

# *Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)*

*Gabriela Delamata*

Universidad Nacional de San Martín

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

*Resumen:* El artículo analiza la trayectoria de la movilización colectiva en Argentina entre 1980 y 2007. En razón de los cambios estructurales y políticos que constituyen los marcos y objetivos de la movilización, se delimitan tres ciclos: un primer ciclo relativo al proceso de democratización política y centrado fundamentalmente en el movimiento de los derechos humanos; un segundo, marcado por la emergencia de nuevos actores colectivos enfrentado al neoliberalismo, como el movimiento piquetero, las nuevas organizaciones sindicales y las asambleas barriales; y un tercer ciclo, en el marco del gobierno Kirchner, que combina el resurgimiento de la reivindicación salarial canalizada por los sindicatos y el Estado, la integración excluyente de ciertas organizaciones en el gobierno y nuevas movilizaciones bajo la forma de asambleas autoconvocadas (la cuestión medioambiental). A través de ellos se abordan las transformaciones de la ciudadanía.

*Palabras clave:* democratización, derechos humanos, ciclos de movilización colectiva, cambios en la ciudadanía.

*Abstract:* This article tackles the trajectory of the collective mobilization in Argentina between 1980 and 2007. In regard to the structural and political changes that constitute the frameworks and objectives of the mobilization, three cycles are delimited: a first cycle, regarding to the process of the political democratization, and centered essentially in the movement of the human rights; a second cycle, signed by the need of new collective actors and faced to the Neo-liberalism, like the *piquetero* movement, the new union organizations and the district assemblies; and a third cycle, within the framework of the Kirchner government, which

combines the resurgence of the wage vindication directed by the unions and the State, the excluding integration of certain organizations in the government and new mobilizations under the form of self-called assemblies (the environmental question). Through these questions changes of the citizenship are approached.

*Key words:* democratization, human rights, cycles of collective mobilization, changes in the citizenship.

Este artículo trata sobre las transformaciones de la ciudadanía en Argentina en el último cuarto de siglo. Abordaremos específicamente aquellos cambios (y continuidades) que son el resultado de procesos de movilización colectiva y que, desde el espacio social de la política, han contribuido a redefinir tanto los modos de pertenencia comunitaria como la distribución de derechos y las formas de participación en Argentina, en el curso de su historia reciente.

Para introducir la problemática es preciso recordar que la conformación de una comunidad política ampliada en el país a mediados del siglo XX respondió a un cierto patrón en el que intervenían tres elementos: un esquema político bipartito, integrado por fuerzas mayoritarias y partidarias de movimientos (el radicalismo y el peronismo), un sistema institucional de bienestar social extendido, asociado tanto al trabajo formal como a la sindicalización obrera, y una estrategia de desarrollo económico basada en la industria nacional que, con distintas inflexiones, fue impulsada por distintos gobiernos desde el Estado. Así, las vías de integración política y social de los sectores medios y populares fueron, por un lado, aquellas amplias identidades partidarias y, por otro, un entramado de derechos laborales y sociales tendencialmente universal en tanto que operaba, como lo hizo hasta la década de 1970, en el marco del pleno empleo. No obstante, la inestabilidad que caracterizó la política democrática y la centralidad que adquirió el movimiento obrero como actor político nutrieron la movilización colectiva y expandieron el rol de los sindicatos más allá de sus actuaciones reivindicativas.

Ahora bien, la dictadura militar que tomó el poder en 1976 terminó con toda forma de expresión política libre, al mismo tiempo que sentó las bases de un orden económico nuevo. De manera inversa, el final del régimen *de facto*, tras la derrota de la guerra de las Malvinas, dio paso a una serie de movilizaciones y reivindicaciones sociales que apuntalaron el proceso democrático abierto en 1983 y disputaron,

más tarde, la consolidación del modelo económico neoliberal, cuyos primeros pasos había dado el gobierno militar.

En algún caso, el derrumbe del orden dictatorial aglutinó a organizaciones sociales y políticas y al público en general alrededor de la demanda de democratización. Años más tarde, la profundización de las políticas neoliberales de la mano de un gobierno peronista alteró completamente los tres elementos de integración que pervivían articulados a la vieja matriz, proporcionando el terreno para la movilización contra el neoliberalismo y contra las prácticas sindicales y partidarias que sustentaron su implementación. Posteriormente, la crisis del orden político neoliberal en 2001 abrió una nueva etapa caracterizada por la ambivalencia, dado que, si, por un lado, inauguró un proceso multiplicador de las formas participación política emergentes de la auto-organización social; por otro, supuso el retorno del peronismo al poder y, con ello, la institucionalización de la vida política a través del fortalecimiento de la autoridad estatal en detrimento de la participación autónoma.

En suma, la historia reciente de Argentina presenta tres momentos diferenciados en lo referente a las transformaciones de la movilización social. Un primer momento relativo al proceso de democratización política, protagonizado, no sólo pero centralmente, por el movimiento de derechos humanos; un segundo momento neoliberal, marcado por la emergencia de nuevos actores colectivos y nuevas formas de organización y representación; un tercer momento «post-neoliberal», que amalgama antiguas formas de representación de las organizaciones laborales y políticas en el Estado, en el contexto de persistentes exclusiones. Este periodo comprende, por último, la constitución de nuevas subjetividades y conflictos alrededor del modelo de desarrollo «reprimarizador» de la economía que se fue consolidando «silenciosamente» en los últimos años.

En las páginas que siguen intentaremos dar cuenta de estos tres ciclos de movilización, así como de los cambios en las formas de construcción de la ciudadanía que subyacen a cada uno de ellos en el marco de los sucesivos gobiernos y políticas públicas. Retomaremos esta última temática, de modo resumido, en las conclusiones.

## **Derechos humanos y justicia: el ethos social de la nueva democracia política argentina**

Como ha señalado Sebastián Pereyra<sup>1</sup>, las dictaduras latinoamericanas implicaron un antes y un después en los procesos de movilización social. No sólo debido a sus estrategias represivas de la acción colectiva, sino, sobre todo, porque las modalidades emergentes de enunciación pública en la democratización nada tuvieron que ver con los actores protagonistas de la movilización durante el giro de los años sesenta a los setenta, fueran estos movimientos antiimperialistas, organizaciones armadas de izquierda o las tradicionales formas de acción sindical. En Argentina, el movimiento que se fue conformando desde los intersticios del gobierno militar centró su discurso en las violaciones de los derechos humanos por el terrorismo de Estado y reclamó esclarecimiento y justicia a través de instituciones que garantizaran el principio de juridicidad. El respeto y la garantía de los derechos civiles quedarían, así, imantados como un *ethos* a la nueva democracia, a partir de las actuaciones de nuevas solidaridades que atravesaban los *clivajes* ideológicos de la política argentina y alteraban las formas de organización en favor de redes autónomas y estructuras no corporativas<sup>2</sup>.

El movimiento de derechos humanos comprendió una serie de organizaciones preexistentes al golpe militar de 1976 (desde la Liga Argentina por los Derechos del Hombre o el Servicio de Paz y Justicia, a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos) y distintos organismos que se formaron durante los años de la represión, muchos de ellos compuestos por familiares de las víctimas, lo que

---

<sup>1</sup> PEREYRA, S.: *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

<sup>2</sup> En el plano sindical es donde estas nuevas formas de organización (más autónomas y anticorporativas) ya contaban con algún precedente, de la mano de la configuración de un sindicalismo de base, apoyado en la amplia participación obrera y la oposición al liderazgo sindical establecido y a las directivas de las centrales obreras, en la ciudad de Córdoba en 1970, tras el «cordobazo». Un análisis de esta experiencia (el movimiento sindical independiente clasista SITRAC-SITRAM) y de otras similares en América Latina era realizado por Elizabeth Jelin en un artículo de 1975. Véase JELIN, E.: «Espontaneidad y organización en el movimiento obrero», *Revista Latinoamericana de Sociología*, 2 (1975).

constituyó la novedad mayor en términos de quiénes eran los sujetos de la movilización: en 1976 se creó la Comisión de Familiares de Desaparecidos y Presos por Razones Políticas, y en 1977, Madres de Plaza de Mayo y Abuelas de Plaza de Mayo —además del Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (1976) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en 1979—. Otras organizaciones se originaron, asimismo, a partir de 1983.

Durante el gobierno militar, las declaraciones, marchas y denuncias efectuadas ante instituciones nacionales e internacionales por violaciones de los derechos humanos fueron organizando la reivindicación del movimiento alrededor de la exigencia de «verdad y justicia». A su vez, la posibilidad de reclamar en estos términos suponía el reestablecimiento del Estado de Derecho y la protección de las libertades civiles. Es decir, invocaba la democratización de la vida política desde una óptica que asociaba la democracia con la vigencia del orden jurídico.

Tras el colapso de la dictadura, las demandas del movimiento trascendieron a los propios familiares movilizados y atravesaron la opinión pública hasta impregnar con sus contenidos la futura campaña presidencial. Como señalan Landi y González Bombal<sup>3</sup>, el derrumbe del gobierno militar gracias a la derrota en las Malvinas en junio de 1982 contribuyó a deslegitimar su propio relato sobre lo acontecido en aquellos años, permitiendo que un nuevo relato social se vertebrara alrededor de la figura de los desaparecidos. Cuando se inició la campaña electoral de 1983, el pasado reciente ya se juzgaba con el filtro de las violaciones de los derechos humanos y la Justicia se había instalado como mecanismo para intervenir en la problemática. Esta convergencia incluía a los partidos políticos y a la central de trabajadores (CGT).

Los grandes partidos, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, obtuvieron en total más del 90 por 100 de los votos en las elecciones de octubre de 1983. Puesto que, durante la campaña, el candidato radical había logrado colocar su partido como garante de la no repetición del pasado y del no retorno a las formas de acción violenta, la elección de Raúl Alfonsín ocupó el lugar de una inflexión

---

<sup>3</sup> Véase LANDI, Ó., y GONZÁLEZ BOMBAL, I.: «Los derechos en la cultura política», en ACUÑA, C. H., et al.: *Juicio, castigo y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

fundamental en la historia política del país. La «entrada a la vida» y el «nunca más» se soldaron en ese momento a la nueva etapa democrática y pasaron a alimentar las expectativas del nuevo gobierno sobre la política de enjuiciamiento a los militares, desde una sociedad altamente movilizadora a través de los movimientos, los partidos y una expandida escena cultural.

La decisión del gobierno de enjuiciar a los ex comandantes de las tres juntas militares fue retomada finalmente por la Justicia Civil en 1985. En diciembre, la Cámara Federal condenó a cinco miembros del gobierno militar por hechos probados de homicidio, tormentos y privaciones de libertad entre otros, y sobreesayó por falta de evidencia concluyente la causa contra los integrantes de la última Junta. Descontentos con la limitación del juzgamiento a las Juntas, los organismos de derechos humanos promovieron más acciones judiciales. Paradójicamente, la Ley de Punto Final impulsada por el gobierno aceleró las presentaciones y las resoluciones de los tribunales en 1987, pero, inmediatamente, se vinculó a otras medidas cuyo efecto general fue el de obtener la desmovilización social en torno a la temática. En 1987, una rebelión militar de cuadros medios encontró a la sociedad y a los partidos dispuestos a defender la democracia. No obstante, la aparición del presidente Alfonsín en una plaza de Mayo desbordante, tras haber visitado a los militares sublevados, generó la sensación de un pacto. La casi inmediata aprobación parlamentaria de la Ley de Obediencia Debida que absolvió a centenares de militares acusados (y algunos condenados) de violación de los derechos humanos dio verosimilitud a aquella presunción e inició un periodo de repliegue en la participación democrática frente a la actuación de poderes fácticos. Años más tarde, una serie de indultos otorgados por el flamante presidente Menem en 1989 y 1990 extendió el perdón a militares presos, condenados y procesados.

Siguiendo el análisis de Landi y González Bombal, el Juicio a las Juntas no puede ser comprendido sino a partir de la demanda social de juridicidad que estructuró la escena política desde el final de la dictadura militar. La restitución de ciertas rutinas institucionales basadas en garantías constitucionales hablaba de un nuevo sentido político y daba cuenta, así, de una «transformación de las culturas políticas» que ahora privilegiaban la vida y el Estado de Derecho sobre la disputa en torno a la valía de relatos políticos parciales para encarnar el proyecto democrático.

No obstante, con la intervención de la justicia, el movimiento de derechos humanos inició su declive. En tanto los derechos humanos aparecían como la cara opuesta al terrorismo de Estado, una vez cerrada la instancia judicial, todo un ciclo vinculado al pasado represivo concluía. Los indultos, a los que la mayoría de la sociedad se oponía, como muestran las encuestas de la época, hicieron lo propio: consiguieron desplazar de la agenda pública la cuestión de los derechos humanos en el marco de los problemas económicos que enfrentaban a los argentinos tras la experiencia hiperinflacionaria de 1989 y la respuesta del presidente Menem a la sublevación militar de diciembre de 1990, fuertemente reprimida por las Fuerzas Armadas y clave de la nueva estrategia para tratar la cuestión militar en el futuro.

Dicho de otro modo, el movimiento de derechos humanos no logró expandir los temas y los sujetos de la reivindicación más allá de su plataforma inicial. Ninguna otra cuestión se constituyó como un bien ético o sociopolítico que pudiera ser reclamado desde la óptica universalista y/o prejurídica de los derechos humanos para ser tomado por el orden legal, en función del reconocimiento, y por la democracia, ampliando sus contenidos «mínimos». Los organismos de derechos humanos se fueron institucionalizando en los años noventa a la vez que fueron especializándose como una muestra más de su heterogeneidad interna<sup>4</sup>. Sólo cuando una serie de acciones judiciales internacionales y otras promovidas por los propios organismos reactualizaron las violaciones de los derechos humanos producidas durante la dictadura militar, la discusión sobre los crímenes volvió a plantearse para ser retomada institucionalmente. En 2001, un juez federal declaró la inconstitucionalidad de las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final, medida que más tarde fue ratificada por la Corte (2005). Para ese entonces, y ya bajo el nuevo impulso dado a la revisión del terrorismo de Estado con el que inició su presidencia

---

<sup>4</sup> Madres de Plaza de Mayo, con Hebe de Bonafini a la cabeza, siguió una línea política, en el marco del neoliberalismo menemista; Abuelas de Plaza de Mayo impulsó tareas de restitución de la identidad a los hijos de desaparecidos; el CELS y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) se centraron en el funcionamiento de la institución policial, aunque el CELS desplegó otras temáticas relacionadas, desde un quehacer más profesional; en 1995, se creó Hijos por la Identidad y la Justicia, contra el Olvido y el Silencio (HIJOS), orientado a denunciar la impunidad y dar visibilidad pública a los responsables de la represión mediante el método del «escrache». Tomamos esta información de PEREYRA, S.: *¿La lucha es una sola?...*, *op. cit.*, pp. 39-42, donde pueden consultarse más detalles.

Néstor Kirchner (2003), el Congreso de la Nación había anulado ambas leyes y se habían abierto nuevas causas. Estas acciones y la política de la memoria desplegada desde el gobierno nacional desembocaron, por vez primera, en el apoyo explícito de los organismos a una política gubernamental de derechos humanos. Algunas organizaciones, como Madres de Plaza de Mayo y Abuelas de Plaza de Mayo, establecieron, con diferencias, estrechos lazos con el gobierno y con el Estado.

Ahora bien, pese a que el discurso de los derechos humanos no logró expandirse para abarcar otras temáticas y otras titularidades, la centralidad adquirida por el Poder Judicial en los años ochenta no se diluyó. Por el contrario, desde finales de esa década, una serie de demandas construidas como casos judiciales, conocidos muchos de ellos por el nombre de la/s víctima/s, repositionaron al Poder Judicial como ámbito de emplazamiento de reclamos por conculcación de derechos individuales o civiles<sup>5</sup>. A partir de la movilización de los «afectados», titularidad que remontaba sus orígenes a los organismos de derechos humanos formados durante la dictadura<sup>6</sup>, la Justicia canalizó múltiples denuncias de represión policial y contra la impunidad. En estos últimos casos, se denunciaba la complicidad del propio Poder Judicial en la manipulación de la verdad del crimen, revelándose así algunos resortes propios del neoliberalismo político en Argentina, por ejemplo, la colonización de la Justicia y la corrupción. De modo más general, la movilización de los familiares y allegados a las víctimas, aglutinamientos sin vínculos con partidos y otras organizaciones tradicionales, marcaba el desdibujamiento y la pérdida de legitimidad de los actores clásicos de la movilización colectiva para estructurar reivindicaciones sociales.

Y es que, entrada la década de 1990, no sólo se produciría una transformación estructural de la sociedad argentina por efecto de la

---

<sup>5</sup> Masacre de Ingeniero Budge (1987); muerte de Walter Bullacio en sede policial después de un recital (1991); asesinato de Miguel Bru (1993); crimen de María Soledad, que involucró al gobierno provincial de Catamarca (1993); asesinato del soldado Carrasco en Zapala (1994); de Sebastián Bordón en Mendoza (1997); del fotógrafo José Luis Cabezas (1996); atentados terroristas contra la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelita de la Argentina en Buenos Aires (1995).

<sup>6</sup> Véase JELIN, E.: «Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad», en SURIANO, J. (dir.): *Dictadura y democracia (1976-2001)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005.



aplicación del programa neoliberal del presidente Menen, sino, también, una inédita separación de los partidos y sindicatos respecto de la demanda social, en una suerte de consenso de subordinación de su capacidad de intervención a los principios de la economía de mercado.

### **La década de los noventa. De la desmaterialización de los derechos sociales a las nuevas formas de politización de lo social (1990-2002)**

Desde la ascensión de Carlos Menen al gobierno en 1989, se aplicó en el país un plan de liberalización económica que, aunque heredero de las políticas ya iniciadas durante la dictadura militar, tuvo el propósito claro de alterar por medios legales los componentes incluyentes e igualitaristas de la matriz social. La cuestión no era solamente hacer frente al proceso hiperinflacionario que durante los primeros meses de aquel año había azotado al ya debilitado gobierno de Alfonsín, sino fijar reglas de juego completamente nuevas a la estabilidad de precios. El Plan de Convertibilidad que estableció la paridad entre el dólar y el peso, la apertura de la economía a la competencia y a la inversión extranjera, la reforma del Estado y la flexibilización de la normativa del trabajo implicaban, a través de una serie de mega leyes y políticas, la eliminación de interferencias no mercantiles al nuevo orden remercantilizado, entre ellas, servicios públicos y sociales y derechos adquiridos que mediaban, no sin problemas y con deficiencias crecientes, la vida social de los sectores populares y medios.

Si bien en los primeros años de la Convertibilidad la actividad económica creció y la pobreza bajó, sería el aumento del desempleo lo que marcaría muy prontamente los límites del modelo. Su rápida escalada extremó el proceso de dualización social que generó la concentración de la economía junto con la privatización de servicios públicos y el deterioro de las prestaciones sociales, suponiendo la conformación de un nuevo contingente social que la sociología denominó «nuevos pobres», por su carencia de ingresos y de seguridad social. Ello nos permite hablar de una fragmentación de la ciudadanía en torno a dos grandes polos según la capacidad de integración en el circuito económico (trabajo y consumo) que desarrollarán individual o sectorialmente distintos actores sociales. En tanto que el polo de los «perdedores» no sólo se fue alimentando del aumento de los trabaja-

dores precarios, sino que, cada vez más, lo hizo de una creciente masa de desocupados, se fueron tomando desde el Estado algunas medidas focalizadas para asistirlos. No obstante, la desocupación no condujo a la inercia; muy al contrario, pasada la mitad de la década, los excluidos del mercado de trabajo comenzaron a ensayar nuevas formas de movilización mediante las cuales politizaron la exclusión y redimensionaron su situación de ciudadanía subordinada.

En este apartado nos concentraremos en los procesos de movilización social que disparó el neoliberalismo. Como es sabido, la acción colectiva no se corresponde, una vez más, con ningún desarrollo lineal, sino que consiste en un trabajo de reelaboración de la experiencia de un contexto que, por cierto, incluye en su conformación la intervención de otros actores que establecen relaciones de fuerza y estructuran ciertos consensos. Por ello es preciso comenzar diciendo que si bien las cifras son por sí mismas indicativas del desmoronamiento social que produjo el neoliberalismo en el país, también resulta indispensable comprender el modo en que ciertos procesos de orden más netamente políticos contribuyeron a menguar las resistencias de los trabajadores y los sectores populares, transformándose más tarde sus impulsores en blancos de disputa de los actores emergentes.

A lo largo de la década de los noventa, la desocupación y la pobreza crecieron exponencialmente<sup>7</sup>. El desempleo, que era del 6 por 100 en 1990, alcanzó el 18,8 por 100 en 1995 y llegó a ser del 21,5 por 100 en 2002, cuando los hogares bajo la línea de la pobreza superaban el 40 por 100. En el Gran Buenos Aires, otrora el cordón industrial más importante del país, la ocupación en la industria descendió del 26,8 por 100 en 1991 al 18,4 por 100 en 2000 y la proporción de pobres alcanzó el 49 por 100 de la población en 2002, con un porcentaje de indigentes del 22 por 100. Ahora bien, dos órdenes de transformaciones contribuyeron, paralelamente, a una alteración de los patrones de acción de los sectores laborales en la vida social. Uno de ellos remite al repliegue del Estado regulador y del bienestar, como espacio tradicional de reivindicación de la acción sindical, vinculado a la obtención de mejoras económicas y la actualización de derechos. Conjuntamente con la disciplina social impuesta por los altos niveles de

---

<sup>7</sup> Retomamos aquí algunos lineamientos de una investigación anterior. Véase DELAMATA, G.: *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas, 2004.

desocupación y empleo precario, dicha alteración sistémica contribuyó a la «desindicalización» de la acción colectiva. Pero, por otra parte, estrategias políticas específicas apuntaron a la «descolectivización» de los sectores populares. Nos referimos al apoyo de la dirigencia sindical al programa de flexibilización laboral del gobierno y al viraje del peronismo gobernante hacia los sectores más afectados por el plan de reformas como base de su sustentamiento político-electoral. Veamos esto.

En una suerte de contrahistoria respecto a lo que había sido el peronismo de la década de los cuarenta, que consolidó las estructuras sindicales asociadas a la defensa y ampliación de los derechos individuales y colectivos del trabajo, la CGT bajo el menemismo se plegó a su política liberalizadora de las relaciones laborales, negociando la subordinación de la militancia a cambio de beneficios económicos para sus gremios (por ejemplo, activos en empresas privatizadas en el sector de la Previsión Social, riesgos del trabajo y la salud). Convertidos al mundo empresarial, algunos sindicatos fundaron, no obstante, «agrupaciones territoriales» o negociaron alianzas con agrupaciones ya formadas con el propósito de revalidar sus credenciales sociales bajo la nueva estructura política del partido peronista. Tal y como señaló Levitsky<sup>8</sup>, la novedad mayor que caracterizó al peronismo en términos organizativos durante los años noventa fue la expansión de redes específicamente territoriales, en detrimento de cualquier otro vínculo organizativo con la base social. Su acceso al poder le permitió contar con fondos estatales para financiarlas y generalizar, así, una lógica relacional entre el partido y los empobrecidos sectores populares, basada en el intercambio de recursos por votos y apoyos. En el Gran Buenos Aires, las redes peronistas canalizaron políticas sociales asistenciales durante el primer lustro pero, a mediados de la década, los municipios y los mediadores políticos (los denominados «punteros») sólo podían proveer de escasos paliativos la supervivencia de los sectores más afectados por el desempleo y el hambre.

Bajo este cuadro, y aunque los gremios oficialistas se ocupaban de neutralizar los conflictos, la gestación de espacios sindicales alternativos no tardó en producirse, vinculada a la activación de los empleados del Estado contra los resultados de la política de racionalización

---

<sup>8</sup> LEVITSKY, S.: *Transforming labor-based parties in Latin America. Argentine peronism in comparative perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

y desconcentración de la administración y los bienes públicos en las provincias. Las nuevas experiencias gremiales tuvieron además dos importantes características: eran innovadoras en lo referente al modelo sindical y fueron incluyendo, a medida que crecía la movilización social del sector informal, a los desocupados dentro de sus estructuras de representación. En 1992 se creó la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), bajo el impulso de dirigentes y gremios estatales disidentes del menemismo. Concebida como organización autónoma de partidos y del Estado, la CTA se propuso tanto democratizar la acción sindical hacia adentro como desarrollar una actividad de movilización permanente en el espacio público que apuntaba a nacionalizar las exigencias, demandando la restitución y universalización de derechos. En 1998 se creó en su seno la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), una de las entidades más representativas del «sector» de los desocupados. Por otra parte, en 1994 se formó la Corriente Clasista y Combativa (CCC), una organización cuya orientación gremial bebe de la experiencia del sindicalismo de base desarrollada en los años setenta y que, a partir de su presencia en comisiones de base y sindicatos municipales, también expandió la plataforma representativa hacia los desocupados en 1998<sup>9</sup>.

Como se indica en la secuencia anterior, tras un primer ciclo de protestas protagonizadas por trabajadores del Estado, fue sin duda la movilización de los desocupados la que pasó a acaparar el centro de la conflictividad social contra el «modelo» en los años noventa. Desde los territorios residenciales de los sectores populares descolectivizados irrumpieron en 1996 los primeros cortes de carreteras respaldados por nucleamientos barriales que reclamaban al Estado en función de una identidad nueva, la de «piqueteros». El nombre politizaba la situación de desempleo que los estigmatizaba, asociando su actitud de reivindicación —en el piquete o corte— con llamamientos a la dignidad y con el desafío al orden imperante. En otros casos, la autoidentificación con la condición de trabajador a secas remitía al

---

<sup>9</sup> Dentro de la CGT también se conformó una organización disidente: el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), conducido por el representante de los camioneros Hugo Moyano, que defendía el antiguo modelo sindical desestructurado por las nuevas reglas económicas. Aunque el MTA desarrollaría algunas acciones conjuntas con la CTA, sus caminos resultaron finalmente divergentes. En 2000, Moyano logró encolumnar (alinear) en la CGT bajo su dirección, siendo hasta el día de hoy su secretario general.

valor de la integración por el trabajo y a su reivindicación por encima de otras consignas.

En realidad, como afirmaron Svampa y Pereyra<sup>10</sup>, el movimiento piquetero es resultado de la confluencia de dos procesos de movilización. Su origen se remonta a las *puebladas* con cortes de carreteras en 1996 y 1997 en ciudades del interior del país, protagonizadas por grupos multisectoriales en el marco de la desintegración comunitaria que supuso la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, de cuyas plantas dependía la organización del trabajo, el comercio y el bienestar social de la población local. El segundo afluente remite al proceso de desindustrialización en las periferias de las grandes ciudades y a las estrategias de lucha de los sectores populares cuyas condiciones de vida se habían ido deteriorando paulatinamente desde los años setenta. Aquí están comprendidas las organizaciones barriales consolidadas, como la FTV en el distrito de la Matanza, que confluirá más tarde en la CTA, y organizaciones nuevas que, a partir de pequeños núcleos militantes, comenzaron a intervenir en los barrios a mediados de los años noventa dando prioridad a la auto-ayuda social.

Ahora bien, en la medida en que los distintos grupos y organizaciones se fueron confederando, éstos alcanzaron proyección nacional y avanzaron en un marco común de acción pública hacia el final de la década. Esta dinámica fue posible gracias al repliegue de la demanda inicial del «movimiento» —fuentes de trabajo—, ante la oferta de planes temporarios de empleo con la cual los gobiernos hicieron frente a la reivindicación y a la conflictividad social ascendente. Estos «planes» consistían en la entrega de una suma fija individual renovable a cambio de la realización de tareas en los barrios y fueron originariamente implementados por los municipios. Dado que los gobiernos locales canalizaban el reparto de los subsidios de modo discrecional y buscaban comprometer políticamente a sus beneficiarios, la lucha de los desocupados por los planes se libraba, asimismo, contra las estructuras políticas de dominación territorial. A partir del año 2000, cuando en su intento por eliminar intermediarios el gobierno de la Alianza (entre la UCR y el centro izquierda que ostentaba el FREPASO, 1999-2001) dispuso que la solicitud de los planes debía hacerse a través de organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de des-

---

<sup>10</sup> SVAMPA, M., y PEREYRA, S.: *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos, 2003.

ocupados se convirtieron en sujetos legitimados para demandarlos directamente, comenzaron a negociar grandes cupos a través de la movilización en las calles y dieron, de este modo, un salto tanto organizativo (sumaron a sus trabajos comunitarios en los barrios el desarrollo de pequeños proyectos productivos) como cuantitativo (se crearon nuevas organizaciones y se expandieron socialmente las preexistentes). Finalmente, el gobierno de Eduardo Duhalde, catapultado a gobernar la crisis tras el estallido social de 2001, extendió la cantidad de planes a los dos millones de beneficiarios y devolvió su implementación al ámbito municipal a comienzos de 2002.

Desde la percepción de los beneficiarios, el hecho de «recibir planes» era visto como algo doblemente negativo, dado que combinaba la degradación del trabajo y una relación con la política que simbolizaba el control de los pobres. Sin embargo, en la medida en que su obtención pasó a ser objeto de la movilización colectiva autónoma, «arrancar planes» al gobierno se transformó en un desafío a la lógica asistencial y a la cooptación, a la vez que en punto de partida para la auto-organización social hacia adentro de las vertientes piqueteras. En suma, a pesar de que las organizaciones desarrollaron una fuerte dependencia del Estado, esta relación pudo ser redefinida y tender, así, al «empoderamiento» de las organizaciones, en el marco de su denuncia más amplia sobre los resultados del neoliberalismo<sup>11</sup>.

Éste es precisamente el territorio donde las organizaciones piqueteras desarrollaron estrategias innovadoras. Junto al «piquete», como metodología de reivindicación que reemplazaba a la huelga del modelo fabril, las organizaciones estructuraron su existencia en los barrios mediante el trabajo solidario para proveer colectivamente a la subsistencia y desarrollar algunas actividades productivas. En segundo lugar,

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, un militante de una organización de desocupados de Avellaneda (Gran Buenos Aires) nos decía lo siguiente en 2002: «Cuando empiezan a tener resultados los piquetes y los cortes de carreteras, el enemigo o el sistema, como para apagar el fuego, te tira los planes. Pero muy rápidamente el pueblo toma eso como una herramienta, de construcción por un lado, y después para volver a salir a la calle. Y es un círculo vicioso, que el sistema, como está planteado, no ha cambiado desde 1995 a esta parte, al contrario, se profundizó, va a ser una constante permanente, va a haber siempre desocupados, van a tener que poner planes, salvo que quieran cortar los planes y se les prenda fuego el país, pero dentro de la lógica, esa respuesta que ellos implementaron, lo único que hace es que la gente la revalorice y la transforme en una herramienta de lucha». Véase DELAMATA, G.: *Los barrios desbordados...*, *op. cit.*, p. 21.

todas ellas adoptaron, en sus implantaciones barriales, dinámicas asamblearias como método colectivo de toma de decisiones. Aún con importantes variantes, desde las articulaciones horizontales a aquellas basadas en la representación y delegación de poderes, en el extremo opuesto, las asambleas se erigieron en espacios de discusión y de politización de las cuestiones reivindicativas, a partir de las instancias partidarias y militantes que interactuaban en las organizaciones.

Finalmente, la heterogeneidad ideológico-organizativa es otro de los rasgos comunes al arco piquetero. Sintéticamente, podemos hablar de tres grupos: aquellas organizaciones nucleadas en lo que se llamó, por su lugar de más extendido arraigo, el «eje matancero»<sup>12</sup>; la CCC y la FTV, fundamentalmente reivindicativas, masivas y vinculadas a las nuevas centrales sindicales; los grupos «autónomos», entre ellos los nucleamientos de ideas guevaristas y distintas variantes del autonomismo político; y las organizaciones formadas desde los partidos de la izquierda marxista. Los grupos confluyeron durante 2001 en dos grandes Asambleas Nacionales, pero la conformación de un único movimiento piquetero no fue posible a la luz de las estrategias de construcción y los núcleos ideológicos dispares.

Una de las diferencias mayores en el interior del arco piquetero giró en torno a la propuesta de la FTV-CTA de creación de un seguro universal de desempleo y formación para desocupados, lanzada en septiembre de 2001 desde una plataforma multisectorial llamada Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). Esta propuesta articulaba una demanda vinculada a un sector (los desocupados) como reivindicación universal de ciudadanía y suponía su entrelazamiento con el Estado, hacia la generación institucional de un derecho. Siendo la propuesta uno de los detonantes de la negativa por parte de las organizaciones autónomas y de izquierda a confluir en un espacio «reformista» común, esta diferencia contribuyó a la conformación del Bloque Piquetero, donde quedaron comprendidas todas las izquierdas y, como contrapartida, contribuyó también a un distanciamiento mayor de la FTV-CTA que, en diciembre de 2001, llevó su propuesta a las calles bajo la forma de una consulta social abierta, obteniendo como resultado un grado importante de adhesión a la iniciativa entre la población.

---

<sup>12</sup> Se refiere a las organizaciones surgidas en el municipio de La Matanza, el más poblado del Gran Buenos Aires.

La activa participación de la FTV en la consulta popular se encontraría en los hechos posteriores a las movilizaciones «destituyentes» que se produjeron sólo unos días más tarde, el 19 y el 20 de diciembre. La FTV tampoco tendría intervención, con posterioridad, en la formación de las «asambleas barriales» —a las que nos referiremos más adelante—. Respecto de estas experiencias, la consulta popular propuesta desde la CTA y la FTV empalmaba con otro orden de acciones políticas —las que encauzan los ejercicios de democracia directa en el sistema política institucional— y proponía, por tanto, un desenlace particular a la crisis de representación política y estatal.

Antes de repasar los sucesos de diciembre de 2001 y el ciclo de nuevas movilizaciones abierto tras aquellas jornadas, es preciso recordar que el gobierno del presidente De la Rúa, que había asumido a finales de 1999 como opción política el menemismo, se encontraba por entonces sumido en una profunda recesión económica, que se traducía en índices sociales alarmantes, producto de la continuidad de las políticas neoliberales. La capacidad de respuesta del Estado era nula, excepto en los ajustes en el sector público y el intento de respetar a rajatabla los compromisos derivados de los préstamos internacionales contraídos. El descontento estaba muy extendido y el corte de calles se había erigido, modularmente, en un medio de expresión de la protesta desde los más variados sectores sociales. En 2001, el vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez había dimitido de su cargo denunciando hechos de corrupción en el gobierno, apuntando así a unas prácticas que la Alianza había prometido desterrar de las instituciones, como diferencia específica de esa fuerza respecto del menemismo.

Los días 19 y 20 de diciembre de 2001 un «estallido social» puso voz en las calles a la crisis social y política que atravesaba el país. Días antes, el gobierno había impuesto un «corralito» que limitaba el retiro de dinero en efectivo y la disponibilidad de depósitos bancarios. En el término de unas pocas jornadas se produjo una serie de hechos: saqueos a comercios en casi todo el país, declaración de estado de sitio, movilizaciones y cacerolazos en Buenos Aires, violenta represión de manifestantes con 40 muertos; renuncia y huida del presidente De la Rúa y sucesión de cinco presidentes en diez días. Finalmente, la llegada de Eduardo Duhalde al gobierno, como presidente interino hasta que se convocaran las siguientes elecciones, procuró recomponer cierto orden mediante la expansión de la política asistencial y la desmovilización social.



En el frente piquetero, la política del nuevo presidente contribuyó a agudizar las diferencias entre la FTV y la CCC, que entablaron una relación más pragmática con el gobierno, negociando directamente cupos del recientemente creado Plan Jefes y Jefas de Hogar y disminuyendo su presencia en las calles, y las organizaciones de izquierda, que en sus distintas variantes pasaron a confluír en el Bloque Piquetero Nacional y encabezaron la oposición a las políticas del gobierno y a su apuesta por la fragmentación organizativa y la desmovilización social. No obstante, meses después de la ascensión de Duhalde, un hecho delictivo, el asesinato de dos jóvenes piqueteros a manos de las fuerzas de seguridad, marcó los límites de la política oficial, impactó fuertemente en la sociedad y provocó grandes movilizaciones de condena. La conocida como «masacre de Avellaneda»<sup>13</sup> terminó por debilitar al propio gobierno, llevándole a convocar elecciones generales anticipadas.

La apuesta del presidente Duhalde por la recuperación de la autoridad pública desde el Estado no sólo se vería empañada por la represión policial aquel 26 de junio. En otro registro, 2002 fue un año de profundas innovaciones en términos de constitución de la autoridad pública, emergentes de la experimentación social. Durante ese periodo, algunas localidades del país, con epicentro en Buenos Aires, fueron sede de la creación de un espacio público novedoso donde se ensayaban formas deliberativas y participativas de recomposición del lazo político.

En efecto, tras las jornadas «destituyentes» de diciembre de 2001, cuya consigna aglutinante había sido el «que se vayan todos», aludiendo así a la ruptura del vínculo representativo con las formas institucionalizadas de la política, una propuesta «instituyente» se fue urdiendo desde el seno de las «asambleas», que se conformaron en distintos barrios de la mano del papel protagonista reasumido por las clases medias, ahora movilizadas frente a la crisis política y social. Las asambleas en las calles, plazas y locales tomaron la palabra, debatiendo los problemas a los que se enfrentaba el país y el modo de solucionarlos, en una suerte de reapropiación de lo público y su destino por la ciudadanía hasta entonces enajenada en su capacidad de incidir en el curso de las cosas. Un conjunto de foros ciudadanos por donde

---

<sup>13</sup> Nombre del municipio vecino a la ciudad de Buenos Aires donde se produjeron los hechos.

circulaba la participación política y la deliberación colectiva cambió la relación de la política con la sociedad, creando nuevos lazos y formas de intervención hasta estructurar un paisaje público inédito en 2002.

Si en el interior de estos colectivos convivían dos almas, como lo ejemplifica Maristella Svampa utilizando las imágenes simmelianas del «puente» y la «puerta», esto es, por una parte, las posiciones que desde la separación respecto de lo institucional proponían volver a unirse profundizando la democracia participativa y buscando la recuperación de espacios en el Estado y, por otra parte, aquellas posiciones que, manteniéndose a distancia del sistema político, alentaban la expansión de la democracia directa, es evidente que en el cruce de ambas tendencias resurgía una demanda de definición colectiva de lo público<sup>14</sup> frente a la personalización y centralización del poder, a la vez que reaparecía una reivindicación de autonomía —cuyo alcance estuvo sujeto a distintas gradaciones en las experiencias concretas— frente a las modalidades heterónomas de decisión política<sup>15</sup>. En suma, la participación amplia en la configuración de lo público y la autonomía decisoria alimentaban sentidos comunes a aquellas posiciones.

De hecho, a finales de 2002 el conjunto asambleario presentaba graves problemas para transformarse en una fórmula política capaz de insertarse como una variable de estructuración en la vida política del país. En algunos casos, las asambleas no habían podido vencer resistencias partidarias internas y, en otros, la radicalización de la autonomía había conllevado la conformación o el complemento de núcleos endógenos. En algunas asambleas se viró hacia modalidades culturales de intervención y, en muchos casos, se intensificaron las estrategias de articulación con los sectores más vulnerables promoviendo campañas solidarias o realizando tareas de ayuda y contención social. Así, la fragmentación organizativa y política superponía a la inminencia de las elecciones generales de 2003 en una suerte de *impasse* sobre lo político que pronto se abandonaría en el corto plazo mediante el ejercicio del voto.

---

<sup>14</sup> Véase SCHILLAGI, C.: «Devenir vecino-militante. Las asambleas barriales de Buenos Aires», en DELAMATA, G. (comp.): *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2005.

<sup>15</sup> SVAMPA, M.: *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005, pp. 268-269.

## **El gobierno de Néstor Kirchner: entre la integración excluyente y los nuevos conflictos territoriales (2003-2007)**

Las elecciones de abril de 2003 dieron el triunfo a una de las fracciones del peronismo frente a la candidatura de Carlos Menem. La victoria de Néstor Kirchner, expresada en los escasos votos obtenidos en primera vuelta (22,4 por 100), constataba la fragmentación de ese partido a la vez que confirmaba una brecha en la legitimidad de origen del nuevo gobierno. Ya durante el primer año, una serie de medidas y gestos políticos del presidente apuntaron al establecimiento de un nuevo espacio ideológico y la ampliación de las bases de sustentación política del gobierno. La destitución de las cúpulas militares; la consideración de la condena a la violación de los derechos humanos durante la dictadura como «política de Estado»; la renovación de la Suprema Corte de Justicia, por entonces la «corte adicta» al menemismo; y la retórica antineoliberal del presidente, apuntando a los actores «del pasado» (empresas, bancos, propietarios), fueron las medidas y los gestos que delimitaron un nuevo horizonte para la acción política institucional a partir de la lectura específica de la crisis que enunciaban. No obstante, la ruptura con el pasado «neoliberal» no incorporó la participación política autónoma, demanda emergente del ciclo de movilización. En diciembre de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional dictó un decreto con el objetivo de «fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil». Mediante el mismo se creaba la audiencia pública, mecanismo de control de los actos públicos y ampliación de la participación de la sociedad en los procesos decisivos de la administración. Sin embargo, en los artículos regulatorios se restaba carácter vinculante a toda propuesta elevada desde la sociedad civil, sujetándola a la autoridad de las dependencias estatales encargadas de la decisión (decreto del PEN núm. 1172/03).

En otro orden de cosas, entre los logros más sobresalientes del periodo de gobierno de Néstor Kirchner se encuentran el crecimiento económico y la recuperación del empleo. Los datos muestran que la desocupación abierta se redujo del 20,4 por 100 de la población económicamente activa (PEA) en el primer trimestre de 2003 al 8,5 por 100 en el segundo trimestre de 2007, acompañando a esta evolución una disminución más modesta del trabajo no registrado, que pasó del 49,7 por 100 de los asalariados en el tercer trimestre de 2003

al 41,6 por 100 en el primer trimestre de 2007, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Esta recuperación del mercado de trabajo se vio a su vez cualificada por un alza generalizada de los salarios, aunque reflejando la misma segmentación entre trabajadores formales y una gran masa de trabajadores informales consolidada. Ello menguó el impacto de los aumentos salariales sobre el nivel de pobreza que, aunque cayó del 54 al 30 por 100 entre 2003 y 2006 (INDEC), en su composición daba cuenta de una gran proporción de ocupados en condiciones precarias de trabajo junto a la presencia de un núcleo de desocupados. Finalmente, la expansión del ingreso no logró revertir los valores anteriores a la crisis de 2001-2002 en términos de participación de los asalariados en el PBI (que fue del 42,1 por 100 en 2001 y del 41,3 por 100 en 2006), mientras que la redistribución de la riqueza operada en el conjunto de la sociedad pasó a beneficiar a sectores medios<sup>16</sup>.

Varios factores explican los logros y déficits en materia de inclusión laboral e integración social en el cuatrienio. En primer lugar, el desplazamiento de la luchas alrededor del trabajo que, desde 2004-2005, viraron de las organizaciones de desocupados a los sindicatos, de la lucha contra el desempleo a la lucha por mejor salario y condiciones de trabajo. En segundo lugar, la orientación del gobierno, que entendió desde el inicio que la problemática social se iría atemperando a través de la expansión del empleo y sus beneficios y consintió, por un lado, el conflicto laboral al tiempo que buscó la desactivación del movimiento piquetero. En tercer lugar, el modo altamente diferencial en que intervino el Estado con relación a las demandas de trabajadores y sindicatos y con respecto a las reivindicaciones de las organizaciones de desocupados, puesto que si la restitución de derechos fue la respuesta estatal hacia los trabajadores formales, la continuidad de la política asistencial focalizada fue la opción del Estado para los desocupados. Finalmente, el tipo de demandas (mejores salarios, condiciones de trabajo, planes de asistencia) que ingresaron en la agenda del Estado dependió de los actores que las esgrimieron y de las características del conflicto o de las exigencias planteadas. Así, mientras que la CGT, la central que reúne a 65 de las 70 grandes con-

---

<sup>16</sup> TENEWICKI, M.: «Brillos y penumbras de la gestión económica y de la distribución del ingreso durante el gobierno de Néstor Kirchner», *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, 69 (2007), UBA.

federaciones y uniones del país, comandó el proceso de apertura de las negociaciones de salarios<sup>17</sup>, en el campo de las organizaciones de desocupados se produjo la división de los movimientos tras la integración de una parte de ellos al gobierno y, sin embargo, la demanda de continuidad de los planes fue sostenida por todas las organizaciones, por aquellas que se integraron y avalaron la continuidad de la política social y por aquellas otras que se movilizaron en las calles y situaron su exigencia general en la universalización de los planes de asistencia y el aumento de su monto.

Veamos con más detalle ambas tenencias: por una parte, el resurgimiento del conflicto sindical y, por otra, la integración y el reflujo del movimiento piquetero.

A partir de 2003 y con un claro pico en 2005 que superó las protestas de cualquier otro grupo, las luchas sindicales no dejaron de aumentar en Argentina, transformándose en la nueva constante del exigencia económica. Este avance provino centralmente de los sectores privados fortalecidos durante el proceso de liberalización en los años noventa, que contaban a su vez con altas tasas de sindicalización y portaban tradiciones de negociación colectiva y militancia<sup>18</sup>. Sin embargo, las nuevas luchas laborales fueron tanto canalizadas por los sindicatos peronistas, fuertes en aquellos sectores y en la negociación colectiva, como disputadas por las nuevas formas de militancia, gestadas en la resistencia al neoliberalismo de los años noventa y cristalizadas en torno a las representaciones sindicales de base. Estas comisiones internas y cuerpos de delegados protagonizaron algunas de las luchas más mentadas durante el gobierno Kirchner (telefónicos, neumáticos, petroleros, subterráneos y también estatales y docentes), se caracterizaron por llevar las reivindicaciones más allá de la negociación salarial (ganancias, contratación), y su actuación se tradujo en la formación de corrientes «clasistas», de carácter más gremial como el

---

<sup>17</sup> Recordemos que, a pesar de su acompañamiento a la política de flexibilización laboral en la década de los noventa, los gremios habían logrado preservar su poder corporativo, puntualmente, la institución de la negociación colectiva, cuya estructura es centralizada en detrimento de los sindicatos de base y las comisiones internas. El nuevo secretario general de la CGT, por otra parte, había sido opositor al sindicalismo «menemista».

<sup>18</sup> ETCHEMENDY, S., y COLLIER, R.: «Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y Neocorporativismo Segmentado en Argentina (2003-2007)», versión mimeo en español; publicado en inglés: *Politics and Society* (septiembre 2007), pp. 12-13.

Movimiento Intersindical Clasista y otras ligadas a partidos de izquierda (*ANRed*, 16 de diciembre de 2007).

Propiciadas por la voluntad gubernamental de escuchar y a la vez orientar los reclamos del sector, un sesgo que no se mostró tan afecto a las nuevas representaciones sindicales, las funciones de arbitraje estatal comenzaron a encauzar el conflicto gremial desde su cima en 2005: apertura de paritarias en 2006, que conllevó la celebración y homologación de 930 convenios y acuerdos colectivos durante ese año, contra los 200 convenios anuales promedio homologados durante los años noventa<sup>19</sup>; rondas de negociaciones colectivas en 2006 y 2007, precedidas de un encuentro entre el gobierno y el representante del gremio de camioneros y líder de la CGT Hugo Moyano, sobre la pauta de aumento salarial, que fue del 19 por 100 para 2006 y de 16 por 100 para 2007, porcentajes moderados respecto a las metas inflacionarias<sup>20</sup>; y convocatoria, año tras año, del Consejo del Salario Mínimo—inactivo desde principios de 1990— que produjo, al finalizar 2007, una subida en el mismo a los 980 pesos, contra los 200 pesos mantenidos entre 1993 y 2001.

Ahora bien, la intervención estatal que devolvió dinamismo a la negociación colectiva a partir del resurgimiento de los sindicatos en las luchas reivindicativas, sólo se extendió al universo de los asalariados formales, esto es, a un 40 por 100 de la población económicamente activa. Frente a esta limitación, la posición oficial no varió en mantener articulada la protección social al salario en blanco o «contributivo». De cara al sector informal, el gobierno decidió apostar por la fiscalización de las condiciones laborales y por la promoción de políticas específicas por actividad como modo de reducir las diferencias entre grupos de trabajadores. Al mismo tiempo, dio continuidad a la política de planes asistenciales para los trabajadores desocupados.

A diferencia de la relación entre la CGT y el gobierno, caracterizada por la venia presidencial a la canalización gremial centralizada de las luchas reivindicativas, la relación de las organizaciones de desocupados con Kirchner se consolidó rápidamente mediante la integración excluyente de las agrupaciones ideológicamente afines al gobierno. Algunas de estas organizaciones comenzaron a funcionar

---

<sup>19</sup> PALOMINO, H.: «Empleo y sindicatos en la nueva agenda», *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, 69 (2007), UBA.

<sup>20</sup> ETCHEMENDY, S., y COLLIER, R.: «Golpeados pero de pie...», *op. cit.*, pp. 23-24.

en la gestión estatal de políticas sociales, mientras que las que recurrieron a la movilización no recibieron atención a sus demandas y se vieron progresivamente asediadas por la estigmatización social, a partir de la insistencia oficial en deslegitimar la utilidad de los cortes y las manifestaciones como forma de reivindicación, en el marco de la expansión del empleo.

El gobierno Kirchner optó por la continuidad de los planes Jefas y Jefes de Hogar para Desocupados, creados durante la presidencia Duhalde. Al finalizar su periodo de gestión, el monto seguía en su equivalente a menos de cincuenta dólares por beneficiario, pero el conjunto de los planes se había reducido de los 2.400.000 preexistentes<sup>21</sup> (Vasallo, 2007) a poco más de 700.000 planes (Ministerio de Trabajo, enero 2008). Esta disminución supuso la reinserción laboral de una proporción de desocupados al mercado de trabajo y la «reconversión» de una franja menor bajo nuevos planes asistenciales (ayudas monetarias individualizadas).

El eje innovador en materia de política asistencial fue el apoyo financiero estatal a la puesta en marcha de iniciativas laborales que pudieran generar alternativas económicas para el sostenimiento autónomo de las familias de bajos recursos. Con estos objetivos se creó el «Manos a la Obra», un plan que recogía propuestas de los municipios y las organizaciones no gubernamentales y que representó, a su vez, el nuevo eje de articulación entre las organizaciones de desocupados y el Estado. En este orden, fueron muchas las organizaciones que presentaron proyectos para hacer progresar las empresas que estaban en marcha o desarrollar otros nuevos de mayor calado. Sin embargo, no fueron pocos los problemas encontrados a la hora de comercializar sus productos, lo que a su vez afectó la supervivencia de las iniciativas.

Ahora bien, las reivindicaciones de las organizaciones de desocupados durante la administración kirchnerista no sólo se hallaron parcialmente incluidas, con todas las limitaciones técnicas y económicas que presentan, a través de las nuevas iniciativas laborales y productivas, sino que estuvieron lejos, en general, de discrepar de la orientación del gobierno en materia de política social. Veamos primero el caso de algunas organizaciones integradas en el equipo de gestión de

---

<sup>21</sup> VASALLO, M.: «Claroscuros de la gestión de Néstor Kirchner. La “era K”», *Le Monde Diplomatique*, 101 (2007), Buenos Aires.

Néstor Kirchner, para luego considerar el rumbo seguido por las agrupaciones de la oposición.

Ciertamente, las organizaciones que se integraron en el elenco gubernamental provienen todas del arco nacional-popular dentro del movimiento piquetero, encuadrado en la tradición del peronismo que, en términos de modelo socioeconómico, se apoya en las políticas de producción, empleo y bienestar de la década de los cuarenta. Se trata, además, de organizaciones que, a través de sus resistencias y movilizaciones, contribuyeron decididamente a la deslegitimación de las políticas neoliberales en Argentina con el horizonte puesto en la reedición de un gobierno popular. También es cierto que su visión de la política otorga un claro rol al Estado en el proceso de transformación social<sup>22</sup>.

En este sentido, puede resultar ejemplificador detenernos en la posición que con anterioridad a su integración en el gobierno, en medio de la crisis social, venía sosteniendo la Federación de Tierra y Vivienda. Recordemos que, en plena lucha contra la desocupación, el compromiso de la FTV con la propuesta de creación de un seguro universal de empleo y formación para desocupados, encabezada por la CTA y el FRENAPO, daba cuenta del entrelazamiento estratégico entre sus reivindicaciones sociales y el Estado hacia la generación institucional de derechos. Esta posición sintomática de su especificidad dentro del movimiento piquetero lo sería luego de su giro estratégico en el marco del gobierno Kirchner.

En resumen, el ingreso de organizaciones como la FTV y otras al gobierno —y sobre todo a la gestión estatal— hizo viable aquella expectativa de cambio social desde el polo institucional de la política. Sin embargo, ni la construcción de derechos de alcance universal ni la

---

<sup>22</sup> Las organizaciones que se integraron en el gobierno son la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Barrios de Pie-Libres del Sur, un conjunto de organizaciones de desocupados más pequeñas agrupadas en el Movimiento Evita y el Frente Transversal y Popular, un espacio liderado por un integrante de la CTA. En el orden nacional, Jorge Ceballos, coordinador nacional de Barrios de Pie y dirigente de Libres del Sur obtuvo una Dirección, luego, Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Luis D'Elía, representante de la FTV nacional, fue designado en el nuevo cargo de subsecretario de Tierras y Hábitat de la Nación, perteneciente al Ministerio de Planificación. En septiembre de 2006, eran más de 50 los miembros de organizaciones políticas del espacio de desocupados que desempeñaban un cargo en dependencias gubernamentales (*La Nación*, 14 de septiembre de 2006).



redistribución de poder económico y social que ello implicaba pasaron a integrar la agenda de intervención pública en el marco del gobierno Kirchner. Es más, en muchas de las expresiones de los dirigentes de estas organizaciones a cargo de áreas de gestión, el «proyecto del presidente» fue operando como único recurso de interpretación de la política social, sobre la que pasaron a tomar decisiones. Este compromiso político estrechó sus márgenes operativos, en relación con los intereses más generales que representan, al mismo tiempo que desplazó el sentido de su acción hacia el rol que procuraron desempeñar los movimientos sociales kirchneristas en el interior de la variopinta fuerza política oficialista, esto es, confrontando y eventualmente desplazando a las estructuras del Partido Justicialista en la toma de decisiones.

En definitiva, las organizaciones integradas en el gobierno no incluyeron, dentro del proyecto popular que compartían con el presidente, visiones de la política pública y del rol del Estado que mantenían en el horizonte de su pelea reivindicativa. Profundizando su compromiso netamente político, varios dirigentes sociales se presentaron (o quisieron hacerlo) a las legislativas de 2005 y 2007, disputando en el interior del campo oficialista la mejor representación del proyecto presidencial. Mientras tanto, las organizaciones de desocupados que siguieron reclamando desde el llano no cesaron en su denuncia sobre el manejo discrecional de los planes sociales en favor de las organizaciones aliadas.

En este marco, el espectro de las organizaciones de izquierda que continuaron movilizadas desde la ascensión del gobierno Kirchner<sup>23</sup> concentró sus demandas en la universalización de los planes sociales y el aumento de su monto a 350 pesos, congelado como se mantuvo a lo largo del periodo. Al principio, el gobierno amplió su ronda de reuniones a estas organizaciones y escuchó sus reivindicaciones pero, a un año vista, ambas demandas centrales fueron descartadas de plano por el ministro de Trabajo (*Clarín*, 23 de junio de 2004). Más tarde, el rechazo se extendería a la pérdida de legitimidad de las formas de la reivindicación. En 2005, el presidente llamaba al abandono definitivo de los cortes de calles y marcaba una frontera excluyente entre los que

---

<sup>23</sup> Véase DELAMATA, G.: «Luchas sociales, gobierno y Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner», en SOARES DE LIMA, M.<sup>a</sup> R. (org.): *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*, Río de Janeiro, Edicoes IUPERJ, 2008.

querían trabajar y aquellos a los que les quitaban ese derecho, refiriéndose a los manifestantes piqueteros (*Clarín*, 25 de mayo de 2005). Poco tiempo después apelaba a la acción de jueces y fiscales para que aplicaran la ley a los «provocadores» (*Clarín*, 20 de agosto de 2005).

Ante una coyuntura crecientemente adversa, las movilizaciones comenzaron a declinar muy claramente en 2006. Las manifestaciones públicas perdieron poder de convocatoria ante el fuerte aislamiento impuesto por el gobierno y aunque algunas agrupaciones recurrieron a distintas formas de acción que procuraban impactar de modo diferencial —protestas dirigidas a empresas privadas y concesionarias de servicios públicos y actos que buscaban tocar la conciencia de los sectores más acomodados—, cualquier innovación quedaba presa de la irritación oficial y del discurso de los medios que denunciaba la constante obstrucción del tránsito, de la vía pública y la creación de caos en la ciudad.

En suma, entre la negativa del gobierno a incorporar sus exigencias y la desacreditación de la movilización y la protesta, el espacio de acción de las organizaciones piqueteras en la calle virtualmente se disolvió, concentrando cada vez más sus energías en la defensa del derecho a reclamar. Quizá desprevenidas respecto del posible rechazo que la exigencia abierta podía suscitar, su aproximación estratégica a la problemática de la inclusión-exclusión, no obstante, no varió. Exigiendo más de lo mismo, la continuidad y la universalización de los planes, las organizaciones opositoras quedaron encerradas entre el recurso a la asistencia y la situación de «no trabajo». Pasaron a representar el polo de la negatividad en el marco de la retórica oficialista de priorizar el trabajo por encima de todo, aun de la precariedad juzgada temporaria o, para otros, de la explotación. Por otro lado, muchas de las organizaciones de izquierda volvieron la política hacia el centro de sus agrupaciones, potenciando posiciones dogmáticas o insurgentes en el marco de una gran desarticulación del campo político-piquetero<sup>24</sup>.

Finalmente, al mismo tiempo que la reivindicación sindical se expandía y la protesta piquetera se diluía, comenzaron a producirse nuevas movilizaciones en el interior del país, vinculadas a un modelo de desarrollo que, sin visibilidad en el centro del país, copado tanto

---

<sup>24</sup> SVAMPA, M.: «La Argentina: movimientos sociales e izquierdas», *América Libre* (enero 2006).

por la medidas oficiales como por el relato metropolitano de los medios, se iba imponiendo a pasos agigantados.

En efecto, durante los años noventa, la liberalización de la economía en Argentina había ido de la mano con la promoción estatal de inversiones en el sector de la industria extractiva de minerales metálicos para la exportación, a través de un marco jurídico por demás concesivo hacia las empresas, que incluía exenciones fiscales inauditas y proveía de sustanciosos incentivos económicos<sup>25</sup>. Desde entonces, la legislación nacional prohíbe al Estado explotar recursos mineros a la vez que, a resultas del proceso de reforma constitucional de 1994, tanto el dominio originario como la administración de los recursos naturales ha quedado en manos de las provincias. Esto significa que son los gobiernos provinciales los encargados de emprender negocios directamente con las multinacionales, dado que, por otro lado, la legislación federal no contempla un mecanismo efectivo para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y no incorpora instrumentos básicos como el «consentimiento previo e informado» de las comunidades aledañas.

Entre 2003 y 2006, la expansión de la minería a cielo abierto con utilización de sustancias tóxicas fue exorbitante. Según información de la Secretaría de Minería, las inversiones en el sector crecieron durante ese periodo más de 490 por 100, mientras que el aumento acumulado de proyectos para el mismo periodo de tiempo estuvo por encima del 800 por 100<sup>26</sup>. Es así que los *cateos*, *exploraciones* y los *megaemprendimientos*, en su mayoría de capitales norteamericanos, fueron tomando cuerpo en distintos puntos del territorio argentino —a lo largo de la Cordillera de los Andes, centralmente—, revelando

---

<sup>25</sup> Es menester señalar que la expansión de la frontera minera corrió en paralelo con la extensión de la frontera agraria. El nuevo modelo agroindustrial se caracteriza, entre otros, por la ampliación del área cultivable —fundamentalmente soja para la exportación— y la difusión de un nuevo paquete tecnológico. La legalización de las semillas transgénicas y la masificación de la siembra directa en los noventa fueron hitos de su despegue [véase BISANG, R.: «El desarrollo agropecuario en las última décadas: ¿volver a creer?», en KOSACOFF, B. (ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL, 2007]. Una de las consecuencias de su expansión ha sido el desplazamiento de pobladores rurales y, como consecuencia de ello, el fortalecimiento del movimiento campesino en Argentina, que lucha contra los desalojos y propone un esquema de desarrollo alternativo.

<sup>26</sup> GUTMAN, N.: «Una legislación a medida. La conquista del Lejano Oeste», *Le Monde Diplomatique*, 95 (2007), Buenos Aires.

las consecuencias negativas de la actividad como la contaminación y el desvío de las aguas disponibles para el riego hacia el proceso extractivo de la minería a cielo abierto, entre otras.

A finales de 2007, los habitantes de unas setenta ciudades y pueblos en el país resistían y rechazaban la actividad minera a gran escala mediante el uso de tóxicos, denunciaban la contaminación, el «saqueo de los bienes naturales» por parte de las empresas en el marco de la protección estatal y protestaban por el perjuicio que suponía sobre las economías regionales, principalmente sobre la producción agropecuaria y la vitivinícola.

Organizados como «asambleas ciudadanas», los vecinos autoconvocados combinaron desde el principio acciones disruptivas (cortes de caminos para frenar la entrada de camiones de las empresas o para acompañar demandas contra el Estado) y múltiples reivindicaciones institucionales. Pocas veces pudieron convocar plebiscitos sobre la instalación de nuevas explotaciones que contaran con la anuencia de las autoridades; sin embargo, el primero en lograrse (Esquel, 2003, cuando el 80 por 100 de la población dijo «no» a la localización alemana de Meridian Gold) fue ejemplificador y expandió las acciones comunitarias en el marco institucional al resto de las asambleas. Algunas asambleas se convirtieron en expertas en Derecho ambiental y concentraron sus acciones en la demanda judicial. En algunos casos, las exigencias vecinales, primeramente dirigidas a las autoridades municipales, escalaron al nivel provincial y recalaron en sus legislaturas. Así, entre 2003 y 2007, la movilización ciudadana logró que se aprobaran leyes de prohibición de la minería tóxica en seis provincias argentinas, complicando la política nacional minera y los acuerdos políticos de gobernadores con el gobierno central. En aquellas provincias donde la megaminería ya estaba instalada, las resistencias no pudieron alterar ese *statu quo*.

Por último, un solo caso de conflictividad socio-ambiental recibió la atención y el apoyo del gobierno nacional. Se trata de la lucha de los habitantes de Gualaguaychú (Entre Ríos) contra la instalación de fábricas productoras de pasta celulosa en la costa uruguaya del río Uruguay, que llevó al Estado argentino a demandar a su par oriental ante el Tribunal Internacional de la Haya en 2006. No obstante, este caso, cuya repercusión mediática y política fue enorme, así como las marchas anuales de apoyo que reunieron alrededor de 80.000 personas, no fue suficiente para crear una institucionalidad en materia

ambiental capaz de intervenir con autoridad en los procesos que se fueron desarrollando con posterioridad.

## **Conclusión**

A lo largo del último cuarto de siglo, la sociedad argentina se transformó como consecuencia de la desarticulación de su universo laboral hasta alcanzar una completa fragmentación en la década de 1990. La fragmentación social arrastró a los partidos que habían motorizado los procesos de democratización masiva y que, desde mediados de los años noventa, tendieron a auto-referirse, alejándose de las expectativas de su base social.

Durante esa década, los sectores populares excluidos del trabajo y la seguridad social desarrollaron (aun mediante formas ofensivas) estrategias defensivas que apuntaban a no quedar totalmente desvinculados de los contenidos mínimos de la ciudadanía. Además, junto con la pelea por la inclusión social, la territorialización obligada de los más pobres tomó un sesgo claramente político, a través de nucleamientos organizados que disputaban su autonomía respecto del Estado y las redes partidarias clientelares.

La autonomía respecto del Estado había obrado en el núcleo identitario de las organizaciones de derechos humanos, como contracara de la represión estatal, primero, y espacio de exigibilidad de los derechos individuales conculcados, durante la democratización. Igual demanda se venía expresando en el ámbito sindical, a través de nuevas redes y organizaciones separadas de las entidades gremiales tradicionales y basadas en la democracia interna. Finalmente, la conformación de foros ciudadanos en 2002 (las asambleas barriales) supuso la radicalización de aquel principio, puesto que si, por un lado, estas nuevas experiencias de politización social engendraron, por un período breve, un espacio público paralelo y contrapuesto a la administración estatal (incluidos los partidos), por otro lado, no consiguieron vertebrar ningún tipo de institucionalidad capaz de estabilizar la participación ciudadana (autónoma).

La fragmentación organizativa, asociada a la fragmentación social, junto con la exacerbación de la penuria económica en 2002 operaron como un terreno minado para la elaboración de propuestas integrales desde los nuevos actores emergentes. No obstante, ciertas institucio-

nes de carácter universal gestadas con anterioridad continuaron alimentando las expectativas sociales sobre un cambio en la institucionalidad vigente. Programas como el de la CTA en materia de seguro universal de ciudadanía (y otros ligados a la educación pública) siguieron atrayendo gran apoyo social al mismo tiempo que el Poder Judicial se erigió como órgano de reivindicación permanente, desde la protección de derechos individuales, contra la impunidad de los funcionarios y políticos, hasta alcanzar en la actualidad problemáticas «difusas» o colectivas como el derecho ambiental.

El gobierno Kirchner intensificó la «política de derechos humanos» y fortaleció los derechos laborales y gremiales de los trabajadores incluidos en la actividad económica; sin embargo, exclusiones sociales y políticas demarcadas en décadas anteriores persistieron durante el periodo, como lo evidencian la precariedad laboral extendida y la desocupación «dura», por un lado, y las tendencias a la auto-representación social para viabilizar exigencias en el Estado, por otro. Si en el primer caso se hizo patente la ausencia de un régimen general redistributivo que asegurase un estrato de ciudadanía social equivalente entre categorías, en el segundo se expresó la recurrencia a formas de gobierno igualmente reacias a impulsar una reforma amplia del sistema político.

De este modo, a fines de 2007, la sociedad argentina había recuperado un nuevo eje de integración por el trabajo, aunque de expansión muy limitada. Algo parecido ocurría en el plano político: mientras se integraba de modo excluyente a aquellas organizaciones de la sociedad civil afines al gobierno, quedaba incólume una brecha más estructural entre el sistema político y la movilización social que pasa, junto con la universalización del Estado, por la democratización de las estructuras de poder.