

Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri*

Buying Social Peace: the Distribution of Social Plans

During Cristina Kirchner and Mauricio Macri's Governments

ROMINA DEL TREDICI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Católica de Córdoba, Argentina

romina.deltredici@ucc.edu.ar

LUCAS GONZÁLEZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de San Martín y Universidad Católica Argentina, Argentina

lgonzalez@unsam.edu.ar

RODRIGO ZARAZAGA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Centro de Investigación y Acción Social, Argentina

rzarazaga@jesuitas.org.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.A1>

Resumen: Este trabajo analiza la distribución de planes sociales en Argentina y presenta un resultado contraintuitivo. El Partido Justicialista de Argentina, que la literatura describe como clientelar, incrementó los fondos programáticos durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, mientras que la coalición Cambiemos, que se presentó como programática, invirtió más en la distribución discrecional durante el gobierno de Mauricio Macri. El estudio presenta un análisis cuantitativo del total de 364 programas del gobierno nacional entre 2008 y 2019, explora los procesos que llevaron a los resultados en ambas administraciones usando fuentes secundarias y concluye con algunas implicancias comparadas. El principal argumento es que ambos partidos distribuyeron fondos discrecionales a través de movimientos sociales para contener posibles estallidos sociales, intercambiándolos por paz social y gobernabilidad.

Palabras clave: Planes sociales – Gasto discrecional – Gasto programático – Movimientos sociales – Argentina

Abstract: *This work analyzes the distribution of social programs in Argentina and present a counterintuitive observation. The Justicialista Party of Argentina, which the literature describes as clientelistic, increased programmatic funds during the government of Cristina Fernández de Kirchner; while the Cambiemos coalition, which presented itself as programmatic, invested more in discretionary funds during the government of Mauricio Macri. The study presents a quantitative analysis of a total of 364 national government programs between 2008 and 2019, explores the processes that led to the results in both administrations using secondary sources, and concludes with some comparative implications. The main argument is that both parties in government distributed discretionary funds through social movements to contain possible social unrest, exchanging them for social peace and governability.*

Keywords: *Social Programs – Discretionary Spending – Programmatic Spending – Social Movements – Argentina*

* Artículo recibido el 17 de febrero de 2022 y aceptado para su publicación el 7 de febrero de 2023.

1. Introducción

El Partido Justicialista o Peronista (PJ) de Argentina es tradicionalmente considerado un partido de aparato; una extensa literatura describe sus redes clientelares y la distribución discrecional de planes sociales cuando gobierna (Levitsky, 2003; Calvo y Murillo, 2004; Brusco et al., 2004). En oposición al PJ, la alianza Cambiemos alzó, desde su nacimiento, la bandera de la lucha contra el clientelismo y la discrecionalidad. Su líder, Mauricio Macri, en su candidatura presidencial de 2015 anunció que llevaría a cabo una reforma para terminar con la discrecionalidad de los planes sociales¹. Sin embargo, en este trabajo mostramos que su gobierno incrementó el porcentaje de fondos destinados a planes discrecionales y el de Cristina Fernández de Kirchner (de aquí en más CFK), al contrario, a planes sociales no clientelares, que llamamos programáticos.

Este trabajo estudia la distribución de planes sociales en Argentina. Para ello, analizamos una población de 364 programas del gobierno nacional entre 2008 y 2019 y seleccionamos 27 planes sociales que clasificamos como ayuda social directa y urgente. Hasta donde sabemos, es la primera vez que se estudia todo el conjunto de planes sociales para comparar la política social de los gobiernos en Argentina. Clasificamos a estos planes como discrecionales y programáticos y comparamos la evolución de los montos y porcentajes destinados a cada grupo durante los gobiernos de CFK y Mauricio Macri.

El trabajo encuentra un resultado contraintuitivo. El partido que la literatura describe como clientelar incrementó los fondos programáticos y el que se presentó como programático invirtió más en la distribución discrecional. Ahora bien, a pesar de que el PJ aumentó el gasto programático, también mantuvo planes discrecionales durante el gobierno de CFK. Sobre esta observación, buscamos encontrar una posible explicación del aumento del gasto social discrecional durante el gobierno de Macri y del mantenimiento de algunos planes sociales de este tipo durante el de CFK.

Una extensa literatura sostiene que los partidos en el gobierno distribuyen el gasto social dependiendo, entre otras cosas, de su ideología o para comprar votos. Sostenemos que, a pesar de las importantes contribuciones, una parte de esta literatura no logra explicar satisfactoriamente la distribución reciente de planes sociales en Argentina, donde los dos partidos en el

¹ La plataforma electoral de su partido, Propuesta Republicana (PRO), en la sección de Protección Social, detalla que “se buscarán mecanismos institucionales para evitar el uso discrecional de los programas” (Plataforma Electoral PRO, 2020). Recuperado el 27 de marzo de 2020 de: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>

gobierno los asignaron en contra de las expectativas de los argumentos basados en la ideología y la compra de votos.

El principal argumento de este estudio es que ambos partidos en el gobierno distribuyeron fondos discrecionales para contener posibles estallidos sociales. Cuando los sectores más vulnerables de la sociedad enfrentan necesidades urgentes, es más probable que se movilicen y protesten. Los movimientos sociales canalizan algunas de esas demandas, organizan estos sectores y distribuyen planes sociales discrecionales para hacer frente a algunas de sus necesidades. Los movimientos sociales no pueden distribuir fondos programáticos porque éstos llegan a todas las personas de una población objetivo de forma automática, sin intermediarios. Cuando los movimientos sociales obtienen los fondos que necesitan, es más probable que desmovilicen las protestas y contengan los estallidos sociales. Por eso, argumentamos que los partidos en el gobierno y los movimientos sociales intercambiaron fondos discrecionales por paz social y gobernabilidad. Este argumento podría dar cuenta de por qué el gobierno de Cambiemos, con pocos intendentes y redes territoriales en los municipios más pobres y con una plataforma electoral crítica al gasto clientelar, aumentó los planes sociales gestionados a través de los movimientos sociales, aun cuando tuvieran afinidades partidarias opuestas.

En la siguiente sección resaltamos las limitaciones de la literatura existente y presentamos nuestro argumento para entender los resultados que observamos. A continuación, presentamos la metodología, analizamos los datos y, mediante fuentes secundarias, rastreamos algunos de los principales procesos que llevaron a los resultados observados. En la última sección, presentamos las conclusiones del estudio y abordamos las implicancias comparadas. Muchos investigadores y analistas ven con preocupación el aumento del gasto discrecional y que se favorezca a los movimientos sociales con su distribución. Sostenemos que la contracara de este gasto ha sido, por un lado, el acercamiento de políticas sociales a sectores a los que tanto el Estado nacional como los subnacionales no llegan o llegan parcialmente y, por otro lado, la contención de los estallidos sociales.

2. Los determinantes políticos de la distribución discrecional

Una gran parte de la literatura especializada coincide en que los planes sociales se distribuyen con el objetivo de obtener beneficios electorales (Calvo y Murillo, 2004; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013; Weitz-Shapiro, 2014; Luna, 2014; Mares y Young, 2016). Sin embargo, no hay acuerdo en el debate sobre el tipo de votantes a los que los gobiernos distri-

buyen fondos discrecionales. Algunos trabajos sostienen que la población objeto de la distribución de estos fondos son los votantes ya identificados con el partido gobernante (Cox y McCubbins, 1986; Calvo y Murillo, 2013; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2016). Por el contrario, otros argumentan que la población objeto son los votantes indiferentes, es decir, sin fuertes preferencias partidarias (Lindbeck y Weibull, 1987; Stokes, 2005). Un tercer grupo sostiene que estos fondos son destinados principalmente a partidarios afines, pero no para comprar su voto, que ya tienen, sino para movilizarlos en manifestaciones (Szwarcberg, 2015) y en el día de las elecciones (Nichter, 2008). Un último grupo sostiene que algunos partidos de derecha o centroderecha pueden tener una estrategia dual, manteniendo políticas programáticas para sus votantes habituales y discrecionales para atraer el voto de los sectores de menos ingresos que les es normalmente esquivo (Kitschelt, 2000; Luna, 2010). En estos estudios, la distribución discrecional tiene por objetivo capturar el voto de los pobres porque en ellos es mayor la utilidad marginal de cada peso invertido. Sin embargo, el gobierno de Cambiemos aumentó los fondos discrecionales administrados a través de los movimientos sociales, incluso cuando estos movimientos estaban alineados con los partidos de oposición y fuera muy poco probable que movilizaran a sus miembros para votar por Macri. Si bien coincidimos en que los destinatarios de los planes sociales discrecionales son los más vulnerables, señalamos que, bajo determinadas condiciones, el objetivo último de la distribución discrecional no es electoral, sino de gobernabilidad.

Varios estudios también vinculan las ideologías partidarias con el tipo de gasto social. En un trabajo canónico, Huber et al. afirman que “las preferencias de los partidos de izquierda fueron por la expansión gradual del sistema de seguridad social, primero a los trabajadores industriales y luego a los del sector informal” (2008: 423). Mientras que “los partidos de derecha prefirieron proteger la fragmentación y los beneficios en los sistemas de privilegio, pero reduciendo los gastos de seguridad social tras la crisis de la deuda de los años 80 y la apertura de las economías latinoamericanas” (Huber et al., 2008: 423). Aunque tendemos a estar de acuerdo con este argumento general, nuestros datos muestran que las ideologías partidarias en Argentina no parecen explicar muy bien la distribución de los fondos discrecionales: el llamado partido clientelista redujo fondos discrecionales y la autoproclamada coalición programática hizo lo contrario.

Otra serie de estudios sostiene que el aumento en la distribución de planes sociales responde al incremento de las protestas (Auyero, 2002; Lodola, 2005; WeitzShapiro, 2006; Giraudy, 2007; Calvo y Moscovich, 2017), al fortalecimiento de los movimientos sociales (Garay, 2007; Franceschelli y

Ronconi, 2009) y a los vínculos partidarios más fuertes con ellos, incluso durante gobiernos de centroderecha (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Otra parte de esta agenda de investigación sostiene que los gobiernos utilizan el gasto social discrecional para apaciguar las protestas (Cloward y Piven, 1977; Garay, 2016; Schipani, 2019). En el primer grupo, la cantidad de protestas es una variable independiente; en el segundo, es dependiente.

La principal evidencia empírica de estos estudios centrados en la relación entre protesta y fondos sociales son planes sociales específicos, generalmente los más grandes o los relacionados con la asistencia social de emergencia (e.g., Lodola, 2005; Giraudy, 2007; Weitz-Shapiro, 2006; Calvo y Moscovich, 2017). Sostenemos que parte de esta literatura adolece de lo que Bonvecchi y Lodola denominan el “déficit de incompletitud” (2011: 182-183), o sea, centrarse en algunos tipos específicos de planes sociales y desatender otros. Esto es equivalente a usar evidencia empírica parcial e, incluso, a un posible sesgo de selección. Una segunda limitación es el “déficit de agrupamiento”, o agrupar fondos esencialmente diferentes en un conjunto de recursos común e indistinguible. Como resultado, algunos estudios afirman que los planes sociales desmovilizan las protestas, pero la discreción que tiene el partido en el gobierno sobre su asignación varía ampliamente, así como los efectos de esos fondos. Contribuimos empíricamente a esta literatura incluyendo todos los programas sociales en nuestra base de datos y discutiendo la posible relación entre gasto discrecional y protestas.

Sostenemos que los dos gobiernos analizados en este trabajo canalizaron fondos discrecionales a través de los movimientos sociales porque proveen la mediación necesaria para llegar a sectores vulnerables y prevenir protestas masivas y el desborde social. En contextos de crisis económica, los movimientos sociales pueden alentar protestas, pero también prevenir disturbios al brindar información sensible de la situación social a políticos y utilizar fondos públicos para llegar a los sectores con necesidades más elementales y urgentes. De esta manera, pueden atender reclamos, desmovilizar protestas y evitar posibles estallidos sociales. Sus miembros provienen y viven en los barrios donde son políticamente activos, están en contacto permanente con las y los vecinos y tienen un conocimiento preciso de sus necesidades y posibles soluciones. Los lazos personales y directos con las poblaciones locales permiten a los movimientos sociales distribuir beneficios específicos en poco tiempo. Los y las líderes sociales ayudan a organizar a las personas y esto es fundamental para canalizar ayudas monetarias del Estado y administrar centros comunitarios, de atención médica y comedores populares.

Particularmente relevante para nuestro trabajo es que, como sostiene Rossi, existe una relación de dependencia mutua entre movimientos socia-

les y gobierno que excede lo clientelar y lo contencioso (2017). Si bien la protesta ocupa un espacio central en una etapa de prelegitimación de los movimientos, analizamos un periodo en el que estos ya están consolidados como actor social. La negociación de los gobiernos de CFK y Macri con los movimientos sociales se fundamenta en la imposibilidad de negar su rol comunitario. La construcción de redes propias entre los sectores más vulnerables para poder distribuir discrecionalmente es una tarea que insume mucho tiempo y recursos (Giraudy, 2015; Zarazaga, 2015), por lo que en el caso de Cambiemos la relación se estableció a través de los movimientos sociales ya organizados, legitimados e identificados en su mayoría con el kirchnerismo o el peronismo. Esta relación se construyó no como intercambio clientelar por votos, sino como negociación por la paz social.

Algunas investigaciones también acuerdan que la distribución discrecional no responde necesariamente a objetivos electorales y resaltan distintos roles comunitarios de los referentes sociales (Auyero, 2001; Quirós, 2006; Zarazaga, 2014a; Rossi, 2017). Complementando estos trabajos, conectamos la distribución discrecional con el rol social de los movimientos sociales. Las organizaciones sociales tienen una gran penetración en los sectores más vulnerables que capitalizan, sobre todo, cuando el gobierno nacional y los subnacionales no la tienen. En sectores alejados o hasta aislados de la ayuda estatal por falta de transporte e infraestructura de servicios básicos, los movimientos sociales “traen el Estado al barrio”. Estos movimientos reducen la distancia con el Estado y permiten que este llegue de manera discrecional y particularista a las zonas donde vive la población más vulnerable, pero la otra opción es la ausencia total del Estado (Zarazaga, 2014a). Esta política discrecional opera como lo que Kitschelt denomina “el equivalente funcional del Estado de bienestar” cuando el mismo está ausente (2000: 873).

3. Datos y método

Para el presente trabajo clasificamos una población total de 364 programas del gobierno nacional entre 2008 y 2019 (aquellos que cambiaron de nombre o de ministerio se contabilizaron como un único programa)². A partir de documentos oficiales, analizamos los objetivos y las actividades de cada uno de estos para determinar si existían transferencias que respondan a los criterios establecidos como “ayudas sociales directas y urgentes”, es decir, transferencias monetarias a personas en situaciones de vulnerabili-

² Ver Tabla 1 del Anexo.

dad. Con este criterio, seleccionamos 27 programas que cuentan con actividades de este tipo y pueden ser considerados planes sociales³. Luego los clasificamos como discrecionales o programáticos —según criterios especificados más abajo— para comparar la evolución de los porcentajes destinados a cada grupo a través del tiempo durante las dos administraciones.

A nivel teórico, existe acuerdo en que los planes sociales son, en su mayoría, transferencias de ingresos no contributivas a los grupos sociales más vulnerables; condición definida por presentar dificultades de inserción en el mercado laboral y estar excluidos de los sistemas de protección social derivados de los empleos formales (Gentile, 2003: 1; Halperin et al., 2008: 66). Sin embargo, a nivel empírico no hay un acuerdo claro entre analistas y académicos (como tampoco criterios inequívocos en el sector público) en qué incluir cuando se hace referencia a planes sociales, o más bien, no hay criterios claros que definan qué políticas incluir o excluir de la clasificación. Usualmente, la literatura ha estudiado la política de la distribución de un único plan social o de algunos pocos, generalmente los más importantes en montos o cantidad de personas beneficiarias (Lodola, 2005; WeitzShapiro, 2006; 2012). En otros casos, se suele analizar un conjunto de programas sociales bajo algún criterio (como incluir los de promoción y asistencia social o los de algún ministerio, como trabajo o desarrollo social) pero se excluyen otros con objetivos sociales y población destinataria similares. Todo esto complica notablemente el análisis del conjunto de los planes sociales de un gobierno y hace muy difícil la comparación entre administraciones.

En este trabajo, definimos a los planes sociales como una ayuda social directa y urgente.

1. Es una *ayuda social* porque no depende de un aporte previo (como en las jubilaciones, pensiones y seguros) o posterior (como en créditos o moratorias previsionales).⁴
2. Es *directa* porque va dirigida a una persona destinataria (aunque sea transferida a través de una institución social o cooperativa);
3. Es *urgente* porque se destina a personas en condición de vulnerabilidad social (quienes reciben estas ayudas tienen salarios informales, no tienen otros ingresos o no llegan al salario mínimo).

³ Ver Tabla 2 del Anexo.

⁴ Nos enfocamos en las transferencias corrientes al sector privado (devengadas). Dejamos afuera al presupuesto de los programas sociales destinados a contratos de personal, adquisición de bienes de consumo o bienes de uso y contratación de servicios. No incluimos, además, las transferencias de estos mismos programas a otras entidades del sector público nacional y a instituciones provinciales y municipales.

Si bien todo el gasto social busca atender necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables, nos focalizamos en programas con un impacto directo y urgente. Quizás los gastos en educación o ciencia y técnica tengan un impacto comparativamente grande en el largo plazo, pero sus efectos no pueden verse en un período de gobierno.

Dividimos los 27 programas de ayuda social directa y urgente en programáticos y discrecionales de acuerdo con si presentan al menos uno de los tres criterios de discrecionalidad definidos por Zarazaga (2014b): alcance, distribución y obligaciones que imponen (ver también Díaz-Cayeros y Magaloni, 2009). Los planes sociales son “programáticos” cuando su alcance es universal, es decir, sus beneficios se declaran disponibles para toda la población objeto, en su distribución no hay intermediarios y, además, las condiciones que imponen son de verificación automática y a cargo de agentes de la burocracia profesional (de educación y salud). En estos planes hay poco margen de manipulación política. Por el contrario, los planes sociales son “discrecionales” cuando no son universales en su acceso (sólo puede acceder una parte de la población objeto), hay intermediarios (que pueden ser individuos o grupos) o las condiciones de verificación no son automáticas y están a cargo de la discreción de algún agente (por ejemplo, los llamados “jefas o jefes de cuadrilla”). La distribución discrecional recibe a veces el nombre de clientelismo o *pork barrel* (Dixit y Londregan, 1996: 1133-1134). En función de los criterios anteriores, la Asignación Universal por Hijo (AUH), por ejemplo, es programática y el Programa del Ingreso Social con Trabajo (PRIST, conocido como Argentina Trabaja) es discrecional⁵. Codificamos todos los planes sociales en estas dos categorías según información oficial⁶.

Cabe aclarar que, si bien los fondos destinados a ayudas sociales a personas pueden ser objeto de un reparto discrecional, no son los únicos. También puede haber discreción en muchas otras decisiones de política pública. Por ejemplo, a la hora de establecer subsidios a ciertos servicios o en la distribución de obra pública.

Utilizamos datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y otros organismos del gobierno nacio-

⁵ La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual destinada a menores de 18 años cuyos padres y madres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al mínimo vital y móvil (Decreto 1602/2009). EL PRIST es un programa que tiene por objetivo crear puestos de trabajo, capacitar y promover la organización cooperativa a través de la ejecución de obras de infraestructura local (Zarazaga 2015).

⁶ Ver Tabla 2 del Anexo.

nal entre 2008 y 2019, recogidos del portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía de la Nación, abiertos por programas y ubicación geográfica⁷. En la siguiente sección analizamos los cambios en los montos totales (nominales) de los fondos de ayuda social. Usamos estadística descriptiva para comparar las variaciones porcentuales en esos montos en los dos gobiernos seleccionados.

4. Divergencia entre tipo de partido y de distribución

Luego de clasificar los planes sociales en programáticos y discrecionales, analizamos la variación de los montos de cada tipo en el tiempo⁸. El primer grupo engloba a 11 planes sociales e incluye, entre otros, pensiones no contributivas, asignaciones familiares y complementos a las prestaciones previsionales. El segundo abarca a 16 planes sociales, entre los que se cuentan programas de apoyo al empleo y a la economía social y proyectos productivos comunitarios. Al analizar la distribución de ambos tipos de planes durante las presidencias de CFK y Mauricio Macri observamos un primer resultado contraintuitivo: mientras el gobierno peronista incrementó el monto del gasto social programático, el de Cambiemos aumentó el discrecional.

Entre 2008 y 2015, el gobierno de CFK aumentó el monto en valores reales (año base 2008) de las transferencias programáticas de 8.000 millones en 2008 a 31.900 en 2015. El aumento, en valores reales, fue de casi un 400 por ciento. Al mismo tiempo, bajó las transferencias discrecionales de 4.600 a 3.900; una caída de casi el 15 por ciento en el mismo periodo (Ver Gráfico 1). La creación de la AUH en 2009 implicó el aumento más importante en la ayuda social durante este gobierno, haciendo que las Asignaciones Familiares se incrementen de 985 millones en 2008 a 10.300 millones en 2015.

Los datos indican que el gobierno de Macri implicó una reversión en la tendencia del aumento del gasto programático y reducción del discrecional del gobierno anterior. En montos reales (año base 2008), las transferencias programáticas durante este gobierno pasaron de 30.000 millones en 2016 a 23.000 millones en 2019, disminuyendo un 23 por ciento. Por su parte, las discrecionales pasaron de 3.300 millones a 3.900 millones, aumentando un

⁷ En el análisis de los datos por ubicación geográfica se excluyeron los fondos clasificados como nacionales, interprovinciales y aquellos sin clasificar que corresponden principalmente a gasto realizado fuera de nuestro territorio. Estos tres tipos de gastos representan como máximo un 0,001 por ciento del devengado anual en cada ejercicio del período analizado.

⁸ Ver Tabla 2 del Anexo.

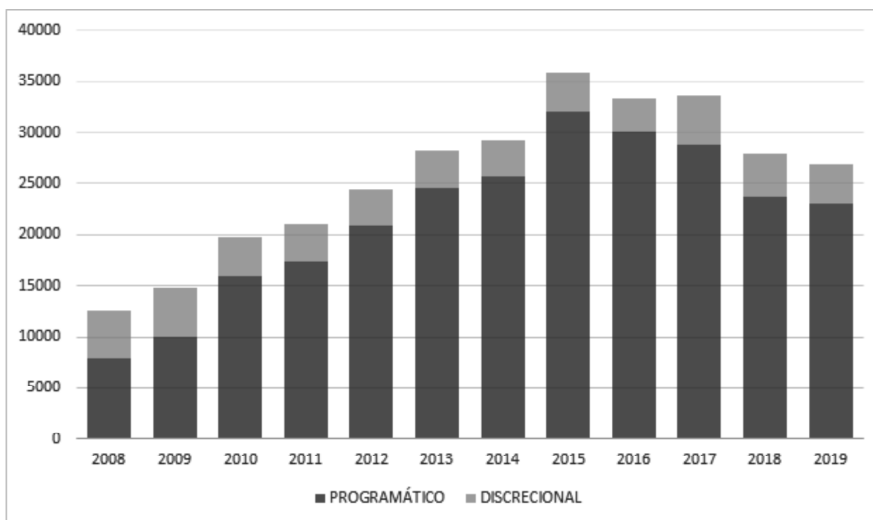
18 por ciento en el mismo periodo. Entre 2015 (último año de CFK) y 2017, el año de mayor suba del gasto discrecional, el aumento fue de casi un 26 por ciento (Ver Gráfico 1).

Además, analizamos el porcentaje que representaron las transferencias programáticas y discrecionales sobre el total de ayuda social. El gobierno de CFK aumentó el porcentaje de distribución de planes programáticos del 64 al 89 por ciento del total, un incremento de 25 puntos porcentuales. Las transferencias discrecionales bajaron del 36 por ciento del total en 2008 al 11 por ciento en 2015 (Ver Gráfico 2). Desde la creación de la AUH, las Asignaciones Familiares representaron el 24 por ciento promedio del gasto total en planes sociales y el 29 por ciento promedio de los clasificados como programáticos. Dentro de los planes discrecionales, los principales fueron el Familias por la Inclusión Social y las acciones de empleo, que llegaron a representar el 87 por ciento del total de fondos discrecionales en 2008.

El gobierno de Macri bajó las transferencias programáticas como porcentaje del total de la ayuda social en 5 puntos porcentuales (pasaron del 90 por ciento de la ayuda social total en 2016 al 85 por ciento en 2018) y aumentó las discrecionales en un porcentaje equivalente: pasaron del 10 por ciento del total en 2016 al 15 por ciento en 2018 (Ver Gráfico 2).

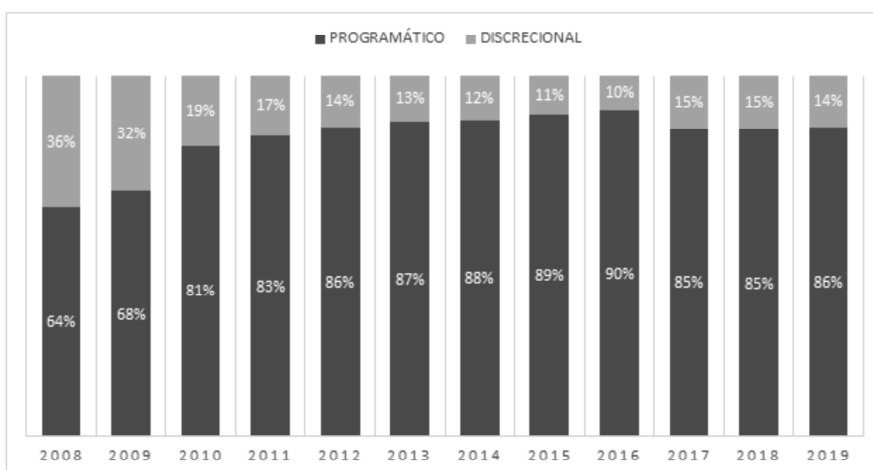
En síntesis, y contra lo esperado por parte de la literatura especializada, el gobierno de CFK amplió el porcentaje de fondos para planes sociales programáticos, aun cuando mantuvo planes discrecionales y, quizás más llamativamente, el de Mauricio Macri incrementó el porcentaje destinado a planes discrecionales.

GRÁFICO 1
Gasto programático y discrecional (valores reales,
en millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

GRÁFICO 2
Gasto programático y discrecional (% sobre el total, 2008-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

5. La política de negociación con los movimientos sociales

Estudios previos sostienen que el gobierno de CFK usó el gasto social discrecional como premios y castigos según los movimientos estuvieran dentro o fuera de la coalición de gobierno (Zarazaga, 2015)⁹. Pero el uso político de estos planes, argumentamos, también se vincula a la necesidad de llegar a los sectores más vulnerables y contener la conflictividad social.

Luego de la derrota electoral en las elecciones legislativas de 2009 y en el marco de un deterioro en la economía, el gobierno implementó cambios importantes en la dirección de las políticas sociales y en las relaciones con los movimientos sociales. Con dos meses de diferencia, en agosto y octubre de 2009, lanzó el PRIST y la AUH, respectivamente. Estos dos grandes planes sociales serían centrales en la estrategia del gobierno para recuperar apoyo y controlar el conflicto social, sobre todo en el Conurbano Bonaerense. La AUH, como política programática universal, ayudaba a lo primero, mientras que el PRIST, como programa discrecional y focalizado, a lo segundo.

El gobierno concibió a la AUH como una ampliación de la política social programática y no como un plan social discrecional. Definió que el acceso sea universal y la ANSES fuese su órgano de implementación. De esta manera, se aseguró que la AUH adoptara sistemas de ejecución más cercanos a los de las asignaciones familiares de los asalariados formales que a los de los planes discrecionales de transferencias condicionadas. Al año de su implementación, la AUH ya superaba los 3.500.000 de niños, niñas y adolescentes beneficiarios. Sin dudas significó un mejoramiento del ingreso y una reducción de la pobreza (Salvia et al., 2014; González y Santos, 2020). Como afirma Cicciaro, “en el marco de una derrota impulsada por el mal rendimiento electoral en los grandes distritos, un criterio de política social cuasi universal se convierte en un criterio electoralmente redituable” (2011: 74). Si bien no es posible separarlo de la recuperación económica de media-

⁹ Curiosamente, la relación de Néstor Kirchner con los movimientos sociales estuvo marcada, como la de Mauricio Macri, por la debilidad inicial de su gobierno. Kirchner enfrentó un escenario de alta conflictividad social en el que los movimientos sociales ya se habían afianzado y legitimado (Rossi, 2017). Buscó, entonces, canalizar recursos a los movimientos para contenerlos dentro de su coalición gobernante y reducir la represión. El Programa de Empleo Comunitario y el Manos a la Obra otorgaban recursos a cooperativas de trabajo pertenecientes a los movimientos sociales. Organizaciones sociales con capilaridad territorial considerable, como el FTV, Barrios de Pie y el Movimiento Evita se sumaron al gobierno ocupando sus miembros distintas posiciones ejecutivas. Otros grupos, más ligados a la izquierda, rechazaron lo que interpretaban como una cooptación y mantuvieron la protesta, pero con escasas repercusiones por la acelerada recuperación económica de los años siguientes.

dos de 2010, fue uno de los factores que explicaría la recuperación electoral del kirchnerismo en 2011.

A diferencia de la AUH, el PRIST estuvo destinado a aumentar la penetración territorial en el Conurbano Bonaerense (Zarazaga, 2015), llegar a los sectores más vulnerables en el contexto de deterioro económico producido por la crisis financiera internacional de 2008 y contener conflictos sociales. Preocupados por la desaceleración económica, algunos movimientos sociales comenzaron a presionar a través de los canales institucionales y desde dentro de la coalición de gobierno. Demandaban medidas sociales que protejan de los despidos y asignaciones familiares para trabajadores desempleado/as e informales (Garay, 2020). El PRIST fue un plan discrecional que por diseño institucional podía ser destinado a cooperativas, tanto de municipios como de movimientos sociales. Permitía redistribuir recursos a los cuadros de sus organizaciones en el territorio y, como argumentamos, contener conflictos. El PRIST era un programa de trabajo altamente discrecional dirigido centralmente al área metropolitana de Buenos Aires. Los datos apoyan el argumento de que estos planes sociales se lanzaron para contener conflictos: en 2010, y a pesar de que varios factores más pueden haber influido en el resultado (entre ellos la recuperación económica), luego de la creación del PRIST, la protesta social disminuyó un 30 por ciento respecto del año anterior (Giusto, 2020).

Si bien ambos gobiernos usaron la distribución discrecional para contener conflictos sociales, comparativamente, el gobierno de CFK tuvo más posibilidades que el de Macri de utilizarlos políticamente. De hecho, los usó como un sistema de premios y castigos para balancear el poder entre intendentes y movimientos sociales (Zarazaga, 2019). Mientras que CFK contaba con la afinidad de los principales movimientos sociales y 30 intendentes de los 33 del Conurbano pertenecían a su partido, Mauricio Macri no contaba con la afinidad de ningún movimiento significativo y solo contaba con el apoyo de 11 de los 33 intendentes. Mientras la primera pudo elegir beneficiarios entre unos y otros, el segundo eligió a los movimientos para garantizar la paz social.

La ampliación de planes discrecionales durante el gobierno de Macri difícilmente se pueda explicar en términos de objetivos electorales. En su gran mayoría, los movimientos sociales que recibieron planes y sus beneficiario/as fueron cercanos al peronismo o al kirchnerismo (Zarazaga, 2019: 24)¹⁰. No parece lógico, entonces, que los líderes de Cambiemos esperaran obtener una cantidad significativa de votos de estos sectores.

¹⁰ Según Zarazaga, datos combinados de diferentes encuestas de 2017 indican que “67,8% de los que reciben planes sociales vota por el FPV [Frente Para la Victoria/PJ], mientras

Los dos gobiernos radicales de Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa habían terminado anticipadamente y en medio de estallidos sociales. Dada esta experiencia, el gobierno de Macri estuvo marcado por una fuerte preocupación por mantener la gobernabilidad. Así, desde el inicio de su mandato, advirtió el poder territorial de los movimientos sociales, sus extensas redes y amplios recursos de protesta, adquiridos en más de dos décadas de lucha. En el gabinete había acuerdo en que esto era una posible fuente de desestabilización, pero no sobre qué hacer. Un sector buscó achicar el gasto en planes sociales y reprimir la protesta, y otro, contener a los movimientos sociales para garantizar el orden. Esta tensión se expresó en dos maneras distintas de relacionarse con los movimientos sociales. Un ala, representada por la ministra de desarrollo social, Carolina Stanley, reconocía la capilaridad territorial y el rol comunitario de los movimientos y, por lo tanto, buscaba negociar y conciliar con ellos. Otra ala, más dura, en manos de la ministra de seguridad Patricia Bullrich, acentuaba la importancia de reestablecer el orden, aun al costo de reprimir. De hecho, fue acusada de “judicializar” la protesta y usar represión desmedida para limitarla (La Nación, 2016b). A pesar de sostener a Bullrich en su cargo y oscilar entre una y otra postura, la falta de redes propias en las áreas más pobres, llevaron a que el gobierno buscara siempre mantener el diálogo con los movimientos sociales (Gamallo, 2017; La Nación, 2016a). Desde el inicio de su gestión, la ministra Stanley prometió continuar con planes sociales como el PRIST¹¹.

El gobierno nacional concentró la distribución de los nuevos planes bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Este ministerio fue el principal organismo público encargado de administrar los planes discrecionales, con 93 por ciento del total de estos programas¹². Fue, además, el organismo de gobierno encargado de la negociación y el reparto de la ayuda social discrecional del gobierno de Macri, perdiendo el rol que tuvo en el gobierno anterior el Ministerio de Trabajo. Por su parte, la ANSES concentró la administración del gasto programático.

Esta política social de Cambiemos produjo dos reacciones diferentes en los movimientos sociales. El sector más duro contra el gobierno, representado por los movimientos de izquierda, como el Polo Obrero, Barrios de Pie-Libres del Sur y Movimiento Teresa Rodríguez, sostuvo la protesta y el conflicto. El sector más moderado y vinculado al peronismo, que incluía a la

que entre los que no reciben algún plan social se limita al 45,4%”. De la misma manera, “los habitantes de las villas y asentamientos tienden a votar 27 puntos porcentuales más al FPV que los que no habitan en villas y asentamientos” (2019: 24).

¹¹ Entrevista con Carolina Stanley, Buenos Aires, 15 de febrero de 2016.

¹² Ver Tabla 2 del Anexo.

Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), mantuvo una posición más negociadora para obtener recursos para sus organizaciones. Al contener a estos últimos, el gobierno lograba reducir la posibilidad de conflicto, ya que la CTEP incluía alrededor de 12 movimientos sociales entre los que sobresalían por su capacidad territorial el Movimiento Evita, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y el Frente Darío Santillán.

Al asumir, el Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de Macri decidió quitarles poder a los movimientos sociales. A pesar de reconocer su rol y buscar negociar, Stanley intentó reducir la discrecionalidad en los planes, fundamentalmente la capacidad de decidir quienes entraban y salían de la lista de beneficiarias/os del PRIST. Las reformas buscaban cambiar la condicionalidad en trabajo por capacitación y formación. Esto le quitaba poder a los movimientos para designar beneficiarios/as, ya que la certificación de la condicionalidad pasaba a depender de instituciones educativas o de capacitación.

Sin embargo, antes de conseguir estas reformas planteadas desde el inicio de la gestión, el recrudecimiento de la crisis económica y social obligaría al gobierno a ceder más recursos a los movimientos sociales para mantener la paz social. En el segundo semestre de 2016, tras la Marcha Federal de protesta contra las políticas del gobierno, los movimientos sociales comenzarían a reclamar la sanción de una ley de emergencia económica y un salario para trabajadores de la economía social.

La Marcha Federal fue un punto de inflexión. Incapaz de llegar a los sectores más vulnerables y temiendo un aumento descontrolado de la protesta o un estallido social, el gobierno decidió sentar a los movimientos sociales en una mesa y negociar con ellos. Por un lado, acordó prorrogar la emergencia social por tres años y, por otro, en un cambio dramático respecto de sus promesas de campaña, creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, integrado por miembros del gobierno nacional y tres representantes de los movimientos sociales. Además, creó el Registro Nacional de la Economía Popular, mediante el cual los movimientos sociales armaban las listas de trabajadores que podían acceder al Salario Social Complementario (SSC) (Gamallo, 2017). Este consejo representó el reconocimiento del rol comunitario de los movimientos sociales mediante la institucionalización de un mecanismo de negociación para la distribución de fondos a través de ellos.

La implementación del SSC, a principios de 2017, se hizo antes de que el gobierno lograra reemplazar el PRIST por el programa Hacemos Futuro, cambiando sus condicionalidades. Esto se hizo a comienzos de 2018. Incluso el cambio de condicionalidad no fue tan radical porque se aceptó como

contraprestación a muchas capacitaciones informales brindadas por los mismos movimientos sociales.

Entre 2016 y 2017, el gobierno de Macri incrementó el PRIST en un 37 por ciento en valores reales (aumentó de 1.690 millones en 2015 —valor en pesos de 2008—, último año del gobierno de CFK, a 1.760 millones en 2016 y 2.420 millones en 2017). El incremento en el PRIST llevó al gasto social en planes discrecionales del 43 por ciento en 2015 al 54 por ciento en 2016¹³. Además de aumentarlo, Macri concentró su distribución en la provincia de Buenos Aires, que pasó de recibir el 46 por ciento en 2015 al 55 por ciento en 2016. Junto con la Capital Federal, concentraron 76 por ciento del PRIST en 2019¹⁴.

Por su parte, el SSC aumentó un 258 por ciento en valores reales entre 2017 y 2019, pasando de 585 millones (valor en pesos de 2008) a 1.510. Este programa representó el 12 por ciento del gasto discrecional en 2017 y aumentó al 40 por ciento en 2019¹⁵. Como vimos, este programa discrecional no sólo aumentó en montos o como porcentaje del gasto; el poder de gestionar beneficiarias/os de este plan quedó en manos de los movimientos sociales.

Además del aumento, y como otra evidencia de la discreción en el reparto, el SSC benefició principalmente a la provincia de Buenos Aires, que recibió, en promedio, el 47 por ciento del total distribuido a todo el país entre 2017 y 2019 (cuando este distrito tiene el 39 por ciento de la población). Ciudad Autónoma de Buenos Aires le siguió con 7 por ciento del total. La provincia de Buenos Aires recibió 458 pesos per cápita promedio del SSC (130 pesos en 2017 y 446 en 2018)¹⁶. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibió 369 pesos promedio; el resto del país, 366 pesos per cápita promedio.

Al impulsar la declaración de la emergencia alimentaria, el gobierno de Macri también logró reforzar las partidas a comedores populares (La Nación, 2019a). Las partidas del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria aumentaron un 282 por ciento en valores reales, al pasar de 180 millones de pesos en 2016 a 508 millones en 2019 (valor en pesos de 2008). La provincia de Buenos Aires junto con la Capital Federal, concentraron el 82 por ciento del total de esta partida durante el gobierno de Macri¹⁷. Con estos cambios, los movimientos sociales accedieron a nuevos fondos sociales. Desde entonces, los movimientos sociales, particularmente el sector dialoguista, se con-

¹³ Ver Tabla 2 del Anexo.

¹⁴ Ver Tabla 3 del Anexo.

¹⁵ Ver Tabla 2 del Anexo.

¹⁶ Ver Tabla 4 del Anexo.

¹⁷ Ver Tabla 5 del Anexo.

solidaron como los principales negociadores y, por lo tanto, los mayores receptores de sus políticas (La Nación, 2019a).

Para Gildo Onorato, Secretario de Políticas Sociales del Movimiento Evita, el gobierno no podía ignorar a los movimientos sociales porque “organizaciones barriales, clubes, iglesias (católicas y de otras orientaciones) y movimientos sociales” conformaron una “red comunitaria de políticas alimentarias, espacios de atención de la primera infancia y otras formas de asistencia que están bastante por fuera de la órbita estatal” (Rosso, 2018). Estas redes hicieron que los sectores sociales más vulnerables estén “más organizados y contenidos que en la previa al estallido de 2001” (Rosso, 2018). Gamallo argumenta que, además de contener, la creación del Consejo de la Economía Popular permitió una “mayor formalización de la articulación” (2017: 44-45) entre el gobierno y los movimientos sociales¹⁸. El referente de Barrios de Pie, Daniel Menéndez, confirmaba que los movimientos sociales fueron vistos como “el dique de contención de los más humildes” (La Nación, 2016c). También, Juan Grabois afirmaba que la única mercancía que tenían para vender era “la paz social” (Natanson, 2018).

En síntesis, Mauricio Macri intentó debilitar a los movimientos sociales, quitándoles su rol de intermediarios en el reparto de ayuda social y disminuyendo la discreción en la distribución. Sin embargo, a medida que la situación económica y social se deterioró y los movimientos sociales se organizaron y aumentaron la protesta, el gobierno reconoció su rol comunitario, institucionalizó una mesa de diálogo y distribuyó el SSC a través de ellos. Los movimientos dirigieron la distribución a distritos donde se concentró más vulnerabilidad social y donde históricamente hubo más organización, protestas y movilización. Esto colaboró para que Macri no perdiera la gobernabilidad y fuera el primer presidente no peronista desde Marcelo T. De Alvear (1922-1928) en terminar su período de gobierno.

6. Implicancias comparadas y comentarios finales

El gobierno de Macri prometió eliminar intermediarios y clientelismo en el reparto, pero en su lugar aumentó la distribución de planes sociales discrecionales. Argumentamos que lo hizo centralmente porque su partido temió la movilización y el desborde social. Sin capacidad de llegada directa y rápida a los sectores sociales más afectados por la crisis económica, tuvo que

¹⁸ Perelmiter (2016) llamó a esto la formación de una “burocracia plebeya”, un factor de contención y negociación a la hora de la movilización.

reconocer el rol comunitario de los movimientos sociales y negociar reparto discrecional a cambio de paz social.

Lo llamativo es que esto no fue exclusivo del gobierno de Cambiemos. Aun cuando CFK aumentó el porcentaje de fondos en planes programáticos, también creó y distribuyó planes discrecionales durante su gobierno. En ambos períodos fue clave la importancia territorial de los movimientos y la capacidad de organizar y contener el conflicto social.

Si bien este trabajo tuvo esencialmente un objetivo de descripción de datos empíricos originales, también presenta un argumento teórico sobre la relación entre protesta y gasto social discrecional que debería ser evaluado más rigurosamente en investigaciones futuras.

Ahora bien, si nuestras expectativas teóricas son razonables, serían necesarias dos condiciones para que las políticas sociales alcancen a sectores a los que tanto el Estado nacional como los subnacionales no llegan o lo hacen parcialmente y que puedan, de alguna manera, contener desbordes sociales. Por un lado, se requiere densidad organizacional y una amplia base territorial de los movimientos sociales, y por el otro, el reconocimiento de su rol comunitario por parte del gobierno y la canalización de fondos discrecionales a través de ellos. Esto tiene notables implicancias para países en donde las crisis económicas, la incapacidad del Estado de atender a todos los sectores más vulnerables, el descontento popular y las protestas violentas están en auge.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2001). *La Política de los Pobres: Las Prácticas Clientelistas del Peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Auyero, J. (2002). *La Protesta. Retratos de la Beligerancia Popular en la Argentina Democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 179-206.
- Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes S.C. (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.
- Calvo, E. y Moscovich, L. (2017). Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society*, 59(2), 3-26.
- Calvo, E. y Murillo, M.V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.

- Calvo, E. y Murillo, M.V. (2013). When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882.
- Cicciaro, J. (2011). *La Política de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso: Los casos del Bolsa Familia de Brasil y la Asignación Universal por Hijo de Argentina* (Tesis de doctorado no publicada, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires).
- Cloward, R. y Piven, F. F. (1977). The Acquiescence of Social Work. *Society*, 14(2), 55-63.
- Cox, G.W. y McCubbins, M. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics*, 48(2), 379-89.
- Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2009). Poverty, Inequality, and Democracy (II): Aiding Latin America's Poor. *Journal of Democracy*, 20(4), 36-49.
- Dixit, A. y Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics*, 58(4): 1132-1155.
- Franceschelli, I. y Ronconi, L. (2009). The Effect of Workfare Policy on Social Movement Mobilizations. *Economics Letters*, 105(3), 315-317.
- Gamallo, G. (2017). *El Gobierno de la Pobreza en la Argentina de la Posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Garay, C. (2007). Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301-328.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Garay, C. (2020). "Including Outsiders in Latin America". En Diana Kapiszewski, Steven Levitsky y Deborah J. Yashar (ed.), *The Inclusionary Turn in Latin America* (pp. 59-92). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gentile, N. (agosto, 2003). *Funcionamiento de los Planes Sociales: ¿Dan Respuesta a Problemas de Inserción Laboral o Fomentan la Vagancia?* Trabajo presentado en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Giraudy, A. (2007). The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002). *Latin American Research Review*, 42(2), 33-55.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Giusto, P. (2020). Ocho años consecutivos con más de 5.000 piquetes, *Diagnóstico Político*. Disponible en <http://diagnosticopolitico.com.ar/wp-content/uploads/2020/01/Ocho-anos-consecutivos-con-mas-de-5.000-piquetes.pdf>.
- González, F. y Santos, M. E. (2020). Pobreza Urbana, Transferencias Monetarias Y Disparidades Regionales: Un Análisis para Argentina y Brasil (2011-2015). *Economía & Região*, 8(2), 153-167.
- Halperin, L., Labiaguerre, J. A., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., Siffredi, L. y Müller, G. (2008). *Políticas Sociales en la Argentina*. Entre la

- Ciudadanía Plena y el Asistencialismo Focalizado en la Contención del Pauperismo. *Cuadernos del CEPED*, 10, 1-295.
- Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. D. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(2), 420-436.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies* 33(6/7), 845-879.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. I. (Eds.) (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- La Nación (2016a, 3 de enero). Diálogo entre el Gobierno y organizaciones kirchneristas. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/dialogo-entre-el-gobierno-y-organizaciones-kirchneristas-nid1858957/>.
- La Nación (2016b, 2 de septiembre). Divide al oficialismo el control de las protestas sociales. *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/divide-al-oficialismo-el-control-de-las-protestas-sociales-nid1933944/>.
- La Nación (2016c, 22 de septiembre). Lanzan un 'triumvirato piquetero' y exigen la ley de emergencia social. *La Nación*. Disponible <https://www.lanacion.com.ar/politica/movimientos-sociales-como-se-organizan-y-quienes-apoyan-a-los-nuevos-duenos-de-la-calle-nid2290123/>.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindbeck, A. y Weibull, J. (1987). Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52(3), 273-297.
- Lodola, G. (2005). Protesta Popular y Redes Clientelares en la Argentina: El Reparto Federal del Plan Trabajar. *Desarrollo Económico*, 44(176), 515-536.
- Luna, J.P. (2010). Segmented Party Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 325-56.
- Luna, J.P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mares, I. y Young, L. (2016). Buying, Expropriating, and Stealing Votes. *Annual Review of Political Science*, 19, 267-288.
- Natanson, J. (2018). ¿Estalla? *Le Monde Diplomatique*. Disponible en <https://www.eldiplo.org/231-estalla/estalla/>.
- Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102(1), 19-31.
- Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72-97.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La Trastienda de la Asistencia Social en el Estado Argentino*. San Martín: UNSAM Edita.

- Quirós, J. (junio, 2006). *Políticas Sociales y Movimientos Piqueteros: Análisis de un Universo de Obligaciones Recíprocas en el Sur del Gran Buenos Aires*. Trabajo presentado en 25a Reunião Brasileira de Antropología, Goiânia.
- Rossi, F. M. (2017). “Más allá del Clientelismo: El Movimiento Piquetero y el Estado en Argentina”. En Paul Almeida y Allen Cordero Ulate (Eds.), *Movimientos Sociales en América Latina: Perspectivas, Tendencias y Casos* (pp. 211-234). Buenos Aires: CLACSO.
- Rosso, F. (2018). Sin que se caiga. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*, 234.
- Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (diciembre, 2014). *Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el Ingreso Per-Cápita Familiar, en la Pobreza Extrema e Indicadores de Desarrollo Humano de la Infancia*. Trabajo presentado en el VIII Conferencia de Sociología en la UNLP, La Plata.
- Schipani, A. (2019). *Strategies of Redistribution: The Left and the Popular Sectors in Latin America*. (Tesis de doctorado, University of California, Berkeley).
- Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-325.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weitz-Shapiro, R. (2006). Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina. *Latin American Research Review*, 41(3), 122-147.
- Weitz-Shapiro, R. (2014). *Curbing Clientelism in Argentina: Politics, Poverty, and Social Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarazaga, R. (2014a). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45.
- Zarazaga, R. (2014b). “Política y Necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo”. En Carlos Acuña (Ed.), *El Estado en Acción: Fortalezas y Debilidades de las Políticas Sociales en Argentina* (pp. 71-108). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Zarazaga, R. (2015). Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina: Análisis sobre el Alcance, las Condicionales y el Clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja. *Desarrollo Económico*, 54(214), 333-356.
- Zarazaga, R. (2016). Party Machines and Voter-Customized Rewards Strategies. *Journal of Theoretical Politics*, 28(4), 678-701.
- Zarazaga, R. (2019). Todos unidos triunfaremos...: Nuevas dificultades para la unidad electoral peronista. *Revista SAAP*, 13(1), 11-42.

ANEXO

La información y las tablas que respaldan esta investigación pueden encontrarse en el siguiente enlace:

https://www.researchgate.net/publication/369677125_Anexo_Comprando_Paz_Social.

Los mismos fueron elaborados a partir de datos extraídos el sitio oficial del Presupuesto abierto del Ministerio de Economía de la Nación Argentina, cuyo enlace es el que sigue:

<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>