

**Protesta popular y redes clientelares en Argentina: El reparto federal del Plan
Trabajar (1996-2001) ***

Germán Lodola **

Artículo publicado en la *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176, 2005, pp. 515-536.

* Agradezco los comentarios y sugerencias de Barry Ames, John Markoff, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Carlos Torre y dos comentaristas anónimos. Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el XXIV Congreso LASA, Dallas, Texas, Marzo 2003 y en la V Conferencia LACEA-PEG, Cartagena de Indias, Colombia, Setiembre 2003.

** Departamento de Ciencia Política, University of Pittsburgh. [4L01 Wesley W. Posvar Hall / Pittsburgh, PA 15260 / USA / E-mail: <gjl16@pitt.edu>].

Resumen

Este trabajo presenta un análisis estadístico de los determinantes distributivos del Plan Trabajar a las provincias Argentinas en el periodo 1996-2001. En general, los resultados indican que la creación de este plan de emergencia ocupacional obedeció a la decisión de luchar contra el creciente desempleo. La distribución federal de recursos, no obstante, pasó luego a estar también asociada con la frecuencia de la protesta popular y el desarrollo paralelo experimentado por el denominado movimiento piquetero. Por su parte, las variables políticas incluidas en el modelo sugieren que el partido Justicialista ejerció mayor influencia sobre la asignación federal de fondos que la Unión Cívica Radical-Alianza.

Abstract

This study presents a statistical analysis of the federal allocation of the Argentinean *Plan Trabajar* for the period 1996-2001. In a nutshell, regression results indicate that this emergency employment program was created as a mechanism to deal with increasing unemployment. The federal distribution of resources, however, was later on associated with the frequency of popular protest and the parallel evolution experienced by the so-called *piquetero* movement. Finally, the political variables included in the model suggest that from the two major political coalitions in the country, the Peronist party was more able to make a political use of such funds than the Unión Cívica Radical-Alianza.

Introducción

Durante la última década, la literatura sobre reformas de mercado en América Latina examinó las condiciones que facilitaron la adopción de drásticas políticas de ajuste económico sin mayor oposición social (Acuña y Smith, 1994; Haggard y Kaufman, 1992; Nelson, 1990; Przerworski, 1991; Stokes, 2001; Torre, 1998; Weyland, 1998). Una interpretación que ganó crédito entre un grupo de académicos sostiene que buena parte de estas experiencias reformistas representaron una variante “liberal” o neopopulista del tradicional populismo latinoamericano¹. Según esta lectura, la distribución compensatoria de beneficios materiales a los perdedores del cambio económico allanó el camino del neoliberalismo en la región. Concretamente, se afirma que el lanzamiento de políticas sociales focalizadas sirvió al doble propósito de galvanizar el apoyo electoral de los sectores populares y silenciar su oposición fragmentando a los pobres, impidiendo lazos horizontales entre los mismos y acentuando el clientelismo político.

El caso de Argentina en los años noventa, sin embargo, ilustra un patrón diferente del propuesto por la teoría neopopulista de las compensaciones. En efecto, aun cuando aceitadas prácticas clientelares caracterizaron a las redes políticas del partido gobernante (Auyero, 2001; Levitsky, 2003), la administración Peronista de Carlos Menem (PJ, 1989-1999) no reforzó la viabilidad política del proyecto neoliberal mediante la compensación focalizada². Sólo luego de que el proceso de transformación estructural estuvo bien

¹ La afinidad entre neoliberalismo y neopopulismo fue originariamente propuesta por Roberts (1995) y Weyland (1996). Algunos trabajos importantes en esta dirección son Conniff (1999), Gibson (1997), Knight (1998), Leaman (1999), Oxhorn (1998), Roberts y Arce (1998), y Weyland (1999, 2002). Desde posiciones teóricas diferentes, versiones similares de esta tesis también se encuentran en Blake (1994), Graham (1994), y Haggard y Webb (1994).

² Esto no significa desconocer que el gobierno compensó materialmente a potenciales perdedores del sector formal como sindicatos y empresarios locales (ver Etchemendy 2001). Mi argumento complementa lo

avanzado, el gobierno diseñó un ambicioso programa nacional de empleo conocido como Plan Trabajar para aliviar los costos del galopante desempleo y contener la creciente movilización social. Adicionalmente, la aplicación de este programa fue acompañada por una escalada de la protesta liderada por desempleados, trabajadores informales y pobres organizados en el denominado movimiento piquetero. En los hechos, pudo entonces comprobarse una intervención tardía de la política compensatoria que no acalló el descontento social ni condicionó la organización de los sectores populares.

Este trabajo presenta un análisis estadístico del rol de la protesta popular y la política partidaria sobre la distribución de recursos del Plan Trabajar a las provincias en el periodo 1996-2001. En general, los resultados indican que la creación del plan obedeció a la decisión de luchar contra el desempleo. La distribución federal de recursos pasó luego a estar también asociada con la frecuencia de la protesta popular y el desarrollo paralelo de las organizaciones piqueteras. Por su parte, las variables políticas incluidas en el modelo sugieren que el PJ ejerció mayor influencia sobre la asignación federal de fondos que la Unión Cívica Radical (UCR)-Alianza.

Desafortunadamente, los teóricos de los movimientos sociales en América Latina han tendido a investigar procesos tales como la emergencia y evolución de los movimientos en el tiempo pero han prestado escasa atención al estudio de su impacto sobre la elaboración e implementación de políticas³. Este trabajo constituye un aporte sistemático sobre el efecto causal de la protesta popular en la región. Asimismo, al analizar el papel de ejecutivos, gobernadores, y partidos políticos en el reparto federal de

anterior al señalar que no se crearon mecanismos compensatorios similares para los estratos populares excluidos por las políticas de ajuste. En otras palabras, el gobierno del presidente Menem promovió la compensación de actores “poderosos” al tiempo que renunció a compensar actores “débiles”.

recursos públicos, el presente estudio contribuye al creciente debate sobre el funcionamiento de la política clientelar en el contexto del federalismo argentino⁴.

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. La primera sección demuestra que el gobierno del presidente Menem no exhibió un signo compensatorio. Para ello, se presenta evidencia descriptiva detallada sobre la evolución del gasto social y las políticas de empleo en los años noventa. La segunda sección desarrolla las hipótesis de análisis. La tercera presenta el modelo estadístico y discute los resultados. La sección final concluye.

Gasto social focalizado y políticas de empleo en los años noventa

El profundo proceso de reestructuración productiva y redefinición del sistema laboral que acompañó a los programas de liberalización económica comportó altos costos para la clase trabajadora⁵. Debido a que la reforma de las rígidas instituciones laborales vigentes desde la posguerra en general avanzó sobre la flexibilización de cuestiones ligadas a las relaciones individuales de trabajo, los nuevos trabajadores, los informales y desempleados fueron especialmente afectados por el cambio en el modelo de desarrollo. Este fue el caso en Argentina, donde la temprana incorporación del movimiento obrero a la coalición de gobierno permitió a los líderes sindicales retrasar y/o limitar el alcance de la reforma laboral cuando ésta comprometía los intereses de los sindicatos como

³ La literatura sobre el impacto político de los movimientos sociales en países desarrollados, en cambio, es vasta. Para excelentes revisiones de la misma, ver Giugni (1998, 1999).

⁴ Ver, por ejemplo, Calvo y Murillo (2004), Gibson y Calvo (2000), Gibson, Calvo y Falleti (2004), Remmer y Wibbels (2000) y Remmer y Gélinau (2003).

⁵ En Argentina, los salarios reales cayeron un 20% entre 1990 y 1995. La tasa de desempleo creció del 8,6% al 18,4% en el mismo periodo, bajando al 16,4% en 2001. La subocupación, por su parte, registró un crecimiento sostenido pasando del 9,3% en 1990 al 14,9% en 2001. Esto se tradujo en un aumento del nivel de pobreza: mientras que en 1990 la población pobre e indigente alcanzaba alrededor del 22% y el 3% respectivamente, en 2001 estos porcentajes se elevaron al 28% y al 8% (INDEC y MTSS 2003).

organización y, por lo tanto, de los trabajadores sindicalizados (Etchemendy 2001; Murillo 1997).

Las respuestas de los gobiernos latinoamericanos al impacto social del ajuste no fueron uniformes. Algunos entendieron que la transformación estructural necesariamente excluiría a un segmento importante de la sociedad y diseñaron redes de contención bajo la forma de programas de asistencia social focalizada⁶. Otros buscaron contrarrestar los costos distributivos de la transición económica mediante la generación de políticas activas de empleo⁷. Sobrestimando la capacidad natural del mercado para generar rápidas condiciones de adaptación al nuevo escenario, el gobierno del presidente Menem no arbitró acciones destinadas a mitigar los efectos negativos del cambio y/o reorientar el mercado de trabajo en consonancia con el proceso de reconversión económica.

En efecto, como se verá a continuación, la administración menemista no reforzó el componente del gasto social específicamente dirigido a la población pobre ni destinó sumas significativas de recursos al sistema de protección y generación de empleo. Antes bien, el gobierno financió parte de la reestructuración económica incluyendo trabajadores en sistemas de retiro voluntario. Si bien el empleo de “compensaciones de mercado” de este tipo había sido un recurso utilizado por la mayoría de los países europeos durante el ajuste de sus economías en los ochenta (Kohli et. al, 1991), el gobierno argentino ejecutó

⁶ Los casos emblemáticos son el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FOCONDES) creado por el gobierno peruano de Alberto Fujimori (1990-2000); el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) implementados en México durante las presidencias de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) respectivamente; el Fondo Social de Emergencia (FSE) lanzado por el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) en Bolivia; y el denominado Mega Proyecto Social diseñado por la administración de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) en Venezuela.

⁷ El régimen de Augusto Pinochet (1973-1990), por ejemplo, creó el Programa de Empleo Mínimo y el Programa Ocupacional para Hogares cuando la crisis económica de principios de los ochenta disparó una ola de protestas encabezadas por los “pobladores” (pobres urbanos) en Santiago de Chile. Asimismo, el gobierno aprista de Alan García (1985-1990) en Perú puso en marcha el Programa de Apoyo al Ingreso

esta medida sin incentivar la reinserción laboral de los cesanteados o promover su reemplazo por trabajadores más jóvenes y calificados.

Gasto social y políticas focalizadas

La Figura 1 muestra la evolución del gasto público y social (dividido por categorías) como porcentaje del PBI entre 1983 y 2001. El gasto social promedió 16,2% durante el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR, 1983-1989), 20,2% en los años de Menem y 21,6% bajo la administración de Fernando de la Rúa (Alianza, 1999-2001)⁸. Esto representó cerca del 52%, 64% y 62% del gasto público respectivamente. El incremento observado durante la presidencia de Menem parece confirmar la teoría neopopulista de las compensaciones. Evidencia desagregada, no obstante, indica que la porción del gasto social destinada a la población marginal fue mínima y no mostró mayores alteraciones.

[INSERTAR FIGURA 1]

Es importante recordar que en Argentina el gasto social correspondiente a la categoría “servicios sociales” está más orientado a los pobres que el gasto incluido en la categoría “seguridad social”, el cual requiere que los receptores tengan o hayan tenido un trabajo formal en la economía⁹. En promedio, el gasto en servicios sociales aumentó del 7,4% del PBI en 1984-1989 al 8,6% en 1990-1999, mientras que el gasto en seguridad

Temporario y el Programa de Asistencia Directa, los cuales estaban especialmente dirigidos a los pobres urbanos y sirvieron de ejemplo para el diseño del Plan Trabajar.

⁸ En este trabajo, los años en los cuales el control del Poder Ejecutivo estuvo dividido (es decir, 1983, 1989 y 1999) son considerados como gobernados por el presidente saliente dado que el cambio de gobierno tuvo lugar en diciembre.

⁹ Gasparini (1999), por ejemplo, calcula que en 1996 alrededor del 30% del gasto en servicios sociales y menos del 10% del gasto en seguridad social alcanzó al quintil más pobre de los hogares.

social creció del 8,8% al 11,6%¹⁰. Tal incremento en servicios sociales, sin embargo, no fue destinado a la recomposición de programas focalizados, los cuales en promedio apenas crecieron un 0,2%. Cerca del 85% de los recursos adicionales en servicios sociales fueron en cambio asignados a educación y salud pública, categorías universales que no benefician a los pobres exclusivamente sino que también generan una externalidad positiva para los sectores medios. Por su parte, tres cuartos del aumento en programas de seguridad social fue consignado al sistema formal de jubilaciones y pensiones¹¹.

Un segundo indicador del bajo nivel de compromiso asistencialista del gobierno es el carácter elástico del gasto social y del gasto en servicios sociales¹². La Figura 2 grafica los cambios anuales en los logaritmos del gasto público y social por categorías para 1990-1999. Como puede observarse, el gasto social siempre decrece cuando el gasto público cae y muestra cambios más bajos -e incluso negativos- cuando el gasto público aumenta. Asimismo, reducciones del gasto en servicios sociales ocurrieron tanto en años de contracción (1995, 1996 y 1998) como de expansión fiscal (1991, 1992 y 1994). Solo en 1990 y 1993, el gasto en programas sociales que afectan directamente a los pobres se comportó de manera inelástica tal como predice la tesis de las compensaciones¹³.

[INSERTAR FIGURA 2]

¹⁰ No obstante, el promedio del gasto social destinado a servicios sociales fue algo menor durante el gobierno de Menem que en los años de Alfonsín: 42,8% y 45,6% respectivamente.

¹¹ La diferencia con otras experiencias consideradas neopopulistas no podría ser más clara. Los montos de PRONASOL y PROGRESA superaron la suma agregada de todos los programas de asistencia social existentes por entonces en la región. El gasto focalizado en Perú creció, en términos reales, un 60% entre 1993 y 1994 y cerca de un 90% en 1995. Esto fue además acompañado por un espectacular aumento del gasto social, el cual pasó del 3% del PBI en 1993 al 7,8% en 1995. El gasto social en Venezuela subió del 32,1% del gasto público en 1989 al 37,1% en 1991, mientras que el Mega Proyecto Social cubrió el 9,7% del presupuesto nacional. Los recursos destinados al FSE, por último, superaron el 10% del PBI.

¹² Usando un serie de tiempo para el periodo 1980-1997, Ravallion (2002) demuestra que el gasto social respondió elásticamente al recorte del gasto público mientras que su respuesta a la expansión fiscal no es estadísticamente significativa. En la misma dirección, el autor observa que el gasto no-social fue bien protegido en años de contracción fiscal.

¹³ Roberts (1995) acuñó el concepto de “populismo de micro-nivel” para caracterizar a los gobiernos reformistas que implementaron políticas sociales focalizadas en un ambiente de fuerte ajuste fiscal.

En suma, la información presentada hasta el momento indica que la compensación focalizada ocupó un lugar residual en la agenda gubernamental (ver también Cortes y Marshall, 1999; Repetto, 2000). Contrariamente al argumento sugerido por los teóricos del neopopulismo, ésta no fue entonces una condición necesaria para el avance del neoliberalismo en Argentina¹⁴. Seguidamente, se verá que hasta el lanzamiento del Plan Trabajar el sistema de empleo tampoco mostró un signo compensatorio.

Políticas de empleo

A excepción del Plan Trabajar, las políticas de empleo fueron acotadas en el tiempo, magras en recursos y sufrieron continuas modificaciones en su diseño e implementación. En 1991, el Congreso sancionó la Ley Nacional de Empleo mediante la cual se creó un seguro de desempleo financiado con impuestos laborales¹⁵. Estrictos requisitos legales, sin embargo, condicionaron el alcance de esta política y favorecieron su orientación hacia los trabajadores formales de clase media. Primero, solo los trabajadores asalariados registrados en el sistema de seguridad social con un mínimo de doce contribuciones en los últimos tres años pueden percibir el seguro de desempleo. Segundo, los trabajadores temporarios e informales, los empleados rurales, del servicio doméstico y la construcción, así como los trabajadores públicos sujetos al proceso de racionalización del Estado quedan legalmente excluidos del goce de tal beneficio.

¹⁴ El caso de Venezuela bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez demuestra, por su parte, que ésta tampoco fue una condición suficiente. En consecuencia, la focalización de políticas sociales no debe ser considerada como un atributo definitorio del neopopulismo. Sobre este punto ver Lodola (2004).

¹⁵ En 1984, el gobierno de Alfonsín implementó un seguro de desempleo que otorgaba el 70% del salario mínimo o un apoyo salarial durante cuatro meses a un muy limitado número de desempleados.

Ciertamente, ningún país Latinoamericano ha desarrollado un sistema universal de seguro de desempleo. Es importante mencionar, de todas maneras, que el gobierno de Menem destinó menos recursos a esta área de política que los gobiernos de Brasil, Chile y Uruguay (Marquez, 2000). Los fondos asignados apenas promediaron 0,14% del PBI y la cobertura fluctuó entre el 7% y 8% de los desocupados o cerca del 1,5% de la fuerza de trabajo (Gobierno de Argentina, 2000)¹⁶. Este índice de cobertura se situó muy por debajo del ejecutado en otros países reformistas y no creció con el aumento del desempleo. Etchemendy (2004) reporta que el 37,8% y el 51,6% de los desocupados recibieron cobertura en Chile y España respectivamente. En Argentina, el número de desempleados se triplicó entre 1990 y 1996 pero el seguro de desempleo creció un 22%.

La administración nacional también consignó módicos recursos a la generación de políticas activas de empleo. A pesar de que entre 1993 y 1996 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) lanzó un conjunto de programas de empleo público temporario, capacitación laboral y subsidio al sector privado, esta batería de políticas tuvo muy poca envergadura y ninguna orientación compensatoria. La medida más relevante del periodo fue el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el cual empleaba desocupados de bajos ingresos en proyectos comunitarios. En el año de mayor cobertura, sin embargo, el PIT solo cubrió al 2,2% de los desempleados (Marshall, 1997). Por otro lado, los programas de capacitación laboral apenas ocuparon a un promedio mensual de entre 2.000 y 12.000 trabajadores, mientras que los programas de subsidio al sector privado promediaron solamente 25.000 beneficiarios por mes (MTSS 1997, 1998). Tomados en conjunto, estos programas tuvieron poca significación alcanzando el 0,1% del PBI para cubrir al 9% de

¹⁶ El periodo de cobertura (entre cuatro y doce meses) y el índice de reemplazo (60% de los últimos seis salarios) se mantuvo cerca del promedio observado para la región.

los desempleados urbanos (Gobierno de Argentina, 2000). Comparado con otros países de la región, el gobierno argentino destinó proporcionalmente menos recursos a la creación de empleo genuino que sus pares de México, Brasil, Uruguay, Perú y Costa Rica (Marquez, 2000).

En 1996, inmediatamente después de que violentas protestas populares estallaron en algunas ciudades del interior, el gobierno creó el Plan Trabajar¹⁷. Diseñado por el MTSS y economistas del Banco Mundial (organismo que cofinanció el programa desde 1997), el plan funcionó hasta 2001 concentrando un promedio de 130 millones de pesos por año para cubrir a cerca del 20% de los desempleados. El plan ocupaba desocupados sin cobertura social mediante la entrega de un salario mensual de 200 pesos por un plazo de seis meses (con posibilidades limitadas de renovación) a cambio de la realización de tareas comunitarias. El Estado cargaba con los costos de contratación del personal no calificado, mientras que los municipios u ONGs a cargo de la ejecución de los proyectos de infraestructura proveían los materiales y contrataban a los trabajadores calificados.

La cadena de distribución de fondos estaba compuesta de tres fases. Primero, el Poder Ejecutivo transfería los recursos a las provincias. Luego, los gobernadores decidían los municipios a los cuales los fondos eran girados. Finalmente, los intendentes dirigían la selección de beneficiarios y determinaban las pautas de ejecución. En este marco, las organizaciones de desocupados (sobre todo aquellas con una tradición organizativa previa) entablaron relaciones directas con los municipios, confeccionaron sus propias listas de beneficiarios a través del empadronamiento previo de desocupados y adoptaron

¹⁷ Sobre el origen de las protestas que durante 1996-1997 sacudieron a enclaves petroleros (Cutral-Có y Plaza Huincul en la provincia de Neuquén; Tartagal y General Mosconi en Salta) y azucareros (Libertador General San Martín en Jujuy) castigados por la privatización de la empresa petrolera estatal YPF y agudos procesos de reconversión industrial, ver Auyero (2002), Delamata (2002), Giarraca (2001) y Lodola (2002).

la táctica del corte de rutas para reclamar su incorporación al Plan Trabajar. Esta estrategia resultó en un aumento del volumen de recursos organizacionales e impulsó la afluencia de nuevos miembros, incluidos actores asociados a la red punteril del PJ¹⁸.

Cuando Fernando de la Rúa asumió la presidencia, el gobierno de la Alianza introdujo cambios en las reglas de distribución que paradójicamente fortalecieron a las grandes organizaciones piqueteras y facilitaron el crecimiento de las más pequeñas. A fin de reducir el control clientelar de los fondos ejercido por el PJ, se dispuso que los planes debían ser gestionados por ONGs autorizadas mediante la presentación de proyectos sujetos a la aprobación del MTSS. Los piqueteros reaccionaron a esta iniciativa formando sus propias ONGs y formalizando su acceso a la cadena distributiva. A fines de 2000, el gobierno creó un sistema de instituciones locales denominados Consejos de Emergencia con el objetivo de monitorear el proceso de distribución y prevenir el estallido de nuevas protestas sociales¹⁹. Lejos de cumplir con este objetivo, los consejos devolvieron poder a los municipios peronistas en la asignación de planes de empleo e institucionalizaron la presencia de los piqueteros en las arenas de negociación de recursos.

Numerosas evaluaciones sobre el funcionamiento del Plan Trabajar reconocen la importancia de prácticas clientelares en las instancias distributivas mencionadas (Banco Mundial, 2000; Jalan y Ravallion, 2003; Ravallion, 2002; Ronconi, 2002; SIEMPRO, 1997, 1998). Asimismo, la amplia variedad de trabajos existentes sobre el movimiento piquetero unánimemente señalan que el plan representó una condición de posibilidad para

¹⁸ Me refiero a las llamadas “manzaneras”, mujeres encargadas de relevar información para la distribución de ayuda alimentaria del Plan Vida en la provincia de Buenos Aires.

¹⁹ Usualmente, gobernadores, intendentes, punteros políticos y representantes de las organizaciones piqueteras más contemporizadoras (junto con miembros de ONGs) participaron de estos consejos. Sobre el funcionamiento de los mismos, ver Smulovitz (2003).

el desarrollo de las organizaciones de desocupados²⁰. Ninguno de estos estudios, sin embargo, analiza sistemáticamente el efecto causal de la política partidaria y la protesta popular sobre los patrones de distribución del programa. La siguiente sección presenta las hipótesis de análisis construidas para testear empíricamente los determinantes distributivos del Plan Trabajar.

Hipótesis de análisis

¿Cuáles fueron los determinantes de la asignación intergubernamental de recursos del Plan Trabajar? Esta sección presenta un conjunto de hipótesis que investigan el rol de tres factores: “necesidades materiales”, conflictividad social, y política partidaria.

Un primer argumento sugiere que el sistema de transferencias siguió una lógica de política pública compensando a las provincias más necesitadas de acuerdo con algún criterio de equidad social. Esta idea es ampliamente compartida por funcionarios del Banco Mundial y está implícita en la teoría de las compensaciones. En el primer caso, el gobierno central es una suerte de planificador social que redistribuye recursos públicos en favor de las regiones que presentan indicadores socio-demográficos más bajos. En el segundo caso, la distribución no está guiada tanto por principios de carácter normativo sino antes bien por necesidades de orden político: ganar la aquiescencia de los sectores excluidos por el proceso de ajuste económico. Siguiendo este razonamiento podemos esperar:

²⁰ En general, éstas utilizaron el Plan Trabajar como un recurso organizacional para profundizar su intervención en los barrios, incorporar nuevos miembros mediante la oferta selectiva de planes de empleo y reforzar lazos entre militantes.

Hipótesis 1: Cuanto mayor es la “necesidad material” en la provincia i, mayor es la probabilidad de que dicha provincia reciba proporcionalmente más recursos del Plan Trabajar.

Un segundo argumento tiene su génesis en los clásicos trabajos de Piven y Cloward (1977, 1992, 1993) sobre el efecto de la protesta popular para la expansión del estado de bienestar en Estados Unidos durante 1930 y 1970. Sobre la base de una serie de análisis de caso, los autores avanzaron la influyente tesis de que la disrupción (antes que la organización) es el recurso más poderoso de los movimientos de pobres para alcanzar sus objetivos. Desde entonces, los estudiosos de estallidos urbanos y movimientos sociales en países desarrollados han investigado si la disrupción o el empleo de tácticas políticas moderadas es funcional al éxito de la protesta social. La evidencia empírica no es concluyente: mientras que algunos reconocen la efectividad de la disrupción e incluso de la violencia (Jennings, 1979; McAdam, 1983; Gamson, 1990; Tarrow, 1994), otros indican que ésta es efectiva solo bajo determinadas condiciones (Schumaker, 1978; Koopmans, 1993).

Debe recordarse que a diferencia de otros países como Bolivia y Venezuela, donde la adopción de políticas neoliberales generó masivas protestas populares, en Argentina las reformas de mercado fueron implementadas en un ambiente de relativa calma social. Por un lado, la anuencia del movimiento obrero produjo una drástica disminución de la conflictividad laboral y confinó la militancia sindical a los gremios del sector público afectados por la racionalización y descentralización de los servicios del Estado. Por el otro lado, las protestas populares fueron inicialmente esporádicas y restringidas a algunas localidades de provincias periféricas especialmente afectadas por el

proceso de reconversión económica. A medida que el aumento del desempleo erosionó el vínculo entre los desocupados y los sindicatos, no obstante, la conflictividad social creció hasta que los cortes de rutas (metodología de acción arquetípica de las organizaciones del movimiento piquetero) reemplazaron a las huelgas como modalidad central de protesta. La Figura 3 muestra este cambio.

[INSERTAR FIGURA 3]

Si las protestas lideradas por el movimiento piquetero afectaron la distribución federal de recursos del Plan Trabajar, entonces las provincias más expuestas al conflicto social debieron recibir proporcionalmente más fondos que aquellas menos afectadas. En consecuencia, la segunda hipótesis predice:

Hipótesis 2: Cuanto mayor es la frecuencia (número) de protestas en la provincia i , mayor es la probabilidad de que dicha provincia reciba proporcionalmente más recursos del Plan Trabajar.

Por último, un tercer argumento se concentra en el rol de la política partidaria. El supuesto aquí es que el gobierno orientará la distribución a favor de las provincias donde el partido del presidente es dominante (medido en términos de control político de los municipios y pertenencia política del gobernador) y en contra de aquellas donde no lo es. Así, la tercera y cuarta hipótesis predicen:

Hipótesis 3: Cuanto mayor es el porcentaje de municipios controlados por el partido del presidente (PJ o UCR/Alianza) en la provincia i , mayor es la probabilidad de que dicha provincia reciba proporcionalmente más recursos del Plan Trabajar.

Contrariamente, cuanto mayor es el porcentaje de municipios controlados por la oposición (PJ o UCR/Alianza), menor es tal probabilidad.

Hipótesis 4: Las provincias gobernadas por el partido del presidente (PJ o UCR/Alianza) reciben proporcionalmente más recursos del Plan Trabajar. Contrariamente, las provincias gobernadas por la oposición (PJ o UCR/Alianza) reciben proporcionalmente menos recursos.

Desde el retorno a la democracia en 1983, el PJ gozó de una considerable ventaja electoral sobre los demás partidos políticos. En efecto, el peronismo controló el Senado (incluso cuando perdió las elecciones presidenciales) y las dos Cámaras legislativas cuando fue gobierno (1989-1999). La UCR, en cambio, nunca controló el Senado y solo contó con mayoría en la Cámara Baja durante 1983-1987 y 1999-2001. En el periodo analizado, el PJ gobernó 14 (1995-1999) y 15 (1999-2001) provincias, y cerca del 40% y 50% de los municipios. Este dominio electoral, sumado a la organización descentralizada del PJ, resulta en poderosas estructuras de poder provincial cuya cooperación es crucial para gobernar efectivamente (Levitsky 2003). Es de esperar, entonces, que las provincias donde el peronismo es políticamente dominante reciban un trato diferencial por parte del gobierno nacional aun cuando la presidencia no es ocupada por el PJ. Dicho en otros términos, la distribución federal de planes de empleo es condicional a quien gobierna y quien es oposición a nivel nacional. Este razonamiento conduce a la quinta hipótesis:

Hipótesis 5: Las provincias donde el peronismo es políticamente dominante reciben proporcionalmente más recursos del Plan Trabajar aun cuando el PJ no es el partido del presidente.

Finalmente, la última hipótesis se refiere a la capacidad de las provincias y gobernadores para influir sobre la distribución federal de recursos a través de los legisladores nacionales en el Congreso. En primer lugar, el presidente puede conceder beneficios materiales a ciertas provincias con la expectativa de que sus representantes apoyen luego las políticas del ejecutivo. Así, al analizar el papel del Congreso en la elaboración del presupuesto nacional, Jones (2000) demuestra que cuanto mayor es la contribución proporcional de una provincia al bloque legislativo del presidente, mayores son los fondos que esa provincia recibe. Segundo, los legisladores pueden orientar parte de su actividad legislativa a obtener recursos para sus provincias si el destino de sus carreras políticas depende de mantener una buena relación con los gobernadores. Varios autores han señalado la influencia ejercida por los gobernadores sobre el comportamiento de los legisladores argentinos en el congreso (Jones, Saiegh, Spiller y Tomás, 2002; De Luca, Jones, y Tula, 2002). En efecto, estos son vulnerables a los intereses de los líderes políticos provinciales porque los gobernadores controlan las nominaciones partidarias para las legislaturas nacionales y el lugar de los candidatos en las listas del partido. La siguiente hipótesis, por lo tanto, pone a prueba el argumento del intercambio de votos por favores en la arena legislativa y examina el efecto “indirecto” de los gobernadores sobre la asignación intergubernamental de planes de empleo. Concretamente:

Hipótesis 6: Cuanto mayor es la contribución proporcional de la provincia i a la coalición del presidente en el Congreso, mayor es la probabilidad de que dicha provincia reciba proporcionalmente más recursos del Plan Trabajar.

En síntesis, a diferencia de los pocos estudios cuantitativos existentes que solo analizan la eficiencia del Plan Trabajar en alcanzar a la población necesitada (ver en especial Jalan y Ravallion, 2003; Ravallion, 2002), las hipótesis presentadas en esta sección también permiten identificar el peso relativo de una serie de factores y prácticas políticas sobre los patrones de distribución. Con estas expectativas en mente, la siguiente sección operacionaliza las variables de interés, describe las técnicas estadísticas empleadas y analiza los resultados.

Especificación del modelo y análisis de los resultados

Para testear las hipótesis presentadas en el apartado anterior, conduje regresiones separadas de tipo panel para las administraciones de los presidentes Menem y de la Rúa respectivamente. Esta decisión se funda en razones teóricas de peso dado que mi teoría sostiene que el reparto federal de recursos es diferente dependiendo de quien gobierna (y quien es oposición) a nivel nacional: el PJ o la UCR/Alianza²¹. Todas las estimaciones son OLS con errores standard robustos para corregir por potenciales problemas de heteroskedasticidad. La unidad de análisis son las 24 provincias argentinas²². La variable dependiente es el monto anual (en millones de pesos de 1991) del Plan Trabajar girado a

²¹ Los modelos también fueron estimados incluyendo una variable dicotómica codificada 1 para los años de la Alianza (2000-2001) y 0 para el resto e interactuando este término con todas las variables independientes incluidas en el modelo. Los resultados de los modelos interactivos (cuya interpretación es más compleja debido a que requiere estimar coeficientes y errores estándar condicionales para todas las interacciones) son similares a los obtenidos en los modelos aditivos reportados más adelante.

²² Si bien Capital Federal y Tierra del Fuego tienen reglas diferentes que regulan la distribución de recursos federales, estas reglas no se aplicaban al Plan Trabajar. Por lo tanto, no existen razones para excluirlas del análisis.

cada una de las provincias²³. Esta información fue suministrada por la Secretaría de Relaciones Laborales del MTSS.

La primera variable independiente es el porcentaje de desempleados pobres por provincia según estimaciones del Banco Mundial. Los modelos fueron también estimados utilizando el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) según los censos de 1991 y 2003, y el índice de desempleo provincial según datos del INDEC. La segunda variable independiente, protestas populares, es operacionalizada como la frecuencia (número) de cortes de ruta en la provincia *i* durante un año determinado. Esta información es del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, institución que computa los cortes de ruta con datos de Gendarmería Nacional y periódicos nacionales²⁴. La tercera variable independiente, mide el poder del partido del presidente y la oposición en la provincia *i* como el porcentaje de municipios gobernados por el PJ y la UCR/Alianza respectivamente²⁵. Esta información fue obtenida de Cao (1999). Siguiendo a Jones (2000), la cuarta variable independiente es la suma del porcentaje de legisladores que la provincia *i* aporta a la coalición del presidente en ambas cámaras dividido por dos. La información para la construcción de esta variable fue suministrada por el Programa de Estudios Ejecutivos y Legislativos (PEEL-UTDT). Los modelos también incluyen una

²³ Debido a que el Plan Trabajar estaba específicamente dirigido a los trabajadores desocupados de bajos ingresos y no a la población en general, la variable dependiente es medida en montos totales en lugar de en montos per cápita controlando por población.

²⁴ La información disponible comienza en 1997. Para 1996, es elaboración propia a partir de datos de los diarios La Nación y Clarín. La información existente no incluye detalles sobre número de participantes, arrestos y lesionados lo cual impide construir un índice de intensidad de las protestas. Los análisis sobre el rol de la protesta social en naciones desarrolladas, sin embargo, usualmente encuentran que la frecuencia e intensidad de las mismas tienden a correlacionar positivamente.

²⁵ Debido a que las variables que miden poder municipal correlacionan negativamente al 99% (Pierson Watson = -0.61 para ambos periodos), decidí estimar modelos separados con el porcentaje de municipios gobernados por el PJ y la UCR/Alianza respectivamente. Así, aunque los modelos idealmente deberían incluir ambas variables, decidí evitar problemas de multicolinealidad que afectan seriamente los resultados. Ver Diaz-Cayeros, Magoli y Weingast (2002), quienes usan este procedimiento al analizar la distribución federal del PRONASOL en México.

variable dicotómica codificada 1 para gobernadores peronistas en 1996-1999 y 1 para gobernadores de la UCR/Alianza en 2000-20001. Finalmente, los modelos controlan por el logaritmo de población y asumen un efecto contemporáneo de todas las variables independientes²⁶. A continuación, las Tablas 1 y 2 reportan información estadística descriptiva de las principales variables de interés.

[INSERTAR TABLAS 1 y 2]

Las Tablas 3 y 4 presentan los resultados de las estimaciones estadísticas con los modelos correspondientes al gobierno de Menem y de la Rúa respectivamente. Estos resultados en general tienden a confirmar mis predicciones aunque también se observan algunos efectos no esperados. Específicamente, los patrones distributivos son diferentes bajo ambas administraciones dando crédito a la idea de que la distribución federal de planes de empleo es condicional a quien ocupa la presidencia nacional. Así, mientras que el efecto del desempleo es constante a lo largo de todo el periodo analizado, el impacto causal de la protesta sólo se observa bajo el gobierno de la Alianza y el rol de la política partidaria es más evidente durante el gobierno menemista.

Pasando al análisis de los resultados, en primer lugar y tal como predice la Hipótesis 1 la variable desempleo tiene signo positivo y es estadísticamente significativa bajo ambas administraciones al 95% y 99% respectivamente. Esto sugiere que, controlando por otros factores, la distribución del Plan Trabajar siguió una lógica de

²⁶ Existen buenas razones para asumir un efecto contemporáneo de las variables independientes sobre la distribución federal de recursos del Plan Trabajar. Como se indicó, el reparto de fondos estaba concentrado en manos del Poder Ejecutivo quien mensualmente asignaba recursos a las provincias. Esto le permitía al presidente distribuir de acuerdo a las prioridades políticas del momento. En otras palabras, el supuesto aquí (confirmado en varias entrevistas realizadas) es que el gobierno utilizaba dicho margen de discrecionalidad para reaccionar políticamente al curso de los eventos. Esto no significa, como veremos, que el reparto de planes de empleo carecía por completo de pautas y/o mecanismos de control. Como señala Weitz (2003,

política pública compensándose a las provincias con mayor porcentaje de desempleados pobres. Por ejemplo, el coeficiente 97.43 (ver Tabla 3, modelo 1) indica que durante la presidencia de Menem un incremento de 1% en el porcentaje de desempleados pobres en la provincia *i* está, *ceteris paribus*, asociado con 974.300 más pesos. Los coeficientes de esta variable son algo menores en el gobierno de Fernando de la Rúa. Concretamente, un aumento del 1% en el porcentaje de desempleados pobres en una determinada provincia está asociado con 743.700 más pesos (ver Tabla 4, modelo 1).

[INSERTAR TABLAS 3 Y 4]

Más interesante es el efecto de la protesta popular y la política partidaria sobre el reparto de fondos del Plan Trabajar a las provincias. En primer lugar, el impacto del conflicto social no es estadísticamente significativo en los años de Menem (aunque la variable protestas tiene signo en la dirección predicha), mientras que es positivo y significativo al 99% en los años de la Alianza en el poder²⁷. Los coeficientes para 2000-20001 sugieren que cada protesta representó 5.000 pesos más para la provincia donde ésta tuvo lugar. Aun cuando el valor de estos coeficientes es considerablemente bajo, en términos sustantivos es importante si se recuerda que el costo salarial de un plan de empleo ascendía a 200 pesos mensuales. Puesto de otro modo, en la provincia de Buenos Aires donde en 2001 tuvieron lugar 452 cortes de ruta el impacto de la protesta resultaría en 2,25 millones de pesos aproximadamente. Siguiendo el mismo razonamiento, una

ver también Ravallion, 2002) en una crítica a una versión preliminar de este trabajo, la intervención del Banco Mundial parece haber inducido la distribución del plan de acuerdo a su componente anti-pobreza.

²⁷ Los resultados de las regresiones no cambian sustancialmente cuando los modelos son estimados con NBI (o la compensación por pobreza) y el índice de desempleo (DES) en lugar del porcentaje de desempleados pobres por provincia. Los coeficientes de la variable protesta se mantienen significativos en 2000-2001, mientras que los de NBI y DES son algo menores y estadísticamente significativos.

provincia donde tuvo lugar la media de cortes de ruta del periodo recibiría cerca de 400.000 pesos.

Si bien, entonces, las “puebladas” de 1996-1997 indudablemente influyeron en la decisión de crear el Plan Trabajar y a pesar de que los cortes de ruta siempre estuvieron ligados al reclamo de planes de empleo, el efecto causal de la protesta piquetera recién parece notarse bajo la administración de Fernando de la Rúa. Lejos de sorprender, este resultado es consistente con el ciclo de la movilización popular y el desarrollo paralelo experimentado por el movimiento piquetero. Entre 1996 y 1999 la protesta fue un fenómeno episódico y circunscrito a las puebladas del interior y varias acciones en reclamo de alimentos encabezadas por organizaciones territoriales de base en el distrito de la Matanza (Oeste de la Provincia de Buenos Aires). De la mano de estos eventos fundacionales, se consolidó un nuevo repertorio de acción colectiva (los cortes de ruta) asociado a la demanda por trabajo. Gradualmente, esta modalidad de protesta se expandió al resto del país contagiando tanto a la entente piquetera liderada por Luis Delfá (*Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat*) y Juan Carlos Alderete (rama desocupados de la *Corriente Clasista y Combativa*) como a una serie de grupos radicales autónomos y organizaciones piqueteras de base ligadas a algunos partidos de izquierda²⁸. Recién en 2000, las distintas vertientes de desocupados ganaron una vertiginosa proyección nacional de la mano de masivos y exitosos cortes de ruta en La Matanza y la zona Sur del Conurbano Bonaerense. Este ciclo de movilización ascendente alcanzó su punto culminante en las dos Asambleas Nacionales Piqueteras de julio y septiembre de 2001, las cuales si bien no encolumnaron al movimiento detrás de un liderazgo político

²⁸ Para historiografías del movimiento piquetero consultar Oviedo (2001), y Svampa y Pereyra (2003).

unificado motorizaron una secuencia de acciones coordinadas bautizadas con el nombre de “jornadas nacionales de cortes de ruta”²⁹.

Pasando al análisis del rol de la política partidaria, existe evidencia parcial de que las provincias con una mayor proporción de municipios gobernados por el partido del presidente fueron premiadas con más recursos. Por un lado, tal como predice la Hipótesis 3, el signo de la variable municipios PJ es positivo y significativo al 90% durante la presidencia de Menem³⁰. En consonancia con lo expresado más arriba, esto sugiere que el carácter local de la protesta originariamente impulsó el reparto de fondos a favor de los intendentes peronistas con el propósito de recomponer sus estructuras militantes y evitar nuevos estallidos sociales. Por otro lado, los coeficientes del término municipios UCR/Alianza tienen signo positivo durante la administración delaruiista pero no son estadísticamente significativos. Es decir, el gobierno de la Alianza no benefició a las provincias donde la coalición controlaba proporcionalmente más municipios. Una posible explicación de este resultado es que, con el peronismo en la oposición, el gobierno nacional priorizó contener la escalada piquetera antes que hacer un uso estrictamente partidario de los recursos con la esperanza de que el conflicto social no afectara la gobernabilidad.

La Hipótesis 3 también predice que el Poder Ejecutivo castigará con menos fondos a las provincias con una mayor proporción de intendentes del principal partido de la oposición. En primer lugar, los resultados reportados en la Tabla 3 dan crédito a esta predicción. En efecto, tal como lo indica el signo negativo y estadísticamente

²⁹ La I Asamblea Nacional Piquetera resolvió lanzar un plan de lucha que combinaba cortes progresivos y bloqueos de 48 y 72 horas en las principales 50 rutas del país. La II Asamblea Nacional Piquetera, por su parte, resolvió profundizar esta estrategia agregando el bloqueo a plantas industriales y un paro nacional con movilización de los gremios estatales.

significativo de la variable municipios UCR, el gobierno del presidente Menem mostró una tendencia explícita a castigar aquellas provincias que proporcionalmente eligieron más gobiernos municipales de este signo político. Puntualmente, el coeficiente -3.57 indica que una provincia con 10% más de municipios gobernados por el radicalismo recibió 357.000 menos pesos³¹. En segundo lugar, las estimaciones no apoyan la predicción avanzada por la Hipótesis 3 en el caso del peronismo. Como se observa en la Tabla 4 y en línea con lo expresado en el párrafo anterior, el signo positivo de la variable municipios PJ es un indicio de que las transferencias federales del Plan Trabajar durante el gobierno de la Alianza beneficiaron a los municipios peronistas. Los coeficientes de esta variable, sin embargo, no son estadísticamente significativos. En suma, mientras que el peronismo castigó a la UCR cuando ocupó la presidencia, el radicalismo no hizo lo propio cuando fue gobierno. Por el contrario, la Alianza tendió a seguir una estrategia de carácter contemporizador intentando así preservar el futuro de su gobierno.

¿Cuál fue el impacto de los gobernadores? A los fines de testear la Hipótesis 4, estimé modelos que incluyen una variable dicotómica codificada 1 si los gobernadores son del PJ y 0 si son de la UCR para 1996-1999, y 1 si son de la UCR/Alianza y 0 si son del PJ para 2000-2001.³² De confirmarse la intuición avanzada por esta hipótesis, los coeficientes de ambas variables deberían ser positivos y mayores que cero. Los resultados de los modelos 3, sin embargo, son desalentadores. Primero, tal como esperábamos, la variable gobernadores PJ tiene signo en la dirección predicha pero los coeficientes no son estadísticamente significativos. Segundo, en oposición a lo esperado, los coeficientes de

³⁰ Estos resultados prueban ser robustos en las estimaciones con NBI y DES.

³¹ Los resultados se mantienen virtualmente iguales en las estimaciones con NBI y DES.

³² Los resultados se mantienen cuando estas variables son codificadas 0 para gobernadores no peronistas (sean o no de la UCR) y 0 para no Aliancistas (sean o no del PJ) respectivamente.

la variable gobernadores UCR/Alianza tienen signo negativo aunque tampoco son estadísticamente significativos. Mientras que el primer resultado indica que el gobierno de Menem no premió diferencialmente a los gobernadores peronistas con más planes de empleo, el segundo sugiere que la administración Aliancista distribuyó menos recursos a las provincias gobernadas por la coalición que a sus contrapartes peronistas. Esto no significa, de todas maneras, que los gobernadores del PJ fueron premiados con más fondos cuando el peronismo fue oposición. A diferencia de la predicción avanzada por la Hipótesis 5, cuando los modelos para 2000-2001 incluyen la variable gobernadores PJ se observa que el gobierno nacional no giró mayores volúmenes a las provincias controladas por gobernadores peronistas. Así pues, aunque el gobierno necesitaba el apoyo de los gobernadores del PJ para implementar un paquete de ajuste fiscal en las provincias (la llamada política de Déficit Cero) demandado por los organismos internacionales de crédito³³ y avanzar una serie de reformas estructurales pendientes, el Plan Trabajar no parece haber sido un factor de intercambio de votos por favores en la arena legislativa.

Finalmente, ¿cuál es la influencia ejercida por los legisladores en el Congreso? Debe recordarse que la Hipótesis 6 sirve para testear el peso político de la provincia *i* sobre la coalición legislativa del presidente y el efecto “indirecto” de los gobernadores a quienes los legisladores nacionales responden políticamente. En ningún caso los resultados arrojan evidencia en el sentido de que las administraciones nacionales definieron la distribución del Plan Trabajar a través del congreso: nótese que la variable coalición del presidente no es estadísticamente significativa en ninguno de los modelos

³³ Recuérdese que en numerosas ocasiones, estos habían expresado que una reducción de las cuentas fiscales resultaría en violentas reacciones populares en sus distritos.

(y, sorprendentemente, tiene signo negativo en el caso del gobierno de Menem).³⁴ Como demuestran los resultados ya analizados, en el caso del peronismo esto puede deberse a que el gobierno definió los canales de distribución a través de sus propios intendentes. En el caso de la Alianza, en cambio, esto puede al menos en parte deberse a la cooperación que demostró el PJ en la aprobación de leyes vitales para el gobierno nacional y a la ausencia de conflicto entre éste y los ejecutivos provinciales aliancistas quienes apoyaban (y dependían de) la continuidad de la coalición para sobrevivir políticamente. Más allá de estos resultados, el análisis general indica que la política jugó un rol importante a la hora de definir quién recibió qué en el juego distributivo entre la nación y las provincias.

Consideraciones finales

Este trabajo constituye un aporte sistemático sobre el rol de la protesta popular y la política partidaria en la distribución federal planes de empleo en Argentina. Por un lado, los resultados estadísticos demuestran que el efecto del desempleo es consistente a lo largo de todo el periodo analizado. El impacto de la protesta piquetera, por su parte, solo es evidente durante los años de la Alianza en el poder. Esto, no obstante, se condice con el ciclo de movilización ascendente observado en la última década y la evolución paralela experimentada por el movimiento piquetero, quien recién en 2000 se transformó en un actor político con proyección nacional. Asimismo, el análisis de las variables

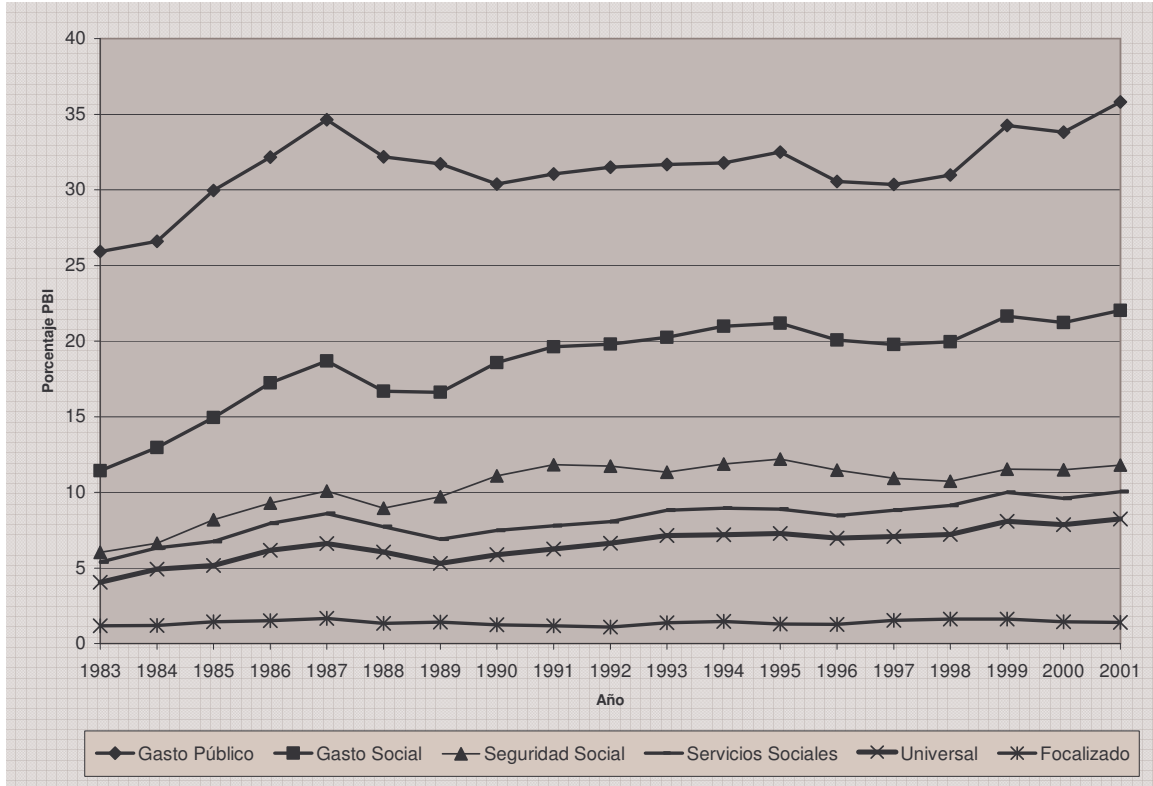
³⁴ En un interesante trabajo, Gibson y Calvo (2000) demuestran que el éxito de las reformas económicas en la era Menem fundamentalmente descansó en el apoyo legislativo de las provincias periféricas las cuales, dadas las características del federalismo argentino, están sobre-representadas en el Congreso. En la misma línea, Gibson, Calvo y Falleti (2004) demuestran que la sobre-representación en la Cámara Baja promueve una reasignación de fondos federales y gastos discrecionales a favor de las provincias pequeñas. Para testear el efecto del federalismo (sobre-representación) en la distribución del Plan Trabajar, estimé los modelos con una variable dicotómica codificada 0 para las provincias metropolitanas (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y, alternativamente, Mendoza) y 1 para las periféricas. En ningún caso los resultados apoyan la hipótesis de que las provincias sobre-representadas recibieron más recursos.

políticas incluidas en el modelo sugiere que el PJ hizo un mayor uso partidario de los fondos que la UCR/Alianza. En efecto, el gobierno de Carlos Menem “localizó” la distribución del Plan Trabajar beneficiando a los intendentes peronistas y castigando a los radicales. El gobierno de Fernando de la Rúa, en cambio, no premió a los intendentes y/o gobernadores de la coalición girando proporcionalmente más recursos del programa a sus provincias, ni castigó a los municipios y/o gobernadores peronistas asignándoles menos fondos.

En un momento en el que abundan los análisis sobre el movimiento piquetero, es preocupante la ausencia de estudios sistemáticos sobre el impacto de las organizaciones de desocupados en la elaboración e implementación de políticas públicas. Aunque los trabajos existentes indudablemente contribuyeron a lograr una mejor comprensión del fenómeno, los resultados presentados en este estudio indican que es necesario superar la discusión sobre el origen/evolución del movimiento e investigar el alcance político de sus acciones. Al mismo tiempo, la evidencia sobre el efecto de la política partidaria sugiere que el mero análisis de la eficacia del gasto social para aliviar o neutralizar los costos distributivos de la transformación económica es insuficiente. Claramente, esta no fue la única preocupación que alentó la puesta en práctica del Plan Trabajar ni el único factor que definió quién obtuvo qué. Muy por el contrario, también existieron otras razones como contener el conflicto social, construir redes clientelares a nivel subnacional y promover el intercambio político entre oficialismo y oposición para asegurar que esta última apoyara iniciativas claves del oficialismo. En suma, las autoridades a cargo de la distribución del plan hicieron política y no sólo se comportaron como simples técnicos o planificadores sociales.

El análisis presentado también desprende otras cuestiones que merecen atención. La primera y más obvia es que la información disponible no permite establecer fehacientemente cuál fue el destino final de los recursos. Información de nivel municipal y/o encuestas a individuos permitiría resolver este problema. Una cuestión más sustantiva se refiere a la dirección causal entre protestas y distribución de recursos. Mientras que aquí se demostró el impacto de la protesta sobre la asignación federal de fondos, futuras investigaciones deberán analizar si también existe alguna relación en el sentido contrario. De reforzarse mutuamente, programas como el Plan Trabajar podrían potencialmente alentar antes que contener el conflicto e incentivar (al menos) la acción de los grupos más desfavorecidos en el reparto de bienes. Por último, y como preocupación más general, los observadores deberán atender al impacto del diseño institucional, los alineamientos político-partidarios y la independencia económica de gobernadores e intendentes sobre la conformación de redes clientelares en sistemas federales como el argentino.

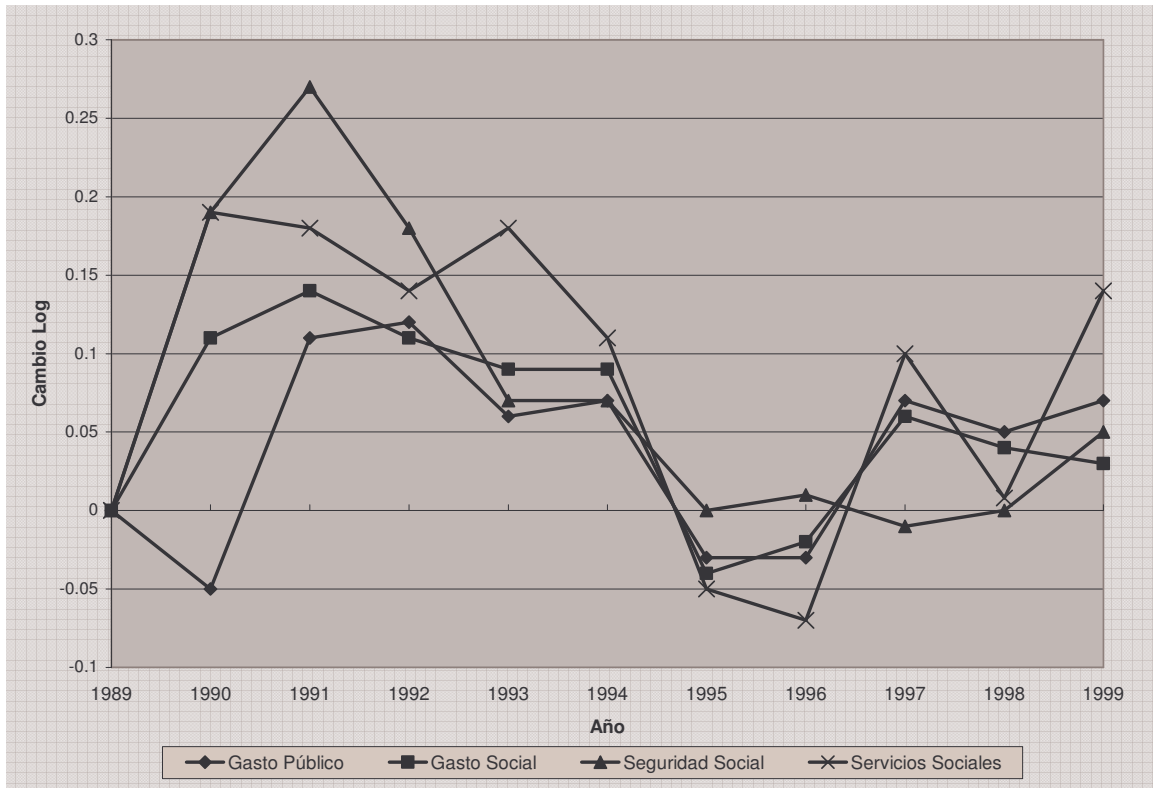
Figura 1. Evolución del gasto público y social por categorías, 1983-2001 (% PBI)



Fuente: Gobierno de Argentina (2000, 2003).

Nota: Seguridad Social comprende gasto en previsión social, obras sociales, asignaciones familiares y seguro de desempleo. Servicios Sociales comprende gasto en educación, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y desarrollo urbano, asistencia social, y programas de empleo. Gasto Universal comprende las primeras tres categorías de gasto en Servicios Sociales. Gasto Focalizado comprende las últimas tres categorías de gasto en Servicios Sociales.

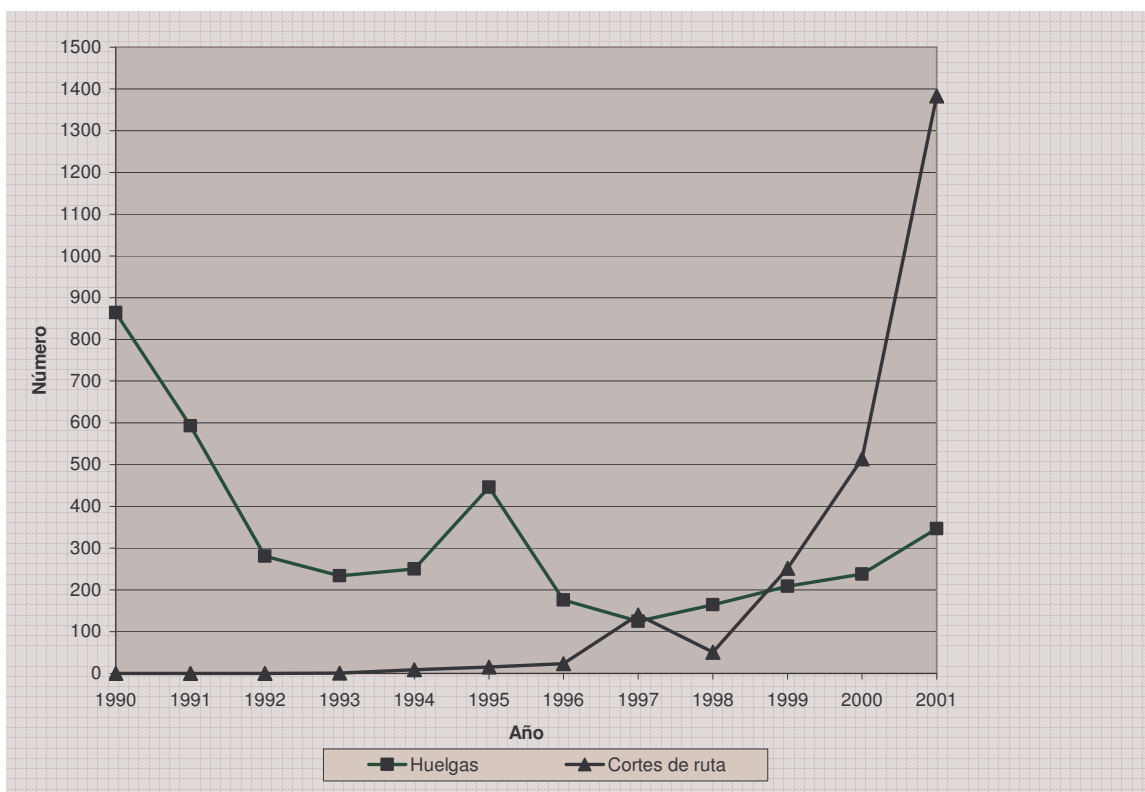
Figura 2. Cambio en los logaritmos del gasto público y social por categorías, 1990-1999



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Argentina (2000, 2003).

Nota: base log. 1989 = 0.

Figura 3. Evolución de huelgas y cortes de ruta, 1990-2001



Fuente: Secretaría de Trabajo del MTSS, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría y elaboración propia a partir de datos de diarios Clarín y La Nación.

Tabla 1. Estadística Descriptiva de las Variables de Interés (1996-1999)

VARIABLES	Mínimo	Máximo	Desviación estándar	Media
Montos del Plan Trabajar*	.065	47.41	7.65	6.23
Desempleados pobres	.14	30.59	6.01	4.17
Protesta	0	82	11.57	4.87
Municipalidades PJ**	0	100	28.10	54.68
Municipalidades UCR/Alianza**	0	100	23.14	29.12
Coalición del presidente**	0	17.7	2.99	4.17

* En millones de pesos de 1991.

** En porcentajes.

Tabla 2. Estadística Descriptiva de las Variables de Interés (2000-2001)

VARIABLES	Mínimo	Máximo	Desviación estándar	Media
Montos del Plan Trabajar*	.065	22.93	4.51	2.90
Desempleados pobres	.14	30.59	5.99	4.17
Protesta	0	452	39.52	71.36
Municipalidades PJ**	0	100	28.12	50.09
Municipalidades UCR/Alianza**	0	100	23.93	33.74
Coalición del presidente**	4.0	16.3	3.57	4.18

* En millones de pesos de 1991.

** En porcentajes.

Tabla 3. Determinantes de la distribución federal del Plan Trabajar, 1996-1999

Variables Independientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	-25.62** (11.81)	-27.63** (11.23)	-22.87** (12.41)
Desempleo	97.43** (34.34)	86.14** (36.68)	102.08** (34.10)
Protestas	.080 (.085)	.082 (.085)	0.74 (.085)
Municipios PJ	2.39* (1.30)		
Municipios UCR		-3.57* (2.01)	
Gobernadores PJ			.748 (1.06)
Coalición del Presidente	-71.76 (50.09)	-62.27 (53.43)	-87.51 (56.20)
Población	2.29** (.967)	2.58** (.925)	2.16** (1.00)
N	96	96	96
R ²	.56	.56	.55

Nota: Errores standard robustos en paréntesis. Variable dependiente: Monto anual del Plan Trabajar (millones de pesos de 1991). *p ≤ .1; **p ≤ .05

Tabla 4. Determinantes de la distribución del Plan Trabajar, 2000-2001

Variables Independientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	6.03** (2.60)	6.75** (2.63)	6.27** (2.88)
Desempleo	74.37*** (.041)	75.94*** (.046)	74.64*** (4.10)
Protestas	.005** (.003)	.005** (.002)	.005** (.002)
Municipios PJ	.511 (.510)		
Municipios UCR/Alianza		.162 (.775)	
Gobernadores UCR/Alianza			-.114 (.290)
Coalición del Presidente	2.10 (6.71)	-.028 (8.35)	1.80 (6.74)
Población	-.498** (.206)	-.534** (.218)	-.493** (.237)
N	48	48	48
R ²	.96	.96	.96

Nota: Errores standard robustos en paréntesis. Variable dependiente: Monto anual del Plan Trabajar (millones de pesos de 1991). **p ≤ .05; *** p ≤ .001

Bibliografía

- Acuña, Carlos y William Smith (1994): “The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reforms”. En W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (comps): *Latin America Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick, Transaction Books, pp. 17-66.
- Auyero, Javier (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- _____ (2002): *La protesta: Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- Banco Mundial (2000): “Implementation Completion Report. Republic of Argentina. Second Social Protection Project”, Washington D.C.
- Blake, Charles (1994): “Social Packs and Inflation Control in New Democracies”, *Comparative Political Studies* 27 (3), pp. 381-401.
- Cao, Horacio (1999): *Elecciones y Reelecciones en el Nivel Municipal Argentino: 1983-1999*, Buenos Aires, Grupo Provincias/Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Calvo, Ernesto, y María V. Murillo. 2004. “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market.” *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-57.
- Conniff, Michael (1999): “Introduction”. En M. Conniff (comp.): *Populism in Latin America*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, pp. 1-21.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999): “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, *Desarrollo Económico* 39 (154), pp. 195-212.

- Delamata, Gabriela (2002): "De los estallidos provinciales a la generación de las protestas en Argentina," *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Quilmes* 14.
- De Luca, Miguel, Mark Jones, and María Inés Tula. 2002. "Back Rooms to Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina." *Comparative Political Studies* 35 (4), pp. 413-36.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magoli y Barry Weingast (2002): "Democratization and the Economy in Mexico: Equilibrium (PRI) Hegemony and its Demise", mimeo.
- Etchemendy, Sebastián (2001): "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización", *Desarrollo Económico* 40 (160), pp. 675-706.
- Gamson, William (1990): *The Strategy of Social Conflict*, Belmont, Wadsworth.
- Gasparini, Leonardo (1999): "Incidencia Distributiva del Gasto Público", mimeo, FIEL.
- Giarraca, Norma (2001): *La protesta social en Argentina: Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Buenos Aires, Alianza.
- Gibson, Edward (1997): "The Populist Road to Market Reforms: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." *World Politics* 49 (3), pp. 339-70.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000): "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reforms in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35 (3), pp. 32-55.
- Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falleti (2004): "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere".

- En E. Gibson (comp.): *Federalism and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 173-96.
- Giugni, Marco (1998): "What is Worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements", *Annual Review of Sociology* 24, pp. 371-93.
- _____ (1999): "How Social Movements Matter: Past Research, Present Problems, Future Developments". En M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly (comps): *How Social Movements Matter*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. xiii-xxxiii.
- Gobierno de Argentina (1999, 2000, 2003): *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica y Regional.
- Graham, Carol (1994): *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Haggard, Stephen y Robert Kaufman (1992): *The Politics of Economic Adjustment*, New York, Oxford University Press.
- Haggard, Stephen y Steven Webb (1994): "Introduction". En S. Haggard y S. Webb (comps.): *Voting for Reform*, New York, Oxford University Press, pp. 1-36.
- Kohli, Martin, Martin Rein, Anne-Marie Guillemard y Herman van Gunsteren (1991): *Time for Retirement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Koopmans, Ruud (1993): "The Dynamics of Protest Waves: West Germany, 1965 to 1989", *American Sociological Review* 58, pp. 637-58.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion (1998): "Income Gains to the Poor from Workfare. Estimates for Argentina's Trabajar Program", Washington D.C., Banco Mundial.

- Jennings, Edward (1979): "Civil Turmoil and the Growth of Welfare Rolls: A Comparative State Policy Analysis", *Policy Studies Journal* 7, pp. 739-45.
- Jones, Mark (2001): "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En S. Haggard y M. McCubbins (comps), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002): "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science* 46 (3), pp. 656-69.
- Knight, Alan (1998): "Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico", *Journal of Latin American Studies* 30 (2), pp. 223-48.
- Leaman, David (1999): "Populist Liberalism as Dominant Ideology", *Studies in Comparative International Development* 34 (3), pp. 98-118.
- Levitsky, Steve (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lodola, Germán (2002): "Social Protests under Industrial Restructuring: Argentina in the 1990s", Trabajo presentado en el V Congreso CALACS, Montreal, Octubre.
- _____ (2004): "Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina", *Diálogo Político* 2, pp. 11-37.
- Marquez, Gustavo (2000): "Labor Markets and Income Support: What Did We Learn from the Crisis?", Working Paper 425, Washington D.C., BID.

- Marshall, Adriana (1997): "State Labor Market Intervention in Argentina, Chile and Uruguay: Common Model, Different Versions", *Employment and Training Papers* 10, ILO.
- McAdam, Doug (1999): *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, Chicago, Chicago University Press.
- MTSS (1997): *Informe de Coyuntura Laboral*, Buenos Aires.
- _____ (1998): *Programa de la Seguridad Social. Segundo Semestre*, Buenos Aires.
- _____ (2003): *Boletín de Estadísticas Laborales*, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (1997): "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico* 147 (37), pp. 419-46.
- Nelson, Joan (1990): *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- Oviedo, Luis (2001): *Una historia del movimiento piquetero. De las primeras coordinadoras a las asambleas nacionales*, Buenos Aires, Ediciones Rumbos.
- Oxhorn, Philip (1998): "The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism", *Journal of Historical Sociology* 11 (2), pp. 212-46.
- Piven, Frances y Richard Cloward (1977): *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*, New York, Vintage.
- _____ (1992): "Normalizing Collective Protest". En A. Morris y C. Mueller (comps.): *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press, pp. 301-25.

- _____(1993): *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market: Political and Economy Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Remmer, Karen y Francois Gélinau. 2003. "Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina." *Comparative Political Studies* 36 (7), pp. 801-21.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000): "The Subnational Politics of Economic Adjustment", *Comparative Political Studies*, 33 (4), pp. 419-51.
- Repetto, Fabián (2000): "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", *Desarrollo Económico* 39 (156), pp. 597-617.
- Ravallion, Martin (2002): "Are the Poor Protected from Budget Cuts? Evidence from Argentina", *Journal of Applied Economics* 5 (1), pp. 95-121.
- Roberts, Kenneth (1995): "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", *World Politics* 48 (1), pp. 82-116.
- Roberts, Kenneth y Moisés Arce (1998): "Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru", *Comparative Political Studies* 31 (2), pp. 217-246.
- Ronconi, Lucas (2002): "El Programa Trabajar", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional-Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 63.
- Schumaker, Paul (1978): "The Scope of Political Conflict and the Effectiveness of Constraints in Urban Politics", *Sociological Quarterly* 19, pp. 168-84.
- SIEMPRO (1997): *Evaluación de Programa Trabajar I*, Buenos Aires.
- _____(1998): *Evaluación de Programa Trabajar II*, Buenos Aires.

- Smulovitz, Catalina (2003): “The (Unforeseen) Effects of the Trabajar Program on Empowerment in Argentina”, mimeo, UTDT.
- Stokes, Susan (comp.) (2001): *Public Support for Market Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Svampa, Maristela y Sebastián Pereyra (2003): *Entre el barrio y la ruta. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Ediciones Biblos.
- Tarrow, Sidney (1994): *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Weyland, Kurt (1996): “Neo-populism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”, *Studies in Comparative International Development* 31 (3), pp. 3-31.
- _____ (1998): “Swallowing the Bitter Pill. Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America”, *Comparative Political Studies*, 31 (5), pp. 539-68.
- _____ (1999): “Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe”, *Comparative Politics* 31 (4), pp.379-401.
- _____ (2002): *The Politics of Market Reforms in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.
- Weitz, Rebecca (2003): “The Politics of Workfare Distribution in Argentina”, mimeo, Columbia University.