

# **La Política Subnacional de la Protesta Popular: Política Territorial y Ajuste Económico en Argentina.**

Mangonnet Jorge.

Cita:

Mangonnet Jorge (2010). *La Política Subnacional de la Protesta Popular: Política Territorial y Ajuste Económico en Argentina*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/740>

**La Política Subnacional de la Protesta Popular: Política Territorial y Ajuste Económico en Argentina**

Jorge Mangonnet  
Universidad Torcuato Di Tella  
([jmangonnet@gmail.com](mailto:jmangonnet@gmail.com))

Área temática: Sindicatos, movimientos sociales y protesta social

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

La literatura que versa sobre las llamadas “reformas de mercado” en América Latina no ha sido clara en cuanto a los efectos que las políticas de liberalización económica y ajuste estructural han tenido sobre los niveles de movilización política en la sociedad civil. Por un lado, un enfoque –dominante, hasta el día de hoy– asesta las consecuencias negativas y restrictivas de las reformas neoliberales<sup>1</sup> sobre la acción colectiva contenciosa en contextos democráticos. Sostiene que éste tipo de políticas económicas son propensas a desorganizar y desmovilizar a los grupos sociales, creando barreras para la organización y la actividad política (Oxhorn & Ducatzenzeiler 1998; Wolff 2007), al tiempo que enfatiza una relación incompatible entre neoliberalismo y democracia (Kurtz 2004; Wolff 2005). Para esta corriente de análisis, la liberalización económica es un proceso que transfiere importantes decisiones de política hacia el sector privado, lo que en su conjunto resulta en la principal fuente para el debilitamiento de los sujetos populares colectivos. Según Arce y Bellinger (2007: 101), apatía, aislamiento, silencio político, aquiescencia y atomización social son algunos de los señalamientos en los que esta literatura ha hecho énfasis y que terminan por caracterizar al paisaje político y social latinoamericano en la era neoliberal.

En segundo lugar, una línea de investigación que mantiene perspectivas diferentes subraya el aumento de los episodios de protesta popular y la repolitización de la acción colectiva ante la implementación de programas de reconversión económica en el marco de la apertura democrática. En ese sentido, estudios como los de Walton y Ragin (1990) y Walton y Seddon (1994) explican las olas de protestas antirreforma como fenómenos sociales causados por los programas de austeridad económica adoptados en países en vías de desarrollo durante las décadas del ’70 y ’80. Contrariamente y de una postura crítica a la tesis de la desmovilización, esta teoría afirma que la ejecución de políticas económicas ortodoxas, en el marco de sistemas políticos democráticos, crea extendidas oportunidades para todo tipo de acciones colectivas y el levantamiento de protestas sociales que buscan enfrentarse a dichas reformas (Arce & Bellinger 2007; Bellinger & Arce 2010); por lo que debería de esperarse “altos niveles de participación política en contextos de democracia de libre mercado” (Arce & Bellinger 2007: 99). En síntesis, la afinidad electiva entre democracia y neoliberalismo permite explicar, de esta manera, la formación de oportunidades para la movilización social y en contra de la economía de mercado por parte de los actores colectivos.

No obstante, a pesar de sus disímiles y enriquecedoras conclusiones, ninguna de estas aproximaciones ha evaluado hondamente las variaciones subnacionales de la protesta social al interior de los países latinoamericanos. A excepción de unos pocos casos (Arce & Rice 2009; Auyero 2001; Murillo & Ronconi 2004), ambas literaturas pasan por alto cómo la injerencia de factores políticos y socioeconómicos territoriales pueden llegar a moldear distintos niveles de movilización popular en las regiones que conforman a un mismo Estado nacional bajo períodos de reestructuración económica. Tal como afirma Auyero (2001: 34-35), “estas aproximaciones permanecen silenciosas sobre el hecho de que lo contencioso puede ocurrir con más frecuencia en algunas regiones y durante ciertos períodos de tiempo hacia el interior de cada país individual, [asumiendo]

---

<sup>1</sup> Los términos o expresiones “reformas de mercado” o “reformas neoliberales” se utilizan como sinónimos, implicando un rango de políticas que reduzcan el papel del Estado en la economía. Tales políticas pueden ir desde la apertura comercial y la privatización de empresas estatales, hasta la disciplina fiscal o la reforma del sector público. Para una descripción similar de ambos términos, véase Arce & Rice (2009).

que las medidas de austeridad son implementadas en un país como un todo y que los costos del ajuste son equitativamente dispersados a lo largo del territorio”.

Asimismo, los estudios que tejen inferencias causales sobre un gran número de países ha menudo tienden a caer en limitaciones teóricas y metodológicas por el “sesgo nacional” –*whole nation bias*– que indefectiblemente suscita en aquellos trabajos que abordan la protesta popular desde instituciones políticas y recetas económicas estrictamente nacionales (Snyder 2001). Con ello, se termina por dificultar cualquier profundización rigurosa sobre las continuidades y discontinuidades de las protestas en un determinado país: por ejemplo, mientras que una unidad de análisis nacional puede presentar elevados índices de movilización ante la ejecución de un programa de liberalización económica, a escala subnacional puede ocurrir que ciertas provincias o estados locales revelen escasos –o nulos– niveles de acción colectiva. Vale destacar, empero, que estas consideraciones resultan de suma relevancia a causa de los complejos procesos de descentralización administrativa, política y económica (Falleti 2005) como del rol clave de la política subnacional en la toma de decisiones macroeconómicas y de política pública (Remmer & Wibbels 2000; Wibbels 2000), que forman parte del escenario político latinoamericano de las últimas dos décadas.

A raíz de estos argumentos, es válido formular las siguientes preguntas: ¿Cómo explicar las variaciones subnacionales de la acción colectiva contenciosa en los márgenes de una sola unidad nacional? ¿Qué factores son plausibles de moldear distintos niveles de movilización territorial a la luz de la liberalización y el ajuste económico? Situando a la Argentina como caso de estudio, el presente artículo busca dar respuesta a esos interrogantes ahondando en las dimensiones territoriales y temporales de la protesta popular en un período signado por el pasaje hacia una economía de mercado. Para lograr ese objetivo, dos modelos estadísticos de regresión multivariada por paneles –*cross section, time series*– se corrieron para veintitrés provincias argentinas entre 1993 y 2002, los cuales evalúan el impacto de la liberalización económica a nivel subnacional en dos tipos de repertorio de protesta social: métodos no convencionales de reacción popular (en particular, cortes de vías públicas y asambleas barriales) y huelgas de empleados de las administraciones públicas provinciales<sup>2</sup>. El artículo se concentra explícitamente en estas dos dimensiones (...). Hallazgos empíricos de éste estudio revelan que el tamaño del sector público provincial, los flujos de transferencias fiscales y la estructura del régimen político subnacional permiten explicar cómo varía la protesta popular en la Argentina neoliberal.

El trabajo a continuación se ordena de la siguiente manera. La primera sección introduce la temática de la protesta popular y la reforma económica a nivel subnacional, y su contextualización al caso argentino entre 1993 y 2002. En segundo lugar, se presentan la selección y justificación de las variables dependientes e independientes, así como sus dimensiones e indicadores de medición. A la vez, mediante un repaso de estudios

---

<sup>2</sup> El artículo se concentra explícitamente en esas dos formas de protesta por dos simples razones: i) tanto los cortes de calles y rutas como las asambleas barriales fueron los mecanismos de movilización antireformas por excelencia en numerosos pueblos y ciudades provinciales desde mediados de los años ‘90, traduciéndose, posteriormente, en la rutina de acción por sectores populares y organizaciones de desocupados; ii) las protestas de trabajadores públicos provinciales comprendieron uno de los primeros desencadenantes sociales de los programas de austeridad presupuestaria en la escena subnacional, dado los sucesivos intentos de los gobiernos federales por recortar las deudas provinciales. Véase Auyero (2002), Delamata (2004) y Svampa y Pereyra (2003).

anteriores y literatura especializada, se procede a formular las hipótesis sugeridas que establecen bajo qué condiciones la protesta popular subnacional es proclive a incrementarse o constreñirse. En tercer lugar se discuten los resultados de los modelos estadísticos. Por último, se sintetizan las contribuciones de éste trabajo y se exhiben unas conclusiones finales para futuras investigaciones sobre protesta social a escala subnacional.

## **I. Revisión de la Literatura**

En las últimas décadas, la literatura que aborda los efectos de la liberalización económica sobre la acción colectiva y la actividad política en la América Latina democrática ha sostenido premisas opuestas. En ese sentido, dos corrientes son plausibles de ser destacadas. En primer lugar, una línea de investigación sostiene las potenciales consecuencias desmovilizadoras de las reformas de mercado y las políticas de ajuste estructural sobre la acción colectiva contenciosa en la sociedad civil. Según esta literatura, estas reformas crean poderosas barreras para la organización social y la actividad política (Kurtz 2004; Oxhorn & Ducatenzeiler 1998; Wolff 2007) Al sostener que la liberalización del mercado y privatización de la economía transfiere importantes decisiones al sector privado, generando flexibilidad del mercado laboral, despidos masivos y desempleo, se termina induciendo a una inexorable despolitización y desmovilización de la sociedad civil (Arce & Bellinger 2007: 98). La adopción de programas neoliberales en la región conlleva al individualismo y consolidación de la esfera de lo privado, despolitizando y desmovilizando a las tradicionales capas y sectores populares (Borón 2000: 45). Por otra parte, estos enfoques enfatizan una relación antitética entre neoliberalismo y democracia. Como señala Wolff (2005: 58), “las crisis económicas con sus consecuentes resoluciones neoliberales amenazan la participación democrática minando las capacidades colectivas de amplios sectores sociales”. Para Kurtz (2004: 263), en contextos de libre mercado, “la amenaza a la democracia representa la desarticulación de intereses societales, la atomización social y el silencio político hallado en los problemas de acción colectiva que, si llegasen a ser severos, pueden minar la eficacia de las instituciones democráticas formales y, ulteriormente, la legitimidad del régimen”. En definitiva, según esta literatura, la liberalización económica instala significativos problemas de acción colectiva y reduce los incentivos de amplios segmentos de la población a participar en actividades políticas colectivas (Bellinger & Arce 2010: 8).

En segundo lugar, otra corriente de trabajo diferente ha documentado efectos inversos. Acorde a estas investigaciones, los procesos de liberalización económica en sistemas políticos democráticos abren una ventana de oportunidades para una radicalización de la acción colectiva y los fenómenos de protesta social (Arce & Bellinger 2007; Bellinger & Arce 2010; Leitner et al 2007; Silva 2009; Walton & Ragin 1990). Partiendo de algunas conceptualizaciones esgrimidas en Tarrow (1998) y Tilly, Tarrow y McAdam (¿i), los regímenes democráticos dan forma a las reacciones sociales estructurando un conjunto de oportunidades políticas que facilitan y permiten la movilización y la protesta en situaciones de adversidad. De acuerdo a estos señalamientos, ante la presencia de agudas grietas y pérdidas originadas por cambios

económicos disruptivos (liberalización económica) en conjunción con oportunidades para montar acciones colectivas exitosas (democracia), los actores sociales son más proclives a oponerse o desafiar esas políticas económicas (Arce & Bellinger 2007: 99). Siguiendo los lineamientos de Bellinger & Arce (2010: 11), la liberalización económica en democracia provee de un “fuerte marco estratégico de oportunidades para la resolución de problemas de acción colectiva a lo largo de un diverso rango de actores sociales, lo que a la vez ha posibilitado la movilización popular sostenida”.

De un modo similar, Roberts (2008: 330) ha argumentado que “las reformas de mercado han dejado necesidades sociales insatisfechas o aumentado las inseguridades económicas que han servido de base para la articulación colectiva de reclamos políticos”. Por su parte, Leitner et al (2007: 13) han documentado las multitudinarias protestas urbanas en las que miles de ciudadanos han participado ante los efectos de la privatización de servicios públicos y desmantelamiento de políticas de bienestar social, buscando por todos los medios “combatir los efectos inmediatos [del neoliberalismo] sobre sus estilos de vida”. Asimismo, otros autores afirman que este tipo de reformas económicas son inherentemente inestables, dado que generan “faccionalismo de elites y revueltas populares, encontrándose con firme oposición, demostraciones políticas masivas, huelgas y disturbios” (Walton & Ragin 1990: 877). Denominadas también hace un tiempo como las “protestas de la austeridad” (Walton & Seddon 1994; Walton & Shefner 1994), las acciones colectivas de esta índole han sido el producto de las crisis económicas internacionales y las recetas de austeridad económica y ajuste estructural global que se desataron en países en vías de desarrollo entre los '70 y '90.

Sin embargo, a pesar de éste valioso debate en torno a la relación entre neoliberalismo, movilización política y democracia; estas aproximaciones no evalúan con precisión las variaciones subnacionales y territoriales de las protestas antirreforma en el interior de los países latinoamericanos. Retomando el argumento de Auyero (2001: 34-35), “estas aproximaciones permanecen silenciosas sobre el hecho de que lo contencioso puede ocurrir con más frecuencia en algunas regiones y durante ciertos períodos de tiempo hacia el interior de cada país individual, [asumiendo] que las medidas de austeridad son implementadas en un país como un todo y que los costos del ajuste son equitativamente dispersados a lo largo del territorio”. Al ser estudios que trabajan sobre un gran *N* de casos nacionales, con frecuencia tienden a caer en limitaciones teóricas y metodológicas por el “sesgo nacional” –*whole nation bias*<sup>3</sup>– que indefectiblemente suscita en aquellos trabajos que abordan la protesta social desde instituciones políticas y reformas económicas estrictamente nacionales. Siguiendo a Snyder (2001: 94), el sesgo nacional acontece porque “a menudo los comparativistas confían en medios de nivel nacional y datos agregados cuando estudian países con altos grados de heterogeneidad interna”, lo que contribuye a una “mala codificación de casos que puede distorsionar las inferencias causales y trabar esfuerzos para la construcción de teorías”.

A pesar de que las olas de protesta antirreforma están enraizadas en la economía política global y crisis económicas internacionales (Walton et al 1990, 1994, 1994b), recientes investigaciones sobre la reacción de sectores populares en América Latina contra las políticas de mercado también han demostrado que la presencia de factores políticos y socioeconómicos territoriales en las distintas regiones de un país pueden ser proclives a moldear tanto las oportunidades como las variaciones y resultados de las

---

<sup>3</sup> Para una visión complementaria del concepto de y sus implicancias, diríjase a Rokkan (1970).

protestas sociales. En un trabajo sobre la movilización de grupos aborígenes y campesinos en México durante la era de reformas, Trejo (2007) muestra cómo los arreglos políticos locales y las respuestas de las elites subnacionales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) afectaron temporal y geográficamente los patrones de protesta indígena, la cual buscaba oponerse a la implementación de políticas de liberalización en enclaves rurales. En un estudio sobre las revueltas populares y obreras contra la privatización del servicio eléctrico en Perú, Arce (2008) explica cómo el proceso de descentralización y apertura política iniciado en la presidencia de Toledo en 2002 colaboró a moldear las oportunidades políticas para la movilización popular, segmentando geográficamente los conflictos sociales contra la liberalización económica. También, en una reciente publicación sobre las variaciones locales de las protestas étnicas en Bolivia, Arce y Rice (2009) demuestran estadísticamente el impacto que las políticas de liberalización por jurisdicción, los niveles de competencia política local y la presencia territorial de poblaciones indígenas han tenido sobre las movilizaciones antirreforma que marcaron a esa nación en los últimos quince años.

En definitiva, a pesar del vasto disenso entre las tesis que apoyan tanto la desmovilización como la repolitización de la protesta social como consecuencia de la transición hacia una economía neoliberal, ambas escuelas nos dicen poco sobre la presencia de factores territoriales que pueden ser plausibles de moldear los niveles de acción colectiva. Éste aspecto no es irrelevante, ya la presencia de estas variables pueden derivar en distintos resultados de protesta social, siendo permeables a generar efectos que pueden reducir o incentivar la movilización antirreforma en el marco de un mismo territorio nacional y federal, y en un determinado período de tiempo. Situando a Argentina como caso de estudio, las secciones venideras se proponen analizar la política subnacional de la protesta popular en veintitrés provincias argentinas entre 1993 y 2002, período signado por el pasaje hacia una economía de mercado en ese país. Abordando el contexto político y subnacional argentino en la era de reformas económicas, los análisis exhibidos en éste trabajo muestran que el impacto de la liberalización sobre la protesta popular a nivel subnacional estuvo claramente condicionado por arreglos institucionales, políticos y económicos locales entre el gobierno nacional y las autoridades provinciales. A continuación se desarrollarán esos temas.

## **II. La Política Subnacional de la Protesta Popular en Argentina (1993-2002)**

Varias razones parecen indicar que la experiencia argentina constituye un peculiar caso de análisis para estudiar la política subnacional de la protesta popular en una década atravesada por reformas neoliberales. Primero, las provincias argentinas tienen largos antecedentes como arenas de conflicto social y polarización política entre diversos grupos sociales *vis-à-vis* la liberalización económica (Auyero 2002, 2004; Farinetti 1999; Giarracca 2001; Svampa & Pereyra 2003). En segundo lugar, la Argentina es uno de los Estados federales más descentralizados de América Latina<sup>4</sup>, con alta autonomía institucional y política por parte de los actores políticos subnacionales, en especial los gobernadores provinciales (Jones & Hwang 2002). En tal sentido, tanto los éxitos como

---

<sup>4</sup> Según datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, en los últimos 20 años alrededor del 50% del gasto público consolidado estuvo concentrado en el nivel provincial y municipal.

los costos de la reforma económica estuvieron condicionados a la pluralidad de intereses territoriales de los agentes provinciales, que han sido capaces de moderar o incluso vetar los programas reformistas provenientes del gobierno federal<sup>5</sup> (Rodden & Wibbels 2002; Wibbels 2000). Por último, las provincias “exhiben numerosa evidencia que apunta a los patrones espaciales y temporales tanto del ajuste económico como de la protesta social” (Auyero 2001: 34): si bien algunos distritos lograron evadir los costos inmediatos la reforma económica, otros se vieron estancados en largos ciclos de movilización callejera y reveses electorales (Gibson & Calvo 2000; Remmer & Wibbels 2000).

A comienzos de los años '90, la transición hacia la economía de mercado como modelo de desarrollo en Argentina estuvo acompañada por un proceso de reforma de las economías provinciales. A partir de 1993<sup>6</sup>, y luego de una exitosa política reformista a nivel nacional, el gobierno federal<sup>7</sup> buscó dar paso a una serie de medidas que apuntasen a reestructurar las administraciones provinciales y ajustar sus áreas ineficientes. Las acciones principales se concentraron en fomentar la recaudación presupuestaria de las provincias y limitar su excesiva dependencia de las transferencias nacionales, eliminar impuestos distorsivos, reducir la cantidad de empleados públicos, privatizar empresas públicas y bancos provinciales, desregular actividades económicas locales; y transferir los sistemas de jubilaciones y pensiones al gobierno nacional (Remmer & Wibbels 2000; Nicolini et al 2002; Webb 2003; Wibbels 2005). Muchas de esas propuestas terminaron por materializarse en la firma de dos pactos fiscales acordados entre el gobierno federal y los oficiales subnacionales en 1992 y 1993, respectivamente, y en sucesivas negociaciones intergubernamentales que las autoridades nacionales mantuvieron con las elites políticas de las provincias a lo largo del decenio.

Con anterioridad a la llegada del presidente justicialista, Carlos Menem, las provincias eran uno de los principales focos de endeudamiento e indisciplina fiscal. Acorde a Webb (2003: 8), éstas podían pedir prestado grandes sumas de dinero, mucho de sus propios bancos provinciales que luego se descontaba de los préstamos del Banco Central, cediéndoles a las autoridades subnacionales control y señorío sobre la inflación y los impuestos. Asimismo, algunas jurisdicciones eran demasiado propensas al desequilibrio fiscal vertical, esto es, sus ingresos estaban sumamente ligados a fondos girados por el gobierno central, lo que fomentaba un comportamiento tendiente al gasto sin constreñimientos presupuestarios y desincentivaba la recaudación (Jones, Sanguinetti & Tommasi 1997: 136). Por otro lado, y como parte de una tendencia global, Argentina se encaminaba hacia un proceso de descentralización de los servicios, en especial salud, educación e infraestructura, lo que llevaría a una inusual expansión de las deudas, gastos y empleo estatal en el nivel subnacional, dado que las provincias debían afrontar cifras considerablemente elevadas de sus arcas en la provisión de esas prestaciones<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> La literatura sobre federalismo fiscal o federalismo político a menudo se refiere al gobierno nacional como “gobierno federal”. A partir de aquí utilizaremos ambos términos o, en su defecto, “gobierno central”.

<sup>6</sup> Tomando en cuenta los señalamientos de algunos autores (Auyero 2001; Delamata 2002; Gibson y Calvo 2000), 1993 es considerado el año en donde las reformas neoliberales comenzaron a implementarse en el nivel provincial.

<sup>8</sup> Algunas fuentes estiman que entre 1980 y 1994, el porcentaje del gasto público provincial ascendió de 28% al 38% (Artana et al 1995). Por otro lado, acorde a los registros de la Dirección de Análisis de Gasto

A pesar de las gestiones federales –principalmente del ministro de Economía, Domingo Cavallo– por revertir ese panorama de inestabilidad macroeconómica en las escalas inferiores de gobierno, las consecuencias de la nueva política de ajuste subnacional resultaron en recurrentes estallidos de protesta social y violencia política. Según Wibbels (2005: 196), aunque las políticas de liberalización económica en el orden federal habían generado beneficios claros y costos difusos como para evitar extendidas protestas sociales y confrontaciones políticas, ese no parecía ser el caso en el nivel subnacional argentino. Masivas y cuantiosas movilizaciones antirreforma surgieron en localidades como Santiago del Estero–1993, Córdoba–1995, Río Negro–1995, Neuquén–1996, Salta–1997, Corrientes–1999, Buenos Aires–2001, 2002; entre otras.

Uno de los episodios emblemáticos que simbolizó el inicio de la ola de protestas provinciales contra la política de ajuste estructural fue la que tuvo lugar en Santiago del Estero, en diciembre de 1993. En aquella ocasión, popularmente conocida como el *santiagazo*, empleados estatales, docentes, jubilados, desocupados y estudiantes tomaron las calles y plazas públicas de la ciudad capital, saqueando e incendiando los edificios de la gobernación, legislatura y poder judicial provincial como reacción colectiva contra los intentos del gobierno nacional y provincial por recortar el sector público, los despidos, atrasos salariales y, por sobre todo, en repudio a la corrupción política que imperaba en la provincia<sup>9</sup>. Otro caso demostrativo fue Córdoba, en 1995: el Estado provincial había entrado en default con atrasos e incumplimientos de pagos y salarios de hasta tres meses. Finalmente, un severo plan de ajuste local para poner en orden las cuentas públicas se terminó negociando entre el gobierno federal y las autoridades de la provincia, lo que se tradujo en una situación social de alta inestabilidad, con protestas y disturbios ganando paso<sup>10</sup>. También las puebladas de Neuquén en 1996 y Salta en 1997, respectivamente, derivaron en rutas y caminos bloqueados durante varios días por residentes locales que se oponían a la privatización y desregulación de las plantas de Yacimientos Petrolíferos Federales (YPF), que equivalía a un grave golpe para los poblados cuyas economías dependían en sobremanera de los ingresos provenientes de los recursos petrolíferos<sup>11</sup>. En la provincia de Buenos Aires, por otro lado, organizaciones de desocupados y trabajadores informales bloquearon los principales accesos durante el período 2000-2002 en reclamo de políticas públicas activas contra el desempleo<sup>12</sup>. Sin la necesidad de profundizar demasiado en las peculiaridades y trayectorias históricas de cada caso individual, las protestas surgían en torno a la misma cuestión: las pérdidas y costos sociales instalados por las políticas de liberalización económica y que eran absorbidos, en su mayor parte, por las poblaciones locales (Auyero 2002; Delamata 2002; Svampa 2002).

---

Público y Programas Sociales, en 1989 el porcentaje del PBI dirigido al gasto público social provincial alcanzaba solamente el 5,59%, mientras que en 1993 ese monto trepó al 8,51%.

<sup>9</sup> “*El Ajustazo*” (Página/12, 17/12/93). Para un análisis descriptivo y exhaustivo del hecho, refiérase a Auyero (2001; 2004) y Cotarelo (1999).

<sup>10</sup> “*En Córdoba, los nuevos jubilados cobrarán menos*” (La Nación, 26/11/01). Para Dillinger y Webb (1998) las protestas originadas en Córdoba se deben a un caso de “ajuste draconiano” a nivel provincial.

<sup>11</sup> “*Pueblada en Cutral-Có por falta de trabajo: 20000 vecinos chocaron con Gendarmería*” (Clarín, 26/6/96) y “*Tartagal: habrá una reunión con firmas petroleras*” (La Nación, 10/5/97). Las trayectorias de estas protestas se encuentran excelentemente estudiadas en Auyero (2002) y Svampa y Pereyra (2003).

<sup>12</sup> “*Los piqueteros cortarán accesos a Buenos Aires*” (La Nación, 26/8/2002).

Sin embargo, las reformas estructurales y los niveles y frecuencias de la protestas populares no reflejaron uniformidad a lo largo de las diversas regiones del país y durante los mismos períodos. En primer lugar, numerosos estudios aluden a la presencia de un proceso político de segmentación geográfica y temporal de las reformas económicas (Gibson 1997; Gibson & Calvo 2000; Gibson, Calvo & Falleti 1999). En muchas jurisdicciones del interior –en especial, las situadas en regiones rurales y menos desarrolladas del país– que dependían casi exclusivamente de la economía del sector público y cuyos presupuestos eran los menos financiados por recursos locales propios, los costos a los que estas provincias estaban expuestas al momento de una reforma estructural podían llegar ser significativos sin algún tipo de asistencia directa por parte del gobierno nacional (Nicolini et al 2002; Webb 2003; Tommasi 2002). En varias ocasiones, las autoridades federales debieron negociar en el tiempo los planes de ajuste provincial y adquirir apoyos políticos incrementando sustanciosamente las transferencias fiscales discrecionales destinadas a financiar provincias de esas características<sup>13</sup>, sobre todo en el primer período de reformas desde 1991 hasta 1995. Según Nicolini et al (2002: 52), a pesar de que estas “operaciones de rescate” no fueron extensas en su totalidad, el gobierno federal las utilizó como mecanismos de negociación para obtener beneficios “en términos de ajustes provinciales y reformas a cambio una ayuda financiera” que se le otorgaba a la provincia. Así, mediante el envío de flujos adicionales de recursos a distritos de exigua capacidad fiscal, los grupos políticos locales tenían fuertes incentivos para emplear esas partidas en expansiones adicionales del gasto público y la deuda provincial, limitar esfuerzos recaudatorios y, de esta manera, soslayar los costos inmediatos de las políticas ortodoxas en la administración local.

A su vez, estas economías Estado dependientes son las que mayores porcentajes de trabajadores estatales por habitante poseen. Tomando en consideración que el empleo público constituye un recurso de patronazgo e intercambio de votos para las elites políticas locales de esas regiones (Brusco, Nazareno & Stokes 2003; Calvo & Murillo 2004), los políticos subnacionales mostraron reticencia a introducir recortes presupuestarios que representen una amenaza para sus aceitadas máquinas clientelares y un potencial riesgo electoral a futuro, ya que ello ponía en peligro su recurso base que era la “distribución de puestos públicos” (Auyero 2001: 39). Asimismo, estas limitaciones a la liberalización económica eran aun más firmes en provincias de escueta competencia electoral<sup>14</sup>. Geddes (1994), Sawyers (1996) y Wibbels (2005) han comprobado que en Argentina, en sistemas políticos provinciales de esas propiedades, las fuerzas partidarias predominantes monopolizan los canales distributivos de patronazgo y construyen sus estrategias electorales acorde a la distribución selectiva de bienes públicos, por lo que son más sensibles a absorber enteramente los costos políticos de un programa de ajuste económico y, por ende, a resistir cualquier intento de reforma estructural que cercene recursos estatales con fines electorales. Como bien señala Wibbels (2005: 169), “la política provincial a lo largo de varias franjas de Argentina no ha sido competitiva y ha estado construida en gran parte sobre máquinas partidarias basadas en el patronazgo”, en especial en provincias pobres, rurales, y donde la política del caudillismo ha tendido a ser un componente esencial.

---

<sup>13</sup> Gibson, Calvo y Falleti (1999) y Gibson y Calvo (2000) demuestran que...

<sup>14</sup> En provincias como...

De éste modo, al tiempo que algunas provincias como Buenos Aires o Santa Fe – de alta capacidad fiscal, sectores públicos moderados y política partidaria competitiva– se presentaban más predispuestos a seguir una política adversa al déficit fiscal y el endeudamiento en conjunción con los objetivos nacionales; otros distritos periféricos como Santiago del Estero, La Rioja o Formosa –dependientes de recursos fiscales federales, empleo público desmedido y política partidaria poco competitiva– recibieron un “tratamiento más suave” por parte del gobierno federal, e intentaron evadir o demorar las reformas económicas percibiendo los altos costos políticos que involucraban (Webb 2003: 26; Wibbels 2005: 180).

En segundo lugar, otros autores sugieren que la segmentación regional de las reformas económicas permite entender cómo varió geográfica y temporalmente la protesta popular en las provincias argentinas. En una investigación sobre los conflictos laborales docentes, Murillo y Ronconi (2004: 78) encontraron que las huelgas de maestros públicos, a causa de los sucesivos ajustes fiscales provinciales, permiten explicar un “gran pero dispar patrón de *provincialización* de las protestas”<sup>15</sup>. Para Delamata (2002: 126), el surgimiento de variadas modalidades de protesta popular –en particular, los llamados “estallidos provinciales”– a mediados de los ‘90 estuvo signado por la “temporalidad y emplazamiento del ajuste” en las administraciones y poblaciones locales. Igualmente, Gibson y Calvo (2000: 43) sostuvieron que la segmentación de los costos de la reforma económica buscó limitar su oposición organizada a las regiones metropolitanas, por lo que las “consecuencias políticas en términos de disturbios civiles y costos electorales se limitaron a áreas provinciales urbanas”.

En relación a esos argumentos, la Tabla 1 provee algunas estimaciones generales sobre un tipo de repertorio de protesta social en particular –cortes de calles, rutas y vías públicas– y sobre su desempeño a lo largo de las provincias argentinas en dos etapas delimitadas de tiempo. Por ejemplo, entre 1998 y 2002 provincias como Córdoba o Neuquén mantuvieron un promedio anual aproximado de 24 y 19 cortes respectivamente, mientras que Formosa o San Luis revelaron medias significativamente más bajas, rondando los 3 y 1 cortes por año para esas localidades y en ése mismo período. La variación de la movilización subnacional de un período a otro en algunos estados también es notoria: al menos nueve distritos entre 1993 y 1997 que no superaban el promedio de 5 protestas por año –y en algunos casos con niveles registrados muy cercanos a 1– multiplicaron drásticamente la cantidad de cortes entre 1997 y 2002, incluso entre veinte, treinta o doscientas veces más en comparación con el período predecesor, tal como ocu-

[Table 1 here]

rrió en los casos de Buenos Aires o Salta. Aún así, otras ocho provincias con niveles muy cercanos a los del primer grupo en los primeros cuatro años apenas incrementaron en una, dos o como máximo seis unidades promedio las protestas en el ciclo posterior, como se puede observar en las provincias de Tierra del Fuego, Santiago del Estero o Santa Cruz.

---

<sup>15</sup> Según las estimaciones de estos autores, mientras que para Mendoza, por ejemplo, el promedio de días de clase perdidos por motivo de los paros docentes es prácticamente cero (0,2) en el ciclo 1996-2001; en Jujuy, para los mismos años, la cifra llega a los 14 días perdidos.

En resumen, parecen existir argumentos y evidencia empírica sugiriendo que las protestas populares no obedecieron simplemente a la implementación de políticas de liberalización económica en el plano subnacional, sino también al influjo de factores territoriales capaces de moldear geográfica y temporalmente distintos niveles de movilización antirreforma a partir de 1993. No obstante, pocos avances en materia de investigación se han hecho para testear sistemáticamente esa hipótesis en todas las provincias y a lo largo del tiempo. Menos aún, para dar cuenta de cómo variables institucionales, políticas o socioeconómicas pueden generar distintas variaciones locales de protesta social en el marco de una misma unidad nacional. Esas cuestiones se tratarán en el próximo apartado.

*Tabla 1: Protestas provinciales – cortes de calles, rutas y vías públicas entre 1993 y 2002*

<b>Provincia</b>	<b>1993 – 1997</b>	<b>1998 – 2002</b>	<b>Promedio total anual 1993 – 2002</b>
Buenos Aires	5,2	270,8	138
Jujuy	9,4	128,6	69
Salta	1,2	62,8	32
Tucumán	3,2	49,6	26,4
Santa Fe	3,2	48,6	25,9
Córdoba	5	43,8	24,4
Neuquén	3,2	35,6	19,4
Chaco	0,4	32,6	16,5
Mendoza	0,2	25,8	13
Río Negro	1	23,4	12,2
Catamarca	0,2	20,2	10,2
Misiones	0,4	14	7,2
Entre Ríos	0,6	13,2	6,9
San Juan	0,4	11,8	6,1
Corrientes	0,2	8,6	4,4
Chubut	1	5,6	3,3
Santa Cruz	0,4	5,8	3,1
La Rioja	0,2	6	3,1
Formosa	0	5,4	2,7
Santiago del Estero	0,2	3,6	1,9
Tierra del Fuego	1	2,6	1,8
San Luis	0	2,2	1,1
La Pampa	0	1,2	0,6

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría y del Programa de Investigación del Movimiento de la Sociedad Argentina de la Universidad de Buenos Aires.