

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

163 Una nueva etapa de *Desarrollo Económico*

ARTÍCULOS

165 **Juan Carlos Torre**

De la movilización de los desocupados
a la formación de un nuevo actor sociopolítico

201 **Federico M. Rossi**

Movimientos populares y olas de incorporación sociopolítica.
Reflexiones acerca del artículo de Juan Carlos Torre

207 **Candelaria Garay**

Los movimientos de desocupados y la promesa de igualdad social.
Reflexiones acerca del artículo de Juan Carlos Torre

213 **Ariel Coremberg**

Vaca Muerta: mitos y realidades

251 **Facundo Barrera Insua y Adriana Marshall**

Poder sindical en la negociación salarial
Modelo de análisis y aplicación al caso argentino

271 **Hadrien Saiag**

El *trueque* argentino o la cuestión
del federalismo monetario (1995-2002)

La responsabilidad por las opiniones expuestas
en las colaboraciones firmadas es exclusiva de los autores.

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Fundación Banco Ciudad.

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

REALIZACIÓN GRÁFICA: DEPARTAMENTO EDITORIAL
DEL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Impreso en la Argentina – Se terminó de imprimir
el 30 de diciembre de 2019 en: Imprenta Dorrego,
Av. Dorrego 1102, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: ***Journal of Economic Literature*** (American Economic Association); ***Sociological Abstract*** (Cambridge Scientific Abstracts); ***International Bibliography of the Social Science*** (British Library of Political and Economic Science y UNESCO), ***Clase*** (UNAM, México); ***Hispanic American Periodicals Index*** (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica. La revista integra el Núcleo Básico de publicaciones científicas de la Argentina, Latindex – CONICET.

UNA NUEVA ETAPA DE *DESARROLLO ECONÓMICO*

A partir del próximo número, *Desarrollo Económico* se publicará exclusivamente de manera digital y será de acceso abierto. El presente número (228) es, por tanto, el último que se difunde en formato impreso.

Con este paso, la revista –que está próxima a cumplir sesenta años– no cobrará ningún cargo para acceder y descargar los contenidos de sus secciones; tampoco será necesario ningún tipo de suscripción.

De esta forma, *Desarrollo Económico* se suma a los esfuerzos por ampliar la difusión de la producción académica a través del acceso irrestricto a sus contenidos, proceso que se observa en un creciente número de publicaciones que ya han tomado el mismo camino en los últimos años.

Este cambio permitirá, adicionalmente, facilitar la comunicación entre la revista y sus autores, quienes podrán tener un seguimiento de las etapas por las que atraviesan sus contribuciones desde que se efectúa la presentación hasta que se llega al dictamen definitivo.

Si bien con el próximo número se inicia una nueva etapa, los objetivos y características de *Desarrollo Económico* permanecerán inalterables. Seguirá publicando contribuciones destacadas y de calidad, asegurada a través de estrictos procedimientos de evaluación. Continuará, asimismo, promoviendo la discusión sobre temáticas relevantes en el ámbito de las ciencias sociales.

A partir de marzo de 2020, podrán consultar las novedades a través de <www.ides.org.ar>. Posteriormente, y de manera paulatina, trabajaremos para que se pueda acceder a los números anteriores.



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 bancarrota.

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 confluieron 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 libreto 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 (Brodershon, 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 GASPARINI, 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.
- GASPARINI, 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 Chomeurs 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>.

MOVIMIENTOS POPULARES Y OLAS DE INCORPORACIÓN SOCIOPOLÍTICA

REFLEXIONES ACERCA DEL ARTÍCULO DE JUAN CARLOS TORRE

FEDERICO M. ROSSI*

Como siempre, Juan Carlos Torre nos presenta con gran lucidez un análisis sintético de dinámicas complejas que involucran a los sectores populares con el Estado argentino. En su artículo, Torre condensa un pormenorizado análisis del movimiento piquetero desde su origen hasta la actualidad con una frase del dirigente de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) Juan Grabois, que vale la pena repetir aquí:

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).

Esta frase de 2015 es asombrosamente similar a la de Néstor Pitrola (Polo Obrero),

otro actor central del movimiento piquetero, expresada más de una década antes: "Queremos regresar a las fábricas. Le dijimos al ministro [de Trabajo de la Nación] que somos socialistas; que cuestionamos la propiedad privada de los medios de producción; que luchamos por un Estado de los trabajadores, pero no esperaremos la revolución para volver al mercado laboral. Queremos ser explotados por un capitalista nuevamente".¹

Esta cercanía entre ambos reclamos por volver a ser explotados como fuerza de trabajo entre dirigentes de ideologías tan disímiles –uno peronista y el otro trotskista– y en dos coyunturas históricas diferentes, ¿qué nos indica? En mi opinión, nos dice que el proceso histórico en el que se inserta el movimiento piquetero y su disputa política es uno de lucha por la reincorporación sociopolítica de los sectores populares (Rossi, 2017). Si bien Torre no hace mención a esta definición, su narrativa representa un excelso análisis de esta lucha.

Torre pone en perspectiva histórica la lucha de los sectores populares organizados. De esta manera busca dar cuenta de lo que llama la emergencia de los movimientos sociales como nuevo actor sociopolítico. Sin

* CONICET-UNSAM; <federico.rossi@conicet.gov.ar>.

¹ *La Nación*, 6 de abril de 2004.

embargo, siempre hubo movimientos sociales relevantes en la Argentina, y en la pos-transición tenemos el caso ejemplar del movimiento por los derechos humanos. En cambio, sí resulta acertado identificar la emergencia de un tipo específico de movimiento social como actor central (Roberts, 2002; Svampa y Pereyra, 2003; Torre, 2004; Rossi, 2017), que se encuentra vinculado a las transformaciones producidas por la última dictadura y el neoliberalismo.

Cada período histórico está asociado con diferentes tipos de movimientos populares que lideran los esfuerzos por el cambio social en América Latina. En el período liberal –que comprende el período entre la década de 1870 y los años treinta– que antecedió a la primera incorporación –década de 1930 a década de 1950– fueron el movimiento obrero o campesino –según el país–. En la Argentina primó el movimiento obrero de base urbana, el que reclamaba por medios revolucionarios o reformistas la incorporación sociopolítica de los sectores populares (Collier y Collier, 1991; Collier, 2018; Rossi, 2018). En el período neoliberal –que va desde la década de 1970 a la de 1990– el actor central que lucha contra la exclusión producida por la dictadura y el neoliberalismo en su reclamo por un retorno a la ciudadanía y al ser asalariados es un tipo de movimiento diferente, que retoma muchos de los elementos del movimiento obrero, pero lo trasciende. Este movimiento por la reincorporación es de base territorial y por tanto no responde a la lógica funcionalista del neocorporativismo, sino al holismo de la experiencia vital de los sectores populares en su hábitat, junto a otras características (Rossi, 2017: 19-21).² Es por ello que es más exacto decir que lo que sucede es un pasaje de un contexto de neocorporativismo y preponderancia del mundo sindical al de una territorialización de la política y la creciente

centralidad de los movimientos populares de base territorial (Rossi, 2017: 13-14). No es posible detenernos aquí en el detalle de las transformaciones que favorecieron la creciente territorialización de la política argentina,³ pero sí enumerarlas: la descentralización político-administrativa del Estado y el proceso neoliberal de descentralización fiscal (Prévôt-Schapira, 1993; Falletti, 2005), el uso del basismo como principal estrategia para organizar los reclamos de los sectores populares (Prévôt-Schapira, 1999; Rossi, 2017), la metamorfosis del mundo partidario de base laboral en maquinarias de patronazgo *catch-all* (McGuire, 1997; Levitsky, 2003), la pluralización del sistema sindical (Torre, 2004; Etchemendy y Collier, 2007; Gindin y Cardoso, 2018) y la modificación del locus de disrupción al territorio y la emergencia de los movimientos territoriales como actores centrales (Grimson *et al.*, 2009; Ippolito-O'Donnell, 2011; Rossi, 2017 y 2019).

Por tanto, los piqueteros representan el más importante exponente de este tipo de movimiento por la reincorporación, ya que es el mayor movilizador de los sectores populares en su búsqueda por reconectar la vida de los pobres con el Estado a fin de recuperar –u obtener por primera vez– derechos y beneficios que el Estado dejó de –o falló en– proveer. Los reclamos que analiza Torre por subsidios de desempleo, así como otros por vivienda, salud, entre otros, son ejemplos de esta acción colectiva que busca reestablecer un puente entre los sectores populares y el Estado como proveedor de derechos y beneficios (Rossi, 2017: 17-18). Esta extensa e inconclusa lucha expresada en las frases de Grabois y Pitrola comienza con un reclamo por el reconocimiento (Auyero, 2003), que luego de una fase inicial analizada por Torre como de “iniciación” es parte de una dinámica más extensa que narra acertadamente.

² Véanse también Merklen (2005), Collier y Handlin (2009).

³ Para su definición y análisis, véase Rossi (2019).

¿Pero de qué son parte estas dinámicas narradas por Torre? Creemos que son parte de un proceso cíclico de América Latina, que denominamos las “olas de incorporación”, entendidas como el reconocimiento y la inclusión en la arena sociopolítica de los intereses de los pobres organizados y la consiguiente reformulación formal e informal de reglas y regulaciones, que gobiernan la participación de los sectores populares en la política, y su reconexión con el proceso de formulación de políticas públicas (Rossi, 2017: xi).⁴ El concepto de olas de incorporación sigue el trabajo pionero de Collier y Collier (1991) sobre la primera incorporación de los trabajadores en América Latina —en la Argentina, durante 1943-1955—, la que llevó a la legitimación y regulación legal del movimiento obrero, en un sistema de arreglo de intereses corporativo con los sindicatos, como el actor dominante en la representación de los sectores populares. El período posterior a la primera incorporación —entre 1976 y 1996— fue uno de “desincorporación”, lo que no implicó un retorno a la situación de preincorporación del siglo XIX, pero sí una reducción de derechos y beneficios sociales que fue resistida activamente por los sectores populares organizados. Debido a su carácter territorializado es que la segunda incorporación no tiene a sindicatos (Collier, 2018) ni a partidos de base obrera (Roberts, 2018) como actores centrales —que sí lo fueron en la primera incorporación—, sino a los movimientos de base territorial como el piquetero (Rossi, 2017: 4-5).⁵

Esta dinámica va más allá de la protesta y la inclusión social, como Torre muestra en el caso de la CTEP y su búsqueda por recrear los arreglos de intereses del mundo de los trabajadores formales. Mientras la inclusión es de carácter individual y económica, la incorporación es colectiva y sociopolítica. En

otras palabras, mientras esta última constituye una nueva “cuestión social”, la primera no lo hace. Es aquí donde nuevamente Torre identifica este elemento central de un proceso mayor que el de la mera lucha por planes sociales.⁶ Y es en estos términos históricos más amplios que los movimientos por la reincorporación se conectan con las luchas obreras del siglo XIX en adelante. En algunos casos la incorporación incluye la expansión del bienestar social, y en otros casos históricos no (Collier y Collier, 1991; Torre y Pastoriza, 2002; Cardoso, 2010; Rossi, 2017: cap. 7).

Enfoque relacional

Otro elemento destacable de la narrativa de Torre es que presenta un enfoque relacional que reconoce el rol de las acciones y decisiones de los piqueteros en las dinámicas políticas. Más aún, Torre indica acertadamente que la lucha del movimiento piquetero trasciende la de la búsqueda de empleos, y es un desafío central para los dirigentes piqueteros cómo conectar estos objetivos políticos con la urgencia material de los sujetos que se movilizan en el movimiento.

Sin duda la historia del movimiento piquetero une la lucha por dignidad con la de objetivos políticos que van más allá. ¿Cómo conceptualizar estos esfuerzos estratégicos? Siguiendo la tradición de análisis de Tilly (1986, 2006 y 2008), combinada con algunas ideas de Bourdieu (1998 y 2000), podría ser conceptualizado como “repertorios de estrategias”, lo que aportaría al análisis relacional una visión histórica de la construcción de estrategias políticas que evita las limitaciones tanto de los enfoques racionalistas como los estructuralistas (Rossi, 2017: cap. 2). A su vez, poner a las decisiones de las élites en clave relacional, más que como ac-

4 Para un excelente estudio de las políticas públicas en particular, véase Garay (2016).

5 Para una conceptualización en clave de geografía crítica, véase Halvorsen *et al.* (2019).

6 Para su conceptualización y análisis, véase Rossi (2017: 12-13).

ciones racionalistas, nos permite dar cuenta del menor control que las élites –y todos los actores– tienen de los procesos políticos y evitar el elitismo metodológico que muchas veces abunda en la ciencia política.

En el caso específico de los piqueteros, ¿qué significa? Que si aplicamos este enfoque a las etapas de la narrativa propuesta por Torre, podríamos ver más allá de los momentos de protesta y notar que algunas dinámicas –como la que Torre llama una etapa de “neutralización” del movimiento– pueden resultar más multifacéticas si se considera que el movimiento desarrolló un repertorio de estrategias compuesto por diez estrategias predominantes, las cuales exceden a su repertorio disruptivo (Rossi, 2017: 46-47). Así es posible notar cómo una serie de organizaciones⁷ no fueron cooptadas ni manipuladas al integrar los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner o Cristina Fernández de Kirchner, sino que adoptaron un repertorio diferente –que, como acertadamente dice Torre, no significa que hayan tenido un rol central en el gobierno–. Mientras que otro sector⁸ continuó por fuera de estos gobiernos –o ingresaron y salieron, como la Corriente Clasista y Combativa (CCC) entre 2002 y 2004, y Barrios de Pie entre 2003 y 2008–, preservando una dimensión disruptiva relevante en su repertorio (Rossi, 2017: 203). Lo que no quita que algunas organizaciones hayan sido cooptadas como parte del Movimiento de Trabajadores Desocupados “Aníbal Verón” y otras –como la FTV– hayan sufrido su disolución. Más importante aún, las organizaciones que pasan a integrar las coaliciones duhaldista y, luego, kirchnerista no son las que buscaban una ruptura en 2001-2003, mientras que las que permane-

cen opositoras sí lo buscaron (Rossi, 2017: 159-189). Es decir, en un análisis del repertorio de estrategias piqueteras desde sus orígenes es posible notar que las divisiones y las opciones por participar o no en la gestión de gobierno tienen más agencia de parte del movimiento de lo que a veces se identifica. Si volvemos al hecho de que los actores que componen el movimiento piquetero tienen objetivos que trascienden la búsqueda de subsidios y empleos, podemos con esta conceptualización reconstruir la historicidad de la formación de estrategias –lo que llamamos el “stock de legados”– y el rol de las acciones estratégicas en la dinámica relacional de la segunda ola de incorporación.

Conclusiones

La frase de Grabois, la de Pitrola, las luchas de los piqueteros pioneros como la de la UTD de Mosconi, la FTV, la CCC y los posteriores desarrollos de la CTEP se conectan como parte de una disputa que tiene una historia más extensa, como acertadamente reconoce Torre. Es por ello que lo que narra Torre es la lucha por la reincorporación, una dinámica relacional de estrategias múltiples de presión de los sectores populares organizados por ser parte y los mecanismos estatales para institucionalizar las transformaciones que estas pujas produjeron. Este enfoque nos lleva a insertar el movimiento piquetero en una mirada macrohistórica del rol de los sectores populares organizados en la política, reconectando así el capitalismo –y su funcionamiento cíclico– con las luchas sociales en una propuesta de economía política de los movimientos sociales.

7 Movimiento Evita, Federación de Trabajadores por la Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV), Movimiento Territorial Liberación, Organización Barrial Tupac Amaru, parte del Frente Popular Darío Santillán (FPDS) y la Unión de Trabajadores Desocupados (UTD) de Mosconi, principalmente.

8 Compuesto por la Coordinadora de Trabajadores Desocupados “Aníbal Verón” y sus divisiones, el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, el Movimiento de Trabajadores Desocupados “La Juanita”, el Movimiento de Trabajadores Desocupados “Teresa Rodríguez”, el Movimiento Sin Trabajo “Teresa Vive”, el Polo Obrero y parte del FPDS, principalmente.

BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, Javier (2003). *Contentious Lives: Two Argentine Women, Two Protests, and the Quest for Recognition*. Durham: Duke University Press.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *Practical Reasons: On the Theory of Action*. Stanford: Stanford University Press.
- (2000). *Pascalian Meditations*. Stanford: Stanford University Press.
- CARDOSO, Adalberto (2010). "Uma Utopia Brasileira: Vargas e a Construção do Estado do Bem-Estar numa Sociedade Estruturalmente Desigual", *Dados*, vol. 53, Nº 4, pp. 775-819.
- COLLIER, Ruth B. (2018). "Labor Unions in Latin America: Incorporation and Reincorporation under the New Left", en Silva, Eduardo y Rossi, Federico M. (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 115-128.
- y COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. 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, "Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context", pp. 32-60.
- ETCHEMENDY, Sebastián y COLLIER, Ruth (2007). "Down But not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina, 2003-2007", *Politics & Society*, vol. 35, Nº 3, septiembre, pp. 363-401.
- FALLETI, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review*, vol. 99, Nº 3, pp. 327-346.
- GARAY, Candelaria (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- GINDIN, Julián y CARDOSO, Adalberto (2018). "The Labor Movement and the Erosion of Neoliberal Hegemony: Brazil and Argentina", en Silva, Eduardo y Rossi, Federico M. (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 179-207.
- GRABOIS, Juan (2015). "Introducción", en Grabois, Juan y Pérsico, Emilio, *Trabajo y organización de la economía popular*. Buenos Aires: CTEP. Disponible en <www.CTEPargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>.
- GRIMSON, Alejandro, FERRAUDI CURTO, María Cecilia y Segura, Ramiro (eds.) (2009). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- HALVORSEN, Sam, MANÇANO FERNANDES, Bernardo y Torres, Fernanda V. (2019). "Mobilizing Territory: Socioterritorial Movements in Comparative Perspective", *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 109, Nº 5, pp. 1454-1470.
- IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela (2011). *The Right to the City*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- LEVITSKY, Steven (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCGUIRE, James (1997). *Peronism without Perón: Unions, Parties and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- MERKLEN, Denis (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie-France (1993). "La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires: tensiones y ambigüedades", *Estudio Sociológicos*, vol. 11, Nº 33, pp. 769-798.
- (1999). "From Utopia to Pragmatism: The Heritage of Basismo in Local Government in the Greater Buenos Aires Region", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, Nº 2, pp. 227-239.
- ROBERTS, Kenneth M. (2002). "Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, Nº 4, pp. 3-33.
- (2018). "Political Parties in Latin America's Second Wave of Incorporation", en Silva, Eduardo y Rossi, Federico M. (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 211-221.
- ROSSI, Federico M. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.

- (2018). "Social Movements and the Second Wave of (Territorial) Incorporation in Latin America", en Silva, Eduardo y Rossi, Federico M. (eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 23-31.
- (2019). "Conceptualising and Tracing the Increased Territorialisation of Politics: Insights from Argentina", *Third World Quarterly*, vol. 40, N° 4, pp. 815-837.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- TILLY, Charles (1986). *The Contentious French*. Cambridge: Harvard University Press.
- (2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2008). *Contentious Performances*. Nueva York: Cambridge University Press.
- TORRE, Juan Carlos (2004). "Prólogo", en Torre, Juan Carlos (ed.), *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*. Buenos Aires: Siglo xxi Editores, pp. vii-xviii.
- y PASTORIZA, Elisa (2002). "La democratización del bienestar", en Torre, Juan Carlos (ed.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 257-312.

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.

VACA MUERTA: MITOS Y REALIDADES*

ARIEL COREMBERG**

Introducción

El yacimiento de Vaca Muerta en la Argentina representa el segundo yacimiento de gas no convencional y el cuarto de petróleo de similar condición del mundo. Su descubrimiento ha generado la esperanza en la sociedad argentina de que su explotación permitiría generar ingresos de una magnitud suficiente como para solucionar las restricciones que enfrenta la economía argentina en términos de divisas y crecimiento.

Diversas proyecciones han situado los ingresos generados por el yacimiento en un potencial equivalente a no menos de un múltiplo equivalente a 10 PBI, que supera la *performance* exportadora de la soja. Con estos pronósticos, la Argentina se convertiría en un país rico en combustibles fósiles, cuya exportación permitiría sostener niveles de consumo mucho más elevados, aunque a costa de la extracción de un recurso no renovable, de no cambiar la estrategia de inversión de sus rentas. Mas aun, se afirma que Vaca Muerta podría generar desequilibrios macroeconómicos vinculados con el riesgo de la llamada “enfermedad holandesa”, que afecta a naciones que, como consecuencia del descubrimiento de un recurso natural, sufren dificultades para “administrar la bonanza” de un ingente ingreso de divisas por exportación; generando apreciación de su moneda doméstica y afectando la competitividad de su industria manufacturera.

Este “optimismo económico y político” choca con el escepticismo “geológico” cuando se toma en cuenta el riesgo geológico de comprobación de la verdadera productividad de los pozos, una vez que comienza su explotación, sus costos domésticos de extracción y el esfuerzo productivo y monetario que significa transformarlos en reservas probadas. Por otra parte, no se han realizado y fundamentado diferentes escenarios alternativos que generen proyecciones realistas de las posibles rentas futuras del yacimiento en función de la tendencia futura del precio del petróleo y gas,

* Este texto fue elaborado en el marco de las investigaciones del Centro de Estudios de la Productividad, Proyecto ARKLEMS+LAND; <www.arklems.org>. Agradezco a Franco Mastelli y Guido Lorenzo, que sin su inestimable trabajo de investigación este artículo no habría sido posible. Agradezco también los comentarios, las críticas y sugerencias de Germán Coloma, Mariana Comte Grand, Fernando Navajas, Daniel Montamat, Fernando Risuleo y Carlos Romero.

** Director del Centro de Estudios de la Productividad de la Universidad Torcuato Di Tella, investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires y profesor de la Universidad de Buenos Aires; <acorem@econ.uba.ar>.

los costos de explotación e inversión, su productividad, el crecimiento futuro de la posible demanda interna y las condiciones económicas internacionales.

En este sentido, el actual escenario internacional morigeró las expectativas optimistas realizadas en el momento de pleno auge del precio internacional del petróleo. En efecto, los precios internacionales se encuentran a la mitad de aquel pico optimista en un contexto de ralentización de la economía mundial –especialmente de China–, apreciación del dólar y mayores tasas de interés internacionales que necesariamente implican estabilidad e incluso baja de los precios de las *commodities*. Otras causas abonaron el escenario de ralentización de precios: la menor capacidad de *enforcement* de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y su reciente cambio de estrategia; igualmente, el crecimiento de la oferta originado por el descubrimiento de no convencionales y el progreso tecnológico impactan positivamente sobre la oferta futura de hidrocarburos. Aunque este efecto pueda ser transitorio, su duración es clave para abordar la sostenibilidad macroeconómica basada en la exportación de productos intensivos en recursos naturales.

El cambio de gestión acaecido en 2015 en la Argentina permitía avizorar un escenario más propicio para la realización de inversiones. No obstante, las condiciones que presenta este tipo de inversiones, de elevado costo hundido y horizonte largo, exigen readecuar y otorgar certidumbre respecto de los contratos, especialmente en el caso del gas, principal recurso generado por el yacimiento. Asimismo, resulta clave tomar en cuenta las proyecciones de la demanda del mercado interno en un contexto donde se espera un crecimiento moderado, dado el fin del súper ciclo de *commodities* y la persistencia, al menos por algún tiempo, de desequilibrios estructurales en las cuentas fiscales, inflación y presión tributaria que generan incertidumbre y acortan horizontes, en conspiración contra el hundimiento de costos que la explotación del yacimiento exige.

Por ello, la valuación de Vaca Muerta de acuerdo a metodologías consistentes que permitan su comparación intertemporal y el dimensionamiento de su magnitud e importancia es crucial. La valuación consistente del yacimiento resulta fundamental dada la importancia de este recurso en términos de la riqueza potencial de un país y los ingresos potenciales que pueda generar con su correspondiente impacto en términos de crecimiento económico, generación de divisas y empleo.

Este trabajo se propone una primera estimación del valor de Vaca Muerta tomando en cuenta recomendaciones internacionales de organismos internacionales de estadística como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Mundial, la Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA) y otros organismos del sector adaptadas a los *fundamentals* del yacimiento y las condiciones del mercado argentino.

¿Qué recursos naturales deben incluirse en la riqueza?

La identificación de qué recursos naturales deben incluirse en la riqueza de un país es clave a la hora de determinar sus posibles efectos sobre su economía. Siguiendo a Corrado, Hulten y Sichel (2005) y Hulten (2006), con el fin de medir el capital, la discusión debería distinguir entre “lo que se debe medir” y “cómo debería medirse” con el fin de evitar lo que Koopmans (1947) llamaba “medición sin teoría”.

El capital natural genera diversos impactos sobre el sistema económico. Desde

el punto de vista de la producción, explotación y utilización del capital natural genera rentas y producción que luego se demandan como insumos intermedios por otras actividades económicas, se consumen o se invierten. Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, el capital natural genera impactos positivos y negativos sobre el medio ambiente y, por lo tanto, sobre el bienestar de los hogares. Además, el ahorro genuino –definido como el ahorro neto de depreciación de los bienes de capital producidos y del agotamiento de los recursos naturales– es esencial a la hora de determinar si un país sostiene el consumo macroeconómico sobre la base de los ingresos generados en la producción o, por el contrario, se encuentra en un sendero insostenible a costa de la reducción de su *stock* de capital. De acuerdo a Coremberg (2015), el impacto del capital natural sobre la economía de países dependientes de las rentas de hidrocarburos fue significativo durante el reciente auge de precios de *commodities*. Las ganancias de productividad fueron importantes al contribuir a la aceleración del crecimiento, pero en menor proporción cuando se considera la contribución de los servicios del capital natural. Sin embargo, los efectos de la riqueza producidos por el *boom* no resultaron en mejoras del ahorro genuino y comprometieron la sostenibilidad del consumo y el crecimiento. Por lo tanto, es fundamental la contabilización correcta de los activos del subsuelo para la economía de la cual es dependiente.

El Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (SNA08) es la referencia canónica para determinar lo que debería ser medido como capital. Esta metodología adopta una perspectiva de derechos de propiedad: la cobertura de los activos se limita a aquellos que están sujetos a derechos de propiedad, es decir, los utilizados en una actividad económica, de los cuales sus propietarios pueden percibir ganancias por tenencia o utilización en cualquier actividad económica. En relación con los activos del subsuelo –específicamente los yacimientos de petróleo y gas que aquí nos ocupan–, el tamaño del *stock* es definido en términos económicos, compatible con el SNA08, como las reservas probadas. Las reservas probadas son la parte de la base de recursos que puede ser económicamente extraída o producida en determinado momento. De esta manera, los stocks dependen de las condiciones económicas prevalecientes (tecnología y precios).

En este sentido, la Sociedad de Ingenieros Evaluadores del Petróleo (SPEE, por sus siglas en inglés) establece normas para la estimación y auditoría de la información de reservas (revisadas al 2007). Estas definiciones y el sistema relacionado de clasificación son ahora de uso común internacionalmente dentro de la industria petrolera, que provee una medición de comparación y reduce así la naturaleza subjetiva de estimación de recursos. De acuerdo a la SPEE, los recursos pueden ser clasificados de acuerdo a su grado de incertidumbre y comerciabilidad. Mediante diversos métodos determinísticos o probabilísticos se fija el grado de certidumbre con que los recursos pueden pasar a reservas contingentes, posibles y luego probadas, que son las que efectivamente deben valuarse. La probabilidad de encontrar combustibles fósiles en los yacimientos va a estar dada por las condiciones geológicas, así como también por la tecnología y las condiciones de mercado. Los precios, costos, condiciones contractuales y otras variables económicas permitirán aumentar el grado de comerciabilidad o madurez de los proyectos.

La definición de recursos y reservas de la EIA (2013) coincide con la de la SPEE aquí expuesta. La EIA define los recursos técnicamente recuperables como el volumen de petróleo y gas natural que se podría producir con la tecnología actual, independientemente de los precios del petróleo y gas natural y los costos de producción. Las

reservas probadas son una fracción del conjunto de recursos técnicamente recuperables (TRR, por sus siglas en inglés) definidos geológica y técnicamente factibles, pero no necesariamente comercializables. Los recursos se transforman en reservas cuando su explotación puede ser rentable bajo las condiciones de mercado corrientes con diversos grados de certidumbre. La “recuperabilidad” económica de los recursos de petróleo y gas depende de tres factores: los costes de perforación y terminación de pozos, la cantidad de petróleo o gas natural promedio producido a partir de un pozo durante su vida útil y los precios recibidos para la producción de petróleo y gas. Por lo tanto, los TRR son estimaciones potenciales. Por ejemplo, las formaciones de esquisto potenciales rara vez cubren toda una cuenca. Los TRR se establecen al multiplicar el petróleo o gas natural por el factor de recuperación.¹ La metodología de la EIA (2013) para determinar TRR de formaciones convencionales y no convencionales consiste en los siguientes pasos:

1. Realización de caracterización geológica y de yacimientos de cuencas y formaciones.
2. Establecimiento de la extensión de las grandes formaciones de gas y petróleo no convencional.
3. Definición del área prospectiva para cada gas de esquisto y formación de aceite de esquisto.
4. Estimación del riesgo de encontrar petróleo y gas *in situ*.
5. Cálculo del recurso de los TRR de gas y petróleo no convencional.

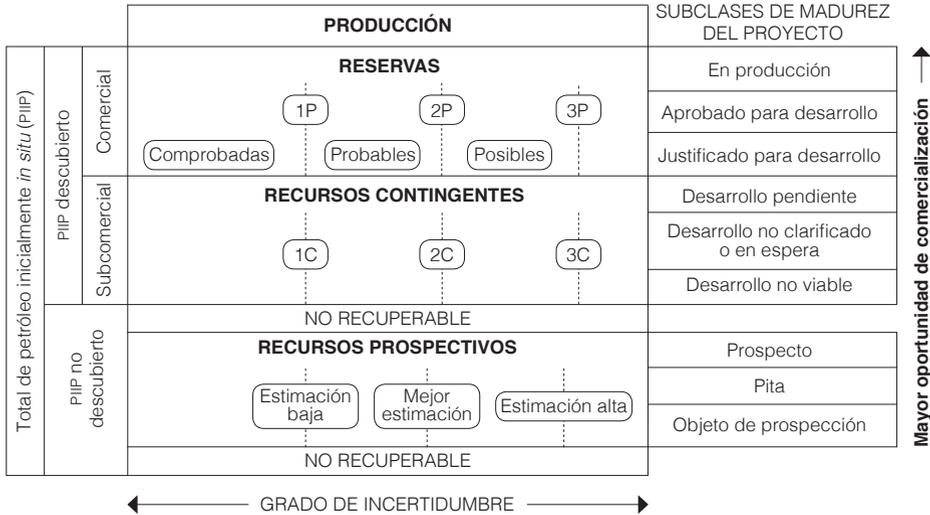
Este tipo de clasificación de EIA de TRR es equivalente al recurso potencial comercial (B) de SEEA (2014). Asimismo, en la clasificación SEEA (2014) de recursos minerales y energéticos, los recursos comercialmente recuperables (A) son equivalentes a las reservas probadas, como las valuamos en la estimación de riqueza.

Sin embargo, el descubrimiento de nuevos yacimientos del subsuelo –los orígenes de la potencial maldición de los recursos naturales– son TRR pero no están incluidos en la frontera de activos del Sistema de Cuentas Nacionales, no solo por la falta de claridad en los derechos de propiedad sino también porque no se consideran probadas en las estadísticas tradicionales de petróleo y gas, ya que no son rentables dadas las condiciones económicas imperantes.

Una vez determinadas las TRR, deben realizarse las estimaciones probabilísticas del riesgo del recupero y comerciabilidad para clasificar los TRR en reservas comprobadas, probables y posibles. El cuadro 1 sintetiza estas clasificaciones. El “grado de incertidumbre” refleja un rango de cantidades estimadas potencialmente recuperables de una acumulación por proyecto, mientras el eje vertical representa la “oportunidad de comerciabilidad”, o sea, la oportunidad de que el proyecto se desarrolle y llegue a un estado de producción comercial. Para reservas, los términos acumulativos generales de estimación baja/mejor/alta son mencionados como 1P/2P/3P, respectivamente. Las cantidades incrementales asociadas se mencionan como comprobadas, probables y posibles. Para recursos contingentes, los términos acumulativos generales de estimaciones bajas/mejores/altas son mencionados como 1C/2C/3C, respectivamente.

¹ Para más detalles acerca de la metodología de estimación sobre riesgos y factores que determinan áreas potenciales, su calidad y potencial producción, véase EIA (2013).

CUADRO 1
Clasificación de recursos y reservas



Fuente: Elaboración propia con base en SPEE.

El grado de contingencia determina como reservas probadas aquellas en que las cantidades realmente recuperadas igualarán o excederán la estimación realizada con por lo menos una probabilidad del 90%. Las reservas probables son aquellas con una probabilidad del 50% de que las cantidades reales recuperadas igualarán o excederán la estimación de 2P. Las reservas posibles son aquellas reservas adicionales cuyas cantidades totales finalmente recuperadas del proyecto tienen una baja probabilidad de superar la suma de reservas comprobadas más probables más posibles (3P), que es equivalente al escenario de estimación alta. En este contexto, cuando se utilizan los métodos probabilísticos, debería haber por lo menos una probabilidad del 10% de que las cantidades reales recuperadas igualarán o superarán la estimación 3P.

Los volúmenes descubiertos recuperables (recursos contingentes) pueden ser producibles comercialmente –por lo tanto, considerarse reservas– si la entidad que afirma comerciabilidad ha demostrado una intención firme en proceder con el desarrollo y dicha intención se base en los siguientes criterios:

- Evidencia para soportar un plazo razonable para el desarrollo.
- Una evaluación razonable en la que la parte económica futura de dichos proyectos de desarrollo satisfarán criterios definidos de inversión y operación.
- Una expectativa razonable de que habrá un mercado para todas las cantidades de producción, o por lo menos las cantidades esperadas de ventas requeridas para justificar el desarrollo.

- Evidencia que las instalaciones necesarias de producción y transporte están disponibles o pueden estarlo.
- Evidencia de que los asuntos legales, contractuales, ambientales y otras de índole social y económica permitirán la implementación real del proyecto de recuperación que se evalúa.

A medida que un proyecto avanza a un nivel más alto de madurez, habrá un aumento en la oportunidad de que la acumulación pueda desarrollarse comercialmente. Para recursos contingentes y prospectivos, este puede adicionalmente expresarse como una estimación de oportunidad cuantitativa que incorpora dos componentes fundamentales subyacentes de riesgo:

- La oportunidad de que la acumulación potencial resulte en el descubrimiento de petróleo. Esto se llama “oportunidad de descubrimiento”.
- Una vez descubierta, la oportunidad que la acumulación se desarrolle comercialmente se llama “oportunidad de desarrollo”.

Por lo tanto, para una acumulación no descubierta, la “oportunidad de comerciabilidad” es el producto de estos dos componentes de riesgo. Para una acumulación descubierta donde la “oportunidad de descubrimiento” es un 100%, la “oportunidad de comerciabilidad” llega a ser el equivalente de la “oportunidad de desarrollo”.

Por lo tanto, de acuerdo a esta metodología y a los fines de evaluar la rentabilidad del yacimiento, en los cálculos prospectivos de riqueza de Vaca Muerta deberían incluirse únicamente las reservas probadas y aquellas probables y posibles ponderadas por su probabilidad de contingencia, consistentes con la extracción posible dadas las condiciones de mercado previstas.

Valor de recursos de Vaca Muerta según escenario optimista

El criterio más difundido entre la opinión pública es que gracias al yacimiento de Vaca Muerta la Argentina se convertiría en una potencia hidrocarburífera, a nivel de los participantes de la OPEP. Las valuaciones de este tipo se basan en valorar directamente los recursos del yacimiento. El propósito de esta sección es determinar la magnitud de las reservas del yacimiento de Vaca Muerta, para luego replicar los resultados y contrastar con las metodologías habituales de evaluación de proyectos de hidrocarburos. Un primer paso consiste en tener noción de cuánto son los TRR del yacimiento. La EIA realizó en 2013 un informe sobre los TRR de *shale* en el mundo –se trata del informe más citado para obtener este valor.

Según la EIA, la Argentina poseería 802 TCF (trillones de pies cúbicos) de TRR de gas natural (equivalentes a 21.659 miles de millones de m³) y 27 mil millones de barriles de petróleo (equivalente a 4.284 millones de m³). Esto representaría respectivamente 67 y 11 veces las reservas probadas actuales de hidrocarburos convencionales estimadas en 323 miles de millones de m³ de gas natural y 394 millones de m³ de petróleo a diciembre de 2011, según la Secretaría de Energía. Tal como se observa en el cuadro 2, en el caso de la Argentina la EIA utilizó un factor de recuperación del orden del 25%. Si, en cambio, se utilizaran los coeficientes del yacimiento de Eagle Ford –yacimiento similar al de Vaca Muerta– con un factor de recuperación del 6,5%, los TRR de *shale gas* se reducen a 211 TCF, equivalentes a 18 veces las reservas

probadas actuales de gas del país. No obstante, la EIA se está refiriendo al conjunto de los yacimientos.

En efecto, según Di Sbroiavacca (2015), la cuenca neuquina representa el 72,7% del total de *shale*. En tanto que el resto lo contribuyen otros yacimientos: San Jorge, Austral Magallanes y Paraná Chaco. Por lo tanto, Vaca Muerta dispondría de 142 TCF si se toman en cuenta factores de recuperación obtenidos para el yacimiento homólogo de Eagle Ford. Ello representa el 18% de los valores originales estimados con factores del informe de EIA (2013), que equivale a once veces las reservas probadas de gas del país. Similar ajuste permite obtener que los recursos de petróleo de Vaca Muerta representan ocho veces las reservas probadas.

Durante el auge de precios del petróleo, era común afirmar que la potencialidad de Vaca Muerta era diez veces el PBI de la Argentina, como se citó anteriormente. Este valor se reproduce si se toma el total de los yacimientos no convencionales

CUADRO 2
Recursos de *shale* en la Argentina (TRR)

Cuenca	Gas			Petróleo	
	<i>In situ</i> con ajuste por riesgo*	TRR	TRR	<i>In situ</i> con ajuste por riesgo	TRR
		Recursos no probados recuperables con tasa de recuperación** de EIA	Recursos no probados recuperables con tasa de recuperación de Eagle Ford		Recursos no probados recuperables con tasa de recuperación de EIA
	TCF		Millones de bbl		
Neuquina	2.184	583	142	331.000	19.880
San Jorge	438	86	29	16.700	500
Austral Magallanes	606	130	39	131.200	6.560
Paraná Chaco	16	3	1	300	10
Total	3.244	802	211	479.200	26.950
TRR / Reservas probadas		67	18		11
Reservas probadas*		323		393	

Notas: *Los recursos *in situ* con ajuste por riesgo se obtienen multiplicando la cantidad de gas cubicado *in situ* por un factor de éxito. Este último representa la probabilidad que una porción de la formación posea tasas de producción atractivas de gas natural o petróleo. Dicho factor en el estudio de la EIA se determinó para cada país por analogía con formaciones geológicas similares a las presentes en Estados Unidos. **Los recursos no probados técnicamente recuperables surgen de multiplicar los recursos *in situ* con ajuste por riesgo por un factor de recuperación, que solo considera la posibilidad técnica de su extracción, sin tener en cuenta ni los costos ni los precios. En el informe, este valor se ubica, en el caso del gas natural, entre el 20% y el 30%, y en el caso del petróleo entre el 3% y el 7%. ***Reservas probadas convencionales en millones de m³ equivalentes de petróleo.

Fuente: Di Sbroiavacca (2015).

ajustados por el factor de recuperación de la EIA, tal como muestra el cuadro 3. Si se valúa el total a 5 dólares por MMBTU y a 50 dólares el barril de petróleo se obtiene un valor de los yacimientos no convencionales de 9 veces el PBI, 6,5 por el gas y 2,4 por el petróleo. Si se valuara el petróleo a 100 dólares/bbl, se duplicaría por supuesto la valuación de los recursos de *shale oil* de todo el país a 4,3, lo que lleva el valor de Vaca Muerta a 11 PBI.

CUADRO 3
Valor de recursos *shale* en la Argentina según escenario optimista

Cuenca (ratio valor directo/PBI)	Precio del gas (dólares/MMBTU)	Precio del petróleo (dólares/bbl)	Total	Precio del petróleo (dólares/bbl)	Total
	5	50		100	
Neuquina (factor EIA)	4,7	1,8	6,5	3,2	7,9
Neuquina (factor Eagle Ford)	1,2	1,8	2,9	3,2	4,4
Total (factor EIA)	6,5	2,4	8,9	4,3	10,9
Total (factor Eagle Ford)	1,7	2,4	4,1	4,3	6,1

Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS.

Sin embargo, este valor está sujeto a importantes críticas. En primer lugar, dada la composición de los TRR, la valuación está determinada por el precio del gas y no por el petróleo, dado que el gas constituye el 83% de los recursos no convencionales. En segundo lugar, los TRR de Vaca Muerta –como vimos anteriormente– representan aproximadamente el 72% de los TRR de todo el país, por lo cual el valor de Vaca Muerta supone 6,5 PBI y no 9 como se había calculado originalmente. En tercer lugar, si se consideran los factores de recuperación del yacimiento homólogo de Eagle Ford, Vaca Muerta multiplicaría el PBI por solo 3.

Estos valores, que a *prima facie* no se basan en una metodología rigurosa, fluctúan en una magnitud importante, incluso con los supuestos de factores de recuperación que están sujetos a un elevado grado de incertidumbre geológica, así como también la incertidumbre respecto de los precios y costos futuros de la producción esperada.

Por lo tanto, resulta esencial valorar el yacimiento por las prácticas más comunes de la evaluación de proyectos de inversión. Efectivamente, el cuestionamiento más importante es que se debe tomar en cuenta que las TRR de Vaca Muerta son recursos, no reservas probadas. Las reservas probadas constituyen, como vimos anteriormente, una fracción de los TRR que se corresponde con la cantidad de combustibles fósiles que se pueden producir de manera rentable mediante proyectos de desarrollo bajo las condiciones de mercado actuales y previstas. Desde el punto de vista de la evaluación de proyectos de inversión, el criterio metodológico correcto es el valor presente de los beneficios futuros que puedan generar el yacimiento, criterio análogo a la definición de reservas de la SPEE y la EIA.

A la fecha, no habría dato oficial acerca de las reservas 3P (probadas, probables y posibles) para todo el yacimiento. La única fuente disponible para desagregar los recursos del yacimiento corresponde a un estudio de la consultora Ryder Scott realizado para Repsol YPF publicado a inicios de 2012. Cabe destacar que de los 30.000 km² que abarca Vaca Muerta, dicha empresa analizó información geológica de una superficie de 8.071 km² (equivalente al 27% del total). La desagregación entre las distintas tipologías de recursos y reservas según el estudio citado se observa en el cuadro 4.

CUADRO 4
Clasificación de recursos y reservas de Vaca Muerta

	Petróleo (Mbbl)	Condensado (Mbbl)	Gas (Mbep)	Total
Recursos prospectivos	82,7%	100,0%	97,1%	92,8%
Recursos contingentes	16,1%	0,0%	2,6%	6,7%
Reservas 3P	1,2%	0,0%	0,3%	0,5%
Posibles	0,5%	0,0%	0,1%	0,2%
Probables	0,4%	0,0%	0,1%	0,2%
Probadas	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%
TRR	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Repsol YPF (2012) y Di Sbroiavacca (2015).

Las reservas 3P tienen una incidencia muy baja tanto en petróleo como en gas. En efecto, las reservas 3P representan el 1,2% del total de recursos recuperables, en tanto que solo representan el 0,2% en el caso del gas. La suma ponderada de las reservas 3P de ambos combustibles representaría el 0,5%. En una perspectiva más amplia, si se incorpora al análisis los recursos contingentes, estos representarían el 6,7% del total de los recursos de Vaca Muerta, el 16,1% de *shale oil* y el 2,6% de *shale gas*. Sin embargo, debe tenerse presente que los recursos contingentes son aquellas cantidades de hidrocarburo potencialmente recuperables con base en una actividad exploratoria previa, que incluye descubrimientos pero que no pueden ser considerados comerciales al momento de la evaluación.

Por lo tanto, Vaca Muerta es un yacimiento donde los recursos prospectivos representarían una gran parte del total de los recursos (más del 90%), y por sus características –si bien son geológicamente recuperables– no deberían incluirse en la valuación de acuerdo a la metodología de SPEE, ya que –como vimos anteriormente– no son comercializables y ni siquiera se hicieron pozos descubridores.

No obstante, se debe tomar ciertos recaudos. En primer lugar, porque la determinación de reservas basada en una muestra realizada en su momento por Repsol YPF seguramente está sesgada por sus yacimientos –especialmente basados en *shale oil*–, como en el caso de Loma de la Lata. Más importante aún es que el valor del yacimiento es necesariamente prospectivo y por lo tanto debe ponderarse no solo

una proyección de precios y costos ajustada a la cartera de proyectos existentes en el presente, sino también la posibilidad de que esos proyectos maduren e incentiven la exploración y explotación futura de nuevas reservas. En consecuencia, más que valorar directamente las reservas probadas o contingentes, se debe valorar el flujo futuro de las rentas que va a generar el yacimiento, tomando en cuenta la proyección del mercado –cantidades, costos y precios– análogamente a la típica evaluación de proyectos de inversión de activos producidos.

El valor de Vaca Muerta

Esta sección describe la metodología propuesta para estimar el valor de Vaca Muerta. Para ello es necesario demarcar previamente dos cuestiones: los límites de inclusión de los recursos y los criterios de valuación.

Metodología

Los límites de inclusión fueron determinados en términos económicos por la parte de la base de reservas que puede ser extraída o producida en determinado momento en función de las condiciones prevalecientes de tecnología y precios. Claro que como veremos en seguida, la cartera de inversiones implica tomar en cuenta la producción posible de la concesión otorgada, lo cual implica prever no solo la probabilidad de descubrimiento sino también el desarrollo y explotación y su posible valorización futura. En efecto, la valuación implica prever los escenarios posibles de precios, costos y producción que tendrá la cartera de negocios a lo largo de su vida útil. En otros términos, la evaluación de las inversiones en *shale* implica realizar una previsión no solo de las condiciones geológicas del yacimiento sino también de las económicas.

De existir mercados que “tradeen” y revelen el valor de los yacimientos, la valuación no mostraría mayores dificultades, más allá de que no surjan distorsiones en los precios por fallas de mercado y regulatorias: desde la posibilidad de mercados futuros de los activos y su completitud hasta la incertidumbre regulatoria y seguridad jurídica. Pero los recursos y reservas de combustibles fósiles, así como el resto de los recursos mineros, no presentan una cotización de mercado como en el caso de la tierra del uso agropecuario, donde su valor se revela a través del precio de la hectárea. Cabe notar que aun cuando el recurso o activo muestre una cotización de mercado, surge la dificultad de si el precio presente del activo revela perfectamente el valor prospectivo de sus beneficios o rentas futuras, incluyendo todas las contingencias posibles. Por lo tanto, en los casos de recursos energéticos que no cotizan directamente en el mercado, se debe evaluar el valor prospectivo del recurso como el valor presente descontado de los beneficios económicos (rentas) a lo largo de la vida del recurso, como cualquier proyecto de inversión. Este valor, para los recursos energéticos, resulta en la siguiente expresión:

$$V = \sum_{i=t}^{t+T-1} \sum_j \frac{\pi_{ij} Q_{ij}}{(1+r)^{(i-t)}} - \sum_j \frac{I_j}{(1+r)^{(i-t)}} \quad (1)$$

Donde:

V es la riqueza de Vaca Muerta que resulta igual al valor presente de las rentas futuras de cada recurso energético j (petróleo, gas)

$\pi_i q_i$ es la renta total en el momento i (π_i denota la renta unitaria y q_i el volumen producido)

r es la tasa de descuento que permite valuar en tiempo presente las rentas futuras
 t es la vida útil del recurso

$\pi_i = p_i - c_i$ es la diferencia entre el precio del producto p_i y sus costos de extracción c_i . La vida útil del recurso va a estar dado por el cociente reservas probadas a producción

i es el monto de inversión necesario para extraer la producción prevista, dado por el costo de inversión por pozo, i multiplicado por la cantidad de pozos q^w .² $I_i = I_j + q^w$.

Dado que el valor riqueza de Vaca Muerta es un valor prospectivo, resulta necesario proyectar las rentas (precios, costos de extracción y producción) así como también los costos de inversión, por lo cual el valor de los recursos por cada tipo de recurso resulta en:

$$V = \sum_{i=t}^{t+\tau-1} \sum_j \frac{\{p_{i,j}(1 + \Delta p_{i,j}) - c_{i,j}(1 + \Delta c_{i,j})\} * q_{i,j}(1 + \Delta q_{i,j})}{(1 + r)^{(i-\bar{t})}} - \sum_j \frac{i_j(1 + \Delta i_j) * q^w(1 + \Delta q^w)}{(1 + r)^{(i-\bar{t})}} \quad (2)$$

El valor entre llaves es la proyección de la renta petrolera o gasífera tomando en cuenta las respectivas de precios y costos futuros de extracción, así como también las proyecciones de producción/extracción de cada tipo de combustible.³ Los costos de inversión futuros estarán dados por el crecimiento esperado de los costos unitarios de inversión y la cantidad necesaria de pozos para cubrir la producción esperada. Ambas variables pueden estar afectadas por la curva de aprendizaje. Un resultado notable de la producción de *shale* ha sido la reducción de costos por efecto del aprendizaje que realizan los productores a medida que se va acumulando experiencia. El aprendizaje puede impactar tanto en una reducción de los costos monetarios unitarios como en un aumento de la productividad de los pozos. Este efecto es denominado en la literatura económica como “aprendizaje por la práctica” (*learning by doing*), planteado por primera vez por Arrow (1962) y utilizado por Romer (1986) en sus primeros modelos de crecimiento endógeno. Los productores, al invertir continuamente, acumulan experiencia y generan un impacto en el *layout* y en la organización de la producción, que se traduce en aumentos de productividad-ahorro de costos. Ello no

2 Donde w indica la palabra *wells* ('pozos' en inglés).

3 La valuación prospectiva de la riqueza en recursos no renovables es un elemento central de los trabajos del Banco Mundial (2006 y 2011) basados en Hamilton y Hartwick (2005). Sin embargo, en esta propuesta nos apartamos en varias partes de la estimación tomando en cuenta la especificidad del recurso valuado y de la economía argentina. El Banco Mundial proyecta las rentas futuras bajo el supuesto restrictivo de renta total constante y optimalidad en el sendero de extracción. Esto es suponer una tasa de crecimiento nula para las rentas futuras. Sin embargo, dicho supuesto, si bien permite simplificar la estimación al suponer que la renta es constante durante toda la vida útil del yacimiento, es sumamente restrictivo y poco informativo y deja demasiadas incógnitas. El supuesto de masa de renta constante puede implicar la suposición de senderos muy divergentes de los componentes de la masa de rentas: precios y costos de extracción constantes. Precios crecientes exactamente compensados con costos decrecientes y viceversa; y sus combinaciones con senderos crecientes vs. decrecientes de producción. Tampoco el Banco Mundial toma en cuenta los costos de inversión. Para una valuación alternativa del capital natural de países dependientes de hidrocarburos, véase Coremberg (2015).

obsta de que se siga manteniendo el supuesto de reducción de la productividad por pozo como consecuencia del agotamiento previsto. En este último caso, la cantidad de pozos necesaria para cubrir la producción pronosticada se reducirá en la medida en que se prevea un aumento de productividad de los nuevos pozos.

Por lo tanto, el desafío es estimar los componentes necesarios para estimar el valor de la riqueza petrolera y gasífera de Vaca Muerta, cuestión que se describe a continuación.

Escenario base: datos y supuestos

Toda proyección de producción de combustibles fósiles está condicionada a la incertidumbre propia de este tipo de recursos, ya que existe siempre un riesgo relacionado con cuestiones geológicas, pero de las cuales no se posee total certeza. También existen otras variables que podrían afectar las producciones futuras, como el precio, las políticas de gobierno, etc. Asimismo, las proyecciones implican realizar un análisis prospectivo del ritmo de extracción por pozo y tipo de combustible. Si bien el cálculo de las curvas de producción en la extracción de hidrocarburos revisten cierta complejidad, dados los factores intervinientes, para el caso de la evaluación de Vaca Muerta se tomaron en cuenta las curvas típicas de extracción para pozos de tipo de reservas no convencionales, con base en la experiencia obtenida en los primeros pozos *shale* perforados en la Argentina, los cuales tienen una baja productividad –en comparación con los hidrocarburos convencionales– que desciende más aceleradamente.

Las proyecciones presentadas a continuación respetan las lógicas productivas del recurso y las curvas de producción por pozo, y su agregación resulta en línea con cuestiones relacionadas a infraestructura, mercado y perspectivas de inversiones futuras.⁴

Producción

Se plantea un escenario central con crecimientos esperados en la producción total de cada combustible fósil. El crecimiento del total de la producción será cubierto por la expansión de los volúmenes no convencionales dada la madurez existente en las explotaciones convencionales de ambos combustibles. El mantenimiento de los ritmos de producción esperados dependerá de los futuros esfuerzos en exploración para convertir recursos en reservas.

El horizonte temporal determinado por las proyecciones de pozos realizadas a partir de la cartera de inversión actual resulta en un horizonte temporal promedio de veinte años para el período 2018-2037.⁵ Dado que las reservas probadas del yacimiento son un porcentaje ínfimo de los recursos totales, la proyección implica necesariamente la inclusión consistente no solo de reservas probables sino también del resto de las categorías 3P, e inclusive de parte de las contingentes, por lo cual

4 La lógica de mercado racionaliza la producción asociada a la capacidad de evaluación y modificación de la capacidad de evacuación, es decir, del sistema de transporte (caños). No se puede duplicar capacidad de transporte en dos años porque no es factible técnicamente, ya que el tiempo de realización de un proyecto de este tipo toma entre siete y ocho años.

5 Para 2017, se tomó la proyección de YPF que prevé una caída de la producción del total de hidrocarburos de -3%, como consecuencia de las malas condiciones climáticas de la provincia de Chubut y los conflictos gremiales asociados a la implementación de los nuevos convenios colectivos de trabajo para el desarrollo de no convencionales basados en cláusulas de productividad (Reuters, 2017).

resultaría necesario proyectar un monto adicional de gasto en exploración para asegurar la producción proyectada. No obstante –como veremos en la siguiente sección–, la inversión valuada a un costo promedio por pozo incluye una imputación por gastos de exploración y otros costos:

- Gas: el escenario central supone una expansión de la producción total de gas del 5%. Ello implica un crecimiento promedio del 12%, comenzando con un crecimiento anual del 24% en el 2018 para reducirse el ritmo al 6,7% anual previsto para el año 2037. Este supuesto optimista reflejaría los esfuerzos de inversión necesarios, dados por los incentivos otorgados a la producción de *shale*, cuestión a analizar en el supuesto de precios, así como una extrapolación simple del crecimiento del año 2016. Cabe acotar que ello implica generar un aumento factible de la infraestructura necesaria para la evacuación del hidrocarburo.
- Petróleo: se consideró una proyección base del 1% promedio anual de la producción total de petróleo. La proyección puede considerarse como conservadora, sin embargo, si se toma en cuenta la caída continua de producción desde 1998, la expansión es considerable, ya que implica un aumento esperado del petróleo no convencional del 22% para el próximo año y una reducción hacia el 4,5% anual proyectado para 2037. La expansión del *shale oil* sería compatible con la continuación de la producción de importantes plataformas *off-shore* de petróleo convencional, así como también la posible expansión de los biocombustibles incentivada por la Ley de Energías Renovables y un agotamiento tan rápido en el futuro. La producción de YPF se ha concentrado en Loma de la Lata, un yacimiento básicamente de *shale oil*, por lo cual la producción no convencional podría seguir aportando a cubrir la caída del petróleo convencional.

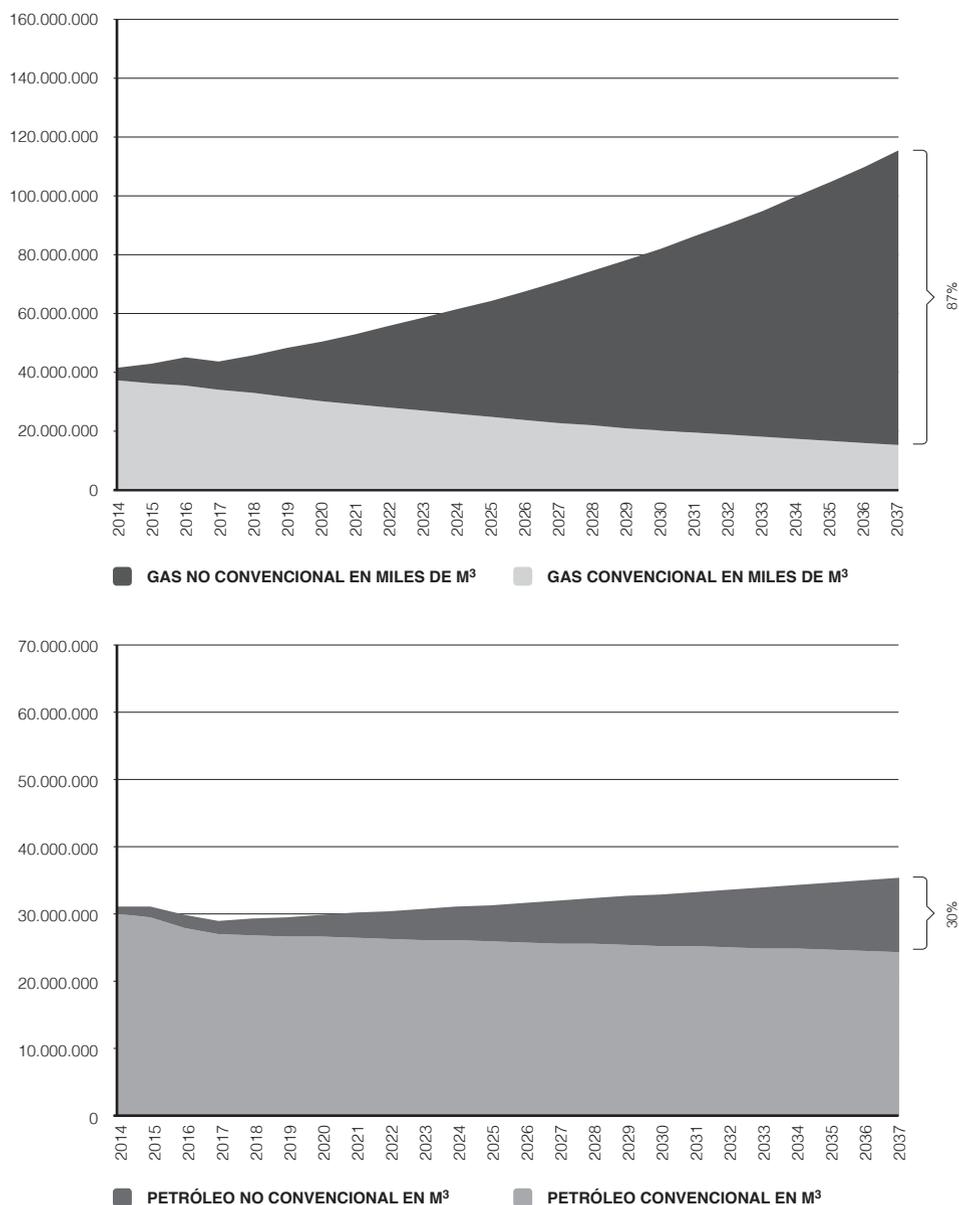
Debe tomarse en cuenta que los incentivos otorgados a la producción de *shale* han sido fundamentalmente dirigidos al gas no convencional. El escenario base implica que la participación del *shale* se incremente del 21% actual al 87% del total de la producción de gas en el año 2037, en tanto que la participación del petróleo no convencional pase del 6% al 30% de la producción total petrolera (gráfico 1).

Productividad

La evolución de la productividad del yacimiento está dada por dos componentes: la productividad por pozo y la productividad conjunta de la explotación. La productividad por pozo refleja la caída de productividad por pozo como consecuencia de su agotamiento (*depletion*). Pero además de la declinación prevista, la productividad inicial promedio de los yacimientos aumenta como consecuencia del avance tecnológico, aprendizaje y otros efectos.

De acuerdo a la EIA, la declinación de la productividad por pozos verticales del yacimiento Permian en Estados Unidos ronda el 33%, mientras que, para Eagle Ford –yacimiento similar a Vaca Muerta–, en pozos horizontales ronda una declinación del 72% en el primer año. Curtis (2016) encontró que la productividad promedio de los yacimientos para una muestra realizada durante el período 2014-2016 reflejaba aumentos del 41% para el primer año de explotación y del 22% para los primeros sesenta meses. Paradójicamente, la productividad de Eagle Ford, si bien refleja patrones similares de la curva de declinación, los aumentos de productividad inicial han sido importantes, pero casi nulos a lo largo de la curva. Los pozos perforados más recientes en yacimientos no convencionales en Estados Unidos han sido horizontales,

GRÁFICO 1
Proyección de producción de gas y petróleo (escenario base)



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

aunque de mayor costo, presentan una duplicación de las secciones horizontales y una triplicación de las etapas de *fracking*, así como un ahorro del 50% del tiempo de perforación. A la fecha no existen relevamientos representativos de la productividad agregada de Vaca Muerta, ya que recién se está recorriendo la curva de aprendizaje. Sin embargo, información parcial brindada por YPF (2016) en sus presentaciones para el caso del yacimiento de Loma Campana brindan datos que parecen respetar los patrones antes comentados.

En los últimos tres años se produjeron elocuentes aumentos de productividad tanto en los pozos marginales como en los pozos en explotación. El desplazamiento hacia arriba de las curvas de productividad es más marcado en la productividad inicial de los nuevos pozos, en tanto que mucho más moderado en los pozos en explotación a medida que aumenta su edad. Otras variables están por detrás de este incremento de eficiencia, como la reducción de tiempos de perforación y el aumento en longitud de las perforaciones durante los últimos tres años.

Las proyecciones deben tomar en cuenta que a medida que aumente la cantidad de perforaciones realizadas, es posible que muchos de los mejores lugares hayan sido perforados, más aún si se toma en cuenta que las petroleras enfocan la inversión en exploración en el descubrimiento de las zonas con mejores rendimientos (*sweet spots*) –aunque estos no son sencillos de encontrar, máxime cuando Vaca Muerta es una formación de 30.000 km² que apenas se está empezando a explorar–. Las mejoras significativas de productividad de los pozos marginales, si bien relevantes en el presente, de aquí a unos pocos años serán cada vez menores a medida que se desarrolle el yacimiento; por lo tanto, los aumentos de la productividad agregada del yacimiento reflejarían en el futuro un promedio ponderado de productividad por pozo mucho más modesto, del orden del 5% anual.⁶

Información parcial relevada del mercado de *shale* indica una dispersión importante de la productividad de los pozos a lo largo de su vida útil: 4-7 bcf y 400-600 kbbl, lo que demuestra una elevada heterogeneidad geológica del yacimiento. Ello sucede porque hasta la fecha no hay información consistente oficial ni tampoco sectorial que haya medido de manera concluyente la productividad del conjunto de Vaca Muerta. Dado que la producción de hidrocarburo no convencional de Vaca Muerta tiene poco recorrido, la imputación al conjunto del yacimiento de productividad de pozos correspondientes a explotaciones cercanas a la frontera tecnológica, así como de los *sweet spots*, puede generar sesgos importantes. En este caso, se armonizaron los parámetros de acuerdo a la producción de los pozos en explotación –no solo de los marginales– y se tomó en cuenta el horizonte de inversión planteado. Este procedimiento resulta en un promedio de productividad EUR de los pozos de 7,1 bcf para gas y 430 kbbl para petróleo. Los aumentos de productividad previstos son del 5%, considerando como *benchmark* que Vaca Muerta podría alcanzar niveles de productividad de Eagle Ford y de Marcellus hacia el año 2037.

Precios

Los precios locales del petróleo han estado desacoplados de los mercados internacionales en la última gestión kirchnerista. Los precios del crudo están desregulados

⁶ Curtis (2016) y otros analistas han señalado este efecto para el caso de los yacimientos no convencionales de Estados Unidos.

formalmente en la Argentina, pero –en la práctica– se establecían mediante un acuerdo entre el gobierno nacional y los productores. Durante muchos años, el desacople se traducía en precios internos por debajo de los niveles de paridad de exportación –en un momento en que la Argentina era un exportador neto–. A partir de la abrupta caída en los precios internacionales del petróleo que se inició en la segunda mitad de 2014, el gobierno de Cristina Fernández decidió mantener los precios internos en niveles más altos que los internacionales, con el fin de mitigar el impacto potencialmente negativo en la industria petrolera y las inversiones en *shale*.

La administración de Mauricio Macri ha indicado su preferencia por la regularización del mercado y el emparejamiento de precios. Sin embargo, ello hubiese implicado una reducción abrupta del precio doméstico y provocar una crisis en las provincias productoras. La gestión macrista apostó en los primeros meses a un “suavizamiento” del proceso de acoplamiento con la esperanza de una recuperación gradual del precio internacional. No obstante, posteriormente y ante la evidencia de una recuperación más lenta, así como de la menor demanda esperada en 2017, el Ministerio de Energía fijó una cláusula automática de aumentos de precios sobre la base de una polinómica que toma en cuenta el precio del Brent pero también el tipo de cambio.

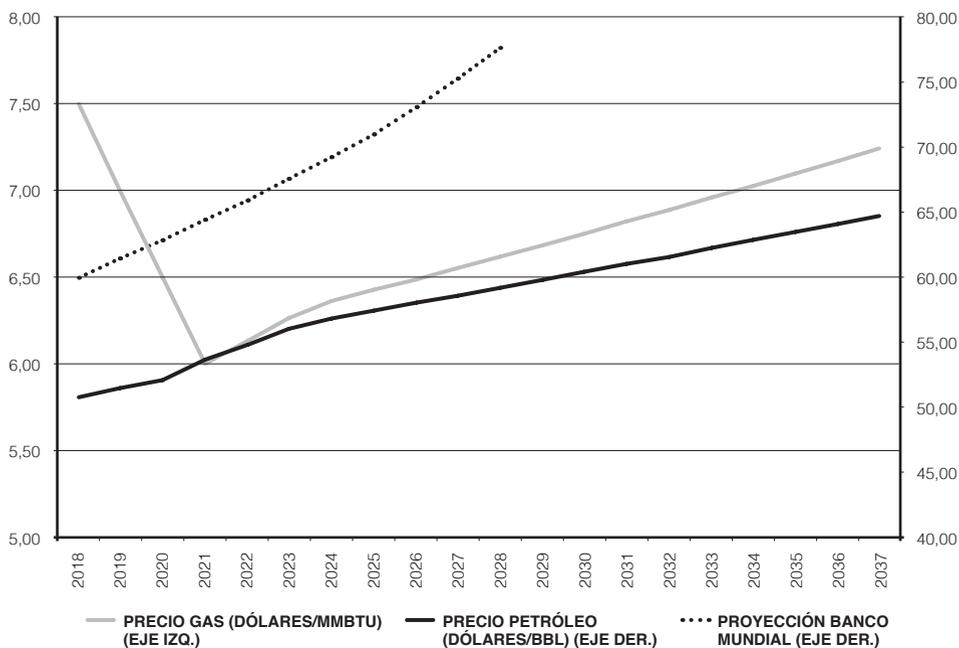
El escenario base implica un precio del petróleo inicial del medanito –precio doméstico de la cuenca neuquina– de 50,7 dólares (abril de 2017). Las proyecciones se basan en los precios del mercado de futuros del barril Brent, que significan una recuperación paulatina en la siguiente década del precio del petróleo hasta un nivel de 60 dólares el barril en diez años. Dado que no hay información en los mercados de futuros para horizontes mayores a diez años, se extrapolaron los precios hasta el año 2037 a partir de la última variación anual del precio *forward* disponible.

La producción doméstica de gas cubre aproximadamente el 51% de los requerimientos de energía de la Argentina. Sin embargo, la producción doméstica de gas cubre el 76% del consumo. Estos desbalances incentivaron la fijación “artificial” de precios. La segmentación de precios entre productores y consumidores fue determinado *ad hoc* mediante precios diferenciales por cuenca, tipología de usuarios finales y subsidios que buscaron el desacople de los mercados internacionales. Ello se tradujo en precios boca de pozo por debajo de la paridad de importación, dando origen a una caída en la inversión en el sector y a importaciones de gas licuado del petróleo (LPG, por sus siglas en inglés) con elevados precios internacionales, lo que originó en épocas de precios elevados un importante déficit comercial energético. No obstante, diversos incentivos fueron introducidos durante 2015 a través de los llamados Plan Gas. La administración macrista determinó incentivar la producción de *shale gas* a través de una nueva normativa: la resolución 47-E/2017. Esta normativa fijó un precio inicial de 7 dólares por MMBTU para el año 2017 y un sendero decreciente hasta converger a un precio de 6 dólares por MMBTU en 2021.⁷ El escenario base asume el sendero dispuesto por la normativa vigente y sostiene los precios relativos al 2021 entre ambos hidrocarburos para el período 2021-2037.

El gráfico 2 sintetiza las proyecciones realizadas y también las elaboradas por el Banco Mundial para el primer trimestre del año 2017. Las proyecciones de este

7 La asunción del gobierno de Macri realizó un cambio sustancial en la política orientada al sector con respecto a la incertidumbre regulatoria y precios al productor hasta el momento imperante. La nueva resolución implicó una sustancial mejora de los precios de boca de pozo que viabilizó gran parte de los proyectos de *shale* dados los precios deprimidos iniciales.

GRÁFICO 2
Proyecciones del precio del gas y del petróleo (escenario base)



Notas: Precio del petróleo 2018: mediano; 2019-2023: futuros Brent; 2024-2025: futuros WTI; 2026-2037: extrapolación según variación 2025/2024. Precio del gas 2018-2020 según normativa y 2021-2037 precios relativos gas/petróleo constantes.

Fuente: Centro de Estudios de la Productividad y Banco Mundial.

organismo brindan una evolución mucho más optimista del mercado de precios futuros del petróleo que no se tradujo tampoco en el mercado *spot*. Mientras que en el mercado *spot* refleja a abril de 2017 un precio del WTI (*West Texas Intermediate*) de 47,3 dólares (49,7) por barril, el organismo pronosticaba 55 dólares. Los futuros del petróleo indican que el Brent llegará al *benchmarking* de 60 dólares en 2030, y 2035 en el caso del WTI; el Banco Mundial proyecta ese valor para el año 2018. Más adelante se simularán diversos escenarios ante cambios en los precios esperados para cada tipo de hidrocarburo.

Costos

Los costos se clasifican en:

- Costos operativos (*lifting costs*): asignados por tipo de combustible de acuerdo a la información de mercado y el consenso de expertos, tomando en cuenta el promedio de las explotaciones no convencionales en la Argentina con diversas características geológicas: aproximadamente el 19% para el caso del gas y 30%

para el petróleo. La evolución de los costos operativos unitarios está dada por un porcentaje constante del precio por boca de pozo, análogamente a lo realizado por el Banco Mundial (2011).

- Costos de inversión: aquellos por pozos no convencionales son sustancialmente mayores que los convencionales. Asimismo, se debe tomar en cuenta que los costos de inversión van disminuyendo de acuerdo a su curva de aprendizaje: los productores aprenden a reducir costos en función de que adquieren conocimiento práctico de la geología de la zona y adaptación tecnológica. Los primeros pozos perforados de yacimiento implicaban un costo de inversión entre 18 y 24 millones de dólares, mientras que los actuales pozos, con nuevos equipos que se han traído al país, junto al aprendizaje adquirido, rondan un costo de inversión entre 7 y 8 millones de dólares para los pozos verticales y entre 13 y 15 millones de dólares para los horizontales. Las proyecciones se realizaron tomando como base un costo promedio de 9 millones de dólares. Se prevé que el recorrido de la curva de aprendizaje permita alcanzar un *benchmark* de Estados Unidos aproximadamente de 5 millones de dólares a fin del horizonte, lo que da por resultado un descenso esperado de costos de inversión unitarios del -3% anual promedio.

Tasa de descuento

Para obtener el valor del recurso, hay que determinar la tasa de descuento, que permite transformar en valor presente el valor proyectado de las rentas futuras del yacimiento. La tasa de descuento puede tomar valores sustancialmente distintos si se la considera como parte de una evaluación social o privada de proyectos. El Banco Mundial supone una tasa de descuento social común para todo tipo de activos renovables y no renovables y todo tipo de países intensivos o no en recursos naturales del 4%. Sin embargo, desde el punto de vista de un inversor, la tasa de descuento debe tomar en cuenta el costo de capital del proyecto. Asimismo, la tasa de descuento (WACC, por sus siglas en inglés)⁸ debe tomar en cuenta el promedio ponderado de las tasas de interés por la estructura del capital del financiamiento de la inversión (deuda vs. capital propio), los riesgos propios de la actividad productiva y el riesgo país. Por lo tanto, la WACC para el caso que nos ocupa se define como:

$$WACC = r^* + r^{Arg} + [r_E * E + r_D * D - (r^*)] \quad (3)$$

Donde:

r^* : tasa de interés de bonos de largo plazo de Estados Unidos

r^{Arg} : riesgo soberano (el riesgo propio de la actividad está dado por la expresión entre paréntesis)

r_E : costo de oportunidad de financiarse con capital propio neto de $r^* + r^{Arg}$

r_D : costo de endeudamiento neto de $r^* + r^{Arg}$

E, D : estructura del capital de las empresas entre capital propio y pasivos

Por supuesto, todo depende de las variables idiosincráticas del proyecto que se esté evaluando. La estructura del capital de las firmas inversoras puede variar sustancialmente para cada inversor particular, si es doméstico vs. no residente. Asimismo, el

⁸ WACC: *weighted average cost of capital*.

costo de capital puede incrementarse sustancialmente si el proyecto considerado incluye exploraciones vs. tareas de servicios petroleros y explotación y realización de pozos. En el cuadro 5 se presentan los componentes y fuentes de información para estimar la WACC, tomando en cuenta los valores al momento de realizar este documento.

CUADRO 5
WACC de la Argentina del sector petróleo y gas

Variable	Valor
r^*	2,45%
r^{Arg}	3,15%
Costo de capital estadounidense	8,00%
r_E	10,29%
$E/D+E$	68,03%
r_D	3,12%
$E/D+E$	31,97%
Costo de capital estadounidense neto de r^*	5,55%
WACC	11,15%

Fuente: Centro de Estudios de la Productividad con base en EMBI+ y Damodaran (1995 y 2017).

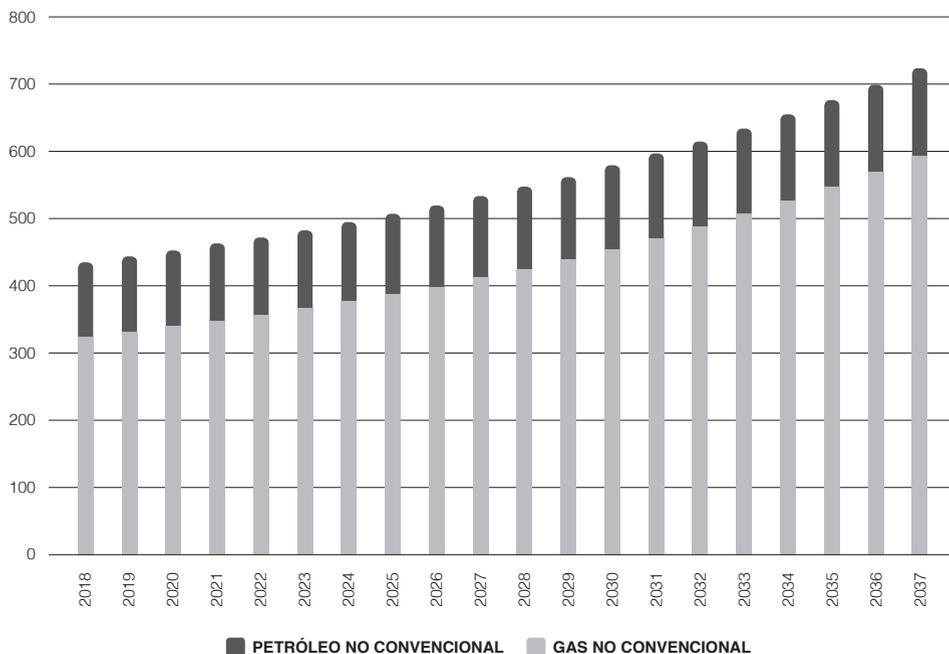
El costo de capital neto de riesgo soberano se definió de acuerdo a las estimaciones de Aswath Damodaran (1995 y 2017) para empresas estadounidenses petroleras y gasíferas que realizan extracción y exploración. La estimación de la WACC de la Argentina se obtuvo adicionando el riesgo país argentino –esperado para 2018– al costo de capital de las empresas estadounidenses neto de la tasa de referencia. Dado estos valores, se deduce que la WACC de la Argentina de petróleo y gas depende sustancialmente de las fluctuaciones del riesgo país y de la tasa de referencia. Por lo tanto, una baja sustancial del riesgo país o menores tasas de referencia de la Tasa de la Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés) implican una reducción sustancial de la tasa de descuento, más allá de las condiciones de financiamiento propias del sector –como se analizará más adelante.

El valor de Vaca Muerta

La proyección de producción de combustible no convencional del escenario base implica la necesidad de perforar 11.100 pozos no convencionales durante el período 2018-2037. Tomando en cuenta la proyección de costos por pozo, significa una inversión total de 65 mil millones de dólares. El 78% del total de la inversión se debería a las necesidades de producción futura de gas (gráfico 3).

La producción valuada según la proyección de precios supera ampliamente los costos de inversión previstos. En efecto, el valor actual (VA) de los ingresos netos de costos operativos resulta positivo tanto para gas como para petróleo, tal como se muestra en el gráfico 4.

GRÁFICO 3
Inversión en pozos no convencionales
(escenario base, en miles de millones de dólares)



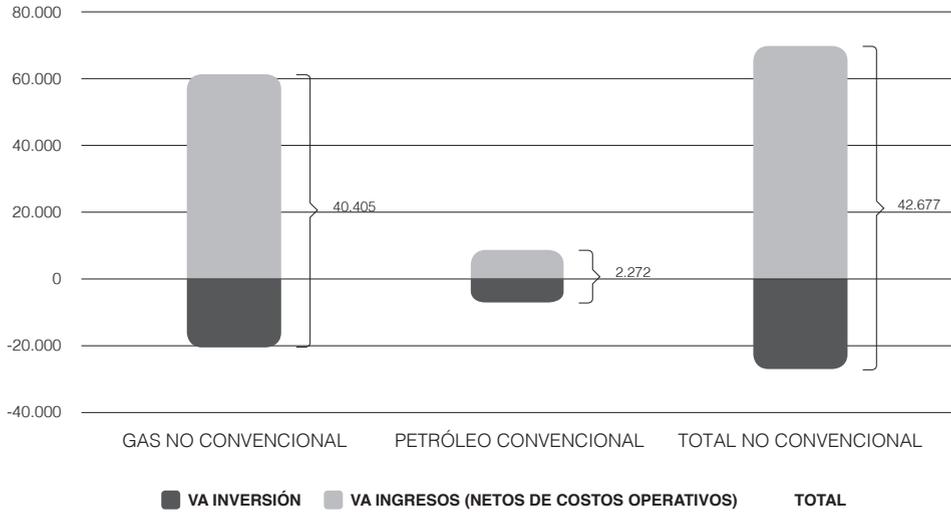
Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

Efectivamente, el valor del yacimiento según la metodología precedente, tomando en cuenta los valores de referencia de las variables, resulta aproximadamente de 43 mil millones de dólares, que representa el 7% del PBI (cuadro 6). Cabe notar que el 93% del valor del yacimiento es de *shale gas*, mientras que el *shale oil* representa el 7% restante, lo que demuestra la oportunidad que ofrece el yacimiento para la producción de gas.

La elevada ponderación del gas demuestra que las inversiones en Vaca Muerta son una oportunidad esencialmente para el desarrollo de este hidrocarburo. Por lo tanto, el valor actual y la rentabilidad serán más sensibles al precio del gas que al precio del petróleo. Si a esta consideración se adiciona que el gas es por ahora un producto relativamente no transable,⁹ ya que no dispone de precio internacional, las políticas

⁹ Por supuesto, el desarrollo de las exportaciones de LPG a nivel internacional, así como su importación en la Argentina —a un elevadísimo precio—, lo han vuelto más transable en comparación histórica, pero aun así, los expertos señalan que las condiciones tecnológicas, transporte, distribución y mercadeo actuales presentan al gas como esencialmente no transable.

GRÁFICO 4
Valor actual del yacimiento de Vaca Muerta (en millones de dólares)



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

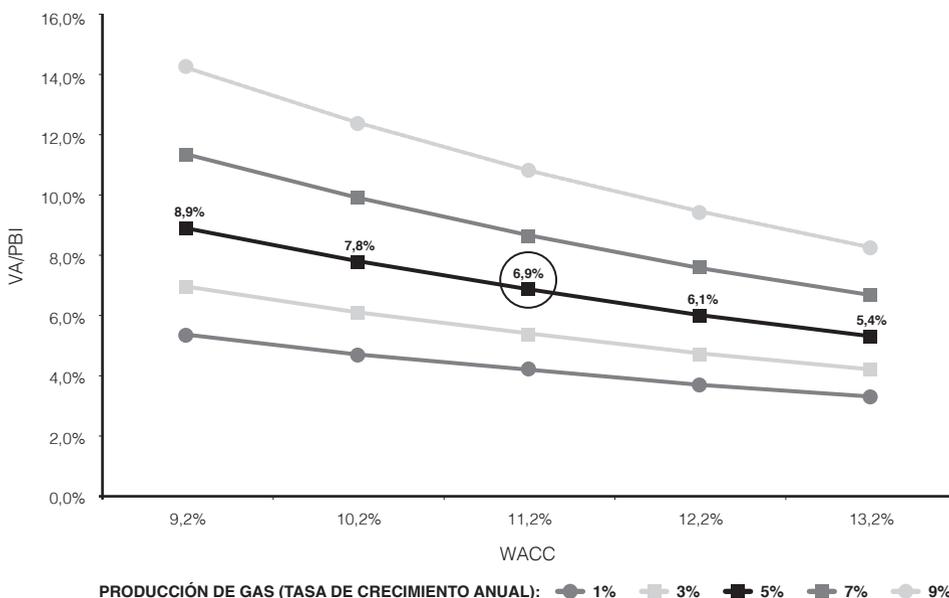
regulatorias y condiciones contractuales de las operaciones tendrán un impacto directo en la valuación de posibles inversiones en el yacimiento. El valor actual del yacimiento puede estar influido por los supuestos realizados para el escenario base. La sección siguiente describe los valores que puede alcanzar el yacimiento si se realizan simulaciones a partir de cambios en los parámetros según diversos escenarios posibles.

CUADRO 6
Valor del yacimiento de Vaca Muerta

	Millones de dólares	% del PBI	% del valor total
Gas no convencional	40.405	6,5%	93,7%
Petróleo no convencional	2.272	0,4%	6,3%
Total	42.677	6,9%	100%

Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

GRÁFICO 5
Valor de Vaca Muerta para distintos valores de WACC y ΔQ_{GAS}



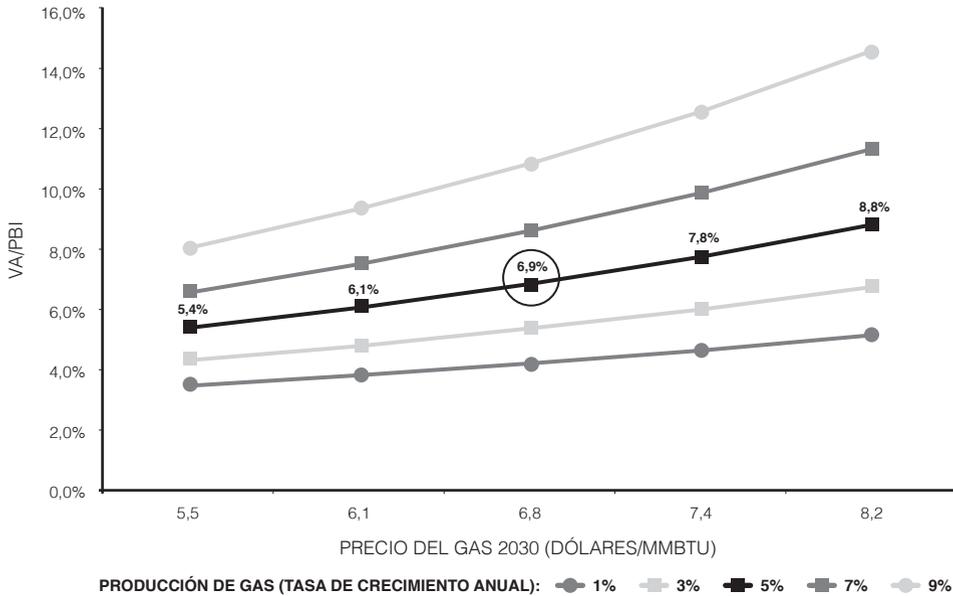
Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

Escenarios alternativos

Debido a la sensibilidad que puedan tener los resultados a diversos escenarios que impliquen cambios en los parámetros, se reportan a continuación los valores del yacimiento como porcentajes del PIB resultantes para un rango de valores razonables de tales parámetros, manteniendo constantes los niveles del resto de los parámetros en los valores del escenario base. En el gráfico 5 se observa la sensibilidad del valor actual del yacimiento ante cambios en la WACC y Δq_{gas} : tasa de crecimiento esperada de la producción de gas (tasa de variación anual promedio). El rango de variación considerado para WACC y Δq_{gas} es $9,2\% < WACC < 13,2\%$ y de $1\% < \Delta q_{gas} < 9\%$.

El VA del yacimiento toma valores que, como mínimo, alcanzan el 3,4% del PIB y como máximo un valor del 14,2% del PIB. Cuanto más alto resulta el crecimiento esperado de la producción de gas, mayor será el va; en tanto este será menor cuanto mayor sea la WACC. El VA del escenario base (6,9%), dada la Δq_{gas} , puede mejorarse en la medida en que se reduzca la WACC. En efecto, por cada 100 puntos básicos de reducción del riesgo país, el VA sube en promedio 1 punto porcentual del PIB. Por ejemplo, una baja de riesgo país de 200 puntos básicos implica que la WACC baje de 11,2% a 9,2%; el valor del yacimiento aumentaría del 6,9% al 8,9%. Por ello, el grado de estabilidad macroeconómica resulta clave para valorar posibles proyectos de inversión.

GRÁFICO 6
Valor de Vaca Muerta para distintos valores de Δq_{GAS} y de P_{GAS}

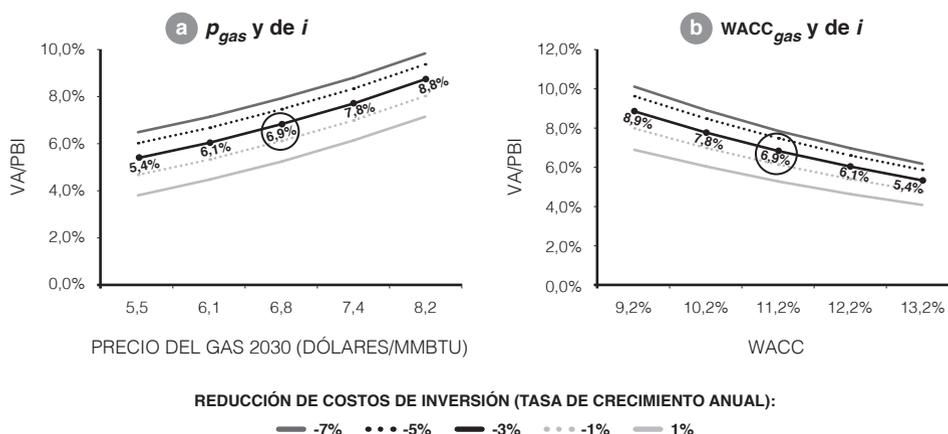


Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

La reducción de la incertidumbre aumenta el valor del yacimiento por dos vías: menor riesgo país y mayor producción esperada. En efecto, si los *animal spirits* reaccionan de modo positivo –independientemente del costo del capital– ante nuevas oportunidades de inversión, el valor del activo será mayor. Dada la WACC del escenario central, por cada punto porcentual en que crezca la producción de gas, el valor del yacimiento crecería casi un punto porcentual del PBI. La combinación de ambos efectos (baja de WACC de 200 p.b. y aumento de Δq_{gas} de 5% a 9% promedio anual) implica que, a partir del caso base, se incremente el va de Vaca Muerta en 4,4% del PBI (del 6,9% al 11,3%): 2% por el efecto WACC y 2,4% por el efecto de producción esperada.

El gráfico 6 muestra las simulaciones para valores de Δq_{gas} y del precio del gas alcanzable en 2030 (p_{gas}). El rango de variación considerado para p_{gas} y Δq_{gas} es de $5,5 < p_{gas} < 8,2$ y de $1 < \Delta q_{gas} < 9$. En todos los escenarios se respeta la curva de precios prevista por la normativa vigente, que supone un precio de 6 dólares por MMBTU para 2021. El escenario base supone una liberación de precios que corresponda al aumento previsto por el mercado de futuros del petróleo, que implicaría un precio de 6,8 dólares por MMBTU para 2030. Un mayor precio esperado del gas para este último año a 7,4 dólares por MMBTU aumentaría el va en un punto porcentual del PBI, mientras que un incremento del 20% implicaría el doble de aumento del PBI.

GRÁFICO 7
Valor de Vaca Muerta ante el cambio en el costo de inversión (*i*)



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

No obstante, la relación entre aumento esperado de producción y precio futuro del gas no es lineal. La rentabilidad del yacimiento se eleva más que proporcionalmente ante incrementos en p_{gas} en la medida en que también sea mayor la curva de producción. Un mayor precio del gas escala el valor esperado del activo más que proporcionalmente, siempre que aumente de forma notable Δq_{gas} desde un mínimo del 1% a un máximo del 9%. Por ejemplo, una mejora del precio del gas del 20%, dado un incremento moderado de la producción del 1% anual, resulta en una suba del valor del yacimiento de un punto porcentual (del 4,2% al 5,2%). En cambio, si se imputa la misma variación de precios para un alza de la producción del 5%, el valor pasa del 6,9% al 8,8% del PBI, en lugar del 1% original.

La sensibilidad del valor actual del yacimiento de Vaca Muerta ante reducciones en el costo de inversión se presenta en los gráficos 7a y 7b.

El costo de inversión por pozo puede reducirse por una mejora de la curva de aprendizaje, como consecuencia del mayor conocimiento de las características geológicas una vez que se hundan inversiones, así como también por la reducción de costos medios que provoca el *learning by doing* del proceso productivo del *shale*. Pero además los costos de inversión y operativos pueden reducirse por mejoras de eficiencia, efectos escala y aglomeración. Asimismo, el efecto puede ocurrir como resultado de una mejora en la tecnología que permita ahorrar costos de inversión, mayor recuperabilidad de los pozos existentes, mayor productividad física vía menor cantidad de pozos por cada m^3 /día de producción y por una reducción del costo monetario de los pozos.

El va del escenario base supone una curva descendente del -3% anual. Un ahorro significativo de costos de inversión del -3% al -7% anual implica un aumento del

valor del activo del 2% del PBI: el yacimiento pasaría de valer 6,9% a 7,9%. Similares resultados se logran con una reducción de la WACC de 200 p.b. Asimismo, el efecto de eficiencia por reducción de costos se potencia en la medida en que sea mayor el precio esperado del gas o menor el costo del capital: un aumento del 20% del precio esperado del gas tiene similares resultados que una reducción de 200 p.b. de riesgo país; en ambos casos el valor presente de Vaca Muerta aumenta 3% del PBI: de 6,9% a 10% aproximadamente.

En los ejercicios de simulación anteriores se han supuesto costos operativos asimétricos para el precio del gas del 19% y del 30% respecto del precio del petróleo, con el objeto de testear la sensibilidad del valor del yacimiento, principalmente determinada por la producción de gas, ante cambios en los precios y producción de petróleo.¹⁰

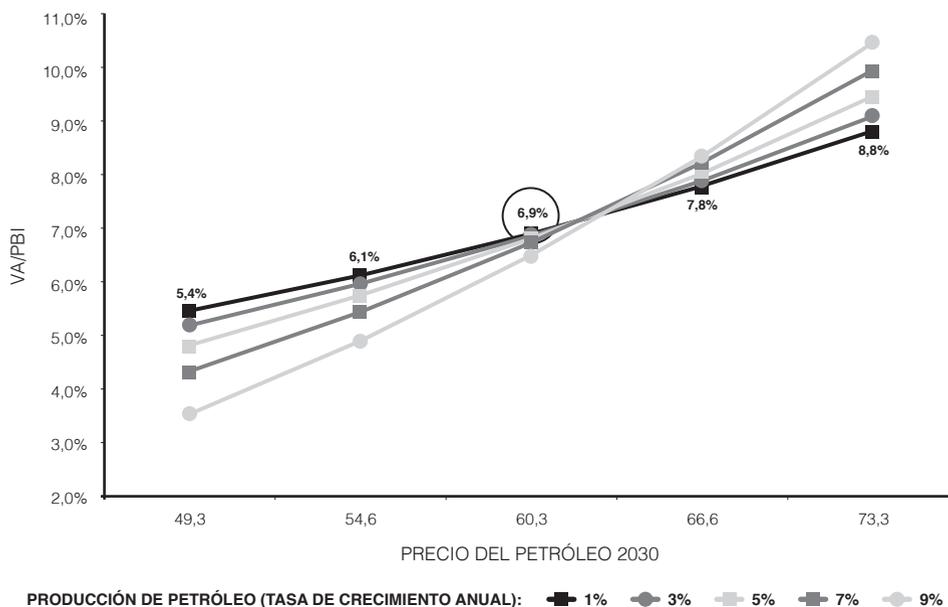
El gráfico 8 demuestra que el VA del yacimiento aumenta ante cambios en el mercado del petróleo. Sin embargo, a diferencia del caso del gas, la curva de valor potencial cambia de pendiente. Ello sucede porque, para que la explotación petrolera tenga un elevado impacto sobre el valor de Vaca Muerta, tiene que subir la producción y los precios esperados del petróleo en una magnitud considerable, dado que geológicamente Vaca Muerta es un yacimiento esencialmente de gas; además, debe compensar la menor rentabilidad operativa del petróleo. El valor del yacimiento es más sensible a variaciones de precios del crudo cuanto mayor sea la producción esperada de petróleo. Por ejemplo, un aumento del precio esperado para 2030 de 60 a 73 dólares el barril, ante un sendero esperado de producción de petróleo del caso base del 1%, el valor del yacimiento incrementa casi 2 p.p. del PBI (del 6,9% al 8,8%). Si las modificaciones en los precios esperados se producen con una producción dinámica de crudo del 9% anual, el valor del activo aumenta 3,6 p.p. del PBI (del 6,9% al 10,5%). En cambio, si el valor esperado del crudo baja 10 dólares, el valor del yacimiento con 9% de $\Delta q_{\text{petróleo}}$ baja a 3,5% del PBI.

En todos los casos parece evidente que resulta rentable la explotación del yacimiento de Vaca Muerta tomado como un conjunto. Los escenarios de simulación demuestran que el valor del activo depende esencialmente de fluctuaciones del costo del capital –riesgo país y costos– y del tamaño previsto del mercado de hidrocarburos. Dado que el yacimiento presenta una disponibilidad concentrada en gas, su precio y las condiciones de regulación impactan de manera notable sobre la rentabilidad. Las oportunidades que constituye para el desarrollo del petróleo no convencional, si bien pueden ser interesantes para desarrollos puntuales, son sustancialmente reducidas si se toman en cuenta las actuales condiciones de precios *spot* y de futuros y el grado reducido de existencia geológica relativa.

Las simulaciones señalan que la riqueza y los ingresos prospectivos del yacimiento –valuados mediante la metodología habitual de evaluación de proyectos de inversión realizada por la industria– presentan un valor actual neto positivo aunque significativamente menor a los valores difundidos en la opinión pública: 7% del PBI, en lugar de diez veces su valor. Como ya se detalló, el valor de oportunidad no contempla los costos, los ingresos posibles del yacimiento compatibles con las inversiones planteadas ni, mucho más importante, los conceptos básicos de reservas

¹⁰ Recordar que la producción esperada de gas evoluciona de acuerdo al caso base (5% promedio anual) y se mantiene la evolución de precios según decreto hasta el 2021, para luego evolucionar según mercados futuros de petróleo; es decir que se estabilizan los precios relativos a partir de 2021.

GRÁFICO 8
Valor de Vaca Muerta ante $\Delta Q_{\text{PETRÓLEO}}$ y $P_{\text{PETRÓLEO}}$



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

compatibles con el riesgo geológico y económico que determinan la rentabilidad de la producción hidrocarburífera.

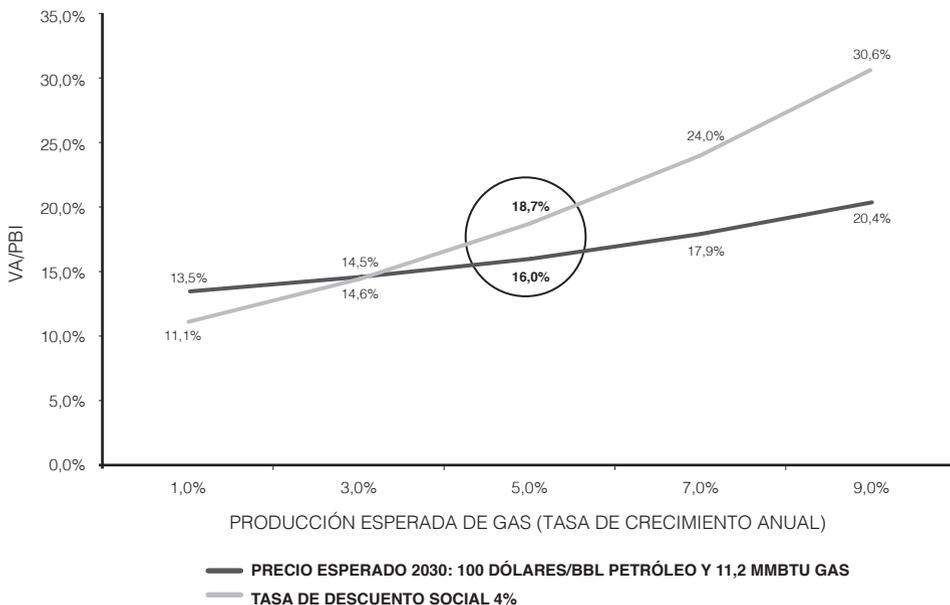
En Di Sbroiavacca (2015) y Gomes y Brandt (2016) hay antecedentes de estimaciones moderadas para Vaca Muerta. Di Sbroiavacca (2015) considera excesivos los factores de recuperación propuestos por la EIA; mientras que Gomes y Brandt (2016) presentan similares resultados para la inversión aquí proyectada. Este trabajo aporta a esta visión realista; aun en los escenarios extremos adoptados, el valor del yacimiento resulta un porcentaje importante del PBI, pero no un múltiplo elevado de este. En uno de tales escenarios, improbable dadas las condiciones internacionales actuales que suponen precios de 100 dólares para el barril de petróleo en 2030 y de 11,2 dólares por MMBTU de gas, Vaca Muerta equivaldría al 16% del PBI; si se considera un crecimiento, también poco probable, del 9% anual de la producción de *shale gas*, el valor del yacimiento alcanzaría el 20% del PBI.

Desde el punto de vista del análisis de la economía del bienestar, un planificador debería tomar en cuenta la situación de las generaciones futuras. Para desarrollar una evaluación social de proyectos de inversión es necesario aplicar una tasa de descuento social. Si en lugar de la WACC se supone una tasa de descuento social de, por ejemplo, 4% y se considera la producción esperada del caso base (5% de gas

y 1% de petróleo), el valor actual de Vaca Muerta podría alcanzar el 18,7% del PBI (gráfico 9). Si, adicionalmente, se supone el escenario improbable de un crecimiento de la producción esperada de gas del 9% promedio anual, el valor presente de Vaca Muerta sería del 30% del PBI.

Sin embargo, las simulaciones hasta aquí realizadas son simulaciones de a pares de variables, dejando constantes el resto de los componentes; tampoco permiten ponderar cuál de las variables tiene una contribución mayor al valor presente del yacimiento. Para suplir esta carencia, se realizó una simulación de impacto conjunto de la tendencia y varianza probable de las principales variables, mediante la técnica de simulación de Montecarlo. Esta técnica permite incorporar la probabilidad con la cual el proyecto puede adoptar escenarios extremos, al analizar la dispersión de nuestro escenario base, considerando ya no solo el movimiento de una o dos variables en forma simultánea sino a través de la generación de miles de escenarios que son iterados modificando los supuestos en forma aleatoria. De esta manera, el resultado ya no es un punto fijo, sino que cada resultado de una iteración es un resultado posible. Si se organizan estas estimaciones a través de un histograma, el resultado de la valuación pasa a ser una distribución de probabilidad.

GRÁFICO 9
Valor de Vaca Muerta para tasa de descuento social:
 $P_{PETRÓLEO}$ 100 dólares por bbl y P_{GAS} 11,2 dólares por MMBTU para 2030



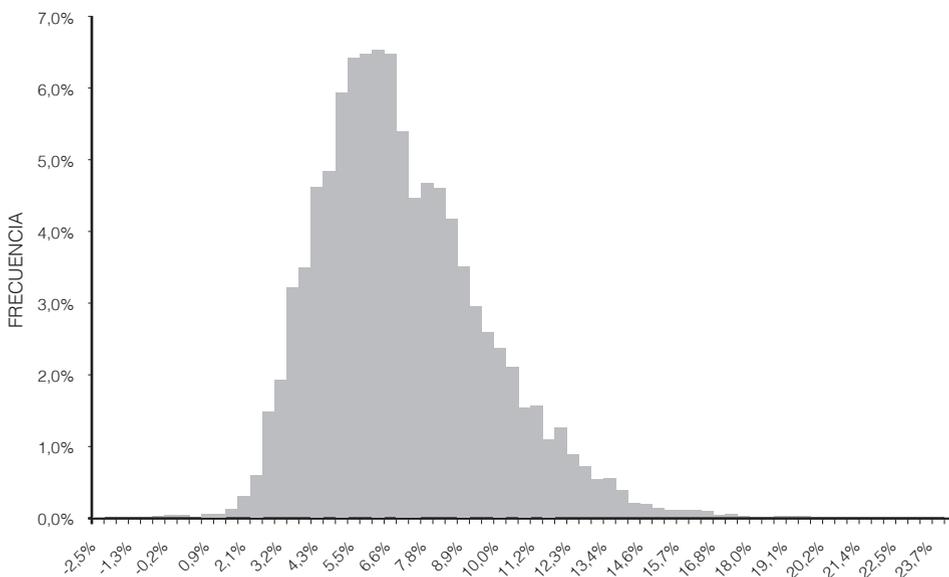
Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

En este ejercicio se ha trabajado con 15 variables corridas en forma simultánea en 5 mil iteraciones, suponiendo una distribución normal para cada variable, con los valores centrados en el escenario base descrito anteriormente. Como resultado, esta técnica genera una serie de escenarios combinados, en los que, por ejemplo, baja el WACC y eleva el valor actual neto del proyecto, aunque lo compensa con un menor margen operativo. Estos efectos de compensación son los que dan como resultado una distribución normal del *output* del modelo. Los resultados de la simulación se muestran en el gráfico 10.

Las simulaciones de Montecarlo reproducen la media estimada: el valor presente de Vaca Muerta es de 6,9%, con una mediana de 6,4% y un desvío estándar de 2,7%. Si se asume que se aproxima a una función de distribución normal, el 68,2% de probabilidad, las simulaciones se concentran entre 4,2% y 9,6%, con valores de Vaca Muerta de $6,9\% \pm 2,7\%$. De la misma forma, el 86% de las simulaciones del valor actual se acumula entre 1,5% y 12,3%. La probabilidad de que el proyecto tenga valor negativo o cero (*value at risk*) o valores mayores al 14% del PBI se corresponde con una probabilidad muy baja, de un orden menor al 0,5%.

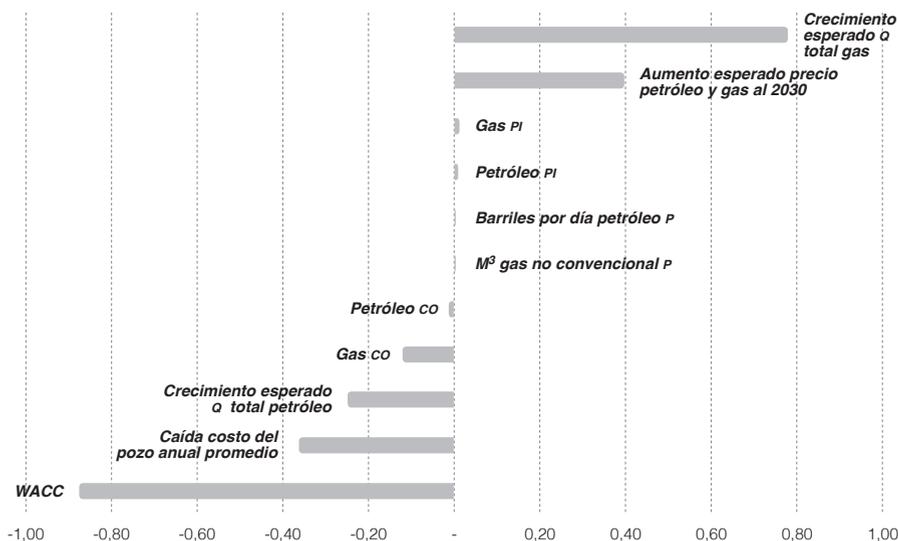
Por último, el resultado de la simulación permite hacer un análisis de sensibilidad: en el gráfico 11 se muestran las variables que más influyen sobre la valuación en orden de jerarquía y se presentan los principales resultados para los coeficientes β de

GRÁFICO 10
Valor de Vaca Muerta (VA/PIB): simulación de Montecarlo



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

GRÁFICO 11
 β esperado del valor de Vaca Muerta por variable



Notas: Q: producción; PI: productividad inicial; P: productividad; CO: costos operativos.

Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

impacto sobre el valor esperado de Vaca Muerta ante variaciones de cada variable. Así, resulta ser una guía práctica para quien realice el proyecto de inversión sobre las variables a monitorear o tomar algún tipo de cobertura.

Todas las variables presentan el signo esperado. Las variables que mayor impacto tienen sobre el valor de Vaca Muerta en valor absoluto son la tasa de descuento WACC, el crecimiento esperado de la producción de gas y el aumento esperado del precio de los combustibles fósiles al 2030. Luego siguen por orden de importancia: la reducción esperada de los costos de inversión por pozo, el crecimiento esperado de la producción petrolera y los costos operativos de producir gas.

Sin duda, las condiciones macroeconómicas impactan sobre el valor de Vaca Muerta; variables macro como el riesgo país impactan en la rentabilidad esperada de los proyectos a través de su componente en la WACC, que representa el costo del capital. Las expectativas sobre el ambiente de inversión impactan directamente sobre la rentabilidad de los proyectos vía valores esperados de producción del mercado de hidrocarburos y su precio, también vía la varianza esperada de cada variable. Una mayor estabilidad macroeconómica permite disminuir la incertidumbre, al reducir la varianza de las variables y aumentar la probabilidad de ejecución de los proyectos.

El análisis realizado para la simulación anterior contiene la llamada Q de Tobin (1969), que indica que la rentabilidad de la inversión crece no solo por la baja en el

costo del capital sino también por la rentabilidad esperada de la inversión que depende de los *animal spirits* de los inversores. A mayor incertidumbre, mayor costo de capital, más bajo *animal spirit*, es decir, menor disposición para invertir; por lo tanto, los inversores tendrán una actitud de esperar y ver (*wait and see*) y postergarán las inversiones para evitar el hundimiento de costos.

Por último, cabe considerar el aporte de la literatura de opciones reales,¹¹ que trata especialmente el caso en que el tipo de inversiones implica un costo hundido, como resulta típico en la industria petrolera. Estas inversiones tienen un elevado costo de salida, irreversibilidad o riesgo de no recuperarlo del total invertido (intangibles: *know how*, capital organizacional, aprendizaje, capital humano, costos conjuntos); en general, los inversores asumen una preferencia por la flexibilidad ante escenarios de elevada incertidumbre. En efecto, cuanto mayor irreversibilidad de las inversiones, mayor rentabilidad exigida para invertir y el efecto *wait and see* será mayor, postergando aun más las inversiones. Análogamente, una empresa con su capital hundido-enterrado en pozos en producción puede optar por la perspectiva de quedarse en la actividad, aun cuando presenta pérdidas (opción de continuar) en caso, por ejemplo, de una caída en el precio internacional del petróleo, siempre y cuando los contratos y el contexto macroeconómico generen los incentivos correctos.

Si bien en este trabajo no se ha realizado una valuación de tipo opciones reales, cabe mencionar que, dadas las condiciones y experiencia reciente en la Argentina, con empresas que ya se encuentran produciendo, se debe considerar tanto la opción de *call* de realizar la inversión por posibles inversores o nuevos proyectos de empresas ya instaladas, como la opción para las empresas existentes de continuar produciendo o la de su posible salida (*put*); es posible que la opción compuesta conjunta a nivel agregado del conjunto del yacimiento compense el valor marginal de las opciones. Más aún, las valuaciones de opciones en el sector petrolero desarrolladas en Lund y Oskendal (1991) y Dixit y Pyndick (1994) demuestran que, aun con volatilidades extremas de los precios de combustibles, las opciones reales en el sector de hidrocarburos agregarían solo entre 9% y 20% a la valuación de proyectos tradicional;¹² manteniendo las principales conclusiones del trabajo en cuanto a la magnitud del valor del yacimiento.

Implicancias macroeconómicas, sectoriales y regionales

Esta sección se propone analizar brevemente las posibles implicancias macroeconómicas, sectoriales y regionales de la explotación del yacimiento de las estimaciones realizadas. El cuadro 7 presenta los ingresos e inversión promedio anuales a los fines de realizar las comparaciones:

El valor del *stock* de recursos de Vaca Muerta, tal como vimos previamente, representaría alrededor del 6,9% del PBI. Sin embargo, la comparación correcta debe hacerse en términos de flujos, de acuerdo al gráfico 12.

La inversión acumulada de 65 mil millones de dólares proyectada para el período 2018-2037 implica un flujo anual de inversión promedio de 3.200 millones de dóla-

¹¹ Dixit y Pyndick (1994).

¹² Ello recortaría la probabilidad de que el valor del proyecto tome valor negativo, muy baja en nuestra estimación, con un traslado positivo hacia la zona positiva, es decir, incentivando la realización de proyectos aun con valores presentes negativos. No obstante, el valor medio aproximado al 7% del PBI y las magnitudes alrededor de dicha media no cambiarían sustancialmente, ni implicarían valores múltiples del PBI, como se analizó anteriormente.

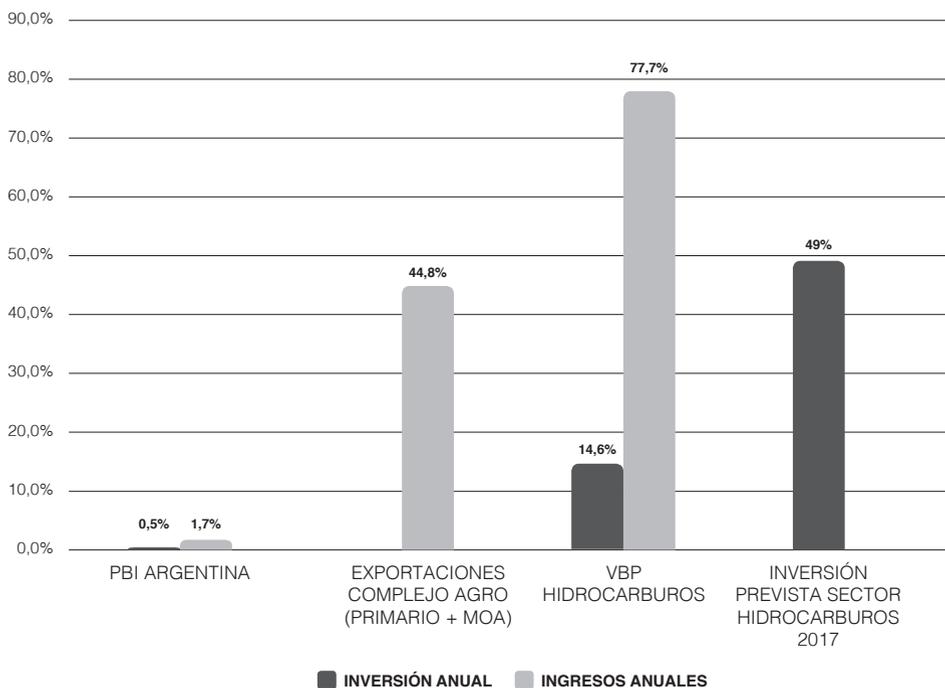
CUADRO 7
Valor, ingresos potenciales y costos de inversión anual
del yacimiento de Vaca Muerta (2018-2037)

	Valor actual	Ingresos	Inversión	Inversión prevista 2017 del sector hidrocarburos*
		Promedio anual		
Millones de dólares	42.677	17.448	3.278	6.696

Nota: *De acuerdo a las declaraciones juradas de las empresas del sector presentadas ante el Ministerio de Energía. La inversión promedio realizada del conjunto del sector de hidrocarburos entre los años 2006 y 2016 fue de 5.741 millones de dólares (90% corresponde a explotación, 7% a inversión en exploración y 3% a complementaria).

Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, INDEC, Dirección Estadística de Neuquén.

GRÁFICO 12
Ingresos potenciales del yacimiento de Vaca Muerta:
dimensión macroeconómica y sectorial



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

res. Esta magnitud equivale al 50% de la inversión anual prevista (6.700 millones de dólares) de todo el sector de hidrocarburos (convencional y no convencional) para el año 2017. Sin embargo, esta cifra, si bien tiene relevancia sectorial, impactaría en un aumento de la propensión a invertir de la Argentina medida como ratio inversión bruta interna fija/PBI de solo el 0,5%. Tomando en cuenta que la tasa de inversión al primer trimestre del año 2017 sería del 15,1%, implicaría aumentarla al 15,6%. Calibraciones realizadas por el Centro de Estudios de la Productividad demuestran que la Argentina necesita una tasa del 20% para retomar su crecimiento tendencial y de aproximadamente un 25% para crecer como Australia. El aporte de los hidrocarburos no convencionales no parece tener un impacto notable en la inversión agregada, aunque sí de una magnitud considerable en la inversión sectorial.

Este reducido impacto macroeconómico también se fundamenta al realizar una comparación con la magnitud de las exportaciones del complejo agroindustrial. Los ingresos anuales equivalen a solo el 44,8% del complejo agroganadero tanto primario como industrial. En otros términos, aunque supusiéramos absurdamente que se exportara toda la producción potencial de Vaca Muerta, solo se lograría reemplazar la mitad de las exportaciones tradicionales. No obstante, los ingresos e inversiones proyectados tienen un impacto sectorial relevante. Los ingresos potenciales implican valores de producción de aproximadamente 17.448 millones de dólares anuales estimados según el caso base. Estos flujos representarían, ajustados por valor agregado, el 1,7% del PBI de la economía argentina. El valor agregado sectorial (PBI sectorial) de hidrocarburos representa el 2,5% del PBI al año 2016 según las cifras de las Cuentas Nacionales del INDEC. Por lo tanto, los valores agregados de los flujos de producción potenciales generados por el yacimiento permitirían duplicar la participación del valor agregado de hidrocarburos del 2,5% al 4,2% del PBI. El valor de producción potencial adicional sería 77,7% al valor de producción de hidrocarburos a nivel nacional, si se toma en cuenta como base la presente composición de la producción de hidrocarburos; cifra que desciende al 53% tomando en cuenta la proyección de la composición promedio convencional y no convencional realizada para el escenario base.

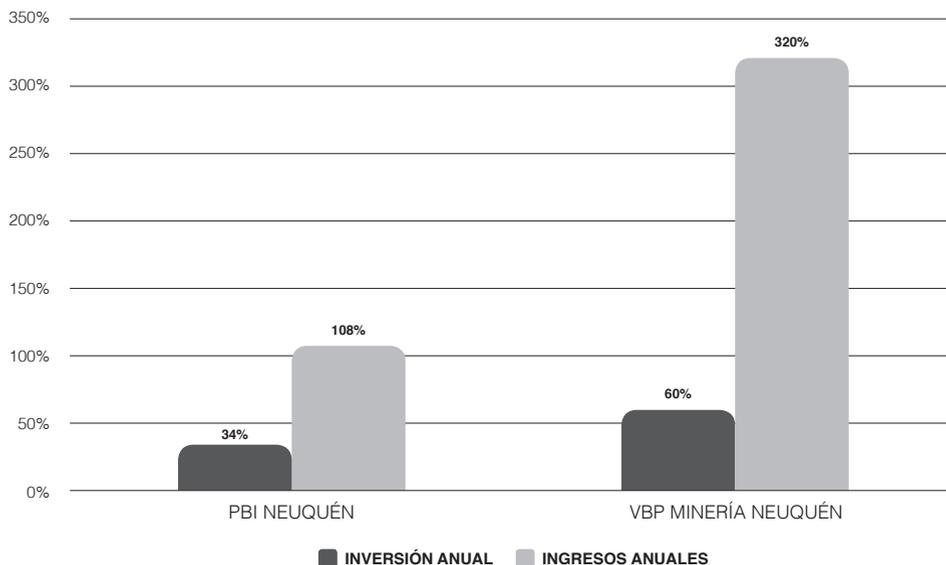
Asimismo, los ingresos e inversiones proyectados tendrían un impacto notable sobre la economía de la provincia de Neuquén, como demuestra el gráfico 13.

El flujo de inversión anual representa el 34% del producto bruto geográfico de la provincia de Neuquén y el 60% del mercado de hidrocarburos provincial. Los ingresos anuales previstos –que incluye el valor anual de la inversión– implica duplicar el tamaño de la economía de Neuquén y cuadruplicaría el tamaño del sector minero de la provincia. Si se tomara en cuenta los posibles impactos indirectos, ello implicaría un impacto aun mayor a nivel regional.¹³

Por lo tanto, si bien el impacto macroeconómico es acotado, la explotación de Vaca Muerta tiene un impacto sustancial a nivel sectorial y regional.

¹³ Véase APE (2014). En este trabajo se presenta una simulación de impacto indirecto vía inversiones en construcciones que generaría Vaca Muerta. No obstante, al tradicional multiplicador de empleo y actividad económica habría que sumarle el efecto de consumo inducido por el mayor gasto de los hogares. Por último, se requiere una actualización de la Matriz de Insumo Producto Provincial base 2004 y Nacional base 1997, dado que no incluyen los cambios tecnológicos y precios relativos sucedidos hasta el presente, así como también excluye la función de producción del no convencional.

GRÁFICO 13
Ingresos potenciales del yacimiento de Vaca Muerta: dimensión regional



Fuente: Centro de Estudios de la Productividad, base de datos ARKLEMS+LAND.

A modo de conclusión: oportunidades y riesgos

En este trabajo se planteó valorar la riqueza y el ingreso potencial del yacimiento de Vaca Muerta de acuerdo a la metodología habitual de evaluaciones de proyectos de inversión. Esta metodología es generalmente utilizada tanto en el sector privado como en el sector público para evaluar la rentabilidad de las inversiones de cualquier sector productivo, especialmente el de hidrocarburos. La valuación de proyectos de inversión debe considerar los ingresos e inversiones técnica, geológica y económicamente factibles que pueda generar el yacimiento mediante la calibración de parámetros de costos, precios *spot* y *forward*, y producción. Para ello se recopiló información específica de niveles y evolución de la producción de hidrocarburos no convencionales en la Argentina, productividad, costos operativos, costos medios de los pozos y regulaciones vigentes. Las proyecciones realizadas tuvieron también en cuenta metas factibles de alcanzar a futuro a medida que siga recorriendo la curva de aprendizaje.

Los valores obtenidos para el escenario base corresponden con un valor del yacimiento (valor actual neto) positivo del 7% del PBI. Si bien las simulaciones confirman que los escenarios más probables otorgan a este valor una elevada probabilidad de ocurrencia, en escenarios extremos poco probables alcanzaría un máximo del 30%.

Estos valores significan que Vaca Muerta es una importante oportunidad de inversión, especialmente en gas, aun tomando en cuenta el actual escenario internacional de precios deprimidos para el petróleo.

Sin embargo, nuestras estimaciones indicarían que la riqueza potencial del yacimiento dista de ser un múltiplo equivalente a 10 PBI, tal como se ha difundido, valuando de modo incorrecto los recursos técnicamente factibles con un factor de recuperación relativamente elevado, pero sobre todo sin tomar en cuenta la factibilidad económica en términos de ingresos y costos esperados y las definiciones tradicionales de reservas.

A pesar de tener un valor presente neto positivo, los diversos escenarios alternativos determinan que la magnitud de este, así como los ingresos e inversiones asociadas, no parecen tener un impacto sustancial a nivel macroeconómico relevante al punto de convertir a la Argentina en una potencia hidrocarburífera como Arabia Saudita. La explotación del yacimiento no aportaría a la generación de divisas como para constituirse en una alternativa al sector agroindustrial, solucionando la brecha externa. Los ingresos que generaría Vaca Muerta no permitirían “salvar” a la sociedad argentina en términos de solventar elevados niveles de consumo per cápita sin esfuerzo. En efecto, aun cuando se suponga un escenario extremo de exportación del total del *shale* producido –por lo tanto, reducción a 0 del consumo doméstico y de importaciones energéticas–, la magnitud de los ingresos potenciales alcanzaría a reemplazar solo el 50% de la exportación del sector agroindustrial.

No obstante, el valor del yacimiento tiene un impacto sectorial y regional relevante. La oportunidad de inversión en Vaca Muerta es una oportunidad para la provincia de Neuquén, que de realizarse el escenario base permitiría duplicar su PBI y cuadruplicar su sector de hidrocarburos y así seguir sustentando su desarrollo provincial sobre la plataforma de la industria de hidrocarburos, tomando ventajas del capital humano, externalidades y economías de aprendizaje y de aglomeración que ha acumulado históricamente este sector.

Aunque los hidrocarburos no convencionales no constituyen la alternativa macroeconómica que permita al conjunto de la sociedad argentina “vivir de rentas”, sin duda representa una alternativa para resolver los dilemas de la sostenibilidad energética del crecimiento económico argentino. Sean cuales fuesen los escenarios futuros alternativos, la necesidad de disponibilidad energética y su eficiencia son un cuello de botella actual del crecimiento económico futuro de la Argentina. Vaca Muerta resulta una oportunidad para reemplazar las reservas convencionales de gas, que algunos juzgan casi agotadas.

Por ello, las condiciones de mercado, la certidumbre regulatoria y contractual, así como la adecuación reciente de los precios en boca de pozo para el desarrollo de la producción no convencional son clave para el desarrollo futuro del yacimiento, sobre todo si se toma en cuenta que la realización de los proyectos en cartera demanda una inversión considerable equivalente a la mitad de la inversión habitual sectorial en términos de perforación de un mayor número de pozos y disponibilidad de potencia para las fracturas.

Asimismo, de considerarse deseable el objetivo de reducir la dependencia de la importación de hidrocarburos y alcanzar el autoabastecimiento energético, e incluso volver a exportar energía, deben evaluarse inversiones magnas en la capacidad de transporte y distribución de gas que ante la coyuntura actual están subutilizadas. Más importante aún, para que esta hipótesis sea factible, resulta necesario una estrategia

de inserción internacional que recupere la capacidad de cumplimiento de los contratos, no solo a nivel internacional sino también de nuestros socios del Mercosur. La expansión del *downstream* también puede ser una oportunidad para el *shale*, pero que también exige el sostenimiento de una agresiva estrategia de inserción internacional que admita una nueva oportunidad de inversión para el polo petroquímico.

El reciente convenio colectivo basado en productividad permite avizorar un aumento de la eficiencia y reducción de costos operativos en la medida en que las inversiones se complementen con formación y generación de empleo de calidad. El desarrollo presente de Vaca Muerta toma ventajas del recorrido de la curva de aprendizaje tecnológico de la experiencia en otros países, que incorpora los avances tecnológicos tendientes a lograr una reducción de costos.

Ante el escenario futuro de *statu quo* de precios internacionales del petróleo, la desaceleración del crecimiento de la producción y el comercio internacional, la reversión al alza de las tasas de interés de la FED y la apreciación del dólar son un desafío que exige un esfuerzo macroeconómico en inversión y exportaciones de magnitud considerable para sostener el crecimiento de la economía argentina. El aumento de la productividad y la eficiencia en los sectores productivos usuarios de energía –y también en los productores– son clave.

Entre los riesgos a atender se pueden señalar la escasa disponibilidad de equipos específicos para hidrocarburos no convencionales a nivel internacional y la presente reducción de capital disponible para invertir en el sector dada la coyuntura mundial.

El desarrollo de los biocombustibles, el cumplimiento de la nueva ley de energías renovables y la posible generalización de los autos híbridos y eléctricos envuelven también un importante desafío. El cumplimiento de la ley de energías renovables supone el objetivo de aumentar la incidencia de energías renovables al 20% del componente eléctrico de la matriz energética, objetivo que no necesariamente reduce mercado para el gas no convencional. Similares consideraciones brindan los biocombustibles, ya que si bien los requisitos de la ley exigen un corte bío del 12% en los combustibles –la cifra estimada actual ronda el 8%–, tampoco pareciera ser una amenaza al mercado sino más bien la posibilidad de racionalizar la disponibilidad de energía a la realidad geológica y económica de la Argentina.

El rumbo marcado por la actual gestión hacia la estabilidad macroeconómica es un aporte fundamental para que se concreten las oportunidades de inversión en la Argentina. Sin embargo, dado que los recursos y ahorros disponibles para invertir son finitos, una evaluación conjunta y consistente de la rentabilidad de las producciones alternativas de energía renovables y no renovables, así como la coordinación de inversiones sectoriales a nivel macroeconómico, son una tarea pendiente, la cual debe basarse en metodologías homologables y comparables que incluyan precios relativos, capital disponible, impacto fiscal y ambiental de la generación de energía.

Una vez más, los análisis exhaustivos y consistentes en un marco metodológico riguroso confirman que los productos especiales tales como el *shale*, la soja, las tecnologías de la información y la comunicación, entre otros, constituyen oportunidades, pero no productos y servicios que permitan a la sociedad argentina en su conjunto “salvarse viviendo de rentas”.

Para lograr el deseado objetivo de desarrollo económico y social resulta imprescindible la sostenibilidad del crecimiento en un entorno macroeconómico estable que incentive la productividad y la inversión en el conjunto de la economía argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- APE [Área de Pensamiento Estratégico] (2014). "Vaca Muerta y su impacto en la infraestructura". Área de Pensamiento Estratégico, serie N° 23, Cámara Argentina de la Construcción.
- ARROW, K. J. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, vol. 29, N° 3, junio, pp. 155-173.
- BANCO MUNDIAL (2006). "Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21th Century". Washington: Banco Mundial.
- (2011). "The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium". Washington: Banco Mundial.
- COREMBERG, A. (2015). "Accounting for Natural Resources Wealth and Productivity from SNA and Beyond", *Testing Natural Resource Curse for Oil and Gas Dependent Countries*, versión adaptada presentada en IARIW-OECD Special Conference on "W(h)ither the SNA?", París, 16-17 de abril.
- CORRADO, C., HULTEN, C. y SICHEL, D. (2005). "Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework", en Corrado, C., Haltiwanger, J. y Sichel, D. (eds.), *Measuring Capital in the New Economy*. Chicago: University of Chicago Press, cap. 1, pp. 11-46.
- CURTIS, T. (2016). "Unravelling the us Shale Productivity Gains", OIES paper: WPM 69, Oxford Institute for Energy Studies. Oxford: University of Oxford.
- DAMODARAN, A. (2017). "Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications", The 2017 Edition. Database a enero 2017. Disponible en <<http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>>.
- DI SBROIAVACCA, N. (2015). "Shale Oil y Shale Gas en Argentina. Estado de situación y prospectiva", *Cuadernos de Investigación*, N° 5, serie Económica, pp. 142-168.
- DIXIT, A. K. y PINDYCK, R. S. (1994). *Investment under uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.
- EIA [Administración de Información Energética de Estados Unidos] (2013). "Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States", junio, EIA.
- GOMES, I. y BRANDT, R. (2016). "Unconventional Gas in Argentina: Will it become a game changer?", OIES paper: NG 113. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies.
- HAMILTON, K. y HARTWICK, J. M. (2005). "Investing Exhaustible Resource Rents and the Path of Consumption", *Canadian Journal of Economics*, vol. 38, N° 2, pp. 615-621.
- HULTEN, C. R. (2006). "The 'architecture' of capital accounting: Basic design principles", en Jorgenson, D. W., Landefeld, J. S. y Nordhaus, W. D. (eds.), *A new architecture for the U.S. national accounts*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 193-214.
- KOOPMANS, T. C. (1947). "Measurement Without Theory", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 29, N° 3, agosto, pp. 161-172.
- LUND, D. y OKSENDAL, B. (eds.) (1991). *Stochastic Models and Option Values*. Amsterdam: Elsevier.
- REPSOL YPF (2012). "Comunicado de Prensa", Madrid, 8 de febrero.
- REUTERS (2017). "Petrolera argentina YPF proyecta caída de producción de un 3 PCT en 2017", 10 de mayo.
- ROMER, P. M. (1986). "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, octubre, pp. 1002-1037.
- SEEA [Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica] (2014). "System of Environmental-Economic Accounting 2012. Experimental Ecosystem Accounting". Nueva York: ONU-UE-FAO-OCDE.
- SHESHINSKI, E. (1967). "Optimal Accumulation with Learning by Doing", en Shell, K. (ed.), *Essays on the Theory of Optimal Economic Growth*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 31-52.
- SNA [Sistema de Cuentas Nacionales] (2008). "System of National Accounts. Developments since 2008". Nueva York: Eurostat-FMI-OCDE-ONU-Banco Mundial.
- STOKEY, N. L. (2009). *The Economics of Inaction Stochastic Control Models with Fixed Costs*. Princeton: Princeton University Press.
- TOBIN, J. (1969). "A general equilibrium approach to monetary theory", *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 1, N° 1, pp. 15-29.
- YPF (2016). "Four Years of Vaca Muerta", diciembre.

RESUMEN

Vaca Muerta, ubicado en la provincia de Neuquén de la República Argentina, es el segundo yacimiento de gas no convencional del mundo y el cuarto mayor yacimiento de petróleo no convencional.

Este trabajo realiza una valuación de la riqueza y los ingresos potenciales de los hidrocarburos no convencionales del yacimiento de Vaca Muerta de acuerdo a la metodología habitual de evaluaciones de proyectos de inversión.

La valuación realizada incluye los ingresos e inversiones técnica, geológica y económicamente factibles que pueda generar el yacimiento mediante la calibración de parámetros de costos de inversión y operativos, curva de aprendizaje, productividades iniciales y performance esperada de los pozos, precios spot y forward, regulaciones vigentes y benchmarking factibles.

Los valores obtenidos para el escenario base corresponden con un valor del yacimiento (valor actual neto) positivo cercano al 7% del PBI, con una elevada probabilidad de ocurrencia con escenarios extremos poco probables que aumentaría el valor actual del yacimiento hasta un máximo del 30%.

El valor del yacimiento aquí estimado refuta el valor de oportunismo político que valoriza por un múltiplo equivalente a 10 PBI –como se ha difundido popularmente–, valuando incorrectamente los recursos sin tomar en cuenta la factibilidad económica en términos de ingresos y costos esperados y las definiciones tradicionales de reservas.

Los ingresos e inversiones potenciales no permitirían convertir a la Argentina en una potencia hidrocarburífera como Arabia Saudita. Los ingresos que generaría Vaca Muerta no admitirían “salvar” a la sociedad argentina en términos de solventar elevados niveles de consumo per cápita sin esfuerzo.

La explotación del yacimiento no aportaría a la generación de divisas a punto tal de constituirse una alternativa al sector agroindustrial y solucionar así la brecha externa. La magnitud de los ingresos potenciales alcanzaría a reemplazar solo el 50% de la exportación del complejo agroindustrial.

Sin embargo, los ingresos potenciales de Vaca Muerta constituyen una oportunidad de inversión –en especial en gas–, que impacta sustancialmente en el mercado de hidrocarburos –y aporta a la necesaria transición de la matriz energética hacia el uso de recursos renovables– y en la economía de la provincia de Neuquén.

Los productos especiales tales como el shale, la soja, las tecnologías de la información y la comunicación, entre otros, constituyen oportunidades, pero no productos y servicios que permitan a la sociedad argentina en su conjunto “salvarse viviendo de rentas”.

Para lograr el deseado objetivo de desarrollo económico y social resulta imprescindible la sostenibilidad del crecimiento en un entorno macroeconómico estable que incentive la productividad y la inversión en el conjunto de la economía argentina.

SUMMARY

This paper measures the wealth and potential income generation of unconventional fuels from Vaca Muerta shale formation in Argentina, the second unconventional gas and the fourth unconventional oil reservoir in the world, according to standard investment valuation methodology.

This Valuation methodology takes into account several income projections, investment and operational costs, learning curves, initial productivity and expected performance of wells, spot and forward prices, and latest regulatory framework in Argentina.

High probability benchmarking scenario shows that Vaca Muerta wealth value (net present value, NPV) is nearly 7% of Argentinean gross domestic product (GDP). Calibration of more extreme lower probability scenarios, suggests that net present value could reach not more than 30% of GDP.

Our findings contrast with a popular call from politicians that value the formation by a multiple equivalent to 10 times Argentina's GDP, without taking into account the economic and commercial feasibility of expected income and costs by traditional definitions of reserves.

Potential revenues and investments would not make Argentina a hydrocarbon world power as Saudi Arabia. Vaca Muerta shale play's potential income would not allow Argentine society to be "saved" defined as boosting consumption effortlessly just because of Vaca Muerta's wealth.

Its potential output would not generate enough foreign exchange to the point of being an alternative to agricultural exports (including exports of manufacturing agro based products), and hence, becoming a tool to fix the country's chronic external gap. Moreover, the magnitude of potential revenue (with extreme hypothesis of null internal gas consumption and total replacement by unconventional gas) would amount to only 50% of the traditional Argentinean exports.

However, Vaca Muerta is an investment opportunity that could impact on Argentinean hydrocarbons market and the economy of Neuquén province, contributing to the necessary transition towards a more renewable-centric energy matrix.

Special products such as unconventional oil and gas, soybeans as well as other natural resource-based goods could trigger investment opportunities, but would not enable Argentine society as a whole to live of rents".

To achieve the desired objective of economic and social development, Argentina needs to sustain economic growth in a stable macroeconomic framework, taking advantage from its human and natural resource endowment by increasing domestic savings, investment and productivity.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

COREMBERG, Ariel

"Vaca muerta: mitos y realidades". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 228, septiembre-diciembre (pp. 213-250).

Palabras clave: <Macroeconomía del desarrollo> <Recursos naturales> <Energía> <Energías no renovables> <Evaluación de proyectos>.

Keywords: <Development macroeconomics> <Natural resources> <Energy> <Nonrenewable energy> <Project evaluation>.

Códigos JEL: H42, H43, O11, O13, Q34, Q43, Q48

PODER SINDICAL EN LA NEGOCIACIÓN SALARIAL MODELO DE ANÁLISIS Y APLICACIÓN AL CASO ARGENTINO*

FACUNDO BARRERA INSUA** Y ADRIANA MARSHALL***

Introducción

“Poder sindical”, “sindicatos débiles”, “sindicatos fuertes”, son expresiones muy presentes en el lenguaje cotidiano que se comprenden intuitivamente. Sin embargo, “poder sindical” es un concepto difícil de definir y con diferentes connotaciones según cuál sea el plano en el que se lo analice: poder para influir sobre las políticas estatales o poder de negociación frente a las empresas. Además, no es posible “medir” directamente el poder sindical, por lo tanto, para operacionalizarlo se recurre habitualmente a aproximaciones a partir de variables susceptibles de medición.

Este trabajo se centra en el poder sindical en el plano de la negociación salarial en los distintos sectores de la economía. A través de un estudio comparativo, se exploran las relaciones entre tres dimensiones principales que permiten un acercamiento a la noción de poder sindical: sus fuentes o determinantes, las estrategias sindicales con respecto a la forma de ejercerlo y los resultados de la negociación salarial. Hasta donde llega nuestro conocimiento, los análisis empíricos de las interrelaciones entre estas dimensiones son muy escasos.

La investigación se focaliza en el sector privado argentino y en el período 2006-2010, caracterizado mayormente por tasas positivas de crecimiento económico. Específicamente, con la aplicación de modelos de regresión multivariada se analiza si los diferenciales salariales entre actividades económicas reflejan las diferencias intersectoriales en determinantes del grado de poder sindical y en las estrategias sindicales de negociación. Entre los determinantes del poder sindical se examinan: el potencial alcance disruptivo que tendría un conflicto sectorial, que depende de las vinculaciones económicas que la actividad en la que se desarrolla tiene con otros sectores; la evolución de la demanda sectorial de fuerza de trabajo; y la capacidad

* Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos y a Luciana Storti por su colaboración en el cálculo de los coeficientes de la matriz de Leontieff.

** Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (IDHCS-CONICET/UNLP) y Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales (IDES); <facunbarrera@yahoo.com>.

*** Centro de Investigaciones Sociales (CONICET/IDES); <marshall@retina.ar>.

asociativa de los sindicatos encuadrados en cada actividad. Entre los instrumentos que expresan las estrategias sindicales con respecto a la negociación salarial se coloca el foco en la propensión sindical diferencial a implementar medidas de fuerza, que se evidencia en la incidencia de conflictos por reivindicaciones salariales.

El estudio permite llegar a algunas conclusiones acerca de cuáles son, en el caso argentino, variables adecuadas para aproximarnos al grado de poder de negociación de los sindicatos, más allá de los propios niveles salariales. Si se comprueba que los factores que presumiblemente apuntalan el poder, o que determinadas estrategias de intervención de las organizaciones sindicales están, *ceteris paribus*, efectivamente asociadas con mejores resultados salariales, se podría considerar entonces que constituyen “buenos” indicadores del poder sindical.

El artículo se organiza del siguiente modo. En la próxima sección se presenta el marco analítico en el que se recorren las tres dimensiones señaladas: determinantes del poder, estrategias sindicales y resultados salariales. En la segunda sección se desarrolla el análisis empírico: primero se describen las variables dependiente e independientes que se incluyen en los modelos de regresión y después se discuten los resultados alcanzados. Por último, se sintetizan las conclusiones y se señalan las líneas de continuidad con la presente investigación.

Marco de análisis

No solo es difícil definir la noción de poder sindical: el propio concepto de poder es uno de los más controvertidos en las ciencias sociales (Korpi, 1998) y tiene varias acepciones,¹ tema que no se discute en este trabajo. En el marco del objetivo de esta investigación, partimos del supuesto según el cual el concepto de poder es intrínsecamente relacional: el grado de poder de un sindicato o del movimiento sindical depende también del grado de poder de su interlocutor u oponente (Estado, empleadores),² lo cual obviamente incide sobre los resultados del accionar sindical.

Por cierto, la aproximación al concepto y la operacionalización de poder sindical son una tarea compleja, que requiere en primer lugar precisar el ámbito en el que se desarrolla el accionar sindical: el ámbito político, el de las actividades económicas o el de la empresa. Poder sindical se refiere, en el primer caso, al grado en que los sindicatos pueden incidir sobre el diseño, la formulación o aplicación de políticas públicas y a su poder de veto;³ en el segundo, al grado de influencia sindical en la

1 Lévesque y Murray (2010) señalan que algunos autores asimilan la noción de poder con “poder sobre” –influir sobre un oponente para que haga algo que, de no existir la influencia, no haría–, mientras que otros consideran que poder se refiere a la capacidad de generar agendas o moldear creencias acerca de lo que es o no es posible. Lévesque y Murray consideran particularmente adecuada para el análisis del poder sindical la noción de “poder para”: los sindicatos, además de ejercer “poder sobre”, también detentarían “poder para” empoderar a los trabajadores, incrementando sus recursos y capacidades y, por lo tanto, su capacidad de actuar.

2 El grado de poder sindical con respecto a los trabajadores representados (el disciplinamiento de las “bases”), por ejemplo, imponiendo moderación salarial para contener la inflación (Crouch, 2017), no se trata en este artículo. Sobre la tensión entre dirigencia sindical y bases, véanse Murillo (1997) y referencias allí citadas.

3 Numerosos autores han analizado el poder sindical frente al Estado; para América Latina véase, por ejemplo, Murillo (2001).

negociación con las organizaciones de empleadores que representan a las empresas que conforman cada una de las actividades económicas; y en el tercero, a su peso al nivel de la negociación con empresas particulares. En cada uno de estos ámbitos los sindicatos pueden proponerse incidir sobre los salarios y las condiciones de empleo y de trabajo, y también intentar obtener recursos para las propias organizaciones gremiales; de hecho, algunos de los recursos en los que se apoyan los sindicatos –por ejemplo, las regulaciones legales– solo se pueden conseguir en el ámbito político.

De aquí en adelante nos centramos exclusivamente en el ámbito de las actividades económicas, ya que el objetivo de esta investigación es explorar indicadores del poder sindical en la negociación salarial a través del análisis intersectorial. En la literatura especializada las posiciones acerca de cómo aproximarse a la identificación del grado de poder sindical de negociación salarial frente a los empleadores son muy variadas.

Por una parte, se ha planteado que los indicadores de grado de poder sindical deberían ser independientes de sus efectos o resultados (*e.g.*, Armstrong *et al.*, 1977). Al respecto, Perrone (1983) señala que es esencial contar con un indicador de “poder económico” que sea independiente de sus consecuencias, sean estas salarios o huelgas. Sin embargo, no es infrecuente que los propios resultados del ejercicio del poder sindical sean considerados indicadores de poder. Por ejemplo, en la literatura referida a países en los que la cobertura de la negociación colectiva se restringe a los sectores sindicalizados, con frecuencia se ha supuesto que el poder sindical se expresaría en los diferenciales salariales entre sectores sindicalizados y no sindicalizados (*e.g.*, Betcherman, 1991).

En cambio, para acercarse a la medición del poder sindical diferencial entre sectores, otros autores han considerado factores que constituyen fuentes de dicho poder, en forma separada o combinada. Es el caso de los que focalizan en el poder “estructural”, “estratégico”, “latente” o “disruptivo”, es decir, en el poder que confiere el potencial alcance disruptivo que tendría una interrupción en la producción de un sector o empresa a raíz de un conflicto sindical, alcance que depende del papel más o menos crucial que juega ese sector o empresa en una economía interdependiente (*e.g.*, Perrone *et al.*, 1984; Wallace *et al.*, 1989). Es también el caso de los autores que atribuyen un rol central en la determinación del grado de poder de los sindicatos al “poder asociativo”,⁴ en particular a la tasa de sindicalización, y a veces llegan a identificar a esta última con poder sindical.⁵ Es, asimismo, la perspectiva que adoptan Cortés y Jaramillo (1980), quienes, en su análisis del caso de México, combinan ambas dimensiones –la estructural y la asociativa– para construir un indicador de poder estructural real, al ponderar el coeficiente que expresa el “poder estructural latente” por la tasa de sindicalización, que indicaría la capacidad que tiene cada sindicato para ejercerlo, en términos de nivel organizativo y posibilidad de movilizar recursos.⁶

4 Wright (2000) denomina “poder asociacional” al que resulta de la formación de organizaciones colectivas de trabajadores (sindicatos, partidos, consejos de empresa, representación en cuerpos directivos de las empresas).

5 Véase, por ejemplo, Usmani (2017), que realiza un análisis comparativo entre países.

6 Para Cortés y Jaramillo (1980) las tasas de sindicalización constituyen solo una de las dimensiones que habría que considerar para establecer esa capacidad de ejercer el poder (entre otras: tamaño de la organización sindical, asociaciones en federaciones y confederaciones, vinculaciones con el Estado y los partidos políticos, nivel de democracia interna y corriente ideológica mayoritaria), lo cual, señalan, es una limitación a la aplicación del modelo.

Por último, según indica Perrone (1983), algunos autores han planteado que existiría una asociación directa entre poder sindical y actividad huelguística, en un doble sentido: al sostener que una utilización más intensiva de las acciones huelguísticas fortalecería a las organizaciones sindicales; o que cuando los sindicatos tienen más poder, más asiduamente recurrirían a la huelga como herramienta de intervención.

En función de la diversidad de posiciones recién mencionadas, se plantea en este trabajo que para acercarnos al poder sindical de negociación salarial en el ámbito de los sectores económicos es necesario adoptar una perspectiva integral y analizar por lo menos tres dimensiones: los determinantes del grado de poder, las estrategias sindicales dirigidas a obtener ciertos objetivos salariales y los propios resultados del accionar sindical.

*Determinantes o fuentes de poder sindical*⁷

El espectro de determinantes o fuentes que contribuyen a definir el mayor o menor poder sindical es muy amplio e incluye recursos internos a las organizaciones y recursos externos, algunos de ellos interrelacionados. Nos detenemos aquí en los determinantes institucionales, económicos y asociativos/organizacionales.

Los factores de naturaleza institucional que inciden sobre el grado de poder sindical en general afectan por igual a todos los sindicatos, por lo que no explicarían diferencias entre actividades económicas. Esto ocurre con el nivel de protección que otorga el marco legal que regula la actividad sindical y la negociación colectiva, así como con las regulaciones acerca de la participación formal de las organizaciones sindicales en organismos tripartitos de formulación y aplicación de políticas.⁸ Sin embargo, hay excepciones; por ejemplo, las normativas que, al establecer ciertas condiciones para obtener la representación gremial en la negociación colectiva, generan diferencias entre sindicatos –*e.g.*, las regulaciones argentinas que privan a los sindicatos “inscritos sin personería gremial” de la habilitación que confiere la personería gremial para representar a los trabajadores en la negociación colectiva salarial.

Dos determinantes estructurales económicos cruciales pueden generar diferencias entre sectores en el grado de poder sindical. Uno de ellos se refiere a la posición más o menos estratégica de la actividad económica –en la que se sitúa el sindicato– en el sistema de relaciones económicas interdependientes.⁹ Se trata del poder “posicional”, que definiría el potencial alcance disruptivo de las acciones sindicales (Perrone, 1983; Perrone *et al.*, 1984; Wallace *et al.*, 1989; Womack, 2007).¹⁰ El poder

⁷ Algunos de los autores citados luego, que analizan el poder estructural y el poder asociativo, refieren estas nociones a los trabajadores o a la clase trabajadora, otros a los sindicatos, y otros a trabajadores y sindicatos indistintamente. En nuestro caso, las referimos a las organizaciones sindicales.

⁸ Por ejemplo, Rigby y García Calavia (2018), en su análisis comparativo de los casos de España, Portugal y Grecia, atribuyen un papel crucial en la determinación del poder sindical a los recursos institucionales que protegen la actividad sindical, incluida la participación en cuerpos de diálogo social.

⁹ En general, el análisis de los efectos disruptivos derivados de la posición estructural de cada sector se ha circunscripto a los encadenamientos intersectoriales, sin incluir las posibles repercusiones de una paralización de la producción sectorial sobre la demanda final (consumo, inversión y exportaciones) y tampoco sus repercusiones sociales. Sin embargo, Wallace *et al.* (1989) enfatizan la importancia de ampliar el análisis para incluir el impacto sobre el mercado de consumidores.

¹⁰ La noción de poder “posicional” se puede extender al que se deriva de la importancia estratégica que tienen determinadas empresas o puestos de trabajo; véase Womack (2007). De hecho, ya Alfred

“latente” de interrumpir el trabajo que detentan los sindicatos, “...asociado a un sector de la actividad productiva se puede analizar a partir de sus interrelaciones económicas con los restantes...” y, por lo tanto, “...se encuentra en relación directa con la cantidad y la intensidad de vínculos que mantiene con las distintas actividades productivas que conforman el sistema económico” (Cortés y Jaramillo, 1980: 825). El segundo determinante estructural apunta a la situación vigente en el mercado de trabajo (*e.g.*, Wright, 2000), cuyo papel condicionante del poder sindical –un menor excedente de fuerza de trabajo fortalece a los sindicatos– ha sido reconocido desde muy diferentes perspectivas teóricas. Además de las relaciones oferta-demanda de fuerza de trabajo particulares a cada actividad, la propia situación general en el mercado de trabajo puede influir de manera diferencial sobre el poder sindical, según la mayor o menor vulnerabilidad de los trabajadores de cada actividad a la competencia, por ejemplo, cuando se amplía el excedente de fuerza de trabajo. Como se ha señalado (Parkin, citado en Perrone, 1983), los dos determinantes estructurales mencionados tienen efectos independientes sobre el poder de negociación de un grupo.

La capacidad asociativa o de organización de los distintos sindicatos también contribuye a definir el grado de poder de cada uno de ellos. Entre los determinantes del poder sindical diferencial, este es seguramente el más estudiado en la literatura especializada. La capacidad asociativa se expresa sobre todo en la tasa de sindicalización, pero también en la proporción de empresas con representación gremial, la capacidad de movilización y el grado de participación y activismo o militancia de los afiliados o representados por el sindicato. En su determinación convergen factores de carácter institucional, organizacional, económico y sociopolítico, que definen el acceso a recursos (*e.g.*, recursos económicos provenientes de cuotas de afiliados, contribuciones de trabajadores no afiliados y otros aportes establecidos en convenios colectivos o provenientes del sistema de seguridad social) e inciden sobre el desarrollo de las capacidades estratégicas sindicales. Las capacidades organizativas y de movilización de cada sindicato se ven fortalecidas por la existencia de democracia interna que confiera legitimidad a la organización,¹¹ y varían según, entre otros, el grado de unidad o coordinación inter e intrasindicales,¹² la posición de cada sindicato o de su líderes en la estructura sindical, el grado de legitimidad otorgado por la opinión pública y los vínculos con actores no sindicales como los movimientos sociales y los partidos políticos (Lévesque y Murray, 2010).

Estrategias sindicales

Las estrategias sindicales de negociación salarial se expresan en formas e instancias de negociación y de conflicto. La elección entre los instrumentos mediante los cuales se ejerce o intenta ejercer el poder depende de las condiciones generadas por las distintas fuentes de poder sindical y, naturalmente, no es independiente de las estrategias desarrolladas por los empresarios o las organizaciones de empleadores.

Marshall planteaba que, cuanto más críticos sean las calificaciones, conocimientos y recursos de los trabajadores y, por consiguiente, más costosa sea la huelga para la empresa, mayor sería el poder sindical. Acerca de la idea de “esencialidad” en Marshall, véase Bechterman (1991).

¹¹ Sobre este punto véase, por ejemplo, Peetz y Pocock (2009).

¹² Duhalde (2013) enfatiza la importancia del grado de articulación intrasindical, que define la mayor o menor integración interna, sobre las estrategias y tácticas de acción sindical.

En la literatura especializada se ha discutido acerca de la relación entre estrategias sindicales y fuentes de poder, así como acerca de sus implicancias en relación con el grado de poder de los sindicatos. Específicamente, se ha planteado que en las actividades cuya posición en la economía es estratégica –situación de alto poder estructural– bastaría para el logro de mejores resultados salariales la implícita o explícita “amenaza” sindical de aplicar medidas de fuerza.¹³ En cambio, en las actividades no estratégicas –ausencia/menor grado de poder estructural– sería necesario recurrir a acciones que generan conflictos de larga duración y elevada intensidad para obtener los mismos o peores resultados salariales. Un punto menos explorado en la literatura sobre poder diferencial de negociación salarial –y que, como veremos, resulta relevante en el caso argentino– es si es posible hablar de estrategias de negociación y de propensiones al uso de medidas de fuerza características de cada sindicato, es decir, de estrategias “tradicionales” de negociación salarial, que se habrían ido consolidando en el largo plazo a través de la reiteración de comportamientos similares. Las estrategias que se despliegan en el presente reflejarían la impronta que dejaron las decisiones que los sindicatos tomaron en el pasado frente a los dilemas que se les iban presentando en la negociación salarial y las acciones que en consecuencia ensayaron en cada caso, configurando distintas tradiciones sindicales.¹⁴

Resultados salariales

Como se señaló previamente, no es infrecuente que las investigaciones empíricas se hayan aproximado a nociones afines a la de poder sindical a través de los diferentes resultados alcanzados, en general, logros salariales. De hecho, parece evidente que los mejores resultados salariales reflejan un mayor poder de negociación sindical siempre y cuando se controle la influencia de otros factores que intervienen en la determinación del salario, sobre todo la capacidad de pago de cada sector¹⁵ –que afecta la resistencia o disposición de los empleadores a aceptar los reclamos sindicales– y las características del empleo –principalmente su composición en términos de calificaciones–, que contribuyen a definir el nivel salarial promedio de cada actividad. Sin embargo, la elección de indicadores de resultados salariales obtenidos a través de la negociación colectiva, sean niveles o tasas de variación, también presenta dificultades. ¿Cuáles expresarían mayor poder? ¿Los que coinciden con –o se acercan más– al reclamo o la pretensión inicial, los mejores comparativamente con los de otros sindicatos, los que se alcanzaron con menores perjuicios para los trabajadores, o los que se traducen en un aumento de la participación de los salarios en el valor agregado?

La hipótesis general que orienta la presente investigación –circunscripta al ámbito de la negociación salarial al nivel de las actividades económicas– plantea que, dadas las características del empleo y, sobre todo, controlada la influencia de variables que expresan la capacidad de pago diferencial, los resultados salariales de la intervención sindical varían según la posición más o menos estratégica de cada actividad en la

¹³ Véase, por ejemplo, Perrone (1983).

¹⁴ Para Cambiasso (2015), las tradiciones sindicales son el resultado de prácticas y concepciones acumuladas que se redefinen en función de los intereses y las luchas del presente.

¹⁵ Los indicadores usuales de capacidad de pago incluyen nivel o evolución de la rentabilidad o de la productividad, o *proxies* como intensidad de capital, grado de concentración, estructura del producto o el empleo según tamaño de las empresas o tamaño medio de las empresas.

estructura económica y el consiguiente potencial alcance disruptivo de los conflictos laborales, las condiciones en los mercados de trabajo de cada actividad, la capacidad asociativa de las organizaciones sindicales y sus estrategias de negociación.

En otras palabras, se espera que, dada la capacidad de pago de cada actividad, cuanto mayor sea el poder disruptivo, más se incremente la demanda de trabajo y más consolidada se encuentre la capacidad asociativa sindical, más altos serán los niveles salariales. En cambio, *a priori* no se puede plantear una única hipótesis acerca de la relación entre estrategias sindicales de negociación y resultados salariales, sino dos alternativas. Por una parte, que –*ceteris paribus*– una mayor propensión sindical a aplicar medidas de fuerza estaría asociada con mejores resultados salariales. Por la otra, que como en las actividades más estratégicas no sería necesario ejercer ese tipo de presión más confrontativa para obtener mejores niveles salariales, no existiría necesariamente una asociación positiva entre incidencia del conflicto y niveles salariales; es decir que el impacto del nivel de conflictividad sobre los salarios dependería del grado de poder disruptivo. En este sentido, las dimensiones analizadas resultan relevantes también para identificar a través de la investigación empírica interrelaciones entre determinantes e instrumentos de ejercicio del poder.

Análisis empírico

El objetivo del análisis empírico es explorar, a través de la aplicación de modelos de regresión multivariada estimados por mínimos cuadrados ordinarios, las relaciones entre tres dimensiones: fuentes de poder sindical, estrategias sindicales implementadas para lograr los objetivos salariales y niveles de salario alcanzados en la negociación entre empresas y sindicatos. Si bien el propósito no es explicar el nivel del salario, de hecho se pueden extraer conclusiones también desde esta perspectiva.

La selección de las variables incluidas en los modelos de regresión para representar cada una de las dimensiones consideradas se definió en función del modelo teórico que orienta el estudio en el marco de las limitaciones impuestas por la información disponible. Como se señaló, el análisis se centra en el período 2006-2010. Considerar un lapso de cinco años, como este, permite un acercamiento al interjuego de las dimensiones estudiadas en un mediano plazo en el que, en principio, se reflejarían las tendencias estructurales que caracterizan a cada variable.

En el análisis se comparan 32 actividades económicas del sector privado –según la categorización de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), revisión 3– para las cuales fue posible compatibilizar la información proveniente de fuentes muy diversas:¹⁶ registros administrativos sobre empresas, empleo y salarios; la matriz insumo-producto de 2004, que permite cuantificar la magnitud de las transacciones comerciales entre actividades; la encuesta a hogares de 2001 sobre condiciones de vida de la población, que relevó datos que posibilitan una aproximación a las tasas de afiliación sindical; la compilación de conflictos laborales; y el censo económico de 2004/2005, que proporciona información sobre grado de concentración de cada sector.

¹⁶ Esta compatibilización implicó que la desagregación sectorial incluyera actividades que se clasificaron según el CIIU a dos dígitos y otras clasificadas según el CIIU a tres o a cuatro dígitos (véase el listado de los sectores examinados en el cuadro A1 del Anexo).

Variables en los modelos de regresión

En consonancia con otros trabajos sobre poder sindical en la determinación salarial, los modelos de regresión consideran como variable dependiente al salario nominal promedio de las distintas actividades económicas del sector privado, es decir, los salarios efectivamente pagados por las empresas.¹⁷ Estos –aunque también reflejan otros aspectos– permiten captar el resultado combinado de dos tipos de negociaciones salariales en cada actividad económica. Por una parte, de las negociaciones sectoriales o de empresa que se plasman en el complejo entramado de cláusulas salariales incluidas en los convenios y acuerdos colectivos de trabajo homologados por el gobierno –que establecen valores ya sea vigentes o diferidos, en términos absolutos o relativos, remunerativos o no remunerativos, de los salarios básicos y de diversos adicionales y bonos–. Por la otra, de los también complejos acuerdos salariales alcanzados por los sindicatos en las empresas, acuerdos que no se registran en el organismo estatal correspondiente. La variable dependiente es, entonces, el nivel del salario nominal de los asalariados de cada sector registrados en el sistema de seguridad social, promedio 2006-2010 –expresado en forma logarítmica.

Según las hipótesis de trabajo planteadas, las variables independientes –que se describen a continuación– reúnen aquellas que operacionalizan las distintas fuentes de poder sindical (poder disruptivo de origen estructural, situación en el mercado de trabajo, capacidad asociativa), las estrategias sindicales de negociación y la capacidad de pago –como variable de control.¹⁸

Fuentes de poder sindical. Tres variables permiten un acercamiento a los determinantes del poder sindical diferencial entre actividades económicas:

1. *Poder disruptivo (derivado de la posición de cada actividad en la estructura económica).* Se construyeron dos variables: poder disruptivo “hacia atrás” –construyendo cada actividad como receptora o demandante de bienes y servicios (insumos) provenientes de otras actividades– y “hacia adelante” –tomándola como proveedora de insumos a otras actividades–. Para ello, a partir de la información que registra la matriz insumo-producto (MIP) sobre las transacciones comerciales entre sectores económicos,¹⁹ se calcularon los coeficientes de la matriz de Leon-

¹⁷ Se analizan los salarios nominales, ya que, al existir un único deflactor –el precio de la canasta de consumo–, este afecta por igual a los salarios de todos los sectores. Los datos se refieren a las remuneraciones brutas anuales según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Los descuentos legales inciden sobre todos los sectores en la misma proporción, por lo que las distancias relativas entre remuneraciones netas sectoriales son las mismas que entre las remuneraciones brutas.

¹⁸ Sería necesario tener en cuenta también la incidencia sobre el salario promedio sectorial de la estructura del empleo según niveles de calificación, pero no se dispone de información con el nivel de desagregación requerido que consideremos adecuada para caracterizar dicha variable. No obstante, la variable “tamaño medio del establecimiento” que, como se verá luego, se utiliza como *proxy* de la capacidad de pago sectorial, permite también controlar, en alguna medida, la influencia de la composición del empleo según calificaciones, ya que la proporción de profesionales y técnicos en el empleo, ya sea total o registrado, tiende a incrementarse a medida que aumenta el tamaño del establecimiento y la de trabajadores no calificados a disminuir (estimaciones propias con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos, varios años). También podría llegar a incidir sobre el salario promedio de cada actividad la cantidad de horas trabajadas, pero no es posible considerar esta variable debido a la ausencia de información apropiada.

¹⁹ Se utilizó la MIP 2004 a partir de la actualización de la MIP 1997 por el método RAS. Véase Malizia y Bond (1974).

tieff, que contempla los vínculos directos e indirectos.²⁰ Estos coeficientes permiten estimar el costo económico potencial total –“hacia adelante” y “hacia atrás”–, que implicaría la interrupción de la producción debido a un conflicto salarial.²¹ En la estimación del alcance potencial de una acción disruptiva no consideramos, sin embargo, sus posibles repercusiones sobre la demanda final de bienes y servicios (consumo de los hogares, consumo del gobierno, inversión, exportaciones) y nos limitamos al análisis de los vínculos intersectoriales que se establecen en el interior del país. Finalmente, a partir de esas dos variables continuas, se generaron variables dicotómicas (*dummies*), que se categorizaron en función de que la magnitud de las transacciones comerciales fuera superior o inferior al promedio de los sectores considerados: si son superiores se trata de actividades con mayor poder disruptivo potencial (poder estructural = 1). En los modelos de regresión se probaron, alternativamente, las variables continuas y las *dummies*.

2. *Situación en el mercado de trabajo específico de cada actividad.* Este factor, que se aproxima a través de la evolución de la demanda de fuerza de trabajo sectorial, podría condicionar las posibilidades de ejercer el poder conferido tanto por la capacidad asociativa como por la posición estratégica de cada actividad. La variable incluida en los modelos de regresión es la tasa de variación del empleo sectorial: incremento porcentual anual promedio del empleo registrado durante el período 2006-2010 (SIPA).

3. *Capacidad asociativa.* La variable que se considera en los modelos de regresión es la tasa de afiliación sindical sectorial, alternativamente la del total de los asalariados ocupados –que también depende del peso de la tasa de no registro en cada actividad– y la de los asalariados ocupados registrados. Esta variable se construyó a partir de estimaciones propias con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de 2001, que permite una aproximación a las tasas de afiliación según rama de actividad con la suficiente desagregación. Estas estimaciones deben ser consideradas con reservas. Por una parte, dado el nivel de desagregación utilizado, en muchos sectores el error muestral es elevado, a raíz de la escasa cantidad de casos. Por la otra, las tasas de afiliación sindical podrían estar sobreestimadas, porque la pregunta en la ECV acerca del “descuento por cuota sindical” podría haber generado confusión entre cuota de afiliación, cuota de solidaridad y aportes a las obras sociales.²² Sin embargo, se puede suponer que el grado de sobreestimación no difiere substancialmente entre actividades, lo cual permite una comparación intersectorial.²³

20 Para más detalles sobre el procedimiento, véase Schuschny (2005).

21 Esta metodología se inspira en los trabajos citados de Perrone (1983), Perrone *et al.* (1984), Wallace *et al.* (1989), Cortés y Jaramillo (1980).

22 Al respecto, véase Marshall y Groisman (2005). Por otra parte, la encuesta interroga solo acerca de la retención por el empleador de la cuota sindical, y queda así excluida la minoría de afiliados que aportan la cuota directamente, lo cual sería fuente de subestimación en algunas actividades en las que los sindicatos admiten la modalidad de pago directo (*ibid.*).

23 La fuente utilizada (ECV) no registra información para las actividades desagregadas a cuatro dígitos, por lo cual la tasa de sindicalización del sector “producción, procesamiento y conservación de carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas” (151) se repitió arbitrariamente para sus subsectores a cuatro dígitos incluidos (1511-1512 y 1513-1514) en las 32 actividades analizadas.

Estrategias sindicales. La variable elegida para expresar las estrategias de negociación desplegadas por los sindicatos para obtener determinados objetivos salariales registra la incidencia sectorial de los conflictos por reclamos salariales.²⁴ Se considera para cada sector la cantidad total de conflictos (medidas de fuerza bajo distintas modalidades: anuncios y alertas, huelgas, movilizaciones, bloqueos, ocupaciones) impulsados por organizaciones sindicales (sindicatos, uniones, asociaciones, federaciones, coaliciones, comisiones internas o delegados sindicales) y originados en demandas salariales, que se desarrollan ya sea en un único establecimiento, en más de uno o en toda la actividad.²⁵ La variable –incidencia del conflicto– resulta de la suma de los conflictos anuales en cada sector durante el período 2006-2010 relevados en la base de conflictos laborales del MTEYSS, ponderada por el volumen promedio del empleo de cada sector en el mismo período (SIPA).

Capacidad de pago. Por último, los modelos de regresión incluyen variables que permiten una aproximación a la capacidad de pago diferencial de las distintas actividades económicas del sector privado que, como se ha demostrado en la literatura, es un determinante central de los niveles y variaciones salariales. Dada la falta de información para construir las variables “nivel y evolución de la productividad” o “intensidad de capital” –que serían las más adecuadas para aproximarnos a la capacidad de pago– para la totalidad de los sectores con el nivel de desagregación seleccionado, en los modelos de análisis se incluyeron como *proxies* de capacidad de pago alternativamente las variables “tamaño medio de las empresas” –en términos de empleo– y “grado de concentración”, estimado mediante la participación de las grandes empresas –primeras veinte– en el valor agregado.²⁶ Las variables “grado de concentración” y “tamaño medio de las empresas” no necesariamente miden lo mismo, ya que las grandes empresas pueden explicar una alta proporción del valor agregado sectorial, pero coexistir con gran cantidad de empresas pequeñas que reducen el tamaño promedio de la empresa en la actividad. Por otra parte, mientras que la primera se basa en datos de 2004, año transicional hacia la recuperación económica, la segunda se refiere al promedio del período 2006-2010, mayormente expansivo.

²⁴ Debido a la ausencia de información sistematizada desagregada por actividad económica, no se incluyen en los modelos de análisis indicadores referidos a la negociación colectiva propiamente dicha, como la frecuencia de la negociación y la duración del proceso de negociación.

²⁵ Sobre la construcción de la variable “incidencia de conflictos por reclamos salariales”, véase Barrera Insua (2015). Esta variable considera solo la cantidad de conflictos y no la modalidad, intensidad, duración o alcance de cada conflicto, por varias razones. Se comprobó que ni el tipo de conflicto ni su alcance tendrían influencia sobre los resultados: la cantidad de conflictos con huelga ordena a las actividades económicas casi exactamente igual que la cantidad de los conflictos totales, y lo mismo ocurre con los conflictos que abarcan a todo el sector de actividad y los conflictos totales, que incluyen también a los que se localizan en uno o más establecimientos o empresas (Pearson igual a 0,997 y a 0,955, respectivamente, ambos significativos al 0,01; estimaciones propias con datos de la base de conflictos, MTEYSS). La información sobre duración del conflicto –en jornadas– se circunscribe a las huelgas, por lo que la utilización de este indicador implicaría omitir cerca de la mitad de los conflictos salariales. Por último, la información sobre trabajadores involucrados en cada conflicto también se restringe a las huelgas; además, el dato sobre cantidad de huelguistas es una aproximación –basada en la relación entre empleo y una estimación de la cantidad de afiliados al sindicato convocante al paro; véase MTEYSS (2016)– que no nos parece apropiada para nuestro estudio.

²⁶ Como la fuente de información para esta variable (censo económico 2004/2005) no proporciona información para los sectores agropecuario y construcción, en los modelos en los que se incluyó esta variable el análisis se circunscribió a 30 de los 32 sectores económicos seleccionados.

En el cuadro 1 se presentan las estadísticas descriptivas sintéticas para las variables dependiente e independientes.

CUADRO 1
Estadísticas descriptivas de las variables incluidas
en los modelos de regresión

	N	Media	Coef. de variación	Mínimo	Máximo
VARIABLE DEPENDIENTE					
Salario medio^a	32	3.851	0,46	1.564	8.847
VARIABLES INDEPENDIENTES					
Conflictos ponderados por empleo^b	32	0,0005	2,07	0,0000	0,0060
Poder disruptivo “hacia adelante” (coef)^c	32	1,80	0,45	1,00	4,28
Poder disruptivo “hacia atrás” (coef)^c	32	1,74	0,22	0,64	2,38
Tamaño medio de la empresa^d	32	36,94	1,20	5,06	234,75
Tasa de sindicalización de registrados^e	32	63,78	0,30	14,40	100,00
Tasa de sindicalización total^e	32	45,31	0,38	7,50	90,20
Tasa de variación anual media del empleo^f	32	0,13	0,86	-0,13	0,45
Concentración económica^g	30	58,51	0,46	3,84	99,99

Fuente: Estimaciones propias con base en datos de: ^a remuneraciones brutas promedio para el período 2006-2010 (SIPA, MTEySS); ^b conflictos totales (Base de Conflictos Laborales, MTEySS) ponderados por empleo registrado promedio 2006-2010 (SIPA, MTEySS); ^c MIP de la Argentina, 2004, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); ^d cantidad de empresas y volumen de empleo registrado, promedios 2006-2010 (SIPA, MTEySS); ^e Encuesta de Condiciones de Vida (SIEMPRO, 2001); ^f empleo registrado promedio 2006-2010 (SIPA, MTEySS); ^g Censo Nacional Económico 2004/2005 (participación de las primeras veinte empresas en el valor agregado), INDEC.

Discusión de resultados

Los resultados de las regresiones multivariadas sugieren que, en el caso argentino, una vez controlada la influencia de la capacidad de pago diferencial de cada actividad, tanto el potencial alcance disruptivo de una acción sindical como la tasa de afiliación sindical están positivamente asociados con los niveles salariales de las distintas actividades económicas del sector privado (cuadro 2).²⁷ En otras palabras, dos de las fuentes de poder sindical que se exploran en este trabajo –el poder disruptivo de origen estructural y la capacidad asociativa– tienen impacto sobre los salarios relativos. Al respecto, es necesario subrayar la importancia de tres observaciones.

La primera es que la influencia de la posición de cada actividad en los encadenamientos económicos se circunscribe al alcance disruptivo “hacia adelante” –actividades en tanto “proveedoras”–, ya que el coeficiente de la variable dicotómica que identifica las relaciones “hacia atrás” –actividades en tanto “compradoras”– no resulta

²⁷ En el cuadro A2 (Anexo) se presentan algunas formulaciones alternativas de los modelos de regresión, incluidas las variables que no resultaron estadísticamente significativas.

estadísticamente significativo (cuadro A2, Anexo). Este resultado difiere del alcanzado para el caso de los Estados Unidos (Wallace *et al.*, 1989).

La segunda es que en los modelos que aproximan la capacidad de pago mediante la variable tamaño medio de la empresa, el coeficiente correspondiente al poder disruptivo “hacia adelante” es estadísticamente significativo cuando se lo trata como variable dicotómica (modelos 1 y 2, cuadro 2), pero esto no ocurre cuando se lo estima por medio de la variable continua (cuadro A2, Anexo). Sin embargo, cuando se reemplaza tamaño medio de la empresa por grado de concentración –el otro *proxy* de capacidad de pago–, el coeficiente correspondiente al poder disruptivo “hacia adelante” estimado como variable continua pasa a ser significativo (modelo 3, cuadro 2, que excluye los sectores agropecuario y construcción). Como la variable continua es más “exigente” que la dicotómica, este resultado refuerza la conclusión acerca de la importancia que tiene el poder disruptivo de origen estructural en la negociación salarial.

La tercera observación es que el coeficiente correspondiente a la variable tasa de sindicalización es estadísticamente significativo cuando se considera la tasa de afiliación del conjunto de los asalariados de cada actividad, tanto registrados en el sistema de seguridad social como no registrados (cuadro 2), pero no lo es cuando la tasa de afiliación se refiere solo a los asalariados sindicalizables, es decir, los registrados (cuadro A2, Anexo). Esta situación podría sugerir que, más que la tasa de afiliación sindical, lo que tiene impacto sobre los salarios es la incidencia del empleo no registrado en cada actividad, bajo la hipótesis según la cual existiría una asociación inversa entre peso del empleo no formalizado y salarios de los trabajadores registrados. Sin embargo, también podría argumentarse que una mayor incidencia del empleo no registrado coarta la propia capacidad asociativa. En este sentido, la asociación significativa entre tasa de sindicalización de registrados y no registrados y salarios relativos podría reflejar el efecto combinado de ambos factores, tema que requiere mayor exploración. En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que, como se señaló anteriormente, en muchos de los sectores analizados el error muestral de la estimación de las tasas de afiliación sindical es elevado.

Los resultados presentados en el cuadro 2 muestran que también las formas que asumen las estrategias sindicales de negociación salarial tienen impacto sobre los diferenciales salariales.²⁸ Es interesante que el coeficiente positivo de la incidencia del conflicto continúa siendo estadísticamente significativo aun cuando se controla la influencia sobre los salarios del alcance del poder disruptivo estructural (cuadro 2); es decir, más allá de que este último sea elevado o bajo, la propensión sindical a promover acciones confrontativas influye sobre los salarios relativos. Este resultado no sería coherente con la hipótesis mencionada según la cual en los sectores con alto poder estratégico los sindicatos no necesitarían llegar al punto de tener que aplicar medidas de fuerza. El coeficiente positivo significativo correspondiente al grado en que los sindicatos recurren a medidas de fuerza para obtener sus demandas salariales es un resultado destacable, ya que *a priori* se podría haber pensado que la incidencia de las medidas de fuerza en el mediano plazo –el período estudiado– no

²⁸ A partir de una metodología diferente, Barrera Insua (2017) también concluye que en el caso argentino los conflictos resultan significativos en la explicación de los diferenciales salariales entre sectores económicos.

CUADRO 2
Modelos de regresión: efectos salariales de variables
asociadas al poder sindical
 Variable dependiente: salario medio (logaritmo)

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Conflictos ponderados por empleo	167,5*** (41,052)	217,1*** (53,389)	136,7** (54,243)
Poder disruptivo "hacia adelante" (<i>dummy</i>)	0,254*** (0,082)	0,325*** (0,109)	---- ----
Tasa de sindicalización total	0,014*** (0,003)	0,011** (0,004)	0,009** (0,004)
Tamaño medio de la empresa	0,019*** (0,003)	0,002 (0,002)	---- ----
Concentración económica	---- ----	---- ----	0,009*** (0,002)
Poder disruptivo "hacia adelante" (coef.)	---- ----	---- ----	0,226*** (0,080)
Tasa de sindicalización total x Tamaño medio de la empresa	-0,0002*** (0,00004)	---- ----	---- ----
Constante	7,114*** (0,148)	7,342*** (0,189)	6,780*** (0,276)
Observaciones	32	32	30
R2 ajustado	0,750	0,549	0,584

Notas: Errores estándar entre paréntesis; * p -valor < 0,10; ** p -valor < 0,05; *** p -valor < 0,01. Se testeó la normalidad de la variable dependiente y los residuos. Los modelos utilizados no presentan autocorrelación, heterocedasticidad o multicolinealidad. En el modelo 1 se introdujo un término de interacción que permitió "limpiar" el efecto de colinealidad que se presentaba entre tasa de sindicalización y tamaño medio de la empresa.

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos provenientes de las fuentes citadas en el cuadro 1.

necesariamente tendría impacto sobre el *ranking* salarial, que es una construcción histórica que cambia de manera muy lenta. Sin embargo, en apoyo al resultado obtenido se puede argumentar que, como se discutió con anterioridad, los diferenciales entre actividades en la incidencia del conflicto en el período analizado no expresan diferencias entre estrategias coyunturales, sino que reflejan comportamientos sindicales tradicionalmente más o menos confrontativos.

Por su parte, como es de esperar en función de resultados señalados con frecuencia en la literatura sobre determinación del salario, la capacidad de pago diferencial –cuyo *proxy* es el tamaño medio de las empresas o, alternativamente, el grado de

concentración— muestra coeficientes positivos significativos (modelos 1 y 3, cuadro 2). Como las variables tamaño medio de la empresa y tasa de sindicalización de los asalariados (registrados y no registrados) están correlacionadas (Pearson = 0,598, significativo al 0,01), los coeficientes que corresponden a las dos variables resultan ambos significativos solo cuando se incluye en el modelo el término de interacción que permite eliminar el efecto de la colinealidad (modelo 1, cuadro 2).

Por último, contrariamente a la hipótesis planteada, la situación en el mercado de trabajo sectorial, también fuente de poder, estimada por las tasas de variación del empleo, no tendría influencia sobre los niveles salariales relativos (cuadro A2, Anexo), lo cual podría deberse a que la evolución en el mediano plazo del empleo sectorial no necesariamente sería representativa de las tendencias en la demanda de fuerza de trabajo en el largo plazo y, por lo tanto, resultaría demasiado coyuntural como para influir en el *ranking* salarial generado históricamente. De hecho, las diferencias interactividades entre tasas de variación del empleo están asociadas de forma positiva con los diferenciales en las tasas de variación salariales en el mismo período.²⁹

En síntesis, en el caso argentino, además de la capacidad de pago diferencial, resultan decisivos en la determinación de los salarios relativos el mayor o menor alcance potencial del poder disruptivo “hacia adelante” de una medida de fuerza, el grado de organización sindical expresado en las tasas de afiliación y el carácter más o menos confrontativo de las tradiciones sindicales en la disputa por las reivindicaciones salariales.

Observaciones finales

El poder sindical diferencial es un factor determinante en la configuración de los salarios sectoriales. Ante la imposibilidad de “medir” su incidencia en forma directa, la investigación se planteó establecer si los salarios relativos se vinculan con dos dimensiones que permiten una aproximación indirecta al grado de poder sindical: por una parte, los determinantes o fuentes del poder y, por la otra, las estrategias sindicales en la negociación salarial, mediante las cuales se ejerce o intenta ejercer ese poder. Subyace a este enfoque el supuesto según el cual, una vez controlada la influencia de la capacidad de pago que caracteriza a cada sector, los resultados salariales serían los mejores indicadores del poder sindical y, en consecuencia, las variables que están asociadas con los salarios relativos también constituirían indicadores apropiados del poder sindical. Con ese objetivo, se analizaron, a través de la aplicación de modelos de regresión multivariada, las interrelaciones entre dichas variables en la Argentina, focalizando en el sector privado.

El modelo de análisis propuesto consideró tres variables que se refieren a los determinantes del poder sindical y una que expresaría la estrategia sindical de negociación salarial. Con respecto a los primeros, se retomó una línea que desarrollaron algunos autores en los años setenta y ochenta, que había colocado el énfasis en el impacto sobre los salarios relativos del “poder estratégico” diferencial, que depende del alcance potencial de una acción sindical disruptiva, derivado de la mayor o

²⁹ El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,437, significativo al 0,05 (estimaciones propias a partir de datos de las fuentes citadas en el cuadro 1).

menor importancia de cada actividad en el sistema de relaciones económicas interdependientes. Las tendencias diferenciales en la demanda de fuerza de trabajo es otro posible determinante estructural del poder sindical, que incluimos en el análisis. Por último, se consideró la capacidad asociativa de las organizaciones sindicales, reflejada en las tasas de sindicalización, un determinante del poder sindical ampliamente estudiado en la literatura. Respecto de las estrategias sindicales, la variable seleccionada es la incidencia diferencial de los conflictos por reclamos salariales.

Aunque la investigación se centró en un período de mediano plazo (2006-2010), las variables analizadas en su mayoría resultan de procesos de largo plazo. Es el caso tanto del *ranking* de las actividades económicas según sus niveles salariales –variable dependiente–, como de los diferenciales entre actividades en la capacidad de pago, en el alcance potencial de una acción sindical disruptiva –consecuencia de factores estructurales– y en las tasas de sindicalización. Sería también el caso de la incidencia diferencial de los conflictos salariales, producto de la aplicación de estrategias que, en general, tienden a replicar comportamientos ya tradicionales de cada sindicato.

Los análisis de regresión multivariada permitieron comprobar que, en el caso argentino, la mayoría de las variables independientes elegidas incide sobre los salarios. En efecto, una vez controlada la influencia de variables que indican la capacidad de pago de cada sector, la asociación positiva entre salarios relativos y poder disruptivo “hacia adelante”, tasa de sindicalización e incidencia de los conflictos salariales es estadísticamente significativa en los modelos de regresión presentados, por lo cual –en respuesta al interrogante que nos habíamos planteado– se puede argumentar que las tres variables constituirían indicadores apropiados para una aproximación empírica al poder sindical en la negociación salarial que no se base únicamente en los niveles salariales comparativos. En cambio, la tendencia en la demanda de fuerza de trabajo sectorial no resulta un factor relevante, posiblemente porque se trata de una variable que expresa una situación más coyuntural.

No obstante, dos puntos quedan abiertos. Uno de ellos es que es necesario explicar por qué el alcance “hacia atrás” de un potencial conflicto no afectaría los salarios del mismo modo que el poder disruptivo “hacia adelante”. Por su parte, la influencia de la capacidad asociativa de los sindicatos, expresada por el nivel de afiliación, requiere mayor investigación, puesto que la variable cuyo coeficiente resulta estadísticamente significativo es la sindicalización del conjunto de los asalariados, registrados y no registrados –que refleja también el peso del empleo no registrado en cada sector– y no la de los asalariados registrados.

Por último, se pueden señalar tres líneas de investigación cuyo desarrollo complementaría el análisis presentado. En primer lugar, queda pendiente un estudio del alcance disruptivo potencial de los conflictos salariales que incluya no solo los encadenamientos intersectoriales –a los que se restringió este trabajo–, sino también las repercusiones que los conflictos podrían tener sobre la demanda final (consumo de los hogares y el gobierno, inversión y exportaciones) y, por lo tanto, sobre la economía. Sería importante analizar, por ejemplo, el efecto disruptivo potencial de una hipotética paralización de exportaciones que reduzca el ingreso de divisas, o el impacto de una caída en la oferta de bienes cruciales de consumo masivo, que además podría tener fuertes repercusiones sociales, del mismo modo que los conflictos que traban la provisión de servicios básicos. En segundo lugar, también queda pendiente profundizar en la investigación de las interrelaciones entre fuentes de poder sindical y estrategias sindicales tradicionales en cuanto a la implementación de medidas de

fuerza. Y, finalmente, sería interesante llevar a cabo estudios similares en otros países para verificar si los vínculos entre determinantes del poder sindical, estrategias de negociación y resultados salariales identificados en el caso argentino se reproducen en otros contextos nacionales.

ANEXO

CUADRO A1
Sectores económicos analizados

Sectores	Grupo / clase	Descripción sectorial
1	01-02	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
2	05	Pesca y servicios conexos
3	10 a 14	Explotación de minas y canteras
4	1511-1512	Producción y procesamiento de carne y pescado
5	1513-1514	Preparación de frutas, hortalizas y legumbres; aceites y grasas
6	152	Productos lácteos
7	153-154	Elaboración de productos alimenticios n.c.p.
8	155	Elaboración de bebidas
9	160	Productos de tabaco
10	17 a 19	Fabricación y confección de productos textiles y cuero
11	20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho
12	21-22	Fabricación de papel, productos de papel, edición e impresión
13	23	Refinación de petróleo
14	24	Fabricación de sustancias y productos químicos
15	25	Fabricación de productos de caucho y plástico
16	261	Vidrio y productos de vidrio
17	269	Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.
18	27 a 33	Metalmecánica (excl. Automotores)
19	34-35	Automotores y otros transportes
20	361	Muebles y colchones
21	369-371-372	Otras industrias manufactureras
22	40-41	Electricidad, gas y agua
23	45	Construcción
24	50 a 52	Comercio
25	55	Hoteles y restaurantes
26	60	Transporte terrestre
27	61	Transporte marítimo
28	62	Transporte aéreo
29	63	Actividades de transporte complementarias
30	64	Almacenamiento y Comunicaciones
31	65 a 67	Intermediación financiera
32	70 a 74	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler

Nota: Sectores categorizados según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, revisión 3.

Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas.

CUADRO A2
Modelos de regresión: efectos salariales de variables
asociadas al poder sindical
Variable dependiente: salario medio (logaritmo)

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Conflictos ponderados por empleo	221,5*** (71,571)	178,9** (77,913)	141,1*** (48,489)	199,9*** (70,499)	143,3** (61,127)	122,559* (66,463)
Poder disruptivo “hacia adelante” (coef.)	0,036 (0,088)	-0,018 (0,090)	--- ---	--- ---	0,210** (0,087)	0,195** (0,089)
Poder disruptivo “hacia atrás” (coef.)	-0,074 (0,180)	-0,149 (0,186)	--- ---	--- ---	-0,077 (0,146)	--- ---
Poder disruptivo “hacia adelante” (dummy)	--- ---	--- ---	0,222** (0,092)	0,313** (0,136)	--- ---	--- ---
Poder disruptivo “hacia atrás” (dummy)	--- ---	--- ---	-0,088 (0,092)	0,041 (0,128)	--- ---	--- ---
Tamaño medio de empresa	0,002 (0,002)	0,004* (0,002)	0,021*** (0,004)	0,004** (0,002)	--- ---	--- ---
Concentración económica	--- ---	--- ---	--- ---	--- ---	0,009*** (0,003)	0,010*** (0,003)
Tasa de sindicalización total	0,009* (0,005)	--- ---	0,013*** (0,003)	--- ---	0,008* (0,004)	--- ---
Tasa de sindicalización registrados	--- ---	0,001 (0,004)	--- ---	0,004 (0,004)	--- ---	0,002 (0,003)
Tasa de sindicalización total x Tamaño medio de la empresa	--- ---	--- ---	0,0002*** (0,00005)	--- ---	--- ---	--- ---
Tasa de variación anual media del empleo	-0,490 (0,714)	-0,589 (0,761)	0,288 (0,456)	-0,235 (0,684)	-0,302 (0,584)	-0,505 (0,567)
Constante	7,680*** (0,557)	8,234*** (0,550)	7,108*** (0,184)	7,576*** (0,297)	7,051*** (0,514)	7,142*** (0,387)
Observaciones	32	32	32	32	30	30
R2 ajustado	0,376	0,297	0,745	0,409	0,556	0,488

Notas: Errores estándar entre paréntesis; * p -valor < 0,10; ** p -valor < 0,05; *** p -valor < 0,01.

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de las fuentes citadas en el cuadro 1.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMSTRONG, K. J., BOWERS, D. y BURKITT, B. (1977). "The measurement of trade union bargaining power", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 15, N° 1, pp. 91-100.
- BARRERA INSUA, F. (2015). "La acción sindical en el conflicto salarial de la Argentina post-convertibilidad (2006-2010)", *Sociedad y Economía*, vol. 28, pp. 115-136.
- (2017). "Desigualdad salarial sectorial en la Argentina (2003-2012): entre las características productivas de los capitales y la acción sindical", tesis doctoral. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- BETCHERMAN, G. (1991). "Does technological change affect union wage bargaining power?", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 29, N° 3, pp. 447-462.
- CAMBIASSO, M. (2015). "Tradición de organización y estrategias sindicales. Un estudio sobre la organización sindical en la fábrica alimenticia Kraft-Mondelez (ex Terrabusi) en la post-convertibilidad", tesis doctoral. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- CORTÉS, F. y JARAMILLO, A. (1980). "Relaciones de poder en los conflictos laborales", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, N° 2, pp. 799-833.
- CROUCH, C. (2017). "Membership density and trade union power", *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 23, N° 1, pp. 47-61.
- DUHALDE, S. (2013). "Organización y acción en el sindicalismo de base en Argentina: un abordaje conceptual", *Revista de Sociología e Política*, vol. 21, N° 48, pp. 161-177.
- KORPI, W. (1998). "Power resources approach vs. action and conflict: on causal and intentional explanations in the study of power", en O'Connor, J. S. y Gregg, M. O. (eds.), *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 37-69.
- LÉVESQUE, C. y MURRAY, G. (2010). "Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity", *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 16, N° 3, pp. 333-350.
- MALIZIA, E. y BOND, D. L. (1974). "Empirical tests of the RAS method of interindustry coefficient adjustment", *Journal of Regional Science*, vol. 14, N° 3, pp. 355-365.
- MARSHALL, A. y GROISMAN, F. (2005). "Afiliación sindical en la Argentina: incidencia de características personales y del empleo, 1990-2001", *Estudios del Trabajo*, N° 29, enero-junio, pp. 15-40.
- MTEYSS [MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL] (2016). "La conflictividad laboral durante el año 2016". Disponible en <www.trabajo.gov.ar>.
- MURILLO, M. V. (1997). "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 37, N° 147, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, pp. 419-446.
- (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEETZ, D. y POCOCK, B. (2009). "An analysis of workplace representatives, union power and democracy in Australia", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, N° 4, pp. 623-652.
- PERRONE, L. (1983). "Positional power and propensity to strike", *Politics & Society*, vol. 12, N° 2, pp. 231-261.
- , WRIGHT, E. O. y GRIFFIN, L. J. (1984). "Positional power, strikes and wages", *American Sociological Review*, vol. 49, N° 3, pp. 412-426. Disponible en <https://doi.org/10.2307/2095284>.
- RIGBY, M. y GARCÍA CALAVIA, M. Á. (2018). "Institutional resources as a source of trade union power in Southern Europe", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 24, N° 2, pp. 129-143.
- SCHUSCHNY, A. R. (2005). *Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4737>.
- USMANI, A. (2017). "Development and Its Discontents". Nueva York: New York University, mimeo.
- WALLACE, M., GRIFFIN, L. J. y RUBIN, B. A. (1989). "The positional power of American labor, 1963-1977", *American Sociological Review*, vol. 54, N° 2, pp. 197-214.
- WOMACK, J. J. (2007). *Posición estratégica y fuerza obrera: hacia una nueva historia de los movimientos obreros*, Orensanz Escofet, L. (trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- WRIGHT, E. O. (2000). "Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise", *American Journal of Sociology*, vol. 105, N° 4, pp. 957-1002.

RESUMEN

A través de un estudio intersectorial que focaliza en el sector privado argentino, se explora el poder sindical en la negociación salarial considerando tres dimensiones: sus fuentes o determinantes, las estrategias sindicales con respecto a la forma de ejercerlo y los resultados de la negociación. Asumiendo que, una vez controlada la influencia de la capacidad de pago de cada sector, los salarios relativos serían los mejores indicadores del poder sindical de negociación, se analiza mediante modelos de regresión multivariada el impacto sobre los salarios relativos de tres determinantes del poder sindical y de una variable que expresaría la estrategia sindical. Los determinantes considerados son el alcance potencial de una acción sindical disruptiva sectorial, derivado de la posición de cada sector

en el sistema de relaciones económicas interdependientes ("poder estratégico"), la evolución de la demanda sectorial de fuerza de trabajo y la capacidad asociativa sindical, expresada en las tasas de sindicalización sectoriales. La propensión sindical a implementar medidas de fuerza, que se evidencia en la incidencia diferencial de los conflictos por reivindicaciones salariales, es la variable que indica la estrategia de negociación. Los resultados muestran que, en el caso argentino, tanto el poder estratégico y el asociativo como las estrategias sindicales efectivamente contribuyen a explicar las diferencias salariales entre actividades económicas. Por lo tanto, también estas variables permiten una aproximación empírica al poder sindical en la negociación salarial.

SUMMARY

Through a cross-industry study that focuses in the Argentinean private sector, we explore trade union power in wage bargaining considering three dimensions: its sources or determinants, union strategies in relation to how to exercise it, and bargaining results. Assuming that, once the influence of each sector's ability to pay is controlled, relative wage levels would be the best indicators of trade union bargaining power, we analyze through multivariate regression models the effect on relative wages of three determinants of trade union power and of one variable expressing wage bargaining strategies. Power sources considered are the potential scope of a sectoral disruptive trade union action, that depends on each sector's position in

the system of interdependent economic relations ("strategic power"); the evolution of labour demand in each sector; and the associational capacity of trade unions, as reflected in each sector's unionization rate. Bargaining strategies are gauged by way of unions' propensity to take industrial action, expressed in the differential incidence of wage-related conflicts. Regression results indicate that, in the Argentinean case, strategic power and associational capacity as much as trade union strategies indeed contribute to explain wage differentials across economic activities. Therefore, these variables are also appropriate indicators for an empirical approximation to trade union power in wage bargaining.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

BARRERA INSUA, Facundo y MARSHALL, Adriana
 "Poder sindical en la negociación salarial: modelo de análisis y aplicación al caso argentino".
DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 59, N° 228,
 septiembre-diciembre (pp. 251-270).
 Palabras clave: <Poder sindical> <Determinación del salario> <Sindicatos> <Negociación colectiva>.
 Keywords: <Trade union power> <Wage determination> <Trade unions> <Collective bargaining>.
 Códigos JEL: J31, J51, J52

EL *TRUEQUE* ARGENTINO O LA CUESTIÓN DEL FEDERALISMO MONETARIO (1995-2002)*

HADRIEN SAIAG**

Introducción

Para muchos, el *trueque*¹ está asociado con las páginas más negras de la historia reciente de la Argentina. Por haber alcanzado su auge en los años 2001 y 2002, el *trueque* es invariablemente interpretado como un síntoma de la crisis económica, política y social que conmovió al país por aquellos años. En tanto síntoma, se trata tanto de un reflejo de la crisis –exponer a la vista de todos el empobrecimiento de vastos sectores de la población– como de una reacción a esta –ya que la emisión de papel moneda denominado en una unidad de cuenta propia –el crédito– permitió a esos vastos sectores empobrecidos mantener a flote su economía doméstica, a pesar de que el acceso al peso se hacía cada vez más difícil–. Por eso, el *trueque* es frecuentemente asimilado a una moneda de emergencia; de la misma forma que los medios de pago emitidos por 16 provincias argentinas para pagar a sus proveedores y empleados pueden ser vistos como una reacción coyuntural a la crisis de sus finanzas (Théret, 2018a).

Si bien esta perspectiva presenta los elementos de contexto en el cual surgieron estas monedas (empobrecimiento de la clase media, explosión de la pobreza, escasez monetaria, etc.), no permite, a nuestro entender, dar cuenta de la complejidad de estos fenómenos monetarios. Si dejamos de lado las monedas provinciales –puesto que representan casos que deberían ser estudiados en sí mismos–, el hecho de asociar el *trueque* con una “moneda de emergencia” tiende a homogeneizar el fenómeno, cuando en realidad este término abarca una multitud de experiencias heterogéneas

* Agradezco a Jérôme Blanc, Keith Hart, André Orléan, Jean-Michel Servet, Bruno Théret y Florence Weber por sus comentarios sobre versiones anteriores de este texto. Una versión preliminar de este trabajo ha sido publicada en 2013 como “Le *trueque* argentin ou la question du fédéralisme monétaire (1995-2002)”, *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 2, N° 12, pp. 69-89. Traducido del francés por Eliana Pariente y Violeta Ramírez.

** Centre National de la Recherche Scientifique (IIAC/LAIOS, UMR 8177); <hadrien.saiag@ehess.fr>.

1 A lo largo de este artículo, el término *trueque* aparece en itálica para diferenciar las emisiones monetarias denominadas en crédito del intercambio no monetario, ya que nos interesa subrayar la dimensión específicamente monetaria de este fenómeno.

y singulares, en lo que a trayectorias y protagonistas se refiere –distintos tipos de organizaciones llevaron adelante estas experiencias: organizaciones ecologistas, grupos de educación popular, iglesias, punteros políticos, etc.–. Por lo tanto, limitarse a asociar el *trueque* a la crisis significa abandonar la posibilidad de un análisis detallado de las múltiples formas de organización monetaria que constituyen este fenómeno. Por eso, no es casual que las distintas investigaciones sobre el *trueque* llevadas a cabo entre los años 2000 y 2002 hayan dejado de lado esta cuestión y hayan puesto el énfasis ya sea en el contexto de exclusión social de sus integrantes (Coraggio, 2003; Félix, 2003) como en las formas de socialización que caracterizaron este fenómeno (González Bombal, 2000) o en los modos de diferenciación social agudizadas por el *trueque* (Leoni, 2003; Luzzi, 2006; Drelon, 2009; Pereyra, 2007).²

Este artículo se propone reconstruir la historia de las principales redes de *trueque* de alcance nacional, con el fin de echar luz sobre las formas de organización monetaria específicas de estas experiencias. De este modo, se inscribe en la continuidad de los trabajos llevados a cabo por un grupo de sociólogos y economistas heterodoxos (Luzzi, 2005; Plasencia y Orzi, 2007; Orzi, 2012a; Ould-Ahmed, 2008; Gómez, 2009), quienes reflexionaron sobre el *trueque* desde una perspectiva crítica del estudio de la moneda inspirándose en el institucionalismo monetario francófono (Aglietta y Orléan, 1998; Théret, 2014). Estos últimos trabajos demostraron que las instituciones monetarias toman formas muy variadas en el tiempo y el espacio, y que tal variedad solo puede explicarse haciendo referencia a las comunidades políticas que estas instituciones sostienen.³ En particular, se quiere demostrar en este trabajo que el estudio detallado de la historia del *trueque* permite problematizar nuestra concepción de la moneda y contribuir así al debate sobre el federalismo monetario, entendido este como una forma de combinar la descentralización y el pluralismo relativos a la emisión de los medios de pago, con la unicidad de un sistema de cuenta (Théret, 2018b). En la Argentina, la cuestión del federalismo monetario ha sido explorada por Julio Olivera (1992), quien consideraba la descentralización de las decisiones respecto de la emisión monetaria como íntimamente ligada al federalismo político, debido a que esta descentralización permite hacer concordar las políticas monetarias con las situaciones heterogéneas de las distintas provincias –en términos de repartición territorial de la base monetaria, de la situación del empleo o de los distintos ritmos de las actividades económicas–. Mas recientemente, Bruno Théret (2018a y 2018b) y Christian Arnsperger (2011) volvieron a reivindicar el concepto de federalismo monetario para dar cuenta de la articulación entre emisiones monetarias realizadas por parte de entidades federadas –provincias o cantones– y federales –el Estado nacional argentino y la Federación suiza, respectivamente–, con el argumento de que tal pluralidad podía contribuir a aumentar el control democrático sobre la emisión monetaria. En este artículo, se utiliza el concepto de federalismo monetario tal como lo concibe Bruno Théret, en estrecha cercanía a los conceptos propuestos por el institucionalismo monetario francófono, para resaltar las implicaciones políticas de los modos de emisión monetaria. En efecto, la historia del *trueque* puede leerse como la de un conflicto entre dos formas de emisión: por un lado, una forma de descentralización y de control democrático de la emisión monetaria en la cual los medios

2 Para una revisión más amplia de la literatura sobre el tema, véase Saiag (2016a).

3 Véase también Saiag (2016b).

de pago emitidos localmente forman parte de un sistema de envergadura nacional, basado en una sola unidad de cuenta –la Red Global de Trueque (RGT) hasta 2000, luego Red de Trueque Solidario (RTS)–; y, por otro lado, formas centralizadas de emisión monetarias –la RGT y la Red de Trueque de la Zona Oeste, a partir del año 2000–. Ahora bien, este conflicto va más allá de cuestiones meramente técnicas: cada modo de organización monetaria conlleva una forma específica de poder sobre la emisión monetaria y su legitimidad recae sobre representaciones y proyectos políticos implícita o explícitamente compartidos por sus usuarios.⁴

Este argumento será desarrollado en cuatro secciones. En la primera sección se presenta la metodología a partir de la cual se reconstituyó la historia del *trueque* entre 1995 y 2002.⁵ En las secciones siguientes se analiza la tensión entre federalismo y centralización de la emisión monetaria como el eje principal de la historia del *trueque*: la construcción de una forma de federalismo monetario a través de la emergencia de la RGT y su conflicto con dos formas de centralización de la emisión monetaria. La cuarta sección analiza las dimensiones políticas del federalismo monetario, mostrando cómo las crisis que sufrieron las principales redes de *trueque* de envergadura nacional durante 2002 revelan un hiato entre los proyectos políticos comprendidos en la arquitectura institucional de las diferentes redes y las aspiraciones de sus participantes.

Razonamiento por hipótesis

La reconstrucción de la historia del *trueque* exige tomar algunas precauciones metodológicas. Su historia “oficial” ha sido escrita por sus fundadores, mediante la publicación de cuadernillos, artículos de prensa y actas de coloquios universitarios (Primavera *et al.*, 1998; Cortesi, 2003; Laporte, 2003; Pérez-Lora, 2003; Primavera, 2003; Ravera, 2003; Sampayo, 2003). Sin embargo, estos relatos pueden resultar problemáticos: los datos que allí se encuentran son a veces contradictorios y frecuentemente demasiado vagos como para permitirnos extraer, exclusivamente a partir de ellos, conclusiones sólidas.

Para superar este obstáculo, se propone apoyar la reconstrucción de la historia del *trueque* en un razonamiento por hipótesis (Servet, 2009: cap. 4). Dado que la historia del *trueque* se presenta a la observación de manera exclusivamente fragmentaria, se propone un número reducido de postulados que, si no contradicen los fragmentos a nuestra disposición y a falta de datos más concluyentes, deben ser aceptadas como una “aproximación hipotética” a la realidad (*op. cit.*). Desde esta perspectiva, los relatos de los fundadores del *trueque* nos servirán como punto de partida; con el objeto de extraer hipótesis rigurosas, estos serán confrontados con un abanico de fuentes de la más diversa índole. Se aceptarán como “aproximaciones a la realidad” los elementos hacia los que converja la totalidad de las fuentes y que no puedan ser refutados por elementos convincentes.

⁴ Véase también Plasencia (2012) y Orzi (2012b).

⁵ Si bien las principales redes de *trueque* entraron en crisis durante 2002, el *trueque* siguió durante la década posterior, aunque de forma más localizada. Acerca de estas experiencias, véanse Orzi y Plasencia (2007); Dreton (2009); Gómez (2009); Orzi (2012a); Saiag (2016b).

Así, el presente artículo cruza los testimonios de los fundadores del *trueque* con fuentes de otros orígenes. A falta de material de archivo, la fuente primaria es un documento, testimonio directo de la historia del *trueque*: el boletín federal de créditos N° 5, publicado en septiembre de 2001 por el organismo a cargo del control de las modalidades de emisión monetaria de la RTS.⁶ Dicho documento ofrece una descripción detallada de las etapas que llevaron a la elaboración de un mecanismo de emisión monetaria propio de esta red (RTS) y de los conflictos en los que participaron las diferentes redes a nivel nacional.

Asimismo, un gran número de informaciones referidas a la historia del *trueque* proviene de una lectura fina de la literatura académica disponible –artículos, obras, tesis y tesinas– y de la identificación de los datos “brutos” allí presentados en forma de extractos de entrevistas o breves descripciones. También disponemos de publicaciones confiables en lo referente a la evolución de los tipos de participantes en el *trueque* (González Bombal, 2002; Leoni, 2003; Salles, 2006). Finalmente, la publicación de las actas de un coloquio sobre el tema (Hintze, 2003) propone una revisión detallada de los principales periódicos nacionales y algunos provinciales, ofreciendo así elementos para el análisis de la crisis que conoció el *trueque* a fines de 2002.

Debemos agregar a estas fuentes escritas dos testimonios orales recogidos en un trabajo de campo que realizamos entre agosto y diciembre de 2009. Se trata de los testimonios de la fundadora del *trueque* en el sur de la provincia de Santa Fe, Elena,⁷ y de la responsable del *trueque* en la zona norte del Gran Rosario, principal aglomeración de dicha provincia, Marita. Estas entrevistas permiten comprender mejor el funcionamiento institucional de la RGT y de la RTS, en tanto Elena y Marita han participado entre 1999 y 2002 de las reuniones del órgano encargado del control de emisión monetaria de dichas redes, la Comisión Interzonal.

De la unificación a la fragmentación de la emisión monetaria: la emergencia de una forma de federalismo monetario (1995-2000)

La primera red de *trueque* de alcance nacional –la RGT– toma forma a lo largo de distintas etapas entre 1995 y 2000. Durante esos cinco años, el *trueque* conoció un crecimiento ininterrumpido del número de participantes, en relación directa a la pauperización de la clase media argentina (Kessler, 1999), originada principalmente por la flexibilización del mercado de trabajo. Este período también se caracteriza por una serie de transformaciones de la estructura institucional de la RGT a través de procesos sucesivos de centralización y luego de fragmentación de la emisión monetaria, que dieron lugar a una forma de federalismo monetario.

El relato de los fundadores del *trueque* sobre el período 1995-2000 es poco discutido (Primavera *et al.*, 1998; Cortesi, 2003; Primavera, 2003). Se considera que el evento que marcó su creación fue una reunión de vecinos en Bernal –Zona Sur de Buenos Aires–, realizada con el objeto de intercambiar el excedente de las produc-

⁶ Disponible en <www.trueque-marysierras.org.ar/boletin.htm>. Este documento está reproducido en Saiag (2016b: 273-294).

⁷ Los nombres han sido cambiados para preservar el anonimato de las personas entrevistadas, excepto en el caso de los personajes públicos y de Marita.

ciones domésticas. Esta reunión fue impulsada por dos militantes ecologistas, Rubén Ravera y Carlos de Sanzo, que habían fundado una ong para la protección del medio ambiente denominada Programa de Autosuficiencia Regional, y por Horacio Covas, un ex empresario en cosmética que tuvo que cerrar su empresa en los años noventa por falta de compradores (Ould-Ahmed, 2008). Estas tres personas son consideradas al mismo tiempo los fundadores de la RGT. En aquella época, funcionaba únicamente una feria semanal, que comenzaba con una charla informal acerca de las distintas formas posibles de “reinventar el mercado”. Las transacciones tenían lugar en un segundo momento y el funcionamiento era el siguiente: cada participante entraba, por turno, y depositaba en la feria los objetos que proponía; su valor, estimado gracias a una unidad de cuenta propia –el crédito–, era anotado en “tarjetas de intercambio” personales. A continuación, los participantes escogían los bienes que deseaban adquirir, cuyos valores eran de nuevo anotados en la mencionada tarjeta. Al final de cada feria, los saldos de cada participante eran centralizados en un libro de cuentas y luego informatizados.

Esta experiencia inicial tuvo ciertas repercusiones mediáticas –Carlos de Sanzo, Rubén Ravera y Horacio Covas participaron, entre otros, en el programa de televisión “Hora clave”–. La experiencia bernalesa se expandió a otras localidades del Área Metropolitana de Buenos Aires hasta septiembre de 1996, y adoptaba cada vez una organización similar (Echavarrí, 2003). Las deudas contraídas en una feria eran compensadas ya sea bilateral o multilateralmente, pero no era posible compensar deudas contraídas en diferentes ferias. De manera que el *trueque* tenía, por aquel entonces, la forma de un conjunto de sistemas de “compensación pura” (Blanc, 2000: 25), independientes unos de otros, próximos al sistema de “compensación dinámica multilateral de deudas y de obligaciones” de la mayoría de los Sistemas de Intercambios Locales de Francia –conocidos como *Systèmes d'Echanges Locaux*.⁸

Entre septiembre de 1996 y marzo de 1998, una serie de elementos transformaron el sistema en vigor y dieron lugar a la RGT (Hintze *et al.*, 2003; Primavera, 2003). Con el aumento del número de participantes, la gestión de los sistemas de compensación pura se volvió cada vez más complicada, de manera que fueron reemplazados por la emisión de billetes denominados en créditos. En un primer momento, al parecer los medios de pago se emitían localmente y solo valían en su feria de origen. Sin embargo, los responsables de las distintas ferias empezaron a coordinar sus actividades, hasta que los tres fundadores del *trueque*, reunidos en el Consejo Asesor del Programa de Autosuficiencia Regional (PAR), propusieron a los distintos nodos reemplazar sus créditos por medios de pagos emitidos por ellos mismos, de forma centralizada. Esta propuesta dio lugar a una situación confusa, en la cual ciertos nodos parecen haber aceptado la proposición, mientras que otros se opusieron fuertemente a la idea de centralizar la emisión monetaria. Con todo, estos eventos constituyeron el acto inaugural de la RGT, ya que a partir de entonces fue posible pasar de una feria a otra sin necesitar cambiar de moneda.

La organización monetaria de la RGT se definió durante la primera jornada del “No Dinero”, que tuvo lugar en Buenos Aires el 29 de marzo de 1998. En esta ocasión, más de 200 participantes de las distintas ferias acordaron que los nodos que pertenecían a la RGT –concentrados en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires– se

⁸ Véase Servet (1999: 183).

reagruparan en distintas zonas geográficas: Capital Federal, Zona Sur, Zona Oeste y Zona Norte. Más tarde, el *trueque* se extendió a otras provincias, pero esto no alteró el funcionamiento de la RGT, dado que los nuevos territorios fueron incorporándose a la red a través de la creación de nuevas zonas: Córdoba, Rosario y el sur de la provincia de Santa Fe, Entre Ríos, Catamarca, entre otras (Luzzi, 2005: 49). Desde entonces, cada zona se hacía cargo de la emisión monetaria en su territorio, y los nodos podían financiar sus gastos (llamadas telefónicas, pago al personal de limpieza, etc.) gracias a la emisión de créditos por la zona a la cual pertenecía. Aunque fueran emitidos de manera descentralizada –esto era perceptible en los colores y los diseños de los billetes– cualquiera de los medios de pago eran válidos en toda la red. Esto fue posible gracias a la creación de la Comisión Interzonal, compuesta por representantes de cada zona de la RGT, que tenía a cargo el control del cumplimiento de las normas de emisión monetaria.

Dichas normas fueron emergiendo paulatinamente como respuestas al principal desafío de la descentralización de la emisión monetaria: preservar la unicidad de la unidad de cuenta en toda la red. En un principio, se observaron fuertes diferenciales de inflación entre una zona y otra, debido a la ausencia de una regla cuantitativa que enmarcara una emisión descentralizada de créditos. Así es que el Boletín Federal de Créditos aclara que la cantidad de créditos en circulación:

[...] no puede ser arbitraria o muy diferente entre una zona y otra por las distorsiones que esto puede generar. En el caso de falta de circulante [...] se traban los intercambios y en el caso de exceso se produce un fenómeno muy conocido que es la inflación [los precios suben]. Pero si además hay mucho circulante en una zona, poco circulante o el circulante justo en otra se produce un fenómeno de desabastecimiento de esta última ya que los que se pueden movilizar tratan de vender sus productos en la zona de inflación donde obtienen mayores ganancias (Boletín Federal de Créditos, septiembre de 2001: 4).

Ahora bien, la existencia de disparidades demasiado fuertes en la fijación de los precios entre las diferentes zonas suscitó el riesgo de una implosión de la red por fragmentación del sistema de cuenta: por un lado, los diferenciales de inflación elevados podían traducirse en la aparición de tasas de cambio no paritarias entre créditos emitidos por diferentes zonas –o sea que en las transacciones, los créditos emitidos por la zona A no tenían el mismo valor que los créditos emitidos por la zona B–; por otro lado, los problemas generados por estos diferenciales podían conducir a ciertas zonas a retirarse de la red. Dado que el Boletín Federal de Créditos no señalaba ninguna de estas situaciones, puede suponerse que la RGT consiguió evitar tal implosión hasta el año 2000. No obstante, las entrevistas transcritas por Echavarría (2003) dejan ver que se trata de un riesgo inherente a la arquitectura institucional adoptada por la RGT. Las entrevistas de Echavarría hacen referencia a la historia de la red de la provincia de Córdoba –la Red Nacional de Trueque (RNT)–, pero es razonable suponer que la RGT estaba expuesta a riesgos análogos, dado el isomorfismo institucional de ambas redes –la RNT calcó la organización de la RGT a escala provincial–. La autora precisa que la disparidad de los criterios de emisión monetaria entre las cuatro zonas que constituían la RNT (Córdoba, Santa María, Sierras Chicas y Punilla) se tradujo en fuertes diferenciales de inflación entre las zonas, que permitieron a los participantes más móviles poner en marcha prácticas de arbitraje que llevaron al desabastecimiento de las zonas con baja inflación. Probablemente, este

proceso tomó una dimensión considerable, ya que las zonas de Punilla y Santa María decidieron separarse de la RNT y comenzaron a rechazar los créditos de las zonas de Córdoba y Sierras Chicas.

A fin de evitar la implosión, era necesario que la RGT adoptase un mecanismo que permitiera limitar los diferenciales de inflación entre las distintas zonas. Ante este problema, la propuesta de la Comisión Interzonal no fue la de centralizar la emisión monetaria –lo que, en última instancia, habría unificado los criterios de emisión y de distribución– sino, por el contrario, se mostró inflexible en el mantenimiento de la descentralización de la emisión monetaria. Esto, sobre la base de dos argumentos: por un lado, rechazaba la sumisión a un poder central y defendía la promoción del desarrollo local –“la descentralización de la edición de créditos tiene el propósito de fortalecer los desarrollos locales y evitar la dependencia de un poder centralizado que edite y maneje el crédito” (Comisión Federal de Créditos, septiembre de 2001: 1)–; por el otro, se insistía en la heterogeneidad de las necesidades monetarias en el territorio argentino: “No se pueden establecer criterios [de emisión monetaria] rígidos [...], ya que existen distintas realidades en el país [...]. Lo importante es que la zona [...] utilice la facultad de poder editar sus propios créditos con un sistema de control que garantice transparencia. Esta autonomía en la edición permitirá a la zona o región planificar y dinamizar su economía” (*idem*: 2).

Para limitar los diferenciales de inflación entre las distintas zonas sin imponer un solo criterio de emisión de los créditos, la Comisión Interzonal reafirmó el rol protagónico de las zonas en la emisión descentralizada de los créditos, al tiempo que estableció un marco general al que cada zona debía adecuarse para que sus créditos fueran aceptados por las demás zonas: “La descentralización de la edición es sinónimo de autonomía, libertad, soberanía [...]. Pero la descentralización [...] necesita la utilización de mecanismos que permitan el uso de *todos los créditos en toda la red*, esto significa buscar mecanismos de unificación del uso de la diversidad de créditos” (*idem*: 2; destacado en el original).

De esta manera, la Comisión Interzonal fijó un tope cuantitativo a la emisión descentralizada de créditos y estableció un monto “límite de 100 créditos por socio” (*idem*: 3), que cada zona debía respetar. A partir de ese momento, la importancia de la Comisión Interzonal en la arquitectura institucional de la RGT se acrecentó, y fue la encargada de velar por el respeto de este nuevo tope cuantitativo y por la división territorial operada por la red –ninguna zona debía emitir en el territorio de otra zona–. Por lo tanto, se trata efectivamente de una forma posible de federalismo monetario, en el que las entidades federadas –las zonas– se someten a sí mismas a un conjunto de reglas tendientes a asegurar la unicidad –de la unidad de cuenta– en la diversidad –de emisores de medios de pago.

El federalismo contra la centralización de la emisión monetaria

A partir del año 2000, la RGT sufrió dos importantes escisiones que dieron lugar al nacimiento de la RTZO y de la RTS. Si bien algunos autores analizan estos eventos como el resultado del enfrentamiento entre proyectos de transformación radical del capitalismo y proyectos de adaptación del capitalismo para los más pobres (Montillet, 2006; Powell, 2006), a nuestro entender la razón principal de estas escisiones tiene que ver con el cuestionamiento de la organización monetaria que prevaleía en

la RGT. Para los líderes de la Zona Sur, la descentralización de la emisión monetaria representaba un obstáculo a la expansión territorial de la red; mientras que para el líder de la Zona Oeste, esta característica impedía un manejo eficiente de los asuntos monetarios. Este conflicto dio lugar al nacimiento de dos formas diferentes de centralización de la emisión monetaria, a través de la reorganización de la RGT por parte de sus tres fundadores y de la creación de la RTZO. Los integrantes de las otras zonas mantuvieron el federalismo monetario que prevalecía en los orígenes del RGT, pero decidieron cambiar el nombre de la red a la RTS, para diferenciarse del proyecto centralizador de los fundadores de la RGT.

Un doble cuestionamiento al federalismo monetario

El origen de las tensiones internas que condujeron a una implosión de la RGT está íntimamente relacionado con el cuestionamiento del principio de descentralización de la emisión monetaria. Hasta el año 2000, los fundadores del *trueque* controlaban la Zona Sur del Área Metropolitana de Buenos Aires y, a ese título, eran responsables de la emisión monetaria de la zona. Sin embargo, pronto fueron acusados de no respetar las reglas establecidas por la Comisión Interzonal –se los acusaba, por ejemplo, de infringir el principio de descentralización de la emisión monetaria al ocuparse de la emisión de medios de pago para la zona de Mendoza de 1997 a 1999 (McClanahan, 2003: 90-96)–. Las tensiones entre los líderes de la Zona Sur –los “fundadores” del *trueque*– y los representantes de otras zonas crecieron tras la decisión de los primeros de poner créditos emitidos por la Zona Sur a disposición de todas aquellas personas que desearan abrir un nuevo nodo, con el objetivo de acelerar la expansión territorial de la red. Los detractores de esta política, conocida como “franquicia social”, acusaron a los fundadores de sacar un rédito exagerado de esta medida, ya que se hacía pagar 3 pesos por 50 créditos, mientras que el costo de impresión era de apenas 0,20 peso (Luzzi, 2005: 50).

Así es que los detractores de esta política acordaron llevar el conflicto a la Comisión Interzonal (Pérez-Lora, 2003; Primavera, 2003; Sampayo, 2003). Las tensiones recién evocadas culminaron en septiembre de 2000, cuando Rubén Ravera, Carlos de Sanzo y Horacio Covas abandonaron la reunión de la Comisión sin haber respondido a los pedidos de esclarecimiento de sus cuentas (Luzzi, 2005: 50). Los representantes de cada zona debían presentar un balance detallado de las nuevas emisiones monetarias –número de billetes y valor facial–, la lista de los nodos y el número de adherentes de la zona; pero el balance presentado por los representantes de la Zona Sur solo contenía la cantidad de créditos emitidos, sin mencionar la asignación. Además, fueron acusados por las otras zonas de haber implementado un sistema de doble numeración y de haber emitido por encima de las cantidades anunciadas. A partir de entonces, los representantes de la Zona Sur ya no parecen haber participado de las reuniones de la Comisión Interzonal. Su principal meta ha sido expandir el uso de sus créditos más allá de la Zona Sur, adoptando de hecho una forma de emisión monetaria altamente centralizada pero aún reivindicando el nombre histórico de la red (RGT), ya que se los consideraban como sus fundadores. Meses más tarde, la Zona Oeste también dejó de participar de las reuniones de la Comisión Interzonal y se separó de las demás zonas para crear la RTZO (Sampayo, 2003). Las demás zonas siguieron coordinando sus actividades a través de la Comisión Interzonal, pero decidieron rechazar los créditos emitidos por la RGT (nueva versión) y la RTZO (Red de Trueque de Zona Oeste) y adoptar el nombre de Red de Trueque Solidario.

La RTZO optó por una forma de centralización de la emisión monetaria al servicio exclusivo del desarrollo de la Zona Oeste de Buenos Aires. Según Fernando Sampayo –un ex empresario que gozó de cierta prosperidad antes de que su empresa quebrara en la década de 1990, que dirigió con carisma la RTZO hasta su muerte en 2009–, el objetivo principal de la RTZO era ofrecer un paliativo a la pobreza mediante una gestión optimizada y centralizada del *trueque* a gran escala (Gómez, 2008: 131-132). Para lograr este objetivo, en primer lugar, la red abrió sus puertas a una gran cantidad de pequeños comerciantes. Luego, desarrolló una capacidad productiva propia mediante la constitución de cuatro talleres de alimentos industriales (pastas y masas de pizza) para su venta en las ferias, así como del mobiliario necesario para las ferias (Sampayo, 2003).⁹ Además, la centralización de la emisión monetaria le permitía asegurar su abastecimiento de materias primas a través de la apertura de nodos en varias provincias argentinas: “Hoy Zona Oeste, al igual que el PAR [RGT], tiene nodos como columna vertebral en la Zona Oeste [de Buenos Aires], así como también tiene nodos en el interior de la provincia de Buenos Aires, la costa atlántica, Mendoza, Córdoba, Corrientes, Tucumán y Misiones. Esta experiencia se debe a la necesidad de tener contacto directo con los productores de materia prima o productos regionales que son imprescindibles para las producciones de alimentos” (Sampayo, 2003: 199).

Al imponerles a los nodos provinciales la moneda de la red, utilizada principalmente en la Zona Oeste, la RTZO los obligaba a orientar sus transacciones hacia estos y, en consecuencia, a proveerlos de la materia prima que necesitaban. Era una manera de obligar a los productores de ciertas zonas rurales consideradas estratégicas a intercambiar con una zona urbana cuya población de exiguos recursos enfrentaba una escasez de alimentos.

Por su parte, el funcionamiento de la RGT se transformó profundamente después de la escisión de la RTS en 2000. La emisión de moneda se centralizó totalmente: el Consejo Asesor del PAR, formado por los fundadores del *trueque*, se convirtió en el único órgano de decisión en la materia, sin obligación de rendir cuentas a los integrantes de la red. Lo fundamental fue que la estrategia adoptada por la RGT tras la escisión rompió con la división territorial vigente previamente: a partir de 2000 y hasta 2002 la red fue abriendo nodos más allá de la Zona Sur, sobre la totalidad del territorio argentino,¹⁰ y entró así en competencia con la RTS. La siguiente transcripción de una entrevista con María Inés, la coordinadora de uno de los nodos de Zona Norte, integrante de la RGT hasta 2002, permite entrever la organización monetaria de la red:

Nosotros franquiciábamos en Rodríguez [al oeste del Gran Buenos Aires], encima era todo un caos, yo decía “No puede ser que esta gente nos trate tan mal siendo que nosotros los estamos manteniendo”. Nosotros íbamos a las 4 de la mañana a retirar un numerito para que nos empiecen a atender a las 9 de la mañana que venían los de Bernalesa con la caja de créditos a franquiciar a la gente. Eran las 5, las 6 de la tarde y nosotros recién estábamos saliendo [...]

⁹ Gómez (2008: 209) estima que en el auge de la RTZO el valor de los bienes producidos por la red estaba cerca de los 140 mil dólares mensuales.

¹⁰ Algunas de estas aperturas están documentadas, como las que conciernen a las regiones Mar y Sierras (Pérez-Lora, 2003), Córdoba (Echavarrí, 2003), Mendoza (Hintze *et al.*, 2003), Santa Fe (entrevistas con Elena y Marita), Zona Norte de Buenos Aires (Leoni, 2003), Catamarca (Verón Ponce *et al.*, 2003) y Misiones (Saiag, 2016b: 250-252).

Nos hicieron un manoseo, nos maltrataron de una manera terrible. Todo eso me indignó tanto (Leoni, 2003: 25-26).

De manera que los responsables de la RGT habrían instalado franquicias más allá de su zona de influencia original, la Zona Sur de Buenos Aires. La impresión de los créditos debía efectuarse en Bernal, sede del PAR, puesto que los que los llevaban allí “venían de la Bernalesa” –vieja usina desafectada y rehabilitada en 2001 como sede de la RGT–, por lo que el grupo fundador habría controlado directamente –y casi físicamente– el proceso de emisión de créditos. Esta entrevista confirmaría también la presunción de que los créditos se concedían contra pesos, dado que María Inés estima que ella “mantenía” la estructura con sus pedidos de créditos. De modo que el interés parece estar puesto en la extensión territorial de la red con el objetivo de maximizar los ingresos provenientes de la emisión de los créditos.

El RTS, heredero del federalismo monetario

A nuestro entender, a partir del año 2000, existieron dos elementos fundamentales de la estructuración en tres redes del *trueque* a escala nacional: por un lado, el cuestionamiento de la RGT y la RTZO al federalismo monetario inicialmente promovido por la RGT; por otro lado, el mantenimiento de esta forma de descentralización monetaria a toda costa en el seno de la RTS. En efecto, todos los datos a nuestra disposición confirman que esta última mantuvo a ultranza el principio de descentralización de la emisión monetaria, a pesar de los ataques recibidos.

La prueba de la persistencia de la organización federal dentro del RTS reside en el hecho de que la Comisión Interzonal siguió reuniéndose mensualmente entre los años 2000 y 2002. Esta Comisión se puede considerar como el elemento clave de la organización territorial de la RGT y, posteriormente, de la RTS, ya que era la encargada de garantizar la descentralización de la emisión monetaria y la unicidad de cuenta mediante la producción de un documento llamado “balance”. Con anterioridad a cada reunión de la Comisión, cada zona debía establecer su propio balance, precisando el color de los billetes, el nombre del nodo, la cantidad de créditos que se le habían acordado y el número de miembros. Luego, el balance de la red se elaboraba a partir de la yuxtaposición de balances de las diferentes zonas. Este documento estuvo en el centro de las discusiones durante las reuniones de la Comisión, porque encarnaba los principios que hacían posible la emisión descentralizada de medios de pago. Respecto de esta cuestión, tres puntos merecen ser subrayados. En primer lugar, el balance le permitía a la Comisión cerciorarse de que cada zona respetaba el ratio máximo de emisión de créditos establecido por participante, en tanto daba cuenta de la numeración de los billetes recién emitidos y precisaba sus valores nominales. En segundo lugar, el balance permitía el control del respeto de las normas de fragmentación territorial en la emisión monetaria de la RGT y la RTS, ya que las zonas debían precisar a qué nodos eran destinados los medios de pago recién emitidos. Mediante esta medida, el balance permitía verificar que cada zona emitiera solo en su territorio asignado, y no más de un crédito por zona. Finalmente, el documento enumeraba los créditos aceptables en la totalidad de la red. En gran medida, el balance constituía la materialización de la existencia de la red, dado que los coordinadores que no habían participado jamás en las reuniones de la Comisión Interzonal podían, a través de este, estar al tanto de las zonas que la constituían y de los billetes que se aceptaban localmente.

¿Emisión monetaria o transformación social?

La interpretación de las divergencias entre las principales redes de *trueque* que acabamos de proponer no es unánime. Otras lecturas acentúan la dimensión democrática del funcionamiento de la RTS y sus ambiciones en materia de transformación social, elementos que estarían ausentes en la RGT o la RTZO (Hintze, 2003; Primavera, 2003; Montillet, 2006; Powell, 2006). Estas interpretaciones no contradicen necesariamente la nuestra, siempre que la dimensión democrática del funcionamiento de la RTS dejara su impronta en las modalidades de emisión monetaria. En todo caso, conviene tomar distancia respecto de una lectura de la historia del *trueque* que disocie las dimensiones monetaria y democrática, ya que ningún argumento probatorio permite disociarlas claramente (Saiag, 2011: 157-163). Las consecuencias intelectuales y políticas de tal disociación pueden ser considerables, dado que una disociación de estos aspectos nos llevaría a sobreentender que la moneda es neutra desde el punto de vista político –en términos democráticos y de distribución–. Ahora bien, la originalidad del federalismo monetario adoptado por el RGT y luego por el RTZO consiste, justamente, en haber integrado la dimensión democrática a las modalidades de emisión de medios de pago, mediante etapas sucesivas que llevaron a la constitución del balance de la red.

Para dar cuenta de la imbricación de las cuestiones monetarias y de las cuestiones políticas en el seno de la RGT y luego de la RTS, resulta útil retomar la conceptualización de la confianza, tal como es planteada por el institucionalismo monetario francófono (Aglietta *et al.*, 1998; Théret, 2014). Según estos autores, la aceptación de los medios de pago recae en primera instancia sobre la anticipación de que los créditos que se recibe como pago hoy seguirán siendo aceptados mañana –lo que estos autores nombran la “confianza metódica”, que se refiere a la dimensión rutinaria de las transacciones–. Pero la confianza también recae en el buen funcionamiento de las instituciones monetarias, a lo cual estos autores se refieren como “confianza jerárquica”. En el caso del federalismo monetario adoptado por la RTS, esta dimensión de la confianza estaba encarnada por la Comisión Interzonal en la medida en que, sin participar directamente en las transacciones, era la institución encargada de establecer y de hacer respetar las reglas monetarias mediante el control de la emisión de medios de pago y el procedimiento de aceptación de nuevas zonas. Sin embargo, la confianza metódica y la confianza jerárquica no pueden explicar por sí solas la aceptación de los créditos, porque dejan abierta la cuestión de la legitimidad de las reglas que rigen la organización monetaria. Para dar cuenta de este fenómeno, el institucionalismo monetario francófono propone el concepto de “confianza ética”, la cual remite a la adecuación de las instituciones que sostienen los usos de los créditos (modalidades de emisión monetaria, dimensiones simbólicas, etc.) a un proyecto político más amplio con el que se identifiquen sus usuarios (Théret, 2015). Comprendida en estos términos, la confianza ética permanece la mayoría de las veces invisible y tácita fuera de los períodos de crisis monetaria (Théret, 2014). Sin embargo, el conflicto que dio origen a la RTS permitió definir sus límites. La expulsión del grupo fundador se debió al no respeto de una regla monetaria de fundamental importancia: la presentación del balance de cada zona ante la Comisión Interzonal. Este hecho forzó a la Comisión a precisar los fundamentos de esta regla, según la cual no presentar el balance era incompatible con la participación en el seno de la RGT –luego RTS–. El motivo aducido fue que esta transgresión ponía en riesgo la autonomía regional y de someter a las zonas a un poder central autoritario. De esta manera, se

volvió evidente que la arquitectura institucional de la RTS traducía un proyecto político basado en la descentralización de la emisión monetaria; proyecto político al cual se oponían la RGT y la RTZO.

Una crisis que enfatiza la dimensión política del dinero

Las tensiones entre modelos federativos y modelos centralizados marcaron también la crisis generalizada que sufrieron las redes de *trueque*. La profundización de la crisis argentina en 2001, caracterizada por la escasez de medios de pagos con denominación en peso –“corralito”– y por la posterior salida del régimen de convertibilidad en enero de 2002, se tradujo en un principio en una afluencia masiva de participantes al *trueque*. Se estima que en mayo de 2002 alrededor de 2.500.000 personas participaban directamente en el *trueque*, contra 600.000 en el año anterior (Ovalles, 2002).¹¹ En ese momento, el *trueque* se abrió a una nueva población: los llamados “pobres estructurales”, para quienes la situación de exclusión era crónica y no estaba ligada a las degradaciones del mercado de trabajo de los años noventa (Kessler, 1999; González Bombal, 2002; Salles, 2006). No obstante, este flujo masivo de participantes fue seguido por una caída brutal de la afluencia de personas a los espacios de *trueque*, según indicaron los responsables de las diferentes redes (Cortesi, 2003; Ravera, 2003; Sampayo, 2003). Según algunas estimaciones, el número de participantes habría bajado entre el 50% (Luzzi, 2005: 55-56) y el 90% (Hintze *et al.*, 2003: 69) respecto del máximo alcanzado en 2002.

Para nosotros, esta crisis revela una desconexión entre, por un lado, los proyectos políticos que pretenden dar legitimidad a las instituciones monetarias y, por el otro, las aspiraciones de los participantes del *trueque*, tanto en la RGT como en la RTS. Dicho de otra forma, la crisis del *trueque* puso en evidencia la precariedad de los cimientos éticos de la confianza en el crédito. Sin embargo, no se trata de reducir aquí la cuestión de la crisis del *trueque* a esta desconexión: con toda seguridad, los orígenes de la crisis fueron múltiples. Los estudios dan cuenta de problemas de higiene en la preparación de los alimentos (Hintze *et al.*, 2003: 65), de falsificaciones y robos de créditos emitidos por la RGT (*idem*: 66) y de una inflación relativamente importante que afectó la totalidad de las redes.¹² La masificación de las políticas de asistencia a la pobreza durante el año 2002 contribuyó probablemente al alejamiento de los sectores más pobres del *trueque*, al ofrecerles un ingreso adicional y fijo en pesos. Finalmente, es posible que esta crisis se haya desatado –o acentuado– por el giro en las alianzas políticas de los responsables locales y nacionales de las diversas redes,¹³ ya que la masificación del *trueque* pudo haber sido percibida como la irrupción de un poder que competía con el Estado en el mantenimiento de la paz social.

¹¹ El objetivo de estas cifras es dar una idea de la amplitud de la participación en el *trueque*, pero no pueden ser consideradas como estimaciones fiables, ya que Ovalles no precisa la metodología y las hipótesis empleadas para construir su estimación.

¹² Según investigaciones de campo, en 2007 la relación peso/credito iban de 1/5.000 a 1/10.000 en la única feria que subsistía en Buenos Aires, mientras que el crédito había sido fijado originalmente a 1/1. En 2009, en Rosario, la relación iba del 1/500 a 1/2.500.

¹³ Acerca de la relación entre las redes de *trueque* y el poder político en la provincia de Mendoza, véase Lacoste (2003).

Sin embargo, es difícil comprender el rol exacto de cada uno de los factores debido a la falta de elementos probatorios. En este contexto, el argumento que se desarrolla en esta sección no pretende proponer una interpretación definitiva ni unívoca de la crisis del *trueque*; se trata, en cambio, de poner en evidencia que esta última no puede ser disociada de las dimensiones políticas de la moneda, y que las formas de emisión monetarias centralizadas o federales remiten a distintos proyectos políticos. Para ampliar este argumento es necesario volver a presentar en detalle la crisis que afectó las principales redes de *trueque* durante 2002.

Datar la crisis como necesidad metodológica

Dos documentos nos permiten fechar la caída del número de participantes del *trueque* entre mayo y principios de septiembre de 2002. El primero es la publicación de las actas de la Jornada Nacional del Trueque y de la Economía Solidaria que se desarrolló el 6 de septiembre de 2002; aquí se hace referencia varias veces a la "crisis del *trueque*", tanto en los capítulos escritos por investigadores como en aquellos escritos por los representantes de las principales redes y en las intervenciones de los participantes (Hintze, 2003). Por lo tanto, la crisis del *trueque* estaba bastante avanzada a principios de septiembre de 2002. Por otro lado, Ovalles (2002) nos informa que la fuerte disminución del número de participantes del *trueque* fue probablemente posterior a mayo de 2002. En efecto, su estudio fue publicado en mayo de 2002 y no menciona en ningún momento una baja del número de participantes, mientras que el objetivo principal de dicho estudio era evaluar la expansión cuantitativa del *trueque*. Ahora bien, la caída de la participación en el *trueque* parece haber sido tan rotunda durante ese año que, de haberse constatado antes de mayo, Ovalles no habría podido concluir sobre el crecimiento explosivo del *trueque* durante la primera mitad de 2002.

Podemos poner a prueba esta datación confrontándola con otros elementos que permiten una aprehensión directa de la crisis. Así, el conjunto de datos que hacen referencia directa a problemas del *trueque* a nivel local confirma que, en las regiones de las cuales disponemos de información, la situación sufrió una fuerte degradación entre junio y agosto de 2002 (Hintze *et al.*, 2003: 61-69; Lacoste, 2003: 9). Los meses de julio y agosto de 2002 parecen haber sido los más críticos, ya que los responsables de la RGT anunciaron y luego pusieron en obra el reemplazo de 150 millones de créditos con el fin de contrarrestar la inflación, que ellos atribuían a la falsificación de sus créditos. La Red Nacional de Trueque de Córdoba hizo lo mismo en agosto de 2002. Es también entre esos dos períodos que Pablo Lacoste (2003: 26-28) sitúa el aumento de inflación del *trueque* en la provincia de Mendoza.

Por último, la datación propuesta es coherente con la actitud de los gobiernos municipales en relación con el *trueque*. Estos le concedieron un apoyo creciente a medida que la participación a esta actividad se volvía más masiva (Luzzi, 2005: 131-157). El apoyo municipal llegó a su apogeo en la primera mitad de 2002, cuando algunas municipalidades aceptaron el pago de la totalidad o de una parte de los impuestos municipales en créditos –que eran probablemente utilizados después para la procuración de alimentos–. Pero ningún acuerdo de este tipo fue firmado luego de junio de 2002 (Hintze *et al.*, 2003: 61-69), probablemente debido a la conjunción de la fuerte caída del número de participantes y de la inflación que sufrió el *trueque*; desde entonces, ya no fue permitido el pago de impuestos municipales en créditos, debido a que no se podía acceder con estos a productos de base en cantidad.

Más allá de las dimensiones técnicas de la emisión monetaria

La crisis del *trueque* en 2002 fue, por lo tanto, repentina, y no comenzó antes de mayo de 2002. Esto permite relativizar el rol de los tres factores de crisis propuestos con frecuencia por los análisis: la reactivación de la economía a partir de finales de 2002, los problemas vinculados con las condiciones de higiene en la preparación de alimentos y la falsificación de créditos. Para comenzar, debe relativizarse la importancia de la recuperación económica, ya que la tendencia de los principales indicadores macroeconómicos no se invierte antes de fines de 2002 (Heyman, 2006); es decir que la crisis del *trueque* ocurrió en el momento de mayor crisis económica. Por lo tanto, la reactivación de la economía podría explicar en parte la desafección de los sectores populares después del año 2002, pero no la crisis brutal que sufrió el *trueque* durante ese año. En cuanto a los problemas de higiene y de falsificación de créditos, estos son ya constatados de manera recurrente desde enero de 2002, seis meses antes del inicio probable de la crisis del *trueque* (Hintze *et al.*, 2003: 61-69).

La datación de la crisis aquí propuesta permite también evaluar la pertinencia de dos interpretaciones de la inflación del crédito que no integran la cuestión de la confianza, debido a que se focalizan en las dimensiones técnicas de la inflación. La primera considera este fenómeno como la importación a la esfera del crédito del aumento general de los precios en pesos. Según esta visión, el alza de los precios en pesos se traduce, por un lado, en una “inflación de demanda” –dado que los productos alimenticios más demandados debían ser previamente adquiridos en pesos– y, por otro, en una “inflación de costos”, es decir que la subida de los costos de producción en pesos tendría una repercusión sobre el precio de venta en crédito (Ould-Ahmed, 2008: 16). No obstante, la relación entre la inflación del crédito y la del peso no es nada clara. En efecto, se observa en el transcurso del año 2002 una inflación anual del peso del 40,9%, muy débil frente a la inflación que sufrió el crédito en el mismo período. Lo más relevante fue que la inflación del peso alcanzó su máximo en abril de 2002 (10,4% mensual), mientras que la crisis del *trueque* no comenzó antes del mes siguiente, en el curso del cual la inflación fue solo del 4% (gráfico 1).

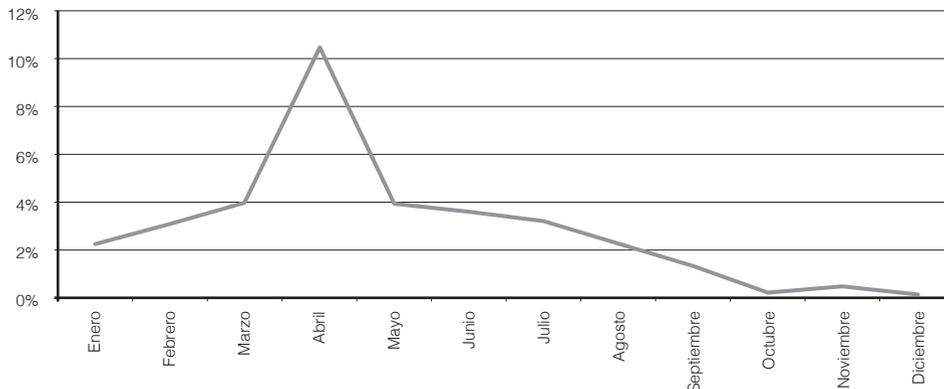
De la misma manera, es conveniente no interpretar la inflación del crédito únicamente sobre la base de la evolución de la cantidad de moneda en circulación llevada al volumen de bienes propuestos. Según los que sostienen este enfoque:

Es ante todo la abundancia de [moneda] circulante [denominado en créditos] lo que estaba en el origen de la alza de los precios. Apenas resultaba más fácil para los participantes obtener créditos –ya sea comprándolos “ilegalmente” [en pesos], ya sea inscribiéndose en varios nodos de una misma red sin respetar las reglas del sistema– la producción para el trueque decaía y los puestos se vaciaban [...]. En efecto, de este modo el equilibrio entre el número de participantes y la masa monetaria se rompe, el control de los precios desaparece, y estos suben (Luzzi, 2005: 54).¹⁴

El alza de este ratio –y, finalmente, la inflación misma– puede ser entonces explicado por dos factores: por una progresión más débil del volumen de productos propuestos en las ferias que la del número de participantes –debido a que los participantes que llegaron a partir de 2002 provenían de clases sociales más bajas–; o bien por el aumento en la masa monetaria en circulación, causado por una emisión

¹⁴ Véase también Montillet (2006).

GRÁFICO 1
Inflación en la Argentina (2002): variación mensual del IPC



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDEC (Índice de Precios al Consumidor).

excesiva de créditos o por su falsificación. De acuerdo con esta interpretación, la inflación en el *trueque* se debería a la inadecuación técnica de los modos de emisión de los créditos, que no habrían permitido a la masa monetaria en circulación adaptarse al volumen de las transacciones.

Aunque no lo mencionen explícitamente, estos autores utilizan como marco de referencia una lectura particular de la ecuación cuantitativa de la moneda, según la cual, el producto entre la masa monetaria (M) y su velocidad de circulación (V) es igual al nivel general de precios (P) multiplicado por la cantidad de bienes disponibles (Q): $M \times V = P \times Q$. Desde esta óptica, efectivamente, *ceteris paribus*, un crecimiento de la cantidad de moneda en circulación (M) conlleva un aumento de los precios (P), así como una disminución de los bienes disponibles (Q). Sin embargo, los análisis expuestos en el párrafo anterior contienen una hipótesis implícita que conviene explicitar: se estima que la velocidad de circulación de los medios de pagos (V) es estable, puesto que esta variable no interviene en el razonamiento. Se trata, sin embargo, de una variable crucial, que puede ser analizada como un indicador del grado de confianza del que goza el crédito. En efecto, una velocidad de circulación que aumenta de manera vertiginosa es sinónimo de pérdida de confianza en el crédito, dado que esta velocidad traduciría una urgencia de los utilizadores por quitarse de encima los medios de pago en posesión (Orléan, 2014). No tomar en consideración las variaciones en la velocidad de circulación del crédito significa, por lo tanto, dejar de lado la hipótesis de una crisis de confianza.

Pero esta lectura particular de la ecuación cuantitativa de la moneda permite difícilmente explicar la brutalidad del derrumbe del *trueque*. Según esta visión, este derrumbe se habría debido a una emisión excesiva y repentina de créditos, de una amplitud altamente improbable a partir de mayo de 2002. Lo que es extraño es que los fundadores de la RGT habían sido acusados de sobrepasar las reglas de emisión monetaria al menos desde 1999 y la afluencia del *trueque* había continuado creciendo

durante los años siguientes. Lo repentino de la crisis conduce, entonces, a ver en la inflación de julio y agosto de 2002 la conjunción de un probable crecimiento de la masa monetaria en circulación y de la aceleración de la velocidad de circulación de la moneda, lo que nos lleva, finalmente, a replantear la cuestión de la confianza. A falta de datos cuantitativos fiables de la emisión monetaria de las principales redes de *trueque*, es difícil precisar el alcance de dicha aceleración. Aun así, un análisis atento de los hechos de julio y agosto de 2002 revela a las claras un déficit de confianza ética en el crédito, tanto en la RGT como en la RTS.

*Déficits de confianza ética*¹⁵

Hasta ahora hemos visto que los elementos empíricos a nuestra disposición muestran que la crisis del *trueque* no se puede explicar solamente por factores ajenos a sus principales redes (tales como los problemas de higiene o la reactivación de la economía), ni tampoco por factores que remiten a las dimensiones técnicas de la emisión monetaria. Sin embargo, la datación de la crisis del *trueque* entre julio y agosto del año 2002 muestra claramente que esta estuvo vinculada de alguna manera al otorgamiento masivo de subsidios monetarios a las poblaciones más pobres a través de los planes Jefes y Jefas de hogares. En efecto, el número de beneficiarios explotó, literalmente, entre mayo y junio de 2002: en dos meses pasó de alrededor de 500.000 a 1.500.000, antes de estabilizarse alrededor de 1.750.000 (Módolo, 2004: 8). En consecuencia, los planes parecerían encontrarse entre los elementos que precipitaron la crisis del *trueque*, pero la relación de causalidad sigue siendo confusa.

Siguiendo a Fabiana Leoni (2003: 84-85), podemos afirmar que esta toma de distancia repentina y masiva de los sectores populares respecto de las principales redes del *trueque* en el marco de la distribución de los planes pone en evidencia la fragilidad del compromiso de estos sectores con la actividad. Las fuentes orales y escritas referidas a la crisis del *trueque*¹⁶ permiten observar que una inflación crónica afectó las principales redes por lo menos desde 1999, pero que fue poco después del otorgamiento masivo de los planes que la crisis estalló, cuando los responsables de la RGT decidieron reemplazar la masa monetaria en circulación en su red. Ahora bien, las reacciones de los participantes del *trueque* muestran que las reglas que los responsables de la RGT fijaron al respecto carecían de legitimidad, puesto que estuvieron interpretadas como “una estafa”. En términos del institucionalismo monetario francófono, podemos afirmar que la crisis de las principales redes de *trueque* puso a la vista las carencias de los fundamentos éticos de la confianza en el crédito. Es probable que la falsificación de créditos y la emisión excesiva en el RGT, así como la escasez de ciertas mercaderías, hayan llevado al aumento de los precios de manera lenta pero regular mucho antes de 2002. Durante los meses de julio y agosto, frente a la disminución del número de participantes que siguió a la implementación de los planes, los responsables de esta red decidieron reemplazar los medios de pago en circulación por nuevos, más difíciles de falsificar, imputándole la inflación a la falsificación

¹⁵ Esta sección no menciona la crisis de la RTZO debido a que existen muy pocos datos sobre este tema.

¹⁶ Estas fuentes incluyen los testimonios recogidos en 2007 en el último nodo de Buenos Aires (La Estación), así como la reconstitución de la historia de la RTS en el sur de la provincia de Santa Fe llevada a cabo en el año 2009 y los elementos que se encuentran en la literatura; véanse en particular Hintze (2003) y Leoni (2003).

de créditos (Hintze *et al.*, 2003: 67-68). Sin embargo, limitaron la suma reemplazada a “una cierta cantidad de créditos” (*op. cit.*: 67), al considerar que el comportamiento de los participantes en posesión de una suma importante de créditos se oponía a la reciprocidad –considerada como opuesta a la “acumulación”–. De hecho, estos participantes son atacados directamente por Luis Nicolás Laporte, representante de la RGT en la Jornada Nacional del Trueque y la Economía Solidaria, cuando responde a las críticas de las modalidades de reemplazo de los créditos de su red:

Algunos prosumidores (participantes) acumularon créditos porque en el caso del club que ayer visitó Alberto Marino, en “La Estación” hay productores de ropa, caso de una compañera que vendía, trocaba ropa al interior del club y acumuló una cantidad de créditos. Tiene 18.000 créditos, 16.000 créditos, era una productora genuina y así otro compañero, Enrique, él troca libros y juntó créditos. Entonces, como éstos hay muchos, muchísimos más de los que ustedes se imaginan (Laporte, 2003: 239).

Pero los participantes del *trueque* no comprendieron esta limitación de este modo: el discurso militante evocado por Laporte les era extraño y vieron esta medida como una forma de despojo. Es lo que subraya Graciela cuando se dirige a Luis Nicolás Laporte en reacción a la cita anterior:

Esto no es una pregunta sino responderle al Sr. Laporte porque creo que se equivoca en algún concepto. Simplemente para decirle que creo que no somos nosotros los equivocados, porque yo también acumulé como tanta gente, créditos y no lo hice especulando, lo hice trabajando [...]. Entonces, creo que el error más grande en que la Red Global cae y usted también, es pensar que nosotros tuvimos una política distinta de especulación y que juntamos créditos y acumulamos créditos para quién sabe qué. Nosotros los créditos que hicimos, los hicimos trabajando, entonces ahora [las modalidades de canje de los nuevos billetes que proponen] es una estafa más, es exactamente igual o peor que con la economía formal (Graciela, en Hintze, 2003: 240).

Este episodio aparece evocado con frecuencia por los participantes en diferentes investigaciones para explicar su alejamiento del *trueque* o su menor compromiso para con la actividad (Leoni, 2003: 72). Si es posible calificar este episodio como de una crisis de la confianza ética es porque el fundamento ético que los responsables de la red promovían para justificar la regla del reemplazo de los antiguos créditos no se correspondió con las representaciones de los participantes sobre su propio compromiso con la RGT. En otras palabras, las modalidades de emisión y de distribución de los nuevos medios de pago eran el reflejo de un proyecto político que distaba de ser común a todos; por eso se las consideró ilegítimas.

El análisis que proponemos para la RGT no puede ser calcado para la RTS, dado que un reemplazo de los medios de pago del mismo tenor es poco probable y que la emisión monetaria estaba allí descentralizada. Por lo tanto, la crisis no estalló tras la decisión de reemplazar los créditos; sin embargo, en este caso también sirvió para hacer visibles la dimensión política de la moneda y la fragilidad de la confianza ética en el crédito. En general, la crisis de la RTS es interpretada como una consecuencia de la inflación en la RGT; su origen sería entonces ajeno a la RTS y habría sido en cierta manera “importado” por la RTS (Primavera, 2003; Cortesi, 2003; Pérez-Lora, 2003). Por eso es importante prestar particular atención al testimonio de Marita sobre este fenómeno:

Marita: Aparecían los créditos [de la RGT] y lo hacían a escondidas. [...] Se infiltraban por debajo [de las mesas]. Entonces, si uno quería comprar una herramienta grande, en lugar de producir para generarse los créditos [de la RTS], compraba créditos de la RGT, y la gente los tomaba como que eran lo mismo [que los de la RTS]; no entendían esta cuestión de la inflación...

Hadrien: Perdón, ¿y cómo reaccionaron cuando vieron que se mezclaban los créditos?

Marita: Cuando nos dimos cuenta que se mezclaban los créditos, se hacía todo un trabajo de conciencia dentro de la feria, pero no había manera; fue una época terrible, Hadrien (entrevista a Marita, noviembre de 2009).¹⁷

Este extracto de la entrevista sugiere que el origen de la propagación de la crisis de la RGT hacia la RTS estaría en la “mezcla de créditos”, lo que a su vez explica en parte la falta de confianza ética que sufrieron los créditos emitidos por la RTS. En efecto, Marita reconoce que no tuvo manera de hacer entender a los participantes de las ferias de Capitán Bermúdez la importancia de no mezclar los créditos de las diferentes redes. Sin embargo, al aceptar en las ferias de la RTS un crédito de emisión centralizada, se estaba cuestionando la característica fundadora de la RTS, esto es, la descentralización monetaria. Por lo tanto, la razón de ser de la RTS distaba de ser compartida por la totalidad de los participantes. Desde entonces, para impedir el uso de los créditos de la RGT en la RTS, ya no se pudo apelar a la autonomía regional y a la emancipación frente a un poder centralizado.

Conclusiones: hacia un análisis de los federalismos monetarios en su diversidad

La lectura de la historia del *trueque* que proponemos aquí permite extraer dos clases de conclusiones. La primera recomienda adoptar una mirada crítica frente a la concepción “instrumental” de la moneda, según la cual esta sería un instrumento homogéneo destinado a facilitar los intercambios, social y políticamente neutro (Blanc, 2000; Orléan, 2011). La historia del *trueque* pone en evidencia que la moneda es susceptible de tomar formas muy diversas, que van desde la extrema centralización de su emisión –la RGT después del año 2000– a formas originales de federalismo monetario –la RGT antes del año 2000 y luego la RTS–. Tal diversidad de formas permite plantear el interrogante de cuáles serían las modalidades deseables de organización monetaria, siendo que cada modo de emisión monetaria conlleva cierta configuración de poder sobre la moneda, que va de la centralización sin control democrático –RGT luego del 2000– a formas de democratización de la emisión monetaria a través de la limitación territorial de los poderes de emisión y de la sumisión de estos poderes a decisiones colectivas, tomadas en la Comisión Interzonal –la RGT posterior al año 2000 y la RTS–. A su vez, estas configuraciones de poder remiten a lo político a través de las llamadas “dimensiones éticas” de la confianza, que muestran que, para ser considerada como legítima, cada forma de emisión monetaria tiene que reflejar un proyecto social y político en el cual sus usuarios se reconozcan.

Un análisis detallado de la RGT y la RTS permite también profundizar la reflexión acerca del federalismo monetario, entendido como la combinación de la unicidad del

¹⁷ Véase también Pérez-Lora (2003: 226-227).

sistema de cuenta con la diversidad de los emisores de los medios de pago (Théret, 2018b). En efecto, estas experiencias muestran que, en su forma más abstracta, esta forma de organización monetaria supone negociaciones constantes para sostener la coexistencia de la descentralización en la emisión de los medios de pago –corolario del reconocimiento de la heterogeneidad de las necesidades monetarias en el territorio– y de la unicidad del sistema de cuenta (*i.e.*, que los medios de pago emitidos por las distintas zonas sean aceptados en paridad en las transacciones). Pero estas dos exigencias difícilmente pueden cumplirse de forma simultánea: por un lado, la pluralidad de los emisores de medios de pago puede traducirse en la aparición de tasas de cambio internas desiguales, lo que pone en peligro la unicidad del sistema de cuenta; por otro lado, la única arquitectura institucional que permite garantizar la unidad del sistema de cuenta en cualquier circunstancia es la centralización de la emisión monetaria, que entra en contradicción con la diversidad de formas en la emisión monetaria. En el caso de la RGT –luego RTS– esta tensión fue resuelta por la sumisión de las zonas –entidades federadas– a un conjunto de reglas comunes que sirvieron de marco a la emisión monetaria, cristalizadas en el balance.

Nuestra reflexión se encuentra aún en estado embrionario, ya que se basa solamente en una forma de federalismo monetario, mientras que existen en realidad múltiples declinaciones posibles de este principio. Por eso es necesario multiplicar los trabajos empíricos sobre otros casos de federalismo monetario. Sobre todo, reflexionamos acerca de una conceptualización abstracta de la moneda que, por sí misma, permite difícilmente conectar la cuestión del federalismo monetario a la del federalismo político. Creemos que esta reflexión abstracta es necesaria en una primera instancia para renovar nuestra visión del dinero y abrir así la posibilidad de una reflexión acerca del federalismo monetario. Sin embargo, resulta imprescindible, en una segunda etapa, abordar el federalismo monetario en relación con el federalismo político, tal como lo sugería Julio Olivera (1992) hace más de 25 años. Desde esta perspectiva, sería importante analizar conjuntamente la historia del *trueque*, la de las monedas fiscales provinciales (Théret y Zanabria, 2007; Théret, 2018a y 2018b) y la de la política monetaria del Banco Central bajo el prisma de la cuestión del federalismo, con el fin de pensar una organización monetaria coherente con la constitución federal de la Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, M. *et al.* (1998). "Introduction", en Aglietta, M. y ORLÉAN, A. (eds.), *La monnaie souveraine*. París: Odile Jacob, pp. 9-31.
- AGLIETTA, M. y ORLÉAN, A. (eds.) (1998). *La monnaie souveraine*. París: Odile Jacob.
- ARNSPERGER, C. (2011). "Monetary federalism and the recovery of Swiss sovereignty", *Aspekte der Souveränität in den Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union*. Basel, 11 de diciembre.
- BLANC, J. (2000). *Les monnaies parallèles*. París: L'Harmattan.
- CORAGGIO, J.-L. (2003) [1998]. "Las redes de trueque como institución de la economía popular", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: undp/ungs/Prometeo Libros, pp. 259-278.
- DRELON, S. (2009). "Le Club de troc de Roca Negra, une expérience particulière du troc en Argentine", tesis de doctorado en Antropología, París, Université Paris Descartes.
- ECHAVARRI, L. (2003). "Contexto de necesidad y aspiraciones de transformación en el ámbito asociativo del trueque", concurso Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Programa Regional de Becas CLACSO.
- FÉLIZ, M. (2003). "Pluralidad de monedas en la Argentina en crisis", tesis de maestría en Sociología Económica, Buenos Aires, IDAES, Universidad Nacional de San Martín.
- GÓMEZ, G. M. (2008). "Making markets. The institutional rise and decline of the Argentine Red de Trueque", tesis de doctorado en Estudios del Desarrollo, La Haya, Institute of Social Studies.
- (2009). *Argentina's Parallel Currency. The economy of the poor*. Londres: Pickering & Chatto Publishers.
- GONZÁLEZ BOMBAL, I. (2002). "Sociabilidad en clases medias en descenso: experiencias en el trueque", en Beccaria, L. *et al.*, *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: UNGS/Biblos, pp. 97-136.
- HEYMANN, D. (2006). "Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina", *working paper*, Serie Estudios y Perspectivas, N° 31, CEPAL.
- HINTZE, S. (ed.) (2003). *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros.
- KESSLER, G. (1999). "L'expérience de paupérisation de la classe moyenne argentine", *Cultures et Conflits*, N° 35, pp. 71-93.
- LACOSTE, P. (2003). "La crisis socioeconómica argentina y las respuestas sociales: las redes de clubes de trueque", *Confluencia*, N° 1, pp. 115-158.
- LEONI, F. (2003). "Ilusión para muchos, alternativa para pocos. La práctica del trueque en los sectores populares", tesis de licenciatura en Política Social, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- LUZZI, M. (2005). *Réinventer le marché? Les clubs de troc face à la crise en Argentine*. París: L'Harmattan.
- (2006). "¿El trueque es el mismo para todos? Dimensiones de la participación en la experiencia de los clubes de trueque", en ACUÑA, C., JELIN, E. y KESSLER, G. (comps.), *Políticas sociales y acción local: diez estudios de caso*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 217-250.
- MCCLANAHAN, R. (2003). "Making Money From the Bottom-Up: The Clubes del Trueque and Local Development in Argentina", tesis de maestría en Ciencias Políticas, Austin, University of Texas at Austin.
- MÓDOLO, C. (2004). "Los peligros institucionales del plan Jefes y Jefas de Hogar", *Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, UBA, Rosario, noviembre.
- MONTILLET, L. (2006). "Et pour quelques crédits de plus...", en Blanc, J. (ed.), *Exclusion et Liens Financiers. Monnaies sociales. Rapport 2005-2006*. París: Economica, pp. 401-422.
- OLIVERA, J. (1992). "Banca central, federalismo económico y constitución monetaria". *Nuevas Propuestas. Revista de la Universidad Católica de Santiago del Estero*, junio, pp. 7-17.
- ORLÉAN, A. (2011). *L'empire de la valeur: refonder l'économie*. París: Seuil.
- (2014). "Crisis de soberanía y crisis monetaria: la hiperinflación alemana de los años 1920", en Théret, B. (ed.), *La moneda develada por sus crisis*. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.
- ORZI, R. (2012a) (org.). *Moneda social y mercados solidarios II: la moneda social como lazo social*. Buenos Aires: CICCUS.
- (2012b). "La experiencia de la Cooperativa y Banco de Horas de Trabajo Olga Cossetini, Capilla

- del Monte, Córdoba", en Orzi, R. (org.), *Moneda social y mercados solidarios II: la moneda social como lazo social*. Buenos Aires: CICCUS, sec. II, cap. I, pp. 239-257.
- OULD-AHMED, P. (2008). "Les formes du politique dans les 'clubs de troc' en Argentine", *working paper*, 2008-1 serie M-F, Association Recherche et Régulation. Disponible en <<http://base.socioeco.org/docs/pepita.pdf>>.
- PEREYRA, F. (2007). "Exploring gender divisions in a community currency scheme: the case of the barter network in Argentina", *International Journal of Community Currency Research*, N° 11, pp. 98-111.
- PLASENCIA A. (2012). *La moneda para otra economía*. Buenos Aires: UNGS/Imago Mundi.
- y ORZI, R. (2007). *Moneda social y mercados solidarios. Potencial pedagógico y emancipador de los sistemas monetarios alternativos*. Buenos Aires: CICCUS.
- POWELL, J. (2006). "Capitalisme insignifiant, capitalisme en perfectionnement ou post-capitalisme? Enseignements des expériences argentines de troc", en Blanc, J. (ed.), *Exclusion et Liens Financiers. Monnaies sociales. Rapport 2005-2006*. París: Economica, pp. 423-442.
- SAIAG, H. (2011). "Le trueque argentin au prisme de la dette: une socioéconomie des pratiques monétaires et financières", tesis de doctorado en Ciencias Económicas, París, Universidad Paris-Dauphine.
- (2016a). "La monnaie face aux cloisonnements disciplinaires. Un plaidoyer pour une approche interdisciplinaire à partir des travaux sur le 'trueque' argentin", *Sociétés Politiques Comparées*, N° 38, enero-abril. Disponible en <www.fasopo.org/sites/default/files/varia3_n38.pdf>.
- (2016b). *Monnaies locales et économie populaire en Argentine*. París: Karthala.
- SALLES, P.-O. (2006). "Entre survie et engagement politique, les avatars du projet militant du trueque argentin", en Blanc, J. (ed.), *Exclusion et Liens Financiers. Monnaies sociales. Rapport 2005-2006*. París: Economica, pp. 481-495.
- SERVET, J.-M. (1999) (dir.). *Une économie sans argent: les systèmes d'échange local*. París: Seuil.
- (2009). *Le Kaleidoscope des sciences sociales: Introduction à l'interdisciplinarité*. Ginebra: IHEID, mimeo.
- THÉRET, B. (ed.) (2014), *La moneda develada por sus crisis*. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.
- (2015). "El trípode de la moneda: deuda, soberanía y confianza", en Wilkis, A. y Roig, A. (eds.), *El laberinto de la moneda y de las finanzas*. Buenos Aires: Biblos, pp. 67-83.
- (2018a). "Monetary federalism as a concept and its Empirical underpinnings in Argentina's monetary history", en Gómez, G. (ed.), *Monetary plurality in local, regional and global economies*. Londres: Routledge, pp. 84-113.
- (2018b). "Birth, Life and Death of a Provincial Complementary Currency from Tucuman, Argentina (1985-2003)", en Gómez, G. (ed.), *Monetary plurality in local, regional and global economies*. Londres: Routledge, pp. 153-187.
- y ZANABRIA, M. (2007). "Sur la pluralité des monnaies publiques dans les fédérations", *Economie et Institutions*, N° 10-11, pp. 9-66.
- VERÓN PONCE, M. B., HEREDIA, L. y SÁNCHEZ, J. (2003). "¿Responde el Trueque en la Red de Prosumidores Catamarca al modelo de la socioeconomía solidaria?", El Trueque, expresión de Economía Solidaria. San Fernando del Valle de Catamarca, junio.

FUENTES

- COMISIÓN FEDERAL DE CRÉDITOS (RTS) (2001). Boletín Federal de Créditos, septiembre. Disponible en <www.trueque-marysierras.org.ar/boletin.htm>. Reproducido en Saiag, H. (2016), *Monnaies locales et économie populaire en Argentine*. París: Karthala, pp. 273-294.
- CORTESI, J. (2003). "Red de Trueque Solidario (RTS)", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 181-196.
- HINTZE, S., FEDERICO SABATÉ, A. M. y CORAGGIO, J.-L. (2003). "Documento base de la Jornada Nacional sobre Trueque y Economía Solidaria", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 19-86.
- LAPORTE, L.-N. (2003). "La Red Global del Trueque (RGT)", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 163-179.

- OVALLES, E. (2002). "Argentina es el país del mundo en el cual el fenómeno del trueque tiene mayor dimensión social", Centro de Estudios Nueva Mayoría. Buenos Aires. Disponible en <www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2005/br-trueque.htm>.
- PÉREZ-LORA, C. (2003). "Región Mar y Sierras - RTS", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 207-228.
- PRIMAVERA, H. (2003). "Riqueza, dinero y poder: el efímero 'milagro argentino' de las redes de trueque", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 121-144.
- , COVAS, O. y DE SANZO, C. (1998). *Reinventando el mercado: la experiencia de la Red Global de Trueque en Argentina*. Bernal: Programa de Autosuficiencia Regional. Disponible en <https://redlases.files.wordpress.com/2008/02/es1998_reinventando_el_mercado_libro3_hp.pdf>.
- RAVERA, R. (2003). "Exposición de Rubén Ravera sobre aspectos relativos a la moneda de las redes de trueque", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 145-159.
- SAMPAYO, F. (2003). "Club del Trueque Zona Oeste", en Hintze, S. (ed.), *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNDP/UNGS/Prometeo Libros, pp. 197-206.

RESUMEN

Este artículo propone una reflexión acerca del federalismo monetario a partir de la historia del trueque, entendido como un conjunto de experiencias monetarias llevadas a cabo entre 1995 y 2002. La primera red nacional de trueque (RGT, 1995-2000) representa una forma de federalismo monetario, caracterizado por la descentralización de las emisiones monetarias denominadas en una misma unidad de cuenta –el crédito–.

Este modelo estuvo desafiado por dos redes de trueque en las cuales la emisión monetaria estaba centralizada (la RGT entre 2000 y 2002, y la RTZO), pero mantuvo su estructura federal (RTS, 2000-2002). También argumentamos que la crisis a la cual se enfrentaron las principales redes de trueque durante el año 2002 revela las dimensiones éticas y políticas de la organización monetaria propia a cada red.

SUMMARY

This paper presents a reflection on monetary federalism, based on the history of the Argentinian complementary currencies (trueque). The first national trueque system (RGT, 1995-2000) is analyzed as a form of monetary federalism, characterized by the decentralization of money-issuing and the uniqueness of the unit of account. This model

has been challenged by two systems based on the centralization of money-issuing (RGT, 2001-2002 and RTZO, 2000-2002), but maintained its federal structure (RTS, 2000-2002). I also argue that the crisis that threatened the trueque in 2002 reveals ethical and political implications of the ways in which credits were issued.

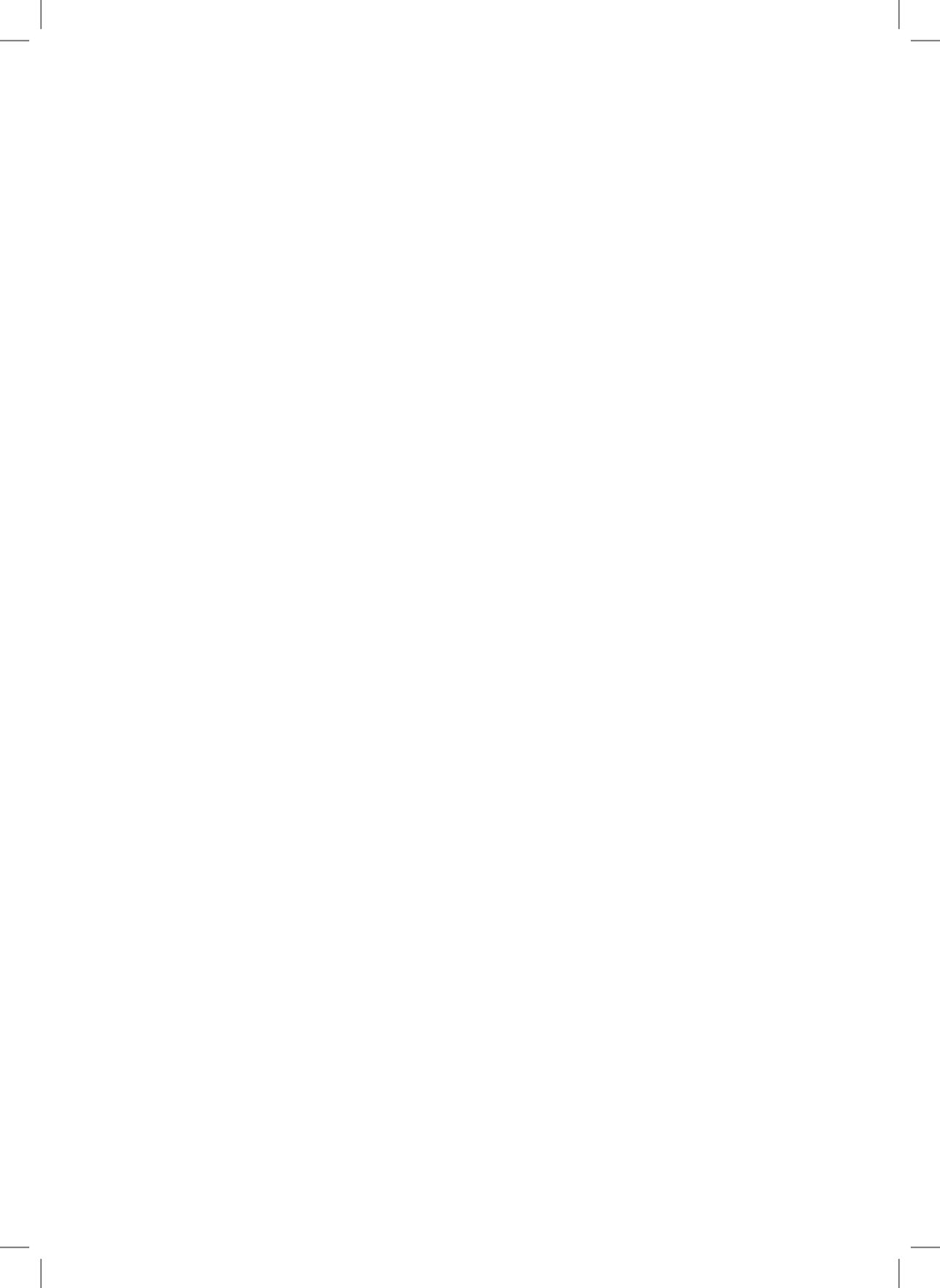
REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

SAIAG, Hadrien

"El trueque argentino o la cuestión del federalismo monetario (1995-2002)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 59, N° 228, septiembre-diciembre (pp. 271-293).

Palabras clave: <Federalismo> <Dinero> <Monedas paralelas> <Crisis monetaria> <Confianza>.

Keywords: <Federalism> <Money> <Parallel coins> <Monetary crisis> <Trust>.



A: **AUTORES Y COLABORADORES**

Del: Comité Editorial de **Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales**

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados al sitio de la revista que se incluye en la página web del IDES: <www.ides.org.ar>.

Los trabajos deben tener en cuenta la siguiente información:

1) *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales* procura promover el abordaje de las ciencias sociales a partir de artículos y notas basados en el rigor lógico de los argumentos y en su correspondiente fundamentación empírica.

2) La selección de los trabajos es responsabilidad del Comité Editorial, quien atiende a la pertinencia de los trabajos según los estándares académicos en materia editorial, designa luego dos árbitros externos, encargados de evaluar su relevancia, congruencia interna, originalidad, conocimiento específico del tema y, eventualmente, sugerir modificaciones. En función de las evaluaciones, el Comité decide la aprobación, el rechazo o el pedido de modificaciones. La evaluación de los trabajos se basa en el sistema de doble ciego.

3) Solo serán considerados para su publicación trabajos inéditos en idioma español. La traducción de trabajos estará a cargo del autor.

4) El manuscrito deberá presentarse en formato Word, con márgenes en tipo Normal, interlineado a doble espacio, en fuente Times New Roman de 12 puntos y alineación justificada.

5) Extensión de los trabajos: en la sección **Artículos** se admiten hasta aproximadamente 84.000 caracteres con espacios. En **Crítica de Libros**, hasta 16.800 caracteres, respetando las características señaladas en el ítem 4).

6) Los trabajos deberán ser acompañados del resumen del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 1.400 caracteres, y sus palabras clave.

7) Los cuadros y gráficos se incluirán en archivos separados del texto (en formato editable, preferentemente en Excel, numerados y titulados correctamente, con indicación de las unidades en que se expresan los valores y con las fuentes correspondientes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración, tomando en cuenta que la impresión final es a un solo color (negro).

8) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etc.) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, la pertenencia institucional se consignará en nota al pie mediante doble asterisco remitido desde el nombre del autor, y deberá indicarse la dirección electrónica.

9) Las citas se incluirán a pie de página (numeradas correlativamente). La cita bibliográfica irá en su versión abreviada: Apellido (año: página).

10) La referencia completa de la bibliografía citada en el texto se incluirá al final del artículo, ordenándola alfabéticamente por autor, colocando primero el apellido y luego el nombre, seguidos del año de la publicación (entre paréntesis), siguiendo el modelo APA de citación.

11) No se admitirán agregados ni modificaciones una vez iniciado el proceso de edición.

12) La revista goza de la protección de los derechos de propiedad intelectual. El IDES se reserva el derecho de publicación impresa, electrónica y de cualquier otra clase, en todos los idiomas.



FUNDACIÓN BANCO CIUDAD

Nuestros ejes de trabajo

La **FUNDACIÓN BANCO CIUDAD** tiene como misión promover la igualdad de oportunidades, el desarrollo económico, el empleo, la calidad de vida de las personas y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, a través de cuatro ejes de acción estratégicos:

- ✓ **Desarrollo e Innovación**
- ✓ **Inclusión Social y Deporte**
- ✓ **Cultura**
- ✓ **Fortalecimiento institucional.**



Fundación Banco Ciudad

Visitá nuestra web para más información

www.fundacionbancociudad.com.ar

Seguinos en redes sociales

 [tufundacionbancociudad](https://www.facebook.com/tufundacionbancociudad)

 [fundabcociudad](https://twitter.com/fundabcociudad)

 [fundacionbancociudad](https://www.instagram.com/fundacionbancociudad)

  [Fundacion Banco Ciudad](https://www.youtube.com/Fundacion Banco Ciudad)



***Add a
dimension to
your
sociology
research...***



sociological abstracts

***Comprehensive, cost-effective, timely coverage of current ideas in
sociological research***

Abstracts of articles, books, and conference papers from nearly 2,000 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations as well as books and other media.

Now featuring:

- **Cited references**
- **Additional abstracts covering 1963-1972**

Available in print or electronically through CSA Illumina
(www.csa.com).

Contact sales@csa.com for trial Internet access or a sample issue.



ILLUMINA
www.csa.com



Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

- Suscripción por el año N°
- Soporte papel y acceso digital
- Acceso digital

Nombre

Domicilio

Código y Ciudad País

Tel.: E-mail:

Para el acceso a las revistas digitales del año en curso registrarse en: <<http://ides.org.ar/usuarios>>.

Para el acceso a los artículos de años anteriores: <<http://ides.org.ar/desarrollo-economico/busqueda-de-articulos>>.



Para mayores informes,  facturas y toda otra correspondencia, sírvase dirigirse a:

Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 • C1425DGT Buenos Aires • Argentina
Tel.: (54 11) 4804-4949 • Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: <admindesec@ides.org.ar>
Internet: <www.ides.org.ar>

PRECIOS DE LA SUSCRIPCIÓN ANUAL (3 números)

Suscripción por un año	Soporte	Argentina \$	Países Limítrofes US\$	Resto de América US\$	Europa y resto del mundo US\$
Instituciones	Digital	915	100	110	120
	Digital + papel	1.395	140	160	180
Individuos	Digital	555	85	90	100
	Digital + papel	1.010	100	120	130
Agencias	Digital	-	85	90	100
	Digital + papel	-	100	120	130

PRECIOS DE LA COLECCION (N° 1 a 220)

	Digital	Impresa
Argentina	\$ 21.600.-	\$ 15.600.-
Exterior	US\$ 3.200.-	US\$ 2.700.-

SUSCRIPCIONES

Pagos

- Efectivo
- Cheque o giro postal
- Depósito/transferencia
- Débito automático
- Mercado Pago / PayPal

RECARGO AÉREO

(Por ejemplar impreso)

	US\$ por N°
Países limítrofes	5,00
Resto de América	7,00
Resto del mundo	10,00





