

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**¿Clientelismo o Universalismo? Política social y estrategia
electoral en las presidencias peronistas: del Plan Trabajar a la
Asignación Universal por Hijo**

Alumno: Mariana D. Ceva Alvarez
Tutor: Alejandro Bonvecchi

Firma del tutor:



Junio de 2013

¿Clientelismo o Universalismo? Política social y estrategia electoral en las presidencias peronistas: del Plan Trabajar a la Asignación Universal por Hijo

Abstract

De acuerdo con la literatura sobre economía política del clientelismo, los cambios en la política social nacional responden a estrategias del líder nacional para aumentar su caudal electoral. En la medida en que el líder local se hace fuerte, tiene mayores incentivos para amenazar al partido con defecionar y llevarse su red de leales a votar por otro partido, ocasionando así un fuerte conflicto con el presidente. Este accionar resulta muy costoso para el líder nacional en términos de votos, por lo cual tiene fuertes incentivos para puentear la política social con programas de tipo más universal y así mejorar su caudal electoral. En esta tesis propongo un mecanismo de operacionalización de dicha teoría y lo ensayo en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: La Plata y Ensenada. Los resultados muestran que en el período 1990-2003 en estos dos municipios, en la medida en que aumenta el conflicto entre intendente y presidente y mejora la situación económica de la población, el presidente responde con una estrategia de puenteo de la política social con una más universal, tal como predice la teoría. No obstante, a este cambio no le sigue una mejora del retorno electoral del líder nacional. En cuanto al período 2003-2011, a pesar de que el conflicto entre intendente y presidente y los indicadores económicos mantienen la tendencia del intervalo anterior, no se observa un incremento de la universalización de los planes sociales, sino que se registra la tendencia inversa. Empero, en este caso sí se obtienen los resultados esperados en cuanto a retorno electoral: la tendencia al particularismo lleva a una disminución del porcentaje de votos del presidente.

Palabras clave: Clientelismo – política social – estrategia electoral – Peronismo

Índice

Introducción.....	1
Estado del arte.....	3
Marco teórico.....	12
Marco metodológico.....	14
Clasificación de políticas sociales.....	28
Patrones generales.....	34
Análisis de casos.....	39
Conclusiones.....	48
Anexo.....	51
Bibliografía.....	54

Introducción

En la siguiente investigación se intenta tomar como base los modelos de Camp (2011) y Stokes (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012) para estudiar los efectos de los cambios desde políticas clientelistas a mixtas y universales en el retorno electoral de las facciones alineadas con los presidentes peronistas del período 1990-2011, con el objeto doble de proponer una metodología de operacionalización y ensayar dicha metodología en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: La Plata y Ensenada.

Este estudio es relevante en términos analíticos y empíricos. Analíticamente, porque aún no se ha aplicado a investigaciones empíricas en Argentina un modelo teórico que vincule cambios en la política social con retornos de estrategias electorales. Empíricamente, porque la tesis presenta evidencia tanto sobre patrones generales de la provincia de Buenos Aires en el período de estudio como proveniente de estudios de caso detallado de dos municipios de la misma.

Los modelos teóricos anteriormente mencionados sugieren que las variables explicativas de los cambios en el retorno electoral de los líderes peronistas son el conflicto entre intendentes y presidente y cambios en el nivel socioeconómico de la población, mediados por la política social (Camp, 2011; Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012). En este sentido, los autores señalan que para aumentar el retorno electoral, los líderes nacionales recurren a políticas sociales. Las mismas pueden diseñarse con una orientación programática, es decir una distribución de recursos de acuerdo al establecimiento de ciertos criterios abstractos de forma universal, o con una orientación particularista y discrecional.

Pero más allá del diseño de los programas sociales, es importante también identificar quién se encarga de la distribución de los beneficios. En efecto, los autores argumentan que los líderes partidarios tienen distintos incentivos según el nivel del gobierno en el que se encuentren. Los líderes locales están insertos en redes sociales que les permiten acceder a información acerca de las preferencias y necesidades de los votantes. Así, la asimetría de información crea ventajas a los líderes locales sobre los nacionales. Los primeros recurren a dichas ventajas para maximizar su poder. Para ello, crean grandes redes de votantes pobres leales que los apoyan a cambio de la distribución de recursos. Los votos de los pobres resultan más baratos de comprar, ya que por su situación económica dan una mayor importancia a los recursos que a su ideología. A su vez, los votos de los leales les resultan más baratos de comprar que los de los votantes inestables (*swing voters*), quienes cobran más cara su cooperación por el hecho de que votar a la maquinaria electoral no es su primera preferencia. Esta distribución a votantes leales permite a los líderes locales obtener una renta pecuniaria. En cambio, los líderes nacionales necesitan comprar *swing voters* para aumentar su base de apoyo y ganar elecciones con un porcentaje mayor.

En la medida en que el líder local se hace cada vez más poderoso gracias al aumento de su red de seguidores, demandará mayores recursos al partido. En caso de no recibir lo demandado, el líder local puede amenazar con llevarse su red a votar por otro partido. Esta conducta, llegado cierto punto, puede llevar al partido a perder elecciones. Frente a este escenario, el líder nacional puede decidir puentear al local mediante una política social que confiera al nivel nacional la distribución de los recursos, para así orientarla más bien a los *swing voters* y recuperar o maximizar caudal electoral.

Para operacionalizar esta teoría, esta tesis propone dos índices: uno de conflictos entre líderes nacionales y locales, y otro de necesidad del presidente de puentear la política social con una de tipo más universal y centralizada. También, se incluye en la investigación indicadores del nivel socioeconómico de la población. Se espera que en la medida en que aumente el conflicto entre intendentes y presidente, por las razones mencionadas anteriormente, al tiempo que mejoren los indicadores socioeconómicos, el presidente tenga mayor urgencia por puentear la política social hacia una más tendiente al universalismo. Y se espera también que este cambio de los programas sociales mejore el retorno electoral del presidente en relación con el del intendente, ya que el puenteo de la política social le permitiría al presidente centralizar la distribución de planes, y distribuirlos entre los *swing voters*, y por lo tanto quedarse con el crédito contribuyendo a aumentar el caudal de población que lo apoya.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La primera sección se encarga de presentar las dos visiones centrales que hay acerca del comportamiento de las bases peronistas y en base a ella explora los distintos conceptos y modelos de clientelismo para poder identificar cuál es más aplicable al caso elegido. En la segunda sección, se presenta el marco teórico de mi estudio. En la tercera sección, se explica la metodología del trabajo. En la cuarta sección, se clasifican las políticas sociales aplicadas por el gobierno nacional durante el período de estudio para estimar su susceptibilidad de convertirse en instrumentos clientelares. En este sentido, la idea es determinar el portfolio de política clientelar, para poder así estimar la necesidad del presidente de realizar un cambio en la política social. En la quinta parte, se analizan características generales de la provincia de Buenos Aires para observar la relación existente entre política social y retorno electoral. En la sexta parte, se estudian dos municipios de la provincia de Buenos Aires en torno a todas las variables agregadas. Las conclusiones recapitulan los hallazgos de la tesis y plantean futuras líneas de investigación.

Estado del arte

En torno al comportamiento electoral del peronismo han surgido dos tipos de literatura que han llevado a conclusiones muy diferentes. Por un lado, una lógica que pone el énfasis en las transformaciones que ha habido en la base electoral peronista como causa de su comportamiento electoral. En este sentido, la política social ha actuado sobre las bases, modificándolas en el tiempo. La consecuencia de estos cambios ha sido una modificación del comportamiento electoral de las bases peronistas (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012).

Por otro lado, existe una literatura vinculada a la sociología electoral que postula que la base electoral peronista está constituida por los sectores de menores recursos y que ellos votan al peronismo independientemente de las variaciones en la política social. En consecuencia, podemos concluir que no habrá una correlación entre cambios en la política social y votos de las bases peronistas. Sin embargo, en este trabajo mostraré la variación del retorno electoral en función del cambio en la política social en dos municipios tradicionalmente peronistas.

La política social tendrá efectos distintos dependiendo de su diseño y de quién la implemente. En efecto, la división de competencias separa quién diseña el programa de quién lo implementa, lo cual conduce a que ésta se superponga con la división vertical del poder. Dado esto, es necesario preguntarse cuál es el diseño de política social que maximiza el retorno electoral de los presidentes peronistas.

En torno a la literatura que estudia la política social, existe una corriente que enfatiza que a menudo las transferencias intergubernamentales se utilizan como forma de construir apoyo. En este sentido, se premia o castiga según la ciudadanía apoye al partido o no respectivamente. En cuanto a la forma en que se distribuyen los recursos, dicha asignación puede seguir básicamente dos lógicas (Dixit y Londregan, 1996; Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006). En primer lugar, una programática, según la cual prima el compromiso ideológico sumado a consideraciones electorales. Esta lógica distribuirá recursos de acuerdo a criterios abstractos de forma universal. En segundo lugar, una lógica particularista, según la cual se distribuyen beneficios de acuerdo a la capacidad del votante individual para mejorar las chances electorales de quien asigna los recursos.

En cuanto a la segunda lógica, -a menudo identificada como clientelismo- no existe un consenso general acerca de su definición. Luego de la Segunda Guerra Mundial, hubo dos olas de estudios clientelistas (Stokes y Boix, 2007). La primera fue incentivada por la creación de nuevas naciones y dio origen a trabajos que no consideraban los regímenes como una variable relevante a la hora de categorizar los intercambios políticos. Esta ola estuvo principalmente inspirada por la

antropología y, en segundo lugar, por la sociología. La segunda fue incentivada por la tercera ola de democratización en los países en desarrollo, y por lo tanto, se especializó en el intercambio clientelista en democracia. Ésta fue inspirada por la economía.

Es por ello que creo necesario explorar los distintos conceptos disponibles acerca del clientelismo. Un primer enfoque se centra en el carácter transaccional del intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Es el llamado *enfoque del lado de la oferta* (Lodola y Seligson 2011). Las instituciones imponen ciertos límites y, en virtud de ellos, los políticos deciden sus estrategias. Esta tradición pone el énfasis en los criterios que se utilizan para elegir los bienes que se distribuirán y cómo se eligen los objetivos de estos bienes. En este sentido, una forma de definir clientelismo es como vínculos entre ciudadano y político basados en estímulos materiales directos que apuntan a individuos y pequeños grupos de ciudadanos sensibles a dichos pagos laterales y dispuestos a cambiar su voto por el precio justo. A esto Kitschelt y Wilkinson (2007) lo llaman *vínculo votante-partido basado en patronazgo*. En este sentido, los autores distinguen tres componentes del intercambio clientelista. En primer lugar, el intercambio entre principal y agente es contingente y directo. Los bienes otorgados a los votantes son privados, ya que permiten excluir a aquellos que no participan de dicho intercambio. En segundo lugar, estos intercambios son viables en la medida en que las *constituencias* responden de forma predecible sin mostrar un excesivo oportunismo o *free-riding*. En tercer lugar, los políticos deben invertir en estructuras organizativas para monitorear y hacer cumplir los intercambios clientelistas.

Un segundo enfoque es el llamado *enfoque del lado de la demanda* (Lodola y Seligson, 2011). El mismo se focaliza en cómo la pobreza da forma a la oferta de clientelismo de dos formas: por sus perspectivas de corto plazo o por la utilidad marginal del ingreso. La segunda variable de gran importancia en esta tradición es el componente rural. En este sentido, los académicos de este grupo sostienen que las zonas con poca población facilitan el clientelismo. Dentro de este grupo se encuentra la interpretación de James Scott (1972), quien señala que la relación clientelar es una de tipo instrumental en la que un individuo de status socioeconómico superior -llamado patrón- usa su influencia y recursos para dar protección y/o beneficios a una persona de status inferior -llamada cliente. Este último responde ofreciendo su apoyo, el cual implica servicios personales al patrón. Otros académicos definen al clientelismo como intercambio de empleos en el sector público por apoyo político (Robinson y Verdier, 2003).

Un último enfoque se centra en los determinantes del intercambio clientelista, como son los contratos tácitos entre votantes y políticos. Este grupo da gran importancia a los problemas de monitoreo y control de conductas de los votantes para asegurar el cumplimiento de los pactos. En este sentido, el clientelismo puede entenderse como la oferta de bienes materiales en retorno por apoyo

electoral, donde el criterio de distribución que utiliza el patrón es: ¿usted votó o votará por mí? (Stokes y Boix, 2007). Si bien los autores identifican la distribución de bienes materiales como oferta, explican que frecuentemente en la realidad esto se traduce en amenazas. Para ellos, el criterio distributivo del apoyo electoral es lo que distingue al clientelismo de otras formas de estrategia política orientadas a bienes materiales. Los autores resaltan el carácter *quid pro quo* de la redistribución clientelar, es decir que los bienes distribuidos están disponibles sólo en la medida en que el cliente se comprometa a dar apoyo político al partido. Siguiendo este razonamiento, si se alude al clientelismo como forma de comprar votos, entonces la relación clientelar puede analizarse con las herramientas de la economía política porque lo que se distribuye son bienes escasos: favores y votos.

Esa misma expresión puede interpretarse desde una perspectiva más sociológica, entendiendo que los bienes que se distribuyen solucionan problemas de supervivencia. Siguiendo este razonamiento, la distribución de bienes y servicios es una condición necesaria pero no suficiente para el funcionamiento del mundo clientelar. Los intercambios son experiencias humanas vividas, por lo cual el conjunto de creencias, habilidades y hábitos que acompañan a estos intercambios es tan importante como el conjunto de los intercambios (Auyero, 2000). Es por ello que dicho autor señala que es necesario recuperar la perspectiva de los clientes. En consecuencia, la confianza pasa a ser una variable clave. En la medida en que se resuelven problemas de supervivencia, se legitima un status quo de facto -un balance de poder desigual- que nos permite concluir que estas soluciones constituyen máquinas ideológicas. Así, este dar y recibir permite ir de una relación social contingente a una reconocida como duradera. Que la relación se mantenga dependerá de cuán capaz sea el mediador¹ para sostener el lazo, y esto último dependerá de su cumplimiento. A su vez, el cumplimiento depende de otros factores que lo limitan como son el presupuesto y la relación que tenga dicho mediador con terceras partes.

Dichas definiciones presentan ciertas similitudes, como es la idea de intercambio. Sin embargo, no todas enfatizan el carácter condicionado de dicho intercambio, el cual es de gran importancia a la hora de contrastar la teoría con la realidad empírica. En este sentido, estudios realizados en Argentina muestran la necesidad de dicho condicionamiento para la reciprocidad en el compromiso, y, a su vez,

¹ El mediador es el *broker*, también llamado puntero. Es decir, un líder político local a quien los líderes superiores confían la distribución particularista de beneficios y el monitoreo de los votantes para conseguir sus votos y asistencia a actos. Esto se debe a que el *broker* se encuentra inserto en una red social que le permite obtener información detallada de cada uno de los votantes gracias al mantenimiento de relaciones estrechas y frecuentes con los mismos, como son sus preferencias, necesidades y conductas. En este sentido, la cercanía del *broker* con los miembros de su comunidad le permite saber quiénes están dispuestos a votar por el partido y quiénes no así como quiénes lo harían si se les da algo a cambio. También les permite saber a cambio de qué votarían por el partido y si en efecto cumplieron su compromiso con el mismo (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012).

la necesidad de asegurar dicho compromiso para que la relación se mantenga (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012). Tanto el votante como el partido requieren del otro para asegurar su supervivencia. El partido necesita ganar elecciones para mantenerse en el poder y el elector requiere de ciertos beneficios y favores para asegurar su supervivencia. El elector necesita de ciertos bienes y servicios que el Estado no le provee y recurre a la distribución clientelar para asegurarse dicha provisión. El único bien que puede ofrecer a cambio es su poder de elección. El partido ofrece bienes y servicios de forma de asegurar votos que le permitan mantenerse en el poder. De esta forma, se llega a un equilibrio.

En cuanto al *enfoque del lado de la oferta*, no se trata únicamente de cómo las instituciones afectan a los actores políticos, sino también de cómo los políticos pueden modificar las reglas para que las instituciones se ajusten a sus preferencias, contribuyendo así a maximizar su utilidad (ej: Fenwick, 2009). En cuanto al *enfoque del lado de la demanda*, es cierto que el clientelismo tiene una mayor efectividad en zonas con baja población debido a la necesidad de interacciones cercanas y frecuentes entre broker y clientes. No obstante, una alta población no se traduce directamente en transiciones hacia sistemas de distribución no clientelistas ni una baja población necesariamente implica la existencia de distribución clientelar. Es por ello que optaré por defender el tercer enfoque, cuyo funcionamiento, explicaré a continuación.

En cuanto al funcionamiento del clientelismo, los partidos distribuyen beneficios a los individuos y buscan que éstos respondan ante ello votando por el partido en cuestión y apoyándolo. Para ello es necesario saber, en primera medida, quiénes están dispuestos a votar por el partido independientemente de los bienes que se les asignen, quienes están dispuestos a hacerlo a cambio de bienes y quiénes de ninguna manera votarían por el mismo. En segundo lugar, es necesario saber qué necesita cada votante. En tercer lugar, es necesario monitorear la conducta del votante para asegurarse de que actúe de acuerdo al trato hecho con el partido. Para lograr este objetivo se hace necesaria la descentralización del partido de forma que haya individuos encargados de distribuir ciertos recursos a aquellos votantes que cumplan con su parte del trato (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012).

Para cumplir estas tareas, las maquinarias políticas recurren a ciertos intermediarios, los llamados *brokers* o *punteros*. Los mismos viven en los mismos vecindarios que aquellos votantes de quienes son responsables, ya que las relaciones diarias les permiten generar la confianza necesaria para constituir una red social (Auyero, 2000).

Dado que los partidos cuentan con presupuestos limitados, deben excluir a ciertos votantes. En este sentido, una pregunta central dentro del análisis de la economía política del clientelismo es cuál es

la racionalidad con que se distribuyen los recursos, es decir, a quién están dirigidos los recursos que se distribuyen en el intercambio clientelar. Una posible respuesta es la que provee la *lógica del swing voter*. Esta literatura se focaliza en una dimensión en la que varían los votantes: proximidad ideológica o partidaria a la maquinaria y oponentes. Lindbeck y Weibull (1987) delinearon un modelo que se transformó en la visión dominante. El mismo postula que cuando dos partidos compiten mediante la distribución de beneficios a los votantes, los mismos se centrarán en los votantes identificados como *swing voters* o *votantes marginales*. Los primeros son aquellos cuyo voto es inestable, votando a veces por un partido y otras veces por el otro. Los votantes marginales son aquellos cuya utilidad es igual al votar por un partido que por otro, es decir, como define Stokes (2012), ideológicamente indiferentes. Lindbeck y Weibull afirman que distribuir recursos a los ideológicamente próximos constituye una pérdida de recursos. Este último tipo de votantes es también conocido como *votantes leales*. Son quienes maximizan su utilidad partidaria o ideológica al votar por cierto partido. En caso de votar por otro, tendrán una pérdida de utilidad, por lo cual es improbable que lo hagan y, consecuentemente, irracional destinar recursos para conseguir su adhesión. Los votantes *opositores* son aquellos que maximizan su utilidad partidaria o ideológica al votar por un partido que no es el de la maquinaria política en cuestión. Finalmente, existe una cuarta categoría definida como *core constituents*, que son aquellos votantes que se aproximan a un partido debido a que pertenecen a una de sus redes sociales, pero no necesariamente están de acuerdo con las posiciones del partido. Así, la teoría consiste en que bajo ciertas condiciones, los partidos distribuirán sus recursos a los *swing voters* o a los grupos de votantes con mayor cantidad de este tipo de votantes, descontando el apoyo de los leales y los *core constituents*.

Esta teoría no está libre de problemas. En efecto, podemos encontrar uno en cuanto al nivel de análisis, es decir qué instancia electoral se está observando. Esto importa porque la capacidad de observar el comportamiento de los votantes es mucho más fácil en una elección municipal que en una nacional. Quien invierte debe poder observar de manera confiable si la inversión da buenos resultados, es decir, quién votó a quién. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las elecciones no son siempre tan competitivas como para que sea necesario invertir en *swing voters*. En este sentido, si el comportamiento electoral es consistente en el tiempo, puede no ser necesario invertir en votantes que no sean leales o que no pertenezcan a la *core constituency*.

Cox y McCubbins (1986) presentan un modelo alternativo según el cual existen tres categorías de votantes, los *core constituents*, los *swing voters* y los opositores, y para categorizar a los mismos se enfocan en las conductas. Así, concluyen que los partidos favorecen a los *core constituents*, es decir, a aquellos que han apoyado al candidato en el pasado y, por lo tanto, son el objetivo de los beneficios

para obtener su apoyo en el futuro. Los autores concuerdan en que los *swing voters* presentan una mayor sensibilidad, no obstante creen que como los *core constituents* son más predecibles deberían ser elegidos como el objetivo de las políticas clientelares llevadas a cabo por candidatos adversos al riesgo. Estos votantes son más fáciles de monitorear que los *swing voters* porque los dirigentes locales los conocen y saben qué problemas tienen. Asimismo, los votantes leales resultan más baratos porque tienen un grado de identificación con el partido que no tienen otros. Consecuentemente, necesitan menos recursos para invertir en sus partidarios. De esta forma, el clientelismo goza de una mayor estabilidad.

Al igual que la hipótesis anterior, esta posición presenta algunos inconvenientes. Existen problemas en cuanto al monitoreo. Los líderes partidarios de nivel superior (provincial/estatal o nacional) no conocen a sus votantes, por lo cual confían en la capacidad de movilización de los líderes de nivel inferior (*brokers*), y éstos dependen de los recursos que distribuyen los de nivel superior. Es por esta razón que se necesitan entre sí. Se derivan de aquí problemas de agencia, es decir aquellos que se originan cuando la suerte de un actor depende de la decisión de otro, sobre el cual no tiene información perfecta. Es decir que la esencia del problema radica en la asimetría de la información.

Asimismo, estas teorías comparten ciertos problemas. Dado que las elecciones no tienen siempre el mismo nivel de competitividad, si un partido gana siempre en un mismo distrito, no hay necesidad de competir. Por otro lado, comparten importantes problemas en cuanto al compromiso de las partes (Stokes, 2005; Kitschelt y Wilkinson 2007). En efecto, el intercambio clientelar no es simultáneo, por lo que se presentan dos problemas esenciales. En primer lugar, ambas teorías asumen que el partido no se negará a cumplir con los beneficios prometidos a los votantes una vez que ganaron las elecciones. Tampoco presentan una solución frente al escenario en que los votantes, una vez en el cuarto oscuro, defecionan y votan por otro partido (asumiendo voto secreto), a pesar de haber recibido beneficios por parte de la maquinaria. Así, la estrategia dominante tanto del votante como del partido es negarse a cumplir con su parte del trato, es decir, una *defección oportunista*. Frente a este escenario, las políticas clientelares no deberían poder llevarse a cabo.

Empero, Kitschelt y Wilkinson explican que bajo ciertas condiciones el clientelismo puede tener lugar. En ciertas ocasiones, los políticos pueden tener expectativas justificadas de porqué los votantes no defecionarán. A esto lo llama *condición cognitiva*, la cual consiste en saber cuáles son los pagos y las motivaciones del otro en relación con los posibles cursos de acción que pueda tomar. También, los autores presentan la *condición motivacional*, la cual consiste en un cumplimiento espontáneo y voluntario con estímulos clientelistas que aseguran que dicho intercambio se lleve a cabo. En caso de que estas condiciones no se presenten, los políticos pueden desarrollar mecanismos para monitorear y castigar a los grupos de *free-riders*. Para ello deben desarrollar costosas estructuras

organizacionales de vigilancia. Para ello, Stokes (2005) provee una posible solución en un contexto dinámico, modelando la relación entre partido y votante como un dilema del prisionero iterado. Para ella, los partidos distribuyen los bienes entre los *swing voters*, quienes compensan el costo de votar a cierto partido con el beneficio de que se le distribuyan recursos por hacerlo. Para modelar este tipo de interacción como un juego repetido es necesario aceptar ciertos supuestos. En primer lugar, debemos asumir que los partidos tienen la capacidad de monitorear las conductas de los votantes, de forma de que los beneficios estén condicionados a su accionar. En segundo lugar, es necesario asumir que tanto votantes como partido ven a esta interacción sostenida indefinidamente en el futuro. En cuanto al primer supuesto, la relación diaria entre *brokers* y votantes permite a los primeros el acceso a gran parte de la información sobre los votantes, como la inclinación ideológica o partidaria de su familia, su nivel de involucramiento en la política, asistencia a actos, entre otras. De esta forma, es difícil para los votantes esconder información. Las entrevistas llevadas a cabo en provincias argentinas (Brusco, Lázaro, Stokes, 2003) permiten demostrar este punto.

Incluso, hay ciertas tecnologías que permiten a los partidos monitorear los votos individuales minando el anonimato. En Argentina, en particular, el sistema de boletas le da a los partidos un control mayor que el que permite la boleta australiana, ya que cada uno de los partidos se encarga de imprimir sus boletas y pueden repartirlas con bastante anterioridad, contribuyendo así al proceso de movilización electoral. A esto debe sumársele una estructura social que en los estratos sociales más bajos permite eliminar el anonimato del voto. Esto crea la percepción de que los votantes están bajo el monitoreo constante del partido con el cual se comprometieron. De esta forma, el sistema de *accountability* democrática queda erosionado por una lógica que permite a los partidos hacer, con importante grado de certeza, inferencias acerca de las elecciones de los votantes individuales. En este sentido, el partido se asegura que los beneficios se distribuyan sólo entre quienes han cumplido sus compromisos con el mismo. Esta lógica es conocida como *accountability perversa* (Stokes 2005). La connotación negativa de dicho sistema se relaciona con los efectos que tiene sobre la democracia. En efecto, dicha lógica no sólo libera a los gobiernos de las presiones para que provean bienes públicos, sino también transforma la democracia en un sistema que impide que los votantes hagan oír sus preferencias.

Un importante problema a resolver dentro de esta perspectiva, es la cuestión del comportamiento de los *brokers*, quienes amparados en la asimetría de información que los favorece, podrían explotar a los líderes partidarios de instancias superiores extrayendo de ellos más recursos que los necesarios para asegurar el retorno electoral de las redes clientelares locales. Con el propósito de

tratar esta cuestión, Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2012) elaboraron la llamada *teoría de distribución mediada por un broker* teniendo en cuenta los altos costos que puede constituir un *broker* para su partido (Camp, 2011). Para Camp, los *brokers* se preocupan más de maximizar su propio poder que de aumentar la proporción de votos de su partido. Para llevar a cabo su objetivo, los mismos utilizan las redes sociales en las que están insertos, de forma que las mismas *constituencies* les permitan demostrar al partido lo valiosos que son. En efecto, la posesión de recursos y la distribución de los mismos le permite al puntero tener una gran cantidad de gente a su alrededor que se siente en deuda, por lo que le debe favores (que en este caso serán votos, asistencia a actos del partido, entre otras actividades). Esto les permite negociar con el partido por la cantidad de recursos que se les debe asignar. En la medida en que su poder de negociación aumenta debido al control de una mayor cantidad de votos, el partido se ve obligado a asignarles más recursos para poder mantener dicha *constituency*. La amenaza del *broker* es que de no recibir los recursos que demanda, se llevará su red social a votar por otro partido o facción que sí le ofrezca dichos recursos. En muchos casos, esa amenaza se concreta. El problema es que luego de cierto punto, los recursos asignados a tal *constituency* no contribuirán a incrementar el porcentaje de votos del partido, ya que los recursos asignados a ella no pueden ser distribuidos a otra de forma de ampliar la maquinaria partidaria. Así, *los brokers pueden herir a su partido en la búsqueda racional de su propio poder* (Camp, 2011, 1). Incluso, esta búsqueda incesante de poder puede llevar al partido a perder elecciones.

Teniendo esta teoría en cuenta, Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2012) elaboran un modelo según el cual sugieren que los *brokers* tenderán a distribuir recursos entre votantes pobres debido a que dichos votantes asignan un valor mayor a los recursos que a su ideología y, por lo tanto, los retornos del clientelismo aumentan. La tendencia de los *brokers* a distribuir recursos entre votantes pobres ha sido comprobada en numerosos estudios (Chubb, 1982; Wilson y Banfield, 1963). Así, no se necesita distribuir beneficios que representen un alto costo para el partido para obtener a cambio sus votos. En este sentido, el desarrollo económico disminuye los retornos del intercambio clientelar. Por otro lado, en la medida en que el *broker* no tenga aspiraciones de ascender en la jerarquía partidaria, se preocupará por construir una red social cada vez más amplia, de forma de tener mayor poder de negociación con el partido. Dado que los líderes del partido no conocen la composición de las redes sociales, les resulta muy difícil saber qué impacto tienen los *brokers* en el retorno electoral del partido. Esta asimetría en la información les permite a los *brokers* extraer rentas².

² La maximización de las mismas se obtiene cuando el objetivo del clientelismo son los votantes leales. Estos votantes resultan más baratos porque de por sí ya apoyan al partido, lo que le deja un mayor margen para la extracción de rentas. Esto deriva en una pérdida de agencia. En cambio, los *swing voters* deben ser persuadidos de votar a cambio de bienes o servicios, por lo que el costo aumenta. De todas maneras, los *brokers* sólo pueden obtener sus recursos en la medida en que el partido gana elecciones, por lo que una parte menor de

Para Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2012), el *broker* debe enfrentarse a un *trade-off*, ya que extraer rentas contribuye al aumento de su beneficio pecuniario; empero disminuye la probabilidad de que su partido gane las elecciones. A pesar de ello, el *broker* entiende que el impacto que tiene su conducta sobre la probabilidad de ganar las elecciones es muy bajo, por lo cual tiene importantes incentivos para extraer rentas siempre que no tenga aspiraciones de ascender en la jerarquía partidaria. Es necesario tener en cuenta que cuanto mayor sea la capacidad del *broker* para asignar beneficios, mayor será la efectividad para convertir dichos recursos en votos, y por lo tanto el *broker* tendrá menores incentivos para extraer rentas.

Por su parte, los líderes partidarios de instancias superiores pueden diseñar sistemas de monitoreo de forma de imponer límites a la extracción de rentas por parte de los *brokers* (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012). Una forma de ello es distribuir los recursos en su mayoría a los distritos con inestabilidad de voto -los llamados *swing districts*- o a los distritos con mayor cantidad de *swing voters*. Pero dado que al interior del distrito los encargados de repartir los beneficios son los *brokers*, éstos podrían terminar fluyendo hacia los votantes leales. Por eso, cuando la extracción de rentas por parte de los *brokers* es muy alta y el triunfo electoral del partido resulta amenazado, los líderes pueden intentar puentear a los *brokers*. Un modo de hacerlo es abandonar los sistemas de distribución clientelar de bienes y servicios por sistemas de distribución universalista en los cuales una burocracia profesional e impersonal, ya no partidaria, sea quien distribuya con criterios generales y no particularistas los beneficios a los votantes. Una reforma de política social de estas características podría, siguiendo esta lógica teórica, fortalecer el caudal electoral de los líderes partidarios nacionales por sobre el de los *brokers* del nivel local.

Existe, en efecto, alguna evidencia al respecto en la literatura sobre el gobierno del Partido de los Trabajadores en Brasil. El programa nacional de distribución de transferencias monetarias condicionadas a hogares Bolsa Familia fue exitoso en puentear a los poderosos gobernadores estatales de Brasil, los cuales constituían importantes *veto players* en la política brasileña debido a su capacidad para extraer recursos del gobierno a cambio de los votos que el presidente necesitaba para pasar sus leyes por el Congreso (Fenwick, 2009). Al mismo tiempo, dicho programa ayudó a aumentar

esos recursos se destina a comprar el voto de los *swing voters*. A esta estrategia los autores la llaman *electorally inefficient targeting*, porque contribuye muy poco a aumentar los votos del partido. Distinto es el caso en que el *broker* quiere ascender en la jerarquía partidaria. En tal situación, el *broker* se preocupará por demostrar que puede expandir el apoyo del partido para poder ser colocado en las listas del partido, por lo cual los recursos que distribuya estarán mayormente orientados a los *swing voters*. Así, el lugar en la jerarquía partidaria así como el lugar al que se aspira tiene un importante efecto en las preferencias.

muchísimo los retornos electorales del presidente (Hunter y Power, 2007). En efecto, el Bolsa Familia le permitió a Lula convertir a muchos estados poco competitivos y oligárquicos a su favor. Hunter y Power argumentan que, en primer lugar, este resultado demuestra que los votantes de estos sectores no tenían vínculos sólidos con sus patrones que permitieran condicionar su voto, y, en segundo lugar, que este escenario evidencia que la ideología no es la variable más relevante a la hora de definir el voto. Estos votantes pobres fueron movilizadas por políticos que les distribuyeron beneficios que contribuyeron a mejorar su situación de pobreza e inequidad sin intermediarios, sino a través de programas universales. Esta es la hipótesis que se trata de investigar aquí para Argentina.

Marco teórico

El objetivo de esta tesis es utilizar las teorías de Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2012) y Camp (2011) para analizar los efectos de los cambios en la política social nacional en el retorno electoral de los presidentes peronistas en el período 1990-2011. En este período tuvo lugar un cambio desde políticas predominantemente clientelistas en la presidencia de Menem a políticas con mayor peso de programas universales con la creación de la Asignación Universal por Hijo en la presidencia de Fernández de Kirchner. Aquí se trata de investigar las consecuencias de esos cambios en el retorno electoral de los presidentes.

Para ello, construiré un modelo teórico que señala que en determinadas condiciones es conveniente en términos electorales, para el líder partidario nacional, constituir un portfolio político con una política social universal en lugar de clientelismo. Para el correcto funcionamiento del modelo, es necesario aceptar una serie de supuestos. En primer lugar, que los individuos son racionales. En segundo lugar, que la primera preferencia de los políticos es la supervivencia en la política. En tercer lugar, tomaremos la demanda de clientelismo como dada. Así, el líder partidario deberá decidir cómo armará su portfolio de forma de maximizar la cantidad de votos del partido. Para ello, se orientará a conseguir los votos de los *swing voters*, congruente con la *teoría de la distribución mediada por un broker*. Para tomar su decisión sobre el contenido del portfolio de políticas evaluará, esencialmente, el retorno electoral esperado de su política social, el cual se definirá como el número de votos que se espera en una unidad (provincia) y el riesgo de la política en cuestión. En cuarto lugar, supondremos que el broker no tiene aspiraciones de ascender en la jerarquía partidaria.

El riesgo de la política social depende de su naturaleza. Las transferencias de carácter privado como las distribuidas por las redes clientelares son excluyentes, por lo cual sólo podrán consumirse por aquellos que apoyan al partido y no suponen riesgo electoral. En cambio, la distribución de bienes

públicos genera ese riesgo debido a su naturaleza no excluyente (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, 2007). En efecto, las políticas sociales que distribuyen bienes públicos no condicionan al individuo a votar por determinado partido, mientras que los bienes privados sólo se otorgan si el individuo votó por el partido que le brinda los recursos.

De las teorías y supuestos adoptados se deriva también que el *broker* priorizará maximizar su poder aún si esto implica que su partido obtenga un menor caudal de votos. Dicho poder depende del tamaño de su red clientelar. En este sentido, conforme aumenta su tamaño, el puntero incrementa su valor como líder de dicha red. En nombre de ese cálculo puede amenazar con defeccionar en contra de su partido y movilizar su *constituency* a favor de otro partido o facción si no le otorgan determinada cantidad de recursos. Por ello el clientelismo implica costos en términos de pérdida de agencia para los líderes políticos, ya que los *brokers* tenderán a extraer rentas. (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012) Ante ello, el líder partidario nacional deberá decidir si le conviene otorgar la cantidad de recursos demandada por el *broker* para mantener la adhesión electoral de dicha *constituency* (opción 1) o si le conviene puentear al *broker* para crear una política pública que le resulte menos costosa y que aumente su retorno electoral, como consecuencia de no focalizar todos los recursos en un electorado pequeño (opción 2). En efecto, los bienes públicos tienen menores costos de transacción y son más rentables por beneficiario (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, 2007).

A la hora de decidir si continuar con políticas de corte clientelar o transitar a políticas universales, los líderes partidarios necesitan tener en cuenta la situación socio-económica de los votantes (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2012). En la medida en que esta última mejora, también disminuirá la efectividad de las políticas clientelares. Esto se debe a que los sectores con mayor cantidad de recursos son menos susceptibles a la compra de votos. Su situación económica hace que el costo de brindar bienes clientelares aumente porque para comprar su voto será necesario incrementar la oferta de bienes. En contraposición a éstos, los votos de los pobres resultan más baratos de comprar. Esto se debe a la utilidad marginal decreciente del ingreso. Estos ingresos crecientes pueden aumentar la extracción de rentas por parte de los *brokers*.

Sobre estas bases teóricas, mi argumento sostiene que el líder nacional elegirá puentear al *broker* y llevar a cabo una política social universal como estrategia electoral debido a que la red clientelar genera incentivos para un gasto poco eficiente de los recursos en términos electorales, y a que los cambios sociales y económicos modifican la situación de los votantes y, con ella, los incentivos de los líderes políticos. En este sentido, el fundamento microsocio del vínculo entre el líder local y los votantes por un lado, y entre líder local y líder nacional por otro, muestra que el líder local intentará obtener la mayor cantidad de recursos del partido que, en muchos casos será excesiva y

terminará llevando, incluso, al colapso de la máquina partidaria, por lo que no sólo será caro en términos económicos, sino también en términos electorales (Camp, 2011). A continuación se pone a prueba este argumento con una metodología que operacionaliza las principales variables en estudio: conflictos entre líder nacional y líder local por un lado y necesidad de realizar cambios en la política social por otro.

Marco metodológico

El estudio fue realizado en Argentina debido a la alta proporción de ciudadanos que se encuentran involucrados en el intercambio clientelar. En efecto, de acuerdo a los estudios llevados a cabo por Lodola y Seligson, Argentina es uno de los países del continente con mayores índices de clientelismo, junto con Paraguay y México: *el porcentaje de argentinos que dice ser habitualmente objeto de una práctica clientelar prácticamente duplica el promedio regional y es cerca de cinco veces el porcentaje reportado para Uruguay, Chile y los Estados Unidos* (Lodola y Seligson, 2010, 257).

La investigación se llevó a cabo sobre el período 1990-2011 en la provincia de Buenos Aires. Este período permite maximizar la variación en la variable independiente e interviniente, cambios en nivel de conflicto entre líder nacional y líderes territoriales y política social respectivamente, así como en las variables de control: crecimiento económico y pobreza. En cuanto a la provincia, la he seleccionado por tres razones: en primer lugar, porque dado el sistema electoral y la concentración de población allí es donde se decide la elección presidencial; en segundo lugar, porque allí se define la mayoría legislativa oficialista; y en tercer lugar, porque es el lugar donde han aparecido, en los últimos años, importantes conflictos entre líder nacional y líderes territoriales. Los dos municipios -La Plata y Ensenada- en los cuales ensayé mi método de operacionalización fueron aquellos para los que encontré información completa.

Para llevar a cabo el estudio comparativo, desarrollé un modelo que consiste en una variable dependiente, retorno electoral del gobierno nacional peronista; una variable independiente, el conflicto entre líder nacional y líderes territoriales; mediadas por una variable interviniente: el cambio en la política nacional de empleo. Como variables de control que pueden tener un impacto en el resultado se analizaron el crecimiento económico y la evolución de la pobreza.

La expectativa teórica es que el retorno electoral del gobierno nacional peronista aumente en comparación con el de los líderes territoriales cuando se introduzca una política universal ya que la misma evitará concentrarse excesivamente en las *constituencias* en donde los punteros hayan

demandado más recursos de lo eficiente y, por lo tanto, permitirá dirigirse a un electorado más amplio. La decisión de reemplazar una política clientelar por una de tipo universalista se explica por el conflicto entre líder nacional y líderes territoriales. Se espera que cuando esta variable aumente, el líder nacional decida puentear a los líderes locales a través de una política universal que le permita capturar al electorado sin la necesidad de recurrir a las redes clientelares. Respecto del crecimiento económico, se espera que cuando aumente, la performance electoral del gobierno nacional también aumente a causa del consecuente aumento en el costo de las políticas clientelares que lleva a un giro hacia políticas más universalistas. En cuanto a la evaluación de la pobreza, se esperará que la misma tenga una relación negativa con el retorno electoral del gobierno nacional. En este sentido, la disminución de la pobreza llevará a una mejora en el nivel socioeconómico de los votantes, causando así un resultado similar al del crecimiento económico³.

En cuanto a los indicadores, el conflicto entre líder nacional y líderes territoriales fue observado de la siguiente forma: se identificaron las listas de candidatos que tienen apoyo del presidente y las que carecían de ese apoyo, y se especificó si en cada elección particular se utilizaron herramientas electorales para dirimir conflictos entre facciones partidarias, como las elecciones internas y las listas colectoras. Si el líder nacional tiene problemas con el intendente, el primero autorizará la presentación de varias listas con su nombre, denominadas listas colectoras, o habrá elecciones internas. El cambio de política social fue observado a través de los planes sociales. Para ello, analicé la legislación orgánica de cada uno de estos planes para determinar si son de tipo particularista y, por lo tanto, hay espacio para elegir a quién se le da el plan y a quién no, o si son de tipo universalista y se distribuyen a cualquier sujeto elegible. Respecto del crecimiento económico, utilicé como indicador el ritmo de cambio en el Producto Bruto Geográfico desagregado por municipio y dividido por la población de cada municipio, de forma de obtener así el Producto Bruto Geográfico

³ Ésta es una forma de estudiar cómo afectan el crecimiento económico y la pobreza al retorno electoral. Sin embargo, una interpretación alternativa sugiere que cuando aumente el crecimiento económico, se espera que la performance electoral del gobierno nacional también aumente a causa de que los votantes regularmente identifican al gobierno nacional como el responsable del desempeño de la economía (Remmer y Gélinau, 2003). En cuanto a la evaluación de la pobreza, se espera que la misma tenga una relación negativa con el retorno electoral del gobierno nacional: si aumenta, lo perjudicará porque los votantes le atribuirán la responsabilidad por su incremento. Empero, elegí la otra interpretación para mi análisis de datos porque es esa la que utilizan los autores que diseñaron la hipótesis base de mi estudio, pero también porque la misma permite tomar a la política social como la variable interviniente de cada una de las variables (conflictos entre presidente e intendente, crecimiento económico y pobreza). De la forma alternativa (el crecimiento económico a nivel local aumenta el retorno electoral del presidente porque se asocia a él), el crecimiento económico actúa directamente sobre el retorno electoral y no es lo que intento testear en mi tesis. Lo que yo intento es observar qué variable influye en la política social.

desagregado per cápita. En cuanto a la evaluación del desempleo y la pobreza, utilicé como indicador el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para medir situaciones de pobreza estructural. Como indicador del retorno electoral del presidente e intendente, utilicé el porcentaje de votos de cada uno según el municipio en cada elección presidencial del período analizado.

A continuación, se explica en detalle la metodología utilizada para medir los conflictos entre intendente y presidente y el grado de particularismo-universalismo de las políticas sociales así como su nivel de descentralización.

Conflictos entre líder local y líder nacional peronista

Como se argumentó antes, los fuertes incentivos de los líderes partidarios locales (*brokers*) para extraer rentas pecuniarias los llevan a orientar la mayor parte de su esfuerzo a mantener su red de votantes leales en lugar de orientarse a lograr la adhesión de los *swing voters*. Este accionar genera conflictos entre intendentes y presidentes, ya que esta estrategia favorece al líder local porque permite aumentar su poder en el tiempo e ir demostrando cuán esencial es para el partido pero puede no favorecer al presidente en términos de retorno electoral. Por lo cual, en la medida en que el líder local mantiene esta estrategia y el retorno electoral del presidente disminuye, el líder nacional deberá crear una estrategia para resolver tal escenario desfavorable. Nuestro argumento es que el presidente usará la política social para responder a las estrategias del líder local. Así, en la medida en que el retorno electoral del presidente vaya disminuyendo, éste debería lanzar políticas que tiendan más al universalismo, de forma de reducir la incidencia del intendente en ellas y por tanto, incrementar la influencia del presidente en la generación de adhesiones electorales para su propia candidatura. Es decir que la política social es la variable que media entre los conflictos entre presidente e intendente y los retornos electorales de los mismos.

Testear este argumento para gobiernos nacionales peronistas cuyos presidentes fueron reelectos permite dividir los mandatos presidenciales en diferentes etapas. Si en la primera el líder nacional mantiene políticas tendientes al clientelismo, confiando en el líder local para recolectar votos para ambos y el líder local no está interesado en ascender en la jerarquía, el conflicto debería ser bajo debido a la todavía escasa información del presidente sobre los efectos electorales del comportamiento del intendente. El supuesto de que el intendente quiere mantenerse en cargo y no está interesado por ascender en jerarquía no resulta descabellado, dado que por lo menos en los casos del análisis, tanto el intendente Alak de La Plata como el intendente Del Negro de Ensenada se presentaron a elecciones para mantenerse en sus cargos el máximo tiempo posible. Con esta situación, en una segunda etapa

(i.e. en las siguientes elecciones presidenciales), el líder nacional debería observar que efectivamente cuando el intendente distribuye los bienes provenientes de las políticas sociales de tipo clientelar lo hace de forma de aumentar su apoyo personal. Consecuentemente, el presidente debería obtener un porcentaje menor de votos que el intendente. Ante esta situación, en un tercer momento, el presidente debería responder a la estrategia unilateral del intendente con una política social que se encuentre más cerca del universalismo que las anteriores, de forma de puentear al intendente y que los votos del presidente dependan menos del líder local. Así, en un cuarto momento (i.e. la siguiente elección), el presidente debería obtener un retorno electoral superior al anterior en comparación con el retorno del intendente.

Para medir el nivel de conflictos entre intendente y presidente, he utilizado un índice constituido por tres indicadores. El indicador “a” es la declaración expresa de apoyo mutuo entre presidente e intendente. La existencia de tal declaración indicaría un menor nivel de conflicto, ya que anuncia a la población que ambos líderes se presentarán juntos a elecciones y por lo tanto, uno es el representante del otro en cada nivel. Por ejemplo, en 2011 una publicidad rezaba: *Cristina en La Plata es Carlotto*⁴. En caso de que no exista esta declaración, el conflicto se clasificaría como mayor.

El indicador “b” es la existencia de elecciones internas. Su utilidad reside en que el presidente tiene la capacidad de decidir que no se realicen estas elecciones y que el único candidato del distrito sea el intendente en el cargo. Si el presidente permite que se realicen elecciones internas y el intendente debe enfrentar competencia, el presidente está dando curso a la posibilidad de interrumpir la permanencia del intendente en el cargo, por lo cual la situación debe ser clasificada como de mayor conflicto. Si no hay elecciones internas, el líder nacional está facilitándole el acceso al cargo al intendente, por lo cual puede clasificarse al conflicto como menor. El presidente sacrifica popularidad para obtener a cambio lealtad.

Finalmente, el tercer indicador de conflicto (indicador “c”) que he elegido es la existencia de listas colectoras. Defino como lista colectora a aquella que presenta candidatos en una categoría y, en elecciones simultáneas, adhiere a una lista de otro partido o alianza en otra categoría electoral en ausencia de una alianza formal, es decir físicamente pegándose a la otra lista. Así, identifico como lista colectora del presidente el escenario en que distintos candidatos a intendente en un mismo distrito tienen el mismo candidato a presidente en su boleta. Por otro lado, identifico como lista colectora del intendente el escenario en que el intendente aparece en una boleta junto con un presidente y en otra con otro presidente. Las colectoras del presidente benefician al presidente porque le ayudan a

⁴ Diario El Día, 07/08/2011.

recolectar votos por muchas vías, pero no benefician al intendente porque conllevan mayor competencia con otros candidatos. Lo contrario ocurre para el caso en que el intendente tiene colectoras. Si no hay conflicto entre ellos, o si el conflicto es bajo, el presidente no crea colectoras y asegura así que el intendente sea su representante en el distrito local. De crear colectoras, el intendente podría tomarlo como una amenaza y responder con defección de su máquina partidaria el día de la elección. Si no hay conflicto entre presidente e intendente, éste también debería comprometerse a no presentar colectoras.

Así, pues, cuando no existen listas colectoras la situación es clasificada como de menor conflicto ya que la suerte del presidente y del intendente se encuentran atadas. El presidente está dispuesto a sacrificar los votos que obtendría si crease listas colectoras para mantener la buena relación con el intendente. En este mismo nivel de conflicto se encuentra una segunda situación: cuando existen dos o más listas espejadas del partido del líder nacional (en este caso el peronismo), es decir que las listas son exactamente iguales, apoyando al líder nacional peronista y al intendente, pero se presenta una por el peronismo y otra o más por otro/s partido/s. En este escenario, hay bajo conflicto también porque ambas/todas contribuyen al retorno electoral del oficialismo. Cuando existen listas colectoras, cabe distinguir diferentes escenarios. Si hay listas colectoras del presidente, pero sólo una corresponde al partido del líder nacional peronista, el conflicto es medio, ya que si bien el presidente permite la competencia, sólo le da el sello oficial a uno de ellos, por lo que el apoyo será un poco mayor a quien lleve la lista con su partido. En este mismo nivel de conflicto está el escenario en que el intendente presenta listas colectoras, ya que si bien una lista lo une al líder nacional peronista y otra lista a otro candidato, no privilegia ninguno de los dos. El nivel máximo de conflicto en esta categoría es el caso en que no sólo se presentan listas colectoras del presidente, sino también hay más de una que lleva el sello del partido del líder nacional. Esto implica que los candidatos de las colectoras se encuentran al mismo nivel y no se privilegia al intendente. En este nivel de conflicto también se ubicará el caso en que hay listas colectoras y ninguna es del partido del presidente, ya que aquí también todos los candidatos a intendente se encuentran en un mismo escalón; no hay un apoyo mayor para el intendente en el cargo.

Con estos indicadores, procedí a crear un índice de conflicto entre intendente y presidente. Una vez calificados los escenarios en cada una de las tres categorías, sumé la puntuación en cada una de ellas y así obtuve la puntuación final de nivel de conflicto. Este nivel se ubica en una escala ordinal en la cual un número más alto implica un conflicto mayor y viceversa. El criterio de calificación en cada uno de los indicadores fue el siguiente:

a) Apoyo expreso: En caso de que el intendente haga una declaración expresa de apoyo, asigné una calificación de 0, en caso de que no sea así, asigné una puntuación de 0,5.

b) Internas: En caso de que haya, asigné una puntuación de 2. Si no las hay, asigné una puntuación de 0.

c) Listas colectoras: En caso de que no haya o de que haya listas espejadas del peronismo asigné una puntuación de 0. En caso de que haya listas colectoras por parte del presidente o del intendente, pero exista una sola que lleve el sello del partido del presidente, asigné una puntuación de 2,5. En el caso de que haya varias listas colectoras y más de una lleven el sello del presidente o ninguna lo haga, otorgué una puntuación de 3.

Como todas las variables tienen cierto grado de independencia, se pueden incluir los tres indicadores en el índice sin riesgo de hacer una doble contabilización. Para la ponderación de las variables es necesario tomar en cuenta que el costo de dejar de hacer colectoras para el presidente es mayor al costo resultante de dejar de hacer una elección interna porque las primeras permiten llegar a un espectro más grande y más variado de gente, mientras que la interna permite la elección de una sola persona sólo dentro del partido. Es por ello que decidí asignarle un peso mayor a la existencia de colectoras que a la existencia de internas. En cuanto al apoyo, consideré que es la variable de menor relevancia, puesto que la existencia o ausencia de declaraciones no genera grandes costos. Así, el orden de importancia de mayor a menor sería: colectoras > internas > declaración de apoyo. En cuanto a los valores específicos de cada variable, considero que la distancia que existe entre hacer una interna y hacer una colectora con el sello del partido oficialista dividido entre varios candidatos (50% en la puntuación) es menor a la que existe entre hacer una interna y no hacer una declaración de apoyo (300% en la puntuación), ya que con colectoras e internas se introduce competencia, mientras que la declaración de apoyo es simple discurso sin efecto necesariamente fuerte sobre las ventajas y desventajas de los candidatos. La diferencia existente entre el máximo nivel de conflicto en la variable “a” y el medio en la variable “c” es del 400%, ya que el hecho de hacer una colectora implica mucho más conflicto que el hecho de no declarar apoyo. En el primer caso, el presidente está permitiendo una amenaza concreta al intendente o viceversa, mientras que en el segundo no lo hace puesto que no genera un cambio en las reglas de juego. La distancia entre la puntuación media y la máxima de conflicto en la variable c es de un 20% pues una vez que se ha decidido hacer colectoras, ya hay un nivel de conflicto muy grande, por lo cual no es tan notorio el cambio cuando además se divide el sello oficialista entre muchos candidatos.

Para generar estos indicadores, busqué datos de apoyo e internas en un diario local de Gran La Plata (El Día) y en un diario nacional (Clarín) a partir de un mes anterior a las internas, es decir, aproximadamente tres meses antes de las elecciones, ya que es aproximadamente en el mes anterior a

las internas cuando se define la lista de quiénes competirán. La información sobre las listas colectoras se obtuvo de los archivos de la Cámara Nacional Electoral correspondientes a los mencionados municipios.

La Plata

1995: El intendente presentó su apoyo expreso a la reelección del presidente Carlos Menem, por lo cual merece una puntuación de 0 puntos en el indicador “a”. En cuanto al indicador “b”, se llamó a internas, por lo cual se asigna una puntuación de 2. En cuanto al “c”, no hay colectoras, por lo cual la puntuación en esta variable es de 0. En total, el conflicto entre intendente y líder nacional en este año fue de 2.

1999: El intendente presentó su apoyo expreso a Duhalde (candidato que recibió el apoyo expreso del ex presidente Menem), por lo cual en el indicador “a” obtiene una puntuación de 0. En la categoría “b”, no hubo internas, por lo cual recibe una puntuación de 0. En cuanto a listas colectoras, indicador “c”, se presentaron listas espejo para la Concertación Justicialista para el Cambio y para la UCEDE, lo que indicaría nivel de conflicto 0. Sin embargo, Alak se presentó también con la lista de Acción por la República, que llevaba como candidato a presidente a Domingo Cavallo. Es decir que el intendente presentó colectoras, por lo cual en este indicador coloqué una puntuación de 2,5. En total, el nivel de conflicto en 1999 entre intendente y presidente fue de 2,5.

2003: El intendente presentó su apoyo expreso a Néstor Kirchner (candidato expresamente apoyado por el presidente saliente Eduardo Duhalde), por lo cual en el indicador “a” la puntuación es de 0. En cuanto a la categoría “b”, se llamó a internas, lo que implica que se colocó una puntuación de 2. En tanto el indicador “c”, no hubo colectoras de ningún tipo, es decir que el puntaje fue 0. La puntuación total para el nivel de conflicto entre intendente y presidente fue 2.

2007: El intendente presentó su apoyo expreso a Cristina Fernández de Kirchner (candidata a presidente del presidente saliente Néstor Kirchner), por lo cual en la categoría “a” la puntuación es de 0. En el indicador “b”, no hubo internas, por lo cual la puntuación es de 0. En tanto la categoría “c”, la candidata a presidente presentó colectoras, pero ninguna por su partido, por lo cual la puntuación fue 3. El conflicto total entre presidente e intendente en este año fue 3.

2011: El intendente no declaró en ningún momento su apoyo a la líder nacional peronista, por lo cual en esta categoría asigné una puntuación de 0,5. En tanto el indicador “b”, se llamó a internas abiertas, por lo cual el puntaje en esta categoría fue 2. Respecto de la categoría “c”, la presidenta presentó listas colectoras, de las cuales una sola tuvo el sello del partido de la misma, por lo cual le

otorgué un puntaje de 2,5 en esta categoría. En total, el conflicto entre intendente y presidente en este año fue de 5 puntos.

Ensenada

1995: El intendente presentó su apoyo expreso a Menem, por lo cual en el indicador “a” obtuvo una puntuación de 0. En cuanto a la categoría “b”, hubo internas, por lo cual corresponde un puntaje de 2. Finalmente, en tanto el indicador “c”, no hubo colectoras, por lo cual la puntuación correspondiente es de 0. El conflicto total entre intendente y presidente en Ensenada fue de 2.

1999: El intendente presentó su apoyo expreso a Duhalde (candidato expresamente apoyado por el ex presidente Menem), por lo cual en la categoría “a” merece una puntuación de 0. No hubo internas, por lo cual en el indicador “b” la puntuación correspondiente es de 0. Finalmente, en la categoría “c”, no se presentaron colectoras, pero sí listas espejo para la Concertación Justicialista para el Cambio y para la UCEDE, lo cual implicó un conflicto bajo, de manera que le otorgué una puntuación de 0. En total, el nivel de conflicto entre intendente y presidente fue 0.

2003: El intendente presentó su apoyo expreso a Néstor Kirchner (candidato expresamente apoyado por el ex presidente Duhalde), por lo cual en la categoría “a”, el puntaje que le corresponde es de 0. No hubo internas, por lo cual en el indicador “b”, la puntuación es de 0. Finalmente, en tanto colectoras -categoría “c”- al no haber, la puntuación que le corresponde es de 0. En total, en este año los conflictos entre intendente y presidente fueron de 0.

2007: El intendente en ningún momento presentó declaraciones de apoyo, por lo cual en el indicador “a”, el puntaje fue 0,5. En tanto la categoría “b”, hubo internas, lo que me llevó a puntuar el conflicto con un 2. Respecto del indicador “c”, no hubo colectoras, por lo que la puntuación fue de 0. En total, el conflicto entre intendente y presidente para este año fue de 2,5.

2011: El intendente presentó su apoyo expreso a Cristina Fernández de Kirchner, por lo que en este indicador la puntuación fue 0. En tanto la categoría “b”, hubo internas abiertas, por lo cual le otorgué un puntaje de 2. Finalmente, en cuanto a listas colectoras, la presidenta presentó tres, de las cuales una sola llevó el sello de su partido. Esto implica una puntuación de 2,5. En total, el nivel de conflicto en este año entre presidente e intendente fue de 4,5.

Política social

Los programas sociales tienen un impacto en el retorno electoral tanto del líder local como del líder nacional. Su impacto tiene origen en dos aspectos: su naturaleza -universal o clientelar- y la organización de su distribución -nacional o local. Cuanto más universales son los programas, menos susceptibles resultan de convertirse en programas clientelares. Quien distribuya las prestaciones -el gobierno nacional o el local- será quien se encargue de dar las altas y bajas de los programas y, por consiguiente, quien recoja el rédito político por la prestación de los beneficios. Por ello investigué a qué nivel pertenece la institución que asigna y da de baja los beneficios (indicador A). Cuando la institución es territorial o local, hay mayores incentivos para otorgar los beneficios de forma discrecional y convertirlos en la moneda que se intercambia por votos de los electores leales o pertenecientes a la *core constituency*, incrementando así el tamaño de la maquinaria electoral. En esos casos, el municipio se queda con el rédito de ser quien reparte los beneficios. Una institución provincial tiende en menor medida a distribuir los planes de esta manera, ya que su objetivo es extender los beneficios a los *swing voters*, no obstante será quien se quede con el rédito de haber asignado los planes. En el extremo contrario al de las instituciones locales o territoriales se encuentran las instituciones nacionales. Éstas tienen fuertes incentivos para distribuir los beneficios de forma universal, de forma de captar a un espectro mayor de la población y aumentar así el retorno electoral. Otra posibilidad es que quien se encargue de distribuir el beneficio no sea un organismo de gobierno, sino una organización no gubernamental. En este sentido, independientemente del nivel en que intervenga, es decir de su tamaño y alcance territorial, por el simple hecho de que no sea el Estado quien asigne el beneficio, el acceso que tengan estas organizaciones a los potenciales beneficiarios y viceversa estará sesgado. Así, puede sostenerse que la escala de preferencias del nivel nacional en cuanto a la distribución de los planes es:

- 1: que los distribuya el nivel nacional.
- 2: que los distribuya el nivel provincial.
- 3: que los distribuya el nivel municipal.
- 4: que los distribuya un organismo no gubernamental.

En cuanto al diseño de los programas, en la medida en que se orientan más al particularismo, los presidentes tendrán una mayor urgencia por modificarlos para evitar que el intendente se aproveche de su diseño y los utilice para construir apoyo para sí mismo mediante la entrega de beneficios a los votantes leales, de forma de minimizar el costo de los votos y obtener así un excedente que se convierta en renta pecuniaria. En este sentido, sostenemos que al nivel nacional le conviene puentear al intendente para evitar que se apropie del rédito y modificar los programas sociales en

dirección hacia el universalismo, de forma de que la población objetivo de los mismos no sean los votantes leales, sino los *swing voters*.

Sobre la base de estos dos criterios construí una escala ordinal cuyo valor crece con la necesidad de puentear al intendente por parte del presidente, a la cual denomino índice de necesidad de puenteo (INP). Este índice otorga un puntaje a cada programa social de empleo según su nivel de particularismo-universalismo. Cuanto más particularista, más susceptible será el programa de convertirse en clientelismo y viceversa. También, incorpora el nivel de descentralización (indicador A) discutido anteriormente.

Otra forma de clasificar los programas es por el tipo de prestación que brindan (indicador B). Este criterio informa sobre cuán cerca o lejos del universalismo y del particularismo está el programa: programas que ofrezcan una prestación condicionada a contraprestaciones -tales como un tipo de trabajo determinado o un trabajo junto con una capacitación- tendrían una cobertura menor y con mayores barreras de acceso que programas cuyas prestaciones se obtienen simplemente porque es derecho ciudadano recibirlas, sin dar nada a cambio. Algunas contraprestaciones restringen el acceso a los programas aún más porque no cualquiera puede realizarlas, o porque se requiere ciertas características particulares para llevarlas a cabo, las cuales pueden excluir a sectores que realmente necesitan una ayuda social. En efecto, a menudo se ha señalado que la mayor parte del gasto en políticas sociales en América Latina se dirige a programas que no resultan del todo efectivos dado que frecuentemente se excluye a los sectores más vulnerables de la población. Ante ello, Filgueira y sus colegas propusieron una alternativa a la que llamaron *universalismo básico* (Filgueira, Molina, Papadópolos y Tobar, 2006). Los autores lo definieron como un sistema que consiste en garantizar a un grupo la cobertura universal de servicios básicos y transferencias. Para ellos, el Estado debe encargarse de que todos los ciudadanos tengan acceso a un piso mínimo de servicios y transferencias con la misma calidad. Las políticas que satisfacen este tipo de universalismo son, en general, una pensión para todos los ciudadanos con una tasa plana, un ingreso mínimo garantizado, un sistema de educación preescolar público, y la garantía del Estado de que cubrirá las amenazas de salud. Sobre estos fundamentos, cabe clasificar a los programas en dos categorías:

- Universalistas: como las transferencias condicionadas de apoyo al ingreso de los hogares que no requieren de una contraprestación; y
- Particularistas: como los pagos o salarios por un trabajo específico (incluyan o no a una capacitación laboral), los cuales implican una contraprestación.

Otra forma de clasificar los programas es identificar al sujeto de derecho (indicador C), es decir, a quién están dirigidos los programas, cuáles son las características que deben tener las personas para acceder a ellos. La definición de la población objetivo de los programas importa pues cuantos más requisitos se exijan para acceder a los planes, menor será el acceso a ellos, y en consecuencia el plan será menos universal. Cuando hay limitaciones al acceso, es posible que la oferta de planes sea menor a la demanda. Ello implica que alguien debe elegir quiénes pueden ingresar a los programas y quiénes no, por lo cual hay mayor espacio para que la selección de los beneficiarios sea discrecional y se ajuste a las necesidades electorales de los líderes partidarios. Si el beneficio es universal, es decir que se dirige al universo de personas elegibles, entonces no hay espacio para la selección discrecional de beneficiarios ni, por consiguiente, para extraer rentabilidad de ello a favor de las máquinas partidarias.

Para clasificar los programas en esta dimensión elaboré tres indicadores. El primero mide si el programa en cuestión es compatible con otros programas (indicador CI), es decir, si alguien puede ser beneficiario de este programa al mismo tiempo que de otros programas o prestaciones previsionales. Si la respuesta es positiva, entonces en este aspecto el plan es más universal, ya que impone menos restricciones de acceso. En cambio, si la recepción de beneficios por un programa es incompatible con otros programas sociales, el acceso estará más restringido y la cobertura será menor.

El segundo indicador mide la existencia de sesgos en la distribución de los beneficios del programa (indicador CII), es decir si establece que determinada proporción de los beneficios debe otorgarse a algún sector de la potencial población beneficiaria. En general, estos sesgos están con las características intrínsecas de los beneficiarios, como el género y la condición de sostén familiar. Si existe un sesgo, se reduce el abanico de beneficiarios, por lo cual el programa es menos universal. Asimismo, la existencia de estos sesgos genera mayor espacio para que los líderes locales puedan manipular la entrega de beneficios, puesto que la asimetría de información los favorece en la toma de la decisión de asignación. En este sentido, el intendente puede negarse a otorgar un beneficio a alguien que le representa un costo mayor (un *swing voter*) argumentando que ya se ha completado el cupo para esa categoría de beneficiarios, cuando en realidad no es así. El demandante del beneficio no puede saber si esto es verdad o no debido a la asimetría de información entre ellos.

El tercer indicador es la edad de corte del programa, es decir, a partir de qué edad o entre qué edades las personas pueden recibir los beneficios del programa (indicador CIII). Si el intervalo es más grande, es decir que abarca más edades, la cobertura del programa es mayor y, por tanto, se encuentra más cerca del universalismo. Lo contrario sucede con aquellos programas que abarcan un intervalo más pequeño de edades.

Con estos criterios se puede elaborar el índice cuyo puntaje indica cuán necesario resulta para el líder nacional peronista puentear al intendente (INP), ya sea porque el programa es clientelar o porque está muy descentralizado. El índice que construí se elabora de la siguiente forma: $INP = \text{indicador A} + (\text{indicador B} + \text{indicador CI} + \text{indicador CII} + \text{indicador CIII}) \times \text{indicador A}$. Los indicadores B, CI, CII y CIII nos permiten identificar en qué nivel de particularismo-universalismo se localiza el programa en cuestión. El indicador A nos permite identificar cuál es el nivel de gobierno que decide a quiénes se distribuirá el programa. Si los beneficios son distribuidos por un organismo diferente del nivel nacional de gobierno, y la política es más clientelar, mayor es el riesgo electoral para el presidente. En este sentido, el nivel de universalismo-particularismo y el nivel de gobierno que distribuye el programa son variables interdependientes que tienen un efecto sobre la necesidad de puentear la política. Si simplemente agregáramos cada uno de los indicadores, no se reflejaría esto. Es por ello que los indicadores de nivel de particularismo-universalismo deben ponderarse por el nivel de gobierno que distribuye el beneficio. Al multiplicar los indicadores B, CI, CII y CIII por el indicador A, ponderamos la amenaza de una política más o menos universalista por el nivel de gobierno.

Indicador A: Quién da las altas y bajas:

Si el programa lo implementa un organismo no gubernamental, la puntuación es de 4; si lo implementa el nivel municipal, la calificación es de 3; si lo implementa el nivel provincial, el puntaje es de 2; si lo implementa el nivel nacional, la calificación es de 1. Si el programa es implementado por instituciones de diferentes niveles, la calificación correspondiente al indicador A será el resultado del promedio entre los puntajes correspondientes a cada institución.

He asignado los puntajes 1, 2, 3 y 4 al nivel nacional, provincial, municipal y a las ONGs respectivamente, porque en caso de que las puntuaciones de los indicadores B y C den 0, los índices darían igual resultado (valdrían 0), y ello no reflejaría adecuadamente la realidad dado que, *ceteris paribus*, la distribución del programa por el municipio es menos preferible que la distribución del programa por la provincia (según el orden de preferencias del nivel nacional mencionado anteriormente). En el mismo sentido, la distribución del programa por parte de una ONG es aún menos preferible que la del municipio, ya que independientemente de su tamaño, las ONG no son el Estado, por lo que el acceso de las mismas a potenciales beneficiarios y viceversa será sesgado. Al nivel provincial le asigné un puntaje de 2 debido a la pérdida de rédito que le ocasiona al nivel nacional que sea la provincia quien distribuya el beneficio, mientras que al nivel municipal le asigné una puntuación de 3 porque no sólo ocasiona pérdida del rédito electoral, sino que también distribuye los beneficios entre leales, en lugar de entre los *swing voters* -objetivo principal de distribución del nivel nacional. En cuanto al nivel nacional, le he asignado el valor mínimo, ya que le permite al presidente no sólo

quedarse con el crédito de ser quien asigna los beneficios, sino repartirlo mayormente entre los *swing voters* para aumentar su apoyo.

Indicador B: Tipo de prestación:

Si la prestación consiste en una transferencia condicionada de apoyo al ingreso de los hogares, el puntaje que le corresponde es 1. Si la misma consiste en un salario por un trabajo determinado o en un salario por un trabajo específico sumado a una capacitación laboral, la puntuación correspondiente es 4. La idea detrás de estas puntuaciones es que un trabajo específico con o sin capacitación como contraprestación para la obtención de un beneficio, implica un gran número de restricciones, como pueden ser edad, género, experiencia e inclusive características físicas. Este tipo de restricciones son muy fáciles de manipular en caso de que quien demande un plan no sea parte del *target* del intendente.

Indicador C: Sujeto de derecho:

- CI: Compatibilidad con otros programas: Si es compatible con otros programas, se le asigna una puntuación de 1. De lo contrario, un puntaje de 4. La idea detrás de este puntaje es que la incompatibilidad deja de lado a un número amplio de la población que, en muchos casos puede pertenecer a los sectores más vulnerables, y por lo tanto resulta menos universal.

- CII: Existencia de sesgos: Si hay algún tipo de sesgo, se le asigna un puntaje de 4. De lo contrario, uno de 1. Un sesgo no sólo reduce la universalidad del programa, sino que resulta fácil de manipular, ya que quien lo distribuye puede simular que la cantidad de cupos para potenciales beneficiarios que no forman parte del sesgo se ha agotado frente a situaciones en que quien demande el plan no forme parte de su *target*.

-CIII: Edad: Si el intervalo de edades del programa está destinado a prácticamente la totalidad de la población, se le asigna una puntuación de 1. Si el mismo está destinado a aproximadamente la mitad de la misma, se le asigna una puntuación de 2,5. Si el mismo está restringido a un pequeño intervalo de edades, se le asigna una puntuación de 4. Una vez más, el hecho de que el programa esté destinado a una población más acotada reduce su universalidad. Sin embargo, si el intervalo de edades que pueden acceder al beneficio es aproximadamente de la mitad de la totalidad de la población, sigue siendo un programa relativamente amplio. Distinto es el caso donde el intervalo es extremadamente acotado. En ese caso, el plan resulta muy *focalizado*, y como tal merece una puntuación alta.

El hecho de que cada indicador tenga los mismos valores máximos y mínimos implica que cada uno tiene la misma importancia relativa para formar el índice, es decir, cada uno aporta un 20% al valor total del mismo. Los indicadores B, CI, CII y CIII nos dan una idea sobre el grado de

particularismo-universalismo del programa. Cada una de las dimensiones que abarcan dichos indicadores constituye un sesgo de algún tipo, por lo cual sería lógico otorgarle una misma puntuación. En cuanto a quién reparte el programa (indicador A), tiene la misma importancia que el grado de universalismo-particularismo, ya que incluso si el programa tiene un alto grado de universalismo en alguna/s dimensión/es, si quien lo reparte tiene incentivos para distribuirlo sólo entre leales, la aplicación del programa terminará siendo particularista a pesar de sus bajos sesgos, y viceversa: si el programa lo reparte el nivel nacional, pero tiene un diseño muy clientelar, será repartido mayormente entre leales.

Es necesario tener en cuenta que este índice no incluye el presupuesto destinado a cada programa para ponderar su respectiva importancia. Este aspecto fue cobrando mayor importancia con el paso del tiempo, ya que se fueron creando programas tendientes al universalismo con un presupuesto importante. Tal es el caso con la Asignación Universal por Hijo, el programa más universal que se ha creado, al cual se destina un presupuesto de un tamaño sin precedentes (Díaz Langou, Potenza Dal Masetto y Forteza, 2010). Sin embargo, no fue posible encontrar datos de presupuesto desagregado por programa para la totalidad de los planes ni del período, por lo cual no pudo incorporarse esta información al análisis.

A continuación se clasifican los programas sociales para los cuales se encontró información del período 1990-2011 de acuerdo a los criterios mencionados anteriormente.

Clasificación de políticas sociales

Caract. Programa	Quién da las altas y bajas	Tipo de prestación	Sujeto de derecho	Índice de Necesidad de Punteo (INP)
Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS)	ONGs (4 ⁷)	Salario por un trabajo específico (4 ⁶).	Desocupados de larga duración, de baja calificación laboral y mayores de 45 años de edad inscriptos en la Red de Servicios de Empleo (4,5 ⁵).	INP = 38
Programa de Promoción del Empleo Privado (PEP)	Gerencias Regionales de Empleo (2)	Salario por un trabajo específico y capacitación laboral (4).	Desempleados entre 18 y 24 años de edad, con o sin formación previa y mujeres sin límite de edad, inscriptos en los Servicios Públicos y privados adheridos a la Red Nacional de Empleo (6).	INP = 22
Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión (PRONAPAS)	Subsecretaría de Empleo (1)	Salario por un Trabajo específico y capacitación laboral (4).	Trabajadores desocupados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. No pueden ingresar trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo y beneficiarios de jubilaciones o pensiones (6).	INP = 11
Programa Nacional de Forestación Intensiva (FORESTAR)	Gerencias Regionales de Promoción del Empleo y agencias territoriales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2,5)	Salario por un trabajo específico (4)	Desocupados en áreas rurales inscriptos en la Red de Servicios de Empleo (3).	INP = 20

⁵ Valor del INP correspondiente a la suma de los indicadores CI, CII y CIII.

⁶ Valor del INP correspondiente al indicador B.

⁷ Valor del INP correspondiente al indicador A.

Caract.	Quién da las altas y bajas	Tipo de prestación	Sujeto de derecho	Índice de Necesidad de Punteo (INP)
Programa Servicios Comunitarios	Unidad de Aplicación Provincial(*) (2,3)	Salario por un trabajo específico (4)	Desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o seguros de desempleo. Los proyectos presentados deberán incorporar como mínimo un 80% de beneficiarios mujeres, preferentemente jefas de hogar (9).	INP = 32,2
Programa Trabajar	Gerencias Regionales de Promoción del Empleo o, en su defecto, directores regionales (2).	Salario por algún trabajo específico (4).	Desocupados que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo ni participen de otros programas de empleo. Se debe incluir un mínimo de 50% de beneficiarios que sean único sostén familiar con, al menos, 2 personas a cargo de su grupo familiar (9).	INP = 28
Programa Trabajar II	Unidades Regionales de Aprobación del Trabajar II, compuestas de representantes de la Dirección Nacional de Planes de Empleo y Capacitación, Gerentes de Empleo y Capacitación Laboral de las provincias y Directores Regionales (1,5).	Salario por un trabajo específico (4).	Trabajadores desocupados de baja calificación laboral, mayores de 16 años de edad, en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. No deben participar de otros programas de empleo ni pueden encontrarse percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo (6).	INP = 16,5
Programa Proempleo	Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (2).	Salario por un trabajo específico y capacitación laboral (4).	Desocupados de 45 años o más, con carga familiar, que se encuentren sin empleo por un período superior al mes, pertenecientes a regiones, sectores, ramas o empresas que hayan sido declaradas, de acuerdo a los estudios efectuados, en crisis o en proceso de reestructuración (4,5).	INP = 19

(*) compuesta por organismos públicos nacionales con competencias específicas en áreas de salud, educación, servicios sociales comunitarios y de la mujer; ONGs nacionales o internacionales; organismos públicos provinciales con competencia específica designados formalmente por el Poder Ejecutivo Provincial; Confederación General del Trabajo a través de delegaciones regionales; gerentes Regionales de Promoción del Empleo o en su defecto, los Directores Regionales.

Caract. Programa	Quién da las altas y bajas	Tipo de prestación	Sujeto de derecho	Índice de Necesidad de Punteo (INP)
Programa Servicios Comunitarios II	Unidades de Aplicación Provincial, conformadas por gerentes de Empleo y Capacitación Laboral, representantes del gobierno provincial y de los gobiernos municipales y representante del Consejo Nacional de la Mujer (2).	Salario por un trabajo específico (4).	Trabajadores desocupados mayores de 16 años de edad, con baja calificación laboral, pertenecientes a hogares de escasos recursos económicos, que no se encuentren recibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo ni estén participando de otros programas de empleo y/o capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Deberán aprobarse proyectos con un cupo mínimo de 90% de mujeres (9).	INP = 28
Programa Trabajar III	Unidades Regionales de Aprobación del Trabajar III, compuestas de representantes de la Dirección Nacional de Programas de Empleo y Capacitación, los gerentes de Empleo y Capacitación Laboral de las provincias y los directores regionales (1,5).	Salario por un trabajo específico (4).	Trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social que no perciban prestaciones por desempleo ni participen de otros programas sociales (6).	INP = 16,5
Programa Servicios Comunitarios III	Unidades de Aplicación Provincial del Programa, constituidas por el gerente de Empleo y Capacitación Laboral, representantes del gobierno provincial y de los gobiernos municipales y un representante del Consejo Nacional de la Mujer (2).	Salario por un trabajo específico (4).	Trabajadores desocupados mayores de 18, de baja calificación laboral, que no se encuentren percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni participen de programas de empleo y/o capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Deben incorporar como mínimo un 90% de beneficiarias mujeres (9).	INP = 28

Caract. Programa	Quién da las altas y bajas	Tipo de prestación	Sujeto de derecho	Índice de Necesidad de Punteo (INP)
Programa de Empleo Privado para la Industria de la Construcción	Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (1).	Salario por un trabajo específico (4).	Trabajadores desempleados de la industria de la construcción cuyos contratistas o subcontratistas de obras públicas o privadas estén registrados en el marco de la Ley 22.250 (3).	INP = 8
Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)	Consejos Consultivos (3).	Transferencia condicionada de apoyo al ingreso de los hogares (1).	Jefas y jefes de hogar con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad. También podrán incorporarse al plan hogares donde la jefa, concubina o cohabitante del jefe de hogar esté en estado de gravidez (3).	INP = 15
Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS)	ANSeS por medio del programa SIEMPRO-SISFAM, que cruza las bases de datos de acuerdo con los criterios de elegibilidad del programa (1).	Transferencia condicionada de apoyo al ingreso de los hogares (1).	Familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 y embarazadas que no perciben ningún tipo de subsidio económico por parte del Estado ni asignaciones familiares (6).	INP = 8

Caract. Programa	Quién da Las altas y bajas	Tipo de prestación	Sujeto de derecho	Índice de Necesidad de Puneteo (INP)
Programa de Empleo Comunitario (PEC)	Secretaría de Empleo (1).	Salario por un trabajo específico (4).	Trabajadores desocupados mayores de 16 años de edad, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, y que no estén participando de ningún otro programa de empleo y/o capacitación laboral. Tampoco podrán acceder quienes reciban pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de madre de 7 hijos o más, ex combatientes de Islas Malvinas o por razón de invalidez. Sólo puede recibir el beneficio uno de los cónyuges (6).	INP = 11
Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)	Oficina de Empleo Local (3).	Salario por un trabajo específico y capacitación laboral (4).	Trabajadores desocupados mayores de 18 años de edad. Deben tener residencia permanente en el país y encontrarse en búsqueda activa de empleo. Pueden ser beneficiarios de otros programas (3).	INP = 24
Programa de Inserción Laboral (PIL)	Gerencia de Empleo y Capacitación en Laboral y Dirección Nacional de Promoción del Empleo (1,5).	Salario por un trabajo específico y capacitación laboral (4).	Trabajadores desocupados beneficiarios del PIJHD, del PEC y de otras acciones o programas por los que los beneficiarios perciban una ayuda económica mensual no remunerativa a cargo del MTEySS (3).	INP = 12
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT)	Oficinas de Empleo Municipales (3).	Salario por un trabajo específico y capacitación laboral (4).	Jóvenes de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria, se encuentren en situación de desempleo y suscriban un convenio de adhesión con las Oficinas de Empleo Municipales. Los beneficiarios de otros programas de empleo no pueden participar (7,5).	INP = 37,5

Caract. Programa	Quién da las altas y bajas	Tipo de prestación	Sujeto de derecho	Índice de Necesidad de Punteo (INP)
Programa de Ingreso Social Con Trabajo Argentina Trabaja	Oficinas de Empleo Municipales (3).	Salario por trabajo específico (4).	Personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del Programa de Seguridad Alimentaria (6).	INP = 33
Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)	ANSeS (1)	Transferencia condicionada de apoyo al ingreso de los hogares (1)	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad (sin límite de edad cuando se trata de discapacitados), residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24.714 y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas sociales o trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico que perciban un ingreso menor al salario mínimo, vital y móvil. Para recibirla deben ser argentinos nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. Los beneficiarios del PFIS, PJJHD y PEC pasarán directo a recibir la AUH (3).	INP = 5

Fuentes: Infoleg y Abeledo Perrot.

Patrones generales

Esta sección contrasta las hipótesis presentadas anteriormente analizando 3 municipios de cada sección electoral de la provincia de Buenos Aires, más el único municipio de la octava sección. Los resultados obtenidos parecen contrarios a la teoría, ya que permiten mostrar que con el cambio de la política social a favor de una más universal, el retorno electoral del presidente disminuye para el período 1994-2003, pero muestra la tendencia contraria en el período kirchnerista (2003-2011), momento en que se registra una vuelta hacia las políticas particularistas.

En primer lugar, lo que hice fue analizar el impacto de la política social en el retorno electoral de presidente e intendentes. Los cambios en la política social los observé utilizando el INP que creé en la sección anterior. Calculé primero el promedio de INP para cada año sumando los puntajes del mismo correspondientes a los programas que haya habido durante el año y dividiéndolos por la cantidad de los mismos. Lo que deberíamos esperar es que una baja en el INP sólo ocurra en la medida en que el presidente puentee a los intendentes, por lo cual la baja del índice mencionado podría indicar la existencia de cierto conflicto entre ellos.

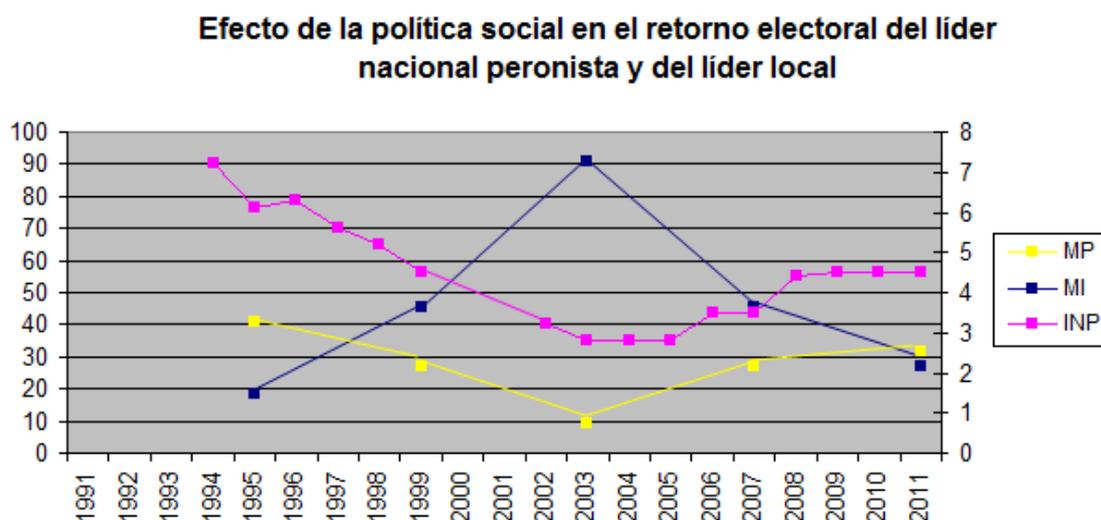
Una vez hecho esto, calculé para cada elección el porcentaje de municipios que presentan un porcentaje de votos significativamente más alto para el presidente (MP) y aquellos que presentan un porcentaje de votos significativamente más alto para el intendente (MI). Defino porcentaje de votos significativamente más alto como 5% o más. El porcentaje restante de municipios corresponde a aquellos que no presentan diferencias significativas entre los votos del presidente e intendente.

Lo que deberíamos esperar es que en la medida en que el INP descienda, el retorno electoral del presidente aumente en relación con el retorno del intendente. La idea detrás de esto es que la baja en la necesidad del presidente de puentear la política social se debe a que el gobierno nacional ya ha modificado la política social a través del lanzamiento de nuevos planes más centralizados y tendientes al universalismo. La consecuencia de este cambio debería ser el aumento del porcentaje de votos del presidente en relación al del intendente debido a que la política social más universalista permite no sólo que el presidente sea quien se lleve el crédito por los beneficios distribuidos en lugar del intendente, sino también que los mismos se repartan predominantemente entre los *swing voters*, en lugar de entre los leales, contribuyendo así a aumentar la base de apoyo al presidente. De esta forma este último puede protegerse de una posible defección del intendente. Esto se traduciría en una baja del porcentaje de municipios en donde el intendente tiene un porcentaje de votos significativamente superior al del presidente y una suba del porcentaje de municipios donde el presidente tiene un porcentaje significativamente superior de votos que el intendente.

Para poder observar el movimiento de estas variables en un mismo gráfico con sólo dos escalas, debí realizar algunos cambios en los valores de las mismas, pero cuidando de no alterar su tendencia. En este sentido, si se divide o multiplica a todos los valores de una variable por un mismo número, se mantiene la relación entre ellos. Esto lo pude hacer ya que lo que nos importa no es el valor absoluto, sino el movimiento que presentan dichas variables. Así, dividí los valores del INP por cuatro.

El gráfico 1, “Efecto de la política social en el retorno electoral del líder nacional peronista”, muestra la información correspondiente.

Gráfico 1



Fuentes: Archivo de la Cámara Nacional Electoral y del Juzgado Federal N°1 de la Plata. Elaboración propia.

Referencias: Índice de Necesidad de Puenteo (INP), porcentaje de municipios que presentan un porcentaje de votos significativamente mayor para el presidente (MP), porcentaje de municipios que presentan un porcentaje de votos significativamente mayor para el intendente (MI), Los valores de MP y MI corresponden al eje vertical izquierdo mientras que los valores del INP corresponden al eje vertical derecho.

El gráfico 1 muestra que por un lado, el INP exhibe una fuerte tendencia a la baja durante el período 1994-2003 que, contrariamente a lo esperado, no fue acompañada por un aumento del retorno electoral del presidente ni por una baja del retorno electoral del intendente; por otro lado, en el período 2003-2011 el INP asciende al tiempo que, contrario a las predicciones de la teoría, el retorno electoral del presidente sube mientras el del intendente baja. En efecto, en el primer período la caída del INP nos muestra un giro hacia políticas más universales, las cuales deberían incrementar el retorno relativo del presidente debido a que le permite tanto controlar la distribución de planes como quedarse con el

crédito que se deriva de ello. Sin embargo, se comprueba la tendencia contraria. En cambio, entre 2003 y 2011 el INP muestra una tendencia a la suba⁸. A este resultado lo acompaña un ascenso del porcentaje de municipios en los cuales el presidente obtuvo un caudal de votos superior al del intendente y una abrupta caída del porcentaje de municipios donde el intendente obtuvo un porcentaje de votos superior al del presidente. En este sentido, los resultados son opuestos a la teoría, ya que coincide el aumento del INP con el aumento del retorno electoral del presidente. En efecto, este crecimiento de los votos del presidente en detrimento de los del intendente merece especial atención, dado que coincidió con el desplazamiento de intendentes que llevaban varios mandatos en gobierno y por lo tanto, eran dueños de un aparato político importante⁹.

Ahora, procederé a analizar los resultados pero teniendo en cuenta las variables de control: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita. Las mismas nos aportan datos acerca de la situación socioeconómica de la población en cada municipio. De acuerdo a la teoría, en la medida en que la situación económica mejora (en el caso del índice NBI, correspondería a una caída del mismo y en el caso del PBG, correspondería a una suba del mismo), distribuir bienes clientelares a cambio de votos se hace más caro, por lo cual se podrían comprar menos votos. En este sentido, resulta menos eficiente realizar políticas clientelares, por lo cual la caída del NBI y la suba del PBG deberían coincidir con un aumento de las políticas universales, y por lo tanto con una disminución del INP.

Como expliqué anteriormente, para poder observar el movimiento de la totalidad de variables en un mismo gráfico con sólo dos escalas, hice algunos cambios en los valores de las mismas, pero sin alterar su tendencia. Esto lo pude hacer ya que lo que nos importa no es el valor absoluto, sino el movimiento que presentan dichas variables. Así, en el caso del PBG per cápita, dividí los valores por 200, en el caso del NBI los dividí por 2 y en el del INP los dividí por 4.

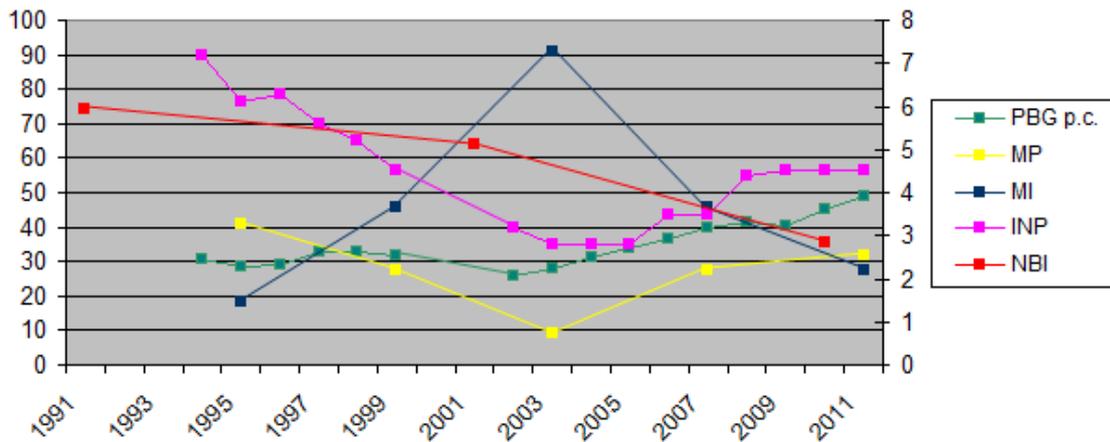
El gráfico 2, “Agregación de todas las variables”, muestra las tendencias para el conjunto de estas variables.

⁸ Es posible, no obstante, que de estar en condiciones de medir el peso de cada uno de los programas de acuerdo a su presupuesto, se hubiese registrado una tendencia en la dirección contraria ya que, como mencioné anteriormente, a la AUH se destinan más fondos que los asignados antes para ningún otro programa (Díaz Langou, Potenza Dal Masetto y Forteza, 2010). Además, aún sin tener en cuenta el presupuesto destinado a cada programa social, los índices obtenidos para este período resultan bajos en comparación con el período precedente.

⁹ Diario El Día, 31/07/2011, *Intendente K cuestionó la estrategia de la Rosada*.

Gráfico 2

Agregación de todas las variables



Fuentes: Archivo de la Cámara Nacional Electoral, del Juzgado Federal N°1 de la Plata, de la Dirección Provincial de Estadísticas y del INDEC. Elaboración propia.

Referencias: Índice de Necesidad de Punteo (INP), porcentaje de municipios que presentan un porcentaje de votos significativamente mayor para el presidente (MP), porcentaje de municipios que presentan un porcentaje de votos significativamente mayor para el intendente (MI), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG p.c.). Los valores de MP, MI y PBG p.c. corresponden al eje vertical izquierdo mientras que los valores del INP y NBI corresponden al eje vertical derecho.

En el gráfico 2, se observa que el NBI baja a lo largo de todo el período. Sin embargo, los datos de este índice se encuentran disponibles para pocos años, por lo cual no podemos observar el cambio año a año para apreciar el estado de la población en los momentos en que se bypassó a los intendentes. Es por ello que he decidido estudiar también la evolución del PBG provincial per cápita junto con el INP año a año para obtener así una idea del nivel de conflictos entre intendentes y presidente.

Los datos sobre PBG provincial per cápita muestran una asociación entre la variación positiva de la situación económica y el encarecimiento del clientelismo durante buena parte del período menemista (1995-1998) y duhaldista (2002-2003), por lo cual se da un giro pro-universalista de la política social. En cambio, durante buena parte del período kirchnerista (2003-2008 y 2009-2011), la variación positiva de la situación económica coincide con un giro hacia políticas más particularistas. Lo que podemos observar en la práctica es que en los períodos 1995-1998 y 2002-2003 la mejora de la situación económica está asociada con un giro de las políticas sociales en dirección al universalismo (que podemos advertir con la baja del INP) -lo cual resulta consistente con la teoría de que el crecimiento económico produce un encarecimiento relativo del clientelismo. Sin embargo, este giro hacia políticas de tipo más universalista no tiene el correlato electoral esperado. En el período

kirchnerista, la mejora de la situación económica debería aumentar los costos de las políticas clientelares y por lo tanto debería ser más eficiente un cambio hacia políticas universalistas. Pero la tendencia que se observa es la contraria. Al mismo tiempo, este giro hacia el particularismo tampoco tiene el correlato electoral esperado, ya que -contrario a la teoría- aumenta el retorno electoral del presidente y disminuye el del intendente.

Estos resultados podrían interpretarse de al menos dos maneras. Por un lado, consistentemente con los modelos de Stokes et al. y Camp, durante el período menemista y duhaldista, los cambios de política social realizados por el presidente no serían suficientes para lograr aumentar su retorno electoral relativo. El nivel de particularismo-clientelismo de la política social sigue permitiendo al intendente comprar votos entre leales para sí mismo, pero no en beneficio del presidente, y en la medida en que transcurre el tiempo el poder del líder local se incrementa como consecuencia del crecimiento de su red social de leales.

Por otro lado, puede argumentarse que la diferente eficacia de la política social nacional sobre los resultados electorales relativos de presidentes e intendentes antes (baja del retorno electoral del presidente y suba del retorno electoral del intendente) y después de 2003 (suba del retorno electoral del presidente y baja del retorno electoral del intendente) podría explicarse por los cambios en los resultados de la política macroeconómica del gobierno nacional. Mientras entre 1995 y 2002 la política macroeconómica produjo primero crecimiento inestable y luego recesión con aumento del desempleo y la pobreza, la política macroeconómica desde 2003 generó los resultados inversos -crecimiento estable con aumento del empleo y caída de la pobreza. En tanto los responsables de la política macroeconómica son los presidentes, y el tipo de política social predominante entre 1995 y 2003, pese al gradual cambio hacia el universalismo, fue más particularista que universalista, los votantes podían diferenciar lo recibido desde el gobierno nacional de lo recibido desde los gobiernos municipales, y castigar al gobierno nacional por los resultados de su política macroeconómica al tiempo que premiaban a los intendentes por los beneficios de política social que ellos distribuían. En cambio, desde 2003, los votantes podían premiar tanto a los presidentes -por la macroeconomía- como a los intendentes -por la distribución de beneficios de política social- por lo cual en este contexto crecería el porcentaje de municipios con mayor voto para presidente que para intendente.

El análisis de los cambios de política social en el corto plazo muestra además que el nivel socioeconómico no puede explicar la dirección de la política social por sí solo. Por ejemplo, mientras en el período 1994-1995 se da una ligera baja del PBG per cápita, lo que debería producir un abaratamiento relativo del clientelismo respecto de los programas tendientes al universalismo, se observa también una baja del INP que indicaría que el presidente puenteó a los intendentes a través de la política social. Este mismo escenario se observa en el período 1998-1999; una vez más el accionar

del presidente contrario a los incentivos derivados de la situación socioeconómica de la población coincide con una elección presidencial. Esto no resulta casual porque el momento en que más importa al presidente que los programas sociales se distribuyan de forma de aumentar la cantidad de población que lo apoya es el momento de las elecciones, ya que como mencioné al comienzo, la primera preferencia del presidente como líder político es mantenerse en el cargo. Estos cambios pro-universalistas de política social inconsistentes con los incentivos socioeconómicos pro-clientelistas en años electorales sugieren que la explicación de las variaciones en el tipo de política social podría radicar en el conflicto entre intendentes y presidente.

Por ello, procederé a analizar los dos casos para los cuales conseguí información sobre esos conflictos, de manera de ilustrar cómo debería ser el análisis. Es posible que si se analizan los resultados de conflictos para todos los municipios de la provincia de Buenos Aires, se obtenga alguno de los resultados de los dos municipios elegidos, pero también es posible que los resultados encontrados en estos dos municipios no resulten representativos de la provincia de Buenos Aires. Lo importante aquí es entender que el análisis de los municipios no confirma ni refuta la teoría, ya que la política social nacional cambiará o no dependiendo de los resultados agregados de los mismos.

Análisis de casos

En este apartado me propongo explorar el potencial impacto de la variable conflicto entre presidente e intendente a través de un estudio de caso de dos municipios de la provincia de Buenos Aires para los cuales tengo información de conflictos: La Plata y Ensenada. Los resultados de este análisis muestran que en la medida en que el conflicto entre intendente y presidente aumenta y los indicadores económicos mejoran, el INP desciende para el período 1994-2003, es decir que la política social se vuelve más universal y centralizada, tal como predice la teoría, pero se da la tendencia contraria en el período 2003-2011, cuando tiene lugar una vuelta al particularismo (que se advierte con la suba del INP). En cuanto al correlato electoral esperado, si bien hay altibajos, el retorno electoral del presidente tiende a la baja, por lo cual la teoría sólo se cumple para el período 2003-2011.

La Plata

En primer lugar, analizaré la relación existente entre conflictos entre intendente y presidente, política social y retorno electoral. Para observar los conflictos y la política social utilizaré los dos índices que creé. En cuanto al retorno electoral del presidente e intendente, lo que hice fue colocar

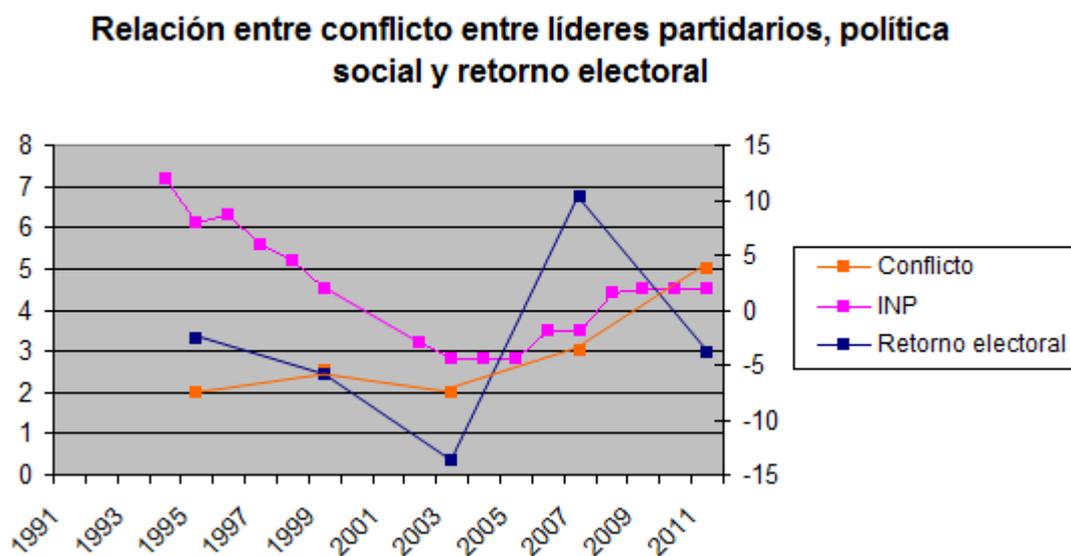
ambos en una variable. En este sentido, resté para cada elección el porcentaje de votos del intendente al porcentaje de votos obtenido por el presidente en el distrito. De esta forma, en la medida en que el presidente reduzca la diferencia de votos con el intendente en su favor, es decir que aumente el porcentaje de votos del primero en relación al porcentaje del segundo, significará que su política está funcionando, y viceversa.

De acuerdo a las predicciones de la teoría, deberíamos esperar que cuando el conflicto entre intendente y presidente aumente, debido a que el intendente se aprovecha de la política social para repartir beneficios a favor de sí mismo pero no del presidente, el presidente puentee la política social existente con una de tipo más universalista y centralizada que le permita quedarse con el crédito y repartir la mayor parte de los recursos entre los *swing voters*, aumentando así su base de apoyo. Esto a su vez, debería causar un crecimiento del retorno electoral del presidente y un estancamiento o decrecimiento del retorno del intendente. De esta forma, la teoría se traduciría en lo siguiente: cuando el índice de conflictos aumente, el INP debería bajar (porque su baja significa que el intendente está siendo puentado) y debería crecer el porcentaje de votos del presidente en relación con el del intendente (variable a la que llamo retorno electoral).

A su vez, para analizar estas tres variables en un mismo gráfico he debido dividir los valores del INP por 4.

El gráfico 3, “Relación entre conflicto entre líderes partidarios, política social y retorno electoral”, muestra los resultados correspondientes para el municipio de La Plata.

Gráfico 3



Fuentes: Archivo de la Cámara Nacional Electoral y del Juzgado Federal N°1 de la Plata. Elaboración propia.

Referencias: Conflicto entre intendente y presidente (Conflicto), Índice de Necesidad de Punteo (INP) y diferencia entre porcentaje de votos al presidente y porcentaje de votos al intendente en el distrito (Retorno electoral). Los valores del INP y de conflicto corresponden al eje vertical izquierdo, mientras que los valores de retorno electoral corresponden al eje vertical derecho.

El gráfico 3 muestra que la teoría se corrobora para el período 1994-2003 pero no para el posterior. Tal como puede observarse, mientras el índice de conflictos tiende a aumentar entre 1994 y 2011, en el período 1994-2003 el INP muestra una tendencia a la baja mientras que en el período 2003-2011 este último índice aumenta. En tanto, el retorno electoral del presidente en comparación con el del intendente exhibe oscilaciones que no acompañan esas tendencias en el primer período pero sí en el segundo¹⁰. En este sentido, en el intervalo 1994-2003, el incremento del conflicto entre intendente y presidente lleva efectivamente al puenteo de la política social por una más universal y por lo tanto un descenso del INP, de manera de poder centralizar y redireccionar la política social hacia otro tipo de beneficiarios: *swing voters*, para así mejorar su caudal electoral. Sin embargo, se observa que este cambio en la dirección de la política social empeora el porcentaje de votos del presidente respecto del porcentaje del intendente. Por otro lado, a partir de 2003, a pesar del continuo incremento del nivel de conflicto entre presidente e intendente, la política social adquiere una orientación contraria a la que supone la teoría. En este sentido, se da una tendencia de vuelta a políticas particularistas que se evidencia con el gradual aumento del INP. Asimismo, la tendencia al incremento de la diferencia entre porcentaje de votos del presidente e intendente que se observa en este período se corresponde con la teoría, ya que como resultado del incremento del caudal de políticas particularistas, se espera que el porcentaje de votos del presidente empeore respecto de los votos del intendente.

En cuanto al conflicto en 2003, deberíamos esperar que el conflicto descienda un poco, ya que por dos años la administración nacional permaneció en manos de la Alianza (1999-2001) y cuando Duhalde llegó al poder no lo hizo vía elecciones, por lo que el comportamiento de los intendentes resultaría difícil de observar. Las primeras elecciones luego del gobierno de la Alianza se celebraron en 2003, cuando Duhalde le cedió la maquinaria partidaria a Néstor Kirchner.

¹⁰ Como señalamos en la sección anterior, es cierto que durante el período 2003-2011 el INP presenta una tendencia a la suba, pero resulta vital considerar dos cuestiones. En primer lugar, que a pesar de la suba del INP, los valores obtenidos se encuentran entre los más bajos del período total observado; en segundo lugar, que por limitaciones de información resultó imposible rastrear el presupuesto desagregado para cada programa, dato de gran importancia para ponderar el peso de cada uno de los programas sociales. A pesar de ello, sabemos que la AUH demandó un presupuesto sin precedentes en la historia de políticas sociales y que el mismo aumentó durante los años que le siguieron al 2009, por lo cual se puede inferir que de contar con dicha información, el INP hubiese mostrado una fuerte tendencia a la caída en el período 2003-2011.

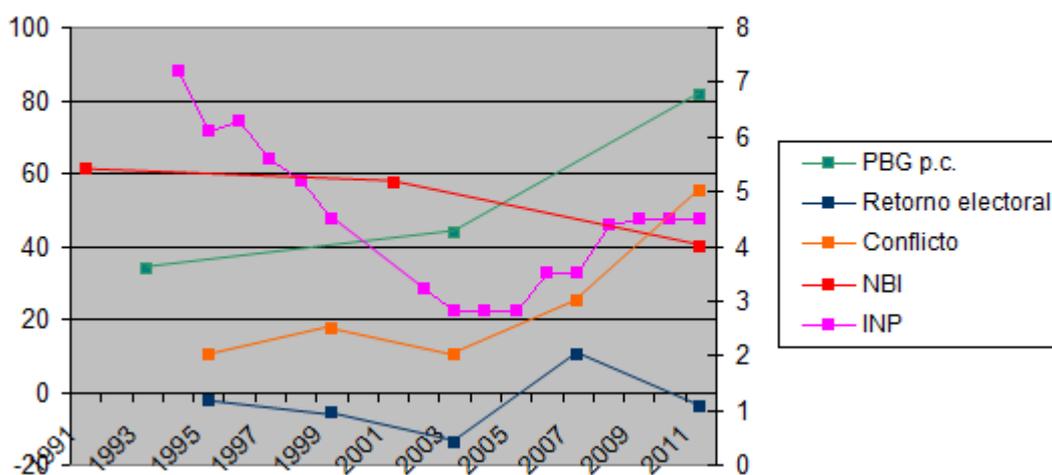
A continuación, procederé a analizar los resultados pero teniendo en cuenta también las variables de control: NBI y PBG per cápita desagregado por municipio para La Plata. Como expliqué en la sección anterior, dichos datos nos informan acerca del estado de la situación socioeconómica en dicho municipio. En la medida en que ésta mejora, el clientelismo se encarece respecto de las políticas tendientes al universalismo. En consecuencia, la caída del NBI y la subida del PBG per cápita deberían coincidir con un giro hacia el universalismo y su consecuente caída del INP.

Una vez más, para observar el movimiento de todas las variables en un mismo gráfico he tenido que dividir el PBG per cápita por 200, el NBI por dos y el INP por 4.

El gráfico 4, “Agregación de todas las variables”, muestra los resultados correspondientes en La Plata.

Gráfico 4

Agregación de todas las variables



Fuentes: Archivo de la Cámara Nacional Electoral, del Juzgado Federal N°1 de la Plata, de la Dirección Provincial de Estadísticas y del INDEC. Elaboración propia¹¹.

Referencias: Conflicto entre intendente y presidente (Conflicto), Índice de Necesidad de Punteo (INP), diferencia entre porcentaje de votos al presidente y porcentaje de votos al intendente en el distrito (Retorno electoral), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Producto Bruto Geográfico desagregado para La Plata per cápita (PBG p.c.). Los valores de retorno electoral y PBG p.c. corresponden al eje vertical izquierdo, mientras que los valores de conflicto, INP y NBI corresponden al eje vertical derecho.

¹¹ Para la construcción del PBG desagregado per cápita de 1993 dividí el PBG desagregado por la población de cada municipio. Para construir el PBG desagregado per cápita de 2003, primero deflacté el PBG de 2003, de forma de llevarlo a pesos de 1993 mediante el deflactor provisto por el FMI para dicho año y luego lo dividí por la cantidad de población. Luego de 2003, no se encuentran datos para PBG desagregado por municipio, por lo que hice una estimación en base al crecimiento del PBG provincial en el período 2003-2011 y luego lo dividí por la cantidad de población.

En el gráfico 4 se muestra que a pesar de que el aumento del conflicto, el aumento del PBG per cápita y la disminución del NBI deberían derivar en un giro de la política social hacia el universalismo a lo largo de todo el período, esto sólo se da hasta 2003. En tanto el retorno electoral, los resultados esperados sólo se obtienen en el período 2003-2011. En la práctica, se observa que los valores del NBI y del PBG per cápita mejoran, es decir, que el NBI baja a lo largo de todo el período y el PBG per cápita asciende. Seguramente, ambos indicadores deben haber tenido altibajos, ya que en la primera parte de los 1990s hubo una mejora económica producto del fin de la hiperinflación, que fue seguida por una baja durante el Efecto Tequila entre 1994 y 1995, una mejora post-crisis, una caída con la crisis de 2001 y un repunte post-crisis en 2003. Sin embargo, la tendencia general muestra una mejora de los indicadores sociales. Esto último implica, como mencionábamos antes, que aumente el costo de la compra de votos y por lo tanto, el clientelismo presente un encarecimiento relativo respecto del universalismo. El resultado de esto sería un cambio en la política social hacia programas tendientes al universalismo en detrimento de los programas clientelares, y por lo tanto una baja en el deseo de punteo de los intendentes porque ya se los ha bypassado con este cambio de la política social. También, debemos agregar la variable conflictos entre intendente y presidente, la cual presenta una tendencia a la suba a lo largo de todo el período. Es decir que esta variable, al igual que las variables socioeconómicas, debería producir incentivos para un cambio hacia una política social más universalista. Se observa una tendencia al giro hacia políticas universalistas en el período 1994-2003 - de acuerdo con la teoría- y una vuelta al clientelismo en el período 2003-2011¹². En tanto el retorno electoral, a lo largo de la serie completa se da un empeoramiento del mismo. En consecuencia, los resultados no se corresponden con la teoría en el período 1994-2003, ya que la tendencia pro-universalismo debería dar por resultado un aumento del retorno electoral del presidente en comparación con el del intendente. En efecto, durante el primer período, el porcentaje de votos del presidente no sólo empeoró en relación al porcentaje de votos del intendente, sino que se profundizó esta tendencia a medida que transcurría el tiempo. Sin embargo, sí se corrobora la teoría en el período posterior a 2003, ya que el giro hacia políticas más particularistas da por resultado un empeoramiento del retorno electoral del presidente en relación con el del intendente que se profundiza en el tiempo.

¹² No obstante, como mencionamos antes, durante esta segunda parte no sólo el aumento fue pequeño, sino que el presupuesto destinado a programas universales aumentó tanto, que si pudiéramos tenerlo en cuenta en el índice, este último bajaría mucho, por lo cual el giro hacia políticas universales debería profundizarse en esta segunda parte del período.

Ensenada

Para el análisis de este municipio, utilizaré el mismo método que usé para La Plata. En primer lugar, estudiaré la relación entre conflicto entre intendente y presidente, política social y retorno electoral. Para observar los conflictos y la política social usaré los índices que creé. En tanto retorno electoral de líder local y líder nacional, al igual que en el caso de La Plata, colocaré los retornos de ambos en una misma variable. De esta forma, puede analizarse la diferencia entre el porcentaje de votos que sacó el presidente y el intendente en dicho distrito. En la medida en que la diferencia de porcentaje entre ellos se achica, el presidente mejora su retorno electoral respecto del intendente.

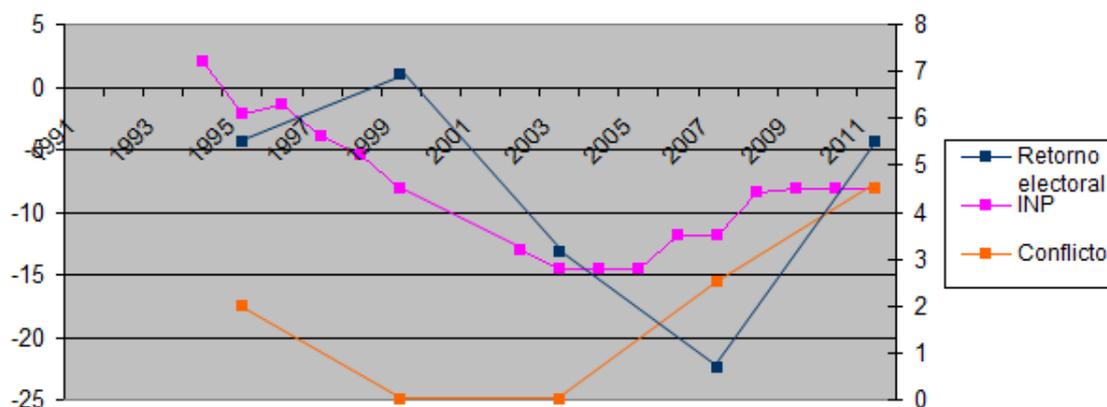
La teoría predice que si el conflicto entre presidente e intendente incrementa a causa del aprovechamiento del segundo de la política social para construir apoyo en su favor pero no del presidente, el presidente hará un cambio de la política social hacia programas más universalistas y centralizados. Este cambio permitirá al presidente retener el crédito de los programas y canalizar su distribución hacia los *swing voters*, de manera de ampliar su base electoral. Dicha consecuencia debería repercutir en el porcentaje de votos, aumentando el porcentaje del presidente en relación con el del intendente. En este sentido, deberíamos esperar que cuando el índice de conflictos ascienda, el INP descienda porque el intendente estaría siendo *bypasado*. La consecuencia de esto sería un aumento del retorno del presidente en comparación al del intendente (variable que llamé retorno electoral).

Para analizar estas tres variables en el mismo gráfico, dividí los valores del INP por 4.

El gráfico 5, “Relación entre conflicto entre líderes partidarios, política social y retorno electoral”, muestra la información correspondiente para Ensenada.

Gráfico 5

Relación entre conflicto entre líderes partidarios, política social y retorno electoral



Fuentes: Archivo de Cámara Nacional Electoral y Juzgado federal N°1 de La Plata.

Referencias: Conflicto entre intendente y presidente (Conflicto), Índice de Necesidad de Punteo (INP) y diferencia entre porcentaje de votos al presidente y porcentaje de votos al intendente en el distrito (Retorno electoral). Los valores de retorno electoral corresponden al eje vertical izquierdo, mientras que los valores de conflicto e INP corresponden al eje vertical derecho.

En el gráfico 5 puede observarse que el índice de conflictos muestra una tendencia a la suba para la totalidad del período (1994-2011) seguida por un aumento de las políticas universales en el caso del período 1994-2003 -y por lo tanto correspondiente con la teoría- y por un giro hacia el particularismo a partir de 2003 -contrario a las predicciones de la teoría. En el retorno electoral se registra una tendencia al empeoramiento del porcentaje de votos del presidente en relación con el del intendente, lo cual se corresponde con la teoría sólo en el período 2003-2011. El movimiento de la variable conflictos entre intendente y presidente se corresponde con las predicciones de la teoría, las cuales sostienen que con el paso del tiempo, el líder local construye una red de leales de mayor tamaño que le permite exigir más recursos al partido y amenazar con defecionar en caso de no obtenerlos. Esta nueva distribución de recursos puede atentar contra el mismo partido, ya que no podrá expandir tanto su apoyo entre los *swing voters* que necesita.

En cuanto al descenso del nivel de conflictos de 2003, es esperable porque entre la presidencia de Duhalde y la de Menem hay una presidencia no peronista, por lo cual resulta más difícil observar el comportamiento de los intendentes. Además, Duhalde no llega al poder vía elecciones, por lo cual tampoco podemos observar su comportamiento. Sin ver el comportamiento, hay menos razones para conflicto entre intendente y líder nacional.

En cuanto a la política social, al tiempo que se observa una escalada en los conflictos, también se ve un descenso del INP hasta 2003, es decir que el presidente ha redireccionado los programas sociales con otros más universales y centralizados a lo largo del tiempo. En cambio, en el período 2003-2011, la tendencia cambia, y por lo tanto no se corrobora la teoría. En efecto, al aumento del conflicto no le sigue una disminución del INP, sino que se obtiene el resultado contrario¹³. Asimismo, aunque con altibajos, la diferencia entre el porcentaje de votos obtenido por el presidente y el obtenido por el intendente se incrementa en la medida en que transcurre el tiempo, es decir que el retorno electoral del presidente empeora con los años. Este resultado coincide con la teoría para el período 2003-2011, pero no para el anterior, ya que la política social más universalista debería aumentar el retorno electoral del presidente y la particularista debería disminuir el valor de dicha variable.

¹³ Empero, como dije antes, si se pudiese incorporar al índice el presupuesto destinado a cada programa, se debería observar una caída del INP, y por lo tanto, la teoría se cumpliría en este caso también.

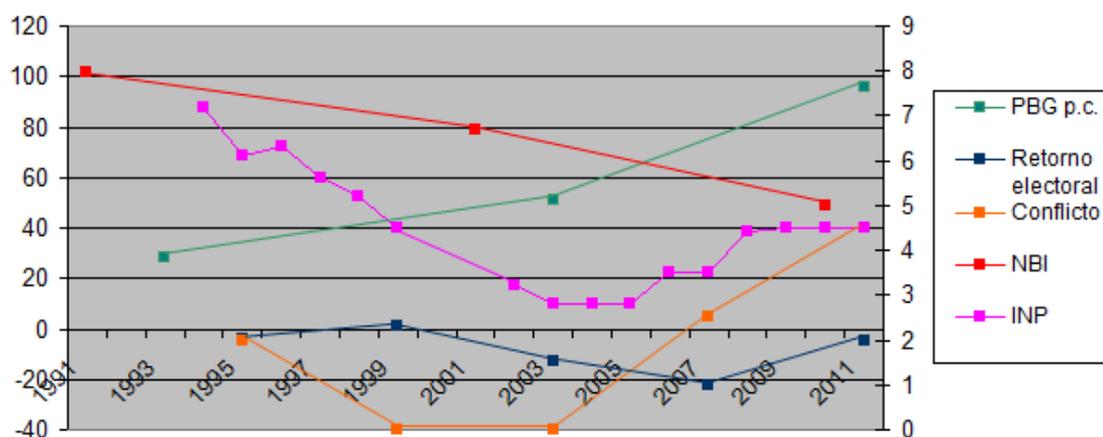
A continuación pasaré al análisis de todas las variables agregadas, incluyendo las de control: NBI y PBG per cápita desagregado por municipio para Ensenada. De acuerdo a la teoría, en la medida en que dichas variables mejoran, es decir que el PBG per cápita asciende y el NBI desciende, el costo del clientelismo aumentará, por lo cual las políticas sociales deberían presentar un cambio a favor del universalismo y en consecuencia, deberíamos observar una caída del INP.

Para observar el movimiento de todas las variables en un mismo gráfico he tenido que modificar sus valores, pero con cuidado de conservar su tendencia. En este sentido, dividí cada uno de los valores del PBG per cápita por 600, los del NBI por dos y los del INP por 4.

El gráfico 6, “Agregación de todas las variables”, presenta la información correspondiente para el municipio de Ensenada.

Gráfico 6

Agregación de todas las variables



Fuentes: Archivo de la Cámara Nacional Electoral, del Juzgado Federal N°1 de la Plata, de la Dirección Provincial de Estadísticas y del INDEC. Elaboración propia¹⁴.

Referencias: Conflicto entre intendente y presidente (Conflicto), Índice de Necesidad de Puenteo (INP), diferencia entre porcentaje de votos al presidente y porcentaje de votos al intendente (Retorno electoral), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Producto Bruto Geográfico desagregado para Ensenada per cápita (PBG p.c.). Los valores de retorno electoral y PBG p.c. corresponden al eje vertical izquierdo, mientras que los valores de conflicto, INP y NBI corresponden al eje vertical derecho.

¹⁴ Para la construcción del PBG desagregado per cápita de 1993 dividí el PBG desagregado por la población de cada municipio. Para construir el PBG desagregado per cápita de 2003, primero deflacté el PBG de 2003, de forma de llevarlo a pesos de 1993 mediante el deflactor provisto por el FMI para dicho año y luego lo dividí por la cantidad de población. Luego de 2003, no se encuentran datos para PBG desagregado por municipio, por lo que hice una estimación en base al crecimiento del PBG provincial en el período 2003-2011 y luego lo dividí por la cantidad de población.

El gráfico 6 muestra que a pesar de que el aumento del conflicto, el aumento del PBG per capita y la disminución del NBI deberían derivar en un giro de la política social hacia el universalismo a lo largo de todo el período, esto sólo se da hasta 2003. En tanto el retorno electoral, los resultados esperados sólo se obtienen en el período 2003-2011. En la práctica, puede observarse una mejora de ambos índices, es decir, una caída del NBI y una suba del PBG per cápita. Es cierto que probablemente ambos índices hayan presentado altibajos a lo largo del período, pero el objetivo aquí es analizar la tendencia general, y ésta muestra una profunda mejora. Dicha mejora, de acuerdo a la teoría, debería contribuir a un encarecimiento relativo del clientelismo que lleve a políticas más universales, que deberían causar la baja del deseo del presidente de puentear la política social. Si agregamos la tendencia a la suba de conflictos entre intendente y presidente, podríamos decir que las tres variables deberían causar un cambio de la política social hacia el universalismo. Como dije anteriormente, esta tendencia al universalismo se verifica en el período 1994-2003 con la caída del INP, pero no en el período que va de 2003 a 2011¹⁵. En cuanto al retorno electoral del líder nacional, aunque con altibajos, hay una tendencia a que el mismo decrezca en relación al del intendente. Este resultado es esperable sólo para el período 2003-2011, ya que las políticas particularistas -de acuerdo a la teoría- deberían causar una baja del retorno electoral del presidente en comparación con el del intendente dado que este último se aprovecha de los programas sociales para construir apoyo para sí mismo.

¹⁵ Empero, aquí es necesario tener en cuenta dos factores. Por un lado, los valores que asume el INP en esta segunda parte del período de estudio están entre los más bajos. En cuanto a los últimos tres años, el valor elevado que presenta dicho índice se debe a la imposibilidad de poder incorporar el presupuesto destinado a cada programa. En efecto, ha recibido un presupuesto como nunca antes ha recibido ningún otro programa (Díaz Langou, Dal Masetto y Forteza, 2010). Y dicho presupuesto se ha incrementado con el correr del tiempo. Teniendo todo esto en cuenta, el INP debería tener una tendencia a la baja a lo largo de todo el período.

Conclusiones

A menudo se estudia al Peronismo bajo una mirada sociológica según la cual las bases peronistas se caracterizan por un comportamiento electoral homogéneo de apoyo frente a los cambios en la política social. Por otro lado, dentro de la aproximación de la economía política, surgió una literatura que defiende la tesis según la cual la política social modifica el comportamiento de los votantes. Este trabajo muestra cómo los cambios en la política social incidieron en la variación del voto peronista a lo largo del período 1990-2011 en la provincia de Buenos Aires.

La investigación mostró que los resultados agregados de los municipios no se corresponden con la teoría, ya que en el período (1990-2003) en que la política social gira hacia el universalismo, el retorno electoral del presidente disminuye y aumenta el del intendente; y durante el período en que la política gira hacia el particularismo (2003-2011), el porcentaje de votos del líder nacional aumenta al tiempo que disminuye el porcentaje de votos del líder local.

Asimismo, en ciertos intervalos del período de estudio se combinaron una baja del INP y un descenso de los indicadores del nivel socioeconómico (PBG per cápita y NBI). Este descenso de los indicadores socioeconómicos abarataría el uso de políticas sociales clientelares. Sin embargo, la baja del índice de necesidad de puenteo (INP) señala lo contrario: que el presidente puenteó la política social clientelar con programas más tendientes al universalismo. Esto sugiere que la variación en el INP no puede ser explicada sólo por el nivel socioeconómico. Podría ser el conflicto entre líder local y nacional quien explique este resultado.

Con esto en mente, analicé cómo las variables socioeconómicas y el conflicto entre intendente y presidente se combinan para dar por resultado una determinada configuración del portfolio de políticas sociales y cómo dicho portfolio afecta el retorno electoral de presidente e intendente en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: La Plata y Ensenada. De acuerdo a los resultados obtenidos, tal como predice la teoría, durante el período 1990-2003 en la medida en que el conflicto entre presidente e intendente aumenta y mejoran los indicadores económicos, la política social tiene un componente de universalismo cada vez mayor. No obstante, contrario a las predicciones de la teoría, esto no se traduce en un mayor retorno electoral para el presidente. En cuanto al período 2003-2011, a pesar de los incentivos derivados del constante aumento del conflicto entre presidente e intendente y la persistente mejora de los indicadores económicos, la política social presenta un giro hacia el particularismo -contrario a las expectativas de la teoría. Sin embargo, en este caso los resultados electorales sí se corresponden con la teoría, ya que un aumento de los programas particularistas, debería disminuir el retorno electoral del presidente. Obviamente, este es el caso de dos municipios y es posible que sean *outliers* dentro de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Creo que una razón importante de porqué los hallazgos no se corresponden con la teoría radica en una limitación del INP: la ausencia de ponderación de los programas en relación al presupuesto destinado a cada uno de ellos debido a la falta de información pública acerca del presupuesto desagregado para cada uno de los planes mencionados. Dicho inconveniente coloca en pie de igualdad a todos los programas, pese a que se conoce que algunos, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y la Asignación Universal por Hijo (AUH), tuvieron un presupuesto enorme que les permitió tener una cobertura sin precedentes para el momento en que cada uno de ellos fue creado (Diaz Langou, Potenza Dal Masetto, Forteza, 2010). Si esto hubiese sido posible, probablemente el INP hubiese mostrado una tendencia a la baja a lo largo de la totalidad del período.

Por otro lado, una explicación alternativa que podría dar cuenta de los resultados encontrados en la agregación de municipios es la variación en los resultados de la política macroeconómica del gobierno nacional. En efecto, el hecho de que muchas veces el ministro de economía fuese tan o incluso más importante que el presidente en Argentina, revela la importancia del voto de bolsillo. En este sentido, durante el período 1995-2002, hubo una primera etapa de crecimiento inestable y una segunda de recesión con empeoramiento de los indicadores de pobreza y desempleo. Asimismo, pese a los ligeros cambios en la política social en dirección al universalismo, la política social fue más particularista que universalista. Siguiendo este razonamiento, dado que la macroeconomía es competencia del presidente, los votantes podían diferenciar entre macroeconomía y política social, por lo que castigaban al presidente en elecciones por la primera y premiaban a los intendentes por los beneficios derivados de la segunda. En cambio, a partir de 2003, el crecimiento estable sumado a la suba del empleo y caída de la pobreza, permitió que los votantes premiaran al presidente con su voto, al tiempo que premiaban al intendente por los recursos distribuidos de la política social. Así, el porcentaje de municipios con mayor voto para presidente crecería sobre el porcentaje de municipios con mayor voto para intendente.

Otra explicación alternativa podría ser la influencia de las ideas de los organismos multilaterales, financiadores de gran parte de la política social. En general, éstos tienen una idea más liberal de la política social, es decir que los planes sociales deben focalizarse en aquellos que pueden probar que realmente necesitan de la ayuda estatal (Esping-Andersen, 1990). En este sentido, rechazan las políticas universales, dado que las consideran distorsionadores del accionar del mercado. Esto podría explicar los altos valores del INP en ciertos intervalos del período de estudio.

Finalmente, en conexión a mi trabajo, se abren algunas preguntas para próximas investigaciones. En primer lugar, cómo modificaría los resultados de la investigación la incorporación de la variable movilización social. La misma actúa sobre los incentivos de los punteros para romper relaciones con el líder nacional. Los movimientos sociales demandan planes sociales para sus

integrantes, cuyos diseños institucionales dejan espacio suficiente para políticas clientelares (Garay, 2007). Si el gobierno les da dinero, el mismo compete con los punteros locales. En respuesta a ello, estos últimos intentarán aumentar su retorno electoral para demostrar su importancia para aumentar dicho caudal. El líder nacional responderá a esta actitud con una política universal, contribuyendo así a mejorar su retorno electoral. En segundo lugar, qué resultados se obtendrían si se replica este trabajo para una cantidad significativa de municipios, de modo de poder verificar si en efecto, la teoría se cumple o no en la provincia.

Anexo*Porcentaje de votos para presidente (P) e intendente (I) desagregado por municipio*

Distrito	Sección	1995 P	1995 I	1999 P	1999 I	2003 P	2003 I	2007 P	2007 I	2011 P	2011 I
Mercedes	1	45,57	45,98	37,85	42,69	22,5	44,62	37,32	33,58	50,54	40,93
Merlo	1	59,29	58,06	54,04	46,02	23,99	42,33	52,71	44,15	64,56	47,89
T. de Febrero	1	50,14	49,84	38,13	36,36	27,65	49,71	41,31	48,21	48,91	45,36
Pergamino	2	46,33	37,64	36,44	28,3	14,08	37,44	39,24	35,31	43,28	51,8
San Nicolás	2	42,15	47,93	33,89	32,05	23,41	16,71	53,11	38,87	53,63	26,06
Rojas	2	45,85	46,95	33,81	54,88	19,98	28,45	34,5	38,66	34,06	19,77
Ensenada	3	47,66	51,99	43,15	42,18	22,29	35,44	36,41	58,93	52,49	56,95
F. Varela	3	60,92	58,19	56,58	33,97	32,59	40,03	51,42	50,82	70,32	50,58
Berisso	3	51,14	43,7	52,73	36,34	25,88	45,2	39,24	29,6	49,67	46,71
T. Lauquen	4	47,69	60,02	35,04	61,97	18,92	29,45	37,3	40,07	45,47	50,55
Bragado	4	47,84	44,44	38,91	61,54	20,51	49,37	41,9	46,24	50,93	57,2
Alberti	4	50,31	49,32	44,41	49,59	27,49	44,89	41,25	51,1	46,53	50,02
Tandil	5	52,87	37,66	34,8	29,26	19,13	7,7	36,25	53,72	44,6	49,53
Castelli	5	48,89	36,92	37,34	28,48	21,04	54	43,72	32,71	49,11	31,58
Tordillo	5	49,53	46,81	47,33	45,53	27,79	36,8	48,01	61,97	54,65	69,06
A. Alsina	6	50,86	45,72	47,97	50,37	34,49	53,86	37,73	47,88	36,72	39,03
B. Blanca	6	50,46	55,14	31,33	56,06	15,85	31,67	29,7	37,32	43,64	44,3
T. Arroyos	6	52,24	33,98	34,74	43,81	28,4	39,87	36,28	56,53	52,12	49,99
Olavarría	7	55,36	50,62	35,23	55,3	14,99	49,13	41,57	35,82	52,68	51,88
Tapalqué	7	57,78	40,97	51,48	45,66	28,45	61,33	36,39	41,14	52,5	59,67
Azul	7	48,96	39,44	37,68	34,8	15,59	57,77	31,28	42,84	47,82	35,73
La Plata	8	45,28	47,92	32,85	38,79	18,52	32,25	31,22	21,01	41,47	45,32

Fuente: Archivo de Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y del Juzgado Federal N°1 de La Plata. Elaboración propia.

Producto Bruto Geográfico per cápita e Índice de Necesidad de Punteo (INP) por año

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2003
PBG p.c	6094,60	5699,86	5833,19	6541,18	6567,08	6324,83	5160,72	5611,91
INP	29,1	24,7	25,5	22,6	21,7	17,7	13,16	11,3

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PBG p.c.	6238,38	6813,52	7318,04	7938,36	8324,37	8085,16	9014,39	9793,70
INP	11,3	11,3	14,0	14,0	17,9	18,1	18,1	18,1

Fuente: Instituto Nacional De Estadística y Censos y Dirección Provincial Estadística. Los datos de PBG p.c. se encuentran en pesos de 1993. Elaboración propia.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas desagregado por municipio

Distrito	Sección	NBI hogares 1991	NBI hogares 2001	NBI hogares 2010
Mercedes	1	9,1	7,8	5
Merlo	1	22	19,8	11
Tres de Febrero	1	9,7	7,6	4
Pergamino	2	9,4	8,5	4
San Nicolás	2	12,9	11,1	6
Rojas	2	9,5	8	4
Ensenada	3	15,9	13,4	10
Florencio Varela	3	28	26,7	17
Berisso	3	16	14,4	11
Trenque Lauquen	4	8,4	7,6	3
Bragado	4	9,2	7,4	4
Alberti	4	7,2	6,2	2
Tandil	5	9,9	7	4
Castelli	5	11,8	10	4
Tordillo	5	14,3	14	8
Adolfo Alsina	6	9,5	8,7	3
Bahía Blanca	6	9,7	6,9	4
Tres Arroyos	6	8,3	6,4	3
Olavarría	7	8,5	7	3
Tapalqué	7	12	8,2	3
Azul	7	9,7	7,9	4
La Plata	8	10,8	10,3	8

Fuente: Instituto Nacional De Estadística y Censos. Elaboración propia.

Producto Bruto Geográfico per cápita desagregado por municipio

Distrito	Sección	PBG 1993	PBG 2003	PBG 2011
Mercedes	1	5,81	4,72	8,82
Merlo	1	5,48	4,54	8,49
Tres de Febrero	1	6,93	6,45	12,06
Pergamino	2	6,35	8	14,96
San Nicolás	2	5,69	6,18	11,55
Rojas	2	8,29	13,7	25,62
Ensenada	3	16,92	30,66	57,34
Florencio Varela	3	4,04	3,1	5,79
Berisso	3	3,44	4,03	7,53
Trenque Lauquen	4	7,46	10,6	19,82
Bragado	4	4,87	6,77	12,66
Alberti	4	6,73	10,56	19,75
Tandil	5	6,48	8,07	15,09
Castelli	5	6,09	6,39	11,95
Tordillo	5	6,94	9,70	18,14
Adolfo Alsina	6	8,87	11,62	21,73
Bahía Blanca	6	7,45	7,04	13,16
Tres Arroyos	6	6,54	9,37	17,52
Olavarría	7	7,77	7,36	13,76
Tapalqué	7	5,12	6,66	12,45
Azul	7	6,47	7,85	14,68
La Plata	8	6,73	8,72	16,3

Fuente: Instituto Nacional De Estadística y Censos y Dirección Provincial de Estadística. Los datos se encuentran en miles de pesos de 1993¹⁶. Elaboración propia.

¹⁶ Para la construcción del PBG desagregado per cápita de 1993 dividí el PBG desagregado por la población de cada municipio. Para construir el PBG desagregado per cápita de 2003, primero deflacté el PBG de 2003, de forma de llevarlo a pesos de 1993 mediante el deflactor provisto por el FMI para dicho año y luego lo dividí por la cantidad de población. Luego de 2003, no se encuentran datos para PBG desagregado por municipio, por lo que hice una estimación en base al crecimiento del PBG provincial en el período 2003-2011 y luego lo dividí por la cantidad de población.

Bibliografía

Auyero, J. (2000). “Cultura Política, Destitución Social y Clientelismo en Buenos Aires: Un Estudio Etnográfico” en *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, Svampa, M. Biblos, Buenos Aires.

Camp, E. (2011). “Throwing a Wrench into the Machine.” Paper presentado en 2010 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.

Chubb, J. (1982). *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy*. Cambridge University Press, New York.

Cingolani, M., Mazzalay V. y Nazareno, M. (2006). “Distribución de Recursos Provinciales entre Gobiernos Locales: Condicionantes y Consecuencias Electorales.” Trabajo presentado en el VIII Seminario nacional de la RedMuni Viedma, Río Negro, Argentina.

Cox, G. (2006). “Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics.” Paper presentado en la Conference on Representation and Popular Rule, Yale University.

Cox, G. y McCubbins, M. (1986). Electoral Politics as Redistributive Game en *The Journal of Politics*, 42, 2: 370-389.

Díaz Langou, G., Potenza Dal Masetto, F. y Forteza, P. (2010). “Los Principales Programas Nacionales de Protección Social. Estudio sobre las Variables Político-Institucionales en la Gestión.” Documento de Trabajo N°45, CIPPEC, Buenos Aires.

Dixit, A. y Londregan, J. (1996). “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics.” en *Journal of Politics* 58, no.4: 1132-55.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.

Fenwick, T. (2009). “Avoiding Governors. The Success of Bolsa Familia”. *Latin American Research Review*, vol. 44, no. 1: 102-131.

Filgueira, F., Molina, C., Papadópolos, J. y Tobar, F. (2006). *Universalismo Básico: Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida en América Latina* en ed. Carlos g Molina, *Universalismo Básico: Una Nueva Política Social para América Latina*, México: BID/ Editorial Planeta, Washington D.C.: 19-55.

Fondo Monetario Internacional (2013). “Report for Selected Countries and Subjects”.

Información obtenida de:

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?sy=1990&ey=2011&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=26&pr1.y=9&c=213&s=NGDP_D&grp=0&a=

Garay, C. (2007). “Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina” en *Politics and Society*, 35, 2.

Gerber, A., Green, D. y Schachar, R. (2003). “Voting May be Habit-forming: Evidence from a Randomized Field Experiment” en *American Journal of Political Science* 47:540-550.

Hunter, W. y Power, T. (2007). “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy and the Brazilian Elections of 2006” en *Latin American Politics and Society* 49: 1, 1-30.

Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). “Citizen-politician linkages: an introduction” en *Patrons, Clients and Policies*, Kitschelt, H. y Wilkinson, S. Cambridge University Press, Cambridge.

Lindbeck, A. y Weibull, J. (1987). “Blanced Budget redistribution and the Outcome of Political Competition” en *Public Choice* 52: 273-97.

Lodola, G. y Seligson, M. (2011). “Capítulo IX: Clientelismo y Compra de Votos” en *Cultura Política de la Democracia en Argentina, 2010*.

Magaloni, B., Díaz Cayeros, A. y Estévez, F. (2007). “The Erosion of party Hegemony, Clientelism and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico” Mimeo, University of Standford.

Nichter, S. (2008). “Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot” en *American Political Science Review* 102, 1: 19-31.

- Remmer, K. y Gélinau, F. (2003). "Subnational Electoral Choice. Economic and referendum Voting in Argentina, 1983-1999" en *Comparative Political Studies*, Vol. 36 No. 7: 801-821.
- Robinson, J. y verdier, T. (2003). "The Political Economy of Clientelism". University of California, Berkeley.
- Scott, J. (1972). "Patron-client Politics and Political Change in Southern Asia." en *American Political Science Review*, 66: 91-113.
- Stokes, S. (2005). "Perverse Accountability: a Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." en *American Political Science Review*, 99: 315-325.
- Stokes, S. y Boix, C. (2007). "Political Clientelism" en *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, ed. Boix, C., Stokes, S. Oxford University Press, New York. 604-27.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2012). "Brokers, Voters and Clientelism." New Haven, manuscripto.
- Wilson, J. y Balnfield, E. (1963). *City Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.