



Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas

**LA PROTESTA SOCIAL EN ARGENTINA Y LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE
SEGURIDAD CIUDADANA. REPRESIÓN Y CONTENCIÓN. RELACIÓN CON EL
CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL (1997-2010)**

Tesista : Mónica Edith Litza

Director: Dr. Juan Antonio Travieso

Facultad de Ciencias Sociales

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA SANTA MARÍA DE
LOS BUENOS AIRES**

Año 2020

RESUMEN

Esta tesis se propone analizar la relación existente entre las estrategias de intervención estatal sobre la protesta social y el nivel de bienestar de la población, a partir de observar la incidencia del contexto económico, político y social en la aplicación de las políticas de seguridad ciudadana.

El período bajo análisis abarca desde la aparición de las nuevas formas de protesta social (el piquete) en la Argentina en el año 1997, hasta la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en el año 2010. Durante este período (1997-2010), se produjeron cambios significativos en los niveles de bienestar de la población que impactaron en las estrategias estatales de control sobre la protesta social. A lo largo de estos años, se pueden evidenciar al menos dos tipos de modelos económicos. El primero, donde han confluído políticas y reformas de un matiz neoliberal (1997-2001) y un segundo período, con un perfil de políticas económicas y sociales más de tipo desarrollistas y de promoción del mercado interno (2002-2010).

Para poder realizar este análisis, se trazó una línea temporal de hechos emblemáticos que funcionan a modo de anclaje de un contexto socio-económico y político determinado. A partir de allí, se observó como variaron las políticas de seguridad, poniendo especial atención al vínculo entre control-represión de la protesta social y nivel de bienestar de la ciudadanía.

A partir de seis casos seleccionados, i) el conflicto en Plaza Huincul y Cutral C6 (1997), ii) las protestas en Plaza de Mayo (2001), iii) la marcha piquetera sobre el Puente Pueyrred6n (2002), iv) la IV Cumbre de las Am6ricas (2005), v) el conflicto con el campo (2008) y vi) el intento de toma de tierras del Parque Indoamericano (2010), se detallar6 c6mo existieron diferentes respuestas en materia de seguridad ciudadana.

Tomando en cuenta los hitos seleccionados, que operar6n como disparadores de cambios de paradigma en materia de pol6ticas de seguridad, se dividi6 al per6odo analizado en dos partes. El primero, que va desde 1997 al 2002, caracterizado por una fuerte intervenci6n por parte del Estado en el control y la represi6n de la protesta social, y el segundo per6odo (2003-2010), caracterizado en los primeros a6os por una m6nima intervenci6n del Estado; y luego, a medida que se iban deteriorando las condiciones econ6micas y de bienestar social, se observan mayores niveles de intervenci6n por parte de las fuerzas de seguridad.

En síntesis, este trabajo busca analizar si los niveles de bienestar socio-económico de la población son una variable determinante en el tipo de políticas de intervención estatal sobre las protestas sociales.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco muy especialmente a mi Director Juan Antonio Travieso y a mi hijo Luca. A mi familia, por el acompañamiento. A la Universidad Católica Argentina por la oportunidad y a la Comisión de Doctorado por el aliento permanente para llegar a esta meta.

Dedicada a la memoria de mi amada hermana Silvia Litza, siempre en mi corazón.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. Estado de la Cuestión.....	13
2. Metodología de Investigación.....	15
3. Planteamiento del Problema e Hipótesis.....	17
4. Preguntas de Investigación	18
5. Estructura de la Tesis	19
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO. SEGURIDAD, PROTESTA SOCIAL, CONTEXTO Y BIENESTAR	22
1. Introducción	22
2. El Concepto de Seguridad.....	23
2.1 El Concepto de Seguridad Social	24
2.2 El Concepto de Seguridad Ciudadana	25
2.3 Políticas de Seguridad Ciudadana	28
3. El Concepto de Protesta social.....	31
3.1 Categorización de la Protesta Social	34
3.2 Registros de Protesta Social	36
3.3 Judicialización de la Protesta Social	37
4. Contexto y Políticas de Seguridad Ciudadana	40
4.1 Definición de Contexto	41
4.2 Características del Contexto	42
4.3 El Contexto de la Política Social.....	43
4.4 Las Dimensiones del Contexto en las Políticas Públicas	46
4.5 Las Dimensiones Contextuales del Diseño de Políticas Sociales	47
5. El Concepto de Bienestar.....	48
5.1 Bienestar Social.....	49
5.2 Bienestar Económico.....	51
CAPÍTULO 2: PROTESTA SOCIAL Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA. FUERTE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROTESTA SOCIAL (1997 – 2002) ...	55
1. Introducción	55
2. La Pueblada de Plaza Huinca y Cutral Có.....	56
2.1 La Víctima.....	59
2.2 El Contexto Económico	60
2.3 El Contexto Político y Social	65
2.4 Nivel de Bienestar Económico	72

3. La Protesta en Plaza de Mayo	74
3.1 Antecedentes y Consecuencias Inmediatas	76
3.2 Las Víctimas.....	78
3.3 El Contexto Político	79
3.4 El Contexto Socio-Económico	83
3.5 Nivel de Bienestar Económico	85
4. La Marcha Piquetera sobre el Puente Pueyrredón	86
4.1 Las Víctimas.....	88
4.2 El Contexto Político	89
4.3 El Contexto Socio-Económico	90
4.4 Nivel de Bienestar Económico	93
5. Conclusión	94
CAPÍTULO 3: PROTESTA SOCIAL Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA. MÍNIMA A FUERTE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROTESTA SOCIAL (2003- 2010)	100
1. Introducción	100
2. IV Cumbre de las Américas. Mínima Intervención en la Protesta Social	101
2.1 Los Hechos	101
2.2 Víctimas	102
2.3 El Contexto Político	103
2.4 El Contexto Socio-Económico	105
2.5 Nivel de Bienestar Económico	110
3. El Conflicto con el Campo. Moderada Intervención en la Protesta Social.....	112
3.1 Los Hechos	113
3.2 Víctimas	125
3.3 El Contexto Político y Social	125
3.4 El Contexto Económico	127
3.5 Nivel de Bienestar Económico	128
4. La Toma del Parque Indoamericano. Fuerte Intervención en la Protesta Social .	130
4.1 Los Hechos	130
4.2 Otros Hechos	132
4.3 Las Víctimas.....	133
4.4 El Contexto Político y Social	134
4.5 El Contexto Socio-Económico	137
4.6 Nivel de Bienestar Económico	140

5. Conclusión	142
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFÍA	153
FUENTES	163

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro 1: Índice de Desempleo en Argentina (1990-1999)</i>	66
<i>Cuadro 2: Índice de Pobreza por Persona, por Hogares y Desempleo en Argentina (1993-1999)</i>	74
<i>Cuadro 3: Índice de Pobreza, Coeficiente de Gini y Crecimiento del PBI en Argentina (1999-2002)</i>	86
<i>Cuadro 4: Crecimiento Económico del PBI en Argentina (2003-2010)</i>	107

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1: Evolución del Coeficiente de Gini en la República Argentina (1991-2002)</i> 98	
<i>Gráfico 2: Evolución del PBI per Cápita en U\$D en Argentina (2001-2010)</i>	109
<i>Gráfico 3: Evolución Tasa de Desempleo en Porcentaje en Argentina (2000-2010)</i> ..	110
<i>Gráfico 4: Evolución Coeficiente de Gini en Argentina (2000-2010)</i>	111
<i>Gráfico 5: Evolución Inflación en Porcentaje en Argentina (2003-2010)</i>	139
<i>Gráfico 6: Evolución del Desempleo en el Gran Buenos Aires en Porcentaje (2004-2010)</i>	140
<i>Gráfico 7: Índice de Pobreza por Persona e Inflación en Porcentaje en Argentina (1994-2010)</i>	146
<i>Gráfico 8: Tasa de Desempleo y Crecimiento del PBI en Porcentaje en Argentina (1994-2010)</i>	147
<i>Gráfico 9: Evolución del PBI per Cápita en U\$D en Argentina (1994-2010)</i>	148
<i>Gráfico 10: Evolución del Coeficiente de Gini en Argentina (1994-2010)</i>	149
<i>Gráfico 11: Tasas de Pobreza e Indigencia de los Hogares. Gran Buenos Aires. Períodos Seleccionados: 1992-1994, 1998-2003, 2003-2012</i>	150
<i>Gráfico 12: Coeficiente de Gini Gran Buenos Aires. Períodos Seleccionados: 1992-1994, 1998-2003, 2003-2012</i>	151

INTRODUCCIÓN

El debate sobre el rol del Estado y de las políticas de seguridad ciudadana en la Argentina volvió a cobrar vigencia en el último período, especialmente, luego de la crisis política, económica y social del año 2001, y tras la proliferación de movimientos sociales y la aparición de diversos hechos de protesta.

Esta tesis se propone analizar la relación existente entre las estrategias de intervención estatal sobre la protesta social y el nivel de bienestar de la población, a partir de observar la incidencia del contexto económico, político y social en la aplicación de las políticas de seguridad ciudadana. El período que abordará este estudio será el que va desde la aparición de nuevas formas de protesta social en la Argentina en el año 1997, hasta la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en el año 2010.

Las ciencias sociales han prestado mucha atención al estudio de los movimientos sociales y la política contenciosa en las últimas décadas en Argentina. Desde los trabajos sobre el movimiento de derechos humanos en la transición a la democracia (Palermo, 1989; D'Alessandro, 1998; Pereyra, 2005), hasta los estudios actuales sobre las luchas socio ambientales (Walter, 2008; Suárez y Ruggerio, 2012; Delamata, 2013; 2019; Svampa y Viale, 2014), pasando por los análisis sobre los movimientos de desocupados y la crisis de 2001 (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Schuster, F y Pereyra, 2001; Auyero, 2002a; 2002b; Viguera y Ramírez 2006; Pérez y Pereyra, 2013). Esta importante literatura ha focalizado en la emergencia y dinámica de actores particulares, ha destacado la importancia de determinadas coyunturas o acontecimientos en la historia reciente de la movilización, pero sin por ello ofrecer una visión global y de larga duración sobre la presencia y el impacto que ha tenido la protesta social en la política nacional. Por esta razón, el presente estudio apunta a completar la composición de ese mapa de las formas públicas de la acción colectiva como modos de construcción y expresión privilegiados de las demandas sociales.

En el período de más de una década transcurrido en la República Argentina entre los años 1997 y 2010, se produjeron significativos cambios en materia de políticas de seguridad ciudadana relacionados con el nuevo repertorio de protesta social. El motivo que lleva a la elección de este segmento radica en que durante su transcurso se produjeron importantes cambios político-institucionales, pasando por las presidencias de Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina

Fernández de Kirchner. Cada uno de estos gobiernos se caracterizó por una variada estrategia en lo referido a la ejecución de políticas de seguridad aplicadas al control y a la represión de la protesta social.

Sin pretender realizar un estudio historiográfico, se trazó una línea temporal de hechos emblemáticos que funcionan a modo de anclaje de un contexto socio-económico y político determinado. A partir de ahí, se observa cómo fueron variando las políticas de seguridad teniendo en cuenta el vínculo entre control–represión sobre la protesta social y nivel de bienestar de la ciudadanía.

Se ha elegido como comienzo del segmento temporal al año 1997, tomando en cuenta que ese año, con los sucesos de Plaza Huincul y Cutral Có (en la provincia de Neuquén), comienza una nueva forma de protesta en Argentina: el piquete y el corte de ruta. En el caso mencionado, la pueblada se desata producto del empobrecimiento de los habitantes de ambas ciudades a raíz del cierre de la principal usina de desarrollo económico y social, como lo era la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esta situación dio lugar a que las distintas organizaciones de la comunidad desarrollen una resistencia activa que tuvo como principal modalidad el corte de ruta. Esto trajo como consecuencia una respuesta por parte del Estado nacional y provincial, en cuanto al uso del poder de disuasión y represión, que desencadenó como hito emblemático la muerte de una maestra¹ el 12 de abril de 1997 a manos de las fuerzas de seguridad.

En el año 2003, con el cambio de gobierno, a nivel nacional comienza un nuevo ciclo caracterizado por una mínima intervención en el control de la protesta y donde se multiplicaron los esfuerzos de negociación política con las organizaciones sociales. Dicho ciclo finaliza en diciembre de 2010, cuando una fuerte represión, por parte de las Fuerzas Federales y la Policía Metropolitana, deja un saldo de tres muertos en un intento de toma de tierras del Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires; hecho que motiva la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación².

¹ El conglomerado urbano Cutral Có-Plaza Huincul se ubica en la provincia patagónica de Neuquén. Fue una de las zonas más afectadas por el proceso de privatización de la empresa petrolera estatal YPF, dado que la venta y reestructuración de la misma impactó negativamente en el nivel de empleo, ingresos y pobreza de la población local. Las puebladas de Cutral Có y Plaza Huincul simbolizan el inicio de lucha de los movimientos de desocupados y piqueteros contra las políticas económicas neoliberales implementadas durante los años 90 por el gobierno del Presidente Menem. El 12 de abril de 1997, en medio del desalojo por parte de las fuerzas de seguridad de una protesta docente de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), Teresa Rodríguez, de 27 años, fue asesinada. Su muerte la transformó en un símbolo del movimiento piquetero y desocupados. A la fecha, su homicidio no ha sido esclarecido y tampoco se han identificado a los culpables.

² El 10 de diciembre de 2010 la presidenta Cristina Fernández crea por decreto el Ministerio de Seguridad de la Nación. Por primera vez desde el regreso de la democracia, se crea un ministerio cuya competencia

Con el regreso de la democracia y la recuperación de las instituciones, también se empezaron a vivir nuevos fenómenos sociales, como la protesta. Se podría hablar de un doble proceso que tiene que ver, por un lado, con la aparición de las nuevas modalidades de protesta en un escenario de democracia y, por otro lado, con la respuesta estatal a este fenómeno. Sobre todo, teniendo en cuenta el respeto a los derechos humanos que habían sido vulnerados durante los gobiernos de facto. En ese camino, las respuestas del poder ejecutivo, del judicial y del legislativo, no fueron homogéneas ni constantes. En situaciones distintas se han mostrado más o menos tolerantes y, en otras, se recurrió a formas de represión y/o judicialización. La respuesta a esta variabilidad fue producto de aspectos coyunturales, como por ejemplo, la forma en que se realizaban las protestas, la percepción de la opinión pública en determinado momento y la ausencia de normas y protocolos de actuación para intervenir en los conflictos sociales.

Esta tesis va a abordar la relación que existe entre los niveles de bienestar de la población y el endurecimiento o tolerancia en el control de la protesta. Como se ha visto, las políticas gubernamentales han alternado entre formas de represión abierta e intolerante y modos de negociación de los conflictos con limitación del uso de la fuerza. En este marco, la crisis de 2001/2002 es un momento interesante que permite observar las respuestas estatales. El 19 y 20 de diciembre del 2001 se produjeron distintas manifestaciones en todo el país y hubo un violento accionar de las fuerzas de seguridad. Se realizaron numerosas detenciones, el 20 de diciembre murieron cinco personas en la zona de Plaza de Mayo y, entre ambas jornadas, murieron en total 39 personas. Seis

exclusiva es la seguridad. Éste no es un dato menor, dado que, desde 1983 hasta 2010, el área siempre fue competencia de Ministerio de Justicia o del Interior. Durante el gobierno de Alfonsín, la política de seguridad fue competencia del Ministerio del Interior. En los gobiernos de Menem estuvo bajo la órbita del Ministerio de Justicia. Durante los dos años del gobierno de Fernando de la Rúa, vuelve al Ministerio del Interior. Luego, durante las presidencias de Duhalde y de Kirchner, la política de seguridad regresa al Ministerio de Justicia. En el año 2007, con la asunción de Cristina Fernández, la seguridad retorna al Ministerio del Interior y permanecerá bajo este ministerio hasta el año 2010. Con la creación del Ministerio de Seguridad se produce un cambio de jerarquía y de enfoque de la política de seguridad que excede a los objetivos de la tesis. A pesar de ello, dado que con la creación de este Ministerio finaliza el período de estudio que la tesis aborda, dos elementos merecen ser destacados. El primero, relacionado con la hipótesis del trabajo; para el año 2010, la economía argentina ya presentaba claros signos de debilitamiento. En el año 2009, el PBI había mostrado una fuerte contracción. Si bien durante el año 2010 hubo un repunte, los años que siguieron mostraron tasas de crecimiento significativamente menores y con altos niveles de inflación, debilitando el poder adquisitivo de la población, sobre todo, de los sectores bajos. El segundo elemento a destacar es que, con la jerarquización del área, se buscó construir un nuevo enfoque basado en la profesionalización de las fuerzas de seguridad (Ver: Soprano y Frederic, 2013; García, 2015; Frederic et al., 2016), y, simultáneamente, alejar a la política de seguridad de lógicas judiciales y de negociación política, las cuales marcaron el perfil de la política durante el período bajo análisis (1997-2010).

meses más tarde, se produjeron los hechos violentos del Puente Pueyrredón en Avellaneda, provincia de Buenos Aires, que tuvo como resultado la muerte de dos manifestantes³. Del operativo participaron fuerzas federales y de seguridad de la provincia de Buenos Aires. Esto fue sin duda un punto de inflexión debido al uso letal de la fuerza por parte del Estado, que dejó expuesta públicamente la responsabilidad del gobierno nacional y provincial. Estos hechos marcaron el final de este ciclo represivo.

Por lo general, antes de la crisis del 2001, las protestas fueron llevadas a cabo por organizaciones precarias de desocupados a las que se les sumaron sectores sindicales, quienes enfrentaban las consecuencias de las políticas económicas vigentes durante la década de los noventa, las cuales tuvieron un fuerte impacto negativo en materia de empleo, producción y bienestar social. Las policías provinciales, así como la gendarmería nacional, intervinieron con frecuencia para desalojar de forma violenta los cortes de ruta, que fueron el modo de protesta característico de este período. La represión por parte del Estado en el lapso de tiempo analizado, se caracterizó fundamentalmente por: i) el uso intensivo de la fuerza⁴, ii) la ausencia de protocolos de actuación y de capacitación de los agentes federales y de las fuerzas de seguridad provinciales para intervenir en este tipo de modalidad y iii) la falta de un encuadramiento de directivas claras y efectivas por parte del poder judicial.

³ En el marco de las múltiples protestas sociales desencadenadas por la crisis económica, política y social del 2001, el 26 de junio de 2002 varias organizaciones sociales y piqueteras convocaron a una movilización masiva cuyas principales consignas eran: i) aumento del salario, ii) aumento del monto de los subsidios para los desocupados y iii) mayor ayuda económica a los comedores populares. Un grupo de manifestantes tenía como objetivo cortar el Puente Pueyrredón (uno de los principales accesos a la Ciudad de Buenos Aires). Para evitar ello, las fuerzas de seguridad, nacionales y provinciales, reprimieron la protesta. Dicho operativo se extendió en los alrededores del Puente Pueyrredón y, cerca de la estación ferroviaria Avellaneda, otro operativo de seguridad derivó en represión y en el asesinato de Maximiliano Kosteki (21 años) y Darío Santillán (25 años), ambos militantes de la Coordinadora Aníbal Verón. La violencia de estos hechos fue duramente cuestionada por la opinión pública, dado que el accionar de las fuerzas de seguridad fue filmado y fotografiado por diversos periodistas de medios reconocidos. Desde el punto de vista político, el mandato interino del Presidente Duhalde finalizaba el 10 de diciembre de 2003; tras los hechos, y con el objetivo de descomprimir el mal humor social, se decidió adelantar las elecciones al mes de abril y el traspaso de mando al 25 de mayo de 2003. Desde el punto de vista simbólico, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán se transformaron en símbolos y reivindicaciones de los movimientos sociales. El hecho quedó muy presente en la población; tal es así que hoy en día la estación Avellaneda lleva sus nombres.

⁴ Entre los años 1997 y 2001, se llevaron a cabo operativos para desalojar rutas y puentes, principalmente, en el interior del país (Córdoba, Corrientes, Jujuy, Neuquén y Salta), en los que se verificó el uso de balas de plomo. Durante este período, hubo cientos de heridos y un total de 27 muertos. Sumadas las ocurridas en Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, las muertes en protestas sociales durante este período alcanzaron un total de 68 víctimas.

Entre 2003 y 2009, únicamente se produjo el asesinato de un maestro⁵ en la provincia de Neuquén. Más allá de este caso, no se registraron homicidios de manifestantes por parte de las fuerzas de seguridad y federales. Esto no significa la ausencia de protesta, ya que hasta el año 2005 se siguieron registrando algunas con gran intensidad, pero, como intentaremos probar en esta investigación, los índices alentadores de la economía y una mejora en el grado de bienestar alcanzado por la población repercutieron positivamente en la merma de la protesta social.

A partir de 2008, comienza un ciclo de moderada intervención en la represión de la protesta en la medida que el modelo económico comienza a mostrar signos de agotamiento (Dabat, 2012; Damill y Frenkel; 2013; Aronskind, 2015; Hagman, 2015) y el grado de bienestar de la población empieza a encender algunas alarmas (Salvia et al, 2015; Lindenboim y Salvia, 2017; Manzanelli y Basualdo, 2017; Trujillo, 2017). Como se expuso, en diciembre de 2010, con la muerte de tres personas durante el intento de toma de tierras en el Parque Indoamericano, culmina este ciclo caracterizado por una menor intervención y control de la protesta social por parte de las fuerzas de seguridad y centrado en una mayor negociación política.

1. Estado de la Cuestión

Mucho se ha investigado acerca de la relación entre ideología, cosmovisión política y aplicación de políticas de seguridad; más específicamente, sobre la forma en que se maneja el conflicto social, su contención y la represión por parte del Estado. A pesar de ello, poco se ha investigado sobre la interrelación entre nivel de bienestar de la población y políticas de seguridad. Es en este punto donde la tesis busca hacer un aporte significativo. El estudio de la relación entre contexto político, económico y social, específicamente, el grado de bienestar de los ciudadanos y políticas de seguridad ciudadana, es de suma relevancia. A pesar de ello, pocos trabajos han analizado estas interacciones.

⁵ El 4 de abril de 2007, en el marco de una huelga del sindicato docente -Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén- se decidió realizar un corte en la ruta nacional N° 22 a la altura de la localidad Arroyito, provincia de Neuquén. Con el objetivo de dispersar a los manifestantes, la policía provincial disparó con balas de goma y gases lacrimógenos. Cuando los manifestantes se retiraban, Carlos Fuentealba, que estaba dentro de un auto, recibió un proyectil de un arma lanzagases que le impactó en la nuca. El docente fue trasladado en ambulancia al hospital; luego de ser intervenido, murió al día siguiente. Por su muerte, un ex policía provincial fue declarado culpable y condenado a prisión perpetua e inhabilitación de por vida por la justicia neuquina.

Acerca de la relación específica entre bienestar económico y represión de protestas, es muy poco lo que se ha encontrado en la búsqueda de antecedentes. Lo más cercano que se ha podido identificar es el trabajo titulado *Regulating the Poor* de Piven y Cloward (1971). En esta investigación, se argumenta que los programas sociales están motivados por el afán de los gobiernos de controlar a las sociedades. La tesis de estos autores (que tiene una actualización en el año 2012, su original es de 1971) desató un intenso debate en el mundo académico. Según ellos, la clave para comprender la entrega de subsidios está en las funciones de moderación de los trastornos y de regulación del trabajo que sirve para el orden económico y político más amplio. Los programas de subsidios no reflejan un patrón histórico de liberalización progresiva o de compasión creciente; en cambio, sirven a un propósito económico, político y social más amplio para asegurar el control social y forzar a los pobres al mercado de trabajo.

Más específicamente, los autores argumentan que cuando las convulsiones económicas y el desempleo masivo conducen a brotes de turbulencia social y disturbios, las políticas de subsidio se expanden para mantener el orden civil. Cuando la turbulencia disminuye, los sistemas de subsidios se contraen para reforzar las normas de trabajo y asegurar un suministro constante de mano de obra de bajo salario para los empleadores.

Otros autores, como Dodenhoff (1998), proponen exactamente lo contrario, al plantear que los programas sociales no se expanden por un mayor nivel de protesta social. Cabe especificar que la bibliografía de Dodenhoff sobre este tema es muy completa. Por consiguiente, el debate sobre la problemática abordada parecería no tener una respuesta unívoca.

En resumen, se puede afirmar que *Regulating the Poor* (Piven y Cloward, 1971) desarrolla la noción de que el subsidio es como una institución de apoyo, argumentando que sirve principalmente como un medio para mantener la paz social y asegurar el orden económico y político. Si bien este trabajo puede parecer un poco anticuado en algunos aspectos, la idea de que las autoridades gubernamentales diseñen una política de subsidios para evitar trastornos y sostener el orden político y económico sigue estando vigente.

La tesis del control social, especialmente, como se presenta en el trabajo de Piven y Cloward (1971), ha estado durante muchos años entre los marcos más influyentes para entender el desarrollo de la política antipobreza americana. Sin embargo, como han demostrado los autores, esta tesis simplemente no se sostiene bajo

un estrecho escrutinio empírico. El sistema de ayuda pública no gira en torno al trabajo, las expansiones de subsidio no siempre van precedidas de aumentos en la agitación civil, y el sistema de asistencia social no siempre se contrae cuando el malestar desaparece. Sin embargo, es importante relacionar estos elementos y todos estos contextos (contexto económico, político y social) para poder entender la relación entre el bienestar económico y la intervención del Estado en las protestas sociales.

2. Metodología de Investigación

Como principal herramienta metodológica se utilizó el estudio de casos múltiples. Se ha optado por esta metodología, por entender que se han seleccionado casos emblemáticos que constituyeron hitos y puntos de inflexión que impactaron notablemente en el escenario social, político y, por ende, en las políticas de seguridad.

La estrategia de investigación basada en el estudio de casos recurre a diseños metodológicos que pueden combinar procedimientos cualitativos y cuantitativos, y que tiene por objetivo la construcción de teoría de diferente alcance y nivel, para dilucidar y esclarecer un determinado fenómeno. Esta metodología requiere la obtención de información desde múltiples perspectivas: algunos autores, como Yin (1994), lo consideran un método de investigación centrado en el estudio holístico de un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto real. Para dicho autor, una investigación de estudio de caso trataría con éxito una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales. El análisis se basaría en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación, y, como resultado, se beneficiaría del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos. En síntesis, lo que impulsa la estrategia de estudios de casos es la intención de abordar fenómenos sociales complejos.

En línea con lo planteado por Yin (1994), se encuentra el trabajo de Hartley (1994). Para este autor, el propósito de esta estrategia metodológica estaría centrado en tratar de entender las interacciones que tienen lugar entre las distintas partes de un sistema y de las características importantes de éste. De esta manera, el análisis realizado se puede aplicar genéricamente, incluso a partir de un caso único, dado que se logra una comprensión de los procesos, de la estructura y de las fuerzas impulsoras, más que un establecimiento de correlaciones o relaciones de causa y efecto.

Para poder realizar un estudio de casos, sin embargo, es necesario definir el concepto de “caso”. Para ello, se utilizará la definición de Neiman y Quaranta (2006), quienes definen el caso como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales. Entendiendo lo que puede ser incluido en un estudio de casos, y teniendo en cuenta sus finalidades específicas, los casos seleccionados para este trabajo son:

- Abril de 1997: Pueblada de Plaza Huincul y Cutral Có, provincia de Neuquén. Nacimiento de una nueva forma de protesta social. Represión por parte del Estado. Muerte de una manifestante.
- Diciembre de 2001: Plaza de Mayo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Durante la jornada del 20 de diciembre en los alrededores de la plaza murieron 5 personas a raíz de la represión policial. En todo el país, entre los días 19 y 20, las víctimas fatales fueron 39.
- Junio de 2002: Puente Pueyrredón, Avellaneda, provincia de Buenos Aires. Marcha de movimientos de desocupados y piqueteros, que incluía la modalidad de corte sobre una vía de circulación. Dos manifestantes mueren.
- Noviembre 2005: IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, provincia de Buenos Aires. Durante la realización del evento se produjeron hechos de violencia por parte de grupos de izquierda y piqueteros que protestaban por la presencia del entonces presidente de los Estados Unidos de América y contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- Marzo/Julio de 2008: Conflicto con el campo. Movilización a las rutas, cortes e impedimento de circulación de mercaderías. Las provincias donde hubo mayor cantidad de manifestaciones en las rutas fueron Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Dirigentes de organizaciones rurales detenidos.
- Diciembre de 2010: Parque Indoamericano, Ciudad de Buenos Aires. Masiva toma de terrenos por parte de ciudadanos de distintas procedencias. Represión por parte de las fuerzas de seguridad. Resultado, tres muertos.

En los estudios de casos propuestos, se analiza el contexto social, político y económico y su relación con la aplicación de políticas de seguridad y la represión de la protesta social. Como se especificó anteriormente, se recurrió a dicha metodología debido a que la misma permite investigar un contexto específico, observar las relaciones

existentes entre los distintos casos seleccionados y así transitar de lo individual a lo general.

Con este propósito, se recurrió a fuentes primarias y secundarias de información. La recolección de datos se hizo a través de la literatura específica que investiga la problemática del conflicto social y también sobre políticas de seguridad ciudadana. Se analizaron artículos periodísticos nacionales e internacionales, revistas especializadas, reportajes, declaraciones, etc. Asimismo, se analizó el enfoque de los distintos gobiernos respecto a la política de seguridad ciudadana a través del análisis de discursos presidenciales, funcionarios y especialistas. Por último, se indagaron diarios de la época y la opinión de importantes instituciones como la Iglesia Católica, a través de sus órganos, como la Conferencia Episcopal Argentina, Universidades y Observatorios.

3. Planteamiento del Problema e Hipótesis

Este segmento de la historia reciente de la Argentina presenta importantes matices en lo que respecta a la economía, ya que el comienzo del período bajo investigación coincide con la plena aplicación de las políticas económicas neoliberales⁶. Muchas de éstas están relacionadas con la idea de achicamiento del Estado y, en el caso de la Argentina, se concretaron a través de privatizaciones de empresas públicas, de servicios estatales y con la apertura indiscriminada de las importaciones que debilitaron a la industria nacional. Estos cambios produjeron despidos masivos y el cierre de comercios e industrias. Como se ha dicho anteriormente, esta situación económico-social dio lugar a una nueva modalidad de protesta y al nacimiento de organizaciones sociales movilizadas por fuera de la estructura de los partidos políticos tradicionales.

El resultado fue la aplicación de diferentes respuestas en materia de seguridad ciudadana, en las formas de contención y represión por parte del Estado, lo que abrió un debate entre posiciones a favor y en contra de la limitación, control y judicialización de

⁶ En 1989, en un seminario internacional organizado por el *Institute for International Economics*, el economista William presentó diez propuestas de reformas que marcaron la agenda económica del mundo, especialmente la de América Latina. Estas reformas fueron la base del llamado Consenso de Washington y la punta de lanza para la implementación de las políticas económicas neoliberales impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Éstas debían procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina, y en teoría se buscaba encontrar soluciones al problema de la deuda externa y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de mayor estabilidad económica. Los principales lineamientos pueden ser sintetizados en los siguientes puntos: 1- disciplina fiscal, 2- liberalización de los tipos de interés, 3- tipos de cambio competitivos, 4- liberalización comercial, 5- liberalización de la entrada de inversión extranjera directa, 6- privatización de las empresas estatales, 7- desregulación, 8- seguridad legal para los derechos de propiedad, 9- reordenación de las prioridades del gasto público hacia la educación, la salud y la inversión en infraestructuras, 10- reforma fiscal (Acuña et al. 1996; Martínez Rangel y Reyes Garmendia, 2012).

la protesta. En el año 2002, con el cambio de las políticas económicas⁷ también se produjeron modificaciones en las políticas de seguridad y, sobre todo, en las formas de contención y represión.

En este marco, la principal pregunta de investigación planteada es si el bienestar económico es una variable relacionada con el nivel de intervención por parte del Estado en políticas de control sobre las protestas sociales. La hipótesis planteada es la siguiente: el mayor bienestar económico de la ciudadanía influye positivamente en una menor intervención por parte del Estado en políticas de control de la protesta social. A mayor bienestar económico, menor control de la protesta social y a menor bienestar económico, mayor intervención por parte del Estado.

4. Preguntas de Investigación

En base a los objetivos planteados en la presente tesis y a partir del período bajo análisis (1997-2010), se plantearon las siguientes preguntas de investigación:

- 1) ¿Cómo impacta el nivel de bienestar económico de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana por parte del Estado?
- 2) ¿Cuáles fueron las situaciones de emergencia -política, económica y social- que sufrió la Argentina en el segmento temporal seleccionado?
- 3) ¿Cuáles fueron las respuestas en materia de seguridad aplicadas por los distintos gobiernos entre 1997 y 2010?

A los fines del objetivo propuesto y tomando en cuenta los hitos emblemáticos que operaron como disparadores de cambios de paradigma en materia de políticas de seguridad ciudadana se dividió al período bajo análisis en dos partes:

- 1) Primer período 1997-2002. Principales hitos: i) las protestas sociales en Plaza Huinca y Cutral Có, ii) la manifestación en Plaza de Mayo y iii) la marcha piquetera sobre el Puente Pueyrredón.

Etapa caracterizada por una fuerte intervención por parte del Estado en el control y represión de la protesta social.

⁷ Durante la presidencia de Duhalde, se comienza a evidenciar un nuevo rumbo en materia de política económica, sobre todo, a partir de la llegada de Lavagna al Ministerio de Economía, quien continuó a cargo del ministerio durante los primeros dos años de la presidencia de Kirchner.

- 2) Segundo período 2003-2010: Principales hitos: i) la IV Cumbre de las Américas, ii) el conflicto con el campo y iii) la toma del Parque Indoamericano.

Período caracterizado, en los primeros años, por una mínima intervención del Estado. Luego, a medida que comienzan a cambiar las condiciones económicas y de bienestar social, se observa una mayor intervención por parte de las fuerzas de seguridad.

5. Estructura de la Tesis

La tesis se organiza a partir de tres capítulos y una conclusión. En el primer capítulo se abordan las principales nociones que se utilizarán en el presente trabajo: i) seguridad, ii) protesta social, iii) contexto y iv) bienestar.

Respecto del concepto de seguridad, si bien parece una noción bastante conocida y común, existen diversas definiciones que varían según los puntos de vista o perspectivas. Se destacará que dicho concepto se ha ido transformando a lo largo de la historia, dado que los problemas, los protagonistas y las instituciones responsables de la seguridad también fueron cambiando y evolucionando. A pesar de ello, en base a los objetivos propuestos en la tesis, se trabajan con mayor detalle las nociones de: i) seguridad social y ii) seguridad ciudadana.

Otro elemento central para la tesis es reflexionar sobre el término de protesta social, dado que dicha modalidad fue una de las estrategias más utilizadas durante el período bajo análisis. Como se verá, el nacimiento de nuevas modalidades de protesta social -más allá de las tradicionales vinculadas al sindicalismo- que surgieron en la Argentina durante los años noventa se debió a la implementación de políticas neoliberales que modificaron significativamente la estructura económica y social argentina; las cuales produjeron un fuerte proceso de empobrecimiento de los sectores bajos y de pauperización de los sectores medios (Kessler, 2003; Di Virgilio, 2003).

Luego, se trabaja la noción de contexto, dado que la misma resulta central para poder abordar las políticas de seguridad ciudadana. Se sostendrá que el reconocimiento del contexto es un elemento de suma relevancia en el diseño de políticas de seguridad. Tal es así, que algunos autores (Nohlen, 2007; Friemel, 2008; Pollitt y Dan, 2011; Christensen y Laegreid, 2013; Pollitt, 2013) consideran la necesidad de que exista una teoría sobre el contexto. Como se analizará, el contexto no solo es el lugar donde se desarrollan los problemas públicos, sino que, a su vez, es el ámbito donde se diseña, se

implementa y se evalúa una política. En síntesis, el contexto es el espacio donde se desenvuelve el problema público y, por ende, su posible solución; como por ejemplo, la contención, la negociación o la represión de la protesta social.

Por último, en el Capítulo 1 se aborda el concepto de bienestar, poniendo especial atención a las concepciones de bienestar económico y social. Estos dos elementos son centrales para la tesis, dado que, como se verá en los capítulos 2 y 3, a medida que se fueron deteriorando las condiciones de bienestar en la sociedad argentina esto llevó a un aumento del control y la represión de la protesta social.

El objetivo del segundo capítulo es evidenciar cómo, a medida que las condiciones de bienestar de la población argentina fueron decayendo, se observa un aumento del uso de la violencia por parte de las fuerzas estatales, tanto provinciales como nacionales. Para ello, se analizarán tres hitos, que acontecieron entre 1997 y 2002, que muestran cómo el Estado nacional y el provincial actuaron de manera represiva y violenta en la contención de la protesta social.

El primer caso aborda la Pueblada de Plaza Huincul y Cutral Có, que ocurrió en el año 1997 en la provincia de Neuquén. Dicho hecho, más allá de la muerte de una manifestante, puso en evidencia dos elementos centrales que marcarán la agenda política y social durante todo este primer período: i) el problema del empleo como un problema estructural de la economía argentina y ii) el nacimiento de una nueva forma de protesta social: el piquete, y, simultáneamente, un nuevo protagonismo de los movimientos sociales como actores políticos.

El segundo caso, la violencia en Plaza de Mayo y alrededores en diciembre de 2001, es central para la hipótesis propuesta. Para dicha fecha, los principales indicadores sociales y económicos mostraban una situación crítica no solo para los sectores populares, sino también en diversos sectores de la clase media. Como se verá en el Capítulo 2, esto se materializó en un aumento significativo de la pobreza, pérdida de empleo, una fuerte recesión económica y en un coeficiente de Gini que evidencia una inequitativa distribución del ingreso. En este marco, la respuesta de las fuerzas de seguridad fue una contundente represión y un saldo de cinco muertos a metros de la Casa Rosada. Y un número de muertos aún mayor al final de las jornadas de protesta.

El tercer caso bajo análisis, la marcha piquetera sobre el Puente Pueyrredón tiene una relevancia central en la tesis. Además de los muertos, la represión y la acentuación del deterioro de las condiciones de vida de la población, producto de la fuerte recesión económica y devaluación de la moneda, puso en evidencia la relevancia de las

estrategias de protesta de los movimientos sociales y cómo los mismos se constituyeron en actores centrales de la política argentina. Por último, la desproporción de la violencia durante esta marcha, sumado a lo ocurrido seis meses antes en Plaza de Mayo, produjo un fuerte cuestionamiento mediático y social por parte de la gran mayoría de la sociedad, poniendo fin a la estrategia de seguridad basada en la represión de la protesta social.

En el tercer capítulo, se analiza el segmento temporal que va desde el año 2003 hasta el año 2010. Este período comienza con una mínima intervención del Estado en la represión de la protesta social, pasando a una moderada intervención en el año 2008, para concluir con una fuerte intervención hacia el final del ciclo en el año 2010. Como se verá a lo largo del capítulo, este cambio de estrategia respecto a las políticas de contención y control parecerían tener una relación con el debilitamiento de las condiciones de bienestar de la sociedad argentina.

Al igual que en el Capítulo 2, se analizan tres casos. En la IV Cumbre de las Américas del año 2005, se observa una gran tolerancia por parte de las fuerzas de seguridad durante todos los acontecimientos (marchas, protestas, cortes, etc.) ocurridos durante todo el evento internacional. Como se detallará, durante estos años la economía argentina experimentaba un fuerte crecimiento económico y del empleo sumado a una baja significativa respecto al coeficiente de Gini. Respecto al conflicto con el campo en el año 2008, parecería ser un punto de inflexión en materia de seguridad ciudadana. Por un lado, la economía argentina comenzaba a perder vigorosidad y, si bien no hubo muertos y existió un moderado uso de la violencia contra las protestas sociales a pesar de la duración del conflicto y la magnitud territorial de los cortes, las fuerzas de seguridad comenzaron a tener un rol más destacado. Ello se evidenció con claridad en la toma del Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2010.

Por último, en las conclusiones se discuten las evidencias encontradas y se concluye. En este apartado se busca mostrar que parecería existir una relación entre el nivel de bienestar y cómo las fuerzas del orden actuaron de diferente manera en lo que respecta a represión y contención de la protesta social.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO. SEGURIDAD, PROTESTA SOCIAL, CONTEXTO Y BIENESTAR

1. Introducción

El presente capítulo se estructura a partir de cuatro apartados. En los mismos, se desarrollarán los principales conceptos que serán utilizados a lo largo de la tesis. En el primero apartado, se trabajan las nociones de seguridad, seguridad social y seguridad ciudadana. Luego, se detallan los objetivos de las políticas de seguridad ciudadana. Por último, se sostiene que una política de seguridad que parta del ciudadano debe buscar que la actuación policial contribuya a la vigencia de los derechos y que responda a las necesidades concretas de cada comunidad.

En el segundo apartado, se define el concepto de protesta social. En base a lo planteado por algunos autores (Giarracca y Bidaseca, 2001; Auyero, 2002a; 2002b; 2004; Gargarella y Svampa, 2004; Schuster, et al., 2005; 2006), se enumeran y se desarrollan los elementos que hicieron crecer, en cantidad e intensidad, las protestas sociales a lo largo de la década de los noventa en la Argentina. Luego se enumeran algunas estrategias y casos para el registro de la protesta social. Por último, se aborda un tema que ha sido medular a lo largo de los años noventa, que es la estrategia de judicialización de la protesta social por parte de la justicia federal argentina y las provinciales (Smulovitz, 2001; Svampa y Pandolfi, 2004; Algranati, et al., 2004; Gargarella, 2006; Musolino, 2009; Cuenca y Piccone, 2011; Aiziczon, 2017).

En el tercer apartado, se trabaja de forma multidimensional el concepto de contexto. Para ello, se analiza el contexto como un elemento de suma relevancia en la implementación de políticas de seguridad ciudadana. A continuación, se lo define y se lo caracteriza. Asimismo, se abordan las dimensiones del contexto en el proceso de diseño de una política pública en general y, luego, se trabajan las especificidades en el diseño de las políticas sociales.

Por último, como se ha planteado en la Introducción, se profundiza el concepto de bienestar poniendo especial atención a las concepciones de bienestar económico y social. Estos dos elementos son centrales, dado que, como se verá en los próximos capítulos, a medida que se fueron deteriorando las condiciones de bienestar en la sociedad argentina, se produjo un aumento del control y de la represión de la protesta social.

2. El Concepto de Seguridad

En términos generales, parece un concepto bastante conocido y común. La seguridad casi siempre aparece vinculada con conflictos que amenazan la integridad física o los bienes personales de los ciudadanos. Sin embargo, existen varias definiciones de distintos autores sobre el concepto de seguridad. Dicho concepto posee múltiples usos y se ha ido transformado a largo de la historia⁸.

A grandes rasgos, puede afirmarse que la palabra que proviene del latín *securitas*, hace foco en la característica de lo seguro. Es decir, realza la propiedad de algo donde no se registran peligros, daños, ni riesgos. Una cosa segura es algo firme, cierto e indubitable. La seguridad, por lo tanto, puede considerarse como una certeza. Es cierto que existen muchos tipos de seguridad, tantos como actividades pueda realizar el ser humano. Por ejemplo, existe el concepto de seguridad jurídica que está valorado como un principio que se enmarca en el campo del derecho y que se asocia a escala mundial con la certeza de conocer lo que se prevé como prohibido respecto de uno en relación al resto y de ellos para con un mismo individuo. Por otra parte, el término

⁸ El vínculo entre seguridad y Estado, y la responsabilidad del Estado sobre la seguridad de sus ciudadanos es una temática fundacional en la teoría y filosofía política. Si bien ésta no es una tesis de teoría política, es necesario destacar que esta problemática ha estado presente en los principales teóricos que han pensado el Estado. Si bien tanto Hobbes como Locke parten de supuestos diferentes sobre el estado de naturaleza, ambos consideran necesaria la necesidad de leyes que garanticen la seguridad y los bienes de las personas. En palabras de Hobbes (2010: 274) “La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo (...). [P]or seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado”. Esto será posible a través de “una providencia general contenida en pública instrucción de doctrina y de ejemplo; y en la promulgación y ejecución de buenas leyes (...)” (Hobbes, 2010: 274). Locke, a pesar de la libertad que poseen los individuos en estado de naturaleza se pregunta “¿Por qué habría de enajenar su libertad? ¿Por qué habría de renunciar [a la libertad] y someterse al dominio y el mando de algún otro poder? La respuesta obvia es que, si bien en el estado de naturaleza el hombre posee tal derecho, el goce del mismo es, sin embargo, sumamente incierto y se halla constantemente expuesto a ser obstaculizado por terceros. (...). Ello lo vuelve dispuesto a abandonar esa condición, que por libre que sea, se encuentra plagada de temores y de continuos peligros. Y no es irrazonable que procure y desee unirse en sociedad con otros que ya se encuentran asociados, o que tienen la idea de asociarse en aras de la mutua protección de sus vidas, libertades y bienes” (Locke, 2005: 143-144). Para ambos autores, el Estado surge de un pacto que los individuos establecen entre ellos y que tiene el objetivo de garantizar la seguridad de la vida; en el caso de Hobbes, este proceso se produce por sumisión recíproca a un poder, en cambio, para Locke ocurre de manera voluntaria. Pensadores más modernos, como Durkheim, que abordó las tensiones existentes entre libertad y seguridad, plantea que “no hay razón de Estado que pueda justificar un atentado contra la persona cuando los derechos de la persona están por encima del Estado” (Durkheim, 2003: 289). En línea con este autor, Weber (2002), quien ha sido uno de los principales teóricos del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado moderno, sostiene el principio de la libertad individual como límite infranqueable de un probable despotismo estatal, esto es, un exceso de poder por parte de la burocracia o del aparato represivo del Estado. Es por ello que, para este autor, es necesario confiar a cierta dinámica de las propias instituciones estatales la salvaguarda de esta libertad. En síntesis, como se puede observar en este párrafo, ya desde los primeros pensadores que teorizaron sobre el Estado existe una tensión entre estatalidad, seguridad, libertades y derechos.

seguridad laboral tiene que ver con las condiciones en las que los empleados trabajan. De acuerdo a la ley de cada Estado, existe una serie de requisitos que los empleadores deben cumplir a fin de ofrecer estabilidad, equilibrio y prevención a sus empleados, a fin de que ningún accidente acontecido en el trabajo pueda terminar en una tragedia. También cabe resaltar que la seguridad puede hacer referencia a la defensa nacional. Estas son las políticas que diseña cada Estado a fin de impedir o enfrentar eventuales operaciones militares impulsadas por otros países. La seguridad nacional suele estar vinculada a las fuerzas armadas y al armamento. Dicho todo esto, sólo resta agregar que, en cualquier ámbito, cuando se habla de seguridad se está haciendo referencia a las condiciones en las que se desarrolla una actividad: las prevenciones que se han tenido en cuenta en caso de complicaciones, las acciones que se realizarán en caso de desastre y, fundamentalmente, de qué forma se trabajará para brindar equilibrio y tranquilidad en dicho entorno.

Según Rangugni (2010: 67), la noción de seguridad se vincula con un “valor u objetivo deseable (...) que apuntaría a la reducción o elusión de la incertidumbre, la desprotección, la inseguridad y las amenazas”. Esta definición implica que el concepto de seguridad fue cambiando a lo largo de la historia, ya que los problemas, los protagonistas y las instituciones públicas que se hacían cargo de la seguridad (o inseguridad) fueron cambiando y evolucionando. Esta tesis, sin embargo, se concentrará en sólo algunos conceptos en los que se utiliza el término haciendo referencia a la seguridad social y seguridad ciudadana.

2.1 El Concepto de Seguridad Social

Para comenzar, se puede decir brevemente que, durante la vigencia del estado de bienestar, el concepto de seguridad estaba vinculado centralmente con la cuestión social. Por lo tanto, cuando se utilizaba el término seguridad, se hacía referencia principalmente a las cuestiones de seguridad social.

Cabe aclarar, sin embargo, que muchos autores cuando hablan de seguridad social se refieren a las obras sociales y a la previsión social, relacionadas al aumento de jubilaciones, pensiones por discapacidad, pensiones graciables, etc. Con este término también se incluye a aquellas demandas que versen sobre conflictos referidos a los marcos legales que las regulan, como puede ser el caso del PAMI en Argentina (Schuster et al., 2006). En este estudio, no se va a considerar a la seguridad social como

el “sistema de pensiones de retiros e invalidez o sistema previsional y de seguros de salud y obras sociales” (Salvia et al., 2015: 14). Por consiguiente, para poder definir el concepto de seguridad social, entendido como seguridad de la sociedad, es necesario abordarlo desde otra perspectiva.

Según el criminólogo italiano Baratta (2003), la seguridad es una necesidad sin contenido propio, es decir, una escasez secundaria o accesoria respecto de todas las otras necesidades básicas que pueden definirse como primarias, por ejemplo, la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, etc. Afirma que la seguridad no es un fin en sí mismo y que debe orientarse a crear condiciones para el ejercicio de aquellos derechos, analizando las conflictividades sociales y violentas que pueden obstaculizar o poner en tela de juicio el ejercicio efectivo de los mismos. El marco de la seguridad ciudadana es constituido por los derechos humanos y la democracia, dos fuerzas que organizan las tareas para gestionar las conflictividades sociales. Los derechos humanos representan un límite y señalan el horizonte en materia de seguridad y la democracia es el ámbito político de aplicación.

2.2 El Concepto de Seguridad Ciudadana

Comúnmente, los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana suelen utilizarse indistintamente como sinónimos. Sin embargo, existen algunas diferencias que conviene tener presentes. Los aspectos comunes se sintetizan en que:

- Ambas comprenden la seguridad de las personas y de los bienes.
- Ambas están definidas dentro de los márgenes de la soberanía de un Estado y en el marco de las leyes.
- Ambas pretenden crear las condiciones para que los individuos se encuentren libres de riesgo y daño.
- Ambas proveen el respeto y resguardo de los derechos y garantías individuales, así como el pleno funcionamiento de los poderes y órganos del Estado democrático.

En cuanto a las especificidades y diferencias, éstas son relativas al contexto en que son utilizadas. En ese sentido, la palabra pública se utiliza preferentemente para el ámbito de las políticas sectoriales, haciendo énfasis en la responsabilidad que le cabe al Estado en la relación gobernantes/gobernados y en una clara delimitación respecto de lo que es privado para proteger la libertad de las personas. En cuanto a la inclusión de la

palabra ciudadana, pone especial énfasis en la corresponsabilidad de la seguridad entre ciudadanos y Estado, prioritariamente, en el aspecto de la participación. La seguridad pública, entonces, hace mención al conjunto de acciones públicas (normativas, intervenciones, desarrollos institucionales) orientadas a producir y garantizar determinadas condiciones de convivencia, a la persecución de delitos, la reducción de formas de violencia y la protección de los bienes y la integridad física de los ciudadanos. Todo ello, según un marco regulador que funciona como organizador y límite de las competencias.

La seguridad ciudadana se orienta a lo mismo, pero acentuando la cuestión de la ciudadanía como factor clave de la seguridad. Entonces se puede afirmar que el concepto de seguridad ciudadana enfoca su prioridad en la seguridad de las personas, en la convivencia pacífica de los ciudadanos entre sí. Considera a las personas como seres sociales y comunitarios, así como destinatarios principales de las políticas de seguridad. Las personas son colocadas en el centro de la definición y la instrumentación de la seguridad. La seguridad ya no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar la plena vigencia de todos los derechos humanos que tienen los ciudadanos.

Como sostiene Rangugni (2010: 71), “la seguridad ciudadana es un concepto que supera la idea de seguridad ligada al mantenimiento del orden público por parte de los poderes estatales. La supera y reemplaza por una idea de seguridad entendida como derecho inherente a la ciudadanía misma. La seguridad, en este sentido, no es tanto una función a cumplir por los poderes públicos y un bien a brindar por las instituciones estatales, sino un derecho ciudadano sin cuyo cumplimiento la ciudadanía no está cumplida. Pero al mismo tiempo, en tanto derecho exigible al Estado, se constituye en una obligación ciudadana, no sólo en lo atinente al cumplimiento de las leyes, sino también respecto de su participación protagónica en la cuestión. Esta noción de seguridad ciudadana implica una reubicación en el ciudadano en tanto ser comunitario que no sólo demanda seguridad, sino también provee sus capacidades, disposiciones y propuestas para lograrla”. En síntesis, la seguridad ciudadana acentúa la cuestión de la ciudadanía como factor clave de la seguridad.

Por otro lado, es necesario también analizar el concepto de seguridad ciudadana desde la óptica del derecho penal que se encuentra en autores como Ferrajoli (1970, 1992, 1995, 1997, 2000, 2004, 2006, 2007 y 2008), Gargarella (2005) y Beristain Ipiña (1974). Según Tudela y López (2005: 7-8), la seguridad puede ser definida como un “proceso de construcción social con el propósito de alcanzar una relativa situación de

paz social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad. (...) La preocupación por la seguridad se ha expresado a través de una inquietud generalizada por la 'seguridad ciudadana', término de reciente data y todavía en construcción". Escobar, et al. (2005) resaltan la importancia de las modernas teorías del desarrollo. Las cuales, según ellos, "han empezado a conceptualizar a la seguridad, de un modo integral y hablan de una seguridad humana y un desarrollo humano. Estas definiciones tienen para la política la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencia para medir los avances en igualdad y democracia al interior de los países y entre ellos" (Escobar, et al., 2005: 5). Por otro lado, Mir Puig (2009) habla de la función motivadora de la amenaza de la norma penal para poder lograr un nivel aceptable de seguridad ciudadana. Dicho autor, destaca que la amenaza que imprime la pena al prohibir u ordenar a través de un imperativo, hace inclinar la voluntad a favor del cumplimiento de lo establecido en el derecho y en contra del delito.

Como se puede observar, existen varios y distintos enfoques sobre la seguridad ciudadana. Sin embargo, se puede afirmar que el principal paradigma prioriza la seguridad de las personas, es decir, que las mismas son receptoras de las políticas de seguridad. Pero, además, asigna a los ciudadanos el papel de actores sociales y comunitarios. Es decir que son referenciados a la vez como los receptores y protagonistas del diseño, la planificación y la instrumentación de las políticas de seguridad. No se trata, entonces, de proteger al Estado de la sociedad, sino a los ciudadanos en esa sociedad.

Desde hace poco más de una década, además, la noción de seguridad empezó, en la Argentina, a ser definida como seguridad humana y se identifica con el ejercicio más amplio de los derechos de las personas, en el marco del pleno goce de la vida. En este concepto, el Estado Nacional argentino reconoce su obligación jurídica de garantizar el derecho a la seguridad de todos los ciudadanos en el marco de la seguridad humana, considerando que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando el derecho a la seguridad es vulnerado. De esta manera, en la actualidad, se reconoce una noción amplia de la seguridad dado que no se limita a una situación de ausencia de delito, sino que incluye la generación y el sostenimiento de las condiciones para el pleno ejercicio de todos los derechos fundamentales por parte de todos los integrantes de la sociedad.

Esta nueva concepción de la seguridad ciudadana significa, en lo concreto, la preservación de la vida, los bienes y la libertad, y el pleno goce de los derechos por parte de todas las personas. Al mismo tiempo, también define un campo de nuevas posibilidades para la acción pública y el diseño de las políticas que pueden implementarse para crear seguridad ciudadana. Permite prácticas innovadoras por parte del Estado, poniendo énfasis en aquellas que promueven la participación ciudadana y comunitaria. En este nuevo escenario, además de las agencias estatales, están incluidos diversos actores de la sociedad civil que disputan prioridades, intereses y contenidos respecto a lo que entienden por seguridad.

La nueva conceptualización de la seguridad supone una mirada más amplia y compleja de los procesos sociales: además de la prevención y el control del delito, la nueva mirada de la seguridad aborda también situaciones que, sin configurar eventos delictivos, resultan causantes de malestar, daño o perturban las reglas de convivencia. Esta ampliación de los sentidos con que es definida la seguridad ciudadana hace necesario establecer cuáles son los campos de intervención en esta problemática por parte del Estado y de la sociedad civil. Por ello, es importante tener en cuenta los contenidos de las demandas de seguridad, así como las formas de intervención sobre ellas, dado que forman parte de los procesos sociales de construcción de sentido. Como sostienen Escobar et al. (2005), esto supone que aquello denominado seguridad, no está establecido de una vez y para siempre, sino que se define en un campo de lucha por el sentido del cual participan diversos actores estatales, grupos de intereses privados (como asociaciones económicas) y otros actores de la sociedad civil (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, organizaciones territoriales, entre otras). De esta forma todos estos actores disputan prioridades, intereses y contenidos respecto a esta temática.

2.3 Políticas de Seguridad Ciudadana

El foco de las políticas de seguridad ciudadana ,entonces, no debe ser tanto la seguridad pública, sino la seguridad de los ciudadanos. El objetivo de estas políticas no es, por lo tanto, buscar preservar y restaurar un supuesto orden público, sino preservar a todos los ciudadanos, garantizando el ejercicio de sus derechos y de su libertad. El Estado debe velar por la plena vigencia de los derechos de aquéllos. Los agentes de la seguridad deben responder a las necesidades de las comunidades, guardando

proximidad respecto de ellos. Pero deben hacerlo sin perder de vista las diferentes interpretaciones que puedan tener los distintos actores sobre los problemas generados por los variados conflictos que pueden experimentar diariamente.

Una política de seguridad que parta del ciudadano buscará, entonces, que la actuación policial contribuya también a la vigencia de los derechos, que responda a las necesidades concretas de las comunidades y que atienda a sus particularidades, guardando proximidad respecto de ellas. En el caso concreto de los agentes encargados de la seguridad, su marco de actuación ya no debería ser el mantenimiento del orden público, sino la protección integral de los derechos humanos.

Los derechos humanos constituyen un límite para la actuación policial, pero también son la partitura de la misma: la policía está para garantizar el ejercicio de los derechos. Garantizar la seguridad a los ciudadanos debería ser, entonces, una de las funciones principales del Estado.

A partir de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, a fines del 2010, las nuevas políticas de seguridad se materializan a través de estrategias o intervenciones públicas. Estas estrategias incorporan acciones simultáneas por parte del Estado en tres áreas de trabajo:

- El *área institucional* refiere a la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones. Específicamente, se relaciona con la asignación eficiente de recursos humanos y materiales a los organismos de gobierno que entienden de seguridad ciudadana: al Poder Judicial, al Ministerio Público Fiscal, a las fuerzas de seguridad y al sistema penitenciario. En este sentido, las estrategias institucionales son aquellas intervenciones destinadas a reformar y modernizar el dispositivo institucional del sistema de seguridad ciudadana, con el fin de resolver sus debilidades y adecuarlo al desarrollo eficiente de las estrategias de control de la violencia y el delito.
- El *área normativa* atiende la adecuación del marco jurídico relacionado con la prevención, la conjuración o la represión del delito y la violencia; como así también, las normativas referidas al desarrollo del procedimiento penal y la gestión penitenciaria. El nuevo enfoque atiende que esta legislación articule equilibradamente las potestades de las instituciones estatales con la plena vigencia de los derechos humanos.

- El *área preventiva* se ocupa de desarrollar políticas que van más allá de los ámbitos de desempeño de las fuerzas de seguridad y del sistema judicial. Esta área interviene en las acciones no punitivas que deben implementar múltiples agencias estatales en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de transformar los factores que provocan condiciones favorables para el surgimiento, la reproducción del delito y la violencia. El deber del Estado en esta área es actuar de manera integral, lo que conlleva la necesaria coordinación de todos los actores involucrados en la implementación de estas intervenciones.

Entre las estrategias de prevención del delito se pueden diferenciar aquellas orientadas a la prevención situacional y las que se proponen en cuanto a la prevención social. La prevención situacional refiere al conjunto de medidas no penales que ejecutan diferentes organismos con el propósito de eliminar o acotar las oportunidades que podrían facilitar la comisión de un delito. Tiene como postulado de base la idea de que un infractor potencial, antes de cometer un ilícito, puede verse muy influenciado por aspectos concretos del contexto ambiental en el que se encuentra (oscuridad o ausencia de testigos, entre otros).

Desde este punto de vista, se trata de tomar medidas orientadas a eliminar las condiciones situacionales que facilitan el delito y a aumentar los riesgos aparejados a su comisión con medidas tales como mayor iluminación o la instalación de cámaras, por ejemplo, de forma tal de desalentar al potencial delincuente. La prevención social está fundada en la idea de que la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a la perpetración del ilícito, como la historia personal, situación familiar, las posibilidades de acceso a la educación, a un empleo decente, el contacto con bandas criminales, el consumo excesivo de alcohol y/o drogas, entre los principales.

Con esta perspectiva, la dimensión de las políticas de seguridad se propone remover las causas de tales problemas, como medio no de persecución, sino de prevención de los delitos. Así, en una política de seguridad ciudadana democrática, el rol de la prevención es central. Esto significa el replanteo de los modos de pensar la seguridad que postulan la utilización intensiva de los recursos policiales y el endurecimiento de las penas como métodos excluyentes para lograr controlar el delito y la violencia.

3. El Concepto de Protesta social

La protesta es la acción y efecto de protestar (proclamar o declarar un propósito, expresar impetuosamente una queja o disconformidad). Las protestas pueden manifestarse a través de una marcha, una manifestación, una carta pública, etc. La protesta puede ser una queja espontánea e informal, manifestada a viva voz. En otros casos, las protestas se convierten en exhibiciones públicas organizadas por activistas o movimientos políticos. La protesta, en este sentido, es un acto social o político que busca obtener algo o modificar una determinada situación. Con el objetivo de que la protesta sea conocida por la opinión pública, estas exhibiciones suelen tener lugar en espacios emblemáticos como avenidas, plazas o frente a edificios gubernamentales (la casa de gobierno, algún ministerio). A mayor gente que participa de la protesta, mayor será el éxito de la manifestación y, por lo tanto, el reclamo tendrá más posibilidades de ser tenido en cuenta por las autoridades. Las marchas, las huelgas, los piquetes, los boicots, los escraches y los cacerolazos son modos de protestas difundidos en todo el mundo.

A modo de resumen, se puede afirmar que la protesta social es un medio para manifestar y expresar opiniones e ideas, pero también para evidenciar públicamente las problemáticas que afectan distintos ámbitos —tanto de manera individual como colectiva— para el ejercicio pleno de derechos⁹. La protesta social es un derecho ciudadano. Es también un mecanismo de exigencia social que busca visibilizar una problemática que afecta a un colectivo o a un grupo de personas y, con ello, subrayar la responsabilidad de las autoridades de dar atención a sus demandas y a sus necesidades. Tilly (2006) hizo un destacado aporte al conceptualizar las protestas sociales como un repertorio de acción grupal o colectiva, el cual es asimilado, compartido y preparado mediante un proceso organizado y parcialmente deliberado.

A principio de los años 90, la implementación de políticas neoliberales en la Argentina¹⁰ impuso una nueva estructura económica y social, a partir de la cual se

⁹ Organizaciones no gubernamentales como el CELS (2002; 2004; 2005) y Encuentro por la Memoria Verdad y Justicia (2012) han relevado el fenómeno de la protesta social y sus vías de represión o contención haciendo diversos estudios de casos. Autores como Auyero (2002), Gargarella y Svampa (2004), entre muchos otros autores, también han analizado e investigado la temática.

¹⁰ Como se verá en el Capítulo 2 de la tesis, en el año 1991 con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía, el gobierno nacional pone en marcha un plan de política económica neoliberal siguiendo los lineamientos establecidos por el Consenso de Washington en 1989. Este programa se proponía mejorar la competitividad y la productividad. Para ello, se puso en marcha una drástica apertura a los mercados internacionales de bienes, servicios, tecnología y capitales, se impulsó una desregulación indiscriminada y una caótica privatización de los activos públicos. Por último, se desarticularon las

incrementó y modificó en sus formas la beligerancia social. Varios autores (Giarracca y Bidaseca, 2001; Auyero, 2002a; 2004; Gargarella y Svampa, 2004; Schuster et al., 2005; 2006) destacaron que durante la década de los '90, hubo un cambio radical en la modalidad de la protesta social y que emergieron nuevas y poco convencionales formas de beligerancia popular, las cuales transformaron a la Argentina en un verdadero paisaje de insurgencia colectiva. Durante estos años, tomas y ataques a edificios públicos, campamentos en espacios públicos con alto poder simbólico, cortes de rutas nacionales y provinciales se fueron generalizando en todo el país.

Auyero (2002a; 2002b) considera tres procesos macro que fueron la base de la protesta de la Argentina: i) el híper-desempleo ii) la retirada del Estado de su función de semi-bienestar y iii) la descentralización de los servicios de salud y educación. Su impacto se produce a través de la estructura de poder, dándole forma a los recursos y a los medios organizativos que los distintos actores disponen. Dicho autor, rescata el efecto que tienen sobre los intereses, la organización y las oportunidades de la gente, ya que los cambios en estos tres elementos pueden llevar a la emergencia de un conjunto de actores, con una estructura organizativa previa, que tiene intereses cercanos en un momento en el que se da un importante cambio en las oportunidades, lo cual sirve como base para el posible surgimiento de la acción beligerante. Sin embargo, su sola presencia no asegura el desencadenamiento de la protesta, pues las modificaciones a nivel macro sólo generan un clima en el que en ciertos casos la protesta social puede estallar; y este “en ciertos casos” remite al estudio de los procesos políticos particulares de los que surge el conflicto. Es decir, al esquema en el que los cambios macro constituyen la base de la protesta, hay que agregarle un conjunto de mediaciones que se consideran como precondiciones de la misma; las cuales consisten básicamente en: i) un conjunto de redes asociativas previas, ii) oportunidades políticas que hagan viable la

estructuras que aún quedaban vigentes de protección social estatal. Se sostenía que la mayor eficiencia permitiría recuperar el dinamismo productivo en un contexto de reasignación drástica de recursos y de una especialización productiva; gracias al mayor peso de las importaciones que permitiría el abaratamiento relativo de los bienes importados. Según sus impulsores, estas políticas generarían un efecto a positivo sobre la economía, que permitiría superar el débil crecimiento que había caracterizado a la economía argentina durante los últimos 30 años. Lamentablemente, poco de esto aconteció. Luego de un relativo éxito económico durante los primeros años, sobre todo, en estabilidad monetaria y erradicación de la inflación, la economía argentina comenzó a entrar en recesión y todos los indicadores económicos y sociales comenzaron a ser negativos: empleo, producción, productividad, pobreza, desigualdad, entre otros. Esta profunda crisis económica hizo insostenible la deuda externa, convirtiéndose en el talón de Aquiles del modelo económico, dado que la única manera de paliar el déficit fiscal y comercial era a través de la búsqueda de financiamiento internacional.

protesta y iii) recursos que la faciliten (incluyendo aquí tanto los recursos materiales que se movilizan como los simbólicos).

En este marco, dos elementos merecen ser destacados, por un lado, el cambio en la estructura de oportunidades políticas que permite que la protesta surja y florezca; y por otro lado, la progresiva inserción de su objetivo en un marco cultural capaz de ganar consenso y de movilizar a nuevos actores en favor de ella. Este proceso de enmarcación de la beligerancia es clave para la comprensión de su desarrollo, ya que la definición del conflicto, que a través de él se genera, es central para el establecimiento del oponente al que se enfrenta la acción beligerante y, por consiguiente, en la del sujeto beligerante que lleva adelante tal acción colectiva. Se agrega el potencial movilizador que implica el encuadramiento del conflicto puntual en un marco más amplio que hace de la protesta una acción beligerante que busca la defensa no de un interés sectorial, sino de todo el pueblo. En efecto, la enmarcación del conflicto como una injusticia que afecta al conjunto de los pobladores permite la obtención de nuevos apoyos e incluso la validación de la protesta ante las autoridades. Como sostiene Tarrow (1997), los contextos de injusticia son recursos poderosos de movilización.

El concepto de protesta social parece estar delimitado a aquellas acciones colectivas caracterizadas por la espontaneidad, la novedad y la falta de organización y continuidad. Sin embargo, es interesante la caracterización de la protesta social que realizan Schuster et al. (2005), en el libro *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Dichos autores, toman la unidad acción de protesta como aquella que muestra un esfuerzo de movilización de recursos único. En este sentido, no importa tanto la duración de la acción, sino la disposición de una movilización continua e ininterrumpida. El libro plantea la diferenciación entre protesta y movimiento social: “La noción de protesta social se refiere a los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda -en general con referencia directa o indirecta al Estado-” (Schuster et al., 2005: 56). De esta manera, la protesta se reconoce como la expresión visible de un movimiento.

La idea de movimiento, sin embargo, remite a un carácter de continuidad que la protesta no necesariamente tiene. Para Schuster et al. (2005), un movimiento social incluye: identidad colectiva, organización, continuidad en el tiempo y extensión en el espacio, mientras que la protesta social no necesariamente posee todas estas características. Según dichos autores “[u]na protesta puede perfectamente surgir de la

nada, en el sentido de no ser emergente de un movimiento social constituido previo a ella. Una protesta puede derivar en la nada, en la medida en que no se perpetúe en ningún movimiento que la continúe. Una protesta puede (aunque no requiere) agotarse en sí misma, en su pura existencia como acción instantánea, sin pasado ni futuro” (Schuster et al. 2005: 48). Asimismo, en términos absolutos, la protesta desafía a la ciencia social en tanto plantea la potencial ausencia de fundamentación, pero no de explicación. En este marco, es interesante la diferenciación que realizan los autores entre ambos conceptos –fundamentación y explicación–, vinculados a la caracterización de la nada, que remite a la propiedad de indeterminación; se sabe la existencia de un conjunto de antecedentes, pero nunca cuál.

3.1 Categorización de la Protesta Social

Schuster et al. (2006), plantean la necesidad de distinguir tres tipos de protestas principales:

- Protestas de carácter económico-laboral, ligadas al mundo del trabajo y la producción, incluyendo tanto las sindicalizadas y corporativas como las puebladas y protestas de desocupados y piqueteros.
- Protestas de carácter territorial, definidas en espacios barriales y/o atravesadas por matrices de demanda habitacional, ambiental, etc.
- Protestas de justicia, cuyo contenido de demanda se vincula con el reclamo de derechos y garantías, derechos humanos y contra la discriminación.

Se puede entonces definir una acción de protesta como un evento de carácter contencioso producido por un actor social colectivo que implica movilización de recursos. Se pudo constatar, además, que protestas sociales, movimientos y organizaciones civiles surgían continuamente en el espacio público reclamando al Estado garantías básicas de libertad, seguridad ciudadana, igualdad ante la ley, no discriminación; a lo que se agregaban demandas sociales por derechos elementales a la subsistencia, salud, educación, pero también por el derecho a condiciones ambientales de resguardo básico. En esas protestas sociales se puede, además, distinguir dos matrices de configuración diferentes. La primera, se puede denominar corporativa, y hace hincapié en el concepto de interés como factor explicativo de la constitución de protestas; la segunda, definida cívica, se estructura en torno a la noción de regeneración del espacio público.

También, cabe aclarar las diferencias entre el concepto de la normalización (demandas orientadas prioritariamente a obtener una respuesta estatal), de la fragmentación (definida como singularización de las demandas con alta localización, poca continuidad temporal y escasa fortaleza identitaria) y del carácter crecientemente cívico de las protestas. Como base en el trabajo teórico que se ha hecho sobre la noción de protesta social y la distinción de las principales dimensiones de análisis requeridas, se identificaron las siguientes dimensiones:

- 1) *Identidad*: vinculada a categorías de identificación común y a redes de conocimiento mutuo.
- 2) *Estructura*: relacionada con las condiciones externas e internas a la constitución de un agente de acción colectiva.
- 3) *Demanda*: aquello que pide el sujeto de acción colectiva y cómo lo pide.
- 4) *Formato*: el modo en que la protesta aparece en la escena pública.
- 5) *Performatividad política*: remite a la capacidad inherente a toda enunciación pública de redefinir las reglas y los recursos que constituyen el campo simbólico dentro del cual se produce y se reconoce.
- 6) *Consecuencias estratégico-institucionales*: se refiere a los resultados de la protesta en términos de su capacidad de obtención parcial o total de la satisfacción de sus demandas o bien de producir transformaciones en el sistema político institucional.

En conclusión, se puede entonces afirmar que la noción de protesta social se refiere a los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda que, en general, está referida de forma directa o indirecta al Estado. Esta noción hace especial hincapié en el carácter contencioso e intencional, por un lado, y en la visibilidad pública, por el otro. La protesta y la acción directa tienen, en los enfoques que se centran en la noción de movimiento social, un carácter relegado y subsidiario frente a la dimensión identitaria u organizacional. En línea con lo desarrollado, el interés del presente trabajo, no es el de confrontar diferentes puntos de vista, sino simplemente rescatar la importancia de la dimensión de la acción y ensayar un tipo de análisis en el que ésta se independice –en alguna medida– de los procesos sociales que, en definitiva, la hagan posible¹¹.

¹¹ Una perspectiva general sobre estos tipos de análisis basados en eventos de protesta puede encontrarse en Koopmans y Rucht (2002).

3.2 Registros de Protesta Social

Desde hace varios años, el Observatorio Social de América Latina (OSAL) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) lleva un registro de la movilización social, pero centrado en la identificación y el seguimiento de conflictos. El trabajo de OSAL consiste en un relevamiento de conflictos sociales en un importante número de países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) basado en fuentes periodísticas nacionales. El conflicto social es definido como “toda acción que altera el orden social, quebrando o interrumpiendo temporalmente la reproducción de las relaciones sociales dominantes” (Seoane y Taddei, OSAL, 2000: 62).

Otra fuente importante es el Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA) que registra hechos de protesta en diarios nacionales pero con objetivos y formas de categorización distintas a las presentes en este estudio. El Programa se centra en el análisis de tres grandes tipos de hechos de protesta durante la década del 90: la revuelta, los paros generales, y los cortes de ruta. Uno de los objetivos centrales del programa es analizar las transformaciones de la clase obrera argentina. De allí, su interés en distinguir la composición de los actores que participan de los hechos de protesta, fundamentalmente entre asalariados, no asalariados y otros.

Cabe aclarar también que existen relevamientos similares pero que son más acotados en lo temporal o espacial, o se centran en una sola modalidad o formato de protesta, o en un tipo de organizaciones o actores en particular. Como por ejemplo, el Grupo de Estudios Rurales del Instituto de Investigaciones Gino Germani que construyó una base de datos en la que se incluyeron todas las acciones colectivas de protesta, entendiendo a estas últimas como “(...) un tipo específico de acción colectiva que se inscribe en el espacio público y que es síntesis de un acto político” (Giarracca y Bidaseca, 2001: 19). El relevamiento incluye aquellas acciones realizadas entre el 15 de diciembre de 2001 y el 15 marzo de 2002¹².

¹² Las fuentes utilizadas para la elaboración de dicha base de datos fueron los siguientes diarios locales: La Gaceta (Tucumán), El Tribuno (Salta), El Liberal (Santiago del Estero), El Pregón (Jujuy), El Territorio (Misiones), Diario Norte (Chaco), El Diario de Paraná (Entre Ríos), La Voz del Interior (Córdoba), Los Andes (Mendoza) y El Diario Río Negro (Río Negro y Neuquén).

3.3 Judicialización de la Protesta Social

Las investigaciones en torno a la problemática sobre protestas sociales (Giarracca y Bidaseca, 2001; Auyero, 2002a; 2004; Gargarella y Svampa, 2004; Schuster, et al., 2005; 2006) y su judicialización (Smulovitz, 2000; Gargarella, 2006, Musolino, 2009; Cuenca y Piccone, 2011) han sido temas sumamente relevantes en la Argentina durante las últimas dos décadas. Para el caso argentino, una de las características más sobresalientes ha sido que sus protagonistas son grandes franjas de la población totalmente marginadas, con escasas esperanzas en un Estado que los ampare y dé un futuro digno. Los marginados son los nuevos protagonistas y, obviamente, sus necesidades no pueden ser contenidas por estructuras tradicionales. Aparecen en la protesta quienes ya eran desprotegidos y habituales vulnerados por las agencias policiales y judiciales: los frecuentes detenidos por portación de rostro, los ejercitantes de actitudes sospechosas y los portadores de un aspecto que los convierte inmediatamente en merodeadores. Ellos están, entonces, sumando una cualidad más a su personalidad para ser tenidos en cuenta a la hora de diversas imputaciones. Esta cualidad no es otra que el ejercicio de legítimos derechos constitucionales, como lo son el de resistencia a la opresión, de expresión, de reclamo y petición a las autoridades y de reunión, entre tantos otros. Cabe preguntarse ¿qué es lo que lleva a estas personas, en altísimas condiciones de vulnerabilidad, a exponerse a ser judicializadas?

Junto con el aumento de la pobreza y el desempleo durante los 90, consecuencia de las políticas neoliberales que pauperizaron a la sociedad argentina en general¹³, particularmente, a los sectores bajos y medios, se dio otro fenómeno que fue el de la judicialización de la protesta social. Si bien no ha sido una política constante, existieron períodos -sobre todo, durante los últimos años de la década de los '90- donde se evidencia un elevado número de procesamientos (Svampa y Pandolfi, 2004; Algranati, et al., 2004; Aiziczon, 2017). El incremento de procesamientos muestra que, lejos de ser casuales, éstos forman parte de una política de Estado, expresada a través de una de las divisiones administrativas del poder estatal, la justicia, que actúa en sus diferentes jurisdicciones (provincial y federal).

¹³ Solo a modo ilustrativo, en el año 1993 el índice de Gini en la Argentina era de 0,463 y en el año 2001 fue del 0,523. Esto evidencia un claro procesos de desigualdad en lo que respecta a distribución del ingreso. Asimismo, estos números llevan implícitos un fuerte aumento de la pobreza: 17,7% en 1993 y 35,4% en 2001.

Desde comienzos de los '90, el endurecimiento del contexto represivo se tornó visible en el aumento del pertrechamiento de las diferentes fuerzas (policía federal y provinciales, gendarmería nacional y prefectura). El ejemplo más elocuente es el de Gendarmería Nacional, que pasó del cuidado de las fronteras al control y represión de los conflictos sociales provinciales, desde 1993 en adelante. A partir de 1994, se observa un uso cada vez más sistemático de la represión; cuya consecuencia en muchos casos fue la muerte de manifestantes, en el marco de protestas multisectoriales, de movilizaciones de desocupados (cortes de ruta) y de levantamientos insurreccionales (puebladas).

Tal como se ha expresado al comienzo de esta investigación, la Argentina de los años '90 vio emerger nuevas formas de protesta, en su mayor parte caracterizadas por la acción directa, como el corte de ruta (piquete), el escrache (acción de repudio), y los levantamientos comunitarios (estallidos sociales y puebladas), entre otros. Este nuevo ciclo de protestas fue desplazando a los tradicionales repertorios de acción colectiva, como la huelga y las grandes concentraciones políticas.

Con los primeros cortes de ruta (piquetes) y puebladas en el sur argentino y norte del país (1996/1997), la política de judicialización de la protesta social se torna clara y evidente. Dichas formas de protesta generarían, desde el punto de vista constitucional, un conflicto de derechos. Concretamente, entre el derecho a petionar y el derecho a circular. Desde el comienzo, el poder judicial daría muestra cabal de rechazo a este tipo de protestas, al establecer juicios muy cuestionables y pronunciándose sin mayor reflexión en favor del derecho de libre circulación. En consecuencia, los cortes de ruta comenzaron a ser tratados prioritariamente como un asunto penal, a través de la aplicación de las figuras previstas por el código penal, particularmente en su artículo 194 referido a la obstrucción de las vías públicas.

“El que, sin crear una situación de peligro común, impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios públicos de comunicación, de provisión de agua, de electricidad o de sustancias energéticas, será reprimido con prisión de tres meses a dos años” (Código Penal, Art. 194).

Esto se expresaría de manera paradigmática en ciertas provincias del interior, como por ejemplo, Salta, en donde los distintos órdenes del poder estatal demostraron una franca hostilidad y ensañamiento hacia la protesta piquetera y, en la gran mayoría

de los casos, fueron abordados penalmente. Ello ha generado situaciones de verdadero acoso judicial, como lo ilustra el caso de José “Pepino” Fernández, dirigente de la Unión de Trabajadores Desocupados de Mosconi, una de las organizaciones piqueteras de mayor trayectoria, sobre quien pesaban 76 causas penales. Otro caso testigo, es el fallo contra la docente Schiffrin en la provincia de Río Negro; según Gargarella (2004) resulta emblemático dado que representa con claridad la forma en que el derecho local aborda y actúa ante la protesta social¹⁴.

Por último, debe distinguirse nítidamente del derecho de resistencia al usurpador, explícitamente reconocido por la Constitución Nacional a todos los ciudadanos, pues la protesta se ejerce en el marco del Estado de derecho y con autoridades legítimamente electas. La protesta social bajo análisis en el presente estudio no estuvo dirigida a derrocar a ningún gobierno. No es necesario invocar a Hobbes (2010) para deslegitimar la protesta social, dado que no puede argumentarse que ésta pretenda, de algún modo, reintroducir el estado de guerra de todos contra todos.

Los análisis que aborden el tema de la protesta social deben partir de reconocer que la misma se explica a partir del conflicto estructural básico de toda sociedad capitalista (Viguera y Ramírez, 2006), la disputa hegemónica entre capital y trabajo y, por extensión, entre sectores dominantes y subalternos. Sin embargo, como se ha planteado, las características, sentidos y alcances de la acción colectiva de protesta no pueden explicarse solamente identificando la existencia de agravios o demandas. Se requiere, en cambio, reconstruir el conjunto de procesos, mecanismos, trayectorias e interacciones que constituyen el “campo de protesta” (Auyero, 2002a, 2002b). Por eso, es muy importante analizar el contexto económico, social y político de cada evento y período. El concepto, utilizado por dicho autor para explicar procesos locales de movilización colectiva, puede extrapolarse para pensar en la conformación, durante un período determinado, de un campo de protesta a nivel nacional, que en buena medida preside la dinámica que toma la acción colectiva en el marco de una configuración política específica.

En el caso de la Argentina, se podría proponer un itinerario de la protesta social en el que se identifican dos campos de protesta: i) uno que se origina a partir de la caída

¹⁴ El 21 de marzo de 1997, la docente Schiffrin, junto a un grupo de padres y alumnos, cortaron la ruta 237 impidiendo el acceso al aeropuerto de Bariloche. La protesta fue en demanda de recursos para la educación pública y alimento para los alumnos. Luego de un corto juicio en el 2001, el juez federal Leónidas Moldes condenó a Schiffrin a tres meses de prisión y la prohibición de participar en cualquier manifestación o concentración de personas por el lapso de dos años.

del peronismo en 1955 y toma una forma definida entre 1966 y 1973, y ii) otro que, tras el abrupto corte que provocó la dictadura militar, se conforma en torno a los procesos de ajuste y reforma económica durante los años '90.

Como unidad de análisis se tomó la noción de protesta social, entendiendo una acción de protesta como un evento público de carácter contencioso producido por un actor social que implica un esfuerzo de movilización de recursos. El estudio específico de la protesta y la acción directa tienen, frente a los enfoques que se basan en la noción de movimiento social -centrados en las dimensiones identitaria u organizacional de estos fenómenos-, un carácter relegado y subsidiario. Lo que se considera como acciones de protesta, al igual que otra variedad de acciones sociales, adquieren unidad en virtud del sentido que ellas portan. Es importante remarcar que las acciones de protesta se conciben, y fundamentalmente se realizan, con esta unidad de sentido. Por tal motivo, se puede afirmar que una acción de protesta no necesariamente coincide con una medida de acción directa, aun cuando esto ocurra en la mayor parte de los casos. Por ejemplo, para el caso de un paro nacional, si bien analíticamente se encuentran una multiplicidad de medidas directas particulares (cantidad de paros por rama de actividad, por organismo público, por empresa, por provincia o por localidad, etcétera), en tanto que todas estas medidas fueron coordinadas y llevadas adelante con un sentido de unidad, para la finalidad del estudio se consideran como una sola acción de protesta. En ese sentido, se intenta aportar un análisis de la forma en que determinados acontecimientos políticos se inscriben en la política nacional. Su pertinencia y relevancia deben ser pensadas, entonces, no como un análisis de las organizaciones y movimientos que conforman el universo de la movilización social en el país, sino como un análisis del registro público de la actividad de dichas organizaciones y movimientos.

4. Contexto y Políticas de Seguridad Ciudadana

El reconocimiento del contexto como un elemento de importancia en el diseño de políticas de seguridad ciudadana no es algo nuevo en la literatura especializada; por ejemplo, Laswell (1951) plantea que el marco de referencia de las políticas públicas requiere considerar la totalidad del contexto de los eventos significativos. No obstante, a pesar de su importancia, el contexto es considerado como el factor explicativo de aquellas cosas que no encuentran explicación, así el contexto “sufre más en el hecho de no ser tratado como un conjunto de variables, sino comúnmente como algo ‘que está

ahí', residual, demasiado complejo y muy grande para ser modelado y solo como algo que está dado" (Proeller, 2013: 223).

Algunos autores (Nohlen, 2007; Friemel, 2008; Pollitt y Dan, 2011; Christensen y Laegreid, 2013; Pollitt, 2013; Clarke, 2013; Virtanen, 2013; Arellano, 2015) consideran la necesidad de que exista una teoría del contexto en la cual sea posible conceptualizarlo y, más aún, operacionalizarlo. En este sentido, se apunta a realizar un aporte a la discusión teórica sobre la importancia del contexto en la definición de la política pública a partir del reconocimiento de su influencia en el diseño de las políticas sociales y de seguridad.

4.1 Definición de Contexto

A continuación, se realiza una revisión conceptual del contexto, a fin de lograr una definición que permita una identificación de sus principales características. Posteriormente, se relacionan los elementos expuestos con la política social y se presentan las dimensiones contextuales de las políticas públicas, poniendo especial atención en las políticas sociales y de seguridad.

La palabra contexto proviene del latín *contextus*, conformado por las raíces *cum* (con) y *texere* (tejer) lo cual en su conjunto sugiere la acción de entretejer o entrelazar diversos elementos para lograr un resultado unificado. En base a Christensen y Laegreid (2013), dicho concepto puede ser definido como las circunstancias, ambiente, antecedente o configuración que afecta, restringe, especifica o clarifica el significado de un evento. En síntesis, el contexto es el medio ambiente, las circunstancias, los antecedentes y el entorno donde las actividades se llevan a cabo.

Como se puede observar, Christensen y Laegreid (2013) consideran al contexto como el espacio en el que se desarrolla un determinado evento, vinculando el contexto a lo que los autores denominan como circunstancias, las cuales pueden ser definidas, a su vez, como un "accidente de tiempo, lugar, modo, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho" (Real Academia Española, 1966). A partir de estas definiciones es posible entender que, dada la vinculación conceptual del contexto a las circunstancias, se deduce que el primero posee características espaciales y temporales, las cuales influyen y le dan sentido al evento que se desarrolla en éste.

Otras definiciones pretenden conceptualizar al contexto mediante la inclusión de los elementos que lo conforman, entendiendo de esta forma que es una sumatoria de partes y no algo independiente o dado previamente. Así, el contexto es definido como

“el conjunto complejo de elementos diferentes, incluyendo las relaciones interpersonales, la cultura organizacional, estructuras, procedimientos, marcos legales y clima político” (Pollitt y Dan, 2011: 15) o como las “entidades que están relacionadas con otras para formar una más grande, similar a un tejido que no tiene fronteras explícitas” (Virtanen, 2013: 4). En base a estas definiciones, el contexto es conformado por una serie de elementos, los cuales, al no encontrarse delimitados, permiten concluir que éste puede ser infinito, sin límites ni fronteras. Esta situación tiene implicaciones importantes para la posible construcción de la teoría del contexto, ya que, de acuerdo a las mismas, no es posible delimitarlo como objeto de estudio.

No obstante, Pollitt (2013) considera que, para superar este obstáculo, el contexto necesita ser conceptualizado y definido en cada caso utilizado. En línea con lo planteado, Andler (2000) plantea que esta delimitación se construye a partir de analizar el comportamiento de las principales variables que están siendo abordadas, pero sabiendo que las mismas no son directas a la investigación en curso.

Considerada la complejidad de conceptualizar y delimitar el contexto, antes de proponer una definición es necesario reconocer las características que dicho elemento posee.

4.2 Características del Contexto

Partiendo de estos conceptos, podemos determinar, en primer lugar, que, en su nivel más básico, el contexto es un espacio donde se desarrolla un evento o un hecho; característica que se convierte en el punto de partida para conceptualizarlo. En segundo lugar, se reconoce que el contexto tiene características espaciales y temporales, de tal forma que el contexto de un lugar y época será diferente a otro, a lo cual se adiciona que “el contexto es algo cambiante y dinámico, operando en los diferentes niveles” (Lonsdale, 2013: 336). Mediante esta idea, es posible identificar una tercera característica, la cual señala que el contexto es activo y dinámico. Clarke (2013) va incluso más allá y considera que el contexto anima la acción reflejándose esta característica en los elementos que la conforman, de tal manera que si el contexto es modificado, entonces, es posible esperar una respuesta ante dicho cambio. Así, “un curso particular de acción se convierte en una solución imaginable para un conjunto de problemas percibidos” (Clarke, 2013: 24). En cuarto lugar, las definiciones presentadas señalan que el contexto influye, e incluso da, significado al hecho, por lo que

considerarlo como algo externo al mismo se convertiría en una contradicción, por lo cual es necesario señalar que “el contexto no es el fondo sobre el cual la acción tiene lugar (...); esta visión trata al contexto como algo pasivo” (Clarke, 2013: 22). En consecuencia, el contexto debe ser entendido y estudiado como parte del hecho.

Por otra parte, Pollitt (2013) considera que “el contexto es múltiple y se cruza (...). [Siendo] la conjunción de diferentes contextos lo que da forma a los resultados de la política pública” (Pollitt, 2013: 417), conformando aquí una quinta característica que apunta a considerar que el contexto es plural y transversal. Considerando su pluralidad, el contexto debe ser construido o entretejido, haciendo alusión a sus raíces etimológicas, convirtiéndose este requerimiento en la sexta característica.

Por último, dada la pluralidad y transversalidad del contexto, es posible considerarlo sin límites. Por consiguiente, la séptima característica de éste es su carácter infinito. Friemel (2008) sugiere que puede ser delimitado o acotado para su estudio “toda la información que puede ser de interés para una pregunta de investigación, menos la información presentada por la unidad de registro” (Friemel, 2008: 9); entendida esta última como la unidad de análisis.

En síntesis, a partir de las definiciones presentadas y las características del contexto, el mismo puede ser definido como un espacio construido a través de diversas circunstancias entrelazadas que dan forma a un hecho en un determinado espacio y tiempo. Este contexto es activo, plural, transversal e infinito; por lo cual, para lograr su estudio y su operacionalización dentro de la política social, es necesario reconocer estos elementos en el diseño de dicha política pública.

4.3 El Contexto de la Política Social

El diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana y de las políticas sociales puede ser definido como: “una actividad conducida por un número de actores de política en la esperanza de mejorar la formulación y los resultados de políticas a través de la previsión exacta de las consecuencias de las acciones del gobierno y la articulación de cursos específicos de acción a seguir” (Howlett y Lejano, 2012: 358). La construcción de la política social y el estudio de la misma se convierten así en un elemento de gran importancia en la búsqueda de mejores políticas públicas. Entre los principales precursores del estudio de diseño de políticas públicas, es posible identificar a Bobrow (2006), quien considera que el proceso de diseño se realiza en un contexto

particular, que da abrigo a las decisiones y acciones que pretenden generar un cambio en un problema, ya que “el diseño de política está estipulado en la expectativa de que adoptándola producirá un patrón particular de comportamiento humano o de actividad organizacional y una cadena de consecuencias” (Bobrow, 2006: 76). A partir de esta concepción, es necesario considerar que el contexto, dada su primera característica, es un espacio donde se desarrolla un hecho que, de ser negativo, se convierte en un problema que puede llegar a ser público y que, a su vez, dará justificación a la existencia de una política pública. Así, pobreza, marginación, vulnerabilidad, desigualdad, etc., son consideradas como problemas públicos que se pretende combatir a través de la política social.

Sin embargo, el contexto no solo es el espacio donde se desarrollan los problemas públicos, sino que, a su vez, en este espacio se diseña, implementa y evalúa la política social; de tal forma que el contexto es el espacio donde se desenvuelve el problema público y su posible solución, contención o represión.

Anteriormente, se señaló que el contexto tiene características espaciales y temporales; lo cual es claramente observable al considerar que el diseño de la política social de la década de 1940 es diferente a la implementada actualmente, así como la política social de un Estado o municipio es diferente a la desarrollada por otro. De esta forma, se considera que, en el diseño de la política social, “lo que parece inconcebible como un asunto de política, un día podría ser el punto focal de un acalorado debate” (Gerston, 1997: 5).

El carácter activo del contexto abre la oportunidad para generar cambios en los problemas públicos. Así, el diseño de política social tiene la posibilidad de producir una transformación (positiva o negativa) en el porcentaje de población en situación de pobreza, las brechas de desigualdad o el grado de marginación; logrando de esta forma cumplir con el objetivo de la política social y entendiendo, a su vez, que “el contexto no es solo un objeto, también es el verbo ‘contextualizar’ que permite a los contextos trabajar y ser utilizados” (Bouckaert, 2013: 77)

Considerar que el contexto influye en el hecho, pero es algo externo al mismo, llevaría a considerar que el estudio de la política social debería señalar al contexto como un elemento externo al diseño de la misma. No obstante, si se acepta la visión de Clarke (2013), el contexto influye en el hecho y es parte del mismo, señalando de esta forma que la influencia del contexto se relaciona con la generación de los problemas públicos

y la solución de los mismos, por lo cual estas relaciones deben ser estudiadas con mayor atención sin excluir al contexto de las mismas.

Los problemas públicos que dan justificación a la política social, como la pobreza, marginación y desigualdad, son multifactoriales, por lo cual, influyen en ellos características sociales, económicas, políticas y hasta territoriales; de tal forma que la pluralidad y transversalidad del contexto es claramente observable en la política social y, a su vez, la complejiza al considerar que no existe una solución única a dichos problemas. Por último, dado el carácter infinito del contexto, los problemas públicos y la política social, al ser construidos, fueron delimitados. En primera instancia, el problema público es delimitado por la agenda gubernamental y los tomadores de decisiones, mientras que la política social fue demarcada por los responsables de su diseño. Así, es posible señalar que el contexto y los elementos que se derivan de él se convierten en construcciones sociales.

Esta situación requiere que el diseño de política social determine los límites del contexto en un esfuerzo por realizar esta hazaña. Bobrow y Dryzek (1987) reconocen que esta acción y su caracterización es uno de los principales elementos del proceso de construcción de una política pública, incluida la política social. De acuerdo con estos autores, el contexto debe ser delimitado de manera externa e interna: “El contexto se debe capturar en dos formas. La primera es externa al proceso de la política, refiriéndose al mundo ‘fuera de’ en el cual la política tendrá efecto. Las dimensiones importantes de este contexto incluyen complejidad, incertidumbre y el potencial de una rápida retroalimentación sobre el efecto de la política. El segundo aspecto del contexto es el entorno del analista en el proceso político. Lo importante aquí es el grado de control que cualquier actor tiene sobre la ejecución de la política y la estabilidad del consenso de varios actores (grupos de interés, burócratas, oficiales electos y más) con respecto al tema en cuestión” (Bobrow y Dryzek, 1987: 20).

No obstante, pensar en esta delimitación elimina la pluralidad y transversalidad del contexto, por lo cual, en aras de operacionalizarlo, es importante acudir a los elementos que lo conforman, aquellos a los que Clarke (2013) se refiere como contextos.

4.4 Las Dimensiones del Contexto en las Políticas Públicas

Señalar las dimensiones que permiten delimitar el contexto conlleva a la necesidad de ser conscientes de las características del mismo y las implicancias que dicha determinación tiene para su estudio y operacionalización. Virtanen (2013), en un intento por realizar este ejercicio, considera que se puede delimitar el contexto en función de la creación de conocimiento científico, reconociendo la existencia del contexto epistemológico, ontológico, metodológico, histórico y lingüístico. El contexto epistemológico es aquel que se relaciona con el origen del conocimiento, “responde a la pregunta de qué es necesario y suficiente para hacer una demanda justificada por conocimiento sobre algo” (Pollitt, 2013: 90). Básicamente, este contexto señala las razones que dan pie a la búsqueda de conocimiento en cualquier campo de estudio. Asimismo, el contexto ontológico se asocia con la naturaleza de la realidad social, de tal forma que “los interrogantes básicos cuándo, dónde, quién y qué, proveen un conjunto de categorías simples de la realidad social, implicando que todo lo que existe en el mundo social existe en tiempo y lugar” (Virtanen, 2013: 6). Por otra parte, el contexto metodológico permite señalar las herramientas que se utilizarán para obtener el conocimiento deseado; mientras que el contexto histórico se relaciona con la situación temporal y espacial del conocimiento y el rol del investigador como actor que delimita dicha situación. Por último, el contexto lingüístico es aquel que mantiene relación con el significado de la comunicación utilizada en la obtención y construcción del conocimiento.

Al considerar la agrupación de estos contextos, es posible suponer que el contexto epistemológico, metodológico y ontológico se relaciona con el conocimiento científico en sí, mientras que el contexto histórico y lingüístico se relaciona más con la influencia de los actores sobre la construcción del conocimiento. Virtanen (2013) considera que la contextualidad del conocimiento se determina a través de dos contextos: i) el contexto del conocimiento y ii) el contexto de la creación del conocimiento; los cuales ejemplifica a través del campo de la administración pública. Además, plantea que el contexto del conocimiento es aquel que considera solo “el punto de vista lógico, rompiendo la existencia y naturaleza del sujeto que crea conocimiento, observando solo el paso lógico y la estructura” (Virtanen, 2013: 9); mientras que el contexto de la creación del conocimiento se relaciona con el actor y su influencia e intenciones durante la construcción del mismo. No obstante, el autor no se limita en esta

clasificación, sino que, adicionalmente, considera la existencia del contexto conceptual y el contexto factual, lo cual propicia la contextualidad del conocimiento científico en su conjunto. El contexto conceptual del conocimiento, el cual se relaciona con la base epistemológica y metodológica del mismo, se ejemplifica a partir de las diversas estructuras teóricas, modelos, enfoques y métodos; mientras que el contexto factual del conocimiento se relaciona con los limitantes existentes de la realidad social, ya sea tiempo, lugar, actores, cultura, etc.

De esta misma manera, el contexto conceptual de la creación del conocimiento se relaciona directamente con el actor que realiza dicha tarea; es por ello que es necesario considerar en esta dimensión del contexto a las motivaciones, preferencias y aspiraciones del mismo. Por último, el contexto factual de la creación del conocimiento se relaciona con “el entendimiento que se da por sentado sobre el objeto de investigación” (Virtanen, 2013: 10). Estas dimensiones contextuales se pueden identificar desde los inicios de la disciplina de las políticas públicas, las cuales han pretendido obtener “el conocimiento del proceso de políticas y el conocimiento en el proceso de las mismas” (Valencia y Álvarez, 2008:102). Tal es así, que reconocido como el pionero de la disciplina propuso “trabajar en la construcción de un análisis científico de la realidad, de y en las políticas” (Garson, 1978: 34); por consiguiente, es posible reconocer la existencia del contexto epistemológico, ontológico, metodológico, histórico y lingüístico de las políticas públicas.

4.5 Las Dimensiones Contextuales del Diseño de Políticas Sociales

Partiendo de las estructuras propuestas, a los fines de este trabajo delimitaremos las dimensiones contextuales relacionadas con el diseño de la política social en las siguientes:

- Contexto económico.
- Contexto gubernamental.
- Contexto político.
- Contexto social.

El contexto económico se relaciona con las crisis económicas, ingresos públicos, presupuesto gubernamental, impuestos y gasto social, entre otros. El contexto gubernamental hace referencia a las estructuras y características de las instituciones, debido a que éstas tienen influencia en el diseño e implementación de políticas públicas.

El contexto político se diferencia del contexto social debido a que el primero considera el proceso de toma de decisiones. Es imposible entender las políticas públicas sin observar cómo la política afecta las decisiones de la política pública en todo su proceso; desde la selección de los hacedores de política, hasta determinar cómo se resolverán los conflictos entre diferentes grupos implicados. De esta manera, es posible identificar a las ideologías de los partidos políticos y la capacidad de ejercer presión de los grupos de poder involucrados. Por último, el contexto social se relaciona con principios y valores existentes en la sociedad, y particularmente con el territorio donde se diseña e implementa la política pública.

5. El Concepto de Bienestar

La noción de bienestar hace referencia al conjunto de aquellas cosas que se necesitan para vivir bien. Ingresos para satisfacer las necesidades materiales, salud, tiempo para el ocio y relaciones afectivas sanas, son algunas de las cuestiones que hacen al bienestar de una persona.

Se trata de un concepto subjetivo, que puede tener representaciones muy diferentes en la mente de cada individuo, dado que el bienestar está íntimamente relacionado con las necesidades y los gustos de las personas. Los seres humanos no siempre coinciden en las cosas que les hacen bien, por lo tanto esto complica aún más la definición de este término.

Por lo general, cada persona muestra una tendencia hacia un tipo de actividad en particular, sea la lectura, la práctica de algún deporte, la investigación científica o la pintura, entre muchas otras. Esto define sus gustos, su vocación, aquello que le proporciona un bienestar que no puede compararse con el obtenido en otros campos. Pero para entender a fondo el proceso interno que tiene lugar en estos casos es necesario ahondar en la mente del individuo para encontrar las razones que lo impulsan a volcarse por un interés u otro.

Cuando se analizan los gustos de una persona, se descubre que las necesidades que intenta satisfacer a través de los mismos no siempre resultan evidentes. Por ejemplo, los actores y actrices de gran fama internacional, cuyas vidas puedan parecer iguales a simple vista, tienen pasados muy diversos, y cuando se les pregunta por qué se dedican a la actuación, las respuestas van desde la búsqueda de una mejor situación económica para su familia hasta la necesidad de atención.

Si se pone foco en las razones expresadas por cada persona para perseguir sus intereses, se podría asumir que mientras siga por ese camino alcanzará el bienestar. Pero, si se presta atención a la gran variedad de motivos subjetivos de los individuos, se presenta la posibilidad de no saber si esto será así, ya que no siempre se ven con claridad las emociones y necesidades personales, y es ahí donde es probable que la idea de bienestar tenga diversos matices.

También, el concepto de bienestar puede estar referido al concepto de salud, entendiendo a ésta como el estado de completo bienestar, tanto físico como mental, a nivel personal y en un contexto social. Por lo tanto, se trata de la fórmula para obtener el buen funcionamiento de la actividad psíquica y somática.

En otro sentido, se conoce como Estado de bienestar al sistema social que busca reducir las desigualdades de la economía capitalista mediante la redistribución de la renta y la prestación de servicios sociales estatales para las clases sociales bajas. La economía de bienestar es aquella cuyo principal objetivo es llevar los servicios y medios imprescindibles para una vida digna a todos los sectores de la sociedad.

Como se puede observar, si bien existen varias formas de bienestar, al fin del análisis del presente trabajo serán considerados únicamente el bienestar social y el bienestar económico.

5.1 Bienestar Social

Se entiende por bienestar al conjunto de factores que una persona necesita para gozar de buena calidad de vida. Estos factores llevan al sujeto a gozar de una existencia tranquila y en un estado de satisfacción.

El bienestar social, por lo tanto, incluye aquellas cosas que inciden de manera positiva en la calidad de vida: un empleo digno, recursos económicos para satisfacer las necesidades, vivienda, acceso a la educación y a la salud, tiempo para el ocio, etc. Pese a que la noción de bienestar es subjetiva (aquello que es bueno para una persona puede no serlo para otra), el bienestar social está asociado a factores económicos objetivos.

A modo de ejemplo, podemos decir que un país donde una familia tipo (cuatro integrantes) necesita 200 dólares mensuales para satisfacer sus necesidades básicas, todas las familias que suman ingresos menores a esa cifra no pueden gozar de bienestar social. Es probable, por lo tanto, que los integrantes de una familia que gana 100 dólares al mes sufran de problemas alimenticios y tengan una menor expectativa de vida.

Sin embargo, detrás de estas cifras, estipuladas como las mínimas para alcanzar un nivel de vida sano, existe una serie de preconceptos que obligan a la gente a pensar que no se puede subsistir si no se cumplen ciertos requisitos. Por ejemplo, se dice que no es posible crecer y desarrollarse correctamente sin consumir productos lácteos, dado que son una fuente de calcio irremplazable, lo cual no es cierto.

Por lo tanto, dicha cifra esconde una lista de objetivos que deben ser alcanzados para vivir bien y, como en toda generalización, no se toman en cuenta las necesidades individuales o especiales, sino que se engloba a todo ser humano que habite en una determinada región y se los considera un ente único. La pregunta que surge, entonces, es: ¿puede una familia de cuatro personas vivir bien con menos dinero del considerado mínimo por el gobierno de su país? Es probable, aunque eso también depende de la cantidad de la que se esté hablando y de la situación económica del lugar en cuestión.

Así como en el bienestar personal, la sociedad debería ahondar en sus necesidades, considerar sus posibilidades y cuestionar la validez del sistema; a través de esta búsqueda, es probable que una situación de crisis generalizada, que no provoca otra cosa más que malestar y angustia en gran parte de la población, se convierta en el punto de partida para alcanzar estándares más satisfactorios de bienestar social.

El Estado debe encargarse de promover el bienestar social entre todos sus ciudadanos¹⁵. Para esto, es menester que se tomen políticas que corrijan las inequidades existentes, se promueva una redistribución justa de la renta y el desarrollo de servicios sociales accesibles e inclusivos para todas las personas.

El bienestar social es una condición no observable directamente, sino que es a partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro. Aun así, el bienestar, como concepto abstracto que es, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos.

En conclusión, se puede afirmar que bienestar social se le llama al conjunto de factores que participan en la calidad de vida de las personas en una sociedad, y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dan lugar a la satisfacción humana o social.

¹⁵ Para que pueda existir la posibilidad de extender el bienestar social a todos los sectores que integran una sociedad, es necesario poder contar con un buen producto bruto interno, desarrollando y ampliando las potencialidades del país. Por lo tanto, cada gobierno debe asegurar y generar las condiciones para un crecimiento económico sostenido que permita distribuir riqueza y bienes públicos.

5.2 Bienestar Económico

Por otro lado, existe el bienestar llamado económico. La medida del bienestar económico ha sido objeto de intenso debate debido a la dificultad de definir qué debe entenderse por bienestar. Convencionalmente, se ha optado por tomar como medida del bienestar a la cantidad de bienes materiales y servicios útiles producidos por un país, dividido entre el número de sus habitantes (lo que se conoce con el nombre de renta per cápita o producto bruto interno –PBI- por habitante), o alguna medida directamente relacionada con ésta. Aun así, existen otras medidas alternativas que consideran factores no englobados en el producto bruto interno y en la renta per cápita.

Para rentas nacionales bajas, el PBI per cápita puede ser un buen indicador del bienestar social. Una de las razones es que la esperanza de vida está positivamente correlacionada con el producto bruto interno per cápita cuando éste se sitúa entre 0 y 4.000 dólares. Otros factores que contribuyen al nivel de vida material de una población son:

- El desempleo, en particular el desempleo o subempleo crónico está asociado a la marginalidad, la pobreza y cierto tipo de disfunciones sociales.
- La distribución de la renta, se considera que beneficia a la sociedad una renta distribuida de manera más uniforme entre los integrantes de un país.

La renta per cápita se mide a partir del PBI o valor de los bienes y servicios que produce un país, dividido entre el número de habitantes. Al calcular el valor de la producción de un país a precios de mercado, se sabe cuál es el ingreso de ese país. Por acuerdo internacional, se expresa casi siempre en dólares. Se divide el valor del PBI entre el número de población y de esta manera se obtiene el ingreso medio por habitante. Este dato mejora en análisis comparador, dado que si dos Estados poseen PBI similares, pero uno mayor población que el otro, se puede afirmar que a igual de PBI, el Estado con menor población posee un PBI per cápita mayor.

Se trata de un cálculo estadístico, de un promedio, no de que en realidad los habitantes de un país produzcan eso y, por tanto, tengan ese ingreso. Hay muchas personas, como los bebés, que no producen nada económicamente hablando, y otras que producen muchísimo más que la cifra promedio. Los tres factores que más contribuyen al incremento del PBI per cápita son:

- La productividad, medida normalmente por el valor monetario de la cantidad de bienes y servicios que produce un trabajador/a en una hora.
- La tasa de ocupación por población o porcentaje de la población total que tiene un trabajo remunerado.
- El número de horas trabajadas por cada persona ocupada al año.

El PBI per cápita recibe fuertes críticas como indicador del bienestar social. Como ejemplo, algunos economistas han objetado que el PBI mide sólo un aspecto parcial del bienestar económico objetivo. En cambio, el Índice de Pobreza Humana (IPH) intenta medir el nivel de pobreza existente en un país. Este índice fue elaborado por Naciones Unidas y en el caso de las economías en desarrollo (puesto que existe otro índice para los países de la OCDE) comprende:

- La probabilidad al nacer de no sobrevivir a los cuarenta años.
- La tasa de adultos no alfabetizados.
- La media entre la tasa de población sin acceso estable a una fuente de agua de calidad y la tasa de menores de edad con peso por debajo de la media.

Como se ha indicado, también existen otros indicadores para medir la distribución del ingreso entre todos los individuos de un país, como por ejemplo: i) el coeficiente de Gini y ii) el índice de Atkinson. Otros indicadores más idóneos para medir el bienestar social de un país son:

- Índice de bienestar económico sostenible - (IBES) (basado en las ideas presentadas por Nordhaus, W. y Tobin, J. en su *Measure of Economic Welfare*, el término fue acuñado en 1989 por Daly H. y Cobb, J.).
- Índice de progreso real – (IPR) o índice de progreso genuino - (IPG), este índice es como el IBES pero con más variables.
- Índice de desarrollo humano - (IDH-Naciones Unidas).
- Índice Forham de salud social - (IFSS), mide 16 indicadores incluida la tasa de mortalidad, el abuso y la pobreza infantil, el suicidio, el consumo de drogas, abandono escolar, ganancias medias, desempleo, cobertura sanitaria, pobreza en ancianos, homicidios, vivienda y desigualdad social.
- Índice de bienestar económico – IBE, considera el índice de ahorro de las familias y la acumulación de capital tangible.

Además del índice de desarrollo humano (IDH), que entre sus parámetros cuenta con la Renta per cápita, existen otros, indirectos, que son aquellos que indican el grado de pobreza, subdesarrollo o privación:

- El Índice de pobreza multidimensional (IPM o MPI-Multidimensional Poverty Index), desde 2010 suplanta a los índices de pobreza humana (IPH e IPH-1/IPH-2).
- Índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1, elaborado a partir de 1998).
- Índice de pobreza humana para países de la OCDE seleccionados (IPH-2, elaborado a partir de 1998).
- Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG, elaborado a partir de 1996).
- Índice de potenciación de género (IPG, elaborado a partir de 1996).
- Índice de privación material o Indicador de privación material -Aplicado en Gran Bretaña en 2010, que incluye el cálculo de pobreza en el ingreso y el cálculo de la privación material.

El bienestar subjetivo es cualquier medida de la cantidad de bienestar que dicen tener las personas de un país. Una medida del índice de bienestar subjetivo, que se elabora a partir de encuestas, se calcula a partir del porcentaje de personas que se consideran "felices" o "muy felices" menos el porcentaje de personas que se consideran "no muy felices" o "infelices".

La Encuesta Mundial de Valores de 1990 mostró que este índice variaba desde 2% para Bulgaria hasta el 90% para Islandia. Se observó, al igual que sucede con la esperanza de vida, que para niveles de renta baja existe una correlación más alta entre bienestar subjetivo y PBI per cápita. Para rentas más altas sigue existiendo correlación, aunque más moderada.

El PBI per cápita real de una economía suele utilizarse como indicador del nivel de vida medio de los particulares de un país, y el crecimiento económico suele verse, por lo tanto, como un indicador del aumento en el nivel de vida medio.

No obstante, se presentan algunos problemas al calcular el crecimiento mediante PBI per cápita con la finalidad de medir el crecimiento del bienestar, por ejemplo:

- Los gastos para contrarrestar los efectos negativos del crecimiento sobre el medio ambiente, como la contaminación (esto se llama gasto defensivo).

- Aspectos económicos 'negativos', como el coste del desplazamiento.
- Evaluación del rendimiento no comercializado, como el trabajo en el hogar (si un particular contrata a un empleado del hogar en lugar de limpiar la casa por sí mismo, este rendimiento se contabiliza en el PBI, pero probablemente el bienestar no haya aumentado).

Es posible que parte de los buenos rendimientos no queden reflejados en el PBI, por ejemplo, el de los padres que cuidan de sus bebés, el trabajo artesanal amateur y el trabajo en régimen de voluntariado.

En la distribución desigual de la renta, según la teoría de la utilidad marginal, los ingresos extra tienen menor utilidad para quienes ya disponen de unos ingresos altos que para aquellos que tienen ingresos bajos, de modo que un aumento en el PBI puede aumentar la utilidad en diferentes medidas según el lugar del individuo en la cadena de distribución de la riqueza.

Los propios creadores del sistema de contabilidad nacional, Keynes (1930; 2014), Hicks (1989) y Kuznets (1934), que dio lugar a la medida del PBI, advirtieron de las limitaciones de dicho indicador como medida de bienestar social. Kuznets (1934), afirmaba que sería difícil conocer el nivel de bienestar de la población de un Estado únicamente observando el PBI per cápita.

Otras medidas de rentas nacionales, como el Índice de bienestar económico sostenible o el indicador de progreso real, han sido desarrolladas como intento de ofrecer una visión más completa del nivel de bienestar. Aunque no se ha llegado a un consenso en cuanto a qué medida, si existe, es mejor que el PBI; este indicador sigue siendo el más utilizado. Especialmente, si se tiene en cuenta que, independientemente de todo lo demás, un aumento del PBI real conlleva un aumento de la disponibilidad de empleo, necesaria para la supervivencia de la mayoría de los particulares.

CAPÍTULO 2: PROTESTA SOCIAL Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA. FUERTE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROTESTA SOCIAL (1997 – 2002)

1. Introducción

El primer período bajo análisis abarca el segmento temporal que va desde el año 1997 hasta el año 2002. Este interregno se caracteriza por un protagonismo ascendente de los movimientos sociales y el nacimiento de una nueva forma de protesta social: el piquete y el corte de ruta.

Este capítulo se estructura a partir de tres apartados y una conclusión. En cada uno de los apartados se aborda en detalle un caso. En el primero, se trabaja la pueblada de la Plaza Huincul Cutral-Có, en el segundo los hechos violentos que ocurrieron en los alrededores de Plaza de Mayo en diciembre de 2001 y, en el tercer apartado, la marcha piquetera sobre el Puente Pueyrredón.

Con el objetivo de realizar un análisis sistemático de los tres casos seleccionados, cada apartado posee la misma estructura argumentativa. Primero, se describen los hechos; luego, se abordan las víctimas, y, por último, se realiza un análisis sobre el contexto económico, político y social y sobre los niveles de bienestar de la población.

Como se observará en las próximas páginas, en los tres casos estudiados se evidencia con claridad cómo el Estado nacional y los provinciales actuaron de manera represiva y violenta en la contención de la protesta social. En línea con la hipótesis planteada, se observará cómo, a lo largo de estos años, la sociedad argentina experimentó un fuerte deterioro en sus niveles de bienestar. Hacia fines de los años noventa, el plan económico neoliberal había fracasado, tanto desde un punto de vista fiscal, como económico y social; tal es así, que muchos indicadores muestran niveles históricos o records, como por ejemplo, en lo que respecta a desempleo, pobreza, distribución del ingreso, actividad económica, deuda externa, entre otros.

La contra cara de este fuerte deterioro social y económico fue un aumento constante a lo largo de los años noventa de las protestas y de los conflictos sociales en todas las provincias de la Argentina. Como se analizará, este aumento fue acompañado con una estrategia sistemática de violencia por parte de las fuerzas estatales en lo que respecta a contención y control de la protesta social; siendo los hechos de Plaza de Mayo (2001) y del Puente Pueyrredón (2002) dos casos emblemáticos donde se encadenaron un uso desproporcionado de la violencia por parte de las fuerzas del orden

y un nivel extremo de deterioro de las condiciones de bienestar económico y social de la población. Por último, se concluye y se realiza una síntesis de los hechos y de las evidencias encontradas.

2. La Pueblada de Plaza Huincul y Cutral Có

A mediados de 1996, un corte en la ruta que une Neuquén con Zapala y atraviesa Cutral Có y Plaza Huincul, generó un hito en la forma de protesta social. Más tarde, sería considerada una de las principales formas de acción colectiva de las clases populares: el piquete.

Entre los años 1996 y 1997, tuvieron lugar una serie de protestas populares en las zonas aledañas a las localidades Cutral-Có y Plaza Huincul. Estas protestas se conocieron como las puebladas de Cutral-Có y Plaza Huincul, también fueron conocidas popularmente como el “cutralcazo”. Las mismas tienen una importancia histórica porque son consideradas como el inicio de los movimientos de desocupados y piqueteros para luchar contra las políticas económicas neoliberales, aplicadas durante la década de los ‘90 en el marco del Consenso de Washington de 1989¹⁶.

Principalmente, las puebladas fueron motivadas por los despidos masivos producidos a partir de la privatización de la empresa pública de petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En varias ciudades neuquinas, entre ellas, Cutral-Có y Plaza Huincul, las privatizaciones ocasionaron, primero, un aumento significativo del desempleo y, luego, un fuerte incremento de la pobreza, dado que YPF era uno de los principales motores económicos en estos territorios.

La primera pueblada tuvo lugar el 20 de junio de 1996 y duró siete días. El desencadenante de la protesta fue el rechazo del gobernador neuquino a instalar una planta de fertilizantes en la localidad de Cutral Có. La protesta finalizó gracias a un acta de acuerdo que contenía trece puntos, el cual fue consensuado entre los manifestantes y el ejecutivo provincial.

Casi diez meses más tarde, tuvo lugar la segunda pueblada que comenzó el día 9 de abril de 1997. En este caso, el desencadenante fue una marcha de docentes liderada por la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén. En esta oportunidad, hubo una fuerte represión por parte de las fuerzas de seguridad. En este marco de

¹⁶ Ver nota al pie N° 6.

múltiples protestas populares, el 12 de abril se produjo el asesinato de la maestra Teresa Rodríguez.

La privatización de la empresa estatal YPF impulsada por el gobierno de Carlos Menem, actuó en desmedro de una población dependiente de la actividad petrolera, quedando en pocos meses la mitad de los habitantes neuquinos desocupados. En el año 1996, por promesas incumplidas del entonces Gobernador Felipe Sapag, quien se negaba a invertir en la instalación de una planta de fertilizantes de capitales canadienses y ante la incertidumbre por la falta de trabajo en la región, la protesta se extendió durante varios días y, finalmente por orden judicial, los manifestantes fueron reprimidos por Gendarmería Nacional (Maschio, 1996).

Posteriormente, ante la resistencia de unos 20 mil pobladores, el Gobernador ordenó el retiro de las tropas y anunció medidas a mediano plazo. Esta nueva forma de protesta, de acción colectiva, se vio signada por los cambios en los reclamos que pasaron desde mejoras salariales a demandas por retrasos en los pagos o por despidos en masa. La nueva modalidad de la protesta se afianzó con la organización de asambleas populares que migraron la discusión política a lugares marginados y las consecuencias sociales de éstos como centro de debate en el Estado. Estas formas de sociabilidad crearon una nueva cultura de la protesta, mediante un conjunto de rutinas aprendidas y compartidas por estos grupos, como una manera de actuar colectivamente en la defensa de intereses compartidos.

Con las medidas impulsadas por el entonces gobernador, se lograría restituir una idea de orden, constituida bajo principios jerarquizados, mediante la intervención de la fuerza pública para reprimir el conflicto y restablecer la armonía, pero solamente en forma ilusoria. Así lo demuestra la prosecución de los hechos un año más tarde con la protesta docente en la que pierde la vida Teresa Rodríguez, la cual duró más de 30 días y, aún con las heridas del estallido anterior sin cicatrizar, provocó una pueblada de mayor envergadura.

Un análisis político del Estado implica una visión de la sociedad como una interrelación en donde es impensado un proceso social sin conflictos y donde el Estado debe abandonar cualquier signo de neutralidad para comprometerse en la gestión del conflicto y darle solución. Aunque se presupone al conflicto como una realidad transitoria y negativa, es tan necesaria su existencia como los cambios que provoca en el proceso social.

El avasallamiento de los derechos ciudadanos derivado de políticas económicas inadecuadas y la inoperancia del Estado en el tema en cuestión, se traduce en un grupo de desocupados que cortan una ruta para manifestar su descontento y obtienen el apoyo de todo un pueblo que acompaña la protesta y, ante la negativa de solución, prolonga el desenlace hasta el punto de concentrar la atención de toda la opinión pública. El estallido social de 1997, donde se apostaban al costado de la ruta familias de clase media y baja, en medio de barricadas y neumáticos incendiados, tuvo el doloroso saldo de una muerte debido al accionar de los efectivos de Gendarmería Nacional y de la Policía Provincial.

Ya no solo se requerían soluciones al conflicto docente, sino que se exigían políticas de empleo, subsidios por desempleo y el esclarecimiento de la muerte de una docente en los enfrentamientos. La protesta iba mutando y la solución estaba cada vez más lejos de concretarse. Desde Buenos Aires, se confirmaba un paro nacional del gremio docente, secundado por otras agrupaciones sindicales en apoyo a lo sucedido en Neuquén. También la oposición, en aquel entonces mayoritariamente del Partido Radical, criticó duramente al gobernador por llevar el conflicto hasta las últimas consecuencias, ya que lo que se acordó 30 días después del inicio del conflicto hubiera sido suficiente para evitar tan graves incidentes.

Sería sencillo explicar por qué no se dio solución al comienzo del conflicto a los desempleados y luego a los docentes de Neuquén, pero toda política social lleva aparejada una gestión que derive en la conciliación de las diferencias existentes entre los grupos que intervienen. Éste no fue el caso del gobierno neuquino de esos años, dado que los intereses provenientes de la actividad petrolera eran más interesantes que el bienestar social, sobre todo, teniendo el monopolio de la fuerza de su lado. Lo que no pudo visualizar el gobierno nacional y provincial, era que las urgencias de ese pueblo no podían esperar más. La pobreza, el hambre y la dignidad fueron el alimento de una protesta de tal magnitud, con formas y estrategias innovadoras para la época.

El conflicto del sur se representaba distante para una sociedad focalizada en los problemas de índole urbana, en donde el límite era la Avenida Gral. Paz. Las necesidades y penurias del interior eran competencia de las provincias y no afectaban el supuesto estado de bienestar de la metrópoli.

Pero la nueva modalidad de protesta, organizada y estructurada por estos grupos marginales y provincianos, llegó luego a las calles de Buenos Aires para quedarse. Y los

cortes de calles, avenidas y diferentes accesos a la Capital provocaron la exasperación de los porteños y la usurpación de esa tranquilidad tan ansiada.

Durante estos años, la gestión de los conflictos que desembocaron en cortes de calles y en distintas manifestaciones que interrumpen el normal desempeño de las actividades de los ciudadanos fueron aumentando en forma exponencial, sin poder llegar a un consenso político para poder aplicar protocolos que los regulen¹⁷.

2.1 La Víctima

El 12 de abril de 1997, en medio de una violenta represión perpetrada por la Gendarmería y la policía de Neuquén, Teresa Rodríguez, maestra de 24 años de edad y madre de 3 hijos, fue asesinada por alguien que le disparó en el cuello con una pistola 9 milímetros.

Tanto el gobierno nacional como el provincial, comunicaron que el disparo que terminó con la vida de Teresa partió del lado donde se encontraban los piqueteros. Sin embargo, ningún integrante de las fuerzas de seguridad fue herido. En tanto, del lado piquetero, además de la víctima fatal, otros cuatro jóvenes recibieron heridas de bala.

Durante la investigación judicial, se llevó adelante una pericia ejecutada por investigadores de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Partiendo de un fragmento de una grabación perteneciente a Crónica TV, donde quedó registrado el asesinato de Teresa Rodríguez, los investigadores pudieron realizar un estudio minucioso de los sonidos de los disparos y sus respectivos ecos. Este análisis permitió determinar que el disparo que finalmente mató a la maestra fue el octavo, a pesar de ello el mismo estaba fuera del alcance de las cámaras de televisión.

Para lograr identificar al asesino, no fue suficiente con esta pericia de sonido. Por este motivo, la jueza solicitó cerrar la causa sin procesar a los involucrados. Pese a esto, la justicia pudo probar, en una causa paralela, que cuatro policías dispararon sus armas de fuego ilegalmente durante la represión. Por ello, fueron condenados a tres años de prisión. A pesar de esto, el fallo quedó en suspenso y, con el tiempo, los agentes fueron incorporados nuevamente en sus funciones.

¹⁷ Para ello, es necesario e imprescindible el compromiso de toda la clase política para resolver este tipo de conflictos, desde una legislación reguladora y de marco, hasta la creación de cuerpos con buena formación profesional, especializados en disuadir estas manifestaciones; paralelamente a la gestión gubernamental especializada en la resolución del conflicto o, al menos, en la canalización al organismo público competente. A la fecha, la gestión de este tipo de conflictividades es aún una asignatura pendiente en la República Argentina

Diez años más tarde, en una protesta social donde hubo una fuerte represión, la policía neuquina se encontró nuevamente implicada en el asesinato de un manifestante. En esta oportunidad, la víctima fue Carlos Fuentealba, docente y activista sindical. Esta vez, la justicia pudo determinar quién fue el asesino, el cual fue condenado a cadena perpetua. El día de la muerte de Teresa Rodríguez, este agente había participado de la represión de Cutral C6, pero en aquella ocasi6n haba sido sobreseido.

La figura de Teresa Rodr6guez ha sido resguardada y reivindicada por m6ltiples movimientos sociales. Con el pasar de los a6os, se convirti6 en una figura emblem6tica para los movimientos sociales; a tal punto que una organizaci6n piquetera tom6 su nombre.

2.2 El Contexto Econ6mico

Durante el gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999), tras los estallidos hiperinflacionarios de 1989, en 1991 asume como Ministro de Econom6a Domingo Cavallo, quien puso en marcha un plan de pol6tica econ6mica de corte neoliberal que marc6 un punto de inflexi6n en la historia argentina.

Este conjunto de medidas de pol6tica econ6mica, denominado Plan de Convertibilidad, consisti6 en una serie de disposiciones que tuvieron como consecuencia la reestructuraci6n econ6mica y social de la Argentina y la finalizaci6n de un modelo de desarrollo econ6mico con base en la industrializaci6n sustitutiva de importaciones (ISI). Algunos autores se6alan la vigencia y consolidaci6n de un patr6n de continuidad entre el car6cter conservador y regresivo de estas pol6ticas econ6micas respecto de aqu6llas dise6adas durante la 6ltima dictadura militar. Existen diferentes hip6tesis acerca de cu6ndo se produce el quiebre del modelo econ6mico de la ISI. Es indiscutible que la dictadura militar comenzada en 1976 tuvo consecuencias devastadoras a nivel econ6mico, pol6tico y social; espec6ficamente, sobre la desestructuraci6n de las bases sociales y pol6ticas de sustentaci6n del mencionado modelo. Canelo (2002: 6) plantea que “[s]i bien es cierto que los episodios hiperinflacionarios de 1989 operaron el disciplinamiento social necesario para la implementaci6n posterior de las reformas estructurales sin mayor resistencia y para finalizar la consolidaci6n de un fuerte consenso ‘antiestatista’, la profundidad irreversible de los cambios sociales, pol6ticos y econ6micos operados durante la 6ltima

dictadura militar no pueden ser soslayados para comprender lo que ocurriría a partir de la gestión menemista”.

El Plan de Convertibilidad implementado fue en línea con los argumentos neoliberales propuestos por el Consenso de Washington, el cual se constituyó, poco a poco, en un discurso hegemónico respecto a las cuestiones de política económica para América Latina. Dicho argumento ponía énfasis en el agotamiento del modelo de desarrollo ISI, en el exceso de intervención por parte del Estado y en la necesidad de aplicar reformas y planes de ajuste estructural. Las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito -Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- como representantes de los requerimientos del modelo del Consenso de Washington, sugerían una política económica que tuviera como ejes fundamentales las políticas de estabilización y de reformas estructurales. Estas recetas se tradujeron, a nivel nacional, en el dictado de las leyes de reforma del Estado y leyes de emergencia económica como marcos jurídico-institucionales que fueron la condición de posibilidad para la aplicación y sostenimiento del mencionado Plan de Convertibilidad. Dichas transformaciones, también fueron denominadas como las reformas de primera generación (Oszlak, 1994), entre las cuales se destacan como principales medidas: la privatización de empresas públicas¹⁸, la desregulación de la economía, la reducción de la dotación (o *downsizing*), una reforma del Estado, entre otras cosas.

Así, en el marco de estas reformas en el sistema económico, y con el objetivo de lograr la estabilidad macroeconómica monetaria y financiera, el 27 de marzo de 1991 el Congreso de la Nación aprueba la Ley de Convertibilidad, la cual establecía la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar norteamericano: un tipo de cambio fijo a

¹⁸ El proceso de privatizaciones que se inicia a nivel nacional en la década del noventa tuvo, según Roffman (2000), seis puntos centrales en su agenda: 1) revertir el grado de ineficiencia y baja calidad en la oferta de los servicios públicos; 2) hacer frente a las inversiones indispensables para modernizar a las empresas en un marco de estrechez fiscal, transfiriendo el esfuerzo inversor al capital privado; 3) incorporar el programa privatizador a la estrategia global de reforma económica para atraer capitales e incorporar tecnología; 4) disponer de ingresos monetarios con el producido de la venta para reducir o cancelar el déficit presupuestario; 5) reducir el stock de endeudamiento en moneda extranjera; 6) impulsar la ampliación de la cobertura de los servicios, con su consecuente extensión a sectores sociales que estaban privados de los mismos. Esta agenda fue construida en el marco de la crisis financiera del final de los ochenta que atentaba dramáticamente los equilibrios entre los dos grandes bloques de poder económico en la Argentina: los principales conglomerados empresariales contratistas internos y los acreedores externos. En ese contexto, el recién asumido gobierno de Menem consiguió construir un piso de gobernabilidad apelando a un programa de privatizaciones que, más allá de su radicalidad y urgencia, pudo combinar el apoyo tanto de los sectores empresariales contratistas internos como de los acreedores externos, echando mano a los activos físicos del Estado y las empresas de servicios públicos (Basualdo y Azpiazu, 2002), las famosas "joyas de la abuela".

través del cual un peso argentino equivalía a un dólar norteamericano con caja de libre conversión y garantía estatal por ley, gracias al respaldo de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Se argumentaba que ésa era la condición para lograr la competitividad necesaria para insertarse en el mercado mundial y con ese objetivo se estableció también la apertura comercial. Para dicha finalidad, se disminuyeron las barreras arancelarias, cuotas o montos y se ajustaron y eliminaron impuestos arancelarios que protegían la economía, produciendo impactos sobre la estructura productiva nacional debido a que muchas industrias locales no pudieron soportar el ingreso de la competencia de productos de otros países y quebraron o cerraron (Abeles, 1999; Castellani, 2002; Schorr, 2002). Paralelamente, se produjo un fenómeno de apreciación cambiaria que restringió las capacidades de exportación del país. La ley de convertibilidad sostenía formalmente una situación que no existía en la realidad del sistema de precios del país. Tal es así, que el atraso cambiario produjo un impacto sobre la estructura de precios relativos, generando desequilibrios y consecuencias desfavorables para la economía local. Así, el tipo de cambio no reflejaba los niveles de competitividad y productividad de la economía nacional y, al encontrarse sujeta a un modo fijo y sostenido artificialmente, la paridad cambiaria no funcionaba como mecanismo para equilibrar los precios y permitir el comercio internacional, sino que, por el contrario, manifestaba una tendencia pro-importadora en el perfil del nuevo sistema económico (Torre y Gerchunoff, 1996).

En este contexto, se impulsó la ampliación del mercado y la reducción del Estado, se promovió la desregulación de la economía y del mercado laboral, las privatizaciones de empresas públicas, los despidos y retiros voluntarios, la desindustrialización, la reforma del sistema previsional y de la estructura tributaria, y la descentralización de funciones del gobierno nacional¹⁹. El objetivo de las mencionadas

¹⁹ El nuevo modelo económico no estaba basado exclusivamente en reformas económicas, contenía, además, un profundo reposicionamiento del rol del Estado nacional y, como se acostumbra a subrayar, una "revalorización" y reconversión de los Estados Provinciales y Municipales, como decisores y ejecutores principales y hasta excluyentes del grueso de las decisiones políticas. El gobierno federal, basado en un paradigma que veía a la descentralización y a lo "local" como la mejor manera de asignar y distribuir recursos (tanto económicos como políticos), presuponía que "las preferencias pueden diferir de comunidad en comunidad, [por eso] se acude al supuesto de que mientras más próximos estén los potenciales consumidores de los decisores respecto de la oferta de bienes o servicios públicos, más adecuada será la oferta de los mismos a las reales preferencias de los usuarios" (Cao y Rubins, 2001: 239). Comienza, entonces, un proceso de transferencia de funciones, de ejecución y de decisión hacia los estados provinciales y municipales que abarcaba desde las obras de infraestructura hasta las políticas de educación y salud.

reformas consistía en la reducción del déficit fiscal y del gasto público por parte del Estado central y la no intervención del Estado en la economía para evitar las rigideces e interferencias en el funcionamiento del libre mercado.

Específicamente en relación al mercado de trabajo, el argumento del discurso neoliberal hizo hincapié en la necesidad de flexibilizar los costos laborales y reducir los aportes patronales por trabajador contratado, con el objetivo de lograr mayores niveles de productividad y competitividad necesarios para poder exportar. El modelo de la convertibilidad fue posibilitado, entre otros factores, por las reformas a las leyes laborales y previsionales sancionadas por el Congreso de la Nación en connivencia con algunos sectores dirigentes sindicales. Asimismo, el aumento de la inestabilidad y precariedad del empleo, como también el aumento del desempleo, actuaron como elementos de presión para que los sindicatos aceptaran el deterioro de las condiciones laborales para sus trabajadores. Los altos niveles de desempleo y su característica estructural y endémica al modelo de la convertibilidad, que hacia mediados de la década del noventa comenzaba a manifestar los primeros signos de agotamiento (Beccaria, 2003), constituyeron otra de las limitaciones de este patrón de desarrollo local, que generaron no solamente modificaciones profundas en la sociedad (Pucciarelli, 1998), sino, como se verá en el próximo apartado, la emergencia de una nueva cuestión social: las altas tasas de desempleo.

El surgimiento del desempleo como problemática social se instaura en la opinión pública como consecuencia de los cambios en las características del mercado de trabajo argentino, producto de nuevos desequilibrios: crecía el desempleo abierto y la duración del período de tiempo bajo la situación de desempleado; la precarización del empleo, al igual que la sobreocupación y subocupación o trabajo a tiempo parcial. Los cambios en la organización del proceso de trabajo y en la estructura del empleo y la producción, fueron algunas de las causas de la emergencia del desempleo como problema estructural. Asimismo, las nuevas formas de producción y los avances en las tecnologías que demandaron una nueva forma de trabajo flexible acentuaron la inestabilidad laboral anteriormente mencionada.

La carencia de trabajo se constituye como una cuestión socialmente problematizada, puesto que el desempleo no sólo implica la salida de la economía formal, sino también la pérdida de adscripciones institucionales y políticas que, a su vez, se traducen en mayores niveles de exclusión y desintegración social. El trabajo en la sociedad salarial implicaba una relación económica, pero también jurídica y política,

de adscripción formal e incorporación a un modelo económico, social e institucional (Castel, 1997). Por ello, el problema de la desocupación se hace más agudo al considerarlo en un contexto de transformaciones sociales a nivel internacional. El trabajo ha dejado de ser el elemento articulador de las sociedades y de la identidad de los individuos en su participación de la vida social (Castel, 1997; Sennet, 2000). El trabajo como vínculo de filiación social, institucional, jurídica y política ha dejado de tener la centralidad que poseía en los años de apogeo del Estado de Bienestar (Rosanvallon, 1995). Estos cambios, sumados al proceso de desmontaje de las instituciones de protección social, provocaron el quiebre de los vínculos de cohesión y filiación social ya debilitados (Castel, 2004).

En este nuevo contexto, marcado por la pérdida de la centralidad del trabajo, la sociedad argentina sufrió un proceso de empobrecimiento general y de segmentación social, puesto que se generó un proceso de descenso social y confinamiento (Svampa, 2005). La pobreza no es más el producto de una crisis, sino el resultado endémico de una nueva forma de funcionamiento económico (Beccaria, 1993; Minujín 1993a; 1993b; 1993c; Murmis y Feldman, 1993). Las crisis recurrentes dejan de ser fenómenos coyunturales para ser fenómenos continuos y estructurales. El crecimiento de las actividades económicas con baja capacidad de absorción de mano de obra refleja la incapacidad de un modelo que desvincula crecimiento económico y desarrollo social (Benza y Calvi 2004), pues dicho crecimiento no se traduce en el bienestar de la población. Estos autores mencionan que el nuevo patrón de acumulación se caracteriza por desvincular la evolución de la actividad económica del nivel de empleo y de salarios. Por ello, se manifiesta una tendencia a la acentuación del fenómeno de polarización social, y hacia el crecimiento económico con aumento de la desigualdad social, expresada en una mayor concentración de los ingresos. El empleo como problema se agudiza en el año 1994, cuando los indicadores de desempleo en la Argentina alcanzan los dos dígitos, inaugurando una situación inédita que mostraba con claridad la crisis de este modelo económico²⁰. Cada vez eran más las familias con dos generaciones de desocupados estructurales.

²⁰ Asimismo, durante la vigencia de la Ley de Convertibilidad, debido al crecimiento exponencial de la deuda pública y privada, el gasto público pasó de 46.351 millones de dólares en 1991 a 82.842 millones de dólares en 2001, un aumento del 79%, produciendo un constante y creciente déficit fiscal. Durante este período, la deuda pública externa pasó de 60.000 millones de dólares a 105.000 millones, a pesar de que se vendieron la mayor parte de las empresas públicas.

2.3 El Contexto Político y Social

En 1995, Carlos Menem obtuvo la reelección con el 49,6% de los votos, seguido por la fórmula José Octavio Bordón-Carlos “Chacho” Álvarez, del Frente País Solidario (FrePaSo). Gracias a esta excelente elección, en la Cámara de Diputados el Partido Justicialista logra obtener, por primera vez desde 1951, la mayoría absoluta. En el discurso inaugural de su segundo mandato, Menem anunció que trabajaría para erradicar la desocupación.

La teoría privatista en boga en aquellos momentos se sustentaba en algunos principios: el Estado no podía hacerse cargo de las inversiones requeridas por las empresas públicas, y las mismas debían pasar a competir en el mercado²¹. Se debía eliminar la política de subsidio y, con lo capitalizado, se podría reducir la deuda externa. Finalmente, se aducía que el capital privado podría invertir en adelantos técnicos superiores a los que podría brindar el Estado.

A partir de la aplicación del plan de convertibilidad cambiaria en 1991 y en el marco de un crecimiento considerable de la productividad industrial, acompañado de la persistente caída de los salarios, se produce el estallido de la denominada “crisis de la desocupación”, crisis que alcanza su primer récord en 1993, continúa creciendo hasta mayo de 1995 y se mantiene en los años 1997/98/99 en valores superiores al doble del registrado al inicio del plan de convertibilidad (Ver Cuadro 1). La intensidad y violencia que reviste esta crisis hace que la evolución de los índices que miden el desempleo se convierta en uno de los ejes centrales que organizan el discurso político de este período.

Para analizar las alternativas de esta crisis, se han utilizado fuentes periodísticas y datos de la Encuesta Permanente de Hogares y de los informes de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo. Básicamente, a partir de tres aspectos: lo que expresaban las sucesivas mediciones, los elementos que se iban incorporando al discurso de la sociedad oficial y del sistema institucional sobre lo que estaba ocurriendo

²¹ El trienio 1990-1993 puede ser señalado como el momento de mayor éxito político de esta estrategia de privatizaciones y generación de gobernabilidad. De hecho, los ingresos generados a partir de las ventas pudieron lograr, entre otras cosas, el equilibrio fiscal en el mediano plazo y aumentar el consumo interno. Se vivía, para ese momento en la Argentina, un excelente clima de negocios con una abundante oferta de créditos internacionales y de expansión económica que favorecía la imagen de “modernización del país”; imagen que se construía, en gran medida, por la tremenda valorización del gran capital privado al comprar con precios y modos muy convenientes las empresas de servicios públicos. Lo que en un principio fue solamente un pacto de gobernabilidad mediado por las privatizaciones entre los sectores locales concentrados (Basualdo y Azpiazu, 2002), los acreedores externos y el Gobierno de Menem, se fue formalizando como un “acabado” programa político cuyo eje central era el traspaso al capital privado de la gestión de servicios públicos como paradigma de la modernización, de la eficiencia gerencial y del ingreso al primer mundo.

y lo que aparece como el emergente de la opinión de los ciudadanos, resultado de las distintas encuestas privadas que se iban realizando.

Cuadro 1: Índice de Desempleo en Argentina (1990-1999)

Mayo 1990	8,6%	Mayo 1995	18,5%
Octubre 1990	6,3%	Octubre 1995	16,6%
Mayo 1991	6,9%	Mayo 1996	17,1%
Octubre 1991	6%	Octubre 1996	17,3%
Mayo 1992	6,9%	Mayo 1997	16,1%
Octubre 1992	7%	Octubre 1997	13,7%
Mayo 1993	9,9%	Mayo 1998	13,2%
Octubre 1993	9,30%	Octubre 1998	12,5%
Mayo 1994	10,7%	Mayo 1999	14,5%
Octubre 1994	12,2%	Octubre 1999	13,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

No se analizan, aquí, las acciones que lleva a cabo el movimiento obrero en su lucha de resistencia a la gigantesca ofensiva que desata la ola privatista y la flexibilización laboral, previa a los hechos de 1997. Sin embargo, se considera necesario referenciar algunos de los conflictos y cortes más relevantes: i) Santiago del Estero-diciembre de 1993; ii) Córdoba-junio de 1995; iii) Tierra del Fuego-abril de 1995; iv) General Sarmiento-julio de 1995; v) San Juan-julio de 1995, entre otros.

La discusión política alrededor de una reforma laboral que profundice los alcances de la Ley de Empleo aprobada en 1991 será el telón de fondo que enmarcó las alternativas de esta crisis y la concreción del proceso de flexibilización de las relaciones laborales. La ley 24.013, llamada la Ley del Empleo, fue complementada con la sanción de las leyes 24.656 (fomento del empleo) y 24.567 (de trabajo en las pequeñas y medianas empresas). Mediante este paquete de leyes se genera, básicamente, una reducción o anulación de las cargas sociales y de las indemnizaciones por despido.

El 1° septiembre de 1998 se aprobó, finalmente, la ley de reforma laboral en medio de un debate donde los sectores políticos, empresarios y sindicales se encontraron totalmente divididos. Este hecho marcó el cierre de la etapa iniciada con el lanzamiento del plan de convertibilidad y el paquete antes mencionado. Los contratos “basura”, que fueron el instrumento utilizado por los empresarios para comprar parte de la fuerza de trabajo que demandó el proceso de reactivación, fueron restringidos por la nueva legislación.

En este contexto, se llevaron adelante las elecciones legislativas de octubre de 1997, donde la “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación” conformada por radicales, frepasistas y pequeños partidos regionales, se impuso con el 45,7% de los votos en las elecciones legislativas. El justicialismo, por su parte, perdió la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde 1987²². Asimismo, la Confederación General del Trabajo (CGT), que durante el gobierno de Alfonsín llevó adelante 14 paros generales, sólo hizo oír su voz a partir de 1998, cuando lanzó dos huelgas generales. Ante la escasa o nula combatividad de la central obrera oficial, se conformaron organizaciones alternativas: el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

En mayo de 1993, los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el INDEC revelaron que la desocupación abierta había alcanzado al 9,9% de la población económicamente activa a nivel nacional, valor que superaba todos los registros históricos. Se confirmó la tendencia al crecimiento que verificaba esta tasa y que todos los observadores para entonces presagiaban. Junto con este dato la EPH mostró que la tasa de actividad pasó del 39,8% en mayo de 1992 al 41,5%, siendo este último también el registro mayor de la serie y que, por primera vez, la tasa de desocupación (9,9 %) superaba a la tasa de subempleo (8,8 %). A la vez, mostró que el crecimiento de la tasa de actividad obedecía, fundamentalmente, a los grupos que aumentaron su participación dentro de la PEA, es decir, las mujeres mayores de 35 años, los hombres de entre 15 y 19 años y los de más de 50 años. Tres hechos novedosos que permiten asignar a esta medición el carácter de hito en el desarrollo de la crisis de desocupación.

El Ministerio de Economía ancló su discurso en afirmar que el aumento de la desocupación, un contexto de aumento de la tasa de actividad, era una “buena noticia”. Quienes opinaban lo contrario sostenían que, por las características de los grupos que se incorporaban a la actividad, el crecimiento estaba determinado por la necesidad de aumentar los ingresos del hogar que, entonces, resultaban insuficientes. Por otra parte,

²² Desde el punto de vista político, el año 1997 fue un año complejo para el gobierno del Presidente Menem, además de perder las elecciones legislativas en octubre de dicho año, en enero de 1997 se encontró el cuerpo calcinado del periodista gráfico José Luis Cabezas. El crimen quedó pronto ligado a bandas delictivas integradas por efectivos de la policía bonaerense y al empresario Alfredo Yabrán, a quien el Ministro de Economía Domingo Cavallo había denunciado en 1996 como miembro de una mafia económica. En 1996, el juez José Luis Macchi pidió la captura del empresario, quien se suicidó en una de sus estancias en Entre Ríos. Luego de las denuncias realizadas contra el empresario Alfredo Yabrán, Domingo Cavallo renunció a su cargo el 27 de julio de 1996 y fue reemplazado por Roque Fernández, quien dio continuidad a su política económica.

dado que la creación de nuevos puestos de trabajo estaba generada básicamente por el sector de los servicios, la incorporación de mujeres y jóvenes indicaba la utilización de fuerza de trabajo más barata.

La EPH de octubre de 1993 revela un leve descenso de la tasa (9,3 %), pero aun manteniéndose en un nivel récord histórico. Cuando se dieron a conocer estos resultados, todos los indicadores de coyuntura parecían señalar que la tendencia no se había revertido, sino que, por el contrario, se agudizaría.

En esta oportunidad, es la Unión Industrial Argentina la que incorpora un nuevo elemento al debate al solicitar que se incluya en la reforma laboral la posibilidad de negociar la reducción de los sueldos, lo cual inicia una fuerte polémica en ámbitos empresarios y sindicales. Los datos indicaban una persistente caída de los salarios, tanto de nivel general como industriales.

En esta situación, luego de haber batido los índices de desocupación dos mediciones de récord histórico (mayo 1994 y octubre 1994), se inicia la polémica en torno a la metodología de medición. Desde el gobierno se insiste en que la no inclusión de los trabajadores en negro produce un incremento de los índices y desde la oposición se sostiene que esta circunstancia produce el efecto contrario, ya que se considera que dichos trabajadores serían, en su mayor parte, subocupados. A la vez del notorio crecimiento dentro de los desocupados de aquéllos que llevan menos de un mes en la búsqueda de un nuevo trabajo, se deriva la necesidad de depurar la tasa, ya que se considera que esta situación es ya resultante del incremento de la movilidad laboral, o sea, de una flexibilización operada, de hecho, en las relaciones laborales.

A comienzos de 1995, se agudizan las medidas de ajuste frente a las consecuencias de la crisis del sector financiero como consecuencia del llamado “efecto tequila”, producto de la crisis mexicana. Desde todos los sectores de la sociedad y el gobierno, se afirma que la tendencia al desempleo continuará en aumento y se anticipa un crecimiento en los índices de desocupación.

A partir del año 1995, el problema del empleo, que ya venía teniendo un lugar preponderante en la agenda política, pasa a ocupar un primer plano en la opinión pública, situación que se mantuvo aproximadamente hasta el mes de octubre de 1997, en el que parecía haberse superado lo peor de la crisis. Durante ese período, y frente a cada medición, los resultados de la EPH lograron organizar todo el discurso de la sociedad oficial (gobierno y oposición) alrededor del flagelo de la desocupación.

Sobre la base de este paradójico consenso, se produce una tensa espera hasta la publicación de los índices de mayo de 1995, como si este hecho tuviera el atributo de determinar la realidad y los valores resultantes constituyeran los verdaderos protagonistas de la situación. Se pronostican tasas de desocupación que girarán en torno a un 12% y 20%. A partir de ese margen, se constituye el terreno desde el cual los distintos sectores negocian sus intereses corporativos.

En el mes de julio de 1995, se dan a conocer los datos de mayo de la EPH, los cuales constituirán el punto culminante de esta crisis: 18,5% de desocupación y 11,3% de subocupación. Entonces, se comienza a hablar de hiperdesocupación. Semejante crisis se puede sintetizar en los siguientes puntos.

- La desocupación abierta pasa de un 12,2% (octubre 1994) a un 18,5%, valor que representa el registro histórico más alto del capitalismo argentino. Este valor representa un 74% de incremento respecto de la tasa registrada en mayo del año anterior y un 53% respecto de la registrada en octubre de ese año. Cabe recordar que al inicio del plan de convertibilidad la tasa abierta de desocupación había sido del 6,9%. La tasa de subocupación había sido de un 11,3%, con lo cual la incidencia de ambos índices da un total de un 29,8% de la PEA con problemas manifiestos de inserción en el mercado de trabajo. Considerando que la PEA durante ese período era de aproximadamente 12.500.000, los porcentajes aludidos señalan que existen 2.700.000 desocupados totales y 1.650.000 subocupados, lo que da un total de 4.350.000 personas directamente afectadas por el desempleo. Los sectores más golpeados eran los jóvenes y las mujeres.
- La tasa de actividad revierte la tendencia a la baja experimentada desde 1994 y crece de un 40,8% registrado en octubre anterior a un 42,8%, lo que significa, aproximadamente, que 600.000 personas más han salido a buscar trabajo. Comparado este indicador con los datos de 1994, se observa que más de 1.000.000 de personas salieron a buscar trabajo; a la vez, 585.000 personas perdieron el trabajo y no consiguieron reinsertarse. De estas casi 1.600.000 personas sólo 256.000 lograron trabajar menos de 35 horas semanales (subocupados). El resto quedó desocupado.
- La tasa de empleo (ocupados sobre total PEA) continuó en retroceso ya que pasa de un 35,8% registrado en 1994 a un 34,9%, lo que significa una disminución de 300.000 puestos de trabajo en los últimos 6 meses. Según datos del Ministerio

de Trabajo, en el período 1993/1995 se registraron 950.000 puestos de trabajo menos.

En Capital Federal y el Gran Buenos Aires, uno de los aglomerados donde la desocupación registra los valores más elevados y, al mismo tiempo, la tasa de actividad llega a un 45,9%, se realiza un estudio especial sobre la situación de los desocupados. Se observa que un 52% de los desocupados llevaba un máximo de hasta tres meses en esa condición, mientras que sólo un 9% llevaba más de un año sin empleo. La razón de búsqueda de trabajo por parte de los desocupados indicó que un 30,5% lo hacía para cubrir el presupuesto básico, un 52,4% para complementar dicho presupuesto y el resto lo hacía por otros motivos.

Según el *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina (1995)* elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, durante los primeros meses del año 1995 los despidos en la provincia de Buenos Aires aumentaron un 50% y las suspensiones de trabajadores por 30/60/90 días se cuadruplicaron. Otro indicador sobre la situación de los desocupados lo brinda la comparación del estado de éstos en la medición anterior con su condición en oportunidad de relevarse la encuesta: el 62% de los desocupados no ha conseguido reinsertarse, el 13% se encuentra inactivo (no tiene trabajo y no lo busca) y el 23% restante consiguió un trabajo pero busca otro. Es importante destacar la situación de los inactivos: el 38% de ellos no busca por las restricciones en el mercado de trabajo, el 8% no busca porque lo hizo y no encontró, y el 6% no lo hace porque no tiene dinero para el transporte. Esto implica que al menos un 50% de los inactivos deberían ser considerados aún desocupados.

Finalmente, se destaca otro récord que se registra en mayo de 1995 referido al aglomerado de Capital Federal y Gran Buenos Aires. Se trata de la sobreocupación – población ocupada que trabaja más de 45 horas semanales- que alcanza un 42,3%. De ese porcentaje, casi un tercio trabaja más de 62 horas y 278.000 tienen dos o más ocupaciones. Por primera vez, el número de sobreocupados supera al de ocupados plenos.

El comportamiento de los salarios en este período resulta congruente con el estallido de la hiperdesocupación: durante el período de octubre 1994 a mayo 1995, se produce una disminución en dólares del salario nominal de 12,5% y del salario real del 3%. Los valores registrados en la medición de mayo de 1995 indican el punto culminante de la crisis de la desocupación, cuyo estallido se había producido en 1993.

Tal como se observa en las tasas que se registran posteriormente, luego de una fluctuación coyuntural, se habría revertido la tendencia. A pesar de la fluctuación, el gobierno de Menem finaliza con un nivel de desocupación del 13,8 % (Ver: Cuadro 1).

Si bien los valores alcanzados no indicaban una “superación del flagelo de la desocupación”, no cabe duda de que había pasado el momento crítico. No obstante, en mayo de 1995 los vaticinios sobre la evolución de la situación eran dispares. Se afirmaba que había pasado lo peor, pero no se esperaban resultados favorables y, en general, no se preveía una reducción del desempleo. Para el mes de octubre, trascendieron datos de la EPH que señalaban que el desempleo no se retraía, a pesar de ellos, respecto a mayo de 1995, se redujo en un 1,8%.

Este período de hiperdesocupación estuvo dominado por una postura global de acatamiento y fuerte dependencia ideológica neoliberal: la convertibilidad, la estabilidad, el libre mercado, la confianza de los inversores y una economía desregulada eran valores que nadie ponía en cuestión. Asimismo, existía un temor a que algún acto de protesta social fuera capaz de desestabilizar los pilares de esta nueva sociedad. Cuando se inició el proceso electoral para la presidencia en 1999, esta cosmovisión fue puesta en evidencia por los principales candidatos, tanto del gobierno como de la oposición.

Todos los sectores sociales exigían y proponían medidas, mientras el gobierno planteaba reformas y amagaba con iniciativas que luego no se materializaban ni en decretos ni en leyes. La Unión Industrial Argentina solicitaba rebajas salariales, para luego retractarse; la CGT exigía emergencia ocupacional e interrupción de los despidos pero enseguida se desdecía. Algunas fracciones de la sociedad hablaban de la necesidad de peronización del gobierno, otras visibilizaban estallidos sociales, y la oposición calificaba al contexto de una extrema fragilidad económica y social.

Esta sumatoria de factores tenía sus efectos sobre la población, y éstos se reflejaban en las encuestas de opinión pública. En 1989, sólo el 9% de la población identificaba a la desocupación como un problema y el 37% se mostraba preocupado por una posible baja de salarios. En cambio, en 1995 el 60 % se encontraba intranquilo por la falta de empleo y sólo el 7% lo estaba por posibles rebajas salariales. Asimismo, más del 60% temía que le resulte difícil poder reubicarse en el mercado laboral, en el caso hipotético de perder su puesto de trabajo.

En este contexto de fuerte crisis de empleo, las acciones del gobierno buscan calmar los intereses de los sectores corporativos más organizados, principalmente los de

la Unión Industrial Argentina y la CGT. Los empresarios solicitaban cambios en la ley de trabajo, reducción de los aportes patronales y créditos especiales. Si bien la CGT sostenía que no quería “romper puentes con el gobierno” (Aznárez, 1995); el 6 de septiembre de 1995 organizó un paro general, planteando el rechazo a la rebaja de los aportes patronales y solicitando una reforma de las obras sociales que garantizara un aporte extraordinario para poder asistir a la gran masa de desocupados.

El establishment nacional e internacional sostenía que la falta de empleo era consecuencia del proceso de modernización que estaba experimentando la economía argentina. El desempleo era un efecto indeseado de esta transformación que había que transitar y soportar. En este contexto, Carlos Melconian, un economista referente del establishment argentino, argumentaba en una entrevista a Página 12 (23/07/1995) que cualquier programa económico basado en un incremento de la productividad generaría desempleo y, por lo tanto, desaconsejaba cualquier tipo de atenuantes²³.

2.4 Nivel de Bienestar Económico

El nivel y la estructura de los salarios constituyen uno de los factores importantes que determinan tanto la distribución funcional como la distribución personal de los ingresos. Sin embargo, los salarios no constituyen el único determinante del perfil de la distribución, como así tampoco los objetivos que persigue la política de salarios son exclusivamente de índole distributiva.

Se estudió la evolución del salario mínimo en el período analizado, su posición relativa respecto a otras remuneraciones, como así también los efectos producidos en el salario medio y en la línea de indigencia y de pobreza. Si bien el salario mínimo puede utilizarse para mejorar la situación de los hogares menos favorecidos, es solo uno del conjunto de los instrumentos de la política económica (otros instrumentos podrían ser: el gasto público, la estructura impositiva, etc.). Debe mencionarse la controversia sobre la efectividad de la fijación del salario mínimo y sobre sus efectos en el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso.

²³ Un informe del Banco Mundial (1996) presentado al gobierno planteaba que la tasa de desocupación podría bajar un 3% si se eliminaba el actual sistema de indemnizaciones y si se efectivizaba una reducción de los costos laborales del 10% -en línea con lo solicitado por la Unión Industrial Argentina-. Asimismo, argumentaba que estas reformas podrían incrementar el nivel de empleo en un 5% en el término de 3 años y una descentralización de las negociaciones colectivas produciría una merma del 4% del desempleo. De no realizarse estas transformaciones, el Banco Mundial afirmaba que, para poder producir un aumento del empleo del 1%, el PBI debía crecer al menos en 4 puntos.

A partir del análisis de la información, se observa con absoluta claridad que, entre 1990 y 1998, el crecimiento económico, tanto a nivel agregado como per cápita, fue significativo. De \$7.100 dólares por habitante en 1993, se llega a \$8.203 en 1998, para luego empezar a declinar. Esto implica un aumento del 15,5%, entre 1993 y 1998, equivalente a un 2,4% anual.

Entre el año 1993 y 1999 la incidencia de la pobreza en personas pasó del 17,7% al 27,1%, mientras que, en términos de hogares, esta fluctuación fue del 13,6% al 14,5%. En igual período, el coeficiente de Gini pasó de 0,457 a 0,505.

A fines de la década de los '90, la pobreza afectaba al 33% de las personas (26% de los hogares), el coeficiente de Gini era de 0,505, mientras que el PBI per cápita se ubicaba casi \$200 por encima de 1993 en términos constantes. Este cuadro describe con mucha claridad que quienes se apropiaron del crecimiento durante este período fueron los sectores de mayores ingresos y, asimismo, evidencia con claridad una mala distribución del ingreso que impacta de manera regresiva sobre la mayoría de la población²⁴.

Si se descompone la variación de la pobreza según los impactos de los cambios en el ingreso y en la distribución, se observa que, entre 1993 y 1994, ésta se reduce en 1,5 % debido a una significativa mejora de la distribución del ingreso, a pesar de que los ingresos de los hogares en relación con la línea de pobreza bajan levemente. En el período 1995-1996, cuando impactó la crisis mexicana, se evidenció un fuerte incremento de la pobreza de 3,2 % de los hogares, 42% como resultado del cambio en el ingreso frente a la línea de pobreza -aunque en este período no había inflación- y 58% por el efecto de la distribución. En este período el coeficiente de Gini pasó de 0,453 a 0,470.

En el período 1996-1998, cuando la economía creció en cifras importantes, la pobreza de los hogares se redujo 1,4%, evolución que estuvo centrada en el aumento de los ingresos de los hogares, que se incrementaron de manera significativa, pero el deterioro de la distribución del ingreso llevó a que la mejora fuera morigerada.

En relación a la tasa de empleo y desempleo, que son factores fundamentales para el cálculo del bienestar económico, se pudo ver que hubo una baja importante en los índices de empleo y un incremento notable en los índices de desempleo y de

²⁴ La devaluación realizada en enero del 2002, agudizó este proceso, registrándose los resultados más dramáticos en términos de distribución del ingreso en mayo de 2002, donde el Gini llegó a 0,552. Si bien, la pobreza continuó creciendo a lo largo del año 2003, el coeficiente de Gini comenzó a mejorar como producto de las políticas de transferencia de ingreso activas hacia los sectores de menores ingresos.

subempleo. Esto significó un empeoramiento en los valores de bienestar económico en el período bajo análisis.

Cuadro 2: Índice de Pobreza por Persona, por Hogares y Desempleo en Argentina (1993-1999)

	% Pobreza por Persona	% Pobreza por Hogares	% Desempleo
Mayo 1993	17,7	13,6	9,9
Mayo 1994	16,1	11,9	10,7
Mayo 1995	22,2	16,3	18,4
Mayo 1996	26,3	19,6	17,1
Mayo 1997	26,3	18,8	16,1
Mayo 1998	24,3	17,7	13,2
Mayo 1999	27,1	19,1	14,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del EPH-INDEC

3. La Protesta en Plaza de Mayo

Durante la presidencia de Fernando de la Rúa y, en un fuerte contexto de recesión económica, crisis social y financiera, el 20 de diciembre de 2001 tuvo lugar una manifestación masiva de personas en Plaza de Mayo y sus alrededores. La misma terminó con graves incidentes que arrojaron un saldo de cinco personas muertas (Carlos Almirón, Gustavo Ariel Benedetto, Diego Lamagna, Alberto Márquez y Gastón Marcelo Riva) y otras 227 sufrieron lesiones.

El juicio contra los diecisiete acusados por estas muertes comenzó el 24 de febrero de 2014 y la sentencia fue dictada en diciembre de 2016. Un mes después de los hechos de diciembre del 2001, el periodista Alberto Amato, del diario Clarín, se refirió a los acontecimientos de aquél día de la siguiente manera:

“La masacre de la Plaza de Mayo (...) ensangrentó la ciudad con una violencia y una sinrazón que reconoce como único antecedente el terrible bombardeo de la aviación naval de junio de 1955, tres meses antes del derrocamiento de Juan Perón (...) Entre otras respuestas que debe dar la investigación judicial figuran las que intentan saber si hubo un momento, y por lo tanto una orden, de que la represión a los manifestantes se llevara a cabo a balazos. Y quién dio esa orden. ¿Quiénes fueron los civiles que dispararon contra los manifestantes amparados por policías uniformados? ¿A quiénes pertenecen los autos desde los que se disparó a mansalva contra la gente y que un jefe policial definió con un eufemismo que sería simpático si no encerrara una tragedia: ‘autos civiles de uso policial...’? ¿Cómo fue que, si la decisión del entonces gobierno fue la de impedir una hipotética ‘toma por asalto’ de la Casa de Gobierno, los muertos cayeron a varias cuadras de la sede del poder? ¿Actuó el 20 de diciembre algún tipo de ‘escuadrón de la muerte’? Si la Justicia logra responder estos y otros

interrogantes, dilucidará otro que no está formulado más que en forma tácita: cuál es la voluntad política de investigar una matanza casi sin precedentes en la ya de por sí violenta historia contemporánea de la Argentina.” (Amato, 2002)

A los intereses de este trabajo, resulta evidente, entonces, que la crisis del 2001/2002 es un momento importante para observar las respuestas estatales. Las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 fueron cruentas por la represión realizada por las fuerzas de seguridad de todo el país. Las fuerzas policiales reprimieron en diversas manifestaciones, se realizaron cientos de detenciones y 39 personas murieron. Solo en la ciudad de Buenos Aires, el 20 de diciembre la represión arrojó un saldo de cinco víctimas en la zona de Plaza de Mayo, un número significativo de heridos y más de 300 detenciones. Seis meses después, la salida de la crisis estuvo marcada por los asesinatos de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. El operativo represivo involucró a las fuerzas federales y a la policía de la Provincia de Buenos Aires. En conjunto, ambos acontecimientos marcaron un punto de inflexión por la fuerte reacción social que produjo el uso indiscriminado y letal de la fuerza policial contra los manifestantes y la exposición pública de la responsabilidad de altas figuras del gobierno nacional. Esa coyuntura marcó el cierre de un ciclo signado por la respuesta represiva por parte del Estado nacional a la protesta social que se había iniciado en los años noventa.

Continuando con el análisis de los hechos y como antecedente de los mismos, el 3 de diciembre de 2001 el Ministro de Economía Domingo Cavallo estableció la restricción y control sobre fondos disponibles por parte de los ahorristas en los bancos. Dicha medida fue conocida como el corralito. Este hecho suscitó múltiples protestas y afectó directamente la probabilidad de generar ingresos a quienes trabajaban en el sector informal, el cual, para ese entonces, superaba el 50% de la población económicamente activa.

El 19 de diciembre de 2001, De la Rúa promulgó el Decreto 1678/2001 decretando el Estado de sitio en todo el territorio argentino. El decreto llevaba también las firmas del entonces Jefe de Gabinete, Colombo, y el ministro de Interior, Mestre. La decisión fue tomada a partir de los levantamientos populares, saqueos y cortes de rutas que se habían sucedido durante las jornadas previas y aquel día se habían agravado significativamente.

El entonces presidente De la Rúa habló en cadena nacional en la noche del 19 de diciembre de 2001 y declaró el Estado de sitio. Producto de esta declaración, se

desataron múltiples protestas y cacerolazos en todo el país. Las más simbólicas fueron frente a la Quinta Presidencial en Olivos, frente al Congreso de la Nación y al día siguiente, cuando una multitud intentó ingresar a Plaza de Mayo, frente a la Casa de Gobierno.

El jueves 20 de diciembre, el Poder Ejecutivo ordenó reprimir el ingreso y desocupar la Plaza de Mayo, lo que desembocó en una brutal represión por parte de las fuerzas de seguridad. El acusado Mathov, quien fuera Secretario de Seguridad, sostuvo que la orden tuvo como objetivo restablecer el perímetro de seguridad alrededor de la Casa Rosada.

3.1 Antecedentes y Consecuencias Inmediatas

En ese período, Argentina vivía el final del modelo de paridad cambiaria del peso con el dólar y de apertura sin freno de la economía, con una recesión que terminó más tarde en saqueos, muertos, la caída del gobierno del presidente De la Rúa, cinco presidentes interinos en 12 días de caos, y la mayor moratoria de una deuda soberana de casi 100 mil millones de dólares. El ex mandatario De la Rúa afirmó que hubo una “conspiración interna del Partido Justicialista y un hostigamiento del Fondo Monetario Internacional” (El Territorio, 20/12/2011) para la caída de su gobierno, aunque también responsabilizó a su partido, la Unión Cívica Radical (UCR).

La represión registrada en la Plaza de Mayo significó no sólo el final de un gobierno, sino el de un modelo. De la Rúa aseguró que su renuncia “facilitaba la solución de los problemas institucionales” para evitar “un corte de hecho en la sucesión democrática de los gobiernos, que habría ocurrido por la conspiración del golpe civil en marcha” (El Territorio, 20/12/2011).

Lo cierto es que el sistema político atravesó su peor crisis desde el retorno democrático. La dimisión, el 20 de diciembre, del presidente De la Rúa abrió un período inédito en el que el país vio pasar cinco presidentes en apenas dos semanas. Ramón Puerta, senador por Misiones, había pasado a ocupar el primer lugar en la línea de sucesión por la renuncia del vicepresidente de la Nación y Presidente Provisional del Senado, Carlos ‘Chacho’ Álvarez. Así es que, cuando De la Rúa renunció, Ramón Puerta asumió y convocó a una Asamblea Legislativa para elegir al sucesor. El misionero fue presidente por tres días. Después, llegó el turno de Adolfo Rodríguez Saá, votado gracias a un acuerdo de los gobernadores peronistas. El interinato de Rodríguez

Saá se caracterizó por la declaración de no pago de la deuda externa y por la conformación de un gabinete que no llegó a funcionar. Debía convocar a elecciones para el 3 de marzo de 2003, pero Rodríguez Saá, gobernador de San Luis durante 18 años, debió renunciar antes de lograr ese objetivo porque perdió el apoyo de los gobernadores peronistas. Su renuncia se transmitió por televisión desde la provincia de San Luis, luego de una fallida reunión de mandatarios provinciales en el complejo de Chapadmalal.

Asumió entonces la presidencia de la nación Eduardo Camaño, duhaldista que ocupaba desde hacía tres semanas la presidencia de la Cámara de Diputados, quien el 31 de diciembre tomó el cargo y duró hasta la mañana siguiente. Armó un gabinete para unas horas y pasó la noche de año nuevo en la Rosada. El 1º de enero, la Asamblea Legislativa eligió como nuevo presidente a Eduardo Duhalde. En aquel 2001, Argentina entraba en su cuarto año de recesión, con más de un tercio de su población sumida en la pobreza y altos niveles de desempleo.

Para poder definir el contexto social y económico del país, es conveniente hacer un repaso cronológico de los hechos ocurridos durante diciembre de 2001:

- Martes 18: Saqueos. Numerosos barrios de Buenos Aires fueron epicentros de los saqueos, hubo incidentes en comercios y supermercados.
- Miércoles 19: Renuncia el Ministro de Economía Domingo Cavallo y el estado de sitio son los hechos más sobresalientes de ese día. Hubo heridos y detenidos en los disturbios que se produjeron en la Capital Federal y en el interior del país.
- Jueves 20: Renuncia el Presidente Fernando de la Rúa, evento que conmocionó al país. Fue una jornada teñida por disturbios, fuerte represión y muerte. A las 19:30 horas de ese día se conoció que el entonces presidente del país abandonaba su cargo. Momentos después, partió en un helicóptero desde el helipuerto ubicado en el techo de la Casa Rosada.
- Viernes 21: De la derogó el Estado de sitio y Ramón Puerta fue electo Presidente de la Nación por un día. Se hacía cargo del poder ejecutivo, dado que en ese entonces era presidente de la Cámara de Senadores.
- Domingo 23: Nuevo presidente. Asume la presidencia Adolfo Rodríguez Saá, miembro del Partido Justicialista. Entre sus medidas, anunció la suspensión del pago de la deuda externa, proclama que fue hecha en el Congreso acompañada por aplausos por parte de los presentes.

- 30 de diciembre: Renuncia Rodríguez Saá, alegando falta de apoyo político. Ante la negativa de Puerta, el Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, asume el poder ejecutivo y convoca a una Asamblea Legislativa para nombrar un nuevo presidente.
- 2 de enero de 2002: Asume Eduardo Duhalde, que había sido candidato a presidente del Partido Justicialista en 1999 y había perdido las elecciones ante De la Rúa. Anunció que serían devueltos los montos retenidos por el corralito en la misma cantidad y moneda en que habían sido depositados, con la frase: “el que depositó dólares, recibirá dólares” (Clarín, 02/01/2002), así garantizaba la paz social y el fin de la controvertida convertibilidad.

3.2 Las Víctimas

Los muertos en los incidentes de Plaza de Mayo fueron identificados como Carlos Almirón, Gustavo Ariel Benedetto, Diego Lamagna, Alberto Márquez y Gastón Marcelo Riva. Cientos de personas resultaron lesionadas. El caso de Jorge Cárdenas, manifestante que fue gravemente herido el 20 de diciembre en las escalinatas del Congreso de la Nación, ha generado debates. Murió algunos meses más tarde producto de un ACV y el poder judicial determinó que su muerte no tenía vínculo con las lesiones sufridas durante la represión del 20 de diciembre.

Carlos Almirón, de 24 años, militaba en la organización piquetera Movimiento 29 de Mayo de Monte Chingolo y en la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional. Estudiaba la carrera de Sociología, trabajaba de obrero y vivía en Lomas de Zamora. Recibió un balazo en la cabeza en la intersección de las calles Bernardo de Irigoyen y 9 de Julio. Murió esa misma noche en el Hospital Argerich.

Gustavo Benedetto, de 23 años, residía en La Tablada. Trabajaba como empleado en un supermercado del conurbano bonaerense que había sido saqueado, por tal motivo tuvo el impulso de ir a protestar. Murió de un balazo en la cabeza en la esquina de Avenida de Mayo y Chacabuco, delante de la sede del banco HSBC, en medio de una descarga de más de sesenta balazos perpetrada por policías y personas de civil que se encontraban en el interior del banco. Estos eventos fueron captados por diversas cámaras de televisión. El ex jefe de seguridad del HSBC, Jorge Varando, quien disparó desde adentro del banco, fue sobreseído gracias a un discutible fallo de la Corte Suprema, donde tres de sus miembros votaron en disidencia. A pesar de ello, Varando

fue juzgado y declarado culpable por el delito de abuso de arma de fuego, dado que admitió haber disparado desde el interior del banco. Sin embargo, fue absuelto por la prescripción de la causa.

Alberto Márquez, de 57 años, se encontraba en el centro porteño manifestándose junto a su esposa cuando la policía comenzó a disparar, en la esquina de Sarmiento y Avenida 9 de Julio. Alberto recibió un disparo por la espalda cuando intentaba proteger a su mujer. Murió tres horas más tarde en una ambulancia. Este homicidio quedó filmado por un periodista que registró los hechos para el periódico digital El Ojo Obrero. García relató los hechos para la agencia nacional de noticias Télam con las siguientes palabras:

“Bajaron con armas largas y cortas, se abrieron en abanico, apuntaron, yo grité y me tiré al suelo. Paula Simonetti estaba por ahí, le dieron en el pulmón, dos balas pegaron en su grabador, que desapareció. Ella quedó muy muy mal y hoy está viviendo en España. Cuando yo me levanto lo veo a Márquez con Marta, su mujer, sosteniéndole la cabeza pidiendo ayuda y a la izquierda lo veo a Martín. A Martín (Galli, uno de los heridos) la bala lo dio vuelta, lo tiró y quedó en cruz. Era Jesucristo: barbudo, pelo largo con rastas y, crucificado. En ese momento tuve que tomar una decisión sin pensar, instintiva, de a quién podía ayudar. Y es una cosa generacional si querés: un pibe que tiene toda la vida por delante y Márquez, una persona grande que estaba con Marta, su señora” (Testimonio de Héctor García, Silva, 2013).

Gastón Riva, de 31 años, padre de tres hijos, era empleado de una mensajería de motos. Fue baleado por la policía cuando conducía su moto en Avenida de Mayo y Tacuarí. Murió horas después en el Hospital Argerich.

Por último, Diego Lamagna, de 27 años, era acróbata y vivía en la localidad de Sarandí, partido de Avellaneda. Murió en el cruce de las calles Bernardo de Irigoyen e Hipólito Yrigoyen.

3.3 El Contexto Político

El presidente De la Rúa asumía en 1999 en un contexto recesivo, con grandes promesas de cambio en materia política y económica. Poco a poco, esas promesas se fueron diluyendo a medida que la convertibilidad se iba desgastando. Así, el modelo que había consolidado Menem en la década del noventa vería su ocaso a fines del 2001. Las promesas de conservar la convertibilidad llevaron a la Alianza a conquistar el poder y luego perderlo. De esta manera, el modelo se fue deglutiendo a sus propios creadores

y a los que intentaron mantenerlo sin éxito, a través del tiempo. La dolarización se veía como una alternativa superadora, no obstante, la idea nunca llegó a concretarse.

Según Fanelli (2002), tres factores son esenciales para comprender por qué en las instituciones económicas la desorganización fue tan generalizada. El primero de ellos se relaciona con las características y la secuencia en el tiempo de las perturbaciones y shocks que sacudieron a la economía argentina entre 1998 y 1999. A partir de 1998, Argentina sufrió una serie de eventos que afectaron seriamente su competitividad y su situación financiera. Entre ellas, cabe mencionar la baja de los precios de las exportaciones y el deterioro de los términos de intercambio, las restricciones de los mercados de crédito externos, la apreciación del dólar y la devaluación del real en Brasil.

El segundo factor lo constituyen las especiales características de los sistemas fiscal, monetario y financiero argentinos, que contribuyeron a amplificar los efectos de las perturbaciones. En el sistema de convertibilidad, los mecanismos anti-cíclicos eran extremadamente limitados. Los precios y salarios no eran lo suficientemente flexibles; el sistema fiscal era rígido (particularmente las relaciones entre el Gobierno Federal y las provincias) y estaba sujeto a influencias políticas.

El tercer factor se relaciona con el régimen de caja de conversión. Éste se había estado aplicando durante más de diez años y, tras salir airoso del efecto tequila en 1995, había logrado inspirar confianza. De ahí que las relaciones contractuales privadas tuvieran que adaptarse, en gran medida, a sus normas, especialmente en los contratos en dólares. La dolarización de los instrumentos financieros acarreó mayores limitaciones, al punto que la depreciación real aumentaría la vulnerabilidad financiera de las empresas y tornaría más dudosa la situación financiera de los bancos. Así, el 2001 sería el principio del colapso del sistema de convertibilidad y parte del modelo neoliberal que tuvo lugar en la Argentina durante los últimos 25 años.

Desde un punto de vista cronológico, estos fueron los hechos más significativos de la crisis económica, política y social del 2001:

- 4 de marzo: Ricardo López Murphy es nombrado ministro de economía, mientras el presidente Fernando de la Rúa asegura que se cumplirán las metas pactadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y reafirma el sistema de cambio fijo que desde 1991 ataba el peso al dólar en paridad uno a uno.
- 16 de marzo: El Gobierno anuncia un nuevo plan económico que prevé un recorte en el gasto público por 1.962 millones de dólares en 2001 y por 2.485

millones en 2002, para combatir un abultado déficit fiscal. Tres ministros y seis funcionarios del FrePaSo, que integraba la coalición gobernante, presentan su dimisión.

- 20 de marzo: Domingo Cavallo, ex ministro de Menem, acepta la cartera de Economía tras la dimisión de López Murphy. Nueve días después, el Congreso otorga “superpoderes” a Cavallo para ordenar la economía.
- 2 de abril: Argentina supera en 1.000 millones de dólares la meta de déficit fiscal para el primer trimestre, acordada en 2.100 millones.
- 16 de abril: El Gobierno anuncia que planea un recorte de 300 millones de dólares en el gasto para cumplir un déficit fiscal anual acordado con el FMI en 6.500 millones. Dos días después, anuncia que planea emitir bonos a dos años por un total de 760 millones de dólares.
- 27 de abril: El FMI dice que Argentina no debería modificar su sistema de cambio y rebaja las previsiones de crecimiento para 2001 del 2 al 1%.
- 10 de julio: Cavallo anuncia que llevará a cero el déficit público mediante recortes en el gasto.
- 30 de julio: El Senado aprueba un recorte de 13% en salarios y pensiones públicas que superen los 500 pesos (dólares).
- 30 de octubre: De la Rúa advierte que la participación en una reestructuración de la deuda será voluntaria.
- 16-17 de octubre: Standard & Poor’s y Moody’s advierten que podrían calificar a Argentina en situación de suspensión de pagos técnica si los tenedores de bonos pierden dinero en el canje de deuda voluntario planeado por el Gobierno.
- 19 de noviembre: El Gobierno inicia la masiva reestructuración de su deuda pública. El riesgo país roza los 3.000 puntos. Dos días después, el ministerio de Economía decide prorrogar una semana el plazo de los tenedores locales de títulos para presentarse al canje de deuda y unos días más tarde retrasa de nuevo el plazo hasta el 7 de diciembre para que los inversores minoristas puedan participar plenamente.
- 3 de diciembre: El Gobierno limita a 250 dólares la cantidad semanal que podrá retirar cada ciudadano de su cuenta bancaria para frenar la fuga de capitales, medida que se populariza con el nombre de corralito financiero.
- 5 de diciembre: el FMI decide no conceder un préstamo de 1.260 millones de dólares ante la falta de cumplimiento de las metas fiscales de Argentina. El

Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) congelan préstamos de 1.230 millones de euros. Cavallo amplía a 1.000 pesos a la semana la cantidad de efectivo que pueden sacar los argentinos y a 10.000 el máximo que pueden sacar del país. Al día siguiente, el superministro admite que el país ha entrado en una virtual suspensión de pagos y se traslada urgentemente a Washington para negociar con el Fondo Monetario Internacional la concesión del préstamo. No lo consigue.

- 13 de diciembre: Huelga general en Argentina contra las impopulares restricciones bancarias. Al día siguiente, el viceministro de Economía, Daniel Marx, renuncia por motivos personales. Mientras, Argentina cancela los 700 millones de dólares en obligaciones y evita la suspensión de pagos. El FMI exige al Gobierno un Presupuesto 2002 creíble y prevé un retroceso del PBI en torno al 1,4%.
- El 19 de diciembre de 2001, el poder ejecutivo decreta el Estado de sitio para controlar los cientos de saqueos populares que, en vísperas de las fiestas de fin de año, amenazaban el orden de los principales centros urbanos del país. Más allá de la existencia de algunas zonas liberadas (que expresaban la gravitación del PJ sobre las fuerzas de seguridad), los saqueos tenían como protagonistas a los sectores populares empobrecidos que representaban más de la mitad de la población. En contra de las intenciones presidenciales, la respuesta fue una desobediencia civil generalizada al Estado de sitio.

Hasta entonces, el dato considerado por todos los actores del sistema gubernamental como un elemento de desestabilización era la expansión del movimiento piquetero protagonizado por un sector social que había crecido a ritmo acelerado en los últimos años: los desocupados. Se trataba de un fenómeno de organización y protesta popular sostenido por el surgimiento de organizaciones de trabajadores desocupados en casi todo el país. Las organizaciones de este movimiento, además del corte de rutas para exigir trabajo y negociar planes de asistencia estatal, contaban en su repertorio de acción colectiva con el bloqueo de grandes supermercados o distribuidoras en exigencia del reparto gratuito de alimentos.

Con el agravamiento de la crisis económica, las clases populares no eran las únicas perdedoras. Las medidas de urgencia, como el “corralito” (que, entre otras cosas, prohibía el retiro de depósitos bancarios), afectaban la propiedad de una clase media que

ya había enfrentado al gobierno con sus “cacerolazos”. En estas condiciones, lejos de aparecer como una medida de seguridad en defensa de la propiedad privada, la declaración del Estado de sitio fue interpretada como un gesto de autoritarismo y rechazada por amplios sectores sociales.

Así, en la noche del 19 de diciembre, se iniciaba una rebelión popular pacífica contra el nuevo giro autoritario que tomaba el gobierno. Desde la mañana del 20 de diciembre, cuando las cámaras de televisión transmitieron las imágenes de la represión a las Madres de Plaza de Mayo en manos de la policía montada, la protesta se transformó en una resistencia callejera desplegada en todo el país. La represión salvaje fue la respuesta desesperada de un gobierno nacional débil y aislado que no lograría terminar en pie esas jornadas. Dentro de sus límites programáticos, la resistencia popular contra el Estado de sitio y la represión policial resultó exitosa, aunque tuvo duras consecuencias: treinta y nueve personas fueron asesinadas en la Argentina entre el 19 y el 20 de diciembre.

3.4 El Contexto Socio-Económico

La crisis política y social argentina se materializó en una fuerte crisis financiera que afectó severamente su economía entre fines de los años noventa y principios de los 2000. Macroeconómicamente hablando, el período crítico se inició con la disminución del PBI (producto bruto interno) real en 1998 y terminó en 2002 con el final de la convertibilidad y el regreso al crecimiento del PBI. A pesa de ello, el origen del colapso de la economía de la Argentina, y sus efectos sobre la población, pueden encontrarse muchos años antes.

El 10 de diciembre de 1999, cuando asumió como presidente Fernando de la Rúa, la recesión ya se notaba con fuerza (1999 cerró con una caída del PBI del 4%). La estabilidad económica se convirtió en estancamiento económico (incluso deflación, en algunos casos) y las medidas económicas adoptadas no hicieron nada para impedirlo. De hecho, el gobierno continuó con las políticas de contracción económica de su predecesor. La posible solución (abandono del cambio fijo, con una devaluación voluntaria del peso) se consideró un suicidio político y una receta para el desastre económico. A finales del siglo, un espectro de monedas complementarias había surgido.

Mientras que las provincias habían emitido moneda complementaria en forma de bonos y letras para hacer frente a la escasez de dinero en efectivo, el mantenimiento del

régimen de convertibilidad provocó que esto se hiciera en una escala sin precedentes. Esto llevó a que fueran llamadas “cuasi-monedas”, siendo el más fuerte el Bono Patacón de la provincia de Buenos Aires. El Estado nacional también emitió su propia cuasi-moneda, el Bono Lecop.

Argentina pierde rápidamente la confianza de los inversores y la fuga de capitales fuera del país aumenta. En 2001, la gente, temiendo lo peor, comenzó a retirar grandes sumas de dinero de sus cuentas bancarias, convirtiendo pesos a dólares, enviándolos al extranjero, provocando una corrida bancaria. Luego, el gobierno promulgó un conjunto de medidas para restringir la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros.

Debido a estos límites bancarios y de los graves problemas que causó en algunos casos, muchos ahorristas argentinos se enfurecieron y salieron a las calles de las ciudades más importantes del país, sobre todo, Buenos Aires. Estas protestas se produjeron, principalmente, en 2001 y 2002. Al principio, los cacerolazos fueron simplemente manifestaciones ruidosas, pero pronto se incluyó la destrucción de propiedades y los saqueos, a menudo dirigida a bancos, empresas extranjeras privatizadas y empresas estadounidenses y europeas, especialmente las más grandes. Muchas empresas instalaron barreras de metal, porque las ventanas y fachadas de cristal estaban completamente rotas. Vallas publicitarias de empresas multinacionales, como Coca-Cola y otras, fueron destruidas por las masas de manifestantes en múltiples protestas.

Con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez el 7 de octubre de 2000, se produjo una crisis política que nunca pudo ser encauzada. Luego de los sucesos de diciembre de 2001, detallados anteriormente, se produce la renuncia del presidente De la Rúa. Tras los procedimientos de sucesión presidencial establecidos en la Constitución Nacional -y detallados más arriba-, se llega al nombramiento del entonces gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, quien declaró el default financiero, que significaba que Argentina se declaraba insolvente para pagar las deudas contraídas. Sin embargo, solo unos pocos días después de formalizar el default, se descubrió que Rodríguez Saá había pagado US\$ 150 millones al FMI.

Rodríguez Saá presentó un proyecto diseñado para preservar el régimen de convertibilidad, denominado la “tercera moneda”. Consistía en la creación de una nueva moneda no convertible, llamada Argentino, conviviendo con el peso convertible y el dólar estadounidense. La única diferencia sería que circularía como dinero en efectivo

(cheques, pagarés u otros instrumentos podrían ser nominados en pesos o en dólares, pero no en Argentino) y se utilizaría para el pago de salarios en la administración pública y jubilaciones y para financiar los planes sociales.

Se esperaba que la preservación de la convertibilidad restaurara la confianza pública, mientras que la naturaleza no convertible de esta moneda permitiría una medida de flexibilidad fiscal (impensable con el peso) que podría mejorar la agobiante recesión de la economía. Los críticos llamaron a este plan devaluación controlada. Había partidarios entusiastas del plan de la tercera moneda, entre ellos, Martín Redrado, quien posteriormente llegaría a ser presidente del Banco Central. Sin embargo, nunca pudo aplicarse porque el gobierno de Rodríguez Saá no pudo conseguir los apoyos políticos necesarios.

Rodríguez Saá, sin poder conseguir el respaldo político necesario para darle vida a su gobierno de transición, renunció antes que finalizara el año 2001. La Asamblea Legislativa fue convocada nuevamente el 2 de enero de 2002 y se nombró al ex gobernador y ex candidato presidencial, Eduardo Duhalde, en ese entonces Senador Nacional por la provincia de Buenos Aires.

3.5 Nivel de Bienestar Económico

En el medio de la crisis de 2001, la población argentina sufrió pérdidas importantes en sus niveles de bienestar económico y social, especialmente, en el Gran Buenos Aires. Como se puede observar en el cuadro 3, todos los indicadores son negativos. La pobreza crece de forma exponencial, hasta alcanzar un nivel nunca experimentado por la sociedad argentina en octubre de 2002. Lo mismo se puede observar con el índice de Gini, el cual evidencia una desigualdad en la distribución del ingreso creciente (máximo histórico, Octubre 2001: 0,531). Por último, los datos del PBI son acordes con la crisis social, la economía argentina se desploma entre 1999 y 2002 con un decrecimiento récord para el año 2002 (-10,9%).

Asimismo, la incertidumbre causada por las medidas del gobierno y por los varios cambios de moneda generó un malestar generalizado que se manifestó a través de cacerolazos, manifestaciones, protestas, saqueos, entre otros. Si se consideran estos elementos como señales o parámetros para la medición del bienestar (o en este caso, del malestar), se puede, entonces, considerar el período analizado como uno de nulo o bajo bienestar económico.

Cuadro 3: Índice de Pobreza, Coeficiente de Gini y Crecimiento del PBI en Argentina (1999-2002)

	Pobreza en %	Gini	PBI en %
May 1999	25,9	0,505	-3,4
Oct 1999	26,9	0,497	
May 2000	29,7	0,506	0.5
Oct 2000	28,9	0,513	
May 2001	35,7	0,520	-4,5
Oct 2001	38,3	0,531	
May 2002	53,0	0,552	-10,9
Oct 2002	54,3	0,518	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del EPH-INDEC

4. La Marcha Piquetera sobre el Puente Pueyrredón

Varias organizaciones planearon una movilización masiva para el 26 de junio de 2002, cuyas consignas eran: i) aumento general del salario; ii) una duplicación de 150 a 300 pesos (50 a 100 dólares estadounidenses, respectivamente) en el monto de los subsidios para los desocupados; iii) más alimentos para los comedores populares; y iv) solidaridad con la fábrica ceramista Zanón, ante el peligro de ser desalojada.

En dicha fecha, más de cinco mil manifestantes, pertenecientes a diversas organizaciones piqueteras y movimientos sociales del sur del conurbano bonaerense se dirigieron hacia el Puente Pueyrredón. El propósito de esta protesta era interrumpir la circulación, cuando fue reprimida por un violento operativo, a cargo de las fuerzas de seguridad nacionales y bonaerenses. El resultado de este despliegue, fue la muerte de dos jóvenes, varios heridos de bala y más de doscientos detenidos. Este evento fue denominado o dado a conocer por diversos periodistas como la masacre de Avellaneda.

Desde entonces, han proliferado diversos análisis sobre la planificación y ejecución de esta brutal represión policial. En la práctica, la consecuencia directa de estos hechos fue el anticipo del llamado a elecciones presidenciales, la renuncia a una posible candidatura a la presidencia por parte de Eduardo Duhalde y el traspaso de mando anticipado.

En la mañana del 26 de junio de 2002, cuando la columna de manifestantes llegó al puente Pueyrredón, ya se encontraba en el lugar un fuerte operativo de las fuerzas de seguridad y federales, impidiendo el acceso de los piqueteros a los principales puentes de ingreso a la ciudad de Buenos Aires, evitando así el aislamiento geográfico por su

frontera sur. Los manifestantes fueron desalojados del lugar violentamente por efectivos de la Policía Federal, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

El MTD (Movimiento de Trabajadores Desocupados) no logró cortar el Puente Pueyrredón, siendo desalojados previamente por la policía provincial. Entre los manifestantes, se encontraban dos jóvenes activistas: Maximiliano Kosteki (22 años, de la ciudad de Guernica) y Darío Santillán (21 años, de la ciudad de Claypole). Ambos estaban agrupados en la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón.

Maximiliano Kosteki fue asesinado en el hall de la Estación de trenes Avellaneda; Darío Santillán entró a la estación para socorrerlo, allí otro agente de la policía bonaerense le disparó por la espalda y cayó malherido a los pocos metros. Una cámara del noticiero de Canal 7 filmó el momento en que dos efectivos de la policía provincial dispararon sobre los manifestantes, que se encontraban separados del resto. También existen varias fotos del fotógrafo independiente Sergio Kowalewsky y del fotógrafo del diario Clarín Pepe Mateos. Esas evidencias resultaron clave en el curso de la investigación judicial.

Pese a la fuerte presión gubernamental que trató de disimular la responsabilidad policial y alegar que las muertes eran el resultado de una contienda entre facciones piqueteras, la cohesión de las organizaciones que habían sido reprimidas, posibilitó la generación de un terreno de alianzas que rápidamente se expresó en múltiples manifestaciones y, simultáneamente, se recolectó información que permitió construir un sólido relato de los acontecimientos. Asimismo, amplios sectores de la sociedad argentina expresaron un fuerte rechazo a la brutal represión, poniendo en cuestión el accionar y la capacidad del gobierno interino, el cual se encontró envuelto en una nueva crisis política, a sólo seis meses de haber asumido.

Para poder entender los hechos de Junio de 2002, es necesario recordar la llegada al poder de Duhalde como consecuencia de los acontecimientos políticos del 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando la presión de la revuelta popular que desembocó en la renuncia de Fernando de la Rúa, lo cual marcó un corte en la historia reciente.

La movilización de diversos sectores sociales fue percibido como una radicalización nunca antes vista en esta etapa histórica –a pesar del antecedente de múltiples conflictos provinciales durante la década de los noventa– al demandar la

renuncia del presidente con la consigna: “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”²⁵.

El estallido popular llegó luego de un período de cinco años de recesión económica, de ajuste fiscal, de pérdida de derechos sociales y laborales, de corrupción (tanto empresarial, política y como sindical) y de una fuerte dependencia política y económica del capital financiero internacional (Basualdo, 2006; Peralta Ramos, 2007). Con la salida del Presidente De la Rúa era evidente que el modelo económico inaugurado por el ex Ministro de Economía Martínez de Hoz en la última dictadura (1976-1983) y, luego profundizado por el ex Ministro de Economía Domingo Cavallo con las privatizaciones y el Plan de Convertibilidad, había llegado a su fin.

4.1 Las Víctimas

Maximiliano Kosteki nació el 3 de julio de 1979 en Lomas de Zamora. Tenía dos hermanas, Mara y Vanina. Estudió en la escuela con orientación artística Museo Sempere (en Burzaco), donde aprendió dibujo, pintura, escultura, cerámica, grabado, fileteado; pero lo que más le gustaba hacer era dibujar, pintar y escribir.

El 1° de mayo de 2002, Maximiliano Kosteki fue por primera vez a una manifestación, en Plaza de Mayo. Ese día conoció los proyectos del Movimiento de Trabajadores Desocupados de Guernica: un comedor, una huerta, una panadería y una biblioteca. Comenzó a ir a las reuniones. En las siguientes seis semanas donó todos sus libros. Un día apareció con un tambor-container de hierro con el que construyeron un horno de pan. También ayudó a construir un enrejado para proteger la huerta. Así transcurrió su militancia en el MTD —de pocas semanas—, hasta que llegó su primer y último piquete. Fue asesinado el 26 de junio de 2002.

Darío Santillán nació el 18 de enero de 1981 en el barrio Don Orión (en la ciudad de Claypole). A los 15 años aprendió primeros auxilios y en marzo de 1998 (a los 16 años) empezó a militar en su escuela secundaria: tuvo su primera actividad política en una agrupación de estudiantes secundarios de la zona de Quilmes y de Solano (donde estaba cursando la escuela secundaria). En el año 2000, su pequeña

²⁵ Desde 1998, a medida que se iba profundizando la crisis económica y social, y mientras crecía el descontento de la sociedad con la dirigencia política, sobre todo, entre los sectores populares y medios, durante las manifestaciones se fue popularizando dicha consigna. Esta frase fue usada tanto por los movimientos sociales durante sus protestas como también por la clase media en sus manifestaciones, por ejemplo, durante la noche que el Presidente De la Rúa decretó el estado de sitio y la ciudadanía salió a las calles, o frente a los bancos por la retención de sus ahorros.

organización confluyó con otras para fundar el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) de Almirante Brown, que luego se integró a la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, en homenaje al trabajador salteño asesinado durante un piquete en noviembre del año 2000. Pasó los últimos dos años y medio de su vida dedicándose a organizar a los desocupados del barrio Don Orione, en Claypole, donde vivía. Ayudó a construir casas como albañil, y colaboró en la organización de las bibliotecas populares en cada barrio. Trabajó todo el 2000 con los Movimientos de Desocupados, primero en Claypole y en el año 2002 se mudó a la ciudad de Lanús, donde militó en el MTD de esa ciudad. Siguió formando parte de la coordinadora Aníbal Verón, en la cual confluían distintos movimientos de la zona sur del Gran Buenos Aires.

En junio de 2002 participó en la toma del puente Pueyrredón. En el MTD de Guernica, en tanto, militaba desde hacía dos meses Maximiliano Kosteki, que planeaba estudiar Bellas Artes en la Universidad de La Plata. El 26 de junio, Santillán, al igual que Kosteki, fue asesinado brutalmente por la policía en las cercanías de la ex Estación Avellaneda del Ferrocarril Roca.

4.2 El Contexto Político

En un contexto caracterizado por un gran malestar popular contra toda la clase dirigente, el gobierno de Duhalde fue presentado como el último recurso para sacar a la argentina de esta gran crisis social, política y económica, la cual por momentos llegó a poner en cuestión la legitimidad del régimen. Morales Solá (2002), en un artículo publicado en el diario La Nación, describió al gobierno entrante como “(...) la última oportunidad para una solución incruenta de la monumental crisis argentina. (...) Cualquier otro presidente, habría tropezado de inmediato con la rebelión social”. Estas palabras expresaban la esperanza que distintos sectores dominantes depositaban en la figura del Presidente Duhalde, para controlar y conducir a las clases populares del conurbano con la ayuda del aparato político del peronismo bonaerense.

El nuevo gobierno decidió enfrentar esta crisis consensuando con los principales partidos políticos. Para ello, incorporó algunas figuras de la UCR y el FREPASO al gabinete, con el objetivo de ampliar la base de sustentación y legitimidad del nuevo gobierno, y así intentar superar los conflictos existentes al interior del Estado y la

federación con actores con capacidad de veto político; como por ejemplo, con la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los gobernadores.

Ante la crisis del modelo económico neoliberal, el gobierno decidió tomar un nuevo rumbo. En tal sentido, declinó del proyecto de dolarizar la economía argentina y procedió a devaluar. Este nuevo modelo se denominó a sí mismo como “neodesarrollismo”, es decir, “un modelo de economía de mercado agroindustrial, minero y energético abierto” (Godio, 2003: 56). A lo largo de los primeros seis meses del 2002, esta transición económica estuvo demarcada por complicadas disputas y negociaciones sectoriales.

Duhalde arribó al gobierno como el único capaz de garantizar el orden en el conurbano bonaerense. A pesar de ello, en los primeros seis meses de su gobierno, se encontró frente al reto de sosegar el desaliento de una clase media enfurecida con los bancos por la pérdida de sus ahorros y, simultáneamente, intentar concretar un acuerdo de refinanciación con el FMI. En febrero de 2002, Remes Lenicov anunció un plan económico en el cual proponía una fuerte transferencia de ingresos desde los ahorristas hacia los grandes deudores empresariales. Pese a estos esfuerzos de razonabilidad con el sector financiero internacional, en cuanto surgían indicios de un posible giro hacia políticas de promoción del mercado interno, y dirigidas a mejorar los ingresos de los sectores bajos y medios, el sector financiero replicaba con corridas cambiarias que buscaban desestabilizar al gobierno. Así transcurrieron los primeros meses de gobierno, hasta que con la llegada de Roberto Lavagna al Ministerio de Economía, el gobierno pudo conseguir ciertos niveles de estabilidad económica.

4.3 El Contexto Socio-Económico

Desde el punto de vista social, la crisis era tan profunda que la idea de desintegración social estaba presente tanto entre el gobierno, la oposición y la opinión pública. A pesar de que el gobierno promovió una ley ómnibus, la cual introducía medidas paliativas al fuerte incremento de la desigualdad social causada por la devaluación, la cuestión de la pesificación asimétrica de los depósitos y el corralito bancario, junto a la retención de los plazos fijos (corralón), eran las principales problemáticas de los sectores medios. Estos, espontáneamente se fueron organizando en asambleas barriales y se movilizaban reclamando la inconstitucionalidad de todas estas medidas. Asimismo, exigían el fin del ajuste y la devolución de sus depósitos. Este

nuevo actor social no tenía ninguna expresión de síntesis política, a pesar de ello, crecía a gran velocidad y empezaba a converger con los reclamos del movimiento piquetero. El movimiento piquetero estaba más organizado y se encontraba impulsado por el fuerte deterioro de las condiciones de vida de sus integrantes, tampoco lograba construir una síntesis política o de unidad.

A partir del 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando el rechazo al modelo económico neoliberal se había generalizado entre la población argentina, el movimiento piquetero comenzó a ganar legitimidad social, la cual tiempo atrás habría sido casi impensada. A pesar de la existencia de múltiples manifestaciones, diversas y desarticuladas, a medida que la crisis se profundizaba, se evidenciaba una posible convergencia entre los pequeños ahorristas de clase media, los cuales muchos eran profesionales, trabajadores estatales, jubilados y trabajadores desocupados, y los trabajadores pertenecientes a la economía popular que integraban los diversos movimientos piqueteros y los trabajadores de fabricas recuperadas o cooperativas que buscaban mantener las fuentes de trabajo.

La propensión al encuentro por parte de estos heterogéneos grupos, encendió algunas luces de alerta en el gobierno. Con el objetivo de contener y abrir un espacio de diálogo, el gobierno organizó una Mesa de Diálogo Argentino con referentes de la Iglesia y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, invitando también a organizaciones civiles y a los movimientos sociales. A pesar de la amplia convocatoria, muchos movimientos sociales quedaron afuera.

Con esta estrategia, parecía que el gobierno intentaba trabajar políticamente las diferencias existentes entre las diversas organizaciones piqueteras. El eje matancero, integrado por la Federación de Tierra y Vivienda, cuyo conductor era D'Elía y la Corriente Clasista y Combativa, conducida por Alderete, ambas organizaciones de gran importancia e influencia en el municipio de La Matanza, participaron de la Mesa de Diálogo Argentino, distanciándose así de otras organizaciones piqueteras que no habían sido convocadas. De esta manera, se buscaba dar la imagen de la existencia de un grupo piquetero dialoguista y otro duro, con el cual resultaba difícil poder establecer acuerdos políticos.

La estrategia del oficialismo mostraría diversas limitaciones, dado que un universo significativo de actores quedaría excluido de las estructuras organizacionales que constituían el eje matancero. Asimismo, el inconveniente que tenía el gobierno para negociar con las organizaciones piqueteras, llamadas por la opinión pública como duras,

no tenía tanta relación con su intransigencia ideológica, sino más bien con las limitaciones de la política redistributiva planteada y, asimismo, dado que existían organizaciones piqueteras con altos niveles de autonomía política, esto dificultaba posibles acuerdos. Por ejemplo, el Bloque Piquetero y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, a pesar de tener grandes diferencias internas en lo que concierne a ideología, funcionamiento y estructura, concordaban que el movimiento piquetero tenía la obligación de enfrentar estas lógicas de la negociación desde arriba, que era impulsada desde los comités de crisis de los municipios bonaerenses y desde la Mesa de Diálogo Argentino. Para este tipo de organizaciones, estas acciones buscaban limitar la acción política del movimiento al forzar una institucionalización de la gestión de lo social.

El objetivo de las manifestaciones del 26 de junio era el corte de los accesos de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, a sabiendas que este accionar era complicado, en el marco de una fuerte presión sobre un gobierno que no había protagonizado hasta ese momento grandes hechos de represión. Algunos representantes del gobierno nacional calificaron la protesta de intolerable. El Secretario de Seguridad Juan José Álvarez señaló que “el tema de los piquetes y del posible corte simultáneo de los accesos a la ciudad es una de las mayores preocupaciones del Gobierno en lo relativo al conflicto social, que ya registró más de 11 mil manifestaciones en los primeros cinco meses del año” (Clarín, 19/06/2002). El funcionario advirtió que, de cortarse todos los ingresos de manera simultánea, el gobierno consideraría este accionar como “una acción bélica” (Clarín, 19/06/2002). Simultáneamente, desde algunos sectores del establishment sostenían que el Gobierno tenía una actitud demasiado paciente frente a las protestas y reclamaban acciones concretas contra los piqueteros duros.

En este contexto, caracterizado por un amplio malestar social, político y empresarial, y luego de agotadas diversas tentativas de negociación, el 26 de junio de 2002, en el marco de un plan de lucha nacional, la Coordinadora Aníbal Verón y el Bloque Piquetero, junto a otras organizaciones, como Barrios de Pie y el MIJD, que habían dejado el eje matancero, decidieron salir a la calle. El problema de la legitimidad del movimiento piquetero y la posibilidad de poner algún tipo de límite a la transferencia de ingresos generada por la devaluación y las medidas, eran algunos de los reclamos.

4.4 Nivel de Bienestar Económico

La fase recesiva que se inició a mediados de 1998 alcanzó su mínimo para el PBI en el primer trimestre de 2002. Pasaron sin éxito las políticas adoptadas en 2000, orientadas, básicamente, a recuperar el crecimiento económico con ajuste fiscal, subestimando la restricción que imponían la ya pesada carga de la deuda y la sobrevaluación cambiaria subyacente. Y también fracasaron las sucesivas medidas tomadas a lo largo del año 2001, en medio de la profundización de la crisis financiera, lo cual preanunció el abandono definitivo del régimen de convertibilidad de la moneda argentina que había regido en los once años anteriores.

Como se pudo ver en los párrafos anteriores, este período también fue caracterizado por bajos niveles de bienestar económico a causa de los efectos de las crisis anteriores y de las dificultades que tuvo el gobierno del Presidente Duhalde para encausar la crisis económica, social y política²⁶. Durante los primeros meses de este gobierno, muchas organizaciones y personas autoconvocadas se movilizaron para salir a la calle y protestar reclamando por sus derechos.

A nivel económico, la actividad sufrió una de las mayores caídas en la historia argentina. El PBI a precios constantes se derrumbó 10,9% (caída similar a la registrada en el año 1914 y superior a la de los años 1931 y 1932), y con ello se deterioraron ostensiblemente los indicadores sociales. El desempleo alcanzó, en mayo de 2002, una tasa del 21,5% para el total de aglomerados urbanos, y la proporción de la población por debajo de las líneas de pobreza e indigencia superó incluso los niveles que hubo con la hiperinflación de fines de los años ochenta. La caída del PBI a precios constantes estuvo acompañada por un desmoronamiento aún mayor del consumo total (-12,9%), particularmente del consumo privado (-14,9%). La inversión y las importaciones tuvieron caídas aún mayores (-36,1% y -49,7%, respectivamente). Solamente las exportaciones mostraron una modesta suba de 3,2% a valores constantes. Cabe aclarar que las mencionadas son variaciones entre promedios trimestrales de los años 2001 y 2002.

²⁶ Si bien durante los primeros meses de gestión el gobierno de Duhalde tuvo muchas dificultades económicas, financieras y sociales, donde los asesinatos de Kosteki y Santillán pusieron al gobierno en una situación de jaque, hacia el final del año 2002 algunas variables se fueron acomodando. Esto posibilitó que en el año 2003 la economía argentina comenzara a crecer y a evidenciar mejoras en los indicadores sociales y de empleo. El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner, con el apoyo de Duhalde, asume la Presidencia de la Nación en un contexto de tranquilidad social que un año atrás hubiese sido imposible de imaginar.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizadas durante 2002 por el INDEC revelaron, si se considera el promedio de las dos encuestas anuales, una agudización del problema del empleo con respecto al año 2001. En igual sentido, se evidenció el incremento de los niveles de indigencia y de pobreza.

La desocupación abierta para el conjunto de aglomerados urbanos cubiertos por la EPH creció, entre 2001 y 2002, en 289 mil personas al considerar los promedios anuales. El 86% de este incremento se concentró en el área metropolitana del Gran Buenos Aires y en las ciudades de la región Pampeana.

A partir del año 2002, el INDEC comenzó a elaborar un Índice de Salarios (IS) con periodicidad mensual. De acuerdo con la evolución de dicho indicador y la del Índice de Precios Al Consumidor, el salario real de los trabajadores se deterioró 19% en 2002 con relación al cuarto trimestre de 2001.

Según la información básica proveniente de las declaraciones juradas realizadas por las empresas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el promedio mensual de puestos de trabajo asalariados declarados al cuarto trimestre de 2002 ascendió a 4.308.166, cifra que resulta 6,7% menor que la del mismo trimestre del año anterior. Si bien la remuneración promedio mensual fue de \$1.088 para el trimestre (lo que revela un incremento de 9,3% respecto del cuarto trimestre de 2001), es resultado de la continua caída de los puestos de trabajo correspondientes a los tramos de ingreso inferiores.

En base a un informe del Ministerio de Trabajo de la Nación²⁷, durante el 2002, la evolución de los puestos declarados presenta una variación interanual negativa del 9%, en tanto las remuneraciones medias se incrementan en 5,1% con relación a 2001.

5. Conclusión

Los hechos ocurridos en las puebladas de Plaza Huincul y Cutral-Có son un ejemplo del ya mencionado aumento de la conflictividad social. Además, en ese marco se produce el desplazamiento del conflicto laboral desde el área industrial al sector público, generando un problema para los representantes del Estado en sus diferentes niveles, municipal, provincial y nacional, quienes tuvieron que responder por los conflictos en la relación capital-trabajo. Se producen nuevas formas de movilización de los actores que lograron incorporar la cuestión del desempleo a la agenda pública. Éstas

²⁷ Extraído de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_02_completo.pdf

fueron múltiples, diversas y, en algunos casos, novedosas. Entre las nuevas formas de protesta, se mencionan las ollas populares, las marchas, las demandas por ayuda alimentaria, entre otras.

Sumado a las consecuencias de la protesta y al aumento de la conflictividad social específicamente, el problema del empleo adquiere una relevancia inusual en este contexto, debido a que el aumento de la desocupación se asocia a otros problemas en la sociedad: principalmente, el aumento de la vulnerabilidad social. Esto, además, es otro de los motivos por el cual la cuestión de la desocupación se constituye en el tema de la agenda del gobierno. Asimismo, la demanda de empleo, socialmente problematizada, genera otro tipo de movilizaciones que no tienen como objetivo interpelar directamente al actor estatal, sino que se constituyen como políticas de orden privado referidas a la cuestión del desempleo, como por ejemplo, los movimientos de trabajadores autoconvocados, las ferias de trueque, las fábricas recuperadas, comedores populares, panaderías comunitarias, etc. Así también, otras organizaciones comunitarias establecieron lazos con ONGs y fundaciones y tendieron a articularse en redes con otras organizaciones comunitarias no estatales.

Pereyra y Svampa (2003) y Merklen (2005) hacen referencia a un modelo de acción territorial que responde a las nuevas formas de auto organización de lo social, desvinculadas de la acción sindical tradicional. Aquí, el planteo de estas autoras coincide con lo mencionado anteriormente, puesto que el conflicto del trabajo se traslada desde la fábrica o unidad de producción, al barrio y a la calle, al espacio público; se conforman nuevas formas para interpelar al Estado como receptor de los reclamos, generándose un traslado del ámbito del conflicto que anteriormente era viabilizado por el sindicato frente a la patronal.

Estas nuevas modalidades de acción colectiva se construyen como formas alternativas de resolución de la problemática del desempleo que, al margen de la toma de posición por parte del Estado específicamente, lograron la incorporación de la problemática de la desocupación en la agenda pública estatal. Según Pereyra y Svampa, el movimiento piquetero resulta de “una nueva experiencia social comunitaria vinculada al colapso de las economías regionales y a la privatización acelerada de las empresas del Estado realizada en los 90; (...) remite a la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano bonaerense y ligada a las lentas y profundas transformaciones del mundo popular, producto de un proceso de desindustrialización y empobrecimiento creciente de la sociedad argentina que arrancó en la década de los 70. (...). En rigor, podríamos decir

que el movimiento piquetero nace allí donde la desarticulación de los marcos sociales y laborales se realiza de manera brusca y vertiginosa, allí donde la experiencia de la descolectivización adquiere un carácter masivo, allí donde el desarraigo tanto como la desocupación reúnen en un solo haz un conglomerado heterogéneo de categorías sociales” (Pereyra y Svampa, 2003: 17).

A raíz de lo mencionado anteriormente, la participación de diversos grupos y actores sociales en un conjunto de transformaciones de la protesta social, y la magnitud que alcanza la problemática del desempleo, provocaron la introducción de la cuestión social del empleo en la agenda pública estatal. El grado de movilización y organización de las clases populares provocaron la problematización de la estructura social como contexto de elaboración de la agenda pública. “A comienzos de los 90, los sistemas de acción colectiva trasvasaron por un momento de inflexión histórico, visible tanto en el declive de las formas tradicionales de huelgas como en la emergencia de nuevos repertorios de acción, ligados a movimientos de presión local, de carácter disperso, que pronto comenzarían a alternar cada vez más con acciones espontáneas y semi-organizadas de explosión social” (Pereyra y Svampa, 2003: 22).

Las principales transformaciones en la configuración de la protesta se registran en el período posterior a la crisis hiperinflacionaria de 1989, en el contexto de implementación acelerada de las reformas neoliberales impulsadas por el gobierno de Carlos Menem. En ese primer lustro de la década de los noventa, el número de protestas decrece y se ubica por debajo del promedio de 400 por año si se considera el período 1989-2001. En 1997, se registra un notable incremento en el volumen de protestas (524 protestas superando por 124 al promedio) en un marco de oportunidad política definido por la formación de la UCR y la Educación, para el Trabajo, la Justicia y la Educación, como oposición política con reales posibilidades electorales, la cual de hecho triunfó en las elecciones legislativas de aquel año. Simultáneamente, se evidenció el surgimiento de las protestas piqueteras en el interior del país como nuevo repertorio de confrontación centrado en el corte de ruta. En ese marco, se va conformando un espacio de resistencia a las consecuencias de las reformas de mercado que, combinado con la persistente crisis financiera del modelo de convertibilidad y los sucesivos ajustes fiscales, desemboca en la crisis de 2001-2002.

Es interesante observar que la protesta sindical no fue predominante hasta la crisis de 2001. Si se considera el rango de protestas sindicales, observamos que, en 1989 los sindicatos participaron del 74 por ciento de las protestas realizadas ese año, mientras

que en 2003 sólo del 16 por ciento. Durante el último semestre del gobierno de Alfonsín (enero-julio de 1989), los sindicatos participaron en 7 de cada 10 protestas. Esa proporción se redujo a la mitad durante el segundo mandato de Menem (36%).

La diferencia entre estos dos períodos se tradujo en un incremento relativo de las protestas con participación de organizaciones civiles, que pasaron de un 13 por ciento durante el último semestre de Alfonsín a un 40 por ciento de las protestas durante el segundo mandato de Menem. Los actores más significativos dentro de esta categoría son, por ejemplo, “vecinos y pobladores”, “organismos de derechos humanos”, “familiares de víctimas”, “estudiantes”, entre otros. Así, las protestas sociales protagonizadas por organizaciones piqueteras y de desocupados tienen, en 1997, un primer punto de crecimiento y, dos años más tarde, comienzan una progresión sostenida hasta alcanzar, en el foco de la crisis, un 23 por ciento de las protestas.

En lo relativo a las demandas de las protestas, la caída de las demandas salariales en el período 1989-1997 es aún más pronunciada que la retracción de la participación sindical en la protesta, pasando de un 55 por ciento al comienzo del período a menos de un 10 por ciento en 1997. Algo similar ocurre con la huelga como formato de la protesta que pasa de representar un 65 por ciento de los formatos en el año 1989 a sólo el 10 por ciento en 1997. Más allá de las oscilaciones posteriores, estos elementos son determinantes en la transformación del escenario de la protesta durante estos 30 años de vida democrática. Así, desde el período precrisis de 2001 en adelante, serán otras demandas —junto con aquellas más típicas del mundo del trabajo— las que informen la movilización: las demandas por seguridad social (educación, previsión y salud), política asistencial, derechos humanos y justicia y aquellas referidas al modelo económico y al funcionamiento de las instituciones representativas, entre las más importantes.

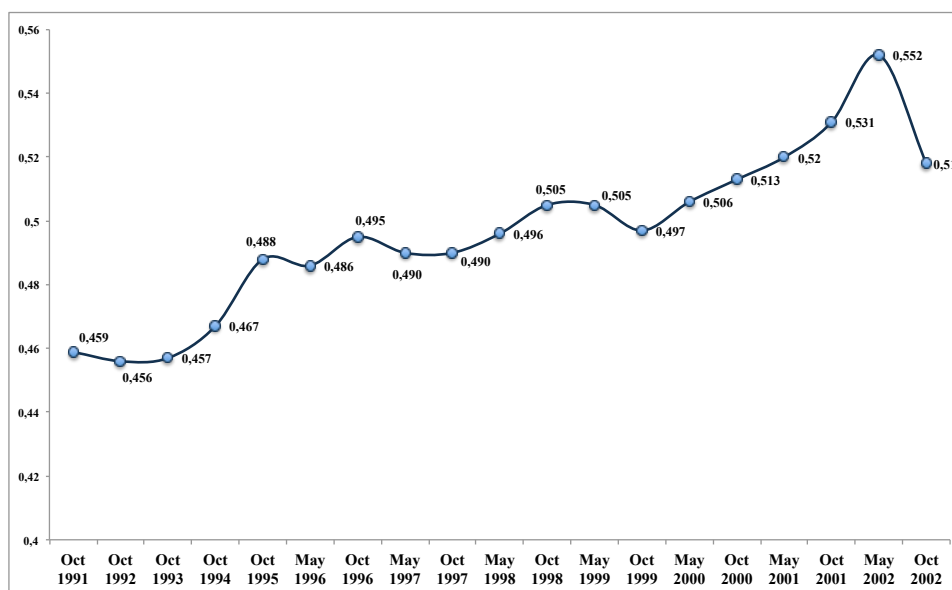
Como se puede observar, el nivel de bienestar de la población argentina en este período (1997/2002) fue bajando sensiblemente a causa de las privatizaciones, la apertura indiscriminada de la economía, la sobrevaluación del peso, lo que produjo despidos masivos, un incremento exponencial del desempleo y de la pobreza. Estos elementos se combinaron en los hechos de la pueblada de Plaza Huincul y Cutral Có donde hubo una fuerte intervención por parte del Estado en el control de la protesta social que culminó con la muerte de la maestra Teresa Rodríguez. En este episodio se evidencia la ecuación entre bajo nivel de bienestar y represión.

La crisis del 2001 también tuvo como impronta una fuerte intervención por parte del Estado en la represión de la protesta social. Cabe recordar que el ex Presidente De la

Rúa declaró el Estado de sitio, lo que fue interpretado como un gesto desproporcionado y fue ampliamente rechazado por diversos sectores sociales. Esto culminó con los hechos ocurridos en la Plaza de Mayo durante las jornadas del 19 y 20 de diciembre que causaron la muerte de varias personas resultado de la represión policial. Este caso fue analizado y también satisface la hipótesis del presente estudio.

Los primeros meses del gobierno del presidente Duhalde, si bien no se caracterizaron por una fuerte represión de la protesta social, durante la marcha piquetera del Puente Pueyrredón los manifestantes fueron desalojados violentamente por las fuerzas de seguridad: la Policía Federal, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina. El resultado de este despliegue fue la muerte de dos jóvenes, más de treinta heridos de bala y cerca de doscientos detenido.

Gráfico 1: Evolución del Coeficiente de Gini en la República Argentina (1991-2002)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del EPH-INDEC

Por último, si se analiza el coeficiente de Gini para Argentina durante estos años, podemos ver que éste comienza a subir fuertemente a partir del año 1994 hasta llegar a un pico histórico de 0,552 en mayo del 2002. A partir del Gráfico 1, se puede observar que en la segunda parte de la década de los noventa comenzó a darse un aumento dramático de la desigualdad en Argentina. Contextualizando con los casos estudiados se puede señalar que durante el mismo periodo se ve un recrudecimiento de la represión a la protesta social. Para el año 1997, año en que se sucedieron los eventos de Plaza

Huincul y Cutral-Có, el Coeficiente de Gini había aumentado significativamente (0,490) respecto a los valores de 1991 (0,459). En el año 2001, año de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa y la fuerte represión en Plaza de Mayo, el Coeficiente de Gini alcanzó los 0,520, el coeficiente más alto hasta ese momento. Sin embargo, el pico histórico llegó en el año 2002, cuando alcanzó el 0,552; año en que se produjo la toma del puente Pueyrredón y los asesinatos de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki.

En síntesis, en base a lo desarrollado a lo largo de este capítulo, parecería existir una relación positiva entre debilitamiento de las condiciones de bienestar social y aumento de la violencia por parte de las fuerza de seguridad estatales.

CAPÍTULO 3: PROTESTA SOCIAL Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA. MÍNIMA A FUERTE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROTESTA SOCIAL (2003-2010)

1. Introducción

El segundo período bajo análisis abarca el segmento temporal que va desde el año 2003 hasta el año 2010. Este segmento comienza con una mínima intervención del Estado en la represión de la protesta social, pasando a una moderada intervención en el año 2008, para concluir con una fuerte intervención hacia el final del ciclo en el año 2010.

Al igual que el Capítulo 2, éste se estructura a partir de tres apartados y una conclusión. En cada uno de los apartados, se aborda en detalle un caso. En el primero, se analiza la IV Cumbre de las Américas; en el segundo, el conflicto con el campo que aconteció entre marzo y julio del 2008 y, en el tercer apartado, la toma del Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires del año 2010. Como se verá, en comparación con el anterior período analizado, las fuerzas del orden actuaron de diferente manera en lo que respecta a represión y contención de la protesta social.

Con el objetivo de realizar un análisis sistemático de los tres casos seleccionados, cada apartado posee la misma estructura argumentativa. Primero, se describen los hechos; luego, se abordan las víctimas y, por último, se realiza un análisis sobre el contexto económico, político y social, y sobre los niveles de bienestar de la población.

A partir del año 2003, se observa cómo el Estado reduce al mínimo su participación en la represión de la protesta social. Muestra de ello, es que no se producirán hechos de represión violenta con víctimas fatales hasta el año 2010.

En el año 2005, se lleva a cabo en la ciudad de Mar del Plata la IV Cumbre de las Américas, hecho que produjo una serie de sucesos violentos, protestas y destrozos en pleno centro de la ciudad anfitriona. Durante toda la cumbre, si bien existieron diversas protestas sociales y hechos violentos, las fuerzas de seguridad y las federales no realizaron detenciones masivas o actos de represión. Más tarde, en el año 2008, se produce un largo y complicado conflicto con el campo, donde el Estado empieza a dar muestras de intervención en el control de la protesta social. Sin llegar a producir víctimas fatales, se detuvo a varios dirigentes de las entidades rurales y se produjeron desalojos violentos en diversas rutas. En el año 2010, se cierra este período con una

fuerte intervención por parte del Estado nacional y del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el resultado de tres víctimas fatales.

A diferencia del período 1997-2002 analizado en el Capítulo 2, donde la respuesta del Estado en la contención de la protesta social fue hacia una única dirección; en el período 2003-2010 se observa cómo, a medida que las condiciones sociales se fueron deteriorando, comenzó un cambio en lo que respecta al accionar de las fuerzas del orden en materia de protesta social. Durante estos años, se evidencia con claridad cómo, a medida que los indicadores de bienestar fueron cambiando, también fueron mutando las respuestas por parte del Estado.

Por último, se concluye y se realiza una síntesis de los hechos y de las evidencias encontradas.

2. IV Cumbre de las Américas. Mínima Intervención en la Protesta Social

En noviembre de 2005, tuvo lugar en Argentina, en la ciudad de Mar Del Plata, la IV Cumbre de las Américas, a la cual concurreó el presidente de aquel entonces de los Estados Unidos, George W. Bush. En el momento en que el ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, se encontraba dando su discurso de inauguración, un grupo de manifestantes, integrado por militantes de izquierda y piqueteros, intentaron penetrar en la zona de exclusión de la cumbre atravesando el vallado policial, ante lo cual la policía reaccionó arrojando gases lacrimógenos. Frente a esta circunstancia, los manifestantes retrocedieron y comenzaron a destrozar locales comerciales ubicados en los alrededores de la sede donde se llevaba a cabo la cumbre. Los diversos activistas incendiaron una de las sucursales del Banco Galicia, ante la atenta mirada de periodistas de todo el mundo. También fue destruido y saqueado un local de los famosos alfajores marplatenses Havana y otros comercios ubicados sobre la céntrica avenida Colón. A pesar de estos hechos, las fuerzas de seguridad no intervinieron, ni reprimieron.

Simultáneamente, en la Ciudad de Buenos Aires también se produjeron algunos disturbios, pero, al igual que en Mar del Plata, hubo una mínima intervención por parte de las fuerzas de seguridad.

2.1 Los Hechos

La IV Cumbre de las Américas fue un evento crucial en el desarrollo de la política exterior para América Latina, dado que perfiló las relaciones internacionales y

los principales aliados para el cono sur. En la Cumbre, participaron todos los Estados de América, con la excepción de Cuba, que fue excluida por la OEA luego de la Revolución. Todos los presidentes se reunieron en la ciudad de Mar del Plata, en la costa atlántica de la Provincia de Buenos Aires, con la intención de tratar el desarrollo regional. No obstante haberse programado una agenda inicial, ésta fue desviada por presión de los gobiernos de EE.UU y Canadá para tratar el tema del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).

La Cumbre fue ampliamente resistida por distintos actores sociales de la Argentina y de Latinoamérica, especialmente, por la presencia del ex Presidente Norteamericano George W. Bush, a punto tal que se organizó paralelamente una anti-cumbre, llamada III Cumbre de los Pueblos. Esto motivó la realización de un denso operativo de seguridad en la ciudad de Mar del Plata para contener y manejar los posibles disturbios.

En la anti-cumbre o contra-cumbre, se trataron temas de ámbito social en diferentes foros desde ópticas alternativas, críticas y hasta antagónicas respecto de la Cumbre de las Américas. Se escucharon reiteradamente las consignas “No a Bush” y “No al ALCA”, y se hizo hincapié en la Alternativa Bolivariana para América (ALBA). La cumbre terminó con una marcha encabezada por Diego Armando Maradona, ex jugador de fútbol argentino; Hugo Chávez, presidente de Venezuela; el diputado Miguel Bonasso; organismos de derechos humanos; Adolfo Pérez Esquivel, ciudadano argentino Premio Nobel de la Paz de 1980; Silvio Rodríguez, cantautor cubano; Manu Chao, cantante y activista francés; Evo Morales, en aquel entonces sindicalista y activista boliviano y candidato a la presidencia de Bolivia²⁸; y las Madres de Plaza de Mayo, todos en repudio de la presencia del Presidente de los estadounidenses en suelo argentino y contra la puesta en marcha del ALCA.

2.2 Víctimas

A pesar de que se produjeron desmanes y, prácticamente, una toma de la ciudad de Mar del Plata por parte de los manifestantes anti-cumbre, no hubo víctimas fatales como consecuencia de los disturbios. Ello se debió, fundamentalmente, a la casi nula intervención de las fuerzas de seguridad ante los diversos disturbios.

²⁸ Evo Morales fue electo Presidente de Bolivia en el año 2005. Asumió la Presidencia en enero de 2006. En noviembre de 2019, las fuerza armadas, en alianza con algunos sectores de la sociedad civil, realizaron un golpe de Estado en Bolivia. Evo Morales tuvo que abandonar el país para exiliarse primero en México y luego en la Argentina.

2.3 El Contexto Político

Después de la violenta represión en el Puente Pueyrredón en junio de 2002, que le costara la vida a Maximiliano Kosteki y a Darío Santillán, el entonces presidente Duhalde se vio forzado a convocar a elecciones. El 27 de abril de 2003, la fórmula Kirchner-Scioli, del Frente para la Victoria, obtuvo 4.312.517 votos (22,24 %), resultando superado por la fórmula Menem-Romero, de la Alianza Frente por la Lealtad-UCeDe, que obtuvo el 24,3%. Este resultado habilitaba a una segunda vuelta entre ambos candidatos.

Luego de la primera vuelta electoral, Kirchner visitó al presidente del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y al de Chile, Ricardo Lagos, ante quienes ratificó sus intenciones de fortalecer el Mercosur, tal como lo había prometido en el plan de gobierno que había presentado poco tiempo antes de las elecciones. Asimismo, durante su gira internacional planteó la necesidad de recuperar un Estado activo y presente en materia económica, productiva y social.

La segunda vuelta electoral debía realizarse el 18 de mayo de 2003. Sin embargo, no tuvo lugar, dado que, el 14 de mayo de 2003, el ex-presidente Menem - después de una larga cadena de rumores y desmentidos- anunció su decisión de renunciar a su candidatura, lo que automáticamente convirtió a Kirchner en presidente electo. Kirchner accedió a la presidencia con el nivel de votos más bajo en la historia del país (22,24%). El 25 de mayo de 2003 prestó juramento ante la Asamblea legislativa, para convertirse en el 51º presidente de la República Argentina.

En líneas generales, podría decirse que, a partir del 2003, el gobierno de Kirchner buscó devolverle un rol protagónico al Estado, retomando algunas cuestiones del período anterior a 1976; retomando postulados políticos y sociales del llamado Estado de Bienestar y políticas económicas de tipo desarrollistas o keynesianas²⁹.

²⁹ Según Isuani (2010), el nacimiento del Estado de Bienestar respondió a motivaciones de índole política y social, mientras que el Estado keynesiano tuvo como principal foco el crecimiento económico. El autor sostiene que el Estado de Bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo, o de la población en su conjunto, y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. En cambio, el Estado keynesiano surge como una necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital. Su principal preocupación es, por tanto, el ámbito de la acumulación de capital, de la producción y de la distribución del ingreso. En síntesis, podría decirse que el Estado keynesiano surge por determinantes eminentemente económicos, mientras que el Estado de bienestar, por razones fundamentalmente políticas, vinculadas con un proceso histórico de democratización social. Ambos responden a lógicas distintas y no es correcto considerar al Estado keynesiano como sinónimo de Estado de bienestar.

Las primeras medidas impulsadas por el gobierno buscaron reducir la desocupación, la generación de empleo, el aumento de sueldos, jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y mejorar los ingresos a través de diversas estrategias. Asimismo, se produjo un mayor acercamiento entre el gobierno y los movimientos sociales. Por otro lado, y a diferencia de la década de los '90, el Estado nacional interviene como un jugador más en la política económica, por ejemplo, a través de la fijación del valor del dólar, con las paritarias salariales, impuestos a los derechos de exportación, entre otros.

El mandato del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), desde el principio, generó cercanía con los movimientos sociales y piqueteros. A modo de ejemplo, éstos estaban representados por Luis D'Elía (de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat), Emilio Pérsico (Movimiento Evita), Juan Carlos Alderete (Corriente Clasista y Combativa) y Humberto Tumini (Libres del Sur)³⁰. Estos movimientos piqueteros serían la fuerza de base con la que Kirchner concertaría y actuarían como contrapeso al sector del Partido Justicialista que aún no controlaba. Durante estos años, los movimientos sociales adquirieron una relevancia como nunca antes habían tenido.

Estas organizaciones habían presentado una serie de pedidos en común: mantener planes sociales vigentes, construir viviendas en barrios pobres, desprocesamiento de militantes enjuiciados, juicio a los responsables por la muerte de una decena de dirigentes sociales desde 2001 y la restitución de 25.000 planes de asistencia social recortados. El gobierno se había comprometido a mantener vigentes los más de 2.2 millones de planes sociales, pero con el compromiso de cambiarlos por otros instrumentos de política social.

Uno de los puntos a los que se comprometió el gobierno nacional fue la modificación de las normas del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), para que estas organizaciones pudieran ser contratadas por el Estado para la obra pública y la construcción de viviendas sociales. Asimismo, hubo unanimidad en lo referente a la renovación de la Corte Suprema, pero no así en el pago de la deuda externa, que la CCC rechazaba.

También acordaron que la manifestación callejera no sería reprimida, pero, asimismo, ésta debía cambiar sus métodos y sus objetivos: de ser abiertamente protesta

³⁰ Luego, la mesa de negociación se amplió con nombres como Carlos López y Alberto Vulcano (de la FTV), Edgardo Depetri y Hugo Gómez (Frente Transversal), Santiago Martorelli (Movimiento Evita), Jorge Ceballos (Barrios de Pie), Néstor Moccia (Libres del Sur), entre otros.

debía pasar a ser en apoyo a las políticas transformadoras que se estaban comenzando a llevar a cabo. El entonces presidente Kirchner, en un acto de presentación de las tarjetas magnéticas para jefas y jefes de hogar les dijo “es tiempo de que las organizaciones sociales se conviertan en actores políticos”³¹. Con esa idea fue que prometió fondos para formar cuadros políticos; los alentó a crear cooperativas de trabajo y se comprometió a incorporar militantes al Gobierno.

2.4 El Contexto Socio-Económico

La política económica del gobierno de Kirchner continuó los lineamientos establecidos por Roberto Lavagna bajo la presidencia de Duhalde, manteniendo la devaluación de la moneda mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas, impulsando, mediante las exportaciones, un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%. En materia de crecimiento, la política económica implementada fue exitosa. Además, se sacó al país de la cesación de pagos más grande de su historia: se canjeó la deuda soberana, de valor nulo tras la crisis del 2001, por nuevos bonos indexados por inflación y por el índice de crecimiento económico. Los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente. El salario mínimo, que en 2003 era de \$360, en 2007 se elevó a \$1.240.

El canje de la deuda se llevó adelante en el año 2005. El gobierno se puso como meta finalizar el canje de la deuda en cesación de pagos con los acreedores privados y, luego, también se canceló la totalidad de la deuda con el Fondo Monetario Internacional. Por primera vez desde el regreso de la democracia en 1983, la Argentina resolvía de manera genuina y con fondos propios el tema de la deuda externa, uno de los principales problemas que había marcado la agenda política y afectado el crecimiento económico.

Con las presiones del FMI como telón de fondo, el gobierno logró llegar a un acuerdo con los acreedores privados sobre los bonos que estaban en cesación de pagos. La reestructuración de la deuda se efectuó mediante la emisión de tres nuevos bonos que fueron canjeados por los actuales³². Hacia finales de 2005, enmarcado en lo que el

³¹ Kirchner, N. Discurso pronunciado el día 10 de Mayo de 2004. “Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación de la tarjeta magnética para jefas y jefes de hogar”. Extraído: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24554-blank-64622013>.

³² En esta etapa jugó un importante papel el pequeño bloque de diputados nacionales que respondían en forma directa al presidente Kirchner. Era un grupo de 14 que sostenían la posición del gobierno dentro del bloque oficial del PJ, que estaba integrado por más de 70 legisladores alineados con Eduardo Duhalde y un mosaico de pequeños agrupamientos afines a Menem y Romero, entre otros. En muy poco tiempo,

gobierno llamó una política de desendeudamiento, se pagó la totalidad de la deuda con el FMI (9.810 millones de dólares).

Las reservas internacionales pasaron de U\$S 14.000 millones en el 2003 a más de U\$S 47.000 millones en el 2007. Desde el comienzo del gobierno de Néstor Kirchner, el papel del Estado en la economía se amplió en relación a las funciones que había tenido durante el gobierno del ex Presidente Carlos Menem. Esto se vio en la estatización de Correo Argentino y Aguas Argentinas, la puesta en marcha de Astillero Río Santiago y la creación de ENARSA.

Desde 2003 a 2007, el país registró una fase de crecimiento económico con tasas que oscilaron en torno al 9% (8,8% en 2003; 9% en 2004; 9,2% en 2005; 8,5% en 2006; 8,7% en 2007; 6,8% en 2008).

Por diversas razones, desde el punto de vista económico, el año 2005 ha sido central. Un punto a destacar y de gran relevancia en la economía argentina fue el retorno de la inflación. Este fenómeno, que es esencialmente monetario, parecería haber sido consecuencia directa del modelo expansionista nekeynesiano aplicado por el Gobierno. A esto se sumaba el mantenimiento de un tipo de cambio alto, sostenido mediante compras de divisas a precios artificialmente elevados, y la llamada política de sustitución de importaciones, que consiste en reemplazar por producción nacional los productos importados cuya llegada se complicaba, precisamente, por el encarecimiento artificial del tipo de cambio.

En los primeros años del gobierno de Kirchner, la desocupación tuvo una baja importante, ubicándose en el orden del 14%, si se consideran desocupados a quienes percibían planes de ayuda gubernamentales. Esta merma se vio encuadrada en el crecimiento de la economía, que alcanzó una cifra notable del 9,2% en el año 2005.

La economía argentina comenzó a consolidar una recuperación de una magnitud y duración que muchos economistas, políticos o especialistas no preveían. Una vez más, todos los pronósticos quedaron por debajo del crecimiento efectivo de 9,2% que terminó exhibiendo la economía, superando las performances de los años 2003 y 2004, dos años excepcionales en materia de actividad económica (Ver Cuadro 4).

este sector de 14 diputados -entre quienes destacaban Juan Irrazábal (de Misiones), Daniel Varizat (de Santa Cruz), Osvaldo Nemirovski (de Río Negro) y Jorge Arguello (de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)- lograron imponerse en la conducción del bloque oficial y consolidar los lineamientos de la política económica de Néstor Kirchner.

Cuadro 4: Crecimiento Económico del PBI en Argentina (2003-2010)

Año	Crecimiento del PBI en %
2003	8,8
2004	9,0
2005	9,2
2006	8,4
2007	8,6
2008	3,1
2009	0,1
2010	9,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Los datos disponibles confirmaban que el nuevo contexto macroeconómico ofrecía excelentes perspectivas, no sólo de crecimiento en el corto plazo, sino que sentaba las bases para un cambio definido en el modo de funcionamiento de la economía en el mediano y largo plazo, dejando por detrás décadas de inestabilidad y recuperaciones efímeras.

Este nuevo contexto posibilitó una mejora de la situación social a un ritmo impensado al momento de iniciarse los primeros síntomas de recuperación. Pese a la magnitud del deterioro social, provocado por la experiencia de la convertibilidad y su colapso, los indicadores sociales experimentaron una recuperación sostenida. El desempleo urbano acumulaba una reducción de casi 14 puntos porcentuales desde el máximo histórico de 23,5% observado en mayo de 2002. Los salarios reales seguían recuperándose a un ritmo notable. Durante el 2005, los asalariados registrados aumentaron su poder adquisitivo casi un 9%.

El crecimiento de 2005 también se reflejó en una menor marginación social: comparando los últimos semestres de 2004 y 2005, 2.4 millones de argentinos abandonaron la pobreza y otros 1.3 millones dejaron de ser indigentes.

La disciplina fiscal, con superávit primarios y financieros récord; una mejor relación entre PBI y deuda externa; un superávit externo sostenido tanto en la cuenta comercial como en la cuenta corriente; un vigoroso crecimiento y diversificación de las exportaciones; un aumento continuado de la inversión productiva; reversión del proceso de fuga de capitales, todos estos son algunos de los rasgos característicos de un proceso de genuino desarrollo que permitió ir dejando atrás años altamente recesivos y de declinación persistente.

El gobierno sostenía públicamente que el principal desafío era, además de preservar los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad, cimentar los pilares que terminen de configurar una estrategia de crecimiento sostenido con equidad e inclusión social.

Las trágicas experiencias de fines de los años '70 y de la década de los '90 enseñaban que las relaciones internacionales no debían estar centradas exclusivamente en el plano financiero. Por el contrario, se debían aprovechar las oportunidades comerciales y de inversión brindadas por el proceso de globalización, pero minimizando, al mismo tiempo, sus riesgos. En el plano comercial, era necesario profundizar los procesos de integración regional en marcha, asegurando ganancias recíprocas para todos los socios y aprovechando al máximo la complementación productiva entre estos países.

Éstos fueron los ejes que guiaron el esquema de mediano y largo plazo del programa en marcha. La situación macroeconómica global, y, en especial, de la región, era muy favorable en términos de una mayor demanda externa de las exportaciones y de los términos de intercambio resultantes. En este contexto, la orientación macroeconómica permitió aprovechar al máximo estos beneficios, sin incurrir en riesgos innecesarios -en particular, de endeudamiento externo a tasas internacionales bajas, en un marco de alta liquidez internacional-, que hubieran puesto en peligro la sostenibilidad del proceso de crecimiento.

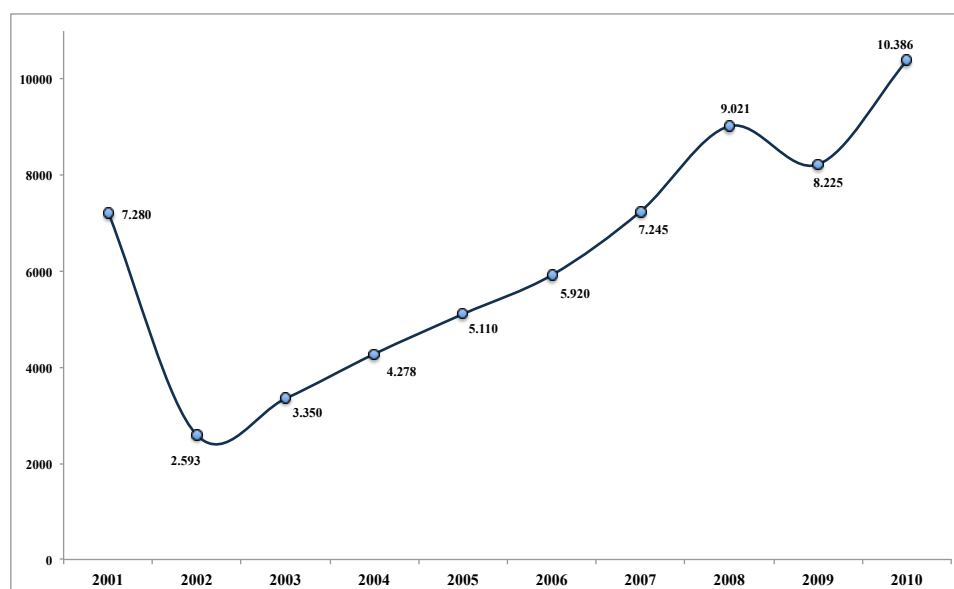
De esta manera, las políticas de superávit fiscal, de reestructuración de la deuda y desendeudamiento paulatino, de estímulo a la inversión privada y pública, permitieron afrontar, sin mayores riesgos, los cambios en la coyuntura internacional y minimizar sus consecuencias sobre la economía nacional.

Como fue expuesto, el año 2005 culminó con una notable tasa de crecimiento del PBI, completando así 15 trimestres consecutivos de aumento del producto, que acumuló un 35,2% en términos desestacionalizados desde el mínimo de la crisis, correspondiente al primer trimestre de 2002. La economía argentina continuó creciendo fuertemente hasta fines del año 2007, para luego comenzar a crecer con menor intensidad. Estos años de crecimiento configuraron el período más extenso de la historia económica contemporánea Argentina, lo que permitió que, entre el año 2007 y 2008, el PBI per cápita volviera a los mismos valores de 1998 (Ver Gráfico 2).

La recuperación macroeconómica favoreció la creación de empleos genuinos. Las altas tasas de crecimiento produjeron oportunidades de trabajo que no se detuvieron

pese a la importante magnitud en la caída del desempleo. La tasa de empleo creció de 39,7% promedio en 2004 a 40,5% en 2005, y 41,3% en el último trimestre de dicho año. Como resultado, se generaron 412 mil puestos genuinos de trabajo (promedio 2005 contra promedio 2004), 200 mil de los cuales correspondieron a una reducción de los planes de empleo. Más aún, se crearon 850 mil empleos a tiempo completo (más de 35 horas semanales), lo que significó una sensible mejora en la calidad de los puestos originados.

Gráfico 2: Evolución del PBI per Cápita en USD en Argentina (2001-2010)

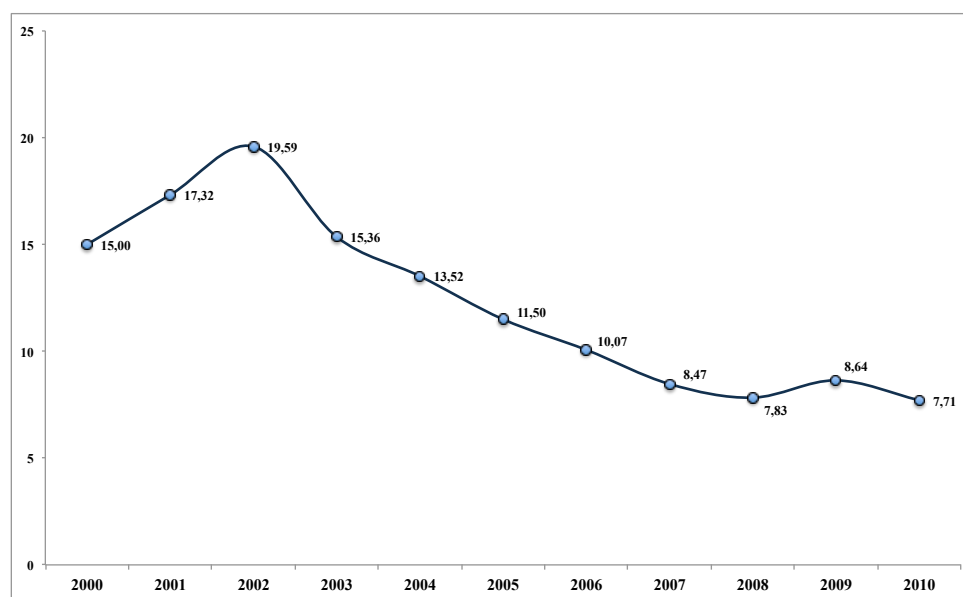


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Como resultado, la desocupación se redujo en 330 mil personas, lo que implicó una tasa promedio de 11,5% en 2005, 2 puntos porcentuales menos que el promedio de 2004. En el año 2007, se logró perforar la barrera del diez por ciento (8,47%), algo que no ocurría desde 1993. Según el INDEC, entre 2003 y 2007 se crearon alrededor de 3.8 millones de puestos de trabajo, permitiendo que grandes franjas de trabajadores recompongan su relación laboral y, por lo tanto, sus ingresos (Ver Gráfico 3).

A partir del 2003, el gobierno busca construir un Estado con un rostro más humano, diferenciándose de la anterior etapa, que se caracterizó por una fuerte política de estabilización monetaria, reformas estructurales que apuntan a una vasta y honda reorganización del Estado y la sociedad, la promoción de una libre operación de los mercados, el retiro del Estado como actor central en la economía, una reducción del Estado en sus principales funciones, privatización de empresas estatales, desregulación de los mercados internos y la contracción o contención del gasto público social.

Gráfico 3: Evolución Tasa de Desempleo en Porcentaje en Argentina (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

En cambio, a partir del año 2003, tanto en la economía como en la política, se fue configurando un nuevo tipo de régimen con un perfil más desarrollista. Durante estos años, se produjeron cambios en las relaciones de producción, en la naturaleza del Estado y en las características del endeudamiento externo. Asimismo, se incrementaron los ingresos de los trabajadores, con una mejora relativa en el nivel de vida de los asalariados.

Para Borón (1991), las características anteriormente descriptas se encuadran en lo que él denomina “Estado populista”, el cual fue “la expresión de una sociedad en la cual las clases populares habían logrado un cierto avance en la democratización sustantiva- en la fábrica, en la política, la vida cotidiana [y que promovió] cierta redistribución del ingreso a favor de las capas populares mediante un abanico de políticas que incluían, entre otras cosas, el control de salarios y precios, la expansión de la seguridad social y de los gastos gubernamentales en salud, educación y vivienda” (Borón, 1991: 104-106).

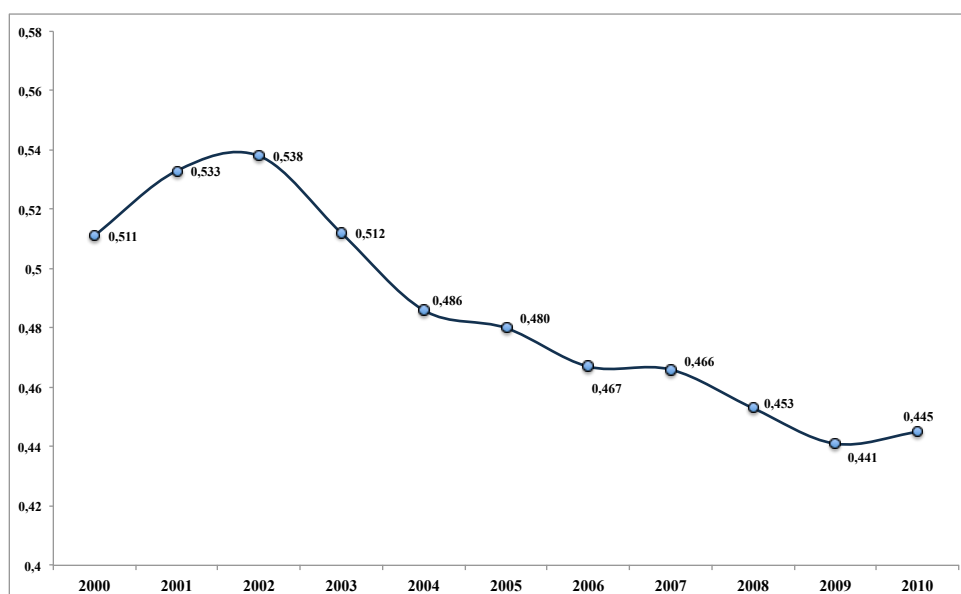
2.5 Nivel de Bienestar Económico

La mejora en el empleo vino de la mano de una sistemática recuperación de los ingresos. El ingreso per cápita familiar creció en promedio un 21% en términos nominales respecto al 2004, lo que significó una mejora real de 9% para todo 2005. Los salarios privados registrados mostraron en 2005 una mejora en términos reales de entre

un 6% y 9% (dependiendo de la fuente utilizada). En el año 2005, esta tendencia se aceleró, puesto que en el último trimestre la recuperación interanual de los salarios reales fue del 11,2%.

La mayor actividad económica intensiva en la creación de empleo y la mejora de los ingresos, en especial de los salarios, se cristalizaron en una reducción notable de la pobreza y la indigencia: tomando los promedios de los dos semestres de cada año, la comparación entre 2005 y 2004 arroja como resultado que durante el 2004 fueron 1.870.000 las personas que dejaron de ser pobres y que 973.000 abandonaron su condición de indigentes. En base al INDEC, en el segundo semestre de 2005, la proporción de pobres fue de 33,8%, casi 10 puntos por debajo del promedio de los dos semestres de 2004. El porcentaje de indigentes cayó de 16% a 12,2% durante el mismo lapso.

Gráfico 4: Evolución Coeficiente de Gini en Argentina (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

La consecuencia natural de estas cifras es la notoria reducción en la desigualdad del ingreso. A partir del año 2003, se empieza a observar una baja constante del Coeficiente de Gini del ingreso, el cual pasa de 0,512 en 2003 a 0,466 en 2007. Esto representa una baja significativa respecto al pico histórico del año 2002 donde el índice fue de 0,538³³ (Ver Gráfico 4). Ésta es una mejora notable si se tiene en cuenta que este

³³ Si se comparan estos coeficientes de Gini de los años 2000, 2001 y 2002 con los utilizados en el capítulo 2, se observará que los mismos no coinciden. Ello se debe a que, para el período 2000–2010, se ha utilizado como fuente las estadísticas del Banco Mundial. Este cambio de fuente se debe a que el

indicador refleja una característica estructural de la economía, y que por ello sus movimientos suelen ser lentos y sus cambios se observan en el mediano plazo.

3. El Conflicto con el Campo. Moderada Intervención en la Protesta Social

Entre los meses de marzo y julio de 2008 se desplegó un prolongado conflicto entre el sector agropecuario, fundamentalmente sojero-pampeano, y el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, elegido en octubre de 2007. El conflicto surgió a raíz de la pretensión del gobierno nacional de implementar, en un contexto de constante incremento de los precios internacionales de las *commodities*, un nuevo régimen de retenciones de tipo móvil a las exportaciones agropecuarias. A diferencia del régimen de retenciones fijas vigente desde 2002, según el cual la alícuota para cada tipo de grano se mantenía invariable independientemente de su precio de mercado, la Resolución 125 establecía el aumento o la disminución del esquema de retenciones en base a la evolución de los precios internacionales de los granos, de modo que cuanto más alta fuera su cotización, mayores serían las retenciones para el sector.

El gran descontento de parte del conjunto de productores agropecuarios ante la medida resultó en un enfrentamiento inédito Arceo y Basualdo (2009), tanto por su duración como por la inusual cohesión alcanzada por las organizaciones más representativas del agro pampeano y los métodos utilizados durante su desarrollo (cortes masivos de rutas, desabastecimiento de alimentos a los centros urbanos, alianzas con los transportistas, cacerolazos, etc.). Como plantea Gómez (2008), en el año 2008 el capitalismo agrario argentino que controla el estratégico excedente de divisas, abandonó cualquier intención de cooperación y obediencia con la autoridad política, realizando una suerte de resistencia política que impactó rotundamente sobre el orden público y alteraría el escenario político nacional.

El conflicto entre el campo y el gobierno fue la primera gran crisis del kirchnerismo y constituyó un punto de inflexión en la política nacional. Según De Luca y Malamud (2010), la Argentina vivió, en el año 2008, un nivel de polarización social que no experimentaba desde, al menos, el primer peronismo (1946-1955).

El paro agrario fue impulsado, esencialmente, desde las bases del sector y, en gran medida, organizado y dirigido por las principales entidades corporativas (CRA,

INDEC, durante gran parte de este período, perdió legitimidad institucional dada la manipulación de sus estadísticas, sobre todo, en lo que respecta a inflación.

FAA, SRA y CONINAGRO³⁴). La unión de las cuatro entidades fue denominada Mesa de Enlace Agropecuaria. La medida de fuerza se extendió por 129 días, desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 18 de julio del mismo año. El proceso tuvo una alta politización entre el oficialismo y las entidades agropecuarias.

Durante el conflicto, se produjo la renuncia del Ministro de Economía Martín Lousteau, autor de las medidas cuestionadas por los ruralistas, y también del Jefe de Gabinete, Alberto Fernández. El 17 de junio de 2008, la presidenta Fernández envió al Congreso un proyecto de ley sobre las retenciones a las exportaciones de granos y las compensaciones a los pequeños productores con el fin de que sea el Poder Legislativo el que resuelva definitivamente la situación.

Luego de ser aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto tuvo una votación empatada en el Senado, razón por la cual debió desempatar el Vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, quien lo hizo negativamente en la madrugada del 17 de julio de 2008. Al día siguiente, la Presidenta de la Nación ordenó dejar sin efecto la Resolución 125/08.

3.1 Los Hechos

El 11 de marzo de 2008, el ministro de economía, Martín Lousteau, anunció la resolución 125/2008 que establecía un nuevo sistema de retenciones móviles a la exportación, sujetando su aumento o disminución a la evolución de los precios internacionales, de modo que, a mayor aumento del precio internacional, menor fuera su impacto en los precios internos. Adicionalmente, se anunciaron incentivos para la industria lechera y una mesa de negociación para el sector de la carne bovina.

La medida del Gobierno se relacionaba directamente con el pronunciado aumento de precios alcanzado por la soja en los mercados internacionales a partir de febrero de 2008 y la inminencia de su cosecha a partir del mes de abril. Durante el conflicto, el sistema sería reformado tres veces: en la primera reforma, se corrigieron algunos errores en las tablas; en la segunda, se dispuso el reintegro de las retenciones a los pequeños productores, y, en la tercera, se anularon las más altas tasas de retención marginal que se establecían en caso de aumentos extremos.

Al día siguiente del anuncio ministerial, el 12 de marzo de 2008, las cuatro entidades nacionales agropecuarias: la Sociedad Rural Argentina, la Federación Agraria

³⁴ CRA: Confederaciones Rurales Argentinas, FFA: Federación Agraria Argentina, SRA: Sociedad Rural Argentina y CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria.

Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas y CONINAGRO, anunciaron un paro nacional por 48 horas con el objetivo de lograr que el Gobierno deje sin efecto el nuevo sistema de retenciones móviles, el cual sería implementado a partir del día 13 de marzo.

El objetivo de la protesta era intentar restablecer de inmediato el sistema de retenciones fijas vigente hasta el 11 de marzo de 2008, cuestionando el sistema móvil establecido por el ministro Lousteau. Si bien las cuatro organizaciones agropecuarias no dieron a conocer oficialmente las razones de su oposición a la movilidad de las retenciones, algunos *think-tanks* económicos, como el Centro de Gestión Agropecuaria de la Fundación Libertad, cuestionaron la medida por constituir un mecanismo regulatorio del mercado internacional, mediante el cual se establecía prácticamente un precio tope a la soja.

La protesta se orientó también a cuestiones más profundas, algunas de vieja data en la economía argentina, como ser la concentración de la propiedad de la tierra, la situación de los pequeños propietarios que trabajan personalmente la tierra, la oposición campo versus industria, las implicancias de los nuevos grandes grupos económicos que estaban controlando la producción rural con muy altas tasas de rentabilidad y el uso intensivo de la biotecnología, esencialmente orientada a la producción sojera. Aunque esas mismas propuestas eran contradictorias en cada una de las cuatro organizaciones patronales. Puntualmente, la FAA propuso “recrear las juntas nacionales de Carnes y de Granos, dos instrumentos de intervención estatal desaparecidos en la última dictadura” (Dellatorre, 2008).

Las organizaciones justificaron sus acciones sosteniendo que habían sido consecuencia de la falta de respuesta del Gobierno a las críticas que venían realizando sobre la política agropecuaria. Los empresarios sostenían que esa política había afectado principalmente al pequeño y mediano productor al reducir a mínimos los márgenes de rentabilidad, que las retenciones habían crecido desde diciembre de 2001 y que el Gobierno no tenía en cuenta que muchos de sus costos no estaban pesificados, como los del gasoil y los fertilizantes. También, se oponían al cierre de las exportaciones de trigo y a la restricción de las de carne, dispuestas para dar prioridad al mercado interno, y al precio máximo establecido para la leche en el mismo.

Las entidades anunciaron que el cierre patronal *lockout* era exclusivamente comercial y buscaba impedir que funcionen los mercados de alimentos, pero sin que las empresas rurales suspendan sus actividades productivas. Esta modalidad recibió críticas,

dado que dicha forma de protesta afectaba directa e indirectamente a otros sectores de la economía argentina. A lo largo del conflicto, los ruralistas diseñaron un movimiento de larga duración, recurriendo a múltiples modalidades de acción directa, como los bloqueos de rutas, puentes y puertos, movilizaciones callejeras, suspensión de la cadena de pagos, entre otras.

El 14 de marzo de 2008, las entidades agropecuarias extendieron la medida de fuerza disponiendo la ubicación de piquetes en diversos puntos estratégicos del país para bloquear las principales carreteras y, así, impedir el transporte de alimentos hacia la población de las principales ciudades. Los cortes comenzaron al sur de la provincia de Santa Fe, norte de la provincia de Buenos Aires y Córdoba capital. Tras 14 días, la medida de fuerza se convirtió en una de las más largas ocurridas en la historia argentina reciente.

Los cortes de rutas fueron especialmente conflictivos durante Semana Santa, afectando seriamente el traslado de los turistas y los camiones, provocando algunas fuertes confrontaciones con pasajeros con necesidades urgentes, lo que en algunos casos derivó en episodios de violencia.

El 25 de marzo, los productores agropecuarios ratificaron el cierre y los cortes de ruta y decidieron mantenerlos por tiempo indeterminado, generando que se suspendieran los servicios de transporte público de larga distancia que unen Buenos Aires con Tucumán, Córdoba, Rosario, Mendoza y Catamarca. Ese día por la mañana, se anunció que la presidenta de la Nación hablaría desde la Casa Rosada sobre el tema del paro agrario. A las 16 horas, las organizaciones empresariales declararon el *lockout* y bloqueo de rutas por tiempo indeterminado. Las entidades ruralistas justificaron la decisión en la falta de respuestas positivas del Gobierno nacional. En sentido contrario, la decisión fue cuestionada por algunos medios de comunicación y sectores cercanos al Gobierno por haber sido tomada sin esperar el mensaje presidencial, promoviendo de ese modo una agravación del conflicto.

Dos horas después de la declaración del paro por tiempo indeterminado, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, por primera vez desde el inicio del *lockout*, pronunció un discurso cuestionando las medidas de fuerza impulsadas por las entidades rurales, calificándolo de “piquete de la abundancia” y comparándolos negativamente con los piquetes durante la crisis del 2001, en donde los argentinos cortaban las calles porque les faltaba trabajo y advirtiendo que no se sometería a ninguna extorsión.

“Estos piquetes son casi un paso de comedia. Los lleva adelante el sector que mayor rentabilidad consiguió en los últimos cuatro o cinco años. Es una conducta rara, cuando hay pérdidas debemos socializarlas y cuando las vacas vienen gordas, las ganancias para ellos y las penitas para los demás.” (Fernández de Kirchner, 2008³⁵)

Durante el discurso, la presidenta defendió el esquema de retenciones a la exportación de soja y la necesidad de su incremento con el fin de evitar la suba generalizada del precio de los alimentos. Simultáneamente, detalló la política de subvenciones y compensaciones al sector agropecuario, así como la importancia de seguir manteniendo una política de dólar alto para garantizar la competitividad de la economía argentina.

Durante la noche del 25 de marzo de 2008, luego del discurso de la presidenta Cristina Fernández criticando las medidas de fuerza, se produjeron manifestaciones callejeras en distintos puntos del país en apoyo al campo y con fuertes cuestionamientos al poder ejecutivo, exigiendo, en varios casos, su renuncia. Se registraron protestas en la ciudad de Tucumán y en Santa Rosa, provincia de La Pampa; mientras que en Córdoba hubo cacerolazos en Córdoba Capital, Río Cuarto, San Francisco, Marcos Juárez y Jesús María, entre otras importantes ciudades de la provincia. También se registraron cacerolazos en la ciudad de Santa Fe, Paraná, San Nicolás, Venado Tuerto, Trenque Lauquen, en numerosas localidades rurales de la llanura pampeana y también en distintas localidades del conurbano bonaerense y barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la provincia del Chaco, las manifestaciones se produjeron en la capital Resistencia, en Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela y Charata. Los manifestantes llevaban pancartas, carteles y cacerolas o simplemente realizaban acto de presencia para unirse a la protesta.

Esa misma noche, se produjeron actos de violencia entre opositores y defensores del Gobierno en la Plaza de Mayo. Aproximadamente a las 22 horas, por Avenida de Mayo, avanzó hacia la Plaza de Mayo una manifestación contraria al paro agropecuario encabezada por Luis D’Elía, líder de la Federación Trabajo y Vivienda, Emilio Pérsico, líder del Movimiento Evita, el Movimiento Libres del Sur, dirigido por Humberto Tumini y el Frente Transversal Nacional y Popular, liderado por el diputado Edgardo Depetri. Algunos dirigentes ruralistas y manifestantes opositores intercambiaron

³⁵ Fernández, C. Discurso pronunciado el 25/03/2008. “Discurso de Cristina Fernández en el acto de firma de convenios entre AySA y municipios bonaerenses”. Extraído: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16818-blank-59968257>.

insultos con manifestantes oficialistas. Después de una fugaz refriega, la manifestación opositora se retiró. D'Elía planteó que el movimiento opositor, al exigir la renuncia de la presidenta, tenía la intención de producir un golpe de Estado, y que, ante ello, el objetivo de su agrupación era “romper el golpe de Barrio Norte”.

El 26 de marzo, comenzó a hacerse notar el desabastecimiento de alimentos de los grandes centros urbanos, especialmente de leche y carne, así como un aumento de los precios. Por la noche, volvieron a producirse manifestaciones de ambos sectores. En la ciudad de Buenos Aires, los grupos que apoyaban al Gobierno tendieron a concentrarse en la Plaza de Mayo, donde se enfrentaron con manifestantes que apoyaban al sector rural. También existieron facciones de ambos sectores en Mar del Plata y La Plata, y manifestaciones opositoras en Salta, Junín y Paraná.

La Cámara de Operadores Mayoristas Frutihortícolas (COMAFRU) denunció que el sector estaba sufriendo graves pérdidas debido a los bloqueos de rutas y exigió a las asociaciones agropecuarias llevar adelante modalidades de protesta que no dañasen a otros sectores de la economía. Su presidente Fabián Zeta, habló de pérdidas millonarias.

Para el 31 de marzo, el desabastecimiento de alimentos en las ciudades se siguió agravando, con aumentos de hasta el 100% en los precios de algunos productos. Según Premici (2008), desde que se inició el paro se habían perdido más de 6 millones de litros de leche y 2 millones de kilos en frutas y verduras, y debieron sacrificarse 1,3 millones de pollos.

Ese mismo día, el Gobierno anunció que reformaría el sistema de retenciones cuestionado, modificando la Resolución 125/2008, con el fin de establecer un sistema de compensaciones a los pequeños productores de soja y girasol registrados, que facturaran menos de 800.000 pesos (230.000 dólares) y exportaran menos de 500 toneladas, en explotaciones de hasta 150 hectáreas en la región pampeana y 300 hectáreas en el resto del país. Se anunció también que el beneficio estaría en condiciones de alcanzar a 61.300 chacareros. El Gobierno también anunció que establecerían compensaciones a los productores que se encontraran lejos de los puertos y que se reabrirían las exportaciones de trigo. Las compensaciones fueron implementadas por las resoluciones N° 284/2008 y N° 285/2008 del 18 de abril. Luego de anunciar las medidas, la presidenta volvió a pedirle a las entidades empresarias que levantaran el paro.

Las entidades rurales rechazaron las medidas y ratificaron la continuidad del paro hasta el 2 de abril, aduciendo que la reforma no modificaba en esencia el motivo

del conflicto, debido a que no dejaba sin efecto el sistema de retenciones móviles. Los reintegros y compensaciones dispuestos por el Gobierno también fueron rechazados por los organizadores del paro, afirmando que desconfiaban que fueran a implementarse efectivamente.

Hacia fines de marzo de 2008, el desabastecimiento de alimentos comenzó a ser un problema grave, con faltantes de carne en varias zonas del país y escasez de verduras y lácteos. La Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires denunció que, a raíz del paro agropecuario, se había desabastecido el 70% de los comedores escolares, fenómeno que también se hizo sentir en los hospitales (El Día, 31/03/2008). Frente al desabastecimiento, varias organizaciones no gubernamentales de consumidores presentaron una denuncia ante la Justicia en lo Penal Económico para que determine si existía responsabilidad de los titulares de las entidades agropecuarias por los perjuicios producidos por el paro.

Poco después, se establecía una tregua y, mientras el Gobierno y las entidades rurales mantenían tensas negociaciones, se inició un extenso incendio de pastizales en la zona del delta del río Paraná que cubrió de humo a Buenos Aires, Rosario y sus alrededores en varios cientos de kilómetros durante más de una semana. La humareda hizo intransitable las rutas, provocó varios accidentes en cadena, con al menos cuatro muertos, la clausura de puertos y aeropuertos, así como molestias y enfermedades respiratorias leves en los habitantes de las zonas afectadas. La quema de pastizales tuvo efecto sobre el conflicto, porque el Gobierno y los bomberos actuantes en las zonas del incendio lo atribuyeron a la acción intencional de ciertos productores agropecuarios con el fin de mejorar los pastos sin necesidad de recurrir al uso de fertilizantes, algo que la Federación Agraria Argentina desmintió terminantemente.

Luego de la tregua de un mes decretada por las asociaciones agropecuarias, comenzó una serie de rondas de negociación que se realizaron en un ambiente de tensión, dado que las entidades sostenían que si no se aceptaban los reclamos antes del 2 de mayo se reiniciarían los cortes de ruta.

El 29 de abril, dos días antes del vencimiento de la tregua, el Gobierno y las cuatro organizaciones patronales alcanzaron un primer acuerdo parcial para flexibilizar las exportaciones de carne vacuna, que se encontraban suspendidas, y garantizar a los productores un precio pleno para el trigo. En la noche del 24 de abril, presentó su renuncia el Ministro de Economía, Martín Lousteau, el mentor del nuevo esquema de

retenciones. En su lugar fue nombrado el contador Carlos Rafael Fernández, un técnico económico de baja exposición mediática.

El día 7 de mayo, luego de que el Gobierno no se demostrara dispuesto a aceptar la exigencia de las entidades agropecuarias de dejar sin efecto el sistema de retenciones móviles, los ruralistas decidieron reiniciar el paro por ocho días más, dando instrucciones a sus afiliados para que no realizaran ninguna operación comercial, incluyendo exportaciones, y para que organizaran bloqueos de las rutas a fin de impedir el transporte de granos. El objetivo de la medida era evitar que el Estado pueda recaudar retenciones, con el fin de afectar su capacidad de pago. Las asociaciones patronales decidieron, también, organizar una gran manifestación opositora en Rosario, en un nuevo aniversario de la Revolución de Mayo de 1810, eligiendo el mismo día que el Gobierno había establecido para realizar un gran acto oficial en Salta de cara a los festejos del Bicentenario.

El 20 de mayo de 2008, las cuatro asociaciones patronales agropecuarias acordaron levantar el paro con el fin de volver a reunirse para acordar medidas con el Gobierno nacional. Sin embargo, muchos participantes de las medidas de fuerza se opusieron a que se levantaran, en especial el piquete de la provincia de Entre Ríos, dirigido por Alfredo Luis de Ángeli, quien declaró públicamente que consideraba que la decisión era un error.

El 22 de mayo, el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, volvió a reunirse con los representantes de las entidades. A la finalización de la reunión, las partes tuvieron manifestaciones disímiles: mientras que el ministro declaró que había sido fructífera, los gremialistas sostuvieron que consideraban negativa la posición del Gobierno, y volvieron a dejar las negociaciones para informar que, en el acto del 25 de mayo en Rosario, se analizaría la posibilidad de retomar el paro y bloqueo de rutas.

El 29 de mayo de 2008, el Gobierno anunció una segunda modificación al sistema de retenciones establecido el 11 de marzo por Resolución N° 125/2008, complementaria a la anunciada el 31 de marzo. Las modificaciones estaban relacionadas con uno de los aspectos más criticados por las organizaciones agropecuarias, que era la alta tasa de retención establecida en caso de que el precio de los granos superara los 600. Según las entidades ruralistas la magnitud de la retención resultaba confiscatoria y llevaba a la desaparición de los mercados de futuros. El Gobierno decidió bajar esa tasa

al 52,7 % y subir la hipótesis a 750 dólares. Similares reducciones se establecieron para el trigo, el maíz y el girasol³⁶.

Las entidades agropecuarias rechazaron la medida, sosteniendo que la reforma sólo está referida a los mercados de futuros y a la eventualidad de que el precio de la soja llegue a 600 dólares la tonelada. El precio de la soja en 2007 era de 272 dólares/tn., y alcanzó 506 dólares en el mercado de futuros de Chicago para el mes de septiembre de 2008. Luego de las críticas del sector, se suspendió la sanción del acto administrativo para implementar la reforma anunciada.

El viernes 30 de mayo, agentes de la Prefectura Naval Argentina (dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad) detuvieron a ocho productores rurales por la quema de pastizales y el corte de la Ruta Nacional 9 en la localidad de San Pedro por orden del juzgado federal de San Nicolás de los Arroyos, bajo los cargos de estrago y resistencia a la autoridad. La decisión fue tomada luego de que el juez ordenara desbloquear la ruta y los manifestantes se negaran a acatar la orden judicial. Entre los detenidos se encontraba el presidente de la sociedad rural local, Raúl Vítores. La Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) rechazó la decisión judicial, exigió la inmediata libertad de los detenidos y acusó al Gobierno nacional de promover la intervención judicial, considerando la actitud como de intimidación y provocación al sector y violatoria del derecho constitucional de protestar. Luego de prestar declaración indagatoria, los manifestantes ruralistas fueron liberados diez horas después de ser detenidos. Durante la jornada, tanto en San Pedro como en Gualeguaychú (Entre Ríos) se realizaron cortes esporádicos en las Rutas 9 y 14, respectivamente, en repudio a las detenciones.

El 3 de junio, las cuatro organizaciones decidieron una nueva extensión del paro por siete días más, alcanzando así los 42 días de paro y bloqueo de rutas. Simultáneamente, la agrupación de piqueteros de la Corriente Clasista y Combativa decidió integrarse al paro ruralista, tomando la Municipalidad de Gualeguaychú durante una hora y luego instalando un acampe en la plaza central de esa ciudad.

El 4 de junio, ante la decisión de las entidades ruralistas de extender la medida de fuerza, la Federación de Transportistas tomó la decisión de realizar un paro patronal

³⁶ A partir del mes de septiembre de 2008, el Estado norteamericano comenzó a intervenir en los mercados de granos con el fin de eliminar los fondos especulativos que habían impulsado el alza de los precios en el primer semestre del año. La medida produjo un sinceramiento de los precios que comenzaron a caer al nivel que se encontraban en 2007, guiándose por la propia lógica de la oferta y la demanda real de granos. El precio de la soja volvió así a los valores de 2007, ubicándose en U\$S 318 el 16 de octubre, luego de alcanzar un pico récord de U\$S 602 en julio.

con corte de rutas en protesta de las acciones del sector agrario que les imposibilitaba desarrollar sus actividades.

El 5 de junio, comenzó nuevamente a hacerse sentir en las ciudades el desabastecimiento y aumento de precios, a la vez que los medios de comunicación difundieron imágenes sobre camiones tirando leche en los cortes de ruta. El mismo día, la Iglesia Católica dio a conocer una declaración titulada “*La Nación requiere gestos de grandeza*”, en la que alerta sobre el retorno del país a situaciones de fragmentación y enfrentamiento. Sostiene que “aunque hubieran reclamos justos, no es en las calles ni en las rutas donde solucionaremos nuestros problemas [y solicitó] al Gobierno de la Nación que convoque con urgencia a un diálogo transparente y constructivo, y a los sectores en conflicto que revean las estrategias de reclamo” (Comisión Episcopal Argentina, 2008)³⁷.

Ese mismo día, las resoluciones del poder ejecutivo, que modificaban las retenciones y fueron causa inicial del conflicto, fueron declaradas inconstitucionales por un juzgado federal. El fallo basó gran parte de su decisión en la irregularidad de la forma en que se llegó a la aplicación de dichas resoluciones, ya que es competencia del poder legislativo dictar este tipo de actos administrativos, según lo que establece el sistema republicano establecido por la Constitución Argentina. Sin embargo, no sentó ninguna precedencia sobre el carácter confiscatorio de dichas medidas impositivas, a pesar que superaba el 33% de la renta. Las razones de esta falta de decisión en torno al tema se fundamentan en la falta de claridad sobre la naturaleza de las retenciones, y sobre cuál es el porcentaje realmente percibido por cada individuo en la cadena de valor de la producción agropecuaria.

El 6 de junio, luego de 42 días efectivos de paro, las cuatro entidades empresarias decidieron levantarlo. Sin embargo, varias filiales y piquetes ruralistas manifestaron su desacuerdo con la decisión de las cúpulas, para mantenerse a la vera de las rutas, aparentemente sin bloquear el paso pero con el fin de hacer presión por su presencia. Asimismo, desobedeciendo la decisión de las asociaciones ruralistas, los productores rurales decidieron continuar con el paro patronal parcial y no comercializar los granos cosechados en mayo. Entre los principales sucesos se encuentra el bloqueo de la estratégica Ruta Nacional 14 (Ruta del Mercosur) ubicado en Gualeguaychú,

³⁷ Comisión Episcopal Argentina: «Documento del episcopado: la nación requiere gestos de grandeza», 5 de junio de 2008. Extraído: <https://www.ucc.edu.ar/novedades/declaracion-del-episcopado-argentino-qla-nacion-requiere-gestos-de-grandezaq/>

liderado por el dirigente de la Federación Agraria Argentina, Alfredo Luis de Ángeli. Entre tanto, para los días 11, 12 y 13 de junio, las comunicaciones viales en el país continuaban interrumpidas debido a la presencia de más de 200 piquetes de transportistas, que sostenían que aún no se habían garantizado sus posibilidades de circular libremente y transportar los granos. También se registraron algunas escenas de violencia en los cortes de ruta, incluyendo un ataque a tiros contra un camión de combustible.

La tarde del sábado 14 de junio de 2008, fue una de las más complicadas y de mayor tensión. La Gendarmería Nacional Argentina, bajo la orden del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, recibió la orden de liberar al tránsito la Ruta Nacional 14, que seguía cortada a la altura de Gualeguaychú. En el procedimiento, resultaron detenidas algunas de las personas que bloqueaban la ruta, entre ellos el líder del piquete de Gualeguaychú, Alfredo Luis de Ángeli. Los manifestantes intentaron impedir el accionar de la fuerza de seguridad, generándose algunos forcejeos cuando lo llevaban detenido. Horas después, por orden judicial, luego de realizarse las actuaciones correspondientes, fueron liberados.

Ante esta situación, esa misma tarde, miles de manifestantes en todo el país salieron nuevamente con cacerolas a las calles, en diferentes ciudades del interior y en barrios de la Capital Federal. Grupos de manifestantes porteños marcharon hacia la Plaza de Mayo; mientras que los residentes en la zona norte del Gran Buenos Aires lo hicieron hacia la Quinta Presidencial de Olivos. En este lugar, varios grupos de manifestantes, apoyados por piqueteros opositores de la Corriente Clasista y Combativa, fueron agredidos por grupos adeptos al Gobierno, bajo la inacción de la Policía Bonaerense. También, en otros distritos del conurbano bonaerense se registraron protestas: San Isidro, Tigre, Ciudad Jardín, Villa Ballester, la gran mayoría en el eje norte del Gran Buenos Aires. Asimismo, hubo manifestaciones en las principales ciudades del interior, como Córdoba, Rosario, Santa Fe, Posadas, Salta, Resistencia, Mar del Plata, Mendoza, Carmen de Patagones, Bariloche, Neuquén, entre otras.

El 15 de junio, con las rutas de la región pampeana afectadas por cortes de transportistas y ruralistas, las cuatro entidades agrarias declararon un nuevo paro, el cuarto, a partir de las 00:00 horas. Las asociaciones rurales también convocaron a la población a una jornada nacional de protesta para el 18 de junio. Por su parte, la Federación Argentina de Municipios (FAM) llamó a una movilización en Plaza de Mayo contra la extorsión de las patronales agropecuarias.

El escritor Giardinelli publicó en el diario Página 12 un artículo titulado “*El golpe y la torpeza*”, en el que sostenía abiertamente que el país se encontraba ante un movimiento que buscaba derrocar al Gobierno.

“Ya no es solo el sector rural —completamente sobrepasado por la irresponsabilidad de sus cuatro dirigencias—; éste es un golpe forzado por la ultraderecha y la ultraizquierda vernáculos, a fuerza de mentira periodística, de foguear el miedo con mails incendiarios y de programas de telebasura que han posicionado un hartazgo que no es más que hartazgo de la mala onda mediática pero astutamente disimulado. Han enfurecido a una parte de la sociedad. Han hecho todo lo que antaño precedía a los golpes militares.” (Giardinelli, 2008)

Por su parte, el dirigente ruralista Alfredo Luis de Ángeli declaró que el paro podría “continuar 100 días más”, a la vez que sostuvo que “el país está al borde de la anarquía” y que se encontraba preocupado por la posibilidad de una “revolución social” (Infobae, 16/06/2008).

El 17 de junio, la Presidenta de la Nación anunció su decisión de enviar un proyecto de ley sobre retenciones al Congreso Nacional a los fines de que sea en ese ámbito donde se resuelva definitivamente el conflicto.

El 18 de junio de 2008, los sectores políticos adherentes a la decisión del Gobierno, realizaron una movilización multitudinaria a Plaza de Mayo. En esa ocasión, la presidenta Fernández de Kirchner habló frente a los manifestantes y, en un discurso considerado duro por los medios de comunicación, exigió a los ruralistas liberar las rutas en nombre de la ley. Después del acto, volvió a reunirse la Mesa de Enlace de las cuatro organizaciones agropecuarias, donde se decidió continuar el paro agropecuario hasta las 24 horas del viernes 20 de junio.

Superados los tres meses desde que se inició el conflicto, el desabastecimiento de productos esenciales, sobre todo, alimentos y combustibles, se hizo notable en la mayor parte del país, a la vez que miles de trabajadores comenzaron a ser despedidos por la imposibilidad de la industria de recibir materias primas y/o transportar sus productos.

El 20 de junio las dos entidades patronales que agrupan a los supermercados, publicaron una solicitada pidiendo el inmediato levantamiento de los cortes de ruta:

“Los numerosos cortes de ruta afectan al transporte de mercaderías en general, no solo a los granos de exportación, y

han puesto en situación crítica la logística de todas las cadenas de supermercados. Pese a los extraordinarios esfuerzos realizados por todas las empresas del sector buscando rutas alternativas para garantizar el suministro de sus depósitos y bocas de expendio, la duración e intensidad de la interrupción de la libre circulación por las rutas pone en serio peligro la cadena de abastecimiento. Por ello, y primando el interés y el derecho de la población al libre acceso al consumo diario, solicitamos el inmediato levantamiento de los cortes de ruta que impiden el traslado de mercaderías en todo el territorio nacional.” (La Nación, 20/06/2008)

La solicitada fue firmada por la Asociación de Supermercados Unidos (ASU), en la que se agrupaban Coto, WalMart, Jumbo, Disco, Eki, entre otros, y la Cámara Argentina de Supermercados, donde estaban asociados Carrefour y varias cadenas del interior del país.

El mismo día, la Unión Industrial Argentina, emitió una declaración alertando sobre la interrupción de la actividad económica general que estaba causando el paro agropecuario, el aumento de los despidos y suspensiones de personal, solicitando que se retomara el diálogo, y así poder normalizar la circulación y permitir el abastecimiento de insumos.

Los primeros días de julio, las organizaciones ruralistas declararon un nuevo paro por seis días, con cortes parciales de rutas en caso de ser necesario, para reclamar la completa anulación de las retenciones a la exportación y otras medidas económicas favorables a los productores agrarios, entre ellas, el apoyo del Estado frente a la fuerte sequía que los afectaba. El paro se decidió luego de que consideraran insatisfactorio el diálogo llevado adelante entre los productores, propietarios rurales y el Secretario de Agricultura, Carlos Cheppi. Por su parte, el Gobierno anunció un Plan Agropecuario Nacional para dar respuesta a algunos de los reclamos elevados por el sector.

Luego que la Cámara de Diputados de la Nación le diera media sanción al proyecto de Ley que ratificaba lo planteado en la resolución N° 125, el 17 de julio del año 2008 el Senado de la Nación trató la iniciativa. Tras más de 17 horas de sesión, Julio Cobos, Vicepresidente de la Nación, se vio obligado a votar por el empate entre el oficialismo y la oposición. Cobos votó contra el proyecto y, de esta forma, el Senado de la Nación rechazó el proyecto de retenciones móviles.

3.2 Víctimas

No se registraron víctimas fatales a causa de los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los manifestantes durante todos los eventos de protestas del año 2008. Sin embargo, se registraron desalojos violentos de manifestantes en rutas por parte de la Gendarmería Nacional y detenciones de dirigentes rurales.

El fiscal Guillermo Marijuán, denunció ante la justicia federal a Alfredo Luis de Ángeli por intimidación pública, acopio de armas e incitación a la violencia. La denuncia recayó en el juzgado de Marcelo Martínez di Giorgi, tras declarar que llevaban todo tipo de armas en los bloqueos. Días después, el fiscal federal Jorge Di Lello dictaminó a favor de la apertura de una investigación penal en la denuncia que formuló su colega Guillermo Marijuán. Di Lello emitió su dictamen a pedido del juez subrogante Marcelo Martínez de Giorgi, en quien recayó la denuncia de Marijuán. El sábado 16 de junio, el ex-intendente de Trenque Lauquen, Jorge Barrachia, quien daba su apoyo al Gobierno nacional, dispersó una movilización a los tiros.

3.3 El Contexto Político y Social

En octubre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner se consagra ganadora en primera vuelta con el 45,29 % de los votos positivos —hasta ese momento, uno de los más holgados márgenes de ventaja desde el retorno de la democracia en 1983—, en una elección donde la abstención fue la mayor desde las elecciones de 1922. El 10 de diciembre sucedió a Néstor Kirchner, quien había desempeñado el cargo hasta dicha fecha.

En el 2008, surge en el corazón de Estados Unidos una profunda crisis financiera que toma dimensiones globales. La recesión comienza en mayo del 2008 cuando colapsa el mercado, motivado principalmente por una burbuja inmobiliaria (conocida como la crisis de las hipotecas *subprimes*), dejando pérdidas por miles de millones de dólares a los principales bancos. El 17 de septiembre, el Gobierno norteamericano se apropia de AIG y, al día siguiente, pide al Congreso 700 billones de dólares para salvar a los bancos y evitar un colapso financiero mayor. De esta manera, el Estado Norteamericano sale con fondos públicos a rescatar a los principales actores financieros de Wall Street. A pesar de ello, una vez aprobada la ley de rescate, los mercados mundiales siguieron cayendo por temor a una recesión global. Ello dio comienzo a una

ola de despidos a gran escala y a la aceleración de una recesión global (principalmente, en Estados Unidos y Europa).

En este marco, los precios altos del petróleo, *commodities* y materias primas crearon presiones inflacionarias en varios países desarrollados y subdesarrollados. La crisis de hipotecas *subprimes* se tradujo en un desaceleramiento de la economía mundial, que produjo una fuerte contracción de la demanda mundial (tanto en consumo como en inversión). De esta manera, las expectativas deflacionarias y la creciente incertidumbre se tradujeron en una disminución de los niveles de precios y de actividad mundiales.

La crisis financiera provocó entonces una recesión global, que dejó 30 millones de desempleados, 50 millones más de gente debajo de la línea de pobreza y Estados Unidos duplicó su deuda nacional.

La Argentina comenzó a recibir las consecuencias de esta crisis económica mundial. Lo primero, fue una fuerte salida de capitales, que obligó al BCRA, en octubre del 2008, a vender 3.478 millones de dólares, la mayor venta desde la crisis del 2001. Luego, comenzó a tener un rápido deterioro del déficit fiscal como consecuencia de la contracción del nivel de actividad y menores exportaciones, seguida de una pérdida de competitividad de la economía argentina. Los principales sectores afectados fueron la industria automotriz, la siderúrgica y la textil. Al mismo tiempo, hubo una caída del 30% en el valor de las exportaciones como consecuencia de la disminución de la demanda mundial y de una desaceleración del crecimiento económico interno. La reducción de las exportaciones de bienes intermedios y de capital fue del 37% y 47%, respectivamente³⁸.

En el sector laboral, se produjeron reducciones en las jornadas de trabajo y suspensiones temporarias de trabajadores. Hubo un aumento de la demanda de dólares, que el Gobierno resolvió mediante el drenaje de reservas y una gradual devaluación del peso, lo que comenzó a agravar aún más la situación inflacionaria.

Si bien lo expresado tiene un matiz de contexto económico, debemos incluirlo en el contexto político de la Argentina puesto que esta crisis, de alguna manera, fue la que impulsó al gobierno a tomar decisiones políticas que impactaron en la economía.

³⁸Fundación Horizonte (s/f). “Argentina en el marco de la crisis mundial”. Extraído: http://www.fundacionhorizonte.org.ar/site09/index.php?option=com_content&view=article&id=61:argentina-en-el-marco-de-la-crisis-mundial&catid=1:latest-news&Itemid=56

3.4 El Contexto Económico

Todos los análisis daban cuenta de que el año 2008 iba a mostrar un menor nivel de actividad económica que la secuencia de los años anteriores. Varias eran las razones para sostener estos argumentos, pero en el medio aparecieron hechos políticos y decisiones gubernamentales que aceleraron el proceso de una forma más intensa.

Todo indicaba que la bonanza de la situación internacional -favorable hasta 2007- no era sostenible. El precio récord de los *commodities* (petróleo, granos) no era más que otra burbuja en la que jugaron los especuladores cuando abandonaron el negocio de las hipotecas basura.

Si se achicaban los ingresos por exportaciones, el gobierno se vería obligado a revisar su política de subsidios y, así, convalidar incrementos en precios de servicios públicos, lo que generaría nuevas tensiones inflacionarias y pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

En realidad, la crisis propia se comenzó a gestar en diciembre de 2007, cuando el gobierno emitió unos bonos comprados por Venezuela, convalidando una tasa del 15% anual en dólares. Frente a esta altísima tasa de interés en dólares, se comenzó a desconfiar de la capacidad de pago y la solvencia de Argentina, y el fantasma del default volvió a sobrevolar la economía nacional.

A esto se debe agregar que, desde el segundo trimestre de 2007, se habían comenzado a manipular los índices inflacionarios, generando desconfianza en cuanto a la situación real de la economía. Esto había comenzado a generar un malestar entre los inversionistas.

Ésta fue la razón de la primera corrida hacia el dólar. A partir de ese momento, se revirtió un círculo virtuoso que había imperado, donde los argentinos no tenían dolarizado su portafolio de ahorros.

El 11 de marzo de 2008, el aquel entonces ministro de economía, Martín Lousteau, firmó la mencionada resolución 125. El problema se salió de cauce y, a partir de esa fecha, se vivieron semanas de paros y protestas que le hicieron perder, al recién instalado gobierno de Cristina Fernández, gran parte de su popularidad.

Esta situación de inestabilidad interna se dio en conjunto con un proceso de revaluación del dólar frente al euro. El Banco Central decidió vender dólares hasta hacer bajar el precio de la divisa para castigar a los denominados exportadores rebeldes, pero

perjudicando de esta manera la competitividad de toda la economía. Ello también provocó la aceleración de la dolarización de los ahorros de los argentinos.

Superada la parte más crítica del conflicto con el campo, después del voto no positivo del vicepresidente Cobos, se sumó la crisis internacional que impactó fuertemente la economía global, sobre todo, en el segundo semestre del año 2008. En agosto de 2008, en la bolsa de Chicago (*Chicago Board of Trade*) la soja supera los U\$S 600, siendo su pico máximo el 31 de agosto (U\$S 649). Cuatro meses más tarde, el precio internacional bajó a U\$S 310. Bajas similares sufrieron el resto de los cereales, afectando seriamente todas las cuentas fiscales de la Argentina. Nuevamente, apareció el fantasma del default y de una mayor dolarización de los ahorros.

Todo el proceso de corrida hacia el dólar hizo que los bancos se quedaran con poca liquidez y eso trajo aparejada una suba muy fuerte de las tasas de interés. No bastó con las ayudas del Banco Central. El activo menos demandado del mercado era el peso argentino.

En el último trimestre del 2008, la economía mostraba signos preocupantes, pero todavía era más consecuencia del miedo generado por el ambiente de crisis instalado que por la crisis misma. La caída de ventas de autos no podía atribuirse a la falta de crédito. Se había tenido un récord histórico, cercano a las 600.000 unidades, de las cuales el 80% se compraron al contado. Sin embargo, esos mismos compradores postergaban otras compras por precaución y una especulación deflacionaria. Lo mismo ocurría en el mercado inmobiliario.

En realidad, el impacto de la crisis no iba a venir por vía financiera porque Argentina ya estaba fuera de los mercados de crédito, y los pocos inversores que se aventuraban en el mercado local se habían retirado hacia fines de 2007, cuando estalló la crisis de las hipotecas.

La crisis internacional se vio reflejada el año siguiente por la caída de las exportaciones y por la dura competencia con otros países que producían a menores precios. Por eso, ya los exportadores estaban pidiendo devaluación, lo mismo que las empresas que vendían en el mercado interno. Y esto aceleraba la compra de dólares.

3.5 Nivel de Bienestar Económico

Para el período 2003-2008, el crecimiento del PBI superó el 50% con una tasa anual promedio de 8,5%. Las cifras correspondientes al cuarto trimestre de 2008,

indicaban un PBI total de U\$S 330.000 millones nominales (U\$S 9.000 per cápita, aproximadamente), con un aumento del 4,9% respecto al mismo período de 2007.

Por el lado de la demanda agregada, el consumo, que representaba un 65% del PBI, mostró un crecimiento interanual de 6,7% durante 2008, mientras que la inversión interna bruta registró un aumento interanual de 9%. Esta evolución llevó a que el coeficiente de inversión, esto es, la relación entre el valor de la inversión y el del PBI, alcanzara en 2008 el 23%, luego de que en 2002 representara sólo el 11% de ese agregado.

Desde el tercer trimestre de 2007, el dinamismo de los sectores productores de servicios explicaba la mayor parte del crecimiento del nivel de actividad. La dinámica del sector servicios fue explicada, principalmente, por el crecimiento de las actividades de intermediación financiera, transporte, almacenamiento y comunicaciones (ambas crecieron 12,7% en 2008). El crecimiento de los sectores productores de bienes se debió, principalmente, al aumento del 5% del nivel de actividad de la industria manufacturera y, en menor medida, al de la construcción (3,7%). En 2008, el sector agropecuario registró una cosecha récord de cereales y oleaginosas superior a 95 millones de toneladas.

Los sectores industriales que más crecieron hasta el tercer trimestre de 2008 fueron la industria automotriz (11,2%) y las industrias metálicas básicas (8,4%). Con 597.086 unidades producidas para todo el año, la industria automotriz alcanzó un récord anual de producción nacional. Sin embargo, el fuerte crecimiento se revirtió en los últimos dos meses, como consecuencia de la disminución de la demanda de exportación y la retracción de la demanda interna, afectada por las repercusiones de la crisis financiera y monetaria internacional.

Dentro de las industrias metálicas básicas, se destacó el incremento alcanzado por la producción de aluminio primario (+37,6% en el año 2008 respecto del año 2007).

La recuperación de la actividad económica se reflejó en el mercado laboral, donde los indicadores de empleo continuaron mostrando una continua mejoría. Al cierre del año 2008, la tasa de desocupación se ubicó por debajo del 8%, llegando a los niveles de octubre de 1992, la cifra más baja de los últimos 16 años. Un aspecto positivo de la evolución que se registró, estaba dado por la creación de empleo; es decir, aumentó tanto la cantidad de personas ocupadas como la tasa de actividad –cantidad de personas que buscan trabajo dentro de la población económicamente activa–.

Según el INDEC, el mayor número de personas ocupadas, junto a la recomposición de los ingresos, permitió bajar paulatinamente el nivel de pobreza e indigencia desde el 54% y 28% del total de la población en el año 2003, al 17,8% y 8,7% a junio de 2008, respectivamente.

Con relación a la situación fiscal, el 2008 fue el séptimo año consecutivo de superávit en la ejecución del presupuesto federal (el resultado fiscal positivo fue equivalente al 3,1% del PBI, o sea, de alrededor de U\$S 10.000 millones). La evolución indicada fue consecuencia principal de la expansión en la recaudación de impuestos, que hizo posible el fuerte aumento del gasto público corriente y de inversión, sin que se afectara el objetivo de equilibrio de las cuentas fiscales.

4. La Toma del Parque Indoamericano. Fuerte Intervención en la Protesta Social

El 7 de diciembre de 2010 se llevó a cabo un operativo conjunto entre la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional con el objeto de desalojar a un grupo de personas que estaban intentando realizar una toma en el Parque Indoamericano ubicado en Villa Soldati. Dicho parque había sido ocupado la noche anterior por vecinos de la Villa 20, principalmente, por familias de desocupados y sin hogar. Los medios de comunicación captaron el momento en el que las policías federal y metropolitana intentaron, sin éxito, desalojar el predio. De ahí en más, la violencia aumentó, dejando un saldo de tres muertos y más de treinta heridos. Hubo enfrentamientos violentos entre los nuevos ocupantes y los vecinos de los alrededores, incluyendo disparos con arma de fuego de parte de los civiles. Además de este episodio de toma de tierra, como se verá a continuación, a lo largo del mes de diciembre hubo diversos sucesos similares en la Ciudad de Buenos Aires, generando un clima de malestar general en la sociedad.

4.1 Los Hechos

A partir de una denuncia del gobierno porteño, el 7 de diciembre comenzó el operativo de desalojo, del cual participaron efectivos de la Policía Federal, Gendarmería y la Policía Metropolitana, quienes dispararon con gases, balas de goma y de plomo. La resistencia y la represión continuaron durante varias horas. Hubo tres muertos: Bernardo Salgueiro, Rosemary Puña, muertos ese mismo día, y Juan Castañeda Quispe, muerto dos días después.

Más de tres mil familias participaron en la toma del Indoamericano y terrenos linderos. La toma fue en reclamo de viviendas, un pedido que se venía reclamando desde diversos sectores populares que, a la fecha, no había obtenido respuesta ni solución por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Estado Nacional.

En un determinado momento, por decisión de las autoridades, las fuerzas de seguridad se retiraron; lo que provocó enfrentamientos entre los ocupantes y vecinos de los alrededores, quienes se manifestaban contra la toma. De esta manera, el conflicto se agravó con un violento cruce entre vecinos de edificios de Villa Lugano y de Villa Soldati, que rechazaron la instalación del asentamiento y los ocupantes del predio. Los enfrentamientos incluyeron disparos con arma de fuego por parte de los ocupantes a la multitud de vecinos, y la quema de algunas de las viviendas precarias por parte de los vecinos.

Sólo cuando intervinieron las fuerzas de Gendarmería, la situación se calmó. Sin embargo, ya se había producido la toma de gran parte de las tierras con varias familias que se asentaron en carpas precarias. Durante la tarde del 15 de diciembre, los ocupantes del parque de Villa Soldati se retiraron y se empezaron a realizar tareas para limpiar, colocándose unos 2.000 metros de rejas.

En agosto de 2011, Diosnel Pérez, vocero del Frente Darío Santillán de la Villa 20 de Lugano y secretario de Promoción Social de la Junta Vecinal de la Villa 20, y Luciano “Tano” Nardulli de la Corriente Clasista y Combativa, junto con otros referentes, fueron procesados acusados de usurpación y de ser instigadores de la toma del Indoamericano. A lo largo del año, fueron citados a declarar en reiteradas oportunidades, siempre acompañados de la movilización popular.

En febrero de 2012, el juez Eliseo Otero, al frente del Juzgado Nacional Criminal N° 9, sobreseyó a 33 integrantes de la Policía Metropolitana y a 12 miembros de la Policía Federal por la represión a las familias que tomaron el predio. También fue sobreseyda la jueza que ordenó el desalojo, María Cristina Nazar. Sin embargo, a fines de mayo, la Sala I de la Cámara del Crimen ratificó la hipótesis de la responsabilidad policial en los homicidios del Parque, avalando la investigación del fiscal Sandro Abraldes. Resolvió, además, apartar del caso al juez Otero. Se empezaron a investigar a los policías que dispararon y mataron a 3 personas e hirieron a decenas.

La toma de los terrenos duró varios días, las fuerzas de seguridad nacionales y la Metropolitana formaron un cerco que impidió que quienes se encontraban dentro del parque pudieran recibir comida, agua o asistencia médica. A su vez, en aquellas horas,

vecinos de la zona cortaron Avenida Cruz y Escalada para denunciar el desalojo y la violenta represión que estaban sufriendo.

Tras varios días de toma, los gobiernos nacional y porteño se comprometieron a llevar adelante un plan de viviendas. Ante esta propuesta, los vecinos resolvieron retirarse del Indoamericano, pero lo cierto es que el prometido plan de viviendas nunca prosperó.

4.2 Otros Hechos

El 13 de diciembre de 2010, en Villa Soldati, un grupo de personas intentaron saquear una sucursal perteneciente al supermercado Día. Los vecinos hicieron una denuncia y muchos comerciantes cerraron sus negocios, al observar que había mucha gente caminando que no era del barrio. El saqueo fue evitado gracias al accionar rápido de la Policía Federal.

Se registró, también, una nueva toma en un terreno de Villa Lugano. Las tierras eran de una empresa de contenedores, que las utilizaba para almacenarlos, a cincuenta metros del Club Albariño, otro sitio tomado. Los ocupantes ilegales entraron trepando paredes, aparentemente, provenientes de la villa emergencia conocida como Ciudad Oculta.

Durante la noche del 13 de diciembre fueron tomadas ilegalmente las instalaciones deportivas del Club Deportivo Albariño, en Villa Lugano. Según testimonios de vecinos, tras escucharse un largo tiroteo, la gente se instaló en el predio deportivo y cerraron con candado las puertas. El 16 de diciembre, los ocupantes del Club se negaron a ser censados y dijeron que resistirían el operativo de desalojo. La Policía Federal rodeo el predio para evitar enfrentamientos. El 18 de diciembre, hubo cruces con los vecinos del club, que protestaban para que se desocupe el lugar, que decantaron en confrontaciones entre la policía y los vecinos, incluyendo quema de gomas de vehículos y lanzamientos de bombas de estruendo sobre los agentes.

Por otra parte, el 14 de diciembre, cincuenta personas ocuparon un terreno en el Bajo Flores. Los vecinos realizaron la denuncia. Cuando llegó la policía, se produjeron enfrentamientos entre la policía y los ocupantes ilegales.

Asimismo, un grupo de 50 personas ocuparon un terreno en Barracas, ubicado en la intersección de las calles Lafayette, Iriarte, Río Cuarto y Vélez Sarsfield. Ocuparon una manzana y, allí, se instalaron decenas de personas, presuntamente de la

villa 21. Tras la denuncia de la toma, la Policía Federal rodeó el sitio y no permitió entrar ni salir a la gente.

El 15 de diciembre, unas 200 familias pertenecientes a la Villa 31, en el barrio porteño de Retiro, ocuparon, durante la noche, un terreno perteneciente al Ferrocarril San Martín. Aunque la policía intentó desalojar el terreno, no tuvo éxito.

El 21 de diciembre, el presidente del Club Argentinos Juniors, Luis Segura, denunció la usurpación de terrenos del club en Villa Soldati, lugar donde construyeron viviendas. Los terrenos se encuentran delimitados entre las calles Riestra, Portela, Castaños y Lafuente.

Más allá de si esta serie de eventos fueron espontáneos o promovidos por organizaciones de izquierda u otros partidos políticos, estos hechos ponen en evidencia un deterioro de las condiciones sociales de los sectores populares, en gran parte, generado por una economía que presentaba problemas y por altos índices de inflación que afectaban cada vez más los ingresos de los trabajadores.

4.3 Las Víctimas

Durante los sucesos de la toma del Indoamericano, se produjeron enfrentamientos entre policías, algunos de los ocupantes y vecinos de la zona. Ese mismo día, murieron dos personas: Rosemary Chura Puña, de 28 años, falleció de un balazo en una axila sobre la avenida Cámpora, a 500 metros de donde la policía resistía un foco de agresión; y Bernardo Salgueiro, de 22 años, también murió por un balazo en la entrada de la villa 20, fuera del parque Indoamericano. Al día siguiente, se produjo la tercera muerte: Juan Castañeda Quispe, de 37 años, desapareció en medio de la toma, pero a la noche su cuerpo fue arrojado desde un auto en la puerta del hospital Piñeiro, con un balazo en el pecho.

Las víctimas habían sido impactadas por perdigones de 8 mm, un tipo de munición compatible con las escopetas que emplea la Policía Federal, aunque también con las armas de fabricación caseras, vulgarmente conocidas como “tumberas”. Fue por esta razón que la investigación para identificar a los autores de los disparos fue larga y no se descartó ninguna hipótesis.

El Gobierno nacional pasó a disponibilidad a dos oficiales jefes y a tres suboficiales de la Policía Federal que participaron del desalojo, y la titular del poder ejecutivo, Cristina Fernández, ordenó profundizar la investigación interna para determinar eventuales responsabilidades.

La Justicia ordenó secuestrar las 260 armas que utilizaron los uniformados de las policías Federal y Metropolitana que participaron de los violentos incidentes, para discernir si, tal como denunciaron los vecinos, las fuerzas del orden utilizaron munición de plomo contra los manifestantes.

La Asociación Civil Federativa Boliviana asegura que en los sucesos se produjo, también, la muerte de Julio Valero, un joven de 19 años, quien sería la cuarta víctima fatal de los incidentes ocurridos en el Parque Indoamericano. Murió el viernes 10 de diciembre pero recién fue identificado la semana siguiente mediante un análisis de ADN. La víctima había sido herida y subida a una ambulancia del SAME el viernes por la tarde, pero fue sacada por un grupo de gente que lo remató de un disparo en la cabeza. Según informó a los medios de comunicación Alfredo Ayala, titular de la Asociación Civil Federativa Boliviana en Buenos Aires, Valera estaba en la morgue judicial “todo desfigurado, con un balazo en la cabeza y la mujer no lo pudo reconocer” (Diario 26, 13/12/2010). Para poder identificarlo, se tuvo que realizar un examen de ADN a su hijo de 6 años. Nunca se pudo determinar cómo apareció en la morgue.

4.4 El Contexto Político y Social

En 2008, a partir del conflicto con el campo, comienza una etapa de cambio en la represión de la protesta social. A medida que caían los índices de bienestar y que la economía comenzaba a dar síntomas de agotamiento (recesión global por la crisis financiera internacional, mayores índices de inflación y menor crecimiento del PBI argentino), se comenzaron a producir algunos hechos de intervención estatal y, cada vez con más frecuencia, episodios de represión de la protesta social.

Desde la mañana del miércoles 8 diciembre, cerca de 1.000 familias, provenientes de diversas villas porteñas y del conurbano, se instalaron en los lotes que habían demarcado en el parque Indoamericano. A los vecinos de la villa 20 y de asentamientos de los alrededores, se había sumado gente del conurbano bonaerense y de distintos puntos de la Capital que, según manifestaron, decidieron dirigirse al lugar indicando que en sus barrios no les alcanzaba para pagar los alquileres.

El 14 de diciembre, un grupo de organizaciones sociales marcharon hacia la Plaza de Mayo, en su mayoría, integrantes de la COMPA (Coordinadora de Organizaciones y Movimientos Populares de Argentina). La manifestación era en apoyo a los ocupantes de inmuebles, su consigna era exigir justicia ante los graves hechos

ocurridos contra los vecinos y vecinas de Soldati y Lugano, reafirmando el reclamo por el derecho a tener una vivienda digna.

En su primera aparición pública, tras los violentos hechos, el ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, realizó polémicas declaraciones en las que vinculó el conflicto habitacional con la inmigración, a la que calificó de “descontrolada”. Además, lo asoció a la problemática del delito y el narcotráfico. El jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, dijo que las explicaciones de Macri eran “un espanto” y lo tildó de “xenófobo”.

En este marco, Mauricio Macri, culpó al Gobierno Nacional por la problemática y pidió al gobierno argentino que llevase efectivos de la Policía Federal. También comentó que no se debía negociar con los ocupas, ni darles nada a cambio. En la misma línea, fueron las declaraciones de la diputada Gabriela Michetti, quién también sugirió que el parque debía ser desalojado, ya que “no se puede ceder a la extorsión de gente que vive al margen de la ley y extorsiona a gente humilde” (Clarín, 13/12/2010). Por otro lado, Macri declaró “Yo le pido a la Presidenta que desaloje el Albariños y todos los lugares tomados de la Argentina. Si ella da la orden, esto se resuelve en minutos. Merecemos tener una Navidad en paz, en armonía” (Clarín, 21/12/2010).

El presidente de Bolivia, Evo Morales, se declaró totalmente en contra de las usurpaciones, y manifestó: “Que nuestros hermanos bolivianos trabajen dignamente y no ir allá [por la Argentina] a asaltar tierras ni quitar propiedades”, e invitó a los ocupantes bolivianos a volver a su país, argumentando que: “Si quieren tierras que se vengan. Aquí tenemos tierras, especialmente tierras fiscales que hemos comenzado a recuperar [de manos privadas]. Tenemos muchas tierras, felizmente algunos han vuelto al país” (Gaceta Mercantil, 14/12/2010).

Con sus dichos, Macri mostró su oposición a la política del Gobierno Nacional en materia de inmigración. El Ejecutivo había reglamentado la Ley de Migraciones N° 25.871 e indicado que Argentina “ha reformulado los objetivos de su política migratoria, en un marco de integración regional latinoamericana y de respeto a los derechos humanos y movilidad de los migrantes, lo que genera un compromiso cada vez mayor de cooperación mutua entre los diversos estados parte del Mercosur” (Decreto 616/2010, Ley 25.871). En el texto se enfatiza que las misma promueven “la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes y el reconocimiento efectivo hacia las personas extranjeras del arraigo en el territorio nacional” (Decreto 616/2010, Ley 25.871).

Entre los puntos más importantes de esa norma, quedaron establecidos los derechos de los extranjeros que residían en el país. En tales casos, según esta Ley, se garantizaba la atención hospitalaria y la inscripción de los inmigrantes en las escuelas públicas y privadas argentinas.

En los días subsiguientes, comenzaron los cruces entre el gobierno porteño y el nacional respecto al manejo de la situación. Mientras Macri solicitó a la Presidenta la presencia de la Policía Federal, el Gobierno Nacional aseguró que la competencia judicial correspondía al gobierno local. El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, argumentaba que la Policía Metropolitana no tenía la capacidad operativa para este tipo de hechos. En este contexto, el ex jefe del gobierno porteño, Mauricio Macri, declaró: “Si yo tuviese la Policía Federal, daría la orden de desalojo del parque” (Jastreblansky, 2020).

Por su parte, el ministro de Justicia, Julio Alak, afirmó: “La Policía Federal acató la orden judicial de desalojo y entregó el predio a la Policía Metropolitana sin ocupantes” (Bruschtein, 2010). Luego, Aníbal Fernández ratificó, en una conferencia de prensa, que no enviaría a la Policía Federal.

El 20 de Octubre del año 2010, se produce otro hecho con resultado fatal: la muerte del militante del Partido obrero Mariano Ferreyra a manos de una patota sindical, hecho que ocurrió en presencia y con la protección de la Policía Federal. Éste fue otro síntoma del evidente desgaste que venía teniendo la política de no represión. Si bien fue un homicidio que no fue perpetrado de manera directa por las fuerzas policiales, estuvo enmarcado en un hecho de profunda violencia institucional y posibles violaciones de los derechos humanos.

En este marco de retrocesos, en lo que concierne a respuestas institucionales por parte del Estado ante conflictos sociales, se crea el Ministerio de Seguridad de la Nación, que hasta ese momento era solo una secretaría del Ministerio del Interior. El día 14 de diciembre, se publica en el Boletín Oficial de la Nación el Decreto 1993/2010 de creación del Ministerio de Seguridad de la Nación, en cuyos fundamentos establece “Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes. Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la Ley N° 26.122” (Decreto 1993/2010).

Estos fundamentos reflejan la urgencia y la delicada situación respecto a la cuestión de la seguridad.

El objetivo de la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación era poner la actuación policial en la protesta social como foco principal de su gestión. En la Resolución 210/2011 -Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas- el Ministerio sistematizó y adecuó las normativas que regían el accionar policial hasta ese momento, el cual había respondido a la política de no represión, a fin de adaptarlas a la nueva coyuntura social y económica. Esto implicaría un nuevo enfoque en materia de represión y control de la protesta³⁹.

4.5 El Contexto Socio-Económico

Según los datos oficiales del INDEC, la economía argentina registró un alza durante el 2010, después que el PBI subiera 9,2% en comparación al año anterior. La expansión del consumo y de los sectores productores de bienes y servicios fueron los que impulsaron el crecimiento del PBI.

En cuanto al nivel de inversión, éste llegó al 22,8% del PBI a precios de 1993, alcanzando \$ 422.130 millones (US\$ 104.481 millones) a finales de 2010, con un nivel de inversión de \$ 96.409 millones (US\$ 23.862 millones). La inversión en construcción creció 8,2% y en equipos durables de producción aumentó 41,1%.

La oferta y demanda global aumentó 11,7% y alcanzó los \$ 481.154 millones (US\$ 119.090 millones), siempre con base 1993. El consumo privado llegó a \$ 274.396 millones (US\$ 67.915 millones), con una variación de 9%. En cuanto al consumo público subió 9,4% y se ubicó en US\$ 53.097 millones (US\$ 13.141 millones).

Si bien los números oficiales marcaban índices de pobreza e indigencia relativamente bajos, a partir del año 2006 comienzan a notarse crecientes discrepancias entre los números oficiales y los proyectados por fuentes privadas. En el año 2008, el Observatorio Social de la UCA señalaba que la pobreza alcanzaba al 40% de la sociedad, mientras que otras consultoras lo colocaban varios puntos por encima del 30%. Estas cifras eran sustancialmente mayores a las que mostraba el INDEC, que llegaba al 15% en áreas urbanas y en el Gran Buenos Aires, llegando a un 29% en el

³⁹ A pesar que a la Resolución 210/2011 se adhirieron la mayoría de las provincias, y hubo jurisdicciones que se esforzaron en capacitar a sus fuerzas en las nuevas prácticas, los resultados fueron escasos o, al menos, marginales (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2017).

noreste, la región más afectada. En el año 2009, las estadísticas oficiales marcaron otra sensible reducción de la pobreza, afectando sólo al 13, 2% de los argentinos, mientras que el Observatorio Social de la UCA estimaba que la pobreza afectaba a un tercio de la población.

En el año 2010 los índices de pobreza e indigencia del INDEC indicaron un 9,9% de pobres, de los cuales 2,5% serían indigentes, lo que indicaría que el número de pobres era de 4 millones, de los cuales un cuarto serían indigentes. Sin embargo, en el mismo período, las mediciones privadas mostraban fuertes discrepancias con los números oficiales. El observatorio social de la UCA estimaba unos números entre 3 y 5 veces más altos que las cifras del INDEC: una pobreza de entre el 25, 6% y el 29,6%, y una indigencia de entre el 9,3% y el 10,9%. Esto implicaría que el número real, según la UCA, rondaría entre los 10 y los 12 millones de personas, de las cuales entre 3.5 y 4.4 millones serían indigentes.

En setiembre del año 2010, cinco universidades nacionales (Universidad de Buenos Aires, Tres de Febrero, Mar del Plata, Tucumán y Rosario) a través del consejo que las nuclea, le exigieron al entonces Ministro de Economía de la Nación, Amado Boudou, que sinceraran los índices del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

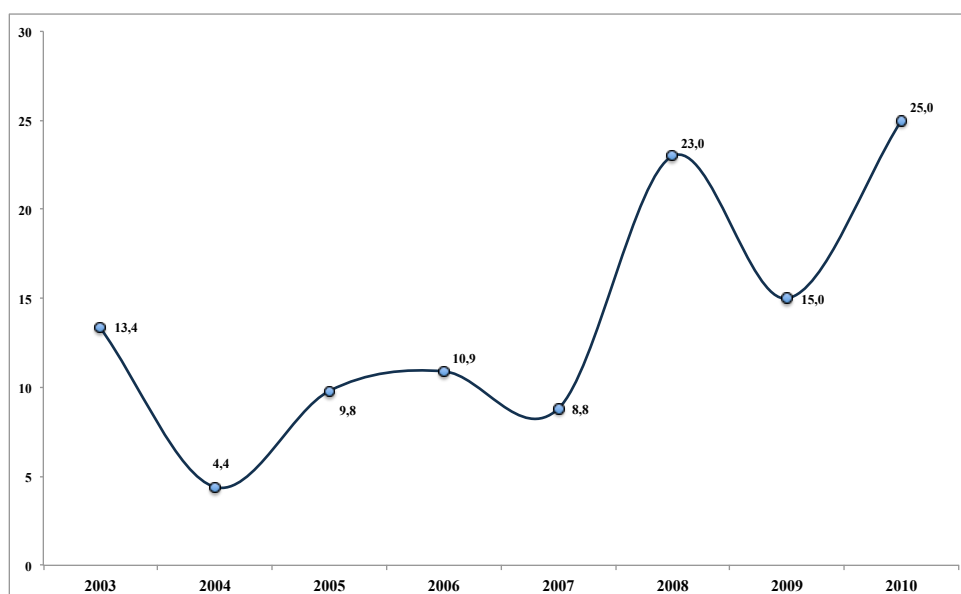
En el informe presentado por los investigadores, dieron cuenta que el INDEC reemplazaba precios de mercado por la información brindada por el organismo público y que no representaba los precios reales. Las Universidades criticaron duramente que el índice de precios al consumidor (IPC) incluyera los precios acordados por las empresas y la Secretaría de Comercio, en lugar de los que la ciudadanía pagaba. El informe de las Universidades pedía, entre otras cosas, que el INDEC aclarare cuáles eran “las fuentes internas y externas consultadas para determinar la representatividad del indicador de una estructura actualizada del consumo de los hogares, además de detallar las fuentes, explicar cómo se determina la representatividad de esa estructura de consumo, y describir esa estructura. También debe documentarse cuál es la evolución del gasto y cuáles son los cambios producidos en los hábitos de los consumidores” (Informe CAES, 2010: 90).

Asimismo, el Consejo de las universidades planteó la necesidad de generar acciones para la creación de un IPC Nacional, con todos los estándares de calidad requeridos. “No es posible considerar el IPC elaborado por el INDEC como una medida fiable del nivel agregado de los precios del consumo ni como un indicador adecuado

para emplear como defactor a efectos de estimar variables como el tipo real de cambio o el salario real o los niveles de pobreza” (Kanenguiser, 2010).

Agustín Salvia, investigador, director del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, explicó las diferencias de criterio diciendo que “hay una cuestión metodológica que está en juego, que termina siendo política, y que tiene que ver con la medición de la canasta alimentaria y cuánto necesita una familia para llegar a un consumo básico de subsistencia o un poco más. (...). La película del INDEC muestra que vienen cayendo sistemáticamente la pobreza y la indigencia pase lo que pase. La otra película es la que muestra que a partir de 2007 comienza a reducirse el ritmo de crecimiento del empleo y a aumentar el de precios, y la inflación empieza a crecer. Así, la pobreza vuelve a aumentar en 2008 y llega a su momento más grave en 2009” (El Cronista, 08/04/2010).

Gráfico 5: Evolución Inflación en Porcentaje en Argentina (2003-2010)

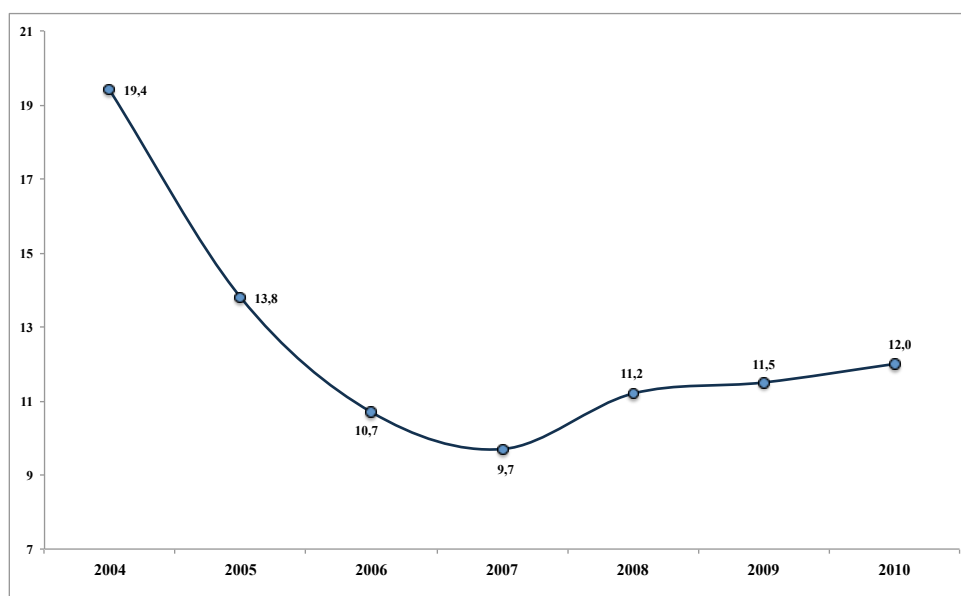


Fuente: Elaboración propia en base a años 2003-2007 INDEC; años 2008-2010 promedio índices mediciones privadas y públicas. Ver: informe Centro de Estudios y Servicios (2015).

Como se observa en el Gráfico 5, a partir del año 2007, la inflación comienza a golpear sobre el ingreso de los argentinos, teniendo un impacto directo sobre los niveles de consumo y pobreza. Respecto a este último punto, durante este período, resulta muy difícil obtener información de calidad sobre los niveles de pobreza. Ello se debe a la intervención del INDEC en el año 2007, que tuvo como principal consecuencia la manipulación de las estadísticas oficiales. Es por ello que uno de los primeros datos con una metodología transparente lo brindó el Observatorio de Deuda Social de la

Universidad Católica Argentina en el año 2010. En dicho año, en el Gran Buenos Aires, la pobreza alcanzaba al 18,7% de la población. Respecto al desempleo, como se observa en el Gráfico 6, a partir del año 2007 vuelve a crecer tanto a nivel país como en el Gran Buenos Aires. Si bien estos datos no son comparables con los de la década de los '90, junto con altos niveles de inflación fueron deteriorando las condiciones de bienestar de la población.

Gráfico 6: Evolución del Desempleo en el Gran Buenos Aires en Porcentaje (2004-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio de Deuda Social de la Universidad Católica Argentina

4.6 Nivel de Bienestar Económico

Según el Centro de Estudios Legales y Sociales, en su informe anual del año 2012, plantea que cerca de medio millón de personas no veía cumplido su derecho a una vivienda digna en el distrito porteño. En ese momento, había 26 asentamientos precarios, 16 villas de emergencia, 19 conjuntos habitacionales, dos núcleos habitacionales transitorios, 172 inmuebles tomados. Además de 879 predios en la traza de la ex autopista 3, 21 conventillos, más de 3.200 familias subsidiadas alojadas en hoteles, 4 hogares de tránsito, 21 viviendas transitorias. Y 1.950 personas en situación de calle.

Asimismo, las estadísticas del Observatorio de Deuda Social de la Universidad Católica Argentina revelaron que, en el año 2010, el 11,8% de los hogares urbanos (13,7% de la población) no era propietario ni inquilino de la vivienda que habitaba, sino

que presentaba distintas modalidades de tenencia irregular, principalmente, la ocupación de hecho. A su vez, el 17,4% se encontraba alquilando y el 70,8% era propietario. La Ciudad de Buenos Aires es el aglomerado urbano donde los hogares muestran la menor tasa de propiedad sobre la vivienda que habitan, a la vez, uno de cada tres alquila (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2011).

La crisis que sufrió el país, con anterioridad y posterioridad al año 2001, encrudeció aún más el marco de emergencia habitacional local. A pedido de la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Navatta y Maranzana (2010) elaboraron un informe titulado *Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Este informe, analizaba la situación habitacional en viviendas precarias en la Ciudad de Buenos Aires. Dicho trabajo, plantea que en el año 2010 en este territorio existían más de 600.000 personas en situación de emergencia habitacional.

De acuerdo con el informe, en el año 2006 alrededor de 190.000 personas residían en viviendas de modo irregular (casas tomadas). Entre los años 2009-2010, se estimó que aproximadamente 140.000 personas vivían en hoteles en condiciones de fragilidad e inseguridad habitacional.

Entre el año 2006 y 2010 la población que habitaba en villas y asentamientos había crecido un 30%. Aproximadamente, 200.000 personas permanecían en las 15 villas de la ciudad y alrededor de 30.000 personas vivían en 25 asentamientos precarios. Asimismo, en los dos núcleos habitacionales transitorios que dispone el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, había unas 5.400 personas y, en los 6 complejos habitacionales y en los 10 barrios municipales residían más de 82.000.

Asimismo, según el informe *Buenos Aires sin Techo*, elaborado por Di Filippo (2009) a pedido de la Comisión de Vivienda de la Legislatura, unos 1.029 adultos estaban en situación de calle y aproximadamente 800 niños menores de 17 años vivían en las calles porteñas; representado esto un aumento significativo respecto al año 2007.

En resumen, para el año 2009 se observa una situación de emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, dado que más de 600.000 personas padecían algún tipo de situación de vulnerabilidad. En otras palabras, casi un cuarto de la población de este territorio tenía graves problemas vinculados con el acceso a la vivienda; lo que implica precariedad de las viviendas en cuanto a su estructura, acceso deficitario a los servicios básicos y una situación irregular respecto a tenencia de la

propiedad y de la tierra. En síntesis, más de 600.000 ciudadanos soportaban una situación socio-económica de extrema fragilidad.

A la evolución negativa de los indicadores habitacionales, se le debe sumar el deterioro de los indicadores socio-económicos anteriormente abordados. El análisis conjunto permite sostener que para el año 2010 en el nivel de bienestar social y económico fue bajando notablemente entre la población argentina y, en particular, en el área metropolitana de Buenos Aires.

5. Conclusión

Para abordar las conclusiones de este capítulo, es necesario diferenciar dos momentos en lo que respecta al accionar de las fuerzas de seguridad en relación con la hipótesis propuesta. A diferencia del otro período analizado (1997-2002), donde la respuesta del Estado en la represión de la protesta social fue claramente en una misma dirección, en este período, a medida que las condiciones sociales fueron empeorando, se comenzó a ver un cambio respecto del accionar de las fuerzas del orden en materia de protesta social. Es por ello que es necesario realizar al menos dos cortes al interior del segundo período, ya que aquí se da un fenómeno en el cual los indicadores de bienestar económico fueron cambiando, razón por la cual la respuesta por parte del Estado también fueron mutando.

En el segmento temporal que va desde el año 2003 hasta el año 2008, se abre un paréntesis de una mínima intervención por parte del Estado en la represión de la protesta social. Acompañada de notables mejoras en los índices económicos, una incipiente reactivación comienza a notarse hacia finales del año 2002, la cual, como se ha visto, continuó con fuerza y claridad hasta fines del 2007. Esta curva ascendente comienza a declinar a principios del 2008 con el llamado “conflicto del campo”. En aquella ocasión, el Estado tuvo una moderada intervención en la represión de la protesta. A partir de 2008 y hasta 2010, la economía empieza a dar aún mayores signos de agotamiento, situación que no se veía reflejada fidedignamente de acuerdo a los índices oficiales del INDEC manipulados desde el gobierno. Este ciclo se cierra en diciembre de 2010 con una intervención fuerte sobre la protesta social. Como se ha visto, a partir de los conflictos emergentes de las numerosas tomas de tierras en diversos lugares de la ciudad de Buenos Aires y cuyo hito emblemático fueron los sucesos del Parque Indoamericano de Villa Soldati, que dejaron un saldo de tres muertos y numerosos heridos.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, se puede observar cómo hubo un cambio sustantivo en la Argentina. El bienestar económico creció notablemente, en parte, debido a un contexto internacional favorable y, por otra parte, a la aplicación de divisas de exportación al desarrollo industrial. También bajó sustancialmente el nivel de intervención del Estado en relación al control y a la represión de las protestas sociales. No fue casual que los eventos del 2005 en la IV Cumbre de las Américas terminaran sin víctimas fatales. Como se ha dicho, entre 2003 y 2007 se crearon alrededor de 3.8 millones de puestos de trabajo (INDEC), permitiendo que grandes franjas de trabajadores recompongan su relación laboral y, por lo tanto, sus ingresos.

La tendencia se mantiene hasta 2007, donde el crecimiento se estancó y los salarios tendieron a incrementarse por debajo de la productividad. A partir de 2008, se produjo un amesetamiento en la creación de empleo por la disminución de la demanda de personal y también por la insuficiencia en la oferta en algunos niveles de alta calificación.

En síntesis, en el sub período (2003–2007) hubo un cambio de paradigma respecto a las políticas de intervención por parte del Estado sobre las protestas, el cual estaba sustentado en mejoras económicas y sociales. Es por ello que, al mejorar los niveles de bienestar, bajó el nivel de intervención por parte de las fuerzas de seguridad.

Con el transcurso del tiempo, y ya en el mandato presidencial de Cristina Fernández, comienza a notarse un cambio en la política de represión en relación con la protesta social. A partir de 2008, una vez superado el conflicto con el campo, hubo un segmento de aparente calma en la represión de la protesta. Sin embargo, a medida que decaían los índices de bienestar económico, se produjeron hechos de fuerte intervención estatal.

En este sub período (2008-2010), baja sustancialmente el nivel de bienestar económico de los argentinos. Los efectos de la crisis internacional empiezan a hacerse sentir en la población local. Se comienza a notar una mayor intervención por parte de las fuerzas de seguridad, tanto del gobierno nacional como del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Los reclamos comienzan a manifestarse en favor de otros derechos, como el derecho a la vivienda, situación que expuso el alto índice de precarización y vulnerabilidad de amplios sectores sociales urbanos.

Durante el año 2010, comienzan a realizarse numerosas tomas de tierras, sobretodo, en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), que concluyeron con las trágicas jornadas del mes de diciembre con la toma de tierras en el Parque

Indoamericano de Villa Soldati y posterior desalojo por parte de la policía Metropolitana y fuerzas federales. Estos hechos dieron lugar a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación mediante decreto presidencial, una muestra de la importancia que tendría, a partir de ese momento, el control sobre la protesta social.

Por último, como se ha visto en el Gráfico 4 (pág. 111), a partir de 2003, el coeficiente de Gini baja estrepitosamente durante los primeros años, pasando de 0,521 en el año 2003 a 0,467 en el año 2006. A partir de este momento, si bien la baja continúa, la tendencia se modera. Este período coincide con la etapa de menor represión social de la protesta en el segmento estudiado. En cambio, en el sub período 2008 y 2010, se puede observar que el proceso de baja del índice de Gini se desacelera significativamente, para volver a crecer en el año 2010 (0,445), respecto al 0,441 del año 2009. Esto, sumado a los otros factores que se han analizado, como por ejemplo, el crecimiento de la inflación y del desempleo, es una muestra del empeoramiento de las condiciones de bienestar social. Este deterioro coincide con un cambio de estrategia por parte del Estado en lo que respecta a la represión de la protesta social, pasando de moderada a fuerte; siendo un claro ejemplo de ello, las tres víctimas fatales que se produjeron durante la toma de tierra en el Parque Indoamericano.

CONCLUSIONES

A lo largo del período global de análisis (1997-2010) que se ha tenido en consideración para este estudio, se puede evidenciar con claridad dos modelos económicos. El primero, donde han confluído políticas y reformas con un perfil neoliberal (1997-2001) y un segundo período, con un perfil de políticas económicas y sociales más de tipo desarrollistas (2002-2010). En ese sentido, los casos seleccionados han permitido examinar el desempeño de dos diferentes regímenes macro-económicos sobre las políticas de contención y control de las protestas sociales, las cuales fueron dando forma a diversas estrategias de seguridad.

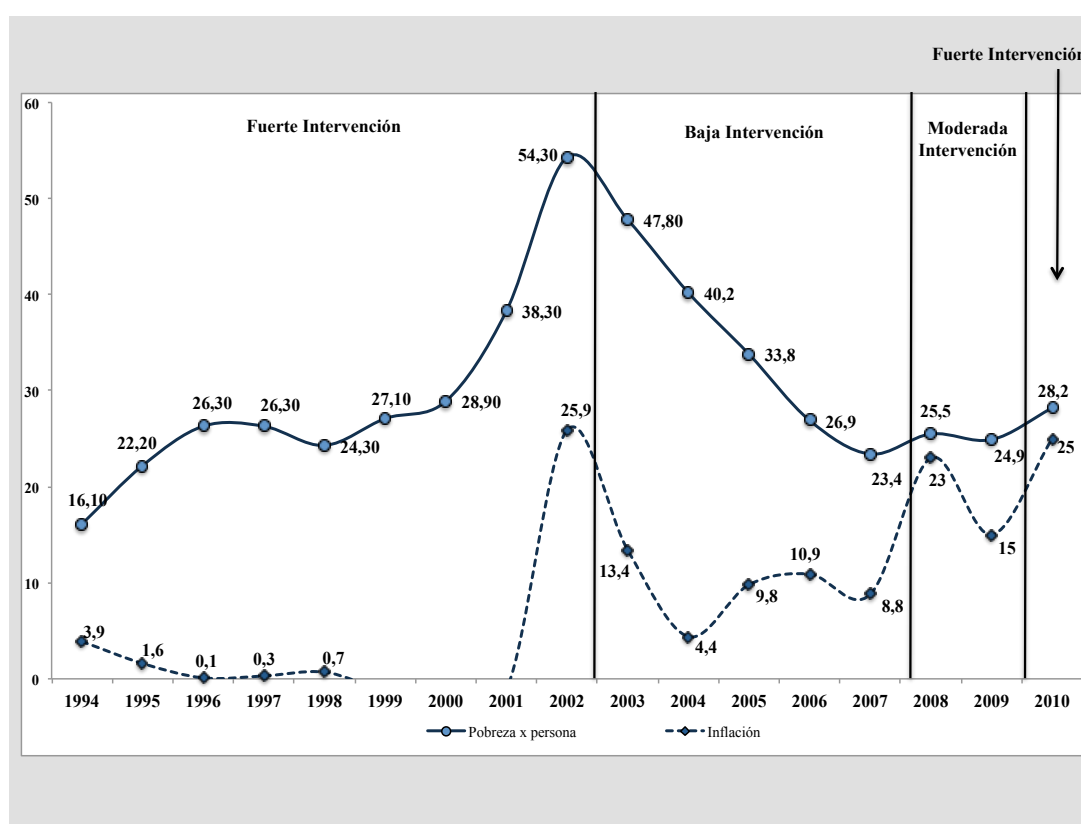
Como se ha visto en el Capítulo 2, en la última mitad de la década de los años noventa, se puede apreciar un deterioro de todos los indicadores económicos y sociales, haciendo eje, fundamentalmente, en la brutal caída del empleo, lo que se conoció mediáticamente como la hiperdesocupación. Esta cuestión, sumada a otros indicadores, no solamente económicos y sociales, sino también políticos, desembocaron en la crisis de 2001. Tiempo después de ese colapso económico-financiero, se comienza a producir una reacción en favor de políticas socio-económicas orientadas al crecimiento del mercado interno, pero bajo una estructura productiva que mantenía una fuerte dependencia del sector agroexportador (Arceo, et al., 2012; Basualdo, 2008).

A lo largo de la tesis, para poder examinar los lineamientos fluctuantes en materia de política de seguridad ciudadana, desde una perspectiva de bienestar de la población, fue necesario contar con indicadores que mostraran los cambios ocurridos a lo largo del período global de análisis. Dadas las limitaciones que presentan las estadísticas sociales en la Argentina, para poder hacer un análisis sistemático, se han usado, principalmente, los siguientes indicadores: pobreza, inflación, desempleo, crecimiento económico, PBI per cápita y el coeficiente de Gini.

Tanto en el Capítulo 2, que analiza el período transcurrido entre 1997 y 2002, como en el Capítulo 3, que aborda los años 2003-2010, se presentan datos y números específicos de dichos períodos. En estas conclusiones, a partir de un análisis comparado de todos estos años, se expondrán los principales hallazgos destacados en los dos capítulos anteriores y, asimismo, se mostrará cómo ha evolucionado la interdependencia existente entre los períodos de fuerte, moderada y baja intervención por parte de las fuerzas de seguridad con los niveles de bienestar socio-económicos de la población argentina.

Como se puede observar en el Gráfico 7, en el período caracterizado como de fuerte intervención por parte de las fuerzas de seguridad, se puede notar cómo los niveles de pobreza fueron creciendo constantemente entre el año 1994 y el 2002. En el caso particular del año 2002, se suma un nuevo elemento: la inflación, variable que prácticamente había desaparecido a lo largo de los años noventa. En los años de baja intervención (2003-2007) se observa cómo la pobreza baja significativamente y la inflación se mantiene en niveles razonables.

Gráfico 7: Índice de Pobreza por Persona e Inflación en Porcentaje en Argentina (1994-2010)

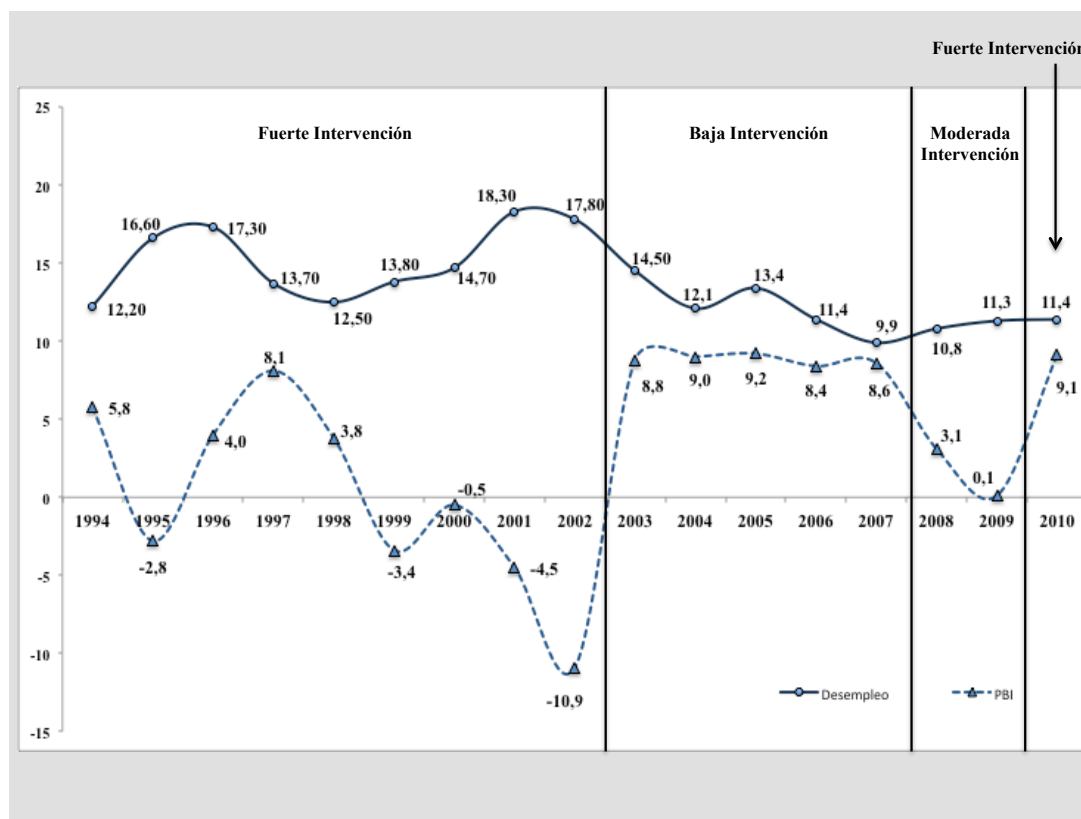


Fuente: Elaboración propia en base a Pobreza: Indec EPH centros urbanos (1994-2007), CIFRA-CTA (2008-2009), ODSA-UCA (2010) e Inflación: Indec (1994-2007) y promedio índices mediciones privadas y públicas (2008-2010), Centro de Estudios y Servicios (2015).

Entre los años 2008 y 2010, si bien existe un aumento de la pobreza, el elemento a destacar es que la inflación comenzó a crecer significativamente, lo que explica con mayor precisión el deterioro de las condiciones de bienestar de la población. De este modo, se llega al año 2010 con una inflación del 25% anual y niveles de pobreza similares al de los años 2000. Es en este contexto donde se produce la muerte de tres personas durante el intento de toma de tierras del Parque Indoamericano en la Ciudad de Buenos Aires.

Si se analiza la evolución del empleo en la Argentina entre 1994 y 2010 y se la compara con la evolución del crecimiento del PBI (Ver Gráfico 8), se puede observar cómo, en el período de fuerte intervención (1997-2002), se evidencia un deterioro del PBI y un fuerte aumento del desempleo. Como se ha visto en el Capítulo 2, durante estos años, existieron muchas víctimas fatales, como consecuencia de la represión por parte de las fuerzas del orden, tanto nacionales como provinciales. Durante los años 2001 y 2002, se observan indicadores de desempleo altísimos y una caída del PBI histórica; esto coincide con niveles de represión brutales por parte de las fuerzas estatales. Consecuencia de ello fue un saldo de muertos nunca antes experimentado, al menos desde 1983.

Gráfico 8: Tasa de Desempleo y Crecimiento del PBI en Porcentaje en Argentina (1994-2010)



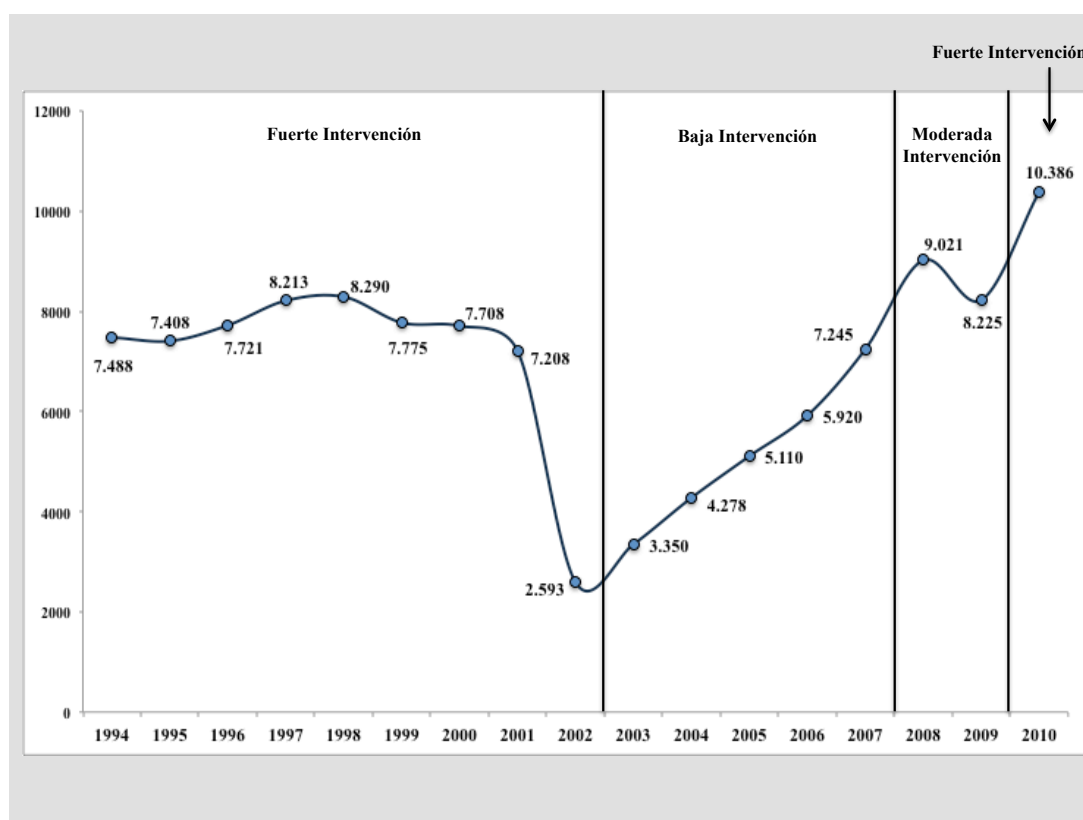
Fuente: Elaboración propia en base a Tasa de Desempleo: Indec (1994-2004), ODSA-UCA (2005 - 2010) y PBI: Indec (1994-2010)

El período de 2003 a 2007 (período de baja intervención) se distingue por una baja en los niveles del desempleo y un fuerte crecimiento del PBI. En cambio, a partir del 2008, se evidencia un crecimiento del desempleo y un crecimiento del PBI más inestable. Si bien durante el año 2010 el PBI creció un 9,1%, los dos años anteriores

presentaron un crecimiento débil, sumando a lo planteado en el Gráfico 7 (aumento de la pobreza y la inflación). Se podría afirmar que, en el año 2010, las condiciones de bienestar de la población argentina se habían deteriorado significativamente. Este cuadro, permite comprender el malestar descrito en el Capítulo 3 por parte de los sectores populares o de bajos recursos hacia diciembre de 2010, cuando se produjeron las múltiples tomas de tierras, tanto en la Ciudad de Buenos Aires, como en el conurbano bonaerense.

Si se analiza de manera comparada la marcha del PBI per cápita en la Argentina (Ver Gráfico 9) junto con la evolución del coeficiente de Gini (Ver Gráfico 10) entre los años 1994 y 2010, se llega también a conclusiones que permiten sostener una relación positiva entre deterioro del ingreso y mayores niveles de represión hacia las protestas sociales.

Gráfico 9: Evolución del PBI per Cápita en USD en Argentina (1994-2010)



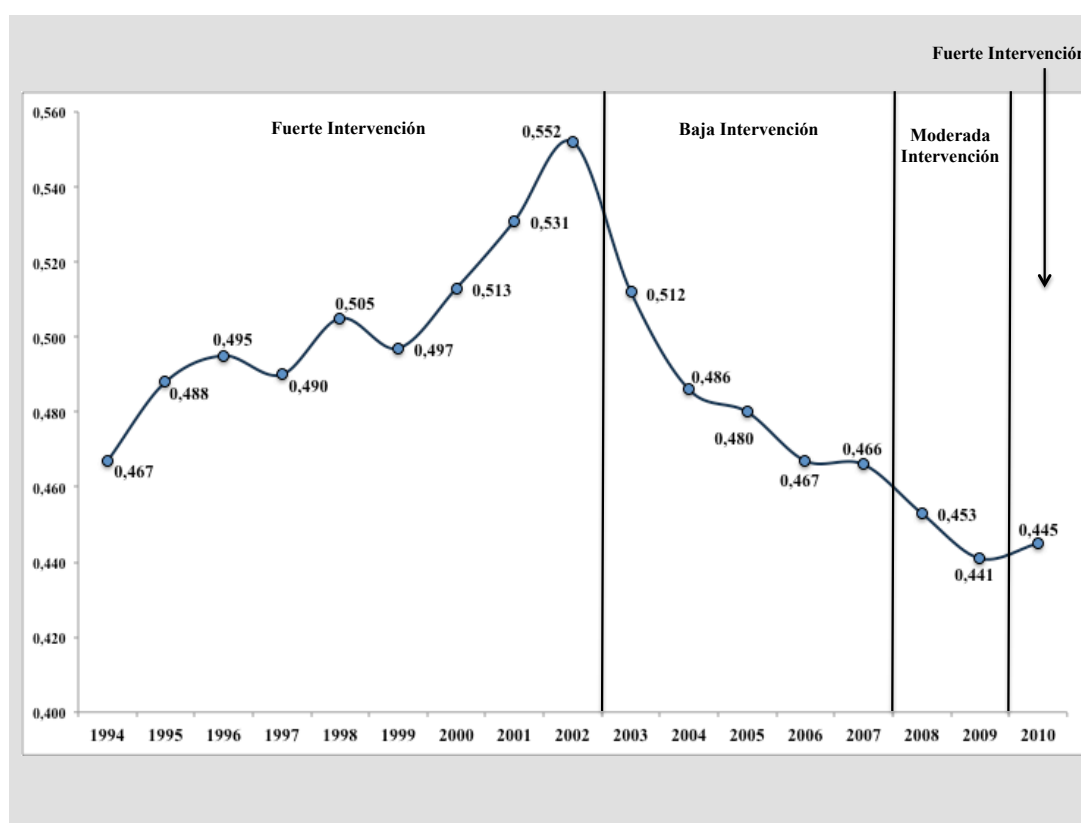
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (1994-2010)

A lo largo del período caracterizado por una fuerte intervención, si bien el PBI per cápita tuvo una leve tendencia creciente entre 1994 y el año 2000 (con excepción del año 2001), se mantuvo relativamente estable y en un nivel medio-alto para un país

como la Argentina. A pesar de ello, el Gráfico 10 muestra con claridad cómo, durante todos estos años, fue empeorando significativamente la distribución del ingreso. Ello permite sostener que dicha estabilidad no produjo una mejora en los ingresos en todos los sectores sociales, siendo los beneficiados de esta relativa estabilidad, principalmente, los sectores de mayor ingreso. En cambio, entre los años 2003 y 2007 (período de baja intervención), se observa una mejora constante, tanto del PBI per cápita, como del coeficiente de Gini. Por último, cuando se analiza el período 2008-2010 -de moderada y alta intervención-, se destaca la caída del PBI per cápita del año 2009 y, luego de varios años de mejora en el coeficiente de Gini, se experimentó un deterioro en el año 2010.

En síntesis, si se consideran los indicadores trabajados en estos últimos cuatro gráficos, se puede afirmar que, a partir del año 2008, pero principalmente en el año 2010, se evidencia un deterioro en los niveles de bienestar socio-económicos de la población argentina (sobre todo, en comparación con los años anteriores). La consecuencia de ello, fue un año de fuerte conflictividad y, nuevamente, víctimas fatales por parte de las fuerzas de seguridad en contextos de protesta social.

Gráfico 10: Evolución del Coeficiente de Gini en Argentina (1994-2010)

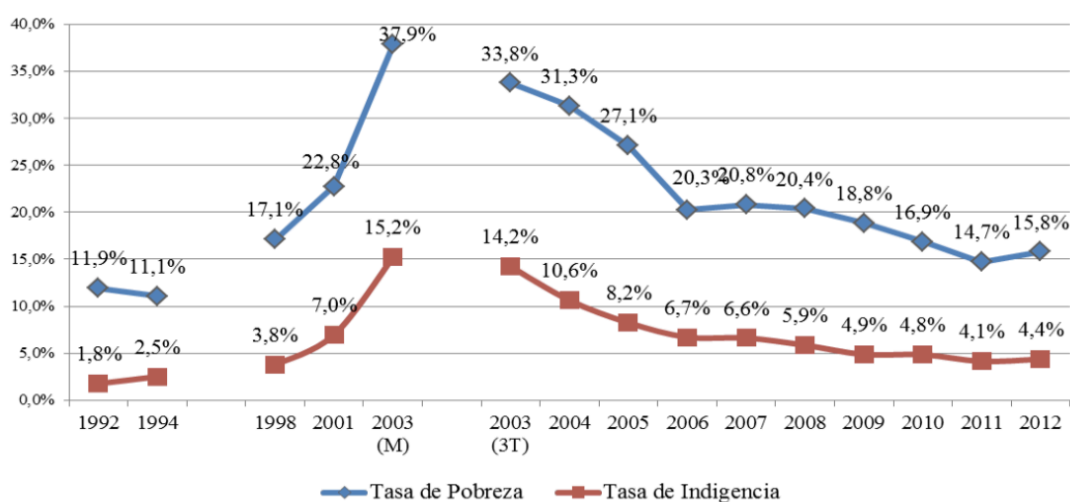


Fuente: Elaboración propia en base a Indec (1994-2002) y Banco Mundial (2003-2010)

En línea con lo sostenido, el trabajo elaborado por Salvia, Poy y Vera (2015), *La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la Argentina (1992-2012)*, analiza un segmento temporal similar al elegido en esta tesis. Estos autores examinan, entre otras cosas, la evolución de la indigencia, de la pobreza y del coeficiente de Gini en el Gran Buenos Aires y arriban a conclusiones similares a las anteriormente expuestas.

Asimismo, dividen estos años en dos períodos. Al primero, lo denominan: programa neoliberal de estabilización (Salvia et al., 2015: 10), que ocupa la década de los noventa hasta la crisis de 2001 y, al segundo, lo llaman: reformas estructurales heterodoxas (Salvia et al., 2015: 12), que abarca desde 2002 hasta 2012. En base a las conclusiones que arrojan dichos autores, parecería existir una fuerte coincidencia en que los indicadores de bienestar social fueron negativos en el período 1997/2002 (Ver Gráfico 11). Estos parámetros mejoran entre 2003 y 2007, para comenzar a entrar nuevamente en crisis entre 2008 y 2010. Según la información elaborada en el trabajo, entre los años 1992 y 1998, es decir, durante gran parte del programa neoliberal de estabilización y de reformas estructurales, en el Gran Buenos Aires las tasas de pobreza e indigencia tendieron a acompañar al aumento del desempleo. Entre 1998 y 2002, en un contexto de recesión con deflación y posterior colapso de la economía y de las finanzas públicas, ambas tasas alcanzaron niveles históricos máximos.

Gráfico 11: Tasas de Pobreza e Indigencia de los Hogares. Gran Buenos Aires. Períodos Seleccionados: 1992-1994, 1998-2003, 2003-2012

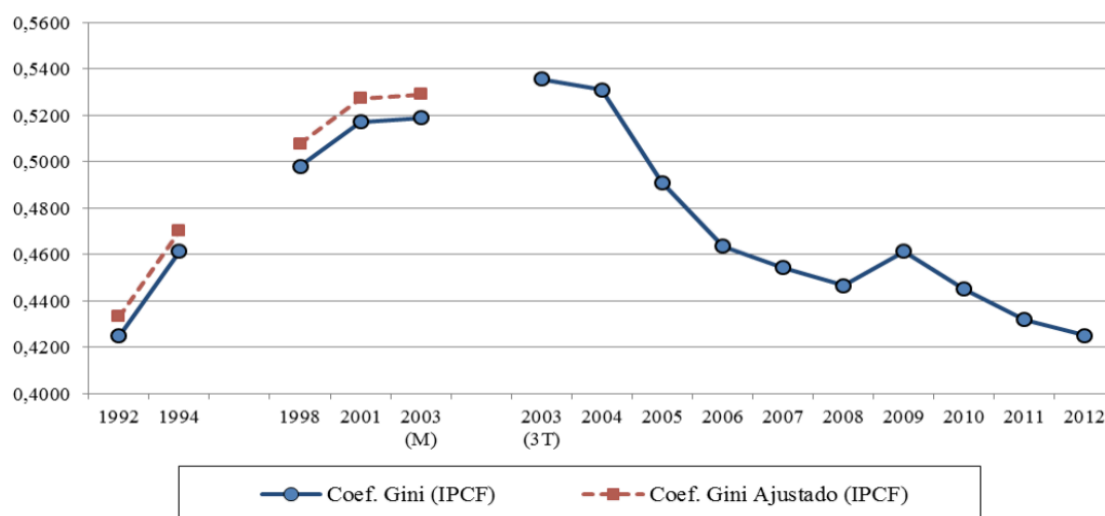


Fuente: Salvia, Poy y Vera (2015)

Al pasar al período de políticas heterodoxas y una vez superada la fase de crisis, en un contexto de fuerte crecimiento del empleo, entre 2003 y 2007, se recompusieron los ingresos de los hogares. En ese marco, las tasas de pobreza e indigencia experimentaron una sistemática reducción, pero todavía con valores similares a los de 1998. Como se puede observar en el Gráfico 12, entre 2003 y 2007, el índice de desigualdad de Gini descendió en forma acelerada, alcanzando valores comparables con el promedio de la primera parte de la década del noventa.

Durante la última fase del período (2008-2010), en un contexto económico más inestable a nivel de precios y menos dinámico en materia de empleo, las tres variables analizadas (indigencia, pobreza y coeficiente de Gini) fueron cayendo, aunque a un ritmo mucho menor. A pesar de ello, en el año 2009, el coeficiente de Gini experimentó un retroceso, el cual permite evidenciar las dificultades distributivas que vivió la economía durante este período.

Gráfico 12: Coeficiente de Gini Gran Buenos Aires
Períodos Seleccionados: 1992-1994, 1998-2003, 2003-2012



Fuente: Salvia, Poy y Vera (2015)

Al final del período de reformas estructurales heterodoxas, los niveles de indigencia y de pobreza de hogares (4,4% y 15,8%, respectivamente) no habían recuperado los niveles promedio observados en la primera fase del modelo neoliberal. A diferencia de este comportamiento, en materia distributiva, la desigualdad medida por el índice de Gini se ubicaría en niveles similares a los registros observados a comienzos de los noventa, cuando comenzó el programa neoliberal. Esta evolución dispar que

experimentaron estos indicadores sociales a lo largo de las últimas dos décadas permite apreciar “no sólo los diferentes efectos socioeconómicos generados de los modelos político-económico vigentes, sino también el piso estructural de pobreza y desigualdad que parece caracterizar al modelo de acumulación y reproducción predominante a nivel del sistema económico argentino” (Salvia et al., 2015: 12).

En síntesis, es posible sostener que, durante el período 1997-2002, existe un claro deterioro en los indicadores de bienestar social, tanto a nivel nacional como en el Gran Buenos Aires. En cambio, se observa una mejora entre los años 2003 y 2007, para estancarse en 2008 y comenzar a declinar suavemente hacia 2010. Asimismo, estos momentos de menor y mayor bienestar económico coinciden con distintas estrategias en las formas que el Estado intervino sobre la protesta social.

Como se ha visto en los Capítulos 2 y 3, luego de analizar seis casos emblemáticos de protesta social, se puede observar que los niveles de bienestar de la población parecerían haber influido en las estrategias y políticas de seguridad. En contextos de deterioro de bienestar económico y social, las estrategias de represión hacia las protestas sociales fueron ganando protagonismo. En cambio, entre 2003 y 2007, años donde se evidencia una clara mejora en las condiciones de vida de la sociedad y donde la economía goza de vigorosidad, el Estado emplea otras metodologías, dejando de lado el uso sistemático de la violencia, elemento que caracterizó al primer período analizado (1997/2002).

En base a lo trabajado a lo largo de la tesis, y como se ha visto con claridad en los gráficos expuestos en esta conclusión, es posible sostener que existe una relación de correspondencia entre los indicadores de bienestar económico y social de la población y los niveles de represión de la protesta social. Conocer esta interdependencia no es un elemento menor para diseñar, planificar e implementar políticas de seguridad en general, pero, sobre todo, para aquellos enfoques como los de seguridad ciudadana, que ponen especial atención en la prevención y en las condiciones sociales y económicas de la población, para pensar las características y especificidades de la política pública a implementar.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M. (1999). “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en: *Época*, 1
- Acuña, C., Smith, W. y Wolfson, L. (1996). “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en: *Desarrollo Económico*, 36(141): 355-389
- Aiziczon, F. C. (2017). “Resistencia sindical y judicialización de la protesta social: los trabajadores estatales de Neuquén a fines del sigloXX”, en: *Travesía*, 19(1): 5-27
- Algranati, C., Seoane, J. y Taddei, E. (2004). “Disputas sociales y procesos políticos en América Latina”, en: *OSAL—Observatorio Social de América Latina*, 13: 87-103
- Andler, D. (2000). “*The normativity of context. Philosophical Studies*”, en *An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 100 (3): 273-303.
- Arceo, E., Basualdo, E. y Arceo, N. (2009). *La Crisis Mundial y el Conflicto del Agro*, Buenos Aires: Ed. La Página
- Arceo, E., Palomino, H., Salvia, A. y Teubal, M. (2012). “El patrón de acumulación emergente desde el fin de la convertibilidad ¿Tiende a constituir una sociedad más igualitaria?”, en: *Argumentos. Revista de crítica social*, 14: 41-76
- Arellano, J. R. (2015). “La importancia del contexto en el diseño de política social”, en: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8): 13-26
- Aronskind, R. (2015). “Intuiciones y confrontaciones. Para pensar la política económica kirchnerista”, en: *Márgenes. Revista de Economía Política*, 1(1): 15-32
- Auyero, J. (2002a). “Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina”, en: *Desarrollo económico*, 42(166): 187-210
- Auyero, J. (2002b). *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, Buenos Aires: Libros del Rojas
- Auyero, J. (2004). *Vidas Beligerantes, dos mujeres argentinas, dos protestas*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes
- Baratta, A. (2003). “El concepto actual de seguridad en Europa”, en: *Revista Crítica Penal*, 1
- Basualdo, E. (2006). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas”, en: Arceo, E. y Basualdo, E. M. (Comps), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO, Colección Grupos de Trabajo

- Basualdo, E. M. (2008). "El agro pampeano: sustento económico y social del actual conflicto en la Argentina", en: *Cuadernos del CENDES*, 25(68): 29-54
- Basualdo, E. y Azpiazu, D. (2002). *El Proceso de Privatizaciones en la Argentina*, Buenos Aires: Página 12 - Universidad Nacional de Quilmes Ediciones - IDEP
- Beccaria, L. (1993). "Cambios en la estructura distributiva 1975-199", en: Beccaria, L. A.; Bustelo, E. S., y Minujín, A. (Eds.), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF - Losada
- Beccaria, L. (2003). "Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas", en: *Boletín Informativo Techint*, 312: 81-107
- Benza, G. y Calvi G. (2004). "Reestructuración económica, concentración del ingreso y ciclos de desigualdad (1974-2003)", trabajo presentado a las *VI Jornadas de Sociología, Facultad de Cs. Sociales*, UBA, Buenos Aires, 20 al 23 de Octubre
- Beristain Ipiña, A. (1974). *Mediadas Penales en Derecho Contemporáneo. Teoría. Legislación Positiva y Realización Práctica*, Madrid: Edit. Reus
- Bobrow, D. B. (2006). "Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult", en: Peters, G.B. y Pierre, J. (Eds.), *Handbook of public policy*, Londres: Sage
- Bobrow, D. y Dryzek, J. S. (1987). *Policy analysis by design*, Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press
- Borón, A. (1991). "Capítulo II. Entre Hobbes y Friedman: liberalismo económico y despotismo burgués en América Latina", en: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Imago Mundi
- Bouckaert, G. (2013). "Numbers in context: applying Frege's principles of public administration", en: Pollitt, C. (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Canelo, P. (2002). "La construcción de lo posible: identidades y política durante el menemismo. Argentina, 1989-1995", en: *Serie Documentos e Informes de Investigación*, Buenos Aires: FLACSO
- Cao, H. y Rubins, R. (2001). "Administración Nacional y Administraciones Provinciales: Similitudes y Diferencias", en: Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (Eds.), *El Federalismo Electoral Argentino*, Buenos Aires: EUDEBA
- Casas, F. (1996). *Bienestar Social: Una Introducción Psicosociológica*, Barcelona: Editorial PPU
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial

- Castellani, A. (2002). “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea”, en: Schorr, M.; Castellani, A.G.; Sanchez, D.D., y Duarte, M.E.(Eds.), *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2013). “Context and administrative reforms: a transformative approach”, en Pollitt, C. (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Clarke, J. (2013). “Contexts; forms of agency and action”, en: Pollitt, C. (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Cuenca, A. y Piccone, M. V. (2011). “Nuevos movimientos sociales en Argentina y judicialización de demandas”, en: *Derecho y Ciencias Sociales*, 5: 30-50
- Dabat, A. (2012). “El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo”, en: *Economía UNAM*, 9(26): 43-67
- D’Alessandro, M. (1998). “Los movimientos sociales en la transición democrática. El caso de las Madres de Plaza de Mayo: sentimiento y discurso”, en: *Revista América Latina Hoy*, 20: 41-45
- Daly, H. E. y Cobb, J. B. Jr. (1989). *For the Common Good: Redirecting the Economy towards Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston: Beacon Press
- Damill, M., y Frenkel, R. (2013). “La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, en: Peruzzotti, E. y Gervasoni, C. (Eds.), *La Década Kirchnerista*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana
- Delamata, G. (2013). “Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea”, en: *Sociologías*, 15(32): 148-180
- Delamata, G. (2019). “¿Intereses económicos en la protesta ambiental? Marcos de interpretación y coaliciones sociales en las movilizaciones ambientales contra sectores extractivos de recursos naturales en Argentina”, en: *Política y Sociedad*, 56(1): 127-144
- De Luca, M. y Malamud, A. (2010). “Argentina: Turbulencia Económica, Polarización Social y Realineamiento Político”, en: *Revista De Ciencia Política (Santiago)*, 30(2): 173-189
- Di Filippo, F. (2009). *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires
- Di Virgilio, M. M. (2003). *Hábitat y salud: estrategia de las familias pobres*, Buenos Aires: Ediciones Lumiere

- Dodenhoff, D. (1998). "Is Welfare Really about Social Control?", en: *Social Service Review*, 72(3): 310-336
- Durkheim, É. (2003). "El individualismo y los intelectuales", en: *Lecciones de Sociología. Física de las costumbres y del Derecho y otros escritos sobre el individualismo, los intelectuales y la democracia*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores
- Escobar, E., Muniz, J., Sanseviero, R., Saín, M. y Zacchi, J. (2005). *La Seguridad Ciudadana como política de Estado*, Caracas: Ediciones Nueva Sociedad
- Estes, R. (1999). "Hacia un Índice de Calidad de Vida: Enfoques Empíricos para la Evaluación del Bienestar Humano a Nivel Internacional", en: Klisberg, B. (Comp.), *Pobreza: Un tema impostergable*, México: Fondo de Cultura Económica
- Ezcurra, A. M. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires: Lugar Editorial
- Fanelli, J. M. (2002). "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", en: *Revista CEPAL*, 77: 25-45
- Ferrajoli, L. (1970). *Teoria assiomatizzata del diritto*, Milán: Giuffrè
- Ferrajoli, L. (1992). "El derecho como sistema de garantías", en: *Jueces para la democracia*, 16/17: 61-69
- Ferrajoli, L. (1995). "El derecho penal mínimo", en: Bustos Ramírez, J., *Prevención y teoría de la pena*, Santiago: Editorial Jurídica Cono Sur
- Ferrajoli, L. (1997). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta
- Ferrajoli, L. (2000). *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta
- Ferrajoli, L. (2006). "Sobre los derechos fundamentales", en: *Cuestiones constitucionales*, 15: 113-136
- Ferrajoli, L. (2007). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta
- Ferrajoli, L. (2008). "Universalismo de los derechos fundamentales y multiculturalismo", en: *Boletín mexicano de derecho comparado*, 41(122): 1135-1145
- Frederic, S., Galvani, I., Bover, T., Ugolini, A., Calandrón, S., Galvani, M. y Melloto, M. (2016). *De la desmilitarización a la profesionalización: un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina*,

Quilmes: Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia,
Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes

- Friemel, T. N. (2008). "Why contexts matters", en: *Why contexts matters. Applications of social network analysis*, Wiesbaden: VS Research
- García, M. L. (2015). "Redefinición de las Fuerzas Armadas en la República Argentina: la profesionalización del Sistema de Defensa Nacional Argentino en el marco de la participación de nuestro país en MINUSTAH: (2004-2014)", Tesis Doctoral, Universidad del Salvador, Buenos Aires
- Gargarella, R. (2005). *El derecho a la protesta: el primer derecho*, Buenos Aires: Ad Hoc.
- Gargarella, R. (2006). "Protesta social y parcialidad judicial", en: Birgin, H.; Kohen, B. y Abramovich, V. (Eds.), *El Acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires: Editorial Biblos
- Garson, G. D. (1978). *Group theories of politics*, Thousand Oaks: Sage Publications
- Gerston, L. (1997). *Public policy making. Process and Principles*, White Plains, NY: M. E. Sharpe
- Giarracca, N. y Bidaseca, K. (2001). *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires: Alianza
- Gómez, M. (2008). "La soja de la discordia. Los sentidos y estrategias en la movilización de la pequeño burguesía", en: *Laboratorio*, 22(10): 22-35
- Godio, J. (2003). *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición: las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero-diciembre de 2002)*, Buenos Aires: Editorial Biblos
- Hagman, I. (2015). "Tres momentos de la Argentina kirchnerista", en: *Revista de economía política Márgenes*, 1(1): 119-135
- Hartley, J. (1994). "Case studies in organizational research", en: Casell, C. y Symon, G. (Eds.), *Qualitative methods in organizational research*, Londres: Sage Publications
- Hicks, J. (1989). *Métodos de Economía Dinámica*, México: Fondo de Cultura Económica
- Hobbes, T. (2010). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México: Fondo de Cultura Económica
- Howlett, M. y Lejano, R. P. (2012). "Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design", en: *Administration & Society*, 45(3): 357-381

- Isuani, E. A. (2010). “The Argentine Welfare State: enduring and resisting change”, en: *International Journal of Social Welfare*, 19: 104-114
- Kessler, G. (2003). “Empobrecimiento y fragmentación de la clase media argentina”, en: *Proposiciones*, 34: 1-11
- Keynes, J. M. (1930). “A Treatise on Money”, en: Moggridge, D. E. et al. (Eds.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres: MacMillan y Nueva York: St. Martin’s Press
- Keynes, J. M. (2014). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México: Fondo de cultura económica
- Koopmans, R. y Rucht, D. (2002). “Protest Event Analysis”, en: Klandermans, B. y Staggenborg, S. (Eds.), *Methods of Social Movement Research*, Minneapolis: University of Minnesota Press
- Kuznets, S. (1934). “National Income 1929–1932”, en: *A report to the U. S. Senate, 73rd Congress, 2nd Session*, Washington, DC: Government Printing Office
- Lasswell, H. D. (1951). “The policy orientation”, en: *Communication Researchers and Policy-Making*
- Lindenboim, J. y Salvia, A. (2017). *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar: Argentina, 2002-2014*, Buenos Aires: Eudeba
- Locke, J. (2005). *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*, Buenos Aires: UNQ-Prometeo
- Lonsdale, J. (2013). “Context and accountability: factors shaping performance audit”, en: Pollitt, C. (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Manzanelli, P., y Basualdo, E. M. (2017). “Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas”, en: *Realidad Económica*, 304: 6-40
- Martínez Rangel, R. y Reyes Garmendia, E. S. (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, en: *Política y cultura*, 37: 35-64
- Merklen, D. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires: Editorial Gorla
- Minujín, A. (1993a). “Prólogo”, en: Beccaria, L.A.; Bustelo, E.S., y Minujín, A. (Eds.), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF - Losada
- Minujín, A. (1993b). “En la rodada”, en: Beccaria, L. A.; Bustelo, E. S., y Minujín, A. (Eds.), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF - Losada

- Minujín, A. (1993c). “Introducción”, en: Beccaria, L. A.; Bustelo, E. S., y Minujín, A. (Eds.), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF – Losada
- Mir Puig, S. (2009). *Derecho Penal. Parte General*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias
- Murmis, M. y Feldman, S. (1993). “La heterogeneidad social de las pobrezas”, en: Beccaria, L.A.; Bustelo, E.S., y Minujín, A. (Eds.), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF – Losada
- Musolino, A. (2009). “Criminalización y judicialización de la protesta social en Argentina: cuando la lucha y la resistencia popular se vuelven delito”, Tesis de pregrado, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo
- Navatta, J. y Maranzana, A. (2010). *Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma*, Buenos Aires: Ed. Informe de Jóvenes por la Igualdad para la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Neiman, G; Quaranta, G. (2006). “Los estudios de caso en la investigación sociológica”, en: Vasilachis de Gialdino (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires: Gedisa
- Nohlen, D. (2007). *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto*, Rosario: Universidad del Rosario
- Nordhaus, W. y Tobin, J. (1972). “Is growth obsolete?”, en: Nordhaus, W. y Tobin, J. (Eds.), *Economic Research: Retrospect and Prospect*, New York: National Bureau of Economic Research & Columbia University Press
- Oszlak, O. (1994). “Estado y Sociedad: las nuevas fronteras”, en: Kliksberg, B. (Ed.), *El Rediseño del Perfil del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica
- Palermo, V. (1989). “El movimiento de derechos humanos en la transición a la democracia en la Argentina”, en: Camacho, D. y Menjivar, R. (Compiladores), *Los movimientos populares en América Latina*, México: Universidad de la Naciones Unidas
- Peralta Ramos, M. (2007). *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Pereyra, S. (2005). “¿Cuál es el legado del movimiento de derechos humanos? El problema de la impunidad y los reclamos de justicia en los noventa”, en: *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo

- Pereyra, S., Pérez, G. J., y Schuster, F. (2008). *La huella piquetera: Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, La Plata: Ediciones Al Margen
- Pereyra, S. y Svampa, M. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Biblos
- Pérez, G. J. y Pereyra, S. (2013). “La protesta social entre las crisis de la democracia argentina”, en: *Revista SAAP*, 7(2): 463-471
- Piven, F. y Cloward, R. (1971). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York: Vintage
- Pollitt, C. (2013). “Context: what kind of missing link?”, en: Pollitt, C. (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Pollitt, C. y Dan, S. (2011). “The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis”, en: *COCOPS Work Package 1 – Deliverable 1.1*, 14 de Diciembre
- Proeller, I. (2013). “What we know so far and how to proceed: contextual variables in NPM reform research”, en: Pollitt, Christopher (Eds.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Pucciarelli, A. (1998). “¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina”, en: *Estudios Sociológicos*, 17(49): 121-152
- Ranguini, V. (2010). “La Seguridad Ciudadana”, en: *Cuadernos de Seguridad N° 5*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús y Consejo de Seguridad Interior
- Roffman, A. (2000). “La Privatización de los Servicios Básicos y su Impacto en los Sectores Populares en la Argentina”, en: Baima De Borri, M.; Roffman, A. B., y Cesilini, S. (Comp.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano - Banco Mundial
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires: Manantial
- Salvia Agustín, Poy, S. y Vera, J. (2015). “La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la Argentina (1992-2012)”, trabajo presentado al *Seminario Internacional: ¿Temas de la política social en Argentina, México y Uruguay?*, El Colegio de México, México, 23 al 24 de febrero
- Schorr, M. (2002). “Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: La evolución de la industria manufacturera argentina durante los años noventa”, en: Schorr, M.; Castellani, A.G.; Sanchez, D.D., y Duarte, M.E.(Eds.), *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO

- Schuster, F. L., Naishtat, F. S. y Nardacchione, G. (2005). *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Prometeo
- Schuster, F., Pérez, G. J., Pereyra, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., Natalucci, A., Vázquez, M. y Zipcioglu, P. (2006). “Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003”, en: *Documentos de Trabajo*, 48, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA
- Schuster, F., y Pereyra, S. (2001). “La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política”, en: Giarraca, N. y colaboradores (Eds.), *La Protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Madrid: Alianza
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Buenos Aires: Editorial Anagrama
- Smulovitz, C. (2001). “Judicialización y accountability social en Argentina”, Trabajo presentado en el *XXII International Conference de la Latin American Studies Association*, Washington DC, 6 al 8 de Septiembre
- Soprano, G. y Frederic, S. (2013). *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Suárez, F. M. y Ruggerio, C. A. (2012). “Conflictos ambientales en Argentina: Paradigmas en tensión”, en: *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña 2013*: 549-564
- Svampa, M. (2005). *La Sociedad Excluyente: La Argentina Bajo el Signo del Neoliberalismo*, Buenos Aires: Taurus
- Svampa, M. y Pandolfi, C. (2004). “Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina”, en: *Osal - Observatorio social de América Latina*, CLACSO, 14: 285-296
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el Despojo*, Buenos Aires: Katz editores
- Tarrow, S. (1997). *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*, Madrid: Alianza
- Tilly, C. (2006). “War Making and State Making as Organized Crime”, en: *Revista académica de Relaciones Internacionales*, 5
- Torre, J. y Gerchunoff, P. (1996). “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en: *Desarrollo Económico*, 143: 733-768

- Trujillo, L. (2017). "La Argentina kirchnerista: Alcances y límites de una experiencia democrática sobre la distribución del ingreso (2003-2015)", en: *Polis. Revista Latinoamericana*, 46
- Tudela, P. y López, B. (2005). *Propuesta de marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RPG-PI065)*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación", en: *Estudios Políticos*, 33: 93–121
- Viguera, A. y Ramírez, A. J. (2006). "La protesta social en la Argentina de los setenta a los noventa: actores, repertorios y horizontes", en: *Biblioteca Digital del Centro de Estudios de Historia Política*, Universidad Nacional de San Martín
- Virtanen, T. (2013). "Context in the context - missing the missing links in the field of public administration", en: Pollitt, C. (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link*, Cheltenham: Edward Elgar
- Walter, M. (2008). "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)", en: *Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica*, 8: 15-28
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*, Newbury Park, CA: Sage
- Zapata, M. C. (2011). "El fenómeno de la toma de tierras en la Ciudad de Buenos Aires: un caso den foco", trabajo presentado a las *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires

FUENTES

Amato, A. (2002). “El día que la plaza se volvió a cubrir de sangre”, en: *Clarín*, 20 de Enero

Extraído: https://www.clarin.com/politica/dia-plaza-volvio-cubrir-sangre_0_S1LReUe0Kl.html

Aznárez, J. J. (1995). “Tercer paro general en Argentina contra la política liberal de Menem”, en: *El País*, 6 de Septiembre

Extraído: https://elpais.com/diario/1995/09/07/internacional/810424808_850215.html

Banco Mundial, “Argentina”

Extraído: <https://datos.bancomundial.org/pais/argentina>

Banco Mundial (1996). *Banco Mundial informe anual 1996*

Extraído: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/672971468171577171/banco-mundial-informe-anual-1996>

Bruschtein, J. (2010). “Que la Federal, que la Metropolitana”, en: *Página/12*, 10 de Diciembre

Extraído: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158441-2010-12-10.html>

CAES (2010). “Informe del Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento de la Actividad del Instituto Nacional de Estadística y Censos”, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Tucumán

Extraído: <https://www.cronista.com/documentos/caes.pdf>

CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales (2002). *Derechos Humanos en Argentina Informe 2002. Hechos 2001*, Buenos Aires: Siglo XXI

Extraído: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2002-hechos-2001/>

CELS (2004). *Derechos Humanos en Argentina Informe 2004*, Buenos Aires: Siglo XXI

Extraído: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2004/>

CELS (2005). *Derechos Humanos en Argentina Informe 2005*, Buenos Aires: Siglo XXI

Extraído: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2005/>

CELS (2017). “Regulaciones de la actuación policial”, en: *El derecho a la protesta social en la Argentina*, Buenos Aires

Extraído: <https://www.cels.org.ar/protestasocial/>

- Centro de Estudios y Servicios (2015). “Evolución del Nivel General de Precios en la Argentina Período 2008-2014”, Santa Fe: Bolsa de Comercio de Santa Fe
- CIFRA - CTA Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2014). “Adelanto del Informe de Coyuntura N°16”, Basualdo, E. (Coord.), Buenos Aires
- Clarín (2002). “Las claves del nuevo plan: quien depositó dólares, recibirá dólares“, 2 de Enero
Extraído: https://www.clarin.com/politica/claves-nuevo-plan-deposito-dolares-recibir-dolares_0_r11fjmIICFg.html
- Clarín (2002). “Buscan frenar cortes de puentes”, 19 de Junio
Extraído: https://www.clarin.com/politica/buscan-frenar-cortes-puentes_0_ryr-Q3Vx0Fl.html
- Clarín (2010). “Michetti insiste en que el parque ‘debe ser desalojado’”, 13 de Diciembre
Extraído: https://www.clarin.com/politica/Luego-gabinete-Michetti-reitero-desalojado_0_BkmJfYpwQe.html
- Clarín (2010). “Macri insiste en reclamarle a Cristina el desalojo por la fuerza de los predios ocupados”, 21 de Diciembre
Extraído: https://www.clarin.com/politica/Macri-reclamarle-Cristina-desalojo-ocupados_0_BJfBAjupPmx.html
- Comisión Episcopal Argentina (2008). “Documento del episcopado: la nación requiere gestos de grandeza”, 5 de junio
Extraído: <https://www.ucc.edu.ar/novedades/declaracion-del-episcopado-argentino-qla-nacion-requiere-gestos-de-grandezaq/>
- Dellatorre, R. (2008). “El Gobierno recibió a las entidades del campo buscando un cambio de escenario. En tono menor, discuten una nueva política”, en: *Univisión*, 12 de Abril
Extraído: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102301-2008-04-12.html>
- Diario 26 (2010). “Villa Soldati: hay un cuarto muerto”, 13 de Diciembre
Extraído: <https://www.diario26.com/123124--villa-soldati-hay-un-cuarto-muerto>
- El Cronista (2010). “Para la UCA: mediciones del INDEC ‘ocultan’ verdadera pobreza”, 8 de Abril
Extraído: <https://www.cronista.com/economia/Para-la-UCA-mediciones-del-Indec-ocultan-verdadera-pobreza-20100408-0129.html>
- El Día (2008). “Denuncian desabastecimiento en comedores escolares”, 31 de Marzo
Extraído: <https://www.eldia.com/nota/2008-3-31-denuncian-desabastecimiento-en-comedores-escolares>

- El Territorio (2011). “Crisis 2001: represión, muertos y cinco presidentes en dos semanas”, 20 de Diciembre
Extraído: <https://www.eltterritorio.com.ar/crisis-2001-represion-muertos-y-cinco-presidentes-en-dos-semanas-3217712677716407-et>
- Encuentro por la Memoria Verdad y Justicia (2012). “LUCHAR ES UN DERECHO – informe sobre la Criminalización de la Protesta y la Represión durante los gobiernos de los Kirchner”, 23 de Marzo
Extraído: <https://web.archive.org/web/20191104025952/https://encuentromvyj.org/2012/03/23/luchar-es-un-derecho-informe-sobre-la-criminalizacion-de-la-protesta-y-la-represion-durante-los-gobiernos-de-los-kirchner/>
- Fernández, C. (2008). Discurso pronunciado el día 25 de Marzo, “Discurso de Cristina Fernández en el acto de firma de convenios entre AySA y municipios bonaerenses”
Extraído: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16818-blank-59968257>.
- FMI (2011). “Valuation of country GDP”, en: *PIB PPA y Nominal, trayectoria 1980-2016*
- Fundación Horizonte (s/f). “Argentina en el marco de la crisis mundial”
Extraído: http://www.fundacionhorizonte.org.ar/site09/index.php?option=com_content&view=article&id=61:argentina-en-el-marco-de-la-crisis-mundial&catid=1:latest-news&Itemid=56
- Gaceta Mercantil (2010). “Evo: ‘Si quieren tierras que vengan. Acá tenemos muchas””, 14 de Diciembre
Extraído: <https://www.gacetamercantil.com/notas/1352/>
- Gargarella, R. (2004). “Un fallo inaceptable”, en: *Página 12*, 13 de Mayo
Extraído: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-35276-2004-05-13.html>
- Gargarella, R. y Svampa, M. (2004). “Fronteras de los derechos”, en: *Página 12*, 1 de Febrero
Extraído: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-11124-2004-02-08.html>
- Giardinelli, M. (2008). “El golpe y la torpeza”. En: *Página/12*, 15 de junio
Extraído: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106073-2008-06-15.html>
- Infobae (2008). “Alfredo De Angeli dijo que teme que se vuelva al 2001”, 16 de Junio
Extraído: <https://www.infobae.com/2008/06/16/386274-alfredo-angeli-dijo-que-teme-que-se-vuelva-al-2001/>
- INDEC (2011). Encuesta Permanente de Hogares, República Argentina, Septiembre
Extraído: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

- INDEC (2006). Encuesta Permanente de Hogares, República Argentina, Septiembre
Extraído: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- INDEC (2001). Encuesta Permanente de Hogares, República Argentina, Agosto
Extraído: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- INDEC (1998). Encuesta Permanente de Hogares, República Argentina, Agosto
Extraído: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- INDEC (1995). Encuesta Permanente de Hogares, República Argentina, Mayo
Extraído: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Jastreblansky, M. (2010). “Claves y cronología de un complejo conflicto”, en: *La Nación*, 10 de Diciembre
Extraído: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/claves-y-cronologia-de-un-complejo-conflicto-nid1332425/>
- Kanengiser, M. (2010). “Piden que el Indec mida precios reales”, en: *La Nación*, 16 de Septiembre
Extraído: <https://www.lanacion.com.ar/economia/piden-que-el-indec-mida-precios-reales-nid1305075/>
- Kirchner, N. (2004). Discurso pronunciado el día 10 de Mayo, “Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación de la tarjeta magnética para jefas y jefes de hogar”
Extraído: <https://www.caserosada.gov.ar/informacion/archivo/24554-blank-64622013>
- La Nación (2008). “El conflicto con el campo. Supermercadistas alertan sobre la profundización del desabastecimiento”, 20 de junio
Extraído: <https://www.lanacion.com.ar/2176351-el-campo-tiene-estar-alerta-el-dia-23/04/2015>
- Maschio, D. (1996). “Pueblada en Cutral - Có por falta de trabajo: 20.000 vecinos chocaron con Gendarmería”, en: *Clarín*, 26 de Junio
Extraído: <https://web.archive.org/web/20140727223821/http://edant.clarin.com/diario/96/06/26/cutral.htm>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (1921). Art.194, Ley 11.179, Código Penal de la Nación Argentina
Extraído: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995). *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires.
- Morales Solá, J. (2002). “La semana política II. El peronismo, en el intento de cambiar alianzas”, en: *La Nación*, 6 de Enero

Extraído: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-peronismo-en-el-intento-de-cambiar-alianzas-nid364493/>

Naciones Unidas (1961). “Introducción”, en: *Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida, Guía Provisional*, Nueva York: Publicación conjunta de las Naciones Unidas, la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización Mundial de la Salud

Observatorio de Deuda Social Argentina (UCA), Calidad de Empleo y Riesgo de Empleo

Extraído: http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180411/1523475290_2016-observatorio-Figura5-Desempleo.pdf

Observatorio de Deuda Social Argentina (UCA), Hogares y Personas en Situación de Pobreza

Extraído: http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180521/1526943096_2016-Observatorio-Figura4-Hogares-y-personas-en-situacion-de-pobreza.pdf

Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA (2011). “Deudas y progresos sociales en un país que hace frente a su bicentenario. Argentina 2004-2010”, Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina

Página 12 (1995), Suplemento Cash, Entrevista a Carlos Melconian 23 de Julio.

Premici, S. (2008). “Leche tirada y comida que se pudre”, en: *Página/12*, 1 de Abril

Extraído: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/101647-32034-2008-04-01.html>

Presidencia de la Nación Argentina (2010). Decreto 616/2010, Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, 3 de Mayo

Extraído: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>

Presidencia de la Nación Argentina (2010). Decreto 1993/2010, Créase el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires, 14 de Diciembre

Extraído: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm>

Real Academia Española (1966). *Diccionario Enciclopédico Abreviado*, Buenos Aires: Plaza & Janes

Seoane, J. A. y Taddei, E. H. (2000). “La conflictividad social en América Latina”, en: *OSAL – Observatorio Social de América Latina*, 2, CLACSO, 61-65

Extraído: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal2/>

Silva, A. (2013). “Las víctimas no olvidan el 20 de diciembre del 2001”, en: *TELAM*, 28 de Octubre
Extraído: <https://www.telam.com.ar/notas/201310/38432-las-victimas-no-olvidan-el-20-de-diciembre-del-2001.php>