

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales  
Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno

**Estado nacional y movimientos piqueteros:  
Un ejemplo de aprendizaje estratégico**

Alumna: Siczkowski Ana Laura

Tutor: Peruzzotti Enrique

Firma del tutor

Junio, 2012

## Abstract

La cuestión de los movimientos de desempleados ha generado muchos estudios de diversas índoles. Pero ¿el Estado se haya completamente excluido de esa excepcionalidad con la que se analiza a los piqueteros? Esta tesis sostiene un NO rotundo. A lo largo de todo este trabajo se observará cómo, a través de un proceso de aprendizaje estratégico, el Estado nacional fue el más grande contribuyente a esa excepcionalidad piquetera. Ello se debe a que en la primera etapa de este aprendizaje, el Estado desconocía que ciertas características del diseño de las políticas públicas tenían importantes consecuencias en lo que refiere a los incentivos para la acción colectiva. En la segunda etapa, el Estado había intentado atacar directamente con la represión a aquellos grupos que le generaban problemas con sus manifestaciones. Sin embargo, finalmente en la última etapa de este aprendizaje estratégico, se observa un cambio radical de actitud del Estado, quien ahora decide conceder planes sociales, pero logra evitar incentivar nuevamente la movilización social y alcanza su éxito. Todo este proceso será el centro de estudio de esta tesis, en donde se expondrán no solo sus etapas, sino también un patrón de interacción que servirá para comprender cuáles son las opciones políticas en los diferentes contextos sociales.

### **Palabras claves:**

Piqueteros, interacción, planes sociales.

## Índice

Introducción .....	01
Capítulo 1: Marco teórico .....	06
A. El estudio de los piqueteros .....	06
B. El contexto .....	13
C. Patrón de interacción .....	15
Capítulo 2: Algunas evidencias .....	21
A. Interacción Estado-grupo de presión, metodología .....	21
B. La relevancia en los medios .....	23
Capítulo 3: El modelo de negociación piquetera 1995-2003 .....	27
A. El contexto económico .....	27
B. Las respuestas gubernamentales .....	29
I) Plan Trabajar I (1995), II (1997) y III (1998) .....	30
II) Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados .....	34
Capítulo 4: De la represión al desmantelamiento 2003-2011 .....	39
A. El contexto económico .....	39
B. Las políticas públicas .....	45
I) Moratorias jubilatorias .....	46
II) Asignación universal por hijo .....	49
Conclusión .....	55
Bibliografía .....	60
Anexo .....	65
A. Algunas evidencias: el costo político de no ceder .....	65
B. Algunas evidencias: reacción negativa ante la entrega de planes .....	66
C. Algunas evidencias: la relevancia en los medios .....	66
D. Informe de ANRed, 19/02/2012 .....	77
E. Estadísticas: desempleo y subocupación .....	79
F. Estadísticas: pobreza e indigencia .....	81
G. Evolución de la recaudación de la AFIP .....	83
H. Partidas presupuestarias para planes sociales .....	91

## Introducción

Los planes sociales de transferencia de dinero en la Argentina siempre fueron un tema de especial controversia debido a que, en esencia, consisten en la entrega de una cantidad determinada de dinero a individuos o grupos familiares inscriptos en listas. El debate detrás de ello se centra en la idea de que no se trata de empleo público, sino de una asistencia social que no reclama contraprestación laboral, o bien, no es posible controlar que ella sea efectivamente cumplida. Entonces este tipo de planes sociales tratan de una salida de dinero del Estado, pero el ingreso es difícilmente calculable como positivo ya que, por un lado, la asistencia no está destinada a trabajadores sindicalizados que aportan parte de su sueldo al fisco nacional, por lo que los términos económicos de eficiencia y optimización de recursos estatales están ausentes, y, por otro lado, las sumas entregadas individualmente no son lo suficientemente significativas como para incentivar el crecimiento económico a través del ahorro y la inversión.

Sin embargo, el objetivo de este tipo de planes sociales no es más que atender una situación de emergencia, la cual se supone eventual y reversible. Por eso mismo, las críticas desde las ideologías liberales y ortodoxas respecto del balance de las cuentas públicas podrían ser obviadas, ya que se espera que la reactivación de la economía pueda insertar a esas familias nuevamente en el mercado formal. El problema yace en cómo hacer para que estas políticas sean algo momentáneo y no se transformen en un “derecho adquirido” que pueda ser constantemente reclamado, derivando efectivamente en problemas de déficit de cuenta corriente. Es decir, la dificultad aparece cuando la economía no puede iniciar su ciclo de crecimiento y cuando el mercado informal mantiene a un número amplio de la población fuera de los beneficios de la seguridad social, salarios mínimos y acuerdos sindicales. Friedrich Schneider y Dominik Enste son algunos de los economistas que destacaron los problemas que significan al Estado la economía informal, entre ellos el efecto negativo sobre la calidad y cantidad de servicios públicos ofrecidos por el Estado (debido a que la economía formal es la que incentiva el crecimiento), las distorsiones en las estadísticas, y el debilitamiento de las instituciones oficiales y sindicatos<sup>1</sup>. Patricio

---

<sup>1</sup> Schneider, F. y Enste, D. (2000, Marzo), Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38, pp 77-114.

Narodowski, Demian Panigo y Nicolás Dvoskin mencionan, como otra consecuencia de la informalidad, la erosión de las bases del sistema de seguridad social y del tributario<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta todas estas consecuencias de la economía informal y los costos tanto para las personas que la componen como para los políticos que deben afrontar las demandas, es de esperar que si el Estado pone en marcha planes de asistencia social para paliar estas situaciones de emergencia, lo hará de modo que no cree grupos sociales con recursos económicos, humanos y materiales capaces de demandar al Estado el mantenimiento de este tipo de políticas por tiempo indeterminado. Pero para lograr los efectos deseados, es necesario transitar por un proceso de aprendizaje estratégico, donde se avalúan las consecuencias económicas (en términos de pobreza y reactivación de la economía), sociales (referido a las oportunidades que incentivan la creación y fortalecimientos de movimientos sociales o la disolución de los mismos) y políticas (en relación a la opinión pública y sus expresiones). Dicho proceso de aprendizaje estatal, el cual lleva años desarrollándose, consiste entonces en un ensayo de prueba y error, donde al aplicar la política pública, se intenta detectar qué detalle en el diseño de la misma tiene consecuencias positivas para la organización de individuos y su acción conjunta; y de este modo, evitar tales consecuencias.

Esta tesis expondrá entonces el camino recorrido por el Estado nacional argentino en ese proceso de aprendizaje estratégico, centrándose en el período 1995-2011. Para mostrar esa evolución, se empleará un cuadro que describe los diferentes períodos de la interacción entre el Estado y un grupo de presión específico. En este caso se tomarán a las organizaciones de piqueteros como ejemplos de cualquier tipo de movimiento o grupo social<sup>3</sup>, y a las políticas sociales de transferencia directa de dinero como decisión

---

<sup>2</sup> Narodowski, P., Panigo, D. y Dvoskin, N. (2010), Aspectos teóricos relevantes para el análisis empírico de la informalidad en la Argentina. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, pp 53-76.

<sup>3</sup> Si bien esto puede resultar un estiramiento conceptual (véase Sartori G., 1995, El método de la comparación y la política comparada, en *La Política*, México: Fondo de Cultura Económica, cap. 3, pp 261-318), esta tesis tiene como parte de su ambición analítica explicar las consecuencias de las decisiones gubernamentales sobre los grupos de presión que demanden recursos tangibles al Estado. Por ello, se obvian las dimensiones identitarias, territoriales o ideológicas, dejando de lado cualquier diferenciación entre movimientos sociales, distintas clases de grupos de presión o, incluso, ONG's (tal como se los llegó a llamar a las agrupaciones de desempleados al momento de implementar ciertos programas sociales antes del 2003).

gubernamental activa<sup>4</sup>. Esto supone que se tratarán a los piqueteros de un modo distinto al comúnmente usado: no se destacarán los aspectos simbólicos, ideológicos o identitarios, sino que se centrará en sus capacidades para la obtención de recursos<sup>5</sup>.

Sin embargo, el objetivo principal de este estudio no es describir las acciones y reacciones de las agrupaciones piqueteras, sino que, a través del proceso de aprendizaje, se pretende evidenciar cuál es la manera óptima<sup>6</sup> de actuar del Estado nacional dependiendo de sus objetivos y del contexto. Esto se expone mediante un patrón de interacción entre el Estado nacional y el grupo de presión, donde se tomarán en cuenta decisiones gubernamentales, consecuencias sobre los movimientos y sus respuestas, y el contexto económico, el cual influye sobre la opinión pública. En otras palabras, dicho patrón pretende establecer bajo qué circunstancias una determinada organización social se fortalece a través de políticas públicas dirigidas a su sector social y bajo cuáles se debilita o no encuentra incentivos para continuar con la acción colectiva. A su vez, al tratarse de una interacción, también se mencionan las consecuencias para el gobierno nacional, las cuales se relacionan con la opinión pública y el aumento del gasto público sin conseguir con ello un ascenso en sus ingresos o la reactivación económica. En el siguiente capítulo se detallará más este patrón de interacción.

Volviendo al marco temporal, el período 1995-2011 fue elegido debido a que puede ser entendido como los años en que los movimientos piqueteros se hallan en auge<sup>7</sup> y en su posterior declinación como agrupación autónoma. La tesis parte desde 1995 y no antes porque, a pesar de que puede encontrarse la conformación piquetera desde algunos años antes<sup>8</sup>, es en ese año en que se pone en marcha el primer plan masivo de transferencia de

---

<sup>4</sup> Decisión gubernamental activa se refiere aquí a la acción visible tomada por el gobierno y plasmada en un marco legal (leyes y decretos). Las decisiones pasivas consisten, en cambio, en no actuar ante las demandas o reprimirlas.

<sup>5</sup> En el siguiente capítulo se detallará más este aspecto.

<sup>6</sup> O por lo menos, qué consecuencias tiene cada decisión logrando decidir así la que más minimiza los costos del gobierno.

<sup>7</sup> El auge de los movimientos piqueteros es el momento en que tenían mayor visibilidad en los medios y realizaban mayor cantidad de marchas, movilizaciones, cortes de rutas y calles, etc. Entre 1999 y 2002 fueron actores sociales valorados tanto para los gobiernos de turno (al considerarlos relevantes para la aprobación de políticas públicas e incluirlos en el ámbito político) como para la sociedad —o diferentes estratos de ella— que observaban sus reclamos como legítimos ya que representaban la mala situación económica de muchas familias.

<sup>8</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL; Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

dinero que sitúa a las ONGs como administradoras de recursos. De este modo, el estudio dividirá los hechos en tres etapas: la primera desde 1995 hasta el 2003, donde predomina “la negociación piquetera”, consistente en presionar al gobierno para obtener recursos a cambio de cesar las manifestaciones populares; la segunda se inicia con la llegada de Kirchner a la presidencia y finaliza a mediados del 2004, aquí predomina el intento de represión por parte del Estado de las agrupaciones confrontativas; finalmente, a partir de fines del 2004 en adelante, la estrategia gubernamental se destaca por el intento de eliminar los incentivos a la acción colectiva.

Entonces, a medida que se avance en la tesis se intentarán definir, para cada período, las consecuencias de las decisiones políticas en relación a los incentivos para la acción colectiva, y establecer las posibilidades de supervivencia de las agrupaciones piqueteras, teniendo como base el patrón de interacción que se detallará en el primer capítulo. Se brindarán entonces una breve descripción de las organizaciones de desocupados, del marco teórico a utilizar y del cuadro de interacción gobierno nacional-grupo de presión con el objetivo de entender el proceso de aprendizaje antes mencionado. En el capítulo consiguiente se mencionarán algunas cuestiones empíricas y la metodología de estudio.

El tercer capítulo abarcará el período 1995-2003 caracterizado por una economía en recesión donde las clases medias y bajas son duramente golpeadas, debido a aumentos del costo de vida, caída de los salarios reales, y altos niveles de desempleo y pobreza, sumándole a ello la aparición de un fenómeno que no era tomado en cuenta previamente por los economistas pero que luego llama la atención por su persistencia y continuo crecimiento: el empleo informal<sup>9</sup>. En esta sección de la tesis se detallarán algunos planes sociales relevantes y, a través del análisis de Candelaria Garay<sup>10</sup>, Laura Golbert<sup>11</sup>, y Maristela Svampa y Sebastián Pereyra<sup>12</sup>, se mostrarán los factores que incentivaron la

---

<sup>9</sup> Portes A. y Hoffman K. (2003, Octubre-Diciembre), La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. *Desarrollo Económico*, 43(171), pp 355-387.

<sup>10</sup> Garay, C. (2007, Junio), Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), pp 302-328.

<sup>11</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.

<sup>12</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2009), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

formación de movimientos piqueteros, teniendo como supuesto implícito la teoría de la acción colectiva olsoniana<sup>13</sup>.

El cuarto capítulo tiene por objeto verificar el análisis cualitativo de Candelaria Garay sobre las posibilidades de acción colectiva de los grupos piqueteros, es decir que se usarán las mismas variables para observar el diseño de políticas públicas actuales, agregando algunos detalles inherentes de los planes sociales que aquí se analizan. Parte del año 2003 para llegar hasta la actualidad haciendo una descripción del cambio de contexto económico y, por ello, del de la opinión pública. También se produce un cambio en la interacción social, el cual Etchemendy y Collier denominan corporativismo segmentado<sup>14</sup>. El énfasis de este capítulo estará puesto en la Asignación Universal por Hijo y en las Moratorias Jubilatorias, tomadas como medidas orientadas a la población inserta en la economía no formal pero que no cuentan con las posibilidades antes mencionadas para que los movimientos sociales se fortalezcan. Corresponde aclarar que “economía no formal” se refiere a todo lo excluido de la economía formal, es decir, abarca a los desempleados (así sea porque no consiguen trabajo o porque no lo buscan) y a los trabajadores informales (según definición del 2002 de la OIT<sup>15</sup>: cuentapropia, familiares que no reciben sueldo o seguro social, servicio doméstico, personal de micro empresa –hasta 5 trabajadores-, los precarios y los no registrados).

Por último, en la conclusión se repasará todo el proceso de aprendizaje estratégico del Estado nacional, destacando en qué celda del cuadro de interacción explicado en el primer capítulo se sitúa cada período, y se presentará un resumen de las principales características de las políticas sociales analizadas.

---

<sup>13</sup> Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa.

<sup>14</sup> Etchemendy, S. y Collier, R. (2008, Agosto), Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *PostData*, ISSN 1515-209X, pp 145-192.

<sup>15</sup> Neffa, J., Oliveri, M. y Persia J. (2010), Transformaciones del mercado de trabajo en la Argentina: 1974-2009. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, 2010, pp 19-52.

## Capítulo 1: Marco teórico

### A. El estudio de los piqueteros

Si bien las agrupaciones de desempleados no son el objeto directo y exclusivo de esta tesis, es importante recordar por qué es relevante tomarlas como ejemplo para observar el aprendizaje estratégico del Estado. Los piqueteros surgieron en la Argentina con el deterioro económico de los años 90`s y fueron objeto de estudio en numerosos trabajos analíticos. Esos estudios desarrollaron cada una de las características y cualidades específicas que hacen de los piqueteros uno de los fenómenos sociales más llamativos de los últimos años.

Una de las primeras apariciones de estas organizaciones fue en Cutral-Co, Neuquén, donde se proclamaron en contra de los despidos masivos de YPF en el período de privatizaciones menemista. La característica sobresaliente de esta manifestación tenía que ver con que no se agrupaban obreros sindicalizados para hacer una huelga en su fábrica, sino que era una movilización amplia de diferentes personas, sindicalizadas o no, junto a sus familias, que no respondían a ningún sindicato específico, sino que tenían que ver más con una reacción espontánea, y hasta desorganizada, a una situación de empobrecimiento y exclusión social y política. De este modo, una de sus principales cualidades se relaciona con la afinidad territorial, no laboral o ideológica. Había en ellos un sentimiento comunitario de desarraigo y abandono, pero también había un sentido de oposición común a la política, la corrupción y al clientelismo. Además de esa identidad territorial, su modo de protesta también representaba una innovación en la acción ciudadana. No eran huelgas comunes, sino que se trataban de formas de irrupción de la cotidianeidad contra todo lo que la política y los políticos representaban. Desde este punto, aunque se comenzó con cortes de rutas que afectaban directamente a la economía nacional al impedir la circulación del transporte de carga, se avanzó en reiteradas ocasiones en la usurpación de espacios públicos y de edificios estatales. Incluso en la destrucción de aquellos establecimientos que representaban al gobierno.

Las marchas también tenían una forma extrema, ya que a ellas asistían familias enteras, como modo de mostrar la magnitud de la problemática social que vivían debido a las políticas neoliberales. A todas estas características que hicieron resaltar a los piqueteros

se les suma una más que llamó mucho la atención: la descentralización territorial. Sus manifestaciones surgieron con notable fuerza y se extendieron primeramente por el interior del país. Incluso se destacó el nivel de organización que alcanzaron con el tiempo las agrupaciones del conurbano (especialmente, de La Matanza). Esto también tuvo que ver con el hecho de mostrar cuán excluidos estaban esos sectores, ya que hasta entonces, las pocas políticas asistencialistas y focalizadas del Presidente Carlos Saúl Menem estaban centralizadas en la Capital Federal como aglomerado urbano más visible.

Este conjunto de detalles innovadores en la forma de movilización lograron llamar la atención de los medios de comunicación; pero también de muchos analistas sociales que vieron en ellos un tema extenso de estudio. Muchos de los autores que analizaron estos sucesos lo hicieron a través de historia del movimiento<sup>16</sup>. Se produjeron libros enteros que desarrollan los antecedentes, el nacimiento y la evolución de grupos piqueteros específicos, así como también quiénes son sus figuras más representativas, las alianzas y coaliciones. Esos son trabajos donde la descripción es el factor principal. Pero existe otro tipo de estudios donde lo esencial es la dinámica que los piqueteros representan, y que podrían dividirse en tres grandes dimensiones de análisis fuertemente vinculadas entre sí.

Un grupo de autores analiza a los piqueteros como un nuevo sujeto político donde la cuestión identitaria es el centro del debate. Esas organizaciones son tomadas como representantes de una problemática que comienza a ser politizada, es decir, a ser tratada como tema de política pública (la pobreza). Esta misma condición es una socialización de los afectados, a partir de la cual se define la identidad. Las marchas son entendidas como símbolo y ritual: los cantos, los mensajes y la intervención humana son demostraciones de la lucha y el colectivo unido<sup>17</sup>. La identidad surge a través de ese accionar e involucramiento en la problemática, es un proceso ex post de construcción y cambio continuo, por lo que su definición es volátil; pero a través de ella se forma la imagen que brinda legitimidad al grupo.

---

<sup>16</sup> Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires: Editorial de las Ciencias; Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos; Cafassi, E. (2002), *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas; entre otros.

<sup>17</sup> Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

Esta identidad tiene que ver también con una representación territorial y, por lo tanto, multisectorial. Al tratarse de agrupaciones locales o barriales, no se dividen según la rama ocupacional o el puesto jerárquico. De hecho, tampoco hay diferencia entre ocupados, subocupados y desempleados, sino que todos comparte una misma condición, ya sea la pobreza o el barrio. A esto se suma el debilitamiento de los sindicatos en los '90s como consecuencia de las políticas neoliberales que redujeron su número de representados y recursos<sup>18</sup>. Frente a este contexto, los piqueteros son un nuevo sujeto político que puede desafiar las formas clásicas de representación política: los partidos y los sindicatos<sup>19</sup>. El piquetero aparece como la voz de aquellos excluidos, no solo socialmente, sino también políticamente.

Pero estos grupos no se encuentran aislados en la esfera política ni en la sociedad, sino que interaccionan entre sí, con partidos políticos y con el gobierno. Autores han desarrollado entre quiénes y de qué modo existen el debate, la coordinación, las negociaciones y el conflicto<sup>20</sup>. Aquí surge también el debate sobre si, en conjunto, son independientes o subordinados a ciertos partidos políticos. En este sentido, se investiga sobre el grado de autonomía que poseen, si tienen o no ideología y si les es propia o dada desde el inicio, cómo o quién forma la agrupación, y de dónde surgen sus líderes.

La segunda dimensión de estudio sobre piqueteros tiene una connotación más sociológica: se los observa como una nueva forma de movimiento social<sup>21</sup>. Se enfatiza mucho en la composición del tejido de la sociedad, es decir, en el modo en que se

---

<sup>18</sup> Etchemendy, S. y Collier, R. (2008, Agosto), Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *PostData*, ISSN 1515-209X, pp 145-192; Murillo, V. (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid: Siglo XXI.

<sup>19</sup> Cafassi, E. (2002), *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas.

<sup>20</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos; Fontecoba, A. (2010, Junio), La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en argentina. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires; Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (ed.) (2008), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen; entre otros.

<sup>21</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos; Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires: Editorial de las Ciencias; Fontecoba, A. (2010, Junio), La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en argentina. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires; entre otros.

organizan y relacionan los individuos, en sus valores y solidaridad. Desde esta perspectiva, algunos lo abordan como un “movimiento de movimientos”<sup>22</sup>, donde se intenta mostrar la proliferación numérica de grupos piqueteros y demandas, pero que operan bajo un mismo sentimiento compartido (la exclusión social). Sebastián Pereyra<sup>23</sup> es uno de los politólogos que analiza en profundidad el accionar de cada una de las organizaciones de desempleados, dividiéndolas entre movimientistas, clasistas y autonomistas. Según Merklen se trata de una nueva forma de acción colectiva y para Oyero, también de “beligerancia popular”<sup>24</sup>, donde el objetivo es innovar en los modos de representación constituyendo nuevos sujetos de protesta y modificando el impacto político de estas últimas. Los piqueteros son entonces grupos que representan una parte de la sociedad y logran la mediación entre ésta y el Estado.

La necesidad de formar agrupaciones sociales para llevar los reclamos al gobierno surge del hecho de que la política es un balance entre personas y grupos<sup>25</sup>, lo cual quiere decir que aquellos sectores que están mejor organizados y que tienen capacidad de presión, se encuentran en condiciones ventajosas con respecto a los individuos que disponen de pocos recursos y actúan aisladamente<sup>26</sup>. Sin embargo esto no significa que los demandantes deban constituir una única organización centralizada. Mientras que algunos hablan del movimiento piquetero como unido a la hora de demandar<sup>27</sup>, otros destacan la

---

<sup>22</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

<sup>23</sup> Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (ed.) (2008), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

<sup>24</sup> Conclusiones extraídas de Fontecoba, A. (2010, Junio), La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en Argentina. Trabajo presentado en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires.

<sup>25</sup> Huber, E., Pribble, J. y Stephen, J. (2009), The Politics of Effective and Sustainable Redistribution. En A. Estache y D. Leipziger (ed.), *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?*, (pp 155-184), Washington, DC: Brookings.

<sup>26</sup> Para que las personas en situación de pobreza puedan reclamar al Estado algún tipo de medida de cualquier índole, no alcanza con que constituyan una porción importante de la población, sino que deben estar organizadas en grupos con dirección (de modo que un líder o conjunto de líderes puedan coordinar las actividades) y con recursos económicos, materiales y humanos. El neoliberalismo en toda América Latina contó con esa ventaja para el éxito en su implementación: la demanda de políticas redistributivas era débil, a pesar de que el número de personas en el sector informal o desempleadas constituían la media poblacional, debido a que no estaban organizadas en grupos que pudieran presionar al gobierno.

<sup>27</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL; Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*.

descentralización de su accionar y toma de decisiones<sup>28</sup>. No hay completo consenso sobre cuán autónomos son los diferentes grupos piqueteros entre sí y cuánto hay de coordinación y sentido de obligación.

Pero más allá de eso, muchos destacan su rol como una nueva forma de ciudadanía<sup>29</sup>. Las mesas de debate, la participación de todos los vecinos y la interacción social en las marchas rompen con el ciclo clásico de demandas al Estado, es decir que una nueva forma de acción colectiva debilita las capacidades de representación de los partidos políticos y sindicatos. Según autores como Schuster y Delamata, las protestas son la expresión de la “anti-política”, es decir de la crisis del lazo gobernados-gobernantes<sup>30</sup>. Este aspecto surge de la reivindicación de derechos mediante una interacción de resistencia y respuestas con métodos no convencionales (asentamientos, saqueos, puebladas, marchas, cortes de rutas y calles, ataques a edificios públicos).

Con el tiempo, esa forma de ciudadanía se fue institucionalizando como un modo de mediación entre la sociedad civil y el régimen político. Esta tercer dimensión de análisis de los piqueteros no ha sido aún desarrollada y sistematizada detalladamente, y es desde esta particularidad que esta tesis pretende tratar el proceso de aprendizaje estatal. La protesta es, en este sentido, un nuevo modo de acercamiento y negociación con el Estado sin la necesidad de formar parte directamente de su gobierno. En muchos casos se saltean a los partidos políticos y es el mismo Estado el que les brinda la legitimidad necesaria para demandar al entregarles planes sociales y hacerlos participar en su administración<sup>31</sup>. Existe

---

Buenos Aires: Editorial de las Ciencias; Cafassi, E. (2002), *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas; entre otros.

<sup>28</sup> Fuchs, F. (2005), *El gobierno de Kirchner frente a la protesta social. Un estudio sobre la gestión policial de las manifestaciones piqueteras*. (Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Tutor de la tesis: Dr. Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella); Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (ed.) (2008), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen; Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos; entre otros.

<sup>29</sup> Cafassi, E. (2002), *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas; Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

<sup>30</sup> Fontecoba, A. (2010, Junio), La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en argentina. Trabajo presentado en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires.

<sup>31</sup> En los siguientes capítulos se desarrollará la evolución de esta participación piquetera en los planes sociales.

un reconocimiento como nuevos actores. Muchos politólogos han sostenido que las políticas sociales destinadas al sector piquetero constituían una forma de negociación con el gobierno<sup>32</sup>. A diferencia de esa idea, esta tesis tratará a los planes sociales de un modo diferente. No se los considerará solo como un instrumento para la negociación, sino también como un intento de controlar a los grupos piqueteros y la situación social.

Esta tesis abordará entonces a los piqueteros desde esta última dimensión: su institucionalización y los efectos que las políticas públicas tienen sobre su organización. Lo que se agregará al debate es el hecho de no tratarlos como una expresión particular de la ciudadanía o como un movimiento especial multisectorial y con una identidad particular. Tampoco se detallará la historia de las diferentes facciones a lo largo de los períodos en que se divide la tesis. Por el contrario, serán tomados como si se tratarán de un grupo de presión como cualquier otro, donde el requerimiento mínimo para conformar la colectividad es el sentimiento de opresión y/o abandono, y un objetivo común de oposición y hostilidad. Los piqueteros serán para esta tesis un ejemplo del patrón de interacción que el gobierno nacional puede entablar con grupos que demanden al Estado políticas donde la distribución de recursos a ciertos actores específicos y limitados es la característica central. Todos los aspectos simbólicos serán dejados de lado.

Otro punto importante de esta tesis es que dentro del grupo piquetero se pretende englobar a todo el sector de la economía no formal del país (desempleados e informales), de modo de poder establecer los patrones de comportamiento de cualquier posible agrupación, dejando de lado el incentivo político<sup>33</sup>. Por eso esta tesis se opone a aquellos autores que han destacado la heterogeneidad de la pobreza en contraposición a la homogeneidad de los trabajadores<sup>34</sup>. Al tratar todo el sector no formal de la economía en el estudio, pobreza y

---

<sup>32</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL; Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (ed.) (2008), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen.

<sup>33</sup> “Incentivo político” hace referencia a los esfuerzos de los partidos políticos existentes para formar grupos piqueteros que breguen por su ideología política.

<sup>34</sup> Según estos autores, el trabajo es el fundante de las relaciones sociales, constituyendo una identidad propia y el principio organizador de la vida cotidiana. Deibe, E. (2010), Políticas de empleo: un análisis en el año del Bicentenario. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, pp 183-204.

trabajo no son antónimos y excluyentes, sino que forman parte del mismo espectro a observar debido a la existencia del empleo informal.

La informalidad apareció en la Argentina en la década del `90 como un problema de gran envergadura para la población y el crecimiento económico, ya que los empleados informales carecía de todo tipo de seguridad laboral y social, con sueldos, en la mayoría de los casos, inferiores a los del mercado formal; además, no aportaban directamente al fisco nacional para que éste último pudiera reinvertir ese dinero en servicios públicos, usados mayormente por estos trabajadores informales. Se produce de este modo un círculo de empobrecimiento, y debido a eso los conceptos de pobreza y trabajo no son excluyentes, ya que dentro de la pobreza también hay modos de socialización que permiten formar organizaciones (siempre y cuando cuenten con recursos para su funcionamiento).

El punto central de esta tesis está relacionado entonces con los recursos: las organizaciones necesitan de ellos para funcionar y, por lo tanto, éstos son a su vez los incentivos necesarios para lograr los objetivos comunes. Claudio Holzner<sup>35</sup> ofrece el caso de México como ejemplo donde la participación política de los sectores más empobrecidos de la sociedad ha declinado a través de los años, y solo se sucede un pico de actividad cuando aparecen incentivos específicos, inmediatos y fácilmente identificables. Eso quiere decir que los incentivos que Mancur Olson menciona para la acción colectiva<sup>36</sup> son adaptables también a aquellas organizaciones que no suelen catalogarse como grupos de interés, a pesar de que hay autores que han sostenido que no son aplicables a los movimientos sociales<sup>37</sup>. En cambio, autores como Candelaria Garay<sup>38</sup> y Andrés Schipani<sup>39</sup> interpretaron la fortaleza de los piqueteros a través de incentivos y recursos que permitieron la continuidad de sus reclamos y acciones: redes sociales, contextos políticos favorables, capacidades organizacionales, coordinación, experiencia, y recursos tangibles a administrar y repartir arbitrariamente. Los planes sociales del Estado nacional constituyen la condición

---

<sup>35</sup> Holzner, C. (2007, verano), The poverty of democracy: Neoliberal reforms and political participation of the poor in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 49(2), pp 87-122.

<sup>36</sup> Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa.

<sup>37</sup> Tarrow, S. (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza Universidad.

<sup>38</sup> Garay, C. (2007, Junio), Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), pp 301-328.

<sup>39</sup> Schipani, A. (2008, Abril/Junio), Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado. *Desarrollo Económico*, 48(189), pp 85-114.

de posibilidad de la existencia de los piqueteros. Esta tesis sigue esa línea de estudio donde, a través de las políticas públicas, el gobierno los reconoce e institucionaliza.

Lo que aquí se pretende resaltar es el proceso de aprendizaje estratégico del Estado nacional respecto a las políticas sociales creadas para controlar la situación, es decir, para disminuir la conflictividad social y sus manifestaciones populares. Eso quiere decir que el control existe cuando no hay otras formas de poder que amenacen la autoridad, y las formas de poder solo pueden mantenerse si consiguen recursos que puedan sostenerlas económicamente. Por eso este trabajo considera que el Estado es exitoso si logra debilitar a los grupos de presión quitándole las fuentes de recursos, o más bien, evitando entregar nuevos recursos que hagan crecer a la organización (dinero, control sobre ciertas políticas o planes, poder de decisión, etc.).

## **B. El contexto**

Los párrafos precedentes mostraron las distintas perspectivas para analizar el movimiento piquetero, pero esta tesis enfatizará la importancia de estudiar los modos que tiene el Estado para controlar la capacidad de demanda de la sociedad a través de los grupos de presión. Anthony Oberschall, un sociólogo centrado en los conflictos y divisiones de la sociedad, sostiene que para estudiar las interacciones sociales deben analizarse las configuraciones institucionales y estructurales<sup>40</sup>. Es por esto que la perspectiva teórica general que se empleará en esta tesis es el Institucionalismo. No habrá una exposición detallada del surgimiento y bases del Institucionalismo, así como tampoco se enumerarán las diferentes corrientes dentro de esta perspectiva (entre ellas la histórica y la racional)<sup>41</sup>. Pero sí se mencionarán sus principales características, a rasgos generales, para justificar su empleo en este estudio, mostrando las ventajas que tiene por sobre los otros marcos teóricos.

En primer lugar, el haber destacado la necesidad de conformar agrupaciones para tener capacidad de demanda es un primer acercamiento a las instituciones, ya que éstas mismas dejan de ser individuos aislados para constituir una entidad abstracta que cuenta

---

<sup>40</sup> Oberschall, A. (1973), *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs, New Jersey: US Prentice Hall.

<sup>41</sup> Para más detalles teóricos ver: Steinmo, S., Longstreth, F. y Thelen, K. (1992), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: GB Cambridge University.

con identidad propia, objetivos y dirección. Esta necesidad de agrupamiento surge del contexto institucional preexistente, en el cual, el modo en que está organizada la sociedad e institucionalizadas las formas de poder es el que define las estrategias más óptimas, así como también establece objetivos, actitudes e ideas<sup>42</sup>. Estas instituciones, por un lado, responden a un balance de poder, pero por otro lado, ellas mismas establecen el contexto, definiendo las alternativas políticas y puntos de vetos. Son las mediadoras de las luchas políticas. Modificar las instituciones implica transformar las estructuras, estableciendo nuevas reglas y redefiniendo el grupo de los perdedores y ganadores, ya que sus posibilidades, capacidades e intereses cambian.

Bajo este supuesto de modificación del status quo se asume que todas las políticas públicas tienen por objeto establecer un nuevo patrón de interacción. Por eso esta tesis toma a los programas y políticas sociales de la Argentina como un intento de corregir situaciones preexistentes. A pesar de ello, el cambio institucional no se trata de una decisión capaz de realizarse inmediatamente. Las instituciones tienen carácter relacional, es decir que, como forman el contexto, definen a los jugadores y a los poseedores de recursos y poder. El intento de alterar estas condiciones hará que los futuros perdedores reaccionen e intenten evitar el cambio en el status quo. A este segundo aspecto se lo denomina retroalimentación: las instituciones no solo son producto de un balance de poder, sino que también son las que definen el contexto y estrategias.

La dificultad de modificar el contexto institucional tiene que ver con el punto de coyuntura crítica, la tercera característica a destacar de esta perspectiva teórica. La coyuntura crítica se refiere a una situación puntual en la historia donde se toma una decisión fundante de un nuevo patrón de interacción, a partir del cual se inicia un proceso dinámico que sigue una dirección particular. Se trata del path dependency. La vuelta atrás a esa coyuntura crítica para tomar una decisión distinta es imposible fácticamente o los costos (de cualquier índole) son sumamente elevados o inalcanzables.

---

<sup>42</sup> Para ejemplos históricos ver: Schmidt, V. (2002), Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?. *Comparative Political Studies*, 35, pp 168-193; Cox, R. (2006), La construcción social de un imperativo: Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania. *Zona Abierta*, 114-115, pp 253-300; Pierson, P. (2006), Sobrellevando la austeridad permanente: reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas. *Zona Abierta*, 114-115, pp 43-119; Skocpol, T. y Weir, M. (1993), Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 63-64, pp 73-153.

En este estudio, la coyuntura crítica está dada por el Plan Trabajar I de 1995, que brindó reconocimiento a un conjunto de personas desfavorecido. Ese reconocimiento continuó con los siguientes planes que tenían por objeto paliar la situación de pobreza, pero no se logró con inmediatez modificar la situación de desempleo y precariedad laboral. A través de este contexto (sumándole recursos que en el siguiente capítulo serán detallados) se formaron organizaciones con capacidad para demandar al Estado, no solo que se mantenga el reconocimiento de su situación, sino también la intervención a través de acciones relacionadas con la entrega de dinero y planes. Ello supuso el establecimiento de facto de un nuevo derecho. Sin embargo, ese derecho acarrea importantes costos al Estado si las circunstancias económicas no mejoran<sup>43</sup>. Es por eso que el cuarto capítulo de la tesis expondrá los intentos del gobierno nacional por revertir la fortaleza que habían conseguido las agrupaciones de la economía no formal (o por lo menos evitar entregar nuevos recursos que pudieran significar autonomía para reclamar), objetivo difícil de conseguir debido a que las organizaciones de desocupados y trabajadores informales continúan con sus demandas.

### C. Patrón de interacción

El siguiente cuadro de doble entrada pretende predecir, a través de la decisión gubernamental y las características del grupo social, un nuevo escenario y las consecuencias en términos políticos y sociales del mismo.

*Cuadro I: Patrón de interacción*

Grupo de presión	Fuerte	A)	C)	E)	G)
	Débil	B)	D)	F)	H)
		Sin Protesta	Con Protesta	Por protesta	Por iniciativa
		Pasiva		Activa	
		Decisión política			

Las variables independientes de este patrón de interacción son la decisión política y la fortaleza o debilidad del grupo de presión<sup>44</sup>:

<sup>43</sup> Ver Anexo sobre partidas presupuestarias para planes sociales.

<sup>44</sup> La observación empírica de los valores/categorías de las variables será detallada en el próximo capítulo, y a lo largo de la tesis, se mencionarán los casos observados.

- La “decisión política” se refiere a la acción que el gobierno nacional toma respecto de alguna situación que afecta a un conjunto de personas. Sus categorías son “pasiva”, es decir, reprimir la protesta o no tomar ninguna acción al respecto (habiendo o no manifestación popular) y no considerar a la situación como un problema público a resolver; y “activa”, la cual refiere al reconocimiento de un problema y a la actuación para su resolución. Sin embargo, las decisiones son tomadas dentro de un contexto económico y social, por eso son 4 (y no solo 2) las opciones en el eje X.

- El “grupo de presión” es cualquier organización humana con dirección y objetivos, que intenta demandar al Estado nacional políticas relacionadas con la entrega de recursos a sus participantes o agrupación. Los valores de esta variables independiente, es decir el grado de fortaleza del grupo de presión, se definen en base a los recursos humanos (cantidad de personas que integran el grupo), organizacionales (coordinación y movilización de individuos) y materiales, que se refiere tanto a dinero, planes o beneficios especiales por parte del Estado y el conjunto de elementos sustanciales necesarios a la agrupación (lugar físico de reunión, carteles, pancartas, etcétera). La recepción de recursos es sinónimo de fortaleza porque, por un lado significa que obtuvo un bien deseado debido a su importancia social, y por otro lado el recurso mismo constituye una fuente de poder dentro de la organización.

Los resultados de la interacción entre las dos variables brindan un posible escenario específico para cada celda del cuadro:

A. Aquí la organización social es fuerte respecto de los recursos que posee. Es poco probable que una agrupación de esa característica no tome ninguna acción frente a una circunstancia que la desfavorece. Entonces si el Estado tiene una actitud pasiva para mejorar su situación, este grupo se mueve a la celda derecha, ya que se espera que reclamará una mejora.

B. En cambio, si el grupo es débil y no realizan protestas, el Estado lo ignora (sea porque su situación no es considerada un problema público o porque desconoce su existencia). La organización tiende entonces a desaparecer ya que no puede lograr la atención mediática ni las políticas públicas deseadas.

C. En esta columna, el cambio de contexto es significativo porque ahora se hace presente la protesta social. En el caso de una organización fuerte, si el Estado no cede a los

reclamos de políticas públicas, pueden darse más de un escenario según el valor de una variable interviniente que cambia las circunstancias del momento: la economía, lo cual refiere al nivel de empleo, el porcentaje del trabajo informal respecto de la población económicamente activa (PEA) y la sensación de malestar económico o crisis (se trata de un aspecto muy subjetivo, pero observable mediante la opinión pública). Entonces, si la situación económica es mala, las protestas relacionadas a ella contarían con un grado de legitimidad pública importante, más aun si pueden atraer la atención de los medios debido a su fortaleza en recursos. En este caso, obviar el conflicto o reprimirlo derivaría en una deslegitimación del gobierno, así como en un retorno a las marchas<sup>45</sup>. Si, en cambio, la situación económica no es mala, el Estado tiene la posibilidad de obviar la protesta, ya que la opinión pública no es tan favorable a ese tipo de reclamos, pero, aunque menor, el hecho de obviar sigue teniendo algún costo político.

D. En el caso de que el movimiento social sea débil, obviar por parte del Estado tiene costos bajos ya que la relevancia en los medios de pequeñas organizaciones con pocos recursos es total o prácticamente nula. Frente a ello, la represión no es una necesidad.

E. A partir de aquí, las celdas refieren a las consecuencias de conceder políticas públicas a los grupos sociales. Si la organización ya cuenta con recursos que la hacen fuerte y consigue satisfacer sus demandas a través de la protesta, sus logros le brindan legitimidad, visibilidad y mayor fortaleza al obtener más recursos del Estado. De nuevo, las repercusiones en la legitimidad e imagen del gobierno obedece a los valores de la variable interviniente, la economía: si es malo el desempeño económico, la satisfacción de demandas legítima al Estado, pero si es bueno, la asistencia social sin contraprestación laboral (es el caso de política pública que atañe a la tesis) puede tener un efecto negativo sobre la opinión pública<sup>46</sup>.

F. Si a pesar de la debilidad del grupo social, el Estado cede ante sus demandas, éste se fortalece y aparece la ventana oportunidad para que más organizaciones similares a la exitosa sean creadas. Las respuestas de la opinión pública funcionan de la misma manera

---

<sup>45</sup> Para ejemplos, ver Anexo sobre el costo político de no ceder.

<sup>46</sup> Para ejemplos, ver Anexo sobre la reacción negativa ante la entrega de planes.

que en la celda E), pero de forma más atemperada ya que la visibilidad de organizaciones débiles es poca<sup>47</sup>.

G. En esta última columna, las políticas públicas que se implementan, si bien pueden corresponder con los objetivos y deseos de los grupos sociales, parten de la oferta y no de la demanda; es decir, se crean por iniciativa del gobierno. Frente a esto, se espera que el gobierno tenga bien calculadas las consecuencias de su implementación. Para lo que concierne a la tesis, uno de los principales efectos que se busca es la desmovilización, o en todo caso, la eliminación de incentivos conocidos que inicien movimientos o los fortalezcan<sup>48</sup>. Aplicando políticas con ese objetivo pero que logran también paliar una situación de desventaja, el gobierno adquiere prestigio ya que se destaca como iniciador de soluciones a problemas, mientras que los grupos sociales empiezan a perder su fortaleza porque pierden recursos (o incentivos a la movilización) y su razón de ser ya que sus objetivos son satisfechos sin que hayan sido demandados.

H. En esta última celda, al ser la organización débil, la pérdida de recursos puede significar su desaparición, ya que la escasez de los mismos significa escasez de tiempo para establecer nuevos objetivos de la organización o configurar una nueva.

Lo que queda ahora es exponer en qué celda se encuentra cada período dentro de los años que abarca esta tesis:

Desde 1995 hasta el 2003, la situación económica era muy mala y comenzaron a haber protestas que tenían por objeto el reconocimiento por parte del Estado de un problema público. Frente a ello, los gobiernos de turno cedieron ante las demandas con programas de asistencia social, pero derivaron la administración de esos planes a organizaciones ya existentes o a punto de existir (se dio un plazo antes del inicio de algunos

---

<sup>47</sup> Existe, en este modelo, una relación directamente proporcional entre nivel de fortaleza del movimiento social y respuesta de la opinión pública. Eso significa que cuanto más fuerte sea la organización, mayor relevancia va a tener en los medios de comunicación y por lo tanto la repercusión sobre la opinión pública va a ser mayor, así como el énfasis en su respuesta y en el humor de la sociedad. Si una agrupación débil tiene más atención en los medios que la esperada, será fortalecida con, por lo menos, un aumento en el recurso humano, lo que aun mantendrá la relación proporcional.

<sup>48</sup> Debido a que la tesis trata sobre el aprendizaje del gobierno para implementar políticas públicas sin que éstas se transformen en nuevos derechos sociales que perjudiquen las cuentas públicas, se toma como principal corolario el evitar el incentivo a la movilización.

planes para que se constituyeran ONGs con capacidad de administración), ya que en la época neoliberal, el trabajo público no era un aspecto valorado positivamente. Esto sitúa el período en la celda F), trasladándose luego a la E), ya que los movimientos sociales y demás organización comenzaron a fortalecerse gracias a haber logrado sus objetivos y a la administración de recursos.

Desde 2003 hasta mediados del 2004, las organizaciones piqueteras estaban muy fortalecidas. El Frente para la Victoria (FPV), el partido gobernante, tenía sus bases sobre este tipo de movimientos. Cuando Néstor Kirchner, el principal dirigente del FPV, asumió la presidencia, buscó incorporar al resto de las fuerzas sociales que no se habían insertado desde un inicio a su partido. Pero no todos los sectores aceptaron esta estrategia y prefirieron mantener su autonomía o su vínculo con otras fuerzas políticas, quedando de este modo con una posición enfrentada al gobierno. Ante este hecho, devino el policiamiento de la protesta<sup>49</sup>, es decir, el Estado dejó de ceder ante las demandas y comenzó a reprimir, lo que sitúa al momento en la celda C).

Finalmente, desde mediados del 2004 hasta el presente y frente al fracaso de la represión anterior, la situación cambia drásticamente y es el Estado que por iniciativa propia empieza a aplicar políticas sociales destinadas al sector no formal de la economía. Esto produjo que las organizaciones sociales comenzaran a debilitarse pasando de la celda G) a la H).

Como se dijo antes, este cuadro de interacción pretender ser aplicable a cualquier grupo de presión. Los sindicatos constituyen entonces otro ejemplo de agrupación humana con objetivos y dirección. Éstos se ubicarían en la celda E), ya que son organizaciones fuertes debido al amparo de leyes laborales y sindicales, y gracias al reconocimiento por parte del Estado como grupo monopólico capaz de representar a los trabajadores formales. Además su fortaleza en agrupaciones como CGT y CTA hace que las huelgas tengan un costo muy importante para el gobierno, tanto político como económico. Es por eso que la satisfacción de demandas se intenta lograr de una forma u otra, ya que en democracia hay incentivos para detener rápidamente las protestas y responder dentro de la misma estructura

---

<sup>49</sup> Fuchs, F. (2005), El gobierno de Kirchner frente a la protesta social. Un estudio sobre la gestión policial de las manifestaciones piqueteras. (Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Tutor de la tesis: Dr. Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella).

política<sup>50</sup>. Además los sindicatos son la base social del peronismo, por lo que su intento de desmantelamiento no parece posible en gobiernos de esa vertiente.

Siguiendo con la organización de la tesis, en los siguientes capítulos se explicarán con detalles los diferentes períodos de la interacción Estado nacional-grupo de presión. Pero antes, se mencionarán brevemente cuáles son las evidencias empíricas que sostienen las afirmaciones de este estudio.

---

<sup>50</sup> Oberschall, A. (1973), *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs, New Jersey: US Prentice Hall.

## Capítulo 2: Algunas evidencias

### A. Interacción Estado-grupo de presión, metodología

Una interacción es posible observarla cuando los actores intervinientes mantienen estrategias y comportamientos que los vinculan entre sí y tienen consecuencias el uno sobre el otro. En el caso de esta tesis, se deben observar las acciones tomadas tanto por el Estado Nacional, como por el movimiento piquetero (el cual es una ejemplificación del actuar de grupos de presión). Para el primero de ellos, se advierten tres tipos de hechos:

- La represión o cooptación de diferentes organizaciones de desempleados. Estas estrategias del gobierno ya fueron analizadas y detalladas por varios actores<sup>51</sup>; por lo tanto, en esta tesis solo se las mencionará como actitudes ciertas, es decir, no serán nuevamente investigadas o especificadas.
- La promulgación de leyes y decretos. A lo largo de la tesis se mencionarán aquellos documentos legales que fueron consecuencias de decisiones gubernamentales ante presiones sociales o problemáticas públicas que demandaban atención. Para su selección y análisis se tuvieron en cuenta la fecha de promulgación, a quiénes estaban dirigidos y si se pretendía paliar una situación de pobreza.
- La implementación de políticas y la entrega de recursos. En el Anexo sobre estadísticas se observarán las evoluciones de la recaudación estatal, de la formalidad laboral y de las partidas presupuestarias destinadas a planes sociales.

El análisis del accionar de los movimientos piqueteros tiene un grado de complejidad mayor por varios motivos. Por un lado, al tratarse de varias agrupaciones, no todas toman las mismas decisiones ni logran coordinarse entre sí. Por otro lado, no

---

<sup>51</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos; Fontecoba, A. (2010, Junio), La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en argentina. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires; Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (ed.) (2008), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen; Fuchs, F. (2005), *El gobierno de Kirchner frente a la protesta social. Un estudio sobre la gestión policial de las manifestaciones piqueteras*. (Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Tutor de la tesis: Dr. Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella); entre otros.

consisten en organizaciones muy estructuradas y jerárquicas, lo que quiere decir que los recursos con los que cuentan y el número de miembros (los cuales determinan su poder de acción) no son fáciles de especificar ex ante, sino que su observación resulta más fiable luego de las movilizaciones y marchas. Sin embargo, hay politólogos y sociólogos que intentaron establecer algunos márgenes numéricos<sup>52</sup>. Debido entonces a que ya existen estudios al respecto y que esta tesis se centra más en las estrategias del Estado que en las acciones y reacciones de los grupos piqueteros, las dimensiones de la variable que atañe a los últimos (fortaleza del grupo social) solo en algunos casos serán mencionadas en base a investigaciones ya realizadas y tomadas por ciertas:

- Grado de movilización. Esta característica tiene que ver con la cantidad de personas que una organización es capaz de movilizar para demandar al gobierno. Aquí no intervienen solo aquellos que participan activa y constantemente en el grupo, sino también aquellos que quieren integrarse y obtener los beneficios por los que reclaman<sup>53</sup>.
- Disrupción social y visibilidad en los medios. La relevancia de las actividades piqueteras tiene que ver con los recursos que posee la organización. En el siguiente apartado de este capítulo se intentará mostrar con unos pocos ejemplos que aquellos grupos que tienen más recursos humanos (grado de movilización), materiales y económicos, presentan mayores posibilidades de ser reconocidos en medios de comunicación nacionales.
- Cantidad de planes que manejan. Algunos autores<sup>54</sup> realizaron ya estudios detallado sobre el porcentaje de planes sociales que manejaba cada grupo piquetero, y el

---

<sup>52</sup> Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires: Editorial de las Ciencias; Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos; Cafassi, E. (2002), *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas; Schipani, A. (2008, Abril/Junio), Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado. *Desarrollo Económico*, 48(189), pp 85-114; entre otros.

<sup>53</sup> Esta búsqueda de integración e identidad colectiva se observa mucho en los años previos al 2003, donde la participación en las actividades de movimientos de desempleados era una condición para recibir algún beneficio estatal que se repartía arbitrariamente.

<sup>54</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL; Garay, C. (2007, Junio), Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), pp 301-328.

crecimiento de la cantidad de beneficios que en conjunto administraban las ONG's. Esta dimensión es importante porque revela el reconocimiento que tenía la agrupación y, si obtienen los recursos, el nivel su crecimiento.

## **B. La relevancia en los medios**

Del mismo modo que se dijo antes, la fortaleza del movimiento social es reflejada en los medios de comunicación masivos. Si bien existen medios alternativos o la organización misma tiene una dirección de prensa propia, los alcances de éstos en términos de cantidad de personas son débiles, ya que su acceso a canales de televisión o diarios nacionales es muy limitado y solo los militantes o interesados se informan al respecto.

A continuación se presentará un pequeño cuadro en donde se resumen algunas protestas y manifestaciones que fueron reprimidas entre los años 2010 y 2011 (la selección del período temporal se debe a la necesidad de acortar la cantidad de datos y a la facilidad en la búsqueda de los mismos). Solo se mencionarán los eventos reprimidos porque se pretende evidenciar que, a pesar de que el Estado (nacional, provincial o municipal) tomó la decisión de esparcir a los militantes reconociendo su accionar, ello no influyó en la relevancia de la noticia en los medios. Si bien estos acontecimientos fueron publicados en algún sitio web o newsletter de movimientos sociales, no todos tuvieron una difusión nacional.

En lo que refiere a la búsqueda de datos para este estudio, se usaron como fuente distintas notas de indymedia.org, un medio independiente internacional, y un informe de ANRed<sup>55</sup> (Agencia de Noticias Red Acción), fundada en 1995 y perteneciente a RNMA (Red Nacional de Medios Alternativos), de modo de hallar información sobre algunos eventos que involucraron organizaciones débiles o individuos. En lo que refiere al alcance nacional de las noticias, se utilizaron como referencia los diarios Clarín (Cl.), La Nación (LN.) y Página/12 (P/12); y se verificaron si en los dos días consecutivos a la represión y el domingo siguiente fue mencionado el suceso (la decisión de tomar también el domingo se debe a que suele imprimirse un resumen de la semana).

---

<sup>55</sup> ANRed (2012, febrero 19), *Ajuste y represión K*. Obtenido de <http://www.anred.org/>. Ver Anexo sobre el informe de ANRed.

A través del cuadro podrá observarse que aquellas manifestaciones que involucraban organizaciones fuertes, fueron difundidas por los diarios nacionales antes enunciados:

*Cuadro II: Represión y medios*

Según ANRed e indymedia.org			1° día siguiente			2° día siguiente			Domingo siguiente		
Fecha	Provincia	Involucrados	Cl.	LN.	P/12	Cl.	LN.	P/12	Cl.	LN.	P/12
05/01/10	Neuquén	Pueblos originarios	No	No	No	No	No	No	No	No	No
15/01/10	Salta	Estudiantes	No	No	No	No	No	No	No	No	No
15/02/10	Catamarca	Vecinos	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No
24/03/10	Neuquén	Organismos de Derechos Humanos	No	No	No	No	No	No	No	No	No
19/05/10	Salta	Unión de Trabajadores Desocupados	No	No	No	No	No	No	No	No	No
18/06/10	Río Negro	Vecinos, ATE, Partido Comunista, la Multisectorial y otras organizaciones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
08/09/10	Salta	Vecinos	No	No	No	No	No	No	No	No	No

20/10/10	C.A.B.A.	Trabajadores terciarizados, FUBA, Partido Obrero, sindicalistas	Sí									
24/11/10	Formosa	Pueblos originarios	No									
07/12/10	C.A.B.A.	Vecinos, barrabravas, inmigrantes	Sí									
15/12/10	Córdoba	Estudiantes	No									
03/02/11	Buenos Aires	Vecinos, Movimiento Evita de San Martín y otros	Sí	No	No	No						
24/06/11	C.A.B.A.	Docentes, MAS y Frente de Izquierda y otros	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No
28/07/11	Jujuy	Vecinos y CCC	Sí									
11/10/11	C.A.B.A.	Jujeños	No									
30/11/11	Formosa	Unión del Personal Civil de la Provincia	No									
29/12/11	Santa Cruz	Trabajadores, La Cámpora, ATE, CTA y otros	Sí	Sí	*	Sí	Sí	*	Sí	Sí	*	*

Notas: \* No se publicaron diarios por ser Año Nuevo.

Si bien la cantidad de datos es poca, fue posible establecer una correlación importante entre la fortaleza de los movimientos sociales y la mención de sus actos en diarios de tirada nacional<sup>56</sup>. Para más información sobre la relación medios de comunicación-movimiento social, se recomienda ver “Movimientos sociales y comunicación” de Osvaldo León, Sally Burch y Eduardo Tamayo (ALAI, 2005).

---

<sup>56</sup> Para más detalles sobre los eventos y las estadísticas, ver Anexo sobre la relevancia en los medios.

### Capítulo 3: El modelo de negociación piquetera 1995-2003

#### A. Contexto económico

La década del neoliberalismo argentino fue un momento de importantes convulsiones económicas que indefectiblemente ocasionaron reacciones en la sociedad. Luego de algunos años y cuando la situación había empeorado aun más, esas reacciones sociales derivaron en una crisis institucional y política, donde el sistema entero, junto a los partidos políticos tradicionales y sus modos de negociación y debate, se vio deslegitimado.

Los `90s se trataron de un período en el que el Estado, como arbitro y mediador, comenzó su retirada de la sociedad. Frente a esta situación, las expectativas sociales se volcaron hacia los barrios, donde en muchos casos se formaron agrupaciones sociales con el objetivo de dar una contención a los vecinos debido al aumento de los índices de pobreza e indigencia. Se formaron entonces organizaciones de trabajadores desocupados que constituyeron un acto colectivo transformador de las relaciones sociales, ya que representaban un cambio en las relaciones dentro de los sectores populares, en su vínculo con la política y en los medios para expresar sus demandas<sup>57</sup>.

Pero el malestar económico no concernía solo a la Argentina, así como tampoco el auge de la ideología neoliberal. Alejandro Portes y Kelly Hoffman desarrollaron un estudio estadístico que muestra las consecuencias de la década del `90 sobre la sociedad latinoamericana<sup>58</sup>. Entre todos los datos que detallan, es interesante observar la importancia que comenzó a tener el sector informal de la economía: mientras que entre 1950 y 1980 el sector formal creaba el 60% de los nuevos empleos, en los `90s, ese valor se redujo al 20%, resultando que para el total del América Latina en el año 2000 solo un 35% de la PEA regional pertenecía al proletariado formal. En el caso de la Argentina, la informalidad había alcanzado en 1998 un 47,9% de la PEA según la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

---

<sup>57</sup> Delamata, G. (2004), *Los barrios desbordados*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires EUDEBA.

<sup>58</sup> Portes A. y Hoffman K. (2003, Octubre-Diciembre), La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. *Desarrollo Económico*, 43(171), pp 355-387.

Estos números acompañaban a los alarmantes y crecientes niveles de desempleo: a inicios de la década el país se hallaba en el pleno empleo con una desocupación del 6%; en el '95 asciende al 18,8%; si bien en el 2000 desciende cuatro puntos porcentuales, la recesión que se vivía desde 1998 tuvo sus efectos que, sumados a las consecuencias de la inestabilidad política, permitió llegar en el 2002 al máximo histórico de 21,5%<sup>59</sup>. Estos cambios en el mercado laboral trajo consigo la baja del salario familiar, además de la disminución en el sueldo real como consecuencia de la devaluación e inflación. De este modo, los niveles de pobreza e indigencia siguieron el mismo ritmo que los índices anteriores: en el año 2002 habían ascendido hasta el 49 y el 22% respectivamente. En mayo del 2002 el 54.3% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza<sup>60</sup>.

Enrique Deibe, Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, sintetiza la década de los '90s como un período de crecimiento, estabilidad y transformación con malestar social, desempleo abierto e informalidad<sup>61</sup>. Esa afirmación se debe a que la brecha entre la tasa de actividad y la de empleo se ampliaba cada vez más, ya que el dogma neoliberal “promovía la idea e impulsaba políticas tendientes a conseguir la plena actividad, privilegiando los servicios y las finanzas sobre la actividad industrial, sin que esto significara el retorno al pleno empleo”<sup>62</sup>. A esto se sumaba el abandono del Estado nacional de su función de árbitro y mediador como consecuencia de las políticas de privatizaciones, descentralizaciones, desregulaciones, liberalización comercial, flexibilización laboral y reformas previsionales. Todas estas acciones contribuyeron al malestar social y a un aumento en la inseguridad económica. Pero, tal como destacan Sebastián Etchemendy<sup>63</sup> y María Victoria Murillo<sup>64</sup>, no se trataron de decisiones unilaterales que contaron con el repudio de la sociedad entera, puesto que ese no es el juego

---

<sup>59</sup> Todos estos valores y los siguientes (al menos que haya nota al pie afirmando lo contrario) fueron obtenidos de la web oficial del INDEC, la mayoría mediante escalas históricas de los estudios de la EPH.

<sup>60</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.

<sup>61</sup> Deibe, E. (2010), Políticas de empleo: un análisis en el año del Bicentenario. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, pp 183-204.

<sup>62</sup> Deibe E., idem, pág 183.

<sup>63</sup> Etchemendy, S. (2001, enero-marzo), Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo económico*, 40(160), pp 675-706.

<sup>64</sup> Murillo, M. V. (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid: Siglo XXI.

de la democracia. Fueron cuestiones negociadas, donde se hicieron concesiones a aquellos grupos poderosos que podrían haber tambaleado las reformas.

Frente a esta situación y a los constantes reclamos sociales, el gobierno nacional tomó medidas en lo que refieren a la asistencia social (las cuales serán detalladas en la próxima sección). Estas políticas permitieron que a partir del 1996 buena parte de las organizaciones sociales de desocupados obtuvieran recursos para la construcción de barrios, la entrega de materiales y alimentos a sus participantes, y mayores incentivos para movilizar la acción colectiva.

## **B. Las respuestas gubernamentales**

El contexto económico antes mencionado llevó a una situación de emergencia en la segunda mitad de la década del `90, donde los cortes de calles y rutas, las manifestaciones, los saqueos y la usurpación de edificios se convirtieron en una realidad cotidiana. Los sindicatos empezaban a perder su poder de representación natural de la sociedad, ya que por un lado, la situación de desempleo e informalidad redujo la cantidad de miembros y, por otro lado, sus recursos también disminuían a medida que caía el salario real. Ante la presencia de grupos sin contención, y sin ninguna otra fuerza que se lo impidiese, comenzaron a organizarse y el Estado se vio obligado a aplicar políticas sociales que pudieran paliar la situación.

Para 1995 había 31 planes de empleo y de mejoramiento de ingresos. Sin embargo, esta multiplicidad de administraciones, sumada a su poca cobertura, agregaban ineficiencia a una situación que, de por sí, ya era de emergencia. A pesar de ello, en el `95 se sucede un quiebre y se implanta el Plan Trabajar como el primer programa de alcance nacional con cobertura amplia. En los siguientes apartados se comentarán los detalles de los sucesivos planes sociales y sus consecuencias para las organizaciones de desempleados e informales.

### I) Plan Trabajar I (1995), II (1997) y III (1998)<sup>65</sup>

El Plan Trabajar se implementó como política activa de empleo, y constituyó la primera negociación del Estado nacional con los piqueteros. Estaba destinado a desocupados en condiciones de pobreza. Obviamente los trabajadores informales en la misma situación de pobreza también estaban habilitados para recibir el beneficio, ya que no era posible comprobar si tenían empleo o no, al no aportar a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Los beneficiarios del programa debían, a modo de contraprestación, participar en obras de infraestructura social y comunitaria. Así como la cantidad de horas diarias de trabajo no constituían un empleo de jornada completa, la remuneración obtenida tampoco alcanzaba al salario mínimo. A pesar de ello, la importancia de este programa radicaba en que era el único que aumentaba constantemente el número de beneficios a entregar (por lo menos hasta 1998) mientras los otros eran desmantelados, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

*Cuadro III: Número de beneficiarios*

**BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO**  
( en miles de personas)

<b>Año</b>	<b>Beneficiarios</b>
1994	40 000*
1995	63 000*
1996	82 000*
1997	130 000*
1998	118 000*
1999	106 000*
2000	86 000*
2001	92 000*
2002	1 403 000

**Nota:** \*Promedio 1994

*Fuente: Golbert, L. (2004), ¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados. Santiago de Chile: CEPAL, pág. 23.*

<sup>65</sup> Salvo nota al pie que diga lo contrario, este apartado está basado en Garay, C. (2007, Junio), Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), pp 302-328.

El Estado nacional proveía los materiales y financiaba los salarios del plan, pero no se encargaba de la organización de tareas, sino que era derivada a ONGs y gobiernos municipales para que definieran qué trabajos de infraestructura y comunales debían realizar los desocupados beneficiarios. Se trataba de un proceso descentralizado de entrega de beneficios, ya que eran las distintas municipalidades el decisor principal y, por ello, los beneficios estaban concentrados en ellas. Ello significaba que la percepción del plan dependía de la relación que se tenía con el puntero local del Partido Justicialista<sup>66</sup>. Este proceso perjudicó a los grupos autónomos y de menor tamaño, así como a los sectores no pertenecientes al peronismo o enfrentados con Ménem.

El recorrido de los recursos destinados al Plan tenía varios escalones: partía del gobierno nacional hacia el Instituto Provincial de Empleo; desde ahí, eran derivados a los municipios quienes entregaban una parte a organizaciones de trabajadores desocupados. Este proceso donde intervenían varios organismos acarrea dificultades de control y administración, aumentando las posibilidades de desviación de fondos.

Más allá de esto y teniendo presente la perspectiva institucionalista, todas las políticas públicas influyen en las capacidades del Estado, así como en la formación de grupos y en las posibilidades de futuras políticas. Esto quiere decir que el diseño y las consecuencias importan, y el Plan Trabajar es un claro ejemplo de ello.

En primer lugar, debe destacarse que la oferta de planes, a pesar de ser mucho más amplia que la de los proyectos existentes, seguía siendo chica comparada con la demanda. Es decir, la cantidad de desempleados y trabajadores informales, tal como se muestra al inicio del capítulo, alcanzaba a la mitad de la población, pero el número de beneficios a entregar no llegaba ni al medio millón. En segundo lugar y relacionado con el acercamiento al puntero, no existían reglas claras y precisas que definieran quiénes serían los beneficiarios. Si bien el plan se orientaba a desocupados en situación de pobreza, la poca oferta obligaba a que hubiera algún método que estableciera órdenes de prioridad. Esto no estaba estipulado en ninguna ley. Debido a ello, por un lado, la cantidad de beneficios que se entregaba a cada municipio constituía una decisión arbitraria o política; y por otro lado, la selección de las personas prioritarias también tenía que ver con una decisión política. Por último, la administración de las actividades estaba en manos de asociaciones comunales

---

<sup>66</sup> El reparto de los planes entre los municipios era arbitrario. El presidente Carlos Ménem tendió a entregar más recursos a aquellos municipios que compartían su orientación política.

quienes, aunque no controlaban el 100% de la gestión, vieron este hecho como una ventana-oportunidad.

Las consecuencias de este diseño tienen que ver con los incentivos a la creación y fortalecimiento de organizaciones sociales, sean llamadas ONGs o piqueteros. Ya que parte de la administración del plan estaba en manos de estas agrupaciones, ellas empezaron a desarrollar estructuras de toma de decisión, de gestión y de dirección, con el objeto de darle un uso eficiente a los recursos que obtenían. Pero la eficiencia, en este caso, no tenía que ver con erradicar una situación de pobreza, sino con un óptimo económico, es decir, mantener a la organización y hacerla más fuerte para seguir cumpliendo con sus objetivos sin ser desmantelada. Lo que quiere decir esto, es que los planes eran entregados al mejor postor. Debido a que la cantidad de beneficios a entregar era poca comparada con la demanda, se desarrollaba una competencia entre los posibles beneficiarios. Esto se suma a la falta de reglas claras para la selección, lo cual permitía que cada organización decidiera cuáles eran las condiciones a cumplir.

Estas consecuencias derivaron en los incentivos selectivos que Olson menciona para la acción colectiva<sup>67</sup>. Las organizaciones usaban los planes como premios para aquellas personas que más participaban en las actividades de su grupo. Esta lógica aumentaba también el número de miembros, lo cual permitía que la participación desarrollara una identidad colectiva alrededor de la cualidad de desempleado. Y era esta misma identidad la que legitimaba las protestas y manifestaciones por recursos. De este modo la acción colectiva aparecía como una alternativa exitosa para conseguir asistencia. De hecho, otros movimientos, al observar ese éxito, se organizaron alrededor de una identidad social e interactuaron con otras organizaciones sociales existentes y con autoridades municipales y provinciales, pero manteniendo su autonomía organizativa. La dinámica es entonces la siguiente:

---

<sup>67</sup> Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa.

*Esquema I: Retroalimentación de planes*



*Fuente: Garay, C. (2007, Junio), Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations and protest in Argentina. Politics & Society, 35(2), pág. 309. Traducción propia.*

El Estado tenía vedada la opción de represión ya que el contexto económico validaba las demandas, y la opinión pública se mostraba a favor de que el gobierno, que se alejaba de su rol de mediador, tomara medidas para mejorar la situación. Este es un ejemplo de retroalimentación, ya que la política pública incentivaba la movilización, la cual demandaba más planes con las mismas características. Podría llamársela “política de extorsión” por parte de grupos de desempleados. Este modo de negociación extorsiva transformó a esas agrupaciones en un actor clave, con capacidad de organización y acceso al Estado nacional y a sus recursos.

En síntesis, hubieron cambios en tres áreas: en la intermediación de intereses del sector popular, ya que tenían acceso directo al Estado y a los beneficios a través de la conformación de movimientos de piqueteros, quienes posteriormente formaron alianzas con sindicatos y partidos políticos; en los partidos políticos mismos, puesto que los sectores de izquierda comenzaron de organizar sus propios grupos de desempleados para obtener recursos y prestigio de ayuda social, aunque el grupo más exitoso fue el Frente para la Victoria que logró cooptar buena parte de esos movimientos y usarlos como su base

electoral; y en las políticas públicas, debido a que el programa que se creía momentáneo terminó adquiriendo tal envergadura que para muchos se trató de un nuevo derecho social, posible de ser reclamado hasta que el trabajador sea nuevamente reinsertado en la economía formal.

Con la gestión del Presidente De la Rúa, estas características se acentuaron aun más. En primer lugar, él continuó la reducción en el número de planes iniciada en 1998, pero enfrentaba un importante problema en lo que refiere a la afinidad política con los principales grupos, ya que su gobierno no pertenecía al Partido Justicialista. Ello acarreó protestas que buscaban la reversión del descenso de la cantidad de planes. Ante la perseverancia de los cortes de rutas, el gobierno nacional entregaba recursos a las organizaciones manifestantes, lo que derivó en un “efecto contagio”, ya que las protestas tenían éxito a la hora de satisfacer la demanda.

Otra particularidad de esos años fue que, ante la confrontación con el sector peronista, el gobierno de la Alianza desligó a los municipios de la administración del Plan Trabajar, la cual fue dada directamente a las ONGs y a los movimientos de trabajadores desocupados. Ello no solo fortaleció a esos grupos, sino que les brindó un margen mayor de autonomía. Y como si fuera poco, se puso en marcha un Programa de Emergencia Laboral, centrado en la línea de acción de consorcios productivos locales y el autoempleo productivo. Para acceder al programa, se estableció un tiempo límite para la organización de ONGs, lo que continuó creando y fortaleciendo a los movimientos sociales.

## II) Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>68</sup>

A fines del 2001 estalló en la Argentina una crisis institucional y política que sumergió al país en la acefalía e incertidumbre. La desesperación y el descontrol sitiaron al Estado, situación que derivó en muertes debido a la represión. En medio de ese convulsionado contexto, fueron presentados al Congreso de la Nación varios proyectos que no se aprobaron ni se pusieron en práctica. Sin embargo, es importante mencionar algunos brevemente porque parte de sus características fueron tenidas en cuenta para el diseño del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD).

---

<sup>68</sup> Salvo nota al pie que diga lo contrario, esta sección está basada en Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.

El Programa Solidaridad fue uno de ellos. Estaba centrado en la educación, nutrición y salud, pero su innovación yacía en los Consejos Sociales Locales. Se estipulaba que debían formarse como un ámbito de concertación, donde participaran representantes de la Iglesia, escuelas, hospitales, municipios y ONGs. El proyecto significaba de este modo una institucionalización de los movimientos de desocupados agrupados en ONGs. No obstante, el diseño tenía un problema relevante: la administración del plan sería gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Deportes, el cual, al ser relativamente nuevo, tenía poca experiencia, y los recursos humanos, su capacitación y el presupuesto no eran suficientes como para afrontar tal responsabilidad.

Más tarde y con un contexto político-institucional más calmo, se propuso un primer modelo del PJJHD. El 2 de enero del 2002, Eduardo Duhalde asumió la presidencia de la Nación, luego de que la renuncia del presidente electo Fernando De la Rúa el 21 de diciembre del 2001 dejara al gobierno nacional sumergido en una acefalía que la Asamblea Legislativa había intentado, sin éxito, solucionar. Ante la emergencia ocupacional y alimentaria, Duhalde anunció el 17 de enero del 2002 dos planes para paliar la situación: uno consistente en el reparto de comida y el otro en subsidios a los desocupados. Estos beneficios solo eran accesibles a través de un “listado único de beneficiarios”, que era confeccionado por cada provincia. Eso traía algunos conflictos en lo que refiere a la revelación de la identidad de los “clientes”<sup>69</sup>. Además, como contraparte estaba la obligación de vacunar y enviar a la primaria a los hijos. Nuevamente, las ONGs tuvieron un peso importante en el plan ya que eran las encargadas, junto a los municipios, de administrar los fondos y su distribución.

Si bien este primer modelo parecía interesante, tenía algunos problemas que lograban el rechazo de partidarios peronistas, gobernadores y municipales. El listado único de beneficiarios era uno de ellos, ya que además de la cuestión de los “clientes”, estaba el aumento de costos administrativos. Otro factor que no agradaba era que fueran dos planes, ya que eso acarrearía más recursos para la administración y el control, además de la ineficiencia que significaba que diferentes ministerios compitieran en la gestión de los programas. Entre otros de los inconvenientes estaba la pregunta de cómo sería posible

---

<sup>69</sup> Obligaba a los municipios/provincias a declarar quienes eran los beneficiarios, exponiendo a aquellos insertos en la estructura clientelar política.

financiar un programa lo suficientemente amplio como para poder satisfacer al total de la población que se estaba acercando a la línea de pobreza.

Finalmente, luego de debates mediante el “Diálogo multisectorial” entre organizaciones sociales, políticas y sindicales, con el apoyo “espiritual” de la Iglesia Católica y la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el gobierno nacional decretó el 03 de abril del 2002 el “Derecho Familiar de Inclusión Social”. En este contexto se puso en funcionamiento el PJJHD, con pretensiones universalistas (siguiendo sus condicionantes preestablecidos) debido a lo señalado en el decreto. Los posibles beneficiarios debían ser desempleados, con hijos menores de 18 años o con hijos discapacitados de cualquier edad, y debían cumplir con el cronograma de vacunación así como con la escolaridad de sus hijos. También estaban habilitados para acceder a la asistencia los mayores de 60 años que no recibían ningún tipo de beneficio previsional. Además de ello, se obligaba a quien tomaba el plan a realizar alguna contraprestación laboral comunitaria, la cual no superaba las 4 horas diarias.

El PJJHD tenía fijada como fecha de finalización diciembre del 2002, pero debido a que la economía no conseguía reactivarse, sino que cada vez más familias caían bajo la línea de pobreza, el plan se extendió un año más, aumentando también el número de beneficios a entregarse. Debido a su amplia cobertura, se tornó una política social muy exitosa. Pero ésa no era la única razón a admirar, ya que se trató de un programa que tenía como objetivos principales la integración, el control y el consenso de todos los sectores de la sociedad, cualidades que se lograron gracias al aprendizaje del diseño de los planes anteriores:

En primer lugar, el Estado había declarado el default, lo que significaba que ninguna entidad internacional iba a estar dispuesta a prestar dinero a la Argentina. Ello significó una ventaja, ya que al tratarse con financiamiento propio, el gobierno contaba con mayor margen de autonomía para diseñar el proyecto. Además los sectores bajos y medios encontraban positivo el modo de la obtención de recursos para costear el plan: aquellos que se habían beneficiado de la devaluación eran los que “pagaban” a través de las retenciones a las exportaciones.

En segundo lugar, el plan era lanzado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual ya contaba con experiencia, recursos institucionales y humanos

para este tipo de política pública. Además el proceso se agilizaba también porque el registro único de beneficiarios había sido eliminado. Ello evitaba las disputas por la identidad de los “clientes”. De hecho, el acceso a la asistencia era habilitada con una simple declaración jurada y un comprobante de escolaridad y vacunación. Tampoco se mantenían los conflictos relacionados con el número de planes, ya que no había cuota o límite de programas por municipio o provincia.

En tercer lugar, y el factor que más interesa a la tesis, las organizaciones de desempleados eran reconocidas como un actor social relevante e indispensable para el consenso. Su participación en los Consejos Consultivos Locales y en el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), junto a empresarios, bancos, sindicatos, cultos religiosos, otras ONGs e integrantes del gobierno, posicionaba a los piqueteros en pie de igualdad con las corporaciones; quienes, a su vez, lo veían positivo ya que era un espacio de negociación con aquellos que eran considerados como la “amenaza”. Incluso el nuevo patrón de entrega de beneficios también reflejaba la necesidad del trabajo en conjunto y del consenso, ya que el Ministerio de Trabajo derivaba los planes al CONAEYC y este último los enviaba hacia los municipios y consejos locales, quienes junto con las organizaciones de desocupados, administraban el proyecto.

Finalizando el capítulo, el PJJHD constituyó la forma más acabada del reconocimiento y la institucionalización del sector no formal de la economía, ya que los individuos que lo integraban supieron organizarse, aprovechando la ventana oportunidad que les significaban los recursos de los planes sociales. El objetivo del capítulo era evidenciar el desarrollo y fortalecimiento de los movimientos sociales a través de las políticas públicas. En resumen, se inició con proyectos para paliar una situación económica, pero gracias a que se satisfacían las demandas luego de las protestas, las organizaciones comenzaron a obtener prestigio. Ante un nuevo contexto de fuerte conflictividad social e institucional, el consenso se convirtió en una condición indispensable, y los grupos de desocupados estaban demasiado consolidados como para ser ignorados sin que ello derivara en mayor grado de ingobernabilidad e inestabilidad social y política.

En el siguiente capítulo se mostrarán los intentos por disminuir la actividad piquetera y evitar la continua demanda de recursos por parte de un sector de la economía

que no aporta al fisco nacional. Los contextos económico y político son ahora diferentes y, por ello, la opinión pública también cambia, lo que permite una modificación en la estrategia gubernamental.

## Capítulo 4: De la represión al desmantelamiento 2003-2011

### A. El contexto económico

Durante los años 2002 y 2003, el consenso logrado a propósito del PJJHD permitió reubicar al país en un rumbo estable. Parte de esa estabilidad se debió también a que las organizaciones de desocupados habían conseguido una importancia y fortaleza tal que los situó como posibles aliados de partidos políticos, abandonando de este modo la actitud conflictiva por una más negociadora. El más exitoso a la hora de capitalizar esta ventaja fue el FPV, que formó su base electoral alrededor de los sectores empobrecidos del neoliberalismo. No solo los institucionalizó en una nueva facción política, sino que, al hacerlo, les redujo su margen de autonomía. Este fue uno de los factores que permitió a Néstor Kirchner, líder político del FPV, acceder a la Presidencia de la Nación.

El 25 de mayo del 2003 fue entonces una fecha memorable, ya que luego de la conflictividad institucional de los años anteriores, finalmente asumía como presidente un candidato elegido democráticamente por el pueblo<sup>70</sup>. La vuelta a la normalidad se mantenía porque la coalición con los movimientos sociales no era solo electoral, sino también de gobierno. Eso quiere decir que luego del sufragio, el FPV conservó las negociaciones con sus aliados, donde se destacaron las concesiones en términos de planes y en cargos públicos, ya que para el 2006 había aproximadamente 50 miembros de diferentes organizaciones de desocupados en posiciones gubernamentales<sup>71</sup>.

Sin embargo, esos métodos de cooptación se transformaron en un serio problema para aquellos grupos que querían mantenerse como autónomos. Los sectores que no fueron incorporados (sea porque no compartían la “lealtad peronista” o por deseo de mantenerse fieles a sus bases) vieron como único modo de acción el mantenimiento de la actividad que los identificaba: los piquetes. Pero el conjunto de la sociedad pedía la normalización de los códigos de convivencia. La opinión pública comenzaba a molestarse por las interrupciones

---

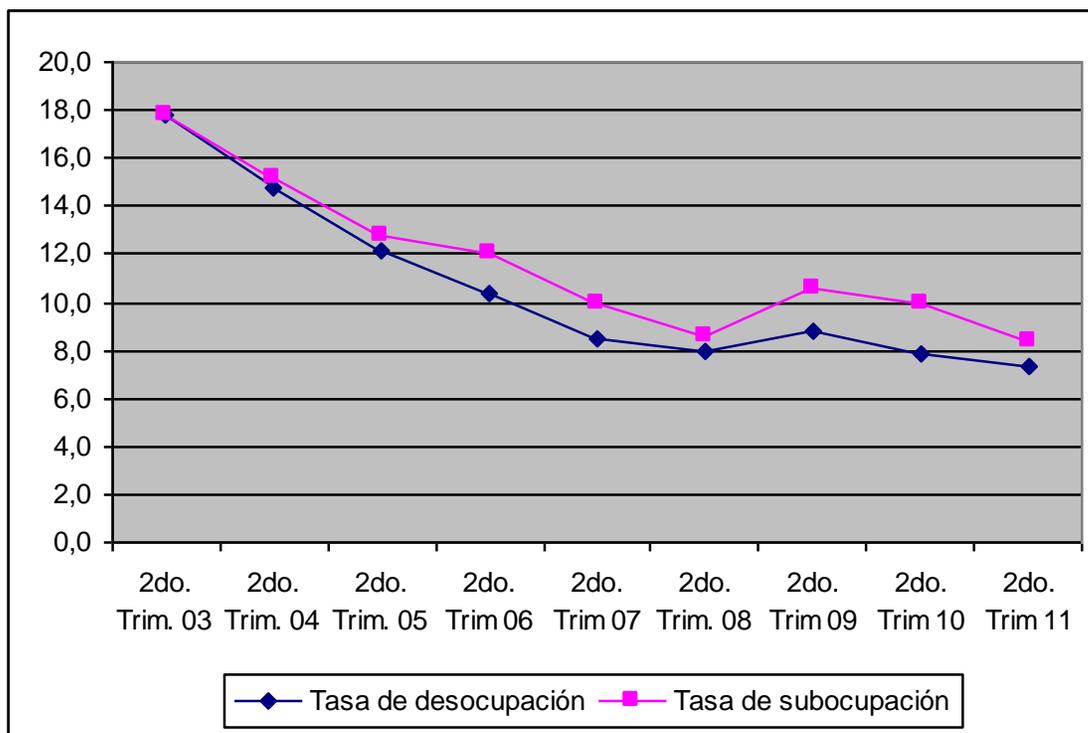
<sup>70</sup> Por lo menos lo fue en la primera vuelta electoral, ya que en la segunda, el candidato opositor se retiró de la contienda.

<sup>71</sup> Etchemendy, S. y Garay, C. (2011), Argentina: Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009). Paper facilitado por Sebastián Etchemendy.

en el tránsito, debido a que el contexto económico estaba cambiando, y las circunstancias ya no ameritaban ese tipo de medidas.

Además, la economía estaba entrando en su fase ascendente. Su reactivación tenía mucho que ver con que los productos primarios exportables de la Argentina estaban en un aumento gradual y continuo de precios mundiales. Ello permitió el ingreso de divisas, con las que el gobierno contó para el financiamiento de programas con el objetivo incentivar el crecimiento económico. Los resultados comenzaron a evidenciarse pronto ya que la brecha entre nivel de actividad y nivel de empleo había empezado a achicarse<sup>72</sup>. Así como también los niveles de desocupación y pobreza empezaron su carrera cuesta abajo. La tasa de desocupación, que en el 2002 había alcanzado al 21,5%, se reducía hasta el 8,3% en el año 2009. También la tasa de subocupación descendió en 6 años 10 puntos porcentuales.

Gráfico I: desempleo y subocupación 2003-2011

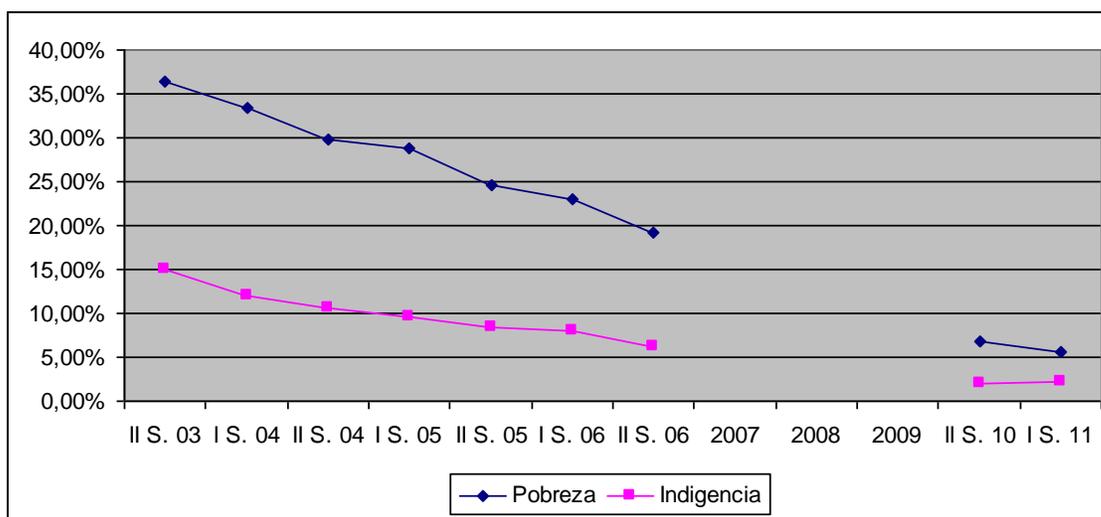


Fuente: Elaboración propia según tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados desde el primer trimestre 2003 en adelante, según la EPH continua<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Neffa, J., Oliveri, M. y Persia J. (2010), Transformaciones del mercado de trabajo en la Argentina: 1974-2009. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, 2010, pp 19-52.

<sup>73</sup> Ver Anexo sobre estadísticas.

Gráfico II: pobreza e indigencia 2003-2011



Fuente: Elaboración propia en base a dato de la incidencia de pobreza e indigencia en el total de conglomerados urbanos relevados por la EPH, porcentaje correspondiente a hogares<sup>74</sup>.

Sin embargo, existe un factor esencial a tener en cuenta al momento de observar estos valores y es el método usado para la construcción de los datos. En el segundo semestre del 2003, por ejemplo, la tasa de actividad del conjunto de los aglomerados urbanos relevados por la EPH subió 4% debido a que se empiezan a incluir a los beneficiarios de los planes sociales<sup>75</sup>. Esto derivó en que en las siguientes estimaciones resultaba difícil diferenciar el empleo generado por la reactivación económica de la subocupación por asistencia social. Otra dificultad que presentan las estadísticas del INDEC es que son pocos los gráficos de línea continua que abarquen desde el 2003 hasta la actualidad. La mayoría (a esto se suman también los datos de la AFIP) llegan hasta el año 2006. Además los gráficos que siguen al año 2007 resultan poco válidos para comparar con el período anterior porque el sistema de cálculo y algunos datos fueron modificados luego de la intervención en el instituto por parte de Guillermo Moreno, secretario de Comercio del, en ese momento, Presidente Néstor Kirchner<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Ver Anexo de estadísticas.

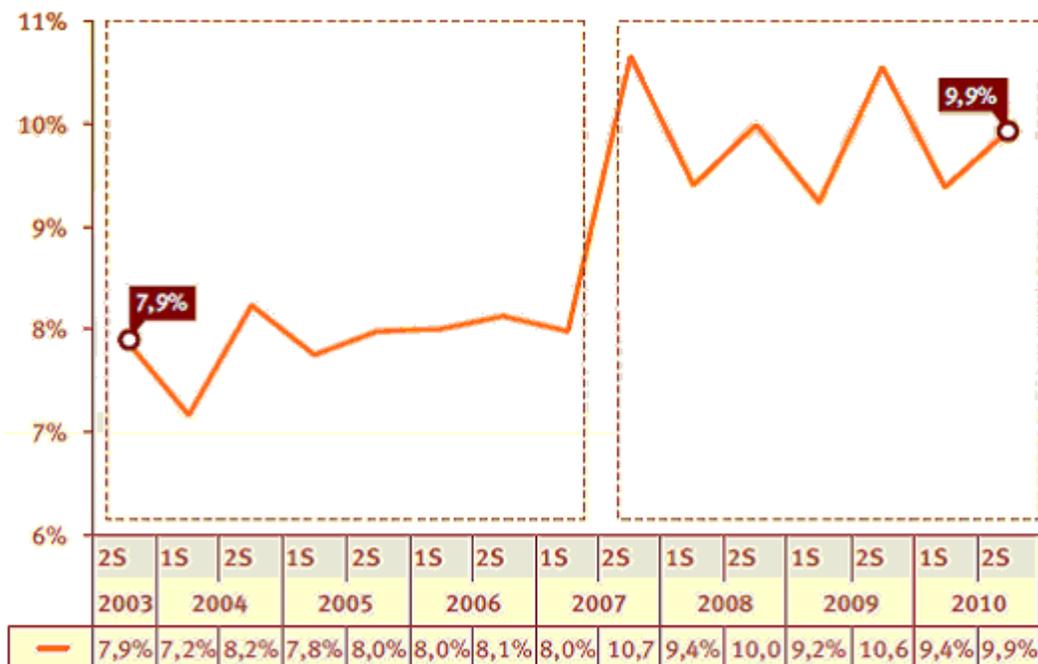
<sup>75</sup> Neffa, Oliveri y Persia, Idem. Pág. 23

<sup>76</sup> Editorial (05 de enero del 2009), INDEC: dos años de intervención. *Diario Clarín*.

<http://edant.clarin.com/diario/2009/01/05/opinion/o-01833641.htm>

Más allá de los detalles metodológicos, es destacable que las curvas de desempleo y pobreza tienen un tope en su descenso. A partir del año 2008, no solo se estancaron, sino que incluso subieron entre 1 y 2 puntos porcentuales. A quienes más afectó esta situación fue a los más jóvenes y sin experiencia. La consultora SEL relevó este comportamiento:

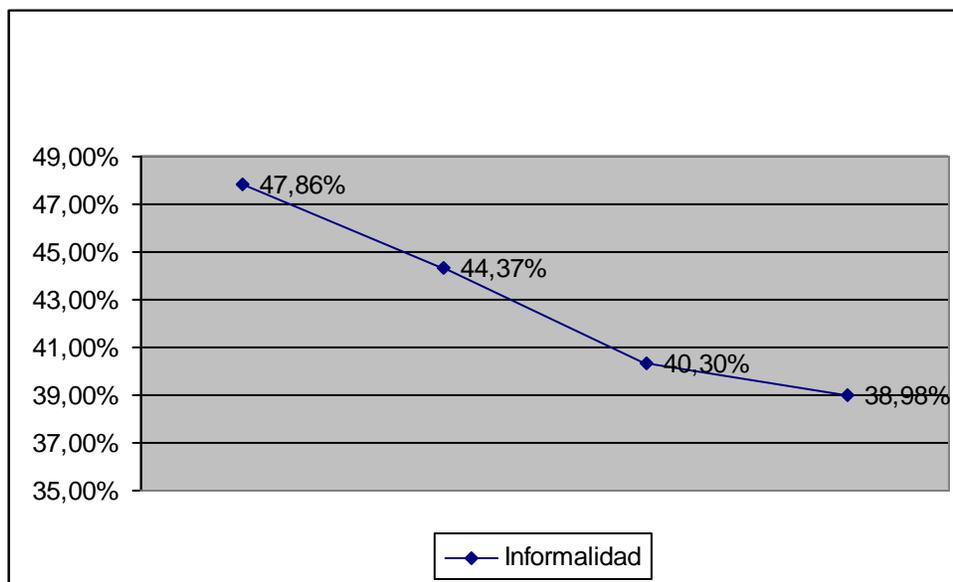
Gráfico III: Jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan



Fuente: SEL Consultores a partir de microdatos de la EPH, Newsletter sobre la situación laboral y social de la argentina, julio 2011

Además, la informalidad siguió siendo una parte importante de la economía Argentina, aunque en descenso:

Gráfico IV: Informalidad entre 2003-2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AFIP, “Estimación de informalidad laboral años 2003 a 2006”, Salim José y D’Angela Walter<sup>77</sup>.

A pesar de ello, aquellos movimientos sociales que no se incorporaron al kirchnerismo, sino que decidieron mantener su autonomía y fidelidad con las bases, fueron castigados. El contexto económico estaba mejorando, y aunque el sector no formal seguía constituido por un grupo importante de individuos, el accionar típicamente piquetero de cortes de calles y rutas estaba cansando a los sectores medios<sup>78</sup>. Eso los fue deslegitimando lentamente y el gobierno nacional intentó aprovechar la circunstancia para reprimirlos, a través de la criminalización del conflicto, el policiamiento de la protesta<sup>79</sup> y su judicialización<sup>80</sup>. Al mismo tiempo, la economía formal institucionalizada, es decir los sindicatos, empezaron a adquirir mayor relevancia en el proceso político. Se trató de otro

<sup>77</sup> Para detalles estadísticos, ver Anexo sobre recaudación de AFIP.

<sup>78</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2009), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, (Addenda 1 y Addenda 2). Buenos Aires: Biblos, pp 205-244.

<sup>79</sup> Fuchs, F. (2005), *El gobierno de Kirchner frente a la protesta social. Un estudio sobre la gestión policial de las manifestaciones piqueteras*. (Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Tutor de la tesis: Dr. Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella).

<sup>80</sup> Etchemendy, S. y Garay, C. (2011), *Argentina: Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009)*. Paper facilitado por Sebastián Etchemendy.

cambio importante en el funcionamiento de la economía: lo que Etchemendy y Collier denominaron como el neocorporativismo segmentado<sup>81</sup>.

El neocorporativismo es un concepto complejo, y definirlo desde el corporativismo resulta un trabajo intenso, profundo y dificultoso. La ciencia política ha sido una de las áreas donde más se ha debatido sobre el tema, ya que se ha tendido a relacionarlo con ideologías y formas de gobierno no democráticas. Sin embargo, uno de los mayores estudiosos de la cuestión, Philippe Schmitter, pudo desvincular al concepto de los totalitarismos al establecer que el neocorporativismo es un sistema de representación de intereses y actitudes que pretende una vinculación directa de las formas de organización de la sociedad con los órganos de toma de decisión del Estado<sup>82</sup>. A grandes rasgos se trata de una alternativa al pluralismo, ya que se caracteriza por estructuras jerárquicas, no competitivas y monopólicas de representación. En base a ello, Schmitter elaboró una tipología de neocorporativismos aplicable a la historia contemporánea: el estatal y el societal. Estos sistemas se diferencian entre sí, en esencia, en el modo en que se forma la estructura de representación, es decir, si es impuesto por el Estado directamente o si lo deciden los actores relevantes de la sociedad en un juego de interacción.

El neocorporativismo segmentado tiene características de los dos subtipos antes mencionados. Pero en primer lugar, debe aclararse por qué es segmentado: para el 2003, el sector formal de la economía solo constituía el 40% de la PEA; por lo tanto, las negociaciones entre los sindicatos monopólicos, asociaciones empresariales y el gobierno tenían como objetivo la modificación de la situación de una minoría trabajadora. Eso aumentó la brecha social y económica entre los que estaban dentro y los que estaban fuera del mercado de trabajo formal.

Esta cobertura segmentada lo asemeja al corporativismo estatal, donde además los incentivos materiales y organizaciones otorgados por el Estado constituían una condición necesaria, sin la cual las corporaciones no tenían posibilidades de mantenerse. Sin embargo, el neocorporativismo segmentado no es el corporativismo estatal, ya que en el primero la movilización es independiente del Estado, los sindicatos no son confrontativos, sino que

---

<sup>81</sup> Etchemendy, S. y Collier, R. (2008, Agosto), Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *PostData*, ISSN 1515-209X, pp 145-192.

<sup>82</sup> Schmitter P. (1992), ¿Continúa el siglo del corporativismo?. En P. Schmitter y G. Lehmbruch, *Neocorporativismo I, Mas allá del Estado y del mercado*. México: Alianza, 1992.

cumplen con un rol moderador, y el sector empresarial no está atado a los requerimientos de un gobierno autoritario, sino que participa autónomamente en los debates.

Respecto al corporativismo societal, la autonomía de los sindicatos de un régimen democrático y los acuerdos a nivel de cúpula lo acercan mucho al caso argentino. A pesar de eso, los intercambios no son por políticas de bienestar, sino que conciernen a objetivos más directos, como los salarios, los beneficios organizacionales y prerrogativas institucionales. Además, las negociaciones solo tienen importancia para una facción de la sociedad, y no para el conjunto entero tal como se entiende al corporativismo societal.

Retornando a la Argentina, el neocorporativismo segmentado es posible verificarlo observando, por un lado, la proporción de la PEA inserta en el mercado laboral formal y, por otro lado, la cantidad de negociaciones tripartitas. Entre los años 2004 y 2007, afirman Etchemendy y Collier, los pactos salariales a nivel de cúpula aumentaron progresivamente, siendo los sindicatos los actores principales en las negociaciones con el gobierno y el sector empresarial<sup>83</sup>.

Frente a este resurgimiento de los sindicatos que representaban menos de la mitad de la PEA<sup>84</sup>, es importante cuestionarse qué rol empezaron a cumplir las organizaciones sociales de la economía no formal y cómo intervino el Estado en ese proceso. En los siguientes apartados se explicará por qué, a pesar de la relevancia numérica y la fortaleza que habían adquirido en los años anteriores los movimientos piqueteros, no consiguieron unirse a la lógica corporativista.

## **B. Las políticas públicas**

Cuando el FPV no consiguió cooptar o atraer a más movimientos piqueteros mediante concesiones (debido a que éstos últimos preferían mantener su autonomía), se decidió por la represión hacia aquellos que alteraban el orden a través de los cortes de calles y que demandaban más planes y recursos sin ceder a reducir el nivel de actividad. Esta situación se ubica en la celda C) del cuadro de interacción del capítulo 1, y eso quiere decir que las organizaciones son lo suficientemente fuerte como para hacerle frente al Estado

---

<sup>83</sup> Etchemendy, S. y Collier, R. (2008, Agosto), Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *PostData*, ISSN 1515-209X. Pág. 165.

<sup>84</sup> En los años siguientes, el número de representados por los sindicatos aumenta.

nacional, ya sea a través de los medios de comunicación situándose como víctimas o a través de nuevas manifestaciones gracias a la importante cantidad de miembros que poseen y el liderazgo que los persuade de seguir actuando.

A pesar de que el gobierno kirchnerista intentó esta estrategia durante más de un año, los resultados no fueron los deseados y los movimientos piqueteros seguían aun en pie y poco debilitados. Frente a este nuevo contexto, el aumento de los ingresos al Estado nacional (debido a la reactivación económica, la recaudación impositiva y al aumento del precio internacional de las exportaciones argentinas<sup>85</sup>) permitió la financiación de nuevas políticas sociales destinadas al sector no formal de la economía. Para su formulación fueron tenidas en cuenta las experiencias de los planes anteriores, de modo que el nuevo diseño no fortaleciera ni creara incentivos para organizar nuevas agrupaciones. A continuación, se brindarán como ejemplos de esta nueva estrategia dos políticas públicas: las moratorias jubilatorias y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

#### **D) Moratorias jubilatorias**

Ya que no era posible cooptar ni reprimir algunas agrupaciones sociales que representaban al sector no formal de la economía, el gobierno nacional tenía que tomar alguna decisión en materia de políticas públicas para lograr mantener la “vuelta a la normalidad<sup>86</sup>” sin que ello significara un gasto excesivamente elevado para el Estado, y a la vez evitar aquella consecuencia indeseada que incentivaba la movilización y la conflictividad social. Entonces, el primer punto era olvidarse de las asociaciones y centrarse en el individuo, un individuo que tratara directamente con las instituciones del Estado sin ninguna agrupación de por medio que hiciera efectivo el beneficio estatal. El sistema previsional era un buen ejemplo de ello, y además se suponía universal. El problema estaba en que el alto nivel de informalidad laboral (y desempleo) de las últimas dos décadas cuestionaba la “universalidad” de las jubilaciones y pensiones. Había allí un grupo importante de familias excluidas de la economía formal, lo cual lo hacía más atractivo como objetivo de política, teniendo en cuenta el marco social del momento.

---

<sup>85</sup> Ver Anexo sobre la evolución de la recaudación de la AFIP.

<sup>86</sup> Paz social y continuidad institucional democrática.

En el año 2005, a través del decreto 1454/05, se proclamó la modificación, reglamentación y vigencia de una ley creada 10 años atrás. Era la ley 24.476, la cual había fijado un régimen de regularización de las moratorias jubilatorias, pero nunca había sido reglamentada. Una de las modificaciones que se le hizo tenía que ver con aquellos que estaban habilitados para recibir el beneficio. En un principio, el destino eran las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65 que no habían llegado a cumplir con la cantidad mínima de años de aportes, es decir 30, pero solo era un beneficio para los inscriptos como autónomos. En diciembre del 2003, la ley 25.865 amplió significativamente el margen de cobertura ya que se consideraba como autónomo al sujeto según era definido en la ley 24.241, estando inscripto o no.

Esa modificación significó que cualquier persona que cumpliera con la edad mínima para jubilarse y había pertenecido, o seguía perteneciendo, al mercado no formal, y por lo tanto no había aportado a la ANSES y/o AFJP la cantidad de años necesarios, estaba habilitada para gestionar como individuo su ingreso al grupo de beneficiarios del sistema previsional argentino. La individualidad que resaltaba esta política era tal que la conformación de organizaciones relevantes constituía una idea difícil de materializar, ya que el monto mensual de la jubilación que recibía y el valor y cantidad de cuotas que debía la persona por los años que no había aportado dependían exclusivamente de la historia de vida de cada individuo.

El procedimiento mismo era netamente personal. El interesado se debía adherir a la moratoria a través de la AFIP y luego gestionar su trámite con la ANSES. Al cabo de tres meses, el jubilado comenzaba a percibir su jubilación mínima, de la cual le era restada cierta cantidad de dinero para terminar de completar los 30 años de aportes obligatorios. Los valores se obtenían de un cálculo donde intervenían los años declarados, el sueldo promedio de los 10 últimos años trabajados y, en el caso de los afiliados a las AFJP, de lo acumulado en la cuenta individual.

Además del carácter individualista de la política, estaba presente la intención universalista, ya que el nuevo decreto del 2005 ampliaba definitivamente la moratoria de autónomos y monotributistas a todos los trabajadores que tenían deudas anteriores al 30 de septiembre de 1993. Incluso se había extendido algunos meses antes el plazo de inscripción a la moratoria. En diciembre del 2004 se aprobaba la ley 25.994, la cual contaba con varias novedades. En primer lugar, establecía la jubilación anticipadas (a los 55 años para las *Siczkowski Ana Laura*

mujeres y a los 60 para los hombres) para aquellos que, habiendo cumplido con los años de aportes, acreditaban situación de desempleo. Por otro lado, el artículo 5° destacaba que aquellos que querían acceder al beneficio, no debían estar recibiendo ningún tipo de plan social. Y el siguiente artículo también era relevante, ya que establecía que el plazo para inscribirse para acceder a la Prestación Básica Universal a través de la moratoria se extendía hasta el 31 de julio del 2005<sup>87</sup>.

Una última característica que interesa destacar a los términos de esta tesis es que las prestaciones disponibles para solicitar no consistían solo en la jubilación ordinaria, sino que abarcaban también al retiro transitorio por invalidez, la pensión por fallecimiento de afiliado en actividad y la prestación por edad avanzada<sup>88</sup>. Del mismo modo que se mencionó la importancia de los planes sociales del capítulo anterior a la hora de alcanzar a un sector importante de la población, las moratorias jubilatorias también alcanzaron ese objetivo de cobertura, ya que para el año 2007 en número de beneficiarios ascendía hasta el millón<sup>89</sup>.

Gracias a la amplitud del programa, éste tuvo consecuencias positivas sobre las condiciones de vida de los beneficiarios, según muestran las estadísticas del 2007 de la consultora Equis. El 47,7% formaba parte de familias pobres, pero ese valor descendió más de la mitad, alcanzando el 15,6%. Eso no significaba que los hogares salían de la pobreza, sino que ascendían un pequeño escalón en la sociedad para ubicarse como pertenecientes a los sectores “medios en riesgo”, lo que quería decir que se hallaban en el límite de la línea de pobreza según sus ingresos. Es por eso que este sector, luego de la aplicación de las moratorias, pasó a representar del 34,2% al 46,7% de los beneficiarios. Y del 15,9% de los jubilados por moratoria del sector “medio pleno”, se aumentó el caudal llegando al 30,2%<sup>90</sup>.

Lo que las estadísticas anteriores muestran es que a pesar de que el valor del beneficio previsional finalmente percibido no era muy elevado o significativo, era suficiente para que el ingreso familiar los situara por encima de la línea de pobreza, de modo que los reclamos por otros programas sociales se veían afectados en lo que refiere a

---

<sup>87</sup> Posteriormente, el plazo volvió a ampliarse.

<sup>88</sup> <http://www.anses.gov.ar/>

<sup>89</sup> Montenegro, M. (07 de Abril del 2007), Una moratoria que pegó en el blanco. *Página/12*, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-82913-2007-04-07.html>

<sup>90</sup> Montenegro, M., idem.

su legitimidad. Además, el gobierno nacional adquiriría prestigio debido a que la asistencia a los sectores más vulnerables de la sociedad (ancianos empobrecidos por la informalidad) era valorada positivamente por la opinión pública. Otro factor que benefició considerablemente al Estado tiene que ver con el mismo diseño de la política pública, ya que puede ser evidenciado el proceso de aprendizaje.

En primer lugar, el número de beneficios a entregar era ilimitado. No había ningún tipo de cantidad establecida que derivara en un aumento de actividad social o competencia por la obtención del plan. En segundo lugar, las normas para acceder a la inscripción eran claras y el cumplimiento de las condiciones para la solicitud era fácil de comprobar, por lo que el lugar para decisiones arbitrarias o políticas era muy chico, si no nulo. En tercer lugar, la administración del programa estaba en manos de la ANSES, que trabajaba en conjunto con la AFIP. Este punto es importante porque no existía la necesidad de formar ONGs para implementar el programa. Además el riesgo de desvío de fondos era pequeño, ya que el plan estaba concentrado en un organismo estatal nacional, evitando así que otras entidades pudieran fortalecerse con los recursos. En cuarto lugar, el hecho de que hubiera un tiempo límite para inscribirse en la moratoria permitía al Estado evaluar si los costos de la política eran posibles de afrontar, y en base a ello, decidir una nueva extensión o no. Cabe destacar que en el 2008 se nacionalizaron por ley las AFJP, lo que brindó al Estado nacional mayores recursos para financiar sus políticas. Y en quinto lugar, pero de importancia fundamental, las moratorias jubilatorias estaban centradas en el individuo y su historia de vida personal, lo cual dificultaba la agrupación por experiencias similares.

En síntesis, las moratorias fueron un intento de mejorar las condiciones (al menos estadísticamente) de los pertenecientes al sector no formal de la economía, sin fortalecer a las organizaciones que los representan. Sin embargo, no fue suficiente. La AUH constituyó, entonces, el siguiente paso para el debilitamiento de los movimientos sociales no alineados con el gobierno nacional.

## **II) Asignación Universal por Hijo**

La universalización del beneficio de las asignaciones familiares no era un proyecto nuevo, sino que ya había sido debatido en los años que abarca esta tesis. En abril del 2001

surgió la Propuesta FRENAPPO (Frente Nacional contra la Pobreza)<sup>91</sup>, en la que habían participado representantes de la CTA, de organismos de derechos humanos, de organizaciones productivas, diputados, sindicales, empresarios y obispos. Constituía un amplio consenso sobre que la situación económica y social del país ameritaba la intervención estatal a través de asistencia a los sectores más castigados por el desempleo y la informalidad. El proyecto demandaba un Seguro de Empleo y Formación, una Asignación Universal por cada menor a cargo de jefes de hogar desocupados y una jubilación para los mayores de 65 años que no percibían ningún tipo de beneficio previsional.

El apoyo que había recibido la propuesta fue importante. Entre el 14 y 17 de diciembre del mismo año se realizó un plebiscito para verificar su relevancia social, en el cual participaron más de tres millones de personas. Sin embargo, algunos días después quedó en el olvido. La conflictividad social, el deterioro económico y la debilidad de las instituciones se conjugaron en una crisis política, por la que desfilaron cinco presidentes distintos en sólo dos semanas<sup>92</sup>. Luego de ese dificultoso proceso, el proyecto no volvió a ser mencionado y se priorizó la asistencia social basada en contraprestaciones laborales.

Volviendo a los años kirchneristas y con Cristina como la nueva Presidente, el cambio en los indicadores socio-económicos era significativo. Pero la fortaleza que los movimientos sociales habían acumulado durante el proceso anterior seguía siendo fuente de posible demandas que podían tambalear las cuentas públicas y el relativo orden en la sociedad (los sucesos del 2001 habían marcado la historia argentina y eran aun recientes). Teniendo en cuenta el visto bueno que el proyecto FRENAPPO había tenido y que para el 2009, la protección de los sectores más perjudicados económicamente y, en especial, a los más vulnerables que son los niños y adolescentes, era una política a la que pocos estaban dispuestos a oponerse, en noviembre de ese año la Presidente proclamó el decreto 1602/09 de la Asignación Universal por Hijo por la Inclusión Social.

---

<sup>91</sup> Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.

<sup>92</sup> Fernando De la Rúa renunció el 21/12/2001; Ramón Puertas, el Presidente del Senado, llamó a una Asamblea Legislativa, la cual nombró a Adolfo Rodríguez Saá; luego de su renuncia el Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, asumió para volver a convocar la Asamblea Legislativa; y esta última designó al Eduardo Duhalde, quien se mantuvo en el Poder Ejecutivo hasta mayo del 2003.

El programa era una expansión de las asignaciones familiares reguladas en la ley 24.714, de modo de incluir como beneficiarios a los pertenecientes a la economía no formal. El decreto se apoyaba sobre la ley 26.061 sobre la obligación del Estado de establecer políticas y programas para la inclusión de infantes y adolescentes, en el marco de la protección integral de sus derechos. Incluso, en el DNU se menciona la urgencia de combatir la pobreza, contribuyendo al bienestar de la sociedad mediante medidas de carácter universal.

El plan contaba con una mensualidad (en principio de \$180, susceptible de actualización en su valor) que era abonada solo a uno de los padres o tutor, quien debía estar desempleado o, en caso de ser trabajador informal, tener un sueldo menor al salario mínimo, vital y móvil. El Estado abonaba una cuota mensual por cada hijo menor de 18 años (en caso de hijo discapacitado, el límite de edad no existía) siempre que se acreditase el cumplimiento de los controles sanitarios, vacunación obligatoria y asistencia a escuelas públicas. Otra condición era que los hijos debían poseer documento de identificación y ser argentinos. A pesar del cumplimiento de estas disposiciones, el programa solo cubría hasta cinco hijos por familia.

Aquellas personas que se inscribían en el plan y comenzaban a cobrar la mensualidad, no recibían el 100% de la cuota, sino que solo percibían el 80%. Lo restante permanecía en una caja de ahorro en el Banco de la Nación Argentina a nombre del beneficiario, a quien se le entregaba una tarjeta magnética sin costo. Ese dinero podía ser cobrado únicamente luego del cumplimiento de los controles sanitarios y del ciclo escolar lectivo correspondiente.

Otra característica destacable de la AUH tiene que ver con las incompatibilidades. El beneficio era deshabilitado si se cobraban prestaciones contributivas o no contributivas, sean nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo aquellas derivadas de las leyes 24.013<sup>93</sup>, 24.241<sup>94</sup> y 24.714<sup>95</sup>. Aunque en el decreto no estaba claro si se refería al grupo familiar entero o al individuo inscripto para percibir la AUH, no quedaban dudas de que quedaban excluidos del plan los que ya recibían jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares formales, programas de

---

<sup>93</sup> Sobre asignaciones familiares a trabajadores de la economía formal.

<sup>94</sup> Sobre programas de capacitación y seguros de desempleo.

<sup>95</sup> Sobre jubilaciones y pensiones.

capacitación, prestaciones por desempleo o planes sociales. Sin embargo, para ese grupo de personas estaba abierta la posibilidad de renunciar a los programas de capacitación, prestaciones por desempleo y planes sociales para acceder al beneficio de la asignación universal por hijo.

El organismo encargado de la implementación operativa, supervisión, control y pago de las mensualidades era la ANSES. Eso significaba que era la única entidad que intervenía en la implementación de la política pública, lo cual tiene las mismas consecuencias que en el caso de las moratorias jubilatorias en lo que refiere al desvío de fondos y a la coordinación. Pero antes de mencionar sus efectos en los movimientos sociales y la eficiencia económica de su diseño, se detallarán algunas conclusiones de científicos sociales.

Por un lado, la AUH fue pensada, según el decreto presidencial, como un paliativo para la pobreza e indigencia de los más vulnerables. Por ello, los primeros estudios que aparecieron abordaron estas temáticas. Desde el gobierno se afirmó que la necesidad de apuntar a este sector social derivaba de la distribución de menores según la cobertura del sistema de asignaciones familiares en el 2009, ya que del total de 12,4 millones de niños, casi la mitad (4,8 millones) no estaban cubiertos y gran parte de ellos estaban sumidos en la pobreza o indigencia<sup>96</sup>. Después de seis meses de implementación del programa, más de tres millones y medio de menores estaban incluidos como beneficiarios, quienes formaban casi dos millones de familias<sup>97</sup>.

La inclusión de una población tan numérica a los planes de asignaciones familiares tuvo un efecto importante sobre las estadísticas socio-económicas: los indicadores de pobreza llegaron a caer hasta un 50%, mientras que los de indigencia disminuyeron un 60%. Esos datos fueron detallados en un seminario del Observatorio de Seguridad Social, donde participaron Emmanuel Agis del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, Carlos Cañete del Programa de Formación Popular en Economía y Demián Panigo del

---

<sup>96</sup> Roca, E. (2011), Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp 30-43. Obtenido de <http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/>

<sup>97</sup> Cufre, D. (08 de Mayo del 2010), Línea de partida para combatir la pobreza. *Página/12*, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-145350-2010-05-08.html>

Conicet<sup>98</sup>. Allí se afirmó que la pobreza bajó del 14,1% al 9,5%, según el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. Ello significaba que alrededor de 1,5 millones de personas se situaban ahora por encima de la línea de pobreza, de las cuales más del 70% eran menores de edad.

Así mismo, más de un millón de personas abandonaban su condición de indigente, pasando a representar del 3,2% al 1,2% según los datos del IPC del INDEC. Donde más se destacó este comportamiento fue en la región del noreste del país, ya que allí, los números de la indigencia disminuyeron un 80%. Además, desde el Ministerio de Salud de la Nación se había anunciado que la vacunación infantil había llegado a aumentar hasta un 40% en algunas zonas. Y desde el Ministerio de Educación se afirmaba que el número de matriculaciones en escuelas primarias se había incrementado un 20%.

Estos números podrían significar que la AUH fue una política que cumplió con sus objetivos de disminución de la pobreza e indigencia, al menos estadísticamente. Sin embargo, los números solos nada dicen sobre las causas en la mejora de los indicadores socio-económicos, lo que significa que no se puede asegurar que el programa es responsable del 100% de los cambios estadísticos. Más allá de estas aclaraciones, que son igualmente válidas para los datos del apartado sobre las moratorias jubilatorias, esta tesis no tiene como objeto debatir sobre las consecuencias en los índices de pobreza e indigencia. El objetivo era mostrar un proceso de aprendizaje donde la interacción entre los movimientos sociales y el gobierno nacional era dinámica, moviéndose de una celda a otra del cuadro del capítulo uno. A continuación, y del mismo modo que en la sección anterior, se enumerarán los efectos de la AUH sobre los movimientos sociales y su interacción.

En primer lugar, la AUH tiene varias características del diseño que la asemejan con la moratoria jubilatoria, y por ello, las consecuencias también son similares. En lo que refiere a la cantidad de beneficios a entregar, a pesar de que se estableció el límite de cinco por familia, no existe limitación respecto al número de familias a cubrir. Por lo tanto, la competencia entre familias por la obtención del recurso no sería incentivada. Por otro lado, las condiciones de acceso son claras, lo que significa que no hay lugar a decisiones arbitrarias. Además la misma accesibilidad no está condicionada por la participación de

---

<sup>98</sup> Agies, E., Panigo, D. y Cañete, C. (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Obtenido de [www.ceil-piette.gov.ar](http://www.ceil-piette.gov.ar).

ONGs, lo cual implica que los recursos no deberían, en teoría, pasar por sus manos derivando en un fortalecimiento y una mayor organización.

En segundo lugar, la AUH presenta un sesgo hacia el desmantelamiento de las organizaciones de desocupados ya existentes, debido a que una de las condiciones que debe cumplir el beneficiario para acceder al plan es no estar participando en otros programas sociales. Lo que produce esto es que los miembros de las organizaciones que recibían recursos de la asistencia social se comienzan a desvincular. Además, la participación empieza a perder interés, ya que la AUH representa un recurso de acceso directo sin necesidad de realizar actividades sociales como las manifestaciones o protestas.

En tercer y último lugar, hay un factor de eficiencia económica que al Estado le es muy importante: la concentración del plan en un solo organismo estatal nacional, evitando, tal como se mencionó antes, el desvío de fondos y logrando una mejor coordinación y un más eficiente control. A esto se suman las cuentas individuales en el Banco de la Nación Argentina que retienen el 20% del beneficio hasta cumplir con las condiciones. Ese dinero en el banco sirve para aumentar la oferta monetaria disponible para inversiones y préstamos, ya que funciona del mismo modo que una caja de ahorro.

Para cerrar este último capítulo solo se destacará que las características antes mencionadas de la moratoria jubilatoria y la AUH son esenciales a la hora de entender por qué el neocorporativismo segmentado no derivó en un sistema donde todos los sectores (tanto formales como informales) participaran de manera jerárquica y monopólica en la toma de decisiones del Estado: el diseño de estas políticas y el hecho de que fueran productos de la iniciativa gubernamental lograron centrar al individuo como actor principal y obviar los incentivos a la acción colectiva.

## Conclusión

El patrón de interacción entre actores siempre resulta difícil de establecer, debido a que la realidad es cambiante y es imposible abordar todas las variables que pueden influenciar en los comportamientos. A pesar de ello, esta tesis intentó establecer algunas características de la relación que el gobierno nacional guarda con los grupos de presión, así como sus consecuencias para los actores<sup>99</sup>. Pero es necesario destacar que el estudio no es concluyente, es decir que no predice las estrategias de los grupos intervinientes en un 100%, ni el éxito absoluto del Estado en lo que refiere al control de las movilizaciones sociales. Se trata de probabilidades de que ciertos acontecimientos sucedan. Esta falta de certeza se debe a que solo pocas variables independientes e intervinientes fueron tomadas en cuenta para la elaboración de la hipótesis, siendo éstas la decisión gubernamental, la fortaleza de los movimientos sociales y el contexto económico con su efecto sobre la percepción y opinión pública. Además, no solo la cantidad influye sino que la calidad de las variables también es un factor que puede disminuir el nivel de predicción, ya que las dimensiones y categorías que fueron tomadas en cuenta son limitadas.

Más allá de los atenuantes que conciernen a la verificación empírica de la tesis, ésta cumplió con su objetivo de mostrar un modelo relativamente simple que describa el modo en que las políticas estatales pueden mantener la paz social o, por lo menos, evitar los incentivos a la movilización social, y la evolución, no solo de los movimientos de desocupados en los que se basa este estudio, sino de cualquier agrupación social, con objetivos comunes, identidad propia<sup>100</sup> y dirección, que intente demandar al Estado políticas relativas a la entrega directa y exclusiva de recursos. Es por eso que en el primer capítulo se mencionó a los sindicatos como organizaciones que pueden explicarse con el mismo sistema. Otro de los logros de la tesis es que el cuadro de interacciones no es estático, sino que pretende reflejar la dinámica de la realidad, ya que cuando el momento  $t$  de una negociación es descrita por alguna de las celdas, las consecuencias que acarrea

---

<sup>99</sup> En la introducción ya se había mencionado la ambición analítica (tal vez demasiado elevada) de este trabajo. A pesar de ello, el aporte al estudio de los piqueteros a través de un patrón de interacción es una cualidad destacable de esta tesis, además de su posible extensión analítica a otras agrupaciones sociales.

<sup>100</sup> La identidad propia no interesó en esta tesis en tanto como carácter simbólico, sino que se refiere aquí al hecho de tener sus propias demandas, sin la necesidad de que otra organización le brinde los recursos o discursos para actuar. La identidad tiene entonces aquí cierta vinculación con la idea de autonomía.

pueden hacer que al instante  $t+1$ , la situación de traslade a otra celda contigua sin que ello allá significado un cambio en el comportamiento estatal o del movimiento social. Tal como se dijo antes, este estudio no es concluyente. Por lo que quedaría por verificar si efectivamente es posible extender el patrón de interacción a otras agrupaciones fuera de los piqueteros.

En los capítulos precedentes, se intentó ejemplificar el fortalecimiento y debilitamiento de los movimientos de desocupados en la Argentina como consecuencia de la relación con el gobierno nacional y sus decisiones progresivamente cambiantes debido a un proceso de aprendizaje. Cada uno de los programas o momentos de negociación que se describen en la tesis puede ser situado en alguna celda del cuadro de interacción del primer capítulo. El primer período de estudio (1995-2003) sitúa al contexto en la celda F), trasladándose con el paso del tiempo a la E), ya que la decisión gubernamental activa, como respuesta a demandas, tiene como consecuencia el fortalecimiento de las agrupaciones sociales; más aun si se tiene en cuenta la poca experiencia en el diseño de los planes sociales con cobertura amplia de transferencia directa de dinero, de lo cual deviene que no se tuvieron en cuenta los incentivos a la acción colectiva. La segunda etapa (2003-mediados 2004), donde la represión y el policiamiento de la protesta son las principales estrategias gubernamentales, se ubica en la celda C) ya que, a pesar de la decisión gubernamental pasiva, las organizaciones piqueteras eran fuertes gracias al período anterior. Finalmente, a partir de finales del 2004, el cambio de estrategia, sin responder por ello a demandas, logró que el contexto social piquetero pasara de la celda G) a la H) debido a un avance cognoscitivo sobre los incentivos a la movilización. El cuadro de interacción quedaría entonces de la siguiente forma<sup>101</sup>:

*Cuadro IV: Patrón de interacción 1995-2011*

Grupo de presión	Fuerte		2003-med 2004	1995-2003 b ↑	Fin 2004-2011 a ↓
	Débil			1995-2003 a ↑	Fin 2004-2011 b ↓
		Sin Protesta	Con Protesta	Por protesta	Por iniciativa
		Pasiva		Activa	
		Decisión política			

<sup>101</sup> Esto no significa que no hubiera casos sobre movimientos de desempleados que puedan ser insertos en otras celdas. Lo que muestra este cuadro es una tendencia de los acontecimientos más conocidos de los años que estudia.

Lo anterior pretendía mostrar un proceso de aprendizaje estratégico: el gobierno nacional se formó a través de un proceso de largo plazo sobre las consecuencias de sus acciones. Este fue el punto central de la tesis, ya que con cada nuevo programa social, los gobernantes y decisores políticos observaron los efectos que ciertas características estructurales del sistema tenían sobre la proliferación de agrupaciones que pudieran tener capacidad para demandar y obligar al Estado a incurrir en planes que afectaran negativamente las cuentas públicas. A continuación se resumirán en un cuadro algunas cuestiones centrales de las políticas abordadas por esta tesis:

*Cuadro V: Síntesis de las políticas públicas*

Política Pública	Planes Trabajar	PJJHD <sup>3</sup>	Represión 2003-2004	Moratorias Jubilatorias	AUH <sup>6</sup>
Número de beneficios	Oferta muy chica en relación a la demanda	Limitado aunque en expansión continua.	Cero <sup>4</sup>	Ilimitado	Ilimitado
Duración del plan <sup>1</sup>	Creado en 1995 y renovado en 1997 y 1998	1 año, aunque fue renovado por 1 año más	-	En renovación continua	Ilimitada
Condiciones de acceso	Confusas e inespecíficas	Claras	-	Claras	Claras
Accesibilidad	Difícil: competencia	Fácil	-	Media <sup>5</sup>	Fácil
Organismos intervinientes	Nacionales, municipales y ONGs	Nacionales, municipales y ONGs	-	Nacionales	Nacionales
Consecuencias <sup>2</sup>	Fortalecimiento	Fortalecimiento	Leve debilitamiento	Debilitamiento	Debilitamiento

- Notas:*
1. Se refiere al tiempo en que la inscripción al beneficio permaneció abierta.
  2. Tiene que ver con los efectos sobre las agrupaciones sociales intervinientes o capaces de intervenir en alguna parte de la administración del programa social.
  3. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.
  4. Solo se dieron concesiones a los grupos cooptados por el FPV.
  5. El proceso tardaba alrededor de 3 meses.
  6. Asignación Universal por Hijo

Si bien el gobierno nacional entablaba políticas que lograban debilitar a los movimientos de desocupados, o por lo menos, evitaban que continuasen fortaleciéndose en los últimos años, el proceso no puede ser controlado solamente con la asistencia social. El entorno económico es un factor que tiene importancia relevante al explicar las necesidades, demandas y negociaciones de los actores. Es por eso que cabe mencionar que el Estado ha impulsado desde hace ya varios años otro tipo de políticas con el objetivo de modificar los

indicadores socio-económicos que tienden a generar necesidades insatisfechas y demandas. Algunas de ellas son la promoción del trabajo en blanco, a través de campañas publicitarias de la AFIP y controles al personal de empresas inscriptas, y el Plan Patria Grande del 2006 orientado a los inmigrantes ilegales, a quienes se les ofrecían facilidades para modificar su situación ilegal de residencia y se les entregaba el CUIL para trabajar en el mercado formal.

A pesar de la mención, estas políticas públicas no constituyeron parte del análisis de la tesis, así como tampoco otros programas destinados al mismo sector vulnerable de la sociedad, tales como los de capacitación y empleo, las redes de servicio y oficinas de empleo, proyectos educativos, de autoempleo, o la red de empresas Jóvenes con Futuro. Esto se debió, por un lado al espacio y tiempo disponibles para la realización de este estudio; y por otro lado, a que fueron priorizados programas amplios, de los que ya se habían presentado estadísticas, y aquellos en donde la intervención de organizaciones sociales era más evidente. Además, se intentó mantener una línea de políticas referidas a la transferencia directa de dinero a familias de la economía no formal.

Cerrando esta sección y retomando el último capítulo, el neocorporativismo segmentado de Etchemendy y Collier<sup>102</sup> se conserva debido a que las agrupaciones sociales no tuvieron posibilidad de unirse a ese sistema de negociaciones, ya que el Estado nacional, sin incurrir en los costos políticos por el desmantelamiento de los “nuevos derechos sociales adquiridos” de las familias insertas en la economía no formal, consiguió mantener el reconocimiento de la problemática pero eliminando del diseño de los programas algunos incentivos a la movilización. Eso sería considerado como una victoria del gobierno nacional bajo los supuestos de esta tesis, ya que, sin tener que afrontar una opinión pública adversa, logra controlar el crecimiento de las demandas de recursos por parte de grupos de la economía no formal. Es por eso que no fue posible la formación de representantes monopólicos de este sector que tuvieran las mismas capacidades que los sindicatos o las agrupaciones empresariales. El éxito de los grupos piqueteros, según esta tesis, habría sido entonces el mantenimiento de su modo de actuar y recursos, o, en todo caso, su inserción en un sistema neocorporativista; lo cual habría significado para la misma organización costos relativos a su identidad de origen: perderían la relación personal que los grupos y dirigentes

---

<sup>102</sup> Etchemendy, S. y Collier, R. (2008, Agosto), Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *PostData*, ISSN 1515-209X, pp 145-192.

mantienen con los vecinos, constituirían un grupo centralizado y jerárquico, lo que terminaría con su autonomía, además de que homogenearía a sus integrantes, obviando la identidad territoriales y las dificultades específicas de los barrios que en un principio representaban. Además, como los recursos provendrían del Estado, la situación típica de conflicto y demandas a través de movilizaciones dejaría de existir, ya que el sistema se manejaría por negociaciones de cúpula.

En conclusión, el Estado Nacional fue exitoso a la hora de disminuir la conflictividad social y las protestas piqueteras gracias a que transitó durante años por un proceso de aprendizaje sobre las consecuencias y diseño de las políticas públicas. En cambio, para los grupos de desempleados, el aprendizaje sobre el manejo eficiente de recursos no evitó su debilitamiento como organización autónoma frente al gobierno, ya que algunos fueron cooptados por el mismo, mientras que otros, si no querían desaparecer, debieron permanecer fieles a alguna otra facción política que los sostuviera, puesto que ya no tenían el mismo acceso a los recursos estatales de antes de la “era Kirchnerista”.

## Bibliografía

### A. Libros y papers

Agies, E., Panigo, D. y Cañete, C. (2010), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Obtenido de [www.ceil-piette.gov.ar](http://www.ceil-piette.gov.ar)

Cafassi, E. (2002), *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas, sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas; entre otros.

Cox, R. (2006), La construcción social de un imperativo: Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania. *Zona Abierta*, 114-115, pp 253-300

Deibe, E. (2010), Políticas de empleo: un análisis en el año del Bicentenario. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, pp 183-204.

Delamata, G. (2004), *Los barrios desbordados*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires EUDEBA

Etchemendy, S. (2001, Enero-Marzo), Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica, *Desarrollo económico*, 40(160), pp 675-706.

Etchemendy, S. y Collier, R. (2008, Agosto), Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *PostData*, ISSN 1515-209X, pp 145-192.

Etchemendy, S. y Garay, C. (2011), Argentina: Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009). Paper facilitado por Sebastián Etchemendy.

Fontecoba, A. (2010, Junio), La política del movimiento piquetero. Literatura reciente sobre movimientos sociales en argentina. Trabajo presentado en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires.

Fuchs, F. (2005), *El gobierno de Kirchner frente a la protesta social. Un estudio sobre la gestión policial de las manifestaciones piqueteras*. (Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Tutor de la tesis: Dr. Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella).

Garay, C. (2007, Junio), Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), pp 302-328.

Golbert, L. (2004), *¿Derecho de inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.

Holzner, C. (2007, verano), The poverty of democracy: Neoliberal reforms and political participation of the poor in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 49(2), pp 87-122.

Huber, E., Pribble, J. y Stephen, J. (2009), The Politics of Effective and Sustainable Redistribution. En A. Estache y D. Leipziger (ed.), *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?*, (pp 155-184), Washington, DC: Brookings.

- León, O., Burch, S. y Tamayo, E. (2005), *Movimientos sociales y comunicación*, Quito: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- Massetti, A. (2004), *Piquetero: protesta social e identidad colectiva*, Buenos Aires: Editorial de las Ciencias
- Murillo, V. (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid: Siglo XXI.
- Narodowski, P., Panigo, D. y Dvoskin, N. (2010), Aspectos teóricos relevantes para el análisis empírico de la informalidad en la Argentina. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, pp 53-76.
- Neffa, J., Oliveri, M. y Persia J. (2010), Transformaciones del mercado de trabajo en la Argentina: 1974-2009. En J. Neffa, D. Panigo y P. Pérez, *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, 2010, pp 19-52.
- Oberschall, A. (1973), *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs, New Jersey: US Prentice Hall.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa
- Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (ed.) (2008), *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen
- Pierson, P. (2006), Sobrellevando la austeridad permanente: reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas. *Zona Abierta*, 114-115, pp 43-119
- Portes A. y Hoffman K. (2003, Octubre-Diciembre), La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal. *Desarrollo Económico*, 43(171), pp 355-387.
- Roca, E. (2011), Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp 30-43. Obtenido de <http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/>
- Salim, J. y D'Angela, W., *Estimacion de informalidad laboral años 2003 a 2006*, AFIP.
- Sartori G., 1995, El método de la comparación y la política comparada, en *La Política*, México: Fondo de Cultura Económica, cap. 3, pp 261-318.
- Schipani, A. (2008, Abril/Junio), Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado. *Desarrollo Económico*, 48(189), pp 85-114.
- Schmidt, V. (2002), Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?. *Comparative Political Studies*, 35, pp 168-193
- Schmitter P. (1992), ¿Continúa el siglo del corporativismo?. En P. Schmitter y G. Lehmbruch, *Neocorporativismo I, Mas allá del Estado y del mercado*. México: Alianza, 1992.
- Schneider, F. y Enste, D. (2000, Marzo), Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38, pp 77-114.

- SEL Consultores (2011, Julio), *Newsletter sobre la situación laboral y social de la argentina*. Obtenido de [www.selconsultores.com.ar](http://www.selconsultores.com.ar)
- Skocpol, T. y Weir, M. (1993), *Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión*. *Zona Abierta*, 63-64, pp 73-153.
- Steinmo, S., Longstreth, F. y Thelen, K. (1992), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: GB Cambridge University.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2009), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, (Addenda 1 y Addenda 2). Buenos Aires: Biblos, pp 205-244
- Tarrow, S. (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza Universidad.
- Welsburd, L. et al (2008), *Cuaderno 10 del CEPED: Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*, UBA.

## B. Artículos periodísticos

- ANRed (2012, febrero 19), *Ajuste y represión K*. Obtenido de <http://www.anred.org/>
- Blet, A. (2001, 20 de Mayo), *La Matanza: una apuesta al desgaste*. *Clarín*, <http://edant.clarin.com/diario/2001/05/20/p-01401.htm>
- Clarín (1999, 16 de Mayo), *La protesta y la transición*, <http://old.clarin.com.ar/diario/1999/05/16/i-01806d.htm>
- Clarín (1999, 25 de Julio), *Demora en ayuda social prometida*, <http://edant.clarin.com/diario/1999/07/25/i-01602d.htm>
- Clarín (2000, 26 de Marzo), *Políticas para superar la pobreza*, <http://edant.clarin.com/diario/2000/03/26/i-01801d.htm>
- Clarín (2001, 25 de Noviembre), *La necesidad de un acuerdo social*, <http://edant.clarin.com/diario/2001/11/25/o-02806.htm>
- Clarín (2009, 05 de enero), *INDEC: dos años de intervención*, <http://edant.clarin.com/diario/2009/01/05/opinion/o-01833641.htm>
- Cufre, D. (2010, 08 de Mayo), *Línea de partida para combatir la pobreza*. *Página/12*, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-145350-2010-05-08.html>
- Curi, W. (2001, 06 de Mayo), *Chacho confirmó que se va y le pegó duro al Gobierno*. *Clarín*, <http://edant.clarin.com/diario/2001/05/06/p-01215.htm>
- Curia, W. (2001, 30 de Diciembre), *Renunció el Gabinete y el PJ debate ahora cómo enfrentar la crisis*. *Clarín*, <http://edant.clarin.com/diario/2001/12/30/p-00215.htm>
- Dinatale, M. (2011, 08 de Mayo), *Aumentó 2,5 veces la ayuda social pero la pobreza no baja*. *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/1371507-cont-crece-la-asistencia-y-no-bajan-los-pobres>

- Elías, J. (2001, 23 de Diciembre), El general Desconcierto y el mayor Sigilo. *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/361433-el-general-desconcierto-y-el-mayor-sigilo>
- González, F. (2001, 21 de Diciembre), De la Rúa renunció, cercado por la crisis y sin respaldo político. *Clarín*, <http://edant.clarin.com/diario/2001/12/21/p-00215.htm>
- Grondona, M. (2000, 28 de Mayo), La severa presencia de los pobres. *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/18552-la-severa-presencia-de-los-pobres>
- Infobae.com (2009, 31 de Diciembre), *Para la Iglesia, la pobreza no se combate con planes sociales, sino con "distribución y más trabajo"*, <http://www.infobae.com/notas/492685-Para-la-Iglesia-la-pobreza-no-se-combate-con-planes-sociales-sino-con-distribucion-y-mas-trabajo.html>
- La Nación (1997, 01 de Junio), *Levantaron los cortes en las rutas de Jujuy*, <http://www.lanacion.com.ar/368357-se-levantaron-los-cortes-de-ruta-en-jujuy>
- La Nación (2001, 10 de Junio), *El desafío de la violencia*, <http://www.lanacion.com.ar/311553-el-desafio-de-la-violencia>
- La Nación (2009, 28 de Marzo), *Cuestionan las políticas populistas*, <http://www.lanacion.com.ar/1113005-cuestionan-las-politicas-populistas>
- La Prensa (2010, 07 de Octubre), *Para Casaretto ni mano dura ni planes sociales son la solución a la inseguridad*, <http://www.laprensa.com.ar/366022-Para-Casaretto-ni-mano-dura-ni-planes-sociales-son-la-solucion-a-la-inseguridad.note.aspx>
- La Razón (2007, 17 de Noviembre), *Críticas al plan social con tarjetas de débito de Scioli*, <http://edant.larazon.com.ar/notas/2007/11/16/01542096.html>
- Montenegro, M. (07 de Abril del 2007), Una moratoria que pegó en el blanco. *Página/12*, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-82913-2007-04-07.html>
- Rodríguez Yebra, M. (2000, 14 de Mayo), Acuerdo en Salta tras numerosas concesiones. *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/16721-acuerdo-en-salta-tras-numerosas-concesiones>
- Thieberger, M. (2000, 12 de Noviembre), Salta: no hubo diálogo con el Gobierno y sigue el corte de ruta. *Clarín*, <http://old.clarin.com/diario/2000/11/12/p-02201.htm>
- Van Der Kooy, E. (2000, 09 de Abril), El Gobierno, frente al dilema social. *Clarín*, <http://edant.clarin.com/diario/2000/04/09/i-01803d.htm>
- Villosio, M. (1996, 28 de Julio), La caída de Cavallo no evitó el paro de la CGT. *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/167998-la-caida-de-cavallo-no-evito-el-paro-de-la-cgt>
- Zacarias, A. (1999, 20 de Junio), Crisis correntina: fue suspendido el gobernador. *Clarín*, <http://old.clarin.com/diario/1999/06/20/t-00301d.htm>

### C. Páginas web

<http://www.afip.gov.ar/>

<http://www.anses.gov.ar/>

<http://www.biblioteca.afip.gob.ar> : Leyes N° 24476, 25865, 25994 y 24714; y Decretos N° 1454/2005 y 1602/2009.

<http://www.indec.gov.ar>

<http://www.indymedia.org>

## Anexo

### A. Algunas evidencias: El costo político de no ceder

Ejemplos de noticias sobre manifestaciones que fueron reprimidas en contexto económicos adversos y derivaron en costos políticos importantes para el gobierno de turno:

28/07/1996 en La Nación “La caída de Cavallo no evitó el paro de la CGT”: las demandas de la CGT por el cambio del modelo económico fueron desoídas hasta terminar con el alejamiento del gobierno del ministro de economía Domingo Cavallo; luego del suceso, continuaron con las demandas.

01/06/1997 en La Nación “Levantaron los cortes en las rutas de Jujuy”: luego de 11 días de protestas y del recrudecimiento de la misma a causa de que el gobierno provincial los ignoraba, lograron el reconocimiento de la situación de desempleo.

16/05/1999 en Clarín “La protesta y la transición”: es una nota de opinión que menciona cómo las dificultades económicas, aunque no derivan en ingobernabilidad, afectan al control del gobierno nacional y su legitimidad.

20/06/1999 en Clarín “Crisis correntina: fue suspendido el gobernador”: la crisis política devino luego de manifestaciones prolongadas donde intervino Gendarmería Nacional. Se protestaba por el atraso en el pago de sueldos y por el deterioro económico general.

25/07/1999 en Clarín “Demora en ayuda social prometida”: nota de opinión sobre la no entrega de aportes a Cáritas por parte de funcionarios públicos.

26/03/2000 en Clarín “Políticas para superar la pobreza”: nota de opinión sobre la necesidad de afrontar las demandas sociales y satisfacerlas.

09/04/2000 en Clarín “El Gobierno, frente al dilema social”: síntesis de demandas sociales frente a una economía que no lograba avanzar y terminaron con crisis en los gobiernos provinciales.

14/05/2000 en La Nación “Acuerdo en Salta tras numerosas concesiones”: los costos políticos y económicos del retraso de la negociación por las demandas sociales.

28/05/2000 en La Nación “La severa presencia de los pobres”: nota de opinión sobre la necesidad del gobierno de reconocer a la pobreza como un problema pública, de modo que no continúe creciendo la conflictividad social.

12/11/2000 en Clarín “Salta: no hubo diálogo con el Gobierno y sigue el corte de ruta”: el hecho de ignorar los reclamos piqueteros en Salta solo logró que se mantenga la medida de fuerza.

06/05/2001 en Clarín “Chacho confirmó que se va y le pegó duro al Gobierno”: la renuncia del vicepresidente ante una economía que no avanza y una situación social que no mejora.

20/05/2001 en Clarín “La Matanza: una apuesta al desgaste”: el gobierno nacional había intentado ignorar la protesta de grupos piqueteros, pero solo se logró el recrudecimiento de la misma y cambios en el personal de la administración que negociaba con los movimientos.

10/06/2001 en La Nación “El desafío de la violencia”: nota de opinión sobre la obligación del gobierno de mejorar la economía y controlar el malestar social para evitar la violencia en todos los ámbitos, tomada como un costo político.

25/11/2001 en Clarín “La necesidad de un acuerdo social”: nota de opinión sobre la necesidad de entablar un consenso entre todos los sectores para afrontar la crisis económica y destrabar los conflictos sociales.

21/12/2001 en Clarín “De la Rúa renunció, cercado por la crisis y sin respaldo político”: la renuncia del Presidente de la Nación como consecuencia del desborde económico y social.

23/12/2001 en La Nación “El general Desconcierto y el mayor Sigilo”: la crisis política como consecuencia de las demandas sociales ignoradas o insatisfechas.

30/12/2001 en Clarín “Renunció el Gabinete y el PJ debate ahora cómo enfrentar la crisis”: el nuevo presidente también dimitió debido a que el conflicto social y las manifestaciones se tornaron incontrolables.

## B. Algunas evidencias: Reacción negativa ante la entrega de planes

Algunos ejemplos en las noticias sobre opiniones adversas a la expansión de los programas sociales de transferencia de dinero en contextos de crecimiento económico relativamente elevado:

17/11/2007 en La Razón, “Críticas al plan social con tarjetas de débito de Scioli”.

28/03/2009 en La Nación, “Cuestionan las políticas populistas”.

39/12/2009 en Infobae.com, “Para la Iglesia, la pobreza no se combate con planes sociales, sino con "distribución y más trabajo"”.

07/10/2010 en La Prensa, “Para Casaretto ni mano dura ni planes sociales son la solución a la inseguridad”.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2009), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, (Addenda 1 y Addenda 2). Buenos Aires: Biblos, pp 205-244.

## C. Algunas evidencias: la relevancia en los medios

Las manifestaciones tomadas para el estudio en donde grupos policiales, por orden gubernamental, dispersaron a los participantes fueron las siguientes:

- 05/01/10 en Neuquén: comunidades Mapuches que reclamaban por sus tierras fueron reprimidas por el grupo GEOP de la Policía de Neuquén.
- 15/01/10 en Salta: un grupo de 300 personas, en su mayoría estudiantes, protestaron contra el nuevo aumento de boletos del transporte público. Fueron esparcidos con balas de goma, gases y picanas eléctricas.
- 15/02/10 en Catamarca: asambleístas que se manifestaban en contra de la explotación minera a cielo abierto en Andalgalá.
- 24/03/10 en Neuquén: grupos de vecinos y organismos de derechos humanos locales marchaban en memoria y repudio de la última dictadura militar. Se denunciaron brutalidad policial y torturas en la Unidad de Detención N° 11 ocurridos esa misma noche como respuesta a la manifestación.
- 19/05/10 en Salta: trabajadores desocupados de General Mosconi que reclamaban una solución y el pago atrasado por tareas realizadas en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional.
- 18/06/10 en Río Negro: vecinos de un pueblo de Bariloche atacaron una comisaria en repudio de la muerte de un chico de 15 años por un disparo policial. El saldo de la manifestación fue el asesinato de otro joven por arma de fuego y la intervención de la Gendarmería.
- 08/09/10 en Santa: nuevamente en Mosconi, un grupo de desocupado reclama trabajo y el cumplimiento de promesas del gobierno nacional y provincial.
- 20/10/10 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires: empleados tercerizados de la Línea Roca cortaron las vías en reclamo de su pase a planta. Entre las persecuciones hubo un muerto (Mariano Ferreyra).
- 24/11/10 en Formosa: en el desalojo de un corte en la ruta 86 de la comunidad Qom Colonia La Primavera que reclamaban por sus tierras, murieron 2 miembros del grupo y un policía.
- 07/12/10 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el Parque Indoamericano que había sido ocupado en su mayoría por inmigrantes y que había generado una fuerte movilización de los vecinos para que se retiraran, fue desalojado con un saldo de dos muertos.
- 15/12/10 en Córdoba: agrupaciones sociales acompañaban a los estudiantes que protestaban contra la nueva ley de reforma de educación provincial.

- 03/02/11 en Buenos Aires: 2 muertos y heridos en una represión a vecinos que se acercaban al tren descarrilado de José León Suárez.
- 24/06/11 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires: maestros santacruceños reclamaban por sus salarios frente al Ministerio de Trabajo de la Nación.
- 28/07/11 en Jujuy: 700 familias reclamaban la construcción de viviendas prometidas en Libertador General San Martín. Según la organización CAPOMA, hubo 2 muertos y varios heridos.
- 11/10/11 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el desalojo del Acampe Jujeño por Tierras y Libertad dejó como saldo dos internados graves y detenidos.
- 30/11/11 en Formosa: trabajadores de la Unión del Personal Civil de la Provincia protestaron contra el ajuste. Varios detenidos.
- 29/12/11 en Santa Cruz: protesta de trabajadores estatales y docentes contra la reforma provisional.

Las organizaciones débiles que intervinieron en los acontecimientos anteriores fueron:

- Pueblos originarios: el Estado reconoce su existencia pero no su accionar ni derechos. Si bien existen algunos proyectos que avalan la propiedad de sus tierras, se priorizan las actividades económicas que agregan valor al PBI. Por lo tanto no reciben recursos y su espacio en el debate de la sociedad en su conjunto es reducido.
- Vecinos: son individuos aislados que no conforman ninguna organización o se agruparon casi espontáneamente para reclamar, pero careciendo de las características de dirección, coordinación y recursos comunes.
- Estudiantes: en muchos casos, si no representan alguna fuerza política mayor, los recursos con los que cuentan son mínimos y responden a lo que puede aportar cada individuo.
- La organización de derechos humanos Zainuco, que había participado el 24 de marzo en Neuquén, se trata de un grupo débil ya que representa los derechos humanos en las cárceles, sus actividades son netamente locales y el Estado no los reconoce con la entrega de recursos o la participación en ámbitos de debate penitenciario.
- La Unión de Trabajadores Desocupados de Mosconi fue creada como consecuencia de la pérdida de puestos de trabajo con la privatización de YPF. No constituyen un grupo mayoritario ya que desde el Estado, en la época neoliberal, se negoció compensaciones con los representantes más fuertes del sector<sup>103</sup>.
- Inmigrantes: se hallan en las mismas condiciones que los “vecinos”, además de que aquellos que carecen de la ciudadanía argentina, carecen también de los derechos políticos considerados como recursos de acceso al Estado.

Por otro lado, las organizaciones intervinientes fuertes, según la definición del primer capítulo, eran:

- ATE y CTA: ATE es un importante sindicato perteneciente a la agrupación sindical CTA. Fundados en 1925, a través de los años lograron fuertes vínculos con diferentes movimientos sociales, ONGs e instancias gubernamentales, sumado a que como sindicato tienen un reconocimiento e institucionalidad importante aportadas por leyes nacionales. Además participan de un amplio conjunto de actividades que le brindan legitimidad frente a sus bases y recursos, tales como deportivas, culturales y de entretenimiento.
- FUBA: la importancia de la Federación Universitaria de Buenos Aires radica en que aglutina a un grupo importante, si no mayoritario, de estudiantes de una de las universidades más importantes del país y la más grande. El debate, la participación y la militancia son los valores esenciales para este grupo que busca la dirección de diferentes

<sup>103</sup> Para más detalles, ver Etchemendy, S. (2001, Enero-Marzo), Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica, *Desarrollo económico*, 40(160), pp 675-706.

órganos estudiantiles, tales como editoriales, centro de estudios, centros de copiado y, por supuesto, el gobierno de UBA. Debido al cumplimiento de parte de sus objetivos, la agrupación posee recursos de toda índole, además de capacidad de presión.

- **Movimiento Evita:** su fortaleza se debe más a sus vínculos políticos que a la cantidad de personas que congregan, aunque cabe destacar que no es desmerecedor el recurso humano que poseen. A nivel nacional, el movimiento cuenta con legisladores que participan en su causa, tienen lugar como organización en algunas universidades y colegios, y son militantes del kirchnerismo reconocidos por el gobierno nacional, lo que les da cierto acceso a recursos materiales.
- **La Cámpora:** es una agrupación juvenil que tiene un especial aval de la presidencia de Cristina Kirchner, quien no solo los institucionalizó como la juventud peronista y kirchnerista, sino que también le brinda el acceso a recursos y en especial, a diferentes puestos en la administración pública.
- **UPCN:** en los noventa contaba con una fortaleza muy importante debido a que había negociado directamente con el gobierno menemista concesiones a cambio de apoyar las reformas laborales. Ello le permitió enriquecerse con recursos estatales. En la actualidad tiene vínculos por el Partido Justicialista y cargos en él<sup>104</sup>.

Por último, existen una serie de organizaciones que no pertenecen a ninguno de los dos extremos antes mencionados, pero que si se agrupan u organizan junto a movimientos fuertes, ellos mismo adquieren también algo de legitimidad y prestigio que pueden serles útiles a la hora de capitalizar recursos. Algo similar sucede si se coordinan varias organizaciones de fortaleza media para demandar al Estado y constituir una unidad con mayores recursos.

- Es el caso de los partidos políticos minoritarios como el Comunista, el Obrero y el MAS o los movimientos políticos como el Frente de Izquierda y La Multisectorial.
- La Corriente Clasista y Combativa también ingresa en este grupo, ya que constituyó una organización vinculada al Partido Comunista Revolucionario y que representaba a los desocupados y piqueteros. En la década de los `90s había adquirido una importancia relevante debido a la administración de planes sociales. Pero posteriormente se vieron fuertemente debilitados, por un lado por los nuevos diseños de política pública y, por otro, debido a que la situación económica había mejorado la oferta de empleo.

Estos datos fueron procesados en el SPSS para establecer una correlación entre la fortaleza de los grupos sociales y la mención de su accionar en los medios de comunicación nacionales, tomando como representantes a Clarín, La Nación y Página/12. Para asegurar la correlación, se tomó como variable de control la cantidad de muertes que cada manifestación dejó como saldo, de modo que ésta no influyera en la visibilidad de las protestas.

*Relación fortaleza-mención en Clarín:*

**Resumen del procesamiento de los casos**

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Actores * Clarin * Muertes	17	100,0%	0	,0%	17	100,0%

**Tabla de contingencia Actores \* Clarin \* Muertes**

<sup>104</sup> Etchemendy, S., Idem.

Muertes				Clarín		Total
				No menciona	Menciona	
0	Actores Débil	Recuento	7	1	8	
		% dentro de Actores	87,5%	12,5%	100,0%	
	Fuerte	Recuento	1	2	3	
		% dentro de Actores	33,3%	66,7%	100,0%	
	Total	Recuento	8	3	11	
		% dentro de Actores	72,7%	27,3%	100,0%	
1	Actores Fuerte	Recuento		2	2	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
	Total	Recuento		2	2	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
2	Actores Débil	Recuento		1	1	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
	Fuerte	Recuento		1	1	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
	Total	Recuento		2	2	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
3	Actores Débil	Recuento	1	0	1	
		% dentro de Actores	100,0%	,0%	100,0%	
	Fuerte	Recuento	0	1	1	
		% dentro de Actores	,0%	100,0%	100,0%	
	Total	Recuento	1	1	2	
		% dentro de Actores	50,0%	50,0%	100,0%	
Total	Actores Débil	Recuento	8	2	10	
		% dentro de Actores	80,0%	20,0%	100,0%	
	Fuerte	Recuento	1	6	7	
		% dentro de Actores	14,3%	85,7%	100,0%	
	Total	Recuento	9	8	17	
		% dentro de Actores	52,9%	47,1%	100,0%	

#### Pruebas de chi-cuadrado

Muertes	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
0 Chi-cuadrado de Pearson	3,227 <sup>a</sup>	1	,072		

	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	1,074	1	,300		
	Razón de verosimilitudes	3,044	1	,081		
	Estadístico exacto de Fisher				,152	,152
	N de casos válidos	11				
1	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>c</sup>				
	N de casos válidos	2				
2	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>d</sup>				
	N de casos válidos	2				
3	Chi-cuadrado de Pearson	2,000 <sup>e</sup>	1	,157		
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	,000	1	1,000		
	Razón de verosimilitudes	2,773	1	,096		
	Estadístico exacto de Fisher				1,000	,500
	N de casos válidos	2				
Total	Chi-cuadrado de Pearson	7,137 <sup>f</sup>	1	,008		
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	4,743	1	,029		
	Razón de verosimilitudes	7,758	1	,005		
	Estadístico exacto de Fisher				,015	,013
	N de casos válidos	17				

a. 3 casillas (75,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,82.

b. Calculado sólo para una tabla de 2x2.

c. No se calculará ningún estadístico porque Actores y Clarin son constantes.

d. No se calculará ningún estadístico porque Clarin es una constante.

e. 4 casillas (100,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,50.

f. 3 casillas (75,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 3,29.

### *Relación fortaleza-mención en La Nación*

#### **Resumen del procesamiento de los casos**

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Actores * LaNacion * Muertes	17	100,0%	0	,0%	17	100,0%

**Tabla de contingencia Actores \* LaNacion \* Muertes**

Muertes				LaNacion		Total
				No menciona	Menciona	
0	Actores	Débil	Recuento	7	1	8
			% dentro de Actores	87,5%	12,5%	100,0%
		Fuerte	Recuento	1	2	3
			% dentro de Actores	33,3%	66,7%	100,0%
Total			Recuento	8	3	11
			% dentro de Actores	72,7%	27,3%	100,0%
1	Actores	Fuerte	Recuento		2	2
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
Total			Recuento		2	2
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
2	Actores	Débil	Recuento		1	1
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
		Fuerte	Recuento		1	1
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
Total			Recuento		2	2
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
3	Actores	Débil	Recuento	1	0	1
			% dentro de Actores	100,0%	,0%	100,0%
		Fuerte	Recuento	0	1	1
			% dentro de Actores	,0%	100,0%	100,0%
Total			Recuento	1	1	2
			% dentro de Actores	50,0%	50,0%	100,0%
Total	Actores	Débil	Recuento	8	2	10
			% dentro de Actores	80,0%	20,0%	100,0%
		Fuerte	Recuento	1	6	7
			% dentro de Actores	14,3%	85,7%	100,0%
Total			Recuento	9	8	17
			% dentro de Actores	52,9%	47,1%	100,0%

**Pruebas de chi-cuadrado**

Muertes	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
0					
Chi-cuadrado de Pearson	3,227 <sup>a</sup>	1	,072		
Corrección por continuidad <sup>b</sup>	1,074	1	,300		
Razón de verosimilitudes	3,044	1	,081		
Estadístico exacto de Fisher				,152	,152
N de casos válidos	11				
1					
Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>c</sup>				
N de casos válidos	2				
2					
Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>d</sup>				
N de casos válidos	2				
3					
Chi-cuadrado de Pearson	2,000 <sup>e</sup>	1	,157		
Corrección por continuidad <sup>b</sup>	,000	1	1,000		
Razón de verosimilitudes	2,773	1	,096		
Estadístico exacto de Fisher				1,000	,500
N de casos válidos	2				
Total					
Chi-cuadrado de Pearson	7,137 <sup>f</sup>	1	,008		
Corrección por continuidad <sup>b</sup>	4,743	1	,029		
Razón de verosimilitudes	7,758	1	,005		
Estadístico exacto de Fisher				,015	,013
N de casos válidos	17				

**Pruebas de chi-cuadrado**

Muertes	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. exacta (unilateral)
0	Chi-cuadrado de Pearson	3,227 <sup>a</sup>	1	,072	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	1,074	1	,300	
	Razón de verosimilitudes	3,044	1	,081	
	Estadístico exacto de Fisher			,152	,152
	N de casos válidos	11			
1	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>c</sup>			
	N de casos válidos	2			
2	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>d</sup>			
	N de casos válidos	2			
3	Chi-cuadrado de Pearson	2,000 <sup>e</sup>	1	,157	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	,000	1	1,000	
	Razón de verosimilitudes	2,773	1	,096	
	Estadístico exacto de Fisher			1,000	,500
	N de casos válidos	2			
Total	Chi-cuadrado de Pearson	7,137 <sup>f</sup>	1	,008	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	4,743	1	,029	
	Razón de verosimilitudes	7,758	1	,005	
	Estadístico exacto de Fisher			,015	,013
	N de casos válidos	17			

a. 3 casillas (75,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,82.

b. Calculado sólo para una tabla de 2x2.

c. No se calculará ningún estadístico porque Actores y LaNacion son constantes.

d. No se calculará ningún estadístico porque LaNacion es una constante.

e. 4 casillas (100,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,50.

f. 3 casillas (75,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 3,29.

Relación fortaleza-mención en Página/12

**Resumen del procesamiento de los casos**

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Actores * Pagina12 * Muertes	17	100,0%	0	,0%	17	100,0%

**Tabla de contingencia Actores \* Pagina12 \* Muertes**

Muertes				Pagina12		Total
				No menciona	Menciona	
0	Actores	Débil	Recuento	8	0	8
			% dentro de Actores	100,0%	,0%	100,0%
	Fuerte	Recuento	1	2	3	
		% dentro de Actores	33,3%	66,7%	100,0%	
	Total	Recuento	9	2	11	
		% dentro de Actores	81,8%	18,2%	100,0%	
1	Actores	Fuerte	Recuento		2	2
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
	Total	Recuento		2	2	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
2	Actores	Débil	Recuento		1	1
			% dentro de Actores		100,0%	100,0%
	Fuerte	Recuento		1	1	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
	Total	Recuento		2	2	
		% dentro de Actores		100,0%	100,0%	
3	Actores	Débil	Recuento	1	0	1
			% dentro de Actores	100,0%	,0%	100,0%
	Fuerte	Recuento	0	1	1	
		% dentro de Actores	,0%	100,0%	100,0%	
	Total	Recuento	1	1	2	
		% dentro de Actores	50,0%	50,0%	100,0%	
Total	Actores	Débil	Recuento	9	1	10
			% dentro de Actores	90,0%	10,0%	100,0%
	Fuerte	Recuento	1	6	7	

	% dentro de Actores	14,3%	85,7%	100,0%
Total	Recuento	10	7	17
	% dentro de Actores	58,8%	41,2%	100,0%

**Pruebas de chi-cuadrado**

Muertes	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. Exacta (unilateral)
0	Chi-cuadrado de Pearson	6,519 <sup>a</sup>	1	,011	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	2,807	1	,094	
	Razón de verosimilitudes	6,612	1	,010	
	Estadístico exacto de Fisher			,055	,055
	N de casos válidos	11			
1	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>c</sup>			
	N de casos válidos	2			
2	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>d</sup>			
	N de casos válidos	2			
3	Chi-cuadrado de Pearson	2,000 <sup>e</sup>	1	,157	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	,000	1	1,000	
	Razón de verosimilitudes	2,773	1	,096	
	Estadístico exacto de Fisher			1,000	,500
	N de casos válidos	2			
Total	Chi-cuadrado de Pearson	9,746 <sup>f</sup>	1	,002	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	6,870	1	,009	
	Razón de verosimilitudes	10,792	1	,001	
	Estadístico exacto de Fisher			,004	,004
	N de casos válidos	17			

**Pruebas de chi-cuadrado**

Muertes	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)	Sig. exacta (bilateral)	Sig. Exacta (unilateral)
0	Chi-cuadrado de Pearson	6,519 <sup>a</sup>	1	,011	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	2,807	1	,094	
	Razón de verosimilitudes	6,612	1	,010	
	Estadístico exacto de Fisher			,055	,055
	N de casos válidos	11			
1	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>c</sup>			
	N de casos válidos	2			
2	Chi-cuadrado de Pearson	. <sup>d</sup>			
	N de casos válidos	2			
3	Chi-cuadrado de Pearson	2,000 <sup>e</sup>	1	,157	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	,000	1	1,000	
	Razón de verosimilitudes	2,773	1	,096	
	Estadístico exacto de Fisher			1,000	,500
	N de casos válidos	2			
Total	Chi-cuadrado de Pearson	9,746 <sup>f</sup>	1	,002	
	Corrección por continuidad <sup>b</sup>	6,870	1	,009	
	Razón de verosimilitudes	10,792	1	,001	
	Estadístico exacto de Fisher			,004	,004
	N de casos válidos	17			

a. 3 casillas (75,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,55.

b. Calculado sólo para una tabla de 2x2.

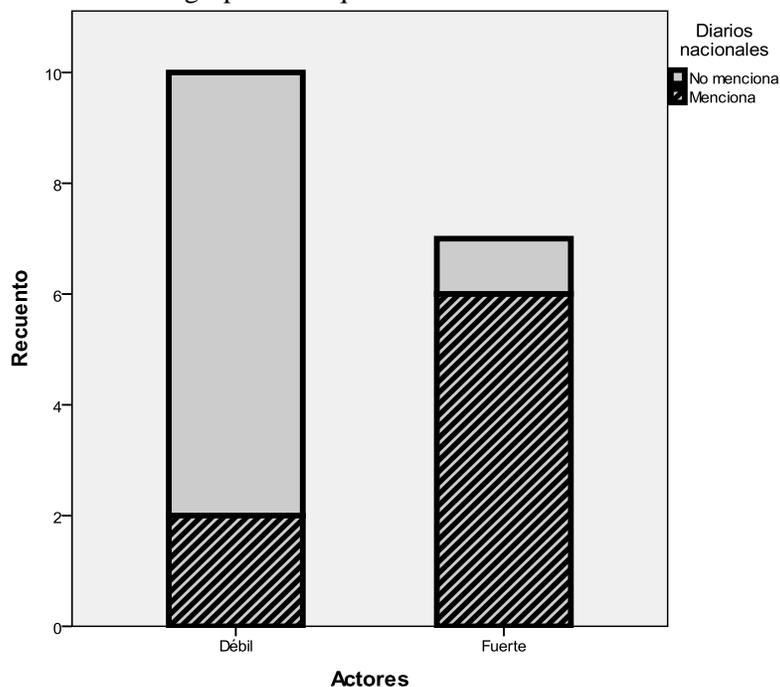
c. No se calculará ningún estadístico porque Actores y Pagina12 son constantes.

d. No se calculará ningún estadístico porque Pagina12 es una constante.

e. 4 casillas (100,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,50.

f. 3 casillas (75,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 2,88.

Lo que los cuadros muestran es que la correlación es estadísticamente significativa, ya que en todos los casos, el total del Chi-cuadrado es menor a 0,05, y eso significa gráficamente que la probabilidad de que un suceso sea mencionado en medios de alcance nacional aumenta con la fortaleza de las agrupaciones que intervienen:



#### D. Informe de ANRed<sup>105</sup>, 19/02/2012

Ajuste y represión K, Por Rolando Astarita.

Al margen de tensiones entre grupos y fracciones de la clase dominante, la orientación profunda del gobierno K está determinada por intereses de clase precisos, que no son precisamente los del trabajo. Cuando se está apretando el cinturón de los trabajadores, el conflicto social debe ser desactivado-reprimido-desviado. Para este fin, todo vale: inteligencia e intimidación sobre activistas y dirigentes de izquierda; agitación del nacionalismo y propaganda por la “unidad nacional”; aislamiento de los elementos “anti-patria” y subversivos; palos, gases y procesamiento de manifestantes; amenazas de despidos por parte de las patronales; mantenimiento del trabajo en negro y precarizado para amplios sectores; y un 6,7,8 hablando de cualquier cosa menos del conflicto.

Paulatinamente, se ha ido instalando y consolidando una mayor represión por parte del gobierno, el estado nacional y los estados provinciales, contra las protestas sociales. Sin ánimo de ser exhaustivo, y tomando solo los dos últimos años, aquí van algunos recordatorios.

Enero 2010, represión a trabajadores agrarios en Entre Ríos; hubo heridos, detenidos y denuncias de golpizas y torturas en comisarías.

Enero 2010, represión violenta en Salta a estudiantes que protestaban contra el aumento del boleto.

Marzo 2010, represión en Neuquén a una marcha de los organismos de derechos humanos; heridos y detenidos.

<sup>105</sup> No es el informe completo, sino que solo se cita el primer apartado ya que trata de los hechos puntuales. El siguiente apartado que no fue transcrito es un debate ideológico sobre la orientación kirchnerista.

Mayo 2010, violenta represión a unos 200 pobladores que exigían la libertad de un dirigente de la Unión de Trabajadores Desocupados, que había sido detenido por la policía.

Junio 2010, un muerto y numerosos heridos en la represión a los manifestantes que protestaban por el asesinato, a manos de la policía, de un joven de 15 años, en Bariloche.

Junio 2010, represión a pobladores indígenas que reclamaban contra los desmontes (destinados a aumentar el área sojera); detenidos y heridos.

Octubre 2010, asesinato de Mariano Ferreyra, con la complicidad de la policía.

Diciembre 2010, tres muertos y varios heridos en el Indoamericano.

Diciembre 2010, represión a estudiantes que protestaban contra la nueva ley de educación provincial, en Córdoba.

Febrero 2011, asesinato de dos jóvenes por la policía, en José León Suárez.

Febrero 2011, violenta represión a ambientalistas y pobladores que protestaban por las mineras, en Catamarca.

Junio 2011, represión a docentes que se manifestaban en reclamo de mejoras, en Santa Cruz.

Julio 2011, represión para desalojar a familias que habían ocupado tierras del ingenio Ledesma, con el resultado de cuatro muertes (algunos militantes de la CCC).

Agosto 2011, represión en Salta contra gente que intentaba ocupar tierras, con cinco heridos y varios detenidos.

Agosto 2011, violenta represión en Tucumán contra pobladores que intentaron ocupar tierras; heridos y detenidos.

Octubre 2011, represión a los jujeños que habían hecho un acampe en Avda de Mayo y 9 de Julio, en Capital, con heridos y detenidos. Los manifestantes protestaban por el estado de terror y la represión que sufrían en su provincia.

Octubre 2011, el gobierno nacional intenta, con la ayuda de un juez, armar una causa contra el dirigente ferroviario de izquierda "Pollo" Sobrero.

Noviembre 2011, un muerto durante la represión a los qom, para desalojarlos de tierras, en Formosa.

Noviembre 2011, también en Formosa, violenta represión, con un saldo de unos 20 heridos, y detenidos contra trabajadores de la Unión del Personal Civil de la Provincia, que protestaban contra el ajuste.

Diciembre 2011, represión a trabajadores que se manifestaban contra el ajuste, en Santa Cruz.

Enero y febrero 2012, represión a trabajadores camioneros en Santa Cruz, con el saldo de numerosos heridos. Represión, con heridos y detenidos, manifestantes (pobladores, activistas ambientalistas, militantes y dirigentes políticos) en Catamarca y Tucumán. Andalagá virtualmente cercada por grupos de choque pro-minería. También represión en Chilecito, La Rioja, donde la gente que festejaba la tradición chaya, y participa de las manifestaciones contra las mineras, fue agredida por la policía con bastones y balas de goma; 20 heridos. Represión en Mar del Plata a militantes de CTA que manifestaban contra el aumento del boleto del transporte público. Cada uno de estos episodios suma gente a la lista de procesados por la Justicia. Decenas de activistas y luchadores tienen en estos momentos causas abiertas.

Por otra parte, en diciembre de 2011 se aprobó la ley antiterrorista. Esta ley considera que es agravante para cualquiera de los delitos contemplados el que hubieran sido realizados con el fin de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades nacionales, o gobiernos extranjeros, o agentes de una organización internacional, a realizar un acto o abstenerse de hacerlo. Los críticos señalan que el uso de un lenguaje excesivamente abstracto y de conceptos imprecisos genera el riesgo de que la Ley se aplique contra las protestas sociales. Los defensores por izquierda de la ley dicen que se introdujo una cláusula según la cual los agravantes previstos no se aplicarán cuando el hecho del que se trate tuviera lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos o sociales, o de cualquier otro derecho constitucional. Pero esto sigue siendo vago (¿cuándo y quién determina si se están defendiendo derechos constitucionales?), y da amplio margen para la criminalización de la protesta social.

Vinculado a lo anterior, acaba de conocerse el llamado “Proyecto X”, una red de espionaje montada por la Gendarmería para detectar y recoger información sobre militantes sociales y políticos. Su existencia fue reconocida por el mismo jefe de Gendarmería, Héctor Schenone. Es que Schenone presentó un escrito dirigido al juez Oyarbide, en diciembre pasado, en el marco de la causa que se está llevando contra dirigentes obreros del pasado conflicto de Kraft. Allí explicó que Gendarmería recopila datos sobre dirigentes, militantes y luchadores gremiales, estudiantiles, políticos. La información recopilada incluye inmuebles, recursos financieros o bancarios, documentos personales y hábitos. Asimismo, los gobiernos de La Rioja y Catamarca han defendido la “necesidad” de hacer inteligencia sobre militantes políticos y ambientalistas (para detectar a los “infiltrados” que vienen a molestar en la provincia, etc.).

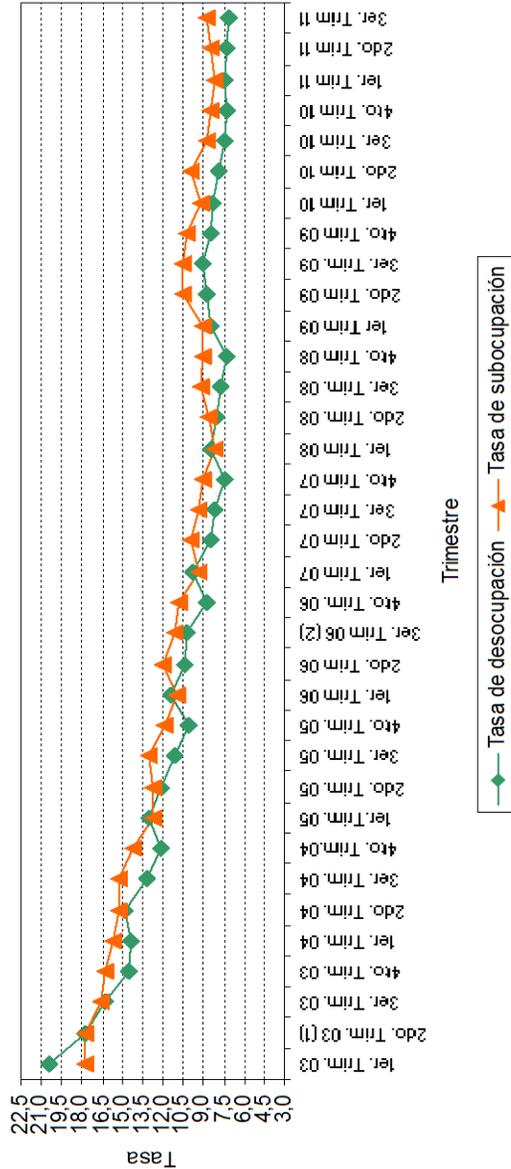
## **E. Estadísticas: desempleo y subocupación**

**Evolución desempleo y subocupación según EPH continua desde el 2003 al 2011. Fuente: INDEC**

	1er. Trim. 03	2do. Trim. 03 (1)	3er. Trim. 03	4to. Trim. 03	1er. Trim. 04	2do. Trim. 04	3er. Trim. 04	4to. Trim. 04	1er. Trim. 05	2do. Trim. 05	3er. Trim. 05	4to. Trim. 05	1er. Trim. 06	2do. Trim. 06	3er. Trim. 06 (2)	4to. Trim. 06
Tasa de desocupación	20,4	17,8	16,3	14,5	14,4	14,8	13,2	12,1	13,0	12,1	11,1	10,1	11,4	10,4	10,2	8,7
Tasa de subocupación	17,7	17,8	16,6	16,3	15,7	15,2	15,2	14,3	12,7	12,8	13,0	11,9	11,0	12,0	11,1	10,8

	1er. Trim. 07	2do. Trim. 07	3er. Trim. 07	4to. Trim. 07	1er. Trim. 08	2do. Trim. 08	3er. Trim. 08	4to. Trim. 08	1er. Trim. 09	2do. Trim. 09	3er. Trim. 09	4to. Trim. 09	1er. Trim. 10	2do. Trim. 10	3er. Trim. 10	4to. Trim. 10	1er. Trim. 11	2do. Trim. 11	3er. Trim. 11
Tasa de desocupación	9,8	8,5	8,1	7,5	8,4	8,0	7,8	7,3	8,4	8,8	9,1	8,4	8,3	7,9	7,5	7,3	7,4	7,3	7,2
Tasa de subocupación	9,3	10,0	9,3	9,1	8,2	8,6	9,2	9,1	10,6	10,6	10,6	10,3	9,2	9,9	8,8	8,4	8,2	8,4	8,8

**Evolución trimestral de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos, desde el 1º trimestre 2003 en adelante**



## F. Estadísticas: pobreza e indigencia

Porcentaje de hogares:

	Pobreza	Indigencia
II S. 03	36,50%	15,10%
I S. 04	33,50%	12,10%
II S. 04	29,80%	10,70%
I S. 05	28,80%	9,70%
II S. 05	24,70%	8,40%
I S. 06	23,10%	8,00%
II S. 06	19,20%	6,30%
2007*		
2008*		
2009*		
II S. 10	6,80%	2,10%
I S. 11	5,70%	2,20%

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC

Nota: \*no hay datos en la web INDEC

Los datos del INDEC:

### Pobreza 2003-2006

Brecha de la pobreza. Total de aglomerados urbanos

Mayo 2001 a mayo 2003 (EPH puntual) y semestres 2003/2006 (EPH continua)

Período	Incidencia de la pobreza en hogares	Tamaño promedio del hogar pobre en adulto equivalente	Canasta	Ingreso	Brecha (b-a)	Brecha (b-a)/a
			Básica Total promedio del hogar pobre	total familiar promedio del hogar pobre		
	%		(a)	(b)	\$	%
<b>EPH puntual</b>						
Mayo 2001 <sup>(1)</sup>	26,2	3,78	548,6	305,1	-243,5	44,4
Octubre 2001 <sup>(1)</sup>	28,0	3,74	528,2	282,3	-245,9	46,6
Mayo 2002 <sup>(1)</sup>	41,4	3,52	641,6	300,9	-340,7	53,1
Octubre 2002 <sup>(2)</sup>	45,7	3,46	756,3	375,6	-380,7	50,3
Mayo 2003 <sup>(3)</sup>	42,6	3,50	766,1	387,0	-379,1	49,5
<b>EPH continua</b>						
Segundo semestre 2003 <sup>(1)</sup>	36,5	3,39	731,7	406,3	-325,4	44,5
Primer semestre 2004 <sup>(1)</sup>	33,5	3,54	781,2	455,7	-325,5	41,7
Segundo semestre 2004 <sup>(1)</sup>	29,8	3,59	804,6	446,0	-358,6	44,6
Primer semestre 2005 <sup>(1)</sup>	28,8	3,60	847,5	481,8	-365,7	43,2
Segundo semestre 2005 <sup>(1)</sup>	24,7	3,68	868,5	491,5	-377,0	43,4
Primer semestre 2006 <sup>(1)</sup>	23,1	3,68	917,5	527,3	-390,2	42,5
Segundo semestre 2006 <sup>(2)</sup>	19,2	3,67	978,2	571,3	-406,9	41,6

<sup>(1)</sup> Corresponde al conjunto "28 aglomerados" cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>(2)</sup> Corresponde al conjunto "31 aglomerados" cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>(3)</sup> Corresponde al conjunto "31 aglomerados" cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares, excluyendo el aglomerado

Gran Santa Fe, cuyo relevamiento se postergó debido a las inundaciones.

**Nota:** para más detalles sobre el cambio de la EPH Puntual a la EPH Continua, consultar los documentos "Encuesta Permanente de Hogares:

Cambios Metodológicos" y "La Nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina", en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

### Indigencia 2003-2006

Brecha de la indigencia. Total de aglomerados urbanos  
Mayo 2001a mayo 2003 (EPH puntual) y semestres del 2003/2006 (EPH continua)

Período	Incidencia de la indigencia en hogares	Tamaño promedio del hogar indigente en adulto equivalente	Canasta	Ingreso total familiar promedio del hogar indigente	Brecha (b-a)	Brecha (b-a)/a
			Básica Alimentaria promedio del hogar indigente			
	%		(a)	(b)	\$	%
<b>EPH puntual</b>						
Mayo 2001 <sup>(1)</sup>	8,3	3,83	231,3	126,0	-105,3	45,5
Octubre 2001 <sup>(1)</sup>	9,4	3,92	228,2	119,0	-109,2	47,9
Mayo 2002 <sup>(1)</sup>	18,0	3,77	294,7	145,9	-148,8	50,5
Octubre 2002 <sup>(2)</sup>	19,5	3,86	387,1	214,8	-172,3	44,5
Mayo 2003 <sup>(3)</sup>	17,9	3,98	406,4	244,9	-161,5	39,7
<b>EPH continua</b>						
Segundo semestre 2003 <sup>(1)</sup>	15,1	3,50	362,8	246,4	-116,4	32,1
Primer semestre 2004 <sup>(1)</sup>	12,1	3,73	379,7	264,6	-115,1	30,3
Segundo semestre 2004 <sup>(1)</sup>	10,7	3,68	380,1	221,9	-158,2	41,6
Primer semestre 2005 <sup>(1)</sup>	9,7	3,78	408,7	236,9	-171,8	42,0
Segundo semestre 2005 <sup>(1)</sup>	8,4	3,85	428,7	262,3	-166,4	38,8
Primer semestre 2006 <sup>(1)</sup>	8,0	3,83	450,6	274,5	-176,1	39,1
Segundo semestre 2006 <sup>(2)</sup>	6,3	3,62	445,7	254,1	-191,6	43,0

<sup>(1)</sup> Corresponde al conjunto "28 aglomerados" cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>(2)</sup> Corresponde al conjunto "31 aglomerados" cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>(3)</sup> Corresponde al conjunto "31 aglomerados" cubiertos por la Encuesta Permanente de Hogares, excluyendo el aglomerado

Gran Santa Fe, cuyo relevamiento se postergó debido a las inundaciones.

### Pobreza e indigencia 2010

**Incidencia de la pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística.  
Segundo semestre 2010**

Región	Hogares bajo la línea de indigencia	Personas bajo la línea de indigencia	Hogares bajo la línea de pobreza	Personas bajo la línea de pobreza
Total urbano EPH	6,8	9,9	2,1	2,5
Gran Buenos Aires	6,2	9,1	1,9	2,2
Cuyo	7,1	9,8	2,0	2,3
Noreste	13,1	18,5	3,2	3,7
Noroeste	8,4	11,8	1,8	2,1
Pampeana	6,4	9,6	2,6	3,0
Patagonia	4,7	5,8	2,3	2,5

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

### *Pobreza e indigencia 2010*

#### **Incidencia de la pobreza e indigencia en el total urbano EPH y por región estadística.**

##### **Primer semestre 2011**

Región	Hogares bajo la línea de indigencia	Personas bajo la línea de indigencia	Hogares bajo la línea de pobreza	Personas bajo la línea de pobreza
Total urbano EPH	2,2	2,4	5,7	8,3
Gran Buenos Aires	2,2	2,4	5,5	8,2
Cuyo	1,3	1,5	4,8	6,9
Noreste	2,6	3,1	9,7	14,4
Noroeste	1,4	1,3	6,8	9,6
Pampeana	2,5	2,8	5,4	7,6
Patagonia	1,8	1,7	4,2	5,6

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

## **G. Evolución de la recaudación de la AFIP**

La AFIP había elaborado un informe donde se muestra la evolución de la informalidad entre los años 2003 y 2006. Debido a que esta tesis abarca algunos años más, puede observarse la recaudación del organismo como una variable explicada, en parte, por el desarrollo del sector formal de la economía. Esto quiere decir que para estudiar el descenso de la informalidad, se utilizó el informe antes mencionado y el aumento de la recaudación en el sector de la seguridad social.

*AFIP: Estimación de informalidad laboral años 2003 a 2006*

*Cuadro A*

### Estimación de la informalidad en los ocupados dependientes

En miles de cápitas

Concepto	2003	2004	2005	2006
<b>a. Ocupados dependientes 1/</b>	<b>9.170</b>	<b>9.634</b>	<b>10.049</b>	<b>10.701</b>
<b>menos no obligados</b>	<b>1.636</b>	<b>1.668</b>	<b>1.719</b>	<b>1.849</b>
Menores de 18 años	149	161	159	196
FFAA y Seguridad Policia Federal	155	158	171	171
Empleados provinciales y municipales	1.015	1.052	1.123	1.213
Becas y pasantías	95	94	97	100
Familiares sin remuneración fija	222	203	169	168
<b>b. Ocupados dependientes obligados al SIJP</b>	<b>7.534</b>	<b>7.966</b>	<b>8.330</b>	<b>8.853</b>
<b>c. Aportantes</b>	<b>4.428</b>	<b>4.770</b>	<b>5.316</b>	<b>5.737</b>
<b>d. Informalidad (d=b-c)</b>	<b>3.106</b>	<b>3.197</b>	<b>3.014</b>	<b>3.116</b>
<b>e. % de informalidad (e=d/b)</b>	<b>41,2%</b>	<b>40,1%</b>	<b>36,2%</b>	<b>35,2%</b>

1/ Ocupados dependientes urbanos y rurales. No incluye servicio doméstico.

### Cuadro B

### Estimación de la informalidad en los ocupados autónomos

En miles de cápitas

Concepto	2003	2004	2005	2006
<b>a. Ocupados autónomos</b>	<b>3.301</b>	<b>3.390</b>	<b>3.552</b>	<b>3.588</b>
<b>menos no obligados y voluntarios</b>	<b>398</b>	<b>439</b>	<b>492</b>	<b>568</b>
Menores de 18 años	23	34	33	31
Profesionales con regímenes especiales	365	394	442	504
Afiliaciones voluntarias 1/	10	11	12	14
Efectores Sociales			5	20
<b>b. Ocupados autónomos obligados al SIJP</b>	<b>2.903</b>	<b>2.951</b>	<b>3.059</b>	<b>3.020</b>
<b>c. Aportantes regulares 2/</b>	<b>656</b>	<b>882</b>	<b>1.031</b>	<b>1.109</b>
<b>d. Aportantes irregulares 3/</b>	<b>358</b>	<b>423</b>	<b>452</b>	<b>399</b>
<b>e. Informalidad (e=b-c-d)</b>	<b>1.889</b>	<b>1.647</b>	<b>1.576</b>	<b>1.512</b>
<b>f. % de aportantes regulares/ obligados (f=c/b)</b>	<b>22,6%</b>	<b>29,9%</b>	<b>33,7%</b>	<b>36,7%</b>
<b>g. % de aportantes irregulares/ obligados (g=d/b)</b>	<b>12,3%</b>	<b>14,3%</b>	<b>14,8%</b>	<b>13,2%</b>
<b>h. % de informalidad (h=e/b)</b>	<b>65,1%</b>	<b>55,8%</b>	<b>51,5%</b>	<b>50,1%</b>

1/ Corresponde a miembros de consejos de administración sin retribución, miembros del clero, titulares de condominios y sucesiones y otros afiliados voluntarios.

2/ Corresponde a autónomos y monotributistas que realizaron 8 pagos o más en el período bajo análisis.

3/ Corresponde a autónomos y monotributistas que realizaron al menos 1 y hasta 5 pagos en el período bajo análisis.

Cuadro: total de informales en porcentajes

Año	Informalidad*
2003	47,86%
2004	44,37%
2005	40,30%
2006	38,98%

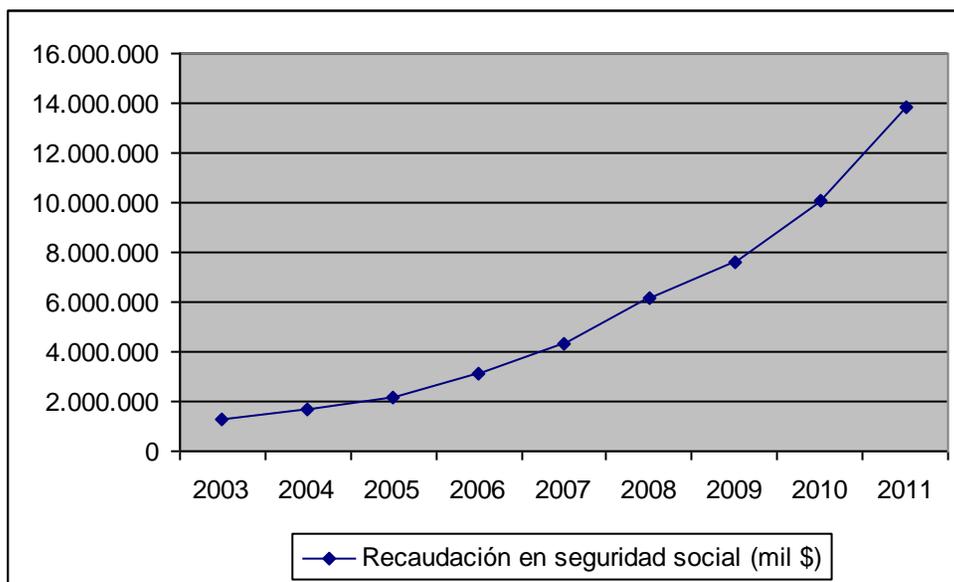
Fuente: Elaboración propia según en informe de la AFIP

Nota: \* La fórmula para alcanzar el porcentaje fue la siguiente:

$$\frac{(\text{informales [d] del cuadro A} + \text{informales [e] del cuadro B})}{(\text{obligados al SIJP [b] del cuadro A} + \text{obligados al SIJP [b] del cuadro B})} \times 100$$

$$(\text{obligados al SIJP [b] del cuadro A} + \text{obligados al SIJP [b] del cuadro B})$$

A continuación se mostrará el gráfico de la recaudación en seguridad social de la AFIP



Fuente: elaboración propia según los informes de la AFIP

Para este estudio fueron tenidos en cuenta los informes del organismo de los meses de junio de cada año:

Concepto	Junio 2003	Variación año anterior (%)
SEGURIDAD SOCIAL	1.260.050	18,7
Aportes y contribuciones	911.408	15,7
Aportes	356.926	

		22,4
Empleadores	337.543	23,1
Autónomos	19.383	11,3
Contribuciones	551.711	11,9
Empleadores	518.182	12,0
Autónomos	33.529	9,2
Resto 1/	2.771	7,5
Obras sociales	243.633	26,5
Monotributo	24.310	32,0
Agentes de retención	13.774	45,1
Riesgos del trabajo*	66.925	25,4

Concepto	Junio 2004	Variación año anterior (%)
SEGURIDAD SOCIAL	1.647.327	30,7
Aportes y contribuciones	1.192.875	30,9
Aportes	481.950	35,0
Empleadores	461.332	36,7
Autónomos	20.618	6,4
Contribuciones	709.944	28,7
Empleadores	673.626	30,0
Autónomos	36.318	8,3
Resto 1/	982	64,6
Obras sociales	298.936	22,7
Monotributo	12.683	47,8
Agentes de retención	43.875	218,5
Riesgos del trabajo*	98.958	47,9

Concepto	Junio 2005	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	2.131.049	29,4
Contribuciones empleadores	851.393	26,4
Aportes empleados	589.258	27,7

Autónomos	69.584	22,2
Monotributo	49.143	287,5
Agentes de retención	71.082	62,0
Obras sociales	369.233	23,5
Riesgos del trabajo	129.183	30,5
Resto 1/	2.171	121,1

Concepto	Junio 2006	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	3.125.332	46,7
Contribuciones empleadores	1.185.683	39,3
Aportes empleados	804.811	36,6
Autónomos	75.515	8,5
Monotributo	54.846	11,6
Agentes de retención	205.463	189,0
Obras sociales	477.673	29,4
Riesgos del trabajo	208.325	61,3
Resto 1/	113.017	-

Concepto	Junio 2007	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	4.331.299	38,6
Contribuciones empleadores	1.653.626	39,5
Aportes empleados	1.043.199	29,6
Autónomos	100.613	33,2
Monotributo	60.565	10,4
Agentes de retención	201.581	1,9
Obras sociales	623.227	30,5
Riesgos del trabajo	273.363	31,2
Resto 1/	375.124	231,9

Concepto	Junio 2008	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	6.162.503	

		42,3
Contribuciones empleadores	2.231.084	34,9
Aportes empleados	1.814.696	74,0
Autónomos	106.417	5,8
Monotributo	85.432	41,1
Agentes de retención	259.675	28,8
Obras sociales	830.206	33,2
Riesgos del trabajo	361.874	32,4
Resto 1/	473.119	26,1

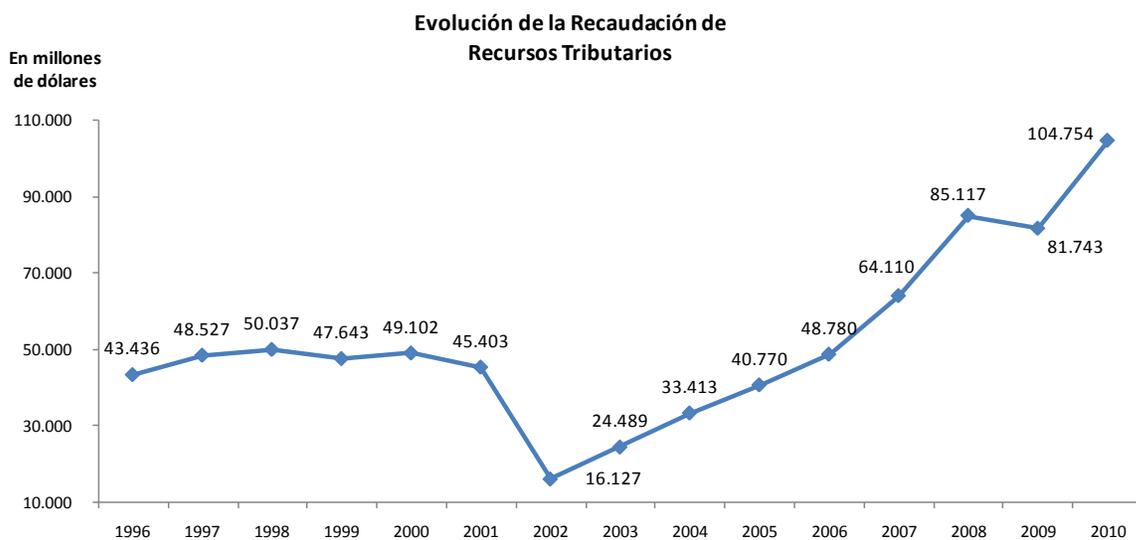
Concepto	Junio 2009	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	7.588.685	23,1
Contribuciones empleadores	2.837.061	27,2
Aportes empleados	2.171.569	19,7
Autónomos	131.148	23,2
Monotributo	108.097	26,5
Agentes de retención	250.877	3,4
Obras sociales	1.184.570	42,7
Riesgos del trabajo	438.695	21,2
Resto 1/	466.668	1,4

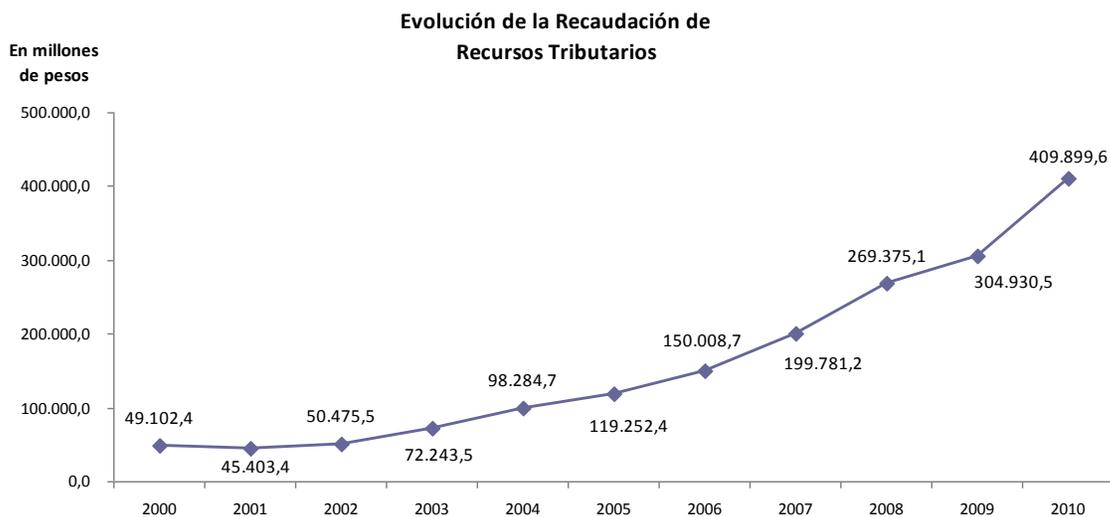
Concepto	Junio 2010	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	10.118.707	33,3
Contribuciones empleadores	3.867.645	36,3
Aportes empleados	2.912.559	34,1
Autónomos	143.013	9,0
Monotributo	223.120	106,4
Agentes de retención	299.102	19,2
Obras sociales	1.476.700	24,7
Riesgos del trabajo	677.979	54,5
Resto 1/	518.590	11,1

Concepto	Junio 2011	Variación año anterior (%)
Seguridad Social	13.857.729	37,0
Contribuciones empleadores	5.471.762	41,5
Aportes empleados	3.958.295	35,9
Autónomos	201.783	41,1
Monotributo	252.343	13,1
Agentes de retención	407.606	36,3
Obras sociales	2.052.084	39,0
Riesgos del trabajo	975.660	43,9
Seguro colectivo de vida	12.895	-
Resto 1/	525.301	1,3

Notas: 1/ Incluye Régimen previsional Leyes 18.037 y 18.038, Decreto N° 2.284/91 y cuotas judiciales.  
 \* No incluye recaudación de afiliados extra SUSS.

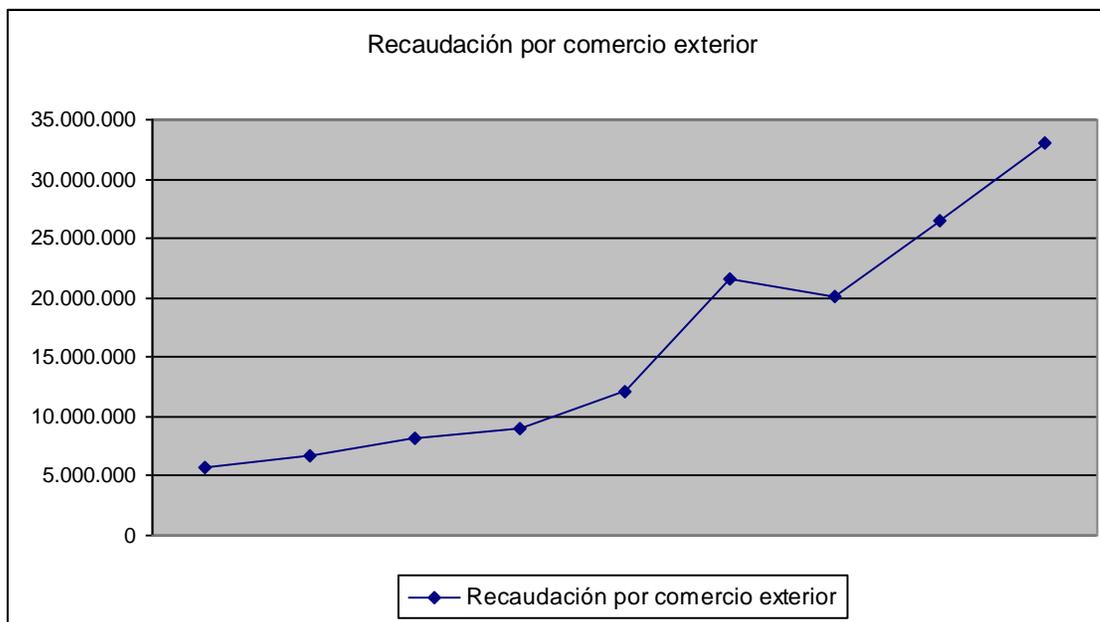
Por último, la recaudación total de la AFIP, donde se incluyen impuestos nacionales, seguridad social y retenciones al comercio exterior, también aumentó año tras año según los informes mensuales y anuales de la entidad. Los gráficos siguientes muestran la evolución del ingreso anual de recursos tributarios:





Fuente: web AFIP

En el siguiente gráfico se podrá observar la evolución de la recaudación de la AFIP por comercio exterior entre los años 2003-2011:



Fuente: elaboración propia según datos mensuales de recaudación de la AFIP

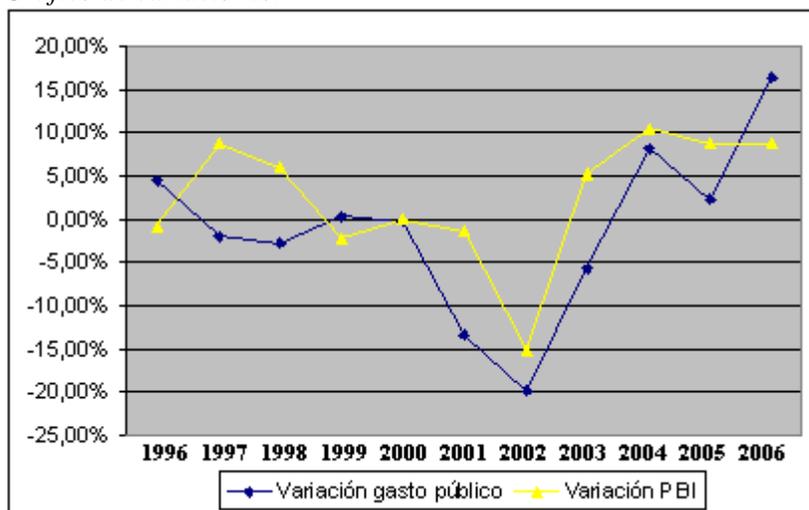
AÑO	RECAUDACION
2003	5.660.929
2004	6.624.927
2005	8.104.154
2006	8.984.621
2007	12.135.995
2008	21.558.799

2009	20.060.456
2010	26.446.929
2011	32.956.631

## H. Partidas presupuestarias para planes sociales

El siguiente gráfico muestra la evolución porcentual del gasto público social nacional comparada con la evolución porcentual del crecimiento del PBI argentino. Es posible observar entonces los altos costos que significan al Estado programas sociales que no contribuyan al crecimiento económico, y la dificultad que significa dismantelar políticas sociales una vez que los beneficiarios se encuentran organizados (la variación negativa del gasto pública se dio momentos previos a la crisis institucional, política y social de diciembre del 2001).

Gráfico de variaciones:



Fuente: elaboración propia en bases a datos del INDEC, de un artículo de La Nación de Martín Dinatale (08 de mayo del 2011, "Aumentó 2,5 veces la ayuda social pero la pobreza no baja", <http://www.lanacion.com.ar/1371507-cont-crece-la-asistencia-y-no-bajan-los-pobres>) y del Cuaderno 10 del CEPED, de Leopoldo Halperín Welsburd et al ("Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo", UBA: 2008).

Los datos:

Años	Variación gasto social	Variación PBI
1996	4,48%	-0,78%
1997	-2,00%	8,72%
1998	-2,87%	5,99%
1999	0,29%	-2,17%
2000	-0,19%	-0,11%
2001	-13,46%	-1,40%
2002	-19,98%	-15,22%
2003	-5,79%	5,27%
2004	8,17%	10,45%
2005	2,28%	8,65%
2006	16,39%	8,70%

