



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

Master en Servicios Públicos y Políticas Sociales 2012/13

Facultad de Sociología y Comunicación

Trabajo de Fin de Master: “Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina: ¿”Inversión social” con ganancias político electorales? El caso de la AUH y el Bono Juancito Pinto”

Orientación: Profesional

Tutor: Salvador Santiuste Cué

Alumna: Cecilia C. Serravalle Galán

Fecha: 27 de junio de 2013

Email: cserravalle@usal.es

**Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina:
¿"Inversión social" con ganancias político electorales?
El caso de la AUH y el Bono Juancito Pinto**

"...Un compromiso social para la libertad del individuo debe implicar que se de importancia al objetivo de aumentar la capacidad que diferentes personas poseen efectivamente y la elección entre diferentes sistemas de organización social debe responder a su aptitud para promover las capacidades humanas..."
Amartya Kumar Sen, *La Libertad individual como un compromiso social* (1999)

Los Programas de Transferencias Condicionadas (en adelante PTC) son una de las políticas sociales latinoamericanas más reconocidas y evaluadas de la actualidad. Dichas asignaciones familiares de transferencias de recursos económicos producen un efecto directo en la población objetivo mejorando los indicadores sociales, pero ¿Estos programas tienen un impacto sobre el desempeño electoral del partido de gobierno que implementó el PTC? Los beneficiarios, que cumplen determinadas corresponsabilidades (educación y salud) para recibir un ingreso económico, son electores y los gobiernos utilizan políticas redistributivas como "táctica" electoral. Ahora bien, a partir de un análisis estadístico inicial y una descripción comparada de los casos de Argentina y Bolivia corroboramos que el desempeño electoral del partido de gobierno que implementó el PTC no está asociado a la asignación presupuestaria en estos Programas a nivel provincial o departamental. Mediante la observación y análisis de datos secundarios a nivel agregado de Argentina y Bolivia, evaluamos las ganancias político-electorales que implica "invertir" en los PTC como parte del gasto público social.

Palabras Claves: Programas de Transferencia Condicionada, asignación presupuestaria, desempeño electoral, Argentina, Bolivia.

ÍNDICE

1. Las dos caras de los Programas de Transferencias Monetarias.....	Pág. 4
2. Los PTC como inversión social con ganancias político-electorales: objetivos, fundamentación e hipótesis.....	Pág. 6
2.1 Una nueva alternativa de análisis del impacto de los PTC.....	Pág. 6
2.2 El peso específico de los PTC en América Latina (Justificación e Hipótesis).....	Pág.7
3. Prisma Teórico: PTC, Gobernante, Elector.....	Pág. 9
3.1 Los PTC en la agenda de gobierno latinoamericana.....	Pág.10
3.2 Políticas redistributivas como estrategia electoral.....	Pág.13
3.3 El elector y su economía personal.....	Pág. 18
4. El diseño Metodológico.....	Pág.23
4.1 Argentina y Bolivia: los casos y las variables.....	Pág.27
5. La “geografía” de los PTC en Argentina y Bolivia: Análisis de datos.....	Pág. 31
5.1 Contexto Político y Social de los PTC.....	Pág.32
5.2 Diseño Institucional de la AUH y el Bono Juancito Pinto.....	Pág.37
5.3 Geografía de la pobreza en Argentina y Bolivia.....	Pág. 40
5.4 Geografía político electoral y presupuestaria del PTC.....	Pág.45
6. Conclusiones Finales.....	Pág. 52
7. Referencias Bibliográficas.....	Pág. 56
8. Anexo.....	Pág. 61

1. LAS DOS CARAS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

La pobreza y la desigualdad son, a su vez, realidad social y denominador común entre los países de América Latina. A lo largo de la historia los gobiernos han aplicado diferentes políticas públicas para erradicar o reducir los elevados niveles de pobreza estructural y la desigualdad que afecta a la mayoría de la población latinoamericana. Los Programas de Trasterencia Condicionada, son la herramienta más innovadora y actual en términos de política social. La estructura de la mayoría de los PTC es simple: un beneficio monetario a cambio de cumplir con una o más corresponsabilidades en materia de educación y salud. Comprendemos que estos programas están directamente relacionados con la política, entendiendo a ésta desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, la política desde un enfoque institucional como política pública, en este caso políticas sociales dedicadas a modificar las condiciones de pobreza estructural. Por otro lado, la política desde una visión estratégica como “táctica” redistributiva electoral para obtener votos, mejorando sus chances electorales y así ocupar cargos políticos. En el presente estudio, abordamos la asociación entre una política social específica, los PTC y la estrategia electoral de los gobiernos para ganar elecciones y asegurar su permanencia en el poder.

Nos referimos a las políticas sociales como políticas diseñadas por los gobiernos para equiparar desigualdades y generar bienestar en la sociedad, y las mismas se han modificado en el último cuarto de Siglo porque la manera de concebir los problemas sociales también ha cambiado. A su vez, afrontar las nuevas problemáticas sociales emergentes requiere ir más allá de acciones centradas en el individuo para dar lugar a una concepción que pone el énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio (Repetto, 2010:1). Hacia mediados de la década de los 90 las políticas sociales mutaron, generando nuevos programas focalizados directamente a reducir la pobreza y su reproducción intergeneracional. Países como México y Brasil (PROGRESA y Bolsa Escola) fueron los precursores en la implementación de un nuevo modelo de política social dirigida evitar el incremento de los niveles de pobreza y su transmisión a los largo de las generaciones en el seno de sus sociedades, los PTC. Durante los últimos 15 años, el proceso de transición de planes sociales meramente asistencialistas hacia los PTC se produjo bajo un efecto “dominó” en casi todos los países de Latinoamérica, en donde la mayoría de ellos ha

implementado al menos una modalidad de éstos, en la actualidad. Los PTC como políticas sociales institucionalizadas (Bastagli, 2009: 4) de transferencia monetaria con corresponsabilidad tienen un impacto directo en la sociedad y en la erradicación de las condiciones de pobreza.

Asimismo, la cobertura y la población objetivo de dichos PTC alcanza al 19% de la población latinoamericana, 25 millones de hogares y 113 millones de personas aproximadamente, (Cecchini y Madariaga, 2011: 7) y que a su vez estos beneficiarios son votantes que participan en la elección de sus gobernantes, y por ello introducimos el concepto de impacto político electoral de estos programas. Por un lado, los *policy makers*, cuando ejecutan el gasto público tienen una mirada estratégica sobre esa distribución del dinero público. El Estado puede redistribuir para compensar los efectos de distribuciones desiguales de riquezas entre individuos, grupos económicos, grupos sociales o entre regiones de un país (González y Mamone, 2011: 1). Sin embargo, también pueden realizar asignaciones como una táctica electoral. Por otro lado, los electores tienen preferencias, expectativas acerca del comportamiento y las acciones del gobierno expresadas a través del voto, y la decisión del mismo está determinada por muchos factores. En el caso del presente estudio, los electores o población objetivo reciben recursos económicos por el PTC, por lo tanto hablamos del factor económico de decisión del voto.

Al observar las dos caras de los PTC nos preguntamos, ¿Podemos considerar que el desempeño electoral del gobierno nacional (incremento o reducción de votos entre elecciones) está asociado a la “inversión social” en los PTC, entendiendo a la misma como una inversión de recursos económicos que es parte del gasto público?

El presente trabajo de investigación se estructura en cinco secciones de modo de dar respuesta a las preguntas surgidas ante el problema de investigación planteado. En la primera sección abordamos los objetivos del estudio, no sólo en términos generales, sino también los objetivos específicos que se encuentran orientados a hallar el camino para corroborar nuestra hipótesis. Así también desarrollaremos la relevancia y originalidad de tema elegido. En un segundo apartado nos dedicamos a describir el debate existente en la literatura sobre la temática de los PTC y qué teorías serán claves para analizar la relación entre las variables y el diseño metodológico. Una tercera sección, en donde se justificará a partir del método comparado, la selección de los dos

casos de estudio y la utilización de la estrategia metodológica de *analytic narratives*¹ para el análisis de los datos recolectados. Luego, en un cuarto apartado analizamos los datos agregados seleccionados de Argentina y Bolivia, a partir de una “geografía” de la pobreza y del desempeño en las elecciones de ambos Presidentes. En la última sección, precisamos algunas consideraciones finales acerca de nuestro trabajo de investigación, en vistas de esbozar posibles líneas de investigación futuras, que amplíen el trabajo aquí iniciado y permitan establecer nuevos puntos de partida en esta temática.

2. LOS PTC COMO INVERSIÓN SOCIAL CON GANANCIAS POLÍTICO-ELECTORALES: OBJETIVOS, FUNDAMENTACIÓN E HIPÓTESIS.

2.1 Una nueva alternativa de análisis del impacto de los PTC

El presente estudio indaga sobre el impacto de la inversión en los PTC desde una perspectiva diferente a la social y económica, utilizando el prisma político, y por ello nos dedicamos específicamente a observar si el desempeño electoral está vinculado al gasto público en los PTC, es decir si este tipo de ayudas monetarias con corresponsabilidad de sus beneficiarios es otro factor de decisión del voto en América Latina.

¿Los PTC, como inversión en el gasto público social tienen un impacto directo o indirecto sobre el desempeño electoral de los gobiernos que han implementado esta política? ¿A medida que se incrementa el gasto público social en los PTC (inversión social), más amplias son las variaciones en los resultados electorales positivos del partido del gobierno (apoyo político)?

Este trabajo tiene como principal objetivo explicar nuestra variable dependiente, es decir las variaciones en el desempeño electoral (incrementos o disminuciones porcentuales de votos del partido de gobierno en elecciones ejecutivas nacionales) a partir de una variable independiente como la inversión pública (monetaria) *per cápita* en los PTC en las provincias y departamentos de Argentina y Bolivia, correspondientemente. La selección de los casos de estudio está realizada de acuerdo a los atributos de la actuación electoral, ya que en los dos países los partidos de gobierno con similar ideología (populista y centro izquierda) triunfan en las elecciones nacionales

¹ Es una estrategia metodológica que combina el método histórico y comparado con la teoría de la elección racional. Aborda profundamente los casos seleccionados, explorando los cambios institucionales en un lugar y tiempo determinado (Levi, 2006).

permitiendo la reelección de sus presidentes, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (Partido Frente para la Victoria) y Evo Morales en Bolivia (Partido MAS). Ambos candidatos renovaron sus cargos por una diferencia de votos similar, Cristina Fernández de Kirchner con un 8,9% y Evo Morales por un 9,5% de los votos válidos.

Del mismo modo, tanto en Argentina como en Bolivia el voto es obligatorio y los distritos electorales coinciden con la división territorial de las provincias y departamentos de cada uno de estos países. El PTC implementado en Argentina, fue la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” y en Bolivia “Bono Juancito Pinto”²

Para alcanzar este objetivo principal, planteamos los siguientes objetivos secundarios:

- Describir la estructura institucional y administrativa de los PTC de los países seleccionados, focalizando en el diseño de política pública social elegido para los mismos.
- Analizar los escenarios político-electorales y el desarrollo de las contiendas electorales en cada uno de los casos de estudio, haciendo hincapié en las elecciones nacionales.
- Comparar cuantitativamente cuánto y cómo se invierte en este tipo de programas en América Latina, desagregando los presupuestos nacionales de cada uno de los países en cuestión.
- Identificar la existencia de patrones de comportamiento electoral regionales, a partir del procesamiento estadístico y del conocimiento de la realidad político social de Argentina y Bolivia.
- Realizar una “geografía” de los mismos, utilizando indicadores de pobreza y desarrollo en vistas de poder observar la necesidad social real de esos distritos de PTC, y ver qué relación tienen estos con la táctica electoral de redistribución del gasto público.

2.2 El peso específico de los PTC en América Latina (Justificación e Hipótesis)

Algunos autores han definido a los PTC, como la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos

² La “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” fue creada por el Decreto N° 1602/09 y el “Bono Juancito Pinto” por el Decreto Supremo N° 28899 de 2006.

menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertos compromisos asociados a la educación y salud. (Cecchini y Madariaga, 2011: 7). Otros, conceptualizan a los PTC en contraste con el clientelismo, en donde los políticos determinan ciertos receptores de bienes que éstos necesitan a cambio de su voto o promesa del voto, o en su defecto por el compromiso con determinadas actividades políticas a favor de un candidato o partido. A diferencia del clientelismo, los PTC son una redistribución programática que focaliza en los beneficios monetarios de la asistencia social que son repartidos discrecionalmente a individuos basados con un criterio universal o no (Zucco, 2011:7).

A su vez, se ha utilizado a los PTC como una de las variables independientes para explicar las bases electorales de Luiz Inácio Lula Da Silva en su reelección en Brasil en 2006 (Nicolau y Peixoto, 2007: 2) o el impacto del Plan Oportunidades en las elecciones mexicanas (Díaz Cayeros, Estévez y Magaloni, 2004: 17). Se denota la ausencia de estudios comparados respecto a los PTC como parte de la sociología electoral, cómo así también de trabajos empíricos que estudien el gasto social público como tal de los PTC, y no únicamente su cobertura o impacto en indicadores sociales y de desarrollo.

Del mismo modo consideramos que los PTC, son una herramienta de política social innovadora implementada en la región ante un cambio de paradigma para combatir la pobreza extrema. Como se ha señalado anteriormente, los niveles de cobertura y alcance de estos programas son muy amplios y abarcativos. Por ello, es preciso no sólo evaluar su desarrollo e impacto en las diversas características de la población, sino también aportar estudios sobre la incidencia en las trayectorias político-electorales de los gobiernos que deciden implementar este tipo de planes o les otorgan continuidad, incrementando el gasto público en ella. Al momento, los estudios comparados sobre los efectos electorales de gasto público social en términos de PTC se han focalizado en las experiencias de Brasil y México. Consecuentemente, nos centraremos en dos países del Cono Sur, Argentina y Bolivia, que poseen dos de las experiencias más recientes respecto a la creación de un PTC y dos elecciones nacionales contundentes como para ser analizadas desde ésta nueva perspectiva.

El foco de nuestra investigación está puesto en observar la vinculación entre la inversión monetaria, como parte del gasto público social, en los PTC y el desempeño electoral, como incremento o disminución de votos del partido de gobierno nacional de

Argentina y Bolivia, haciendo hincapié en las elecciones ejecutivas nacionales a nivel provincial y departamental, según corresponde.

Por último, intentamos corroborar la hipótesis de que el incremento en la variación del porcentaje de votos obtenidos del partido del gobierno esta relacionado con el gasto público social efectuado en los PTC *per cápita*, implicando que éste podría ser uno de los factores explicativos de la decisión electoral del gasto en este tipo programas y del voto a esos gobiernos.

3. PRISMA TEÓRICO: PTC, GOBERNANTE, ELECTOR

En este apartado analizamos la literatura existente sobre el objeto de nuestra investigación, presentando así dos enfoques distintos, pero que en este caso consideramos que se encuentran interrelacionados a partir de la asociación entre las variables que conforman nuestra hipótesis, desempeño electoral y gasto en PTC. La forma de abordar las perspectivas teóricas utilizadas para el análisis de nuestros casos, será estructurada de modo de comprender si los PTC se convierten en variable explicativa que conectan directamente a gobernantes y electores.

En la primera sección, revisamos los argumentos que hacen referencia al diseño institucional de una política pública, explicando el surgimiento de los PTC en América Latina como herramienta de política social para erradicar la pobreza. ¿Por qué los gobiernos latinoamericanos incorporan los PTC en su agenda?

Luego, los PTC son considerados políticas públicas redistributivas y desde la perspectiva de nuestra variable a explicar profundizamos sobre literatura significativa que relaciona la decisión de los gobernantes respecto a la distribución del presupuesto con la táctica electoral de cara a sus contiendas electorales. Este enfoque es el que nos permitirá analizar si la asignación presupuestaria a los PTC se hace en relación a las condiciones de pobreza de cada provincia o departamento, ya que éste es el principal objetivo de dichos programas, o en función del rédito electoral que pueda obtener en cada uno de esos distritos electorales.

En una tercera apartado, y ya desde la perspectiva del elector o del beneficiario del programa social, desglosamos los modelos teóricos que explican el factor económico como determinante del voto. Los PTC, suponen una transferencia monetaria al jefe del hogar, otorgando una mejora económica e incrementando los ingresos de las familias que los reciben. Parte de la literatura argumenta que las elecciones son un

momento de mirar atrás y castigar a los políticos que no hayan proporcionado bienestar a la ciudadanía (Fraile Maldonado, 2005: 12), transformando a la instancia electoral en un referéndum de la gestión.

Resumiendo la presentación del abordaje teórico, desarrollamos los debates académicos actuales de los tres elementos que conforman el triángulo de nuestro prisma a través del cual estudiamos esta realidad social particular: política pública (PTC), gobernante (estrategia electoral) y elector (factor económico del voto).

3.1 Los PTC en la agenda de gobierno latinoamericana

Entendemos que tanto la construcción de la agenda pública y de gobierno, como así la definición de un problema de política pública son una construcción social. En nuestro caso, la definición de la pobreza como problema social por parte de los gobernantes, como responsables de diseñar políticas públicas, ha sido diferente a lo largo del tiempo y su presencia en las agendas de los gobiernos no fue constante. Sin embargo, según J. Subirats (1994) cuando los problemas son vistos como oportunidades de mejora, una vez identificados o definidos pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos. Parte de la literatura intenta explicar el surgimiento de los PTC en América Latina y su ingreso en la agenda de gobierno, en el marco de una estructura de políticas sociales completamente deficitario y hasta casi ausente, luego del vaciamiento estatal producido por las políticas de ajuste fiscal propias de la corriente neoliberalista de principios de los noventa. (Repetto, 2010:3). Caben destacar tres elementos claves de las reformas de política social de las últimas décadas: la desestatización, la descentralización y la focalización (Andrenacci y Repetto, 2006: 97). Por lo tanto, los elevados niveles de pobreza y las escasas políticas sociales en América Latina a fines de la década del '90 se transforman en un realidad presente y en un problema de política pública social que precisaba ser definido y atendido por quienes tienen a su cargo la comunidad.

A partir del año 2000, los niveles de pobreza comenzaron a mostrar una evolución favorable y en el quinquenio 2003-2007 creció el PIB per cápita de los países latinoamericanos. Sin embargo, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, en la cual persiste una notable disparidad distributiva de ingresos. El ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera cerca de 17 veces al del 40% de los hogares más pobres (Repetto, 2010: 4).

Del mismo modo, algunos autores comprenden la aparición de los PTC en un contexto social latinoamericano particular de exclusión y pobreza. De acuerdo a A. Minujin (1998), deben señalarse dos dimensiones de la exclusión: por un lado, la de carácter socio-económica, asociada al problema del asalariamiento; por el otro, la de carácter socio-cultural, vinculada a la desincorporación de las redes institucionales y de los planes de acción de las personas como sujetos activos y dueños de sus propias vidas. Según G. Perry (2000) los modelos de exclusión deben ser entendidos dentro cuatro nuevas características que no tienen que ver exclusivamente con lo monetario: la primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano. La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aún para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos. (Perry, 2000:10).

Es así que la pobreza en la región pasa a ser entendida como una pérdida de las capacidades individuales (Sen, 2000) y comunitarias, desligando al concepto de las definiciones materiales y económicas. Asimismo, podemos considerar que es un tema que siempre estuvo presente en la agenda pública en la región, pero que hasta casi fines de la década del '90 no ingresa en la agenda de los gobiernos. En términos de "*policy window*" de Cobb y Elder (ventana de oportunidad, 1993) la agenda de gobierno de Brasil y México son las primeras experiencias de la región que demuestran que son los *policy makers* quienes por voluntad política propia permiten que la cuestión de la pobreza forme parte de la agenda de gobierno, y en estos casos diseñan una herramienta innovadora en política social. Pero como afirma J. Subirats (1994), lo que debemos plantearnos es por qué unos problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos. Nos encontramos ante una cierta competencia entre cuestiones o

temas planteados, ante la cual los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de “problema público” a determinados temas y no a otros (Subirats, 1994:53). El tránsito al programa o agenda precisa de la intervención de aquellos que tienen cierta influencia en la formación del mismo (“*agenda setters*”).

Ahora bien, pero ¿Cómo se definen a los PTC? La estructura institucional básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar familias sin hijos menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011:13). La escala masiva de los mismos (universalidad) y sus avances en términos de la colocación del énfasis en intentar disminuir la reproducción intergeneracional de la pobreza, constituyen dos elementos destacados de este tipo de experiencia, cada vez más visible y reconocida a nivel mundial, y consolidada en la región.

De acuerdo a M. Grosh (2007), los PTC están basados en el criterio de “corresponsabilidad”, es decir es una subvención no contributiva pero que requiere del cumplimiento de ciertas condicionalidades para ser otorgada. Pero también destaca el hecho de que los PTC son programas complejos, con múltiples actores involucrados en distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, por lo cual se requiere de una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y coordinación de incentivos y sistemas de información, de manera de lograr que estos programas puedan trabajar en sintonía con otros servicios y políticas. Los PTC usualmente tienen dos objetivos centrales, mitigar la pobreza de la población actual a través de la política redistributiva dirigida a los habitantes más pobre y reducir la transmisión de la pobreza intergeneracional a través de la inversión en el capital humano (Hall, 2006: 691).

Sin embargo, aunque existe una estructura común a los PTC, también es posible apreciar grandes variaciones en cuanto a las definiciones que estos programas realizan de su población objetivo, las prestaciones que ofrecen y la persona encargada del vínculo con el programa y de hacer cumplir las condicionalidades (Cecchini y Madariaga, 2011:14).

Del mismo modo, también se realizaron estudios para demostrar que los PTC, a nivel institucional contribuyen con el fortalecimiento de un sistema de protección

social. Los montos y coberturas de las transferencias monetarias condicionadas, las prácticas de focalización, el diseño de la condicionalidad y la implementación pueden variar para reflejar una preocupación prioritaria para la inclusión y el desarrollo a largo plazo institucional (Bastagli, 2009: 3).

En resumen, cuando hacemos referencia a los PTC hablamos de una herramienta de política pública, más específicamente de política social institucionalizada en América Latina, utilizada para erradicar un problema social, la pobreza y su transmisión intergeneracional. Ingresó en las agendas de los gobiernos latinoamericanos a partir de la necesidad de retomar una agenda con “prioridades sociales” luego de una década de vaciamiento en ésta área. Así, la corresponsabilidad es la característica central e innovadora que habilita a la población objetivo a un incentivo económico, mejorando la calidad de vida de las personas en términos materiales y estructurales.

3.2 Políticas redistributivas como estrategia electoral

Ya hemos expuesto la literatura que hace referencia al ingreso en la agenda de gobierno y el diseño institucional de los PTC, por ello ahora nos detenemos a estudiar las teorías que intentan explicar el proceso de toma de decisión de los gobiernos para este tipo de políticas redistributivas.

Las políticas están atadas a prioridades presupuestarias y periodos electorales, y una política tendrá más posibilidades de sobrevivir si es políticamente viable (Zucco, 2011: 26). En el desarrollo de la literatura vinculada a la relación entre los PTC y los efectos electorales, algunos estudios intentan demostrar si efectivamente estas transferencias monetarias condicionales tienen relación con la elección del candidato que promovió o intensificó dicha medida. El caso recurrente para observar esto, es la reelección de Luiz Inácio Lula Da Silva del año 2006 en Brasil. Utilizando datos a nivel municipal, se analizaron los factores de la reelección del presidente brasileño, más precisamente cuáles fueron los condicionantes que modificaron las bases electorales respecto a la elección de 2002, y se observa que el Programa Bolsa de Familia fue una variable influyente en la ampliación de las mismas, principalmente en la región del Norte y Nordeste. Esta línea, insiste en las modificaciones de las condiciones de vida de las personas y de la modificación de su percepción personal sobre su situación económica gracias al PTC. En este caso, el Programa Bolsa de Familia es un medio muy

costoso para “comprar” votos, lo que permite la compatibilidad entre un equilibrio presupuestario y una política social eficaz (Zucco, 2006: 48).

A su vez, Nicolau y Peixoto (2007), observaron el comportamiento electoral del Partido Dos Trabalhadores (Da Silva) en las 5550 municipalidades de Brasil, encontrando evidencia empírica que uno de los componentes de las bases electorales de la reelección de Da Silva en 2006, fueron estas transferencias, entre otros factores. Cabe destacar que el principal hallazgo es que el PTC brasileño no era el factor con mayor peso en la composición de la base electoral de dicho candidato (Nicolau & Peixoto, 2007).

Dentro de esta categoría de estudios, hay un grupo que explora los determinantes que caracterizan y dinamizan al intercambio clientelista, focalizándose en los contratos tácitos entre los votantes y los políticos (Auyero 2001; Brusco, Nazareno y Stokes 2005; Stokes 2007). Esta interpretación enfatiza sobre los problemas de monitoreo y control de las conductas de los votantes por parte de los partidos políticos. De qué manera los beneficiarios son capaces de garantizar que los “clientes” cumplen con su parte de la negociación, votando por quienes distribuyeron los bienes materiales (Lodola, 2011:1). Sin embargo, parte de la literatura insiste en que hay un problema de definición terminológica y conceptual respecto a considerar a los PTC como políticas clientelares. Por un lado, el clientelismo se define como “compra de votos” haciendo referencia al ofrecimiento de dinero, o más comúnmente, de bienes de consumo menores a los votantes por parte de los partidos políticos en el gobierno y en la oposición a cambio de su apoyo electoral (Brusco, Nazareno y Stokes 2006: 67). Este grupo de literatura dedicada al clientelismo, considera que hay dos tipos de clientelismo, dos formas principales de “compra” de votos: el ofrecimiento personalizado de bienes materiales, y la asignación de recursos monetarios a través de programas de asistencia social (en este trabajo, PTC de ingreso) (Lodola, 2011: 3). Por otro lado, como se señaló anteriormente no hay un consenso acerca de que los programas asistenciales sean considerados prácticas clientelares, y dentro de ellos la inclusión de los PTC. Dentro de este argumento, se ubican J. Jalan y M. Ravallion (2003), que muestran evidencia de que estos programas de transferencia se diferencian de prácticas clientelares en Brasil y Argentina.

Con el objeto de profundizar el abordaje teórico de nuestro problema de investigación, intentamos entender por qué los políticos eligen implementar determinadas políticas públicas y dejan fuera otras alternativas. En nuestro estudio, nos

centramos en modelos teóricos que intentan describir la toma de decisión de políticas redistributivas, es decir aquellas que son un transferencia de flujos monetarios y no monetarios de un parte de población hacia otro segmento en el que se desea focalizar una política.

Según Robert D. Behn (1986), el criterio del analista para seleccionar las políticas públicas es la eficiencia económica agregada, aquella que evalúa costos imputados y beneficios netos obtenidos. Por ende, este criterio ofrece la mejor oportunidad para redistribuir el ingreso hacia aquellos grupos que la sociedad considere más necesitados o con mayor mérito (Behn, 1986: 242). En contraste al criterio de decisión del analista, aparece el criterio del político para decidir entre varias alternativas de políticas públicas, y como éste es una autoridad política designada, el político responde a electores. Robert H. Haverman (1976: 247) agrega que son los políticos quienes toman la mayoría de las decisiones políticas importantes. El interés del político se encuentra en la distribución localista. La decisión política sobre una política distributiva o redistributiva no es indiferente ante las comunidades electorales, y se preocupa por su impacto de estas comunidades organizadas, más que por alcanzar el principio de equidad.

La literatura existente se ha concentrado en los efectos redistributivos de factores programáticos basados en criterios de eficiencia o equidad. Recientemente, algunos autores comenzaron a explicar los efectos de variables políticas (González y Mamone, 2011:60).

Cox y McCubbins (1986) introducen el modelo de “núcleo” de votantes para explicar el factor político para la asignación de recursos presupuestarios. Esta teoría comienza preguntándose las condiciones bajo las cuales las políticas distributivas generan coaliciones electorales estables. Dichos autores dividen al electorado en tres: los del núcleo de apoyo, los “swing o pivote”, y los de la oposición, e indagan en cuál de estos grupos piensan los políticos al momento de elegir a los beneficiarios de las políticas. Estos grupos difieren en lo que estos autores denominan “dimensión de adherencia”, que hacen a los votantes más o menos sensibles a recibir los beneficios de la política redistributiva. En su modelo, los votantes núcleo son más sensibles porque los partidos conocen mejor sus preferencias. Mientras que los electores swing o pivote y los opositores son apuestas más riesgosas. Cox y McCubbins afirman que la aversión al riesgo de los candidatos intentando maximizar su apoyo electoral hará que distribuyan primero las transferencias al número duro de votantes que los apoyan. Otros autores, presentan modelos alternativos que afirman que los políticos evaden los apoyos leales y

a su vez, focalizan a los electores “swing” o pivote, de los cuales pueden obtener una diferencia en el beneficio mayor que de sus electores núcleo y opositores. (Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit and Londregan, 1996; Stokes, 2007).

Lindbeck and Weinbull (1987) avanzan sobre esta línea, insistiendo que la redistribución de ingreso y bienestar a través de políticas entre individuos, no es únicamente un modelo vertical de gobernante-votante, sino también horizontal. Más específicamente, ellos consideran que la competencia por los votos entre dos partidos en una democracia representativa se lleva a cabo a través de programas políticos, parte de los cuales son esquemas (equilibrio presupuestario) de redistribución fiscal del ingreso entre el electorado (Lindbeck and Weibull, 1987: 274). A su vez, cada individuo vota por el partido que mejor promociona su propio bienestar y cada uno de los partidos políticos selecciona su política redistributiva para maximizar su pluralidad esperada. Entonces, los electores hacen uso (apoyo político) del partido para tener un gobierno que promueva su bienestar, y los partidos hacen uso de los votantes para acceder al poder, y por lo tanto el sistema político se conforma por la interacción de dos categorías, interés individual y agentes maximizadores (Lindbeck and Weibull, 1987: 274).

Dentro de la literatura que estudia el factor político electoral en la toma de decisiones de las políticas redistributivas, cabe señalar la relevancia de lo expuesto por Dixit y Londregan (1998), quienes aseguran que los determinantes de la redistribución que encaran los gobiernos centrales se pueden agrupar en dos dimensiones: una ideológica (igualadora o programática) y otra, táctica (electoral). En este estudio nos centramos en el determinante electoral. Es interesante este nuevo modelo teórico, en primer lugar porque aquí ya se analiza el impacto político de las políticas redistributivas en una forma de organización de gobierno en particular, el sistema federal. Estos autores insisten en que el determinante táctico (el electoral) de la redistribución es el elemento más importante en la política actual, y es así como la redistribución es utilizada para solidificar el apoyo de votantes dóciles que tienen vínculos ideológicos débiles a los partidos y su apoyo a estos en elecciones se comporta de manera pivotal (Dixit y Londregan, 1998: 154).

Con respecto al debate en la literatura sobre la decisión de “invertir” políticas redistributivas entre votantes leales o pivotaes, Díaz Cayeros y Magaloni (2011) consideran que los partidos tienen motivaciones de largo plazo (mantener coaliciones de gobierno y de corto plazo (expandir su base electoral en una elección), y sostienen que

con los PTC sucede lo mismo, los partidos arriesgan la lealtad de su núcleo de votantes cuando intentar construir coaliciones electorales más amplias a través de transferencias a grupos que se encuentran fuera del grupo (Díaz Cayeros y Magaloni, 2011: 5). Presentando evidencia empírica del caso mexicano, el modelo demuestra que en contextos de alta volatilidad electoral o de peligro de retirar el apoyo se debe apoyar el núcleo de votantes. Cabe destacar, que aquí ya se debate sobre las ventajas electorales de invertir en programas de transferencia. En esta línea, Díaz Cayeros y Magaloni (2011) a partir de su modelo aseguran que las transferencias discrecionales privadas son preferibles para los partidos políticos a los bienes colectivos para construir coaliciones electorales porque son más estables en el tiempo. Desde que las transferencias particularistas pueden ser segmentadas, un partido puede amenazar con retirar esos beneficios de forma más creíble a aquellos que voten a favor del partido de la oposición (Díaz Cayeros y Magaloni 2011: 42). Esto nos permite ahondar en la corriente de la literatura que no consideran a los PTC como prácticas clientelares, o al menos consideran que no utilizan los mismos mecanismos.

Asimismo, se ha focalizado en la relación entre la distribución geográfica de los votantes y la asignación de escaños. Si bien nuestro objeto de investigación está centrado en la elección de cargos nacionales ejecutivos, es interesante señalar cómo la geografía electoral esta asociada a las políticas redistributivas y los niveles de asignación del gasto público social. Las políticas redistributivas toman la forma de un juego de tres etapas. Primero, durante el periodo de campaña, los partidos se comprometen con políticas redistributivas con anticipación a la decisión del votante. Luego, en una segunda etapa, se celebran las elecciones y los electores votan. En este análisis votan por una lista cerrada, y las bancas son distribuidas a los partidos de acuerdo a las reglas electorales establecidas: circunscripción uninominal, circunscripción multinominal, o representación proporcional. Finalmente, el gobierno está conformado, y el partido de gobierno o coalición implementa sus políticas preferidas perfectamente (Jusko, 2011:3).

Como parte de esta literatura, hallamos el modelo presentado por Larcinesse, Rizzo y Testa (2005), que observa que la distribución de los recursos federales se ve afectado por las políticas del Poder Ejecutivo, aplicado al caso de Estados Unidos. Las elecciones presidenciales importan, y los Estados que apoyaron al actual presidente fuertemente en las elecciones pasadas tienden a recibir más fondos, que estados opositores o pivotaes no siendo estos recompensados. Asimismo, intentan mostrar que

la coincidencia del color político del gobernador del Estado y del Presidente, es un factor con peso específico a la hora de explicar la asignación de fondos (Lacirnese, Rizzo & Testa, 2005: 2). Berry, Burden y Howell (2010) profundizan sobre diferentes modelos para predecir cómo el Presidente segmenta a los votantes y a los distritos electorales, para tomar una decisión táctica al momento de asignar el presupuesto a partir de un análisis distrital y municipal.

Con respecto a dar forma a las políticas distributivas, sin embargo, el presidente parece predominar, y lo hace, además, tanto en la etapa de diseño como de implementación.

Para concluir, señalamos que hay parte de la literatura que debate cómo los gobernantes deciden la asignación presupuestaria para sus políticas redistributivas, resaltando el interés electoral de este tipo de decisiones políticas. La diferencia radica en qué tipo de electorado se prefiere priorizar de acuerdo a la magnitud de las ganancias en términos electorales. Los PTC implican destinar dinero público para mejorar los ingresos de los beneficiarios (electores) y estudiar el factor electoral de la asignación es nuestro objetivo fundamental.

3.3 El elector y su economía personal

Para completar el tercer ángulo de nuestro prisma teórico que nos permite abordar la hipótesis sobre la asociación entre la asignación presupuestaria en PTC y el desempeño electoral de los partidos de gobierno que implementan este tipo de medidas redistributivas, tenemos que centrarnos en el supuesto que cada beneficiario de los programas (en el caso de los PTC los jefes y jefas de hogar que reciben la pensión no contributiva) es un elector.

En primer lugar, en nuestros estudios de caso, Argentina y Bolivia, en ambas Constituciones Nacionales (1994 y 2009, correspondientemente), se señalan los derechos políticos de los habitantes de cada país, siendo uno de estos el derecho a votar, es decir elegir a sus propios representantes de gobierno.

En segundo lugar, en el Artículo 37 de la Constitución Nacional Argentina y en el Artículo 26 inciso 2. de la Constitución Nacional del Pluriestado Nacional de Bolivia, se constituye la obligatoriedad del voto para los todos ciudadanos.

Ahora bien, cada elector a la hora de decidir su voto tiene en cuenta diversos factores políticos, sociales, culturales y económicos. Por un lado, esos factores pueden

construirse por el propio elector y permanecer a lo largo de toda su vida y por el otro, hay factores que se constituyen de acuerdo a la situación coyuntural de cada elección.

En el caso de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y el Bono Juancito Pinto, como el resto de los PTC de América Latina otorgan una transferencia monetaria (en algunos casos puede ser no monetaria) a cambio de una corresponsabilidad por parte del beneficiario en relación a la asistencia escolar y al calendario de vacunas de los menores de 18 años del hogar. Cabe destacar, que la transferencia monetaria es percibida por el jefe del hogar o la madre según el programa. Consecuentemente, se intenta mejorar el nivel de ingresos por hogar e incentiva a reducir dos factores estructurales de la pobreza, la educación y la salud. Por este motivo, en este subapartado nos focalizaremos en el factor económico en la decisión del voto, asumiendo, que por la obligatoriedad del voto, cada beneficiario es un elector.

En este subapartado de análisis de la literatura y desarrollo teórico, haremos hincapié en las dos corrientes que intentan explicar los determinantes del voto económico, el voto prospectivo y el voto retrospectivo.

Asimismo, es preciso comprender qué función cumplen las elecciones desde la perspectiva del elector. Las elecciones son el medio a través del cual los representados eligen a los representantes. Pero también las elecciones constituyen instrumentos, si bien imperfectos, para que los ciudadanos expresen sus preferencias y expectativas acerca del comportamiento y las acciones del futuro gobierno. En definitiva, las elecciones sirven simultáneamente tanto para seleccionar a los representantes como para limitar su margen de acción una vez que éstos ejercen el poder (Maldonado Fraile, 2005: 4). Del mismo modo, hay temas relevantes en épocas de campaña que hacen visibles “clivajes”³ morales, éticos, ideológicos presentes en el electorado. Sin embargo, hay un cierto consenso generalizado sobre los resultados económicos que cualquier país y cualquier gobierno (independientemente de la ideología del partido correspondiente) aspira a conseguir: altas tasas de crecimiento, bajas tasas de desempleo, incremento en los ingresos per cápita (Fraile Maldonado, 2005:16)

En nuestros casos de estudio, Argentina y Bolivia, ambos Presidentes (Cristina Fernández de Kirchner y Evo Morales) fueron reelectos posteriormente a la implementación de los PTC. Los gobiernos que desean continuidad en el poder toman medidas relativamente “populares” entre la ciudadanía, en vistas de evitar políticas

³ S. M. Lipset y S. Rokkan (*cleavage*, 1967) acuñan este término para identificar las fracturas o divisiones de los electores o la sociedad en relación a su postura sobre un determinado tema.

conflictivas que polaricen el electorado. Es decir los gobiernos deben encontrar un equilibrio entre cumplidores y populares para mantener la representatividad, sus incentivos pasan por el control y por el cumplimiento, dando lugar a las teorías del mandato y las teorías del control.

Por un lado, en las teorías del mandato, las elecciones son la oportunidad que tienen los electores para elegir entre varios candidatos, uno de los cuáles gobernará en el futuro próximo, y aquí el proceso electoral adquiere un carácter prospectivo, ya que el elector evalúa la credibilidad de las propuestas. Aquí los electores incentivan a los gobernantes a que cumplan los programas políticos por los cuales han sido votados, para poder maximizar sus votos en la próxima elección. Pero es complejo pensar en candidatos y gobierno que no hayan incumplido con sus promesas de campaña, además que se precisan tres condiciones para que las elecciones funcionen como mandato (Manin et al., 1999) : a) tanto los políticos como los electores tienen que tener preferencias claras con respecto a las políticas, b) los candidatos deben perseguir la reelección, por la necesidad de maximizar sus votos, y c) la preferencias postelectorales de los políticos coincidan con las preferencias preelectorales de los ciudadanos. (Fraile Maldonado 2005: 9-12).

Por otro lado, en la teoría del control las elecciones se analizan de manera diferente, en donde los electores responsabilizan al gobierno por los resultados de su gestión y posteriormente deciden si le apoyan o no, en función como haya sido dicha gestión. El miedo de que los electores les retiren su apoyo en el futuro incentiva a los gobernantes a comportarse defendiendo los intereses de la ciudadanía de la mejor forma posible (Key, 1966; Mayhew, 1974). Aquí la decisión del voto, hace referencia sobre a las consideraciones retrospectivas.

El inicio del debate de la literatura en ciencias sociales, de la relación entre política y economía, fue a partir de los modelos presentados por A. Downs (1957) y V. Key (1966). Las teorías del voto económico presentan una ambigua y relativa implicancia de uno de los modelos más influyentes de la disciplina: el modelo de la teoría de la elección racional (Duch, 2009:2). Sin embargo, es importante destacar que la literatura existente es muy variada, en términos teóricos porque varía a de acuerdo a los países, entre elecciones, e incluso dentro de diferentes subgrupos de la población. A su vez, los abordajes del voto económico también son distintos en términos de evidencia empírica aportada, hay diferencias en el tratamiento de datos agregados e individuales, o también de datos de sección cruzada y datos longitudinales.

Para organizar sistemáticamente la teoría desarrollada respecto al voto económico, dividimos los abordajes en dos: la teoría del voto retrospectivo y la teoría del voto prospectivo, vinculadas a las teorías del control y mandato expuestas anteriormente.

Las teorías del voto retrospectivo argumentan que el elector se vuelve un actor clave evaluador de los acontecimientos, resultados, y acciones pasadas, es decir juzga retrospectivamente (Key, 1966: 61). Morris Fiorina (1981), luego aplica la teoría de V. Key, observando que el electorado trata las elecciones como un referéndum del manejo de la economía del actual gobierno. (Lewis Beck y Stegmaier, 2007: 2). Así, A. Downs, no cree que los electores tengan únicamente en cuenta las percepciones pasadas sobre la economía, sino también las futuras, introduciendo así la teoría prospectiva del voto económico. Cuando un hombre vota, está seleccionando al gobierno que gobernará durante el próximo periodo, y toma su decisión comparando los futuros desempeños de gestión que espera de los partidos que compiten en las elecciones (Downs, 1967:39).

De acuerdo de G. Kramer (1971) se asume que los votantes castigarán o premiarán al partido en el gobierno por el estado de la economía, y eso lleva a la observación de un fenómeno agregado. Sin embargo, parte de la literatura se dedicó a redefinir este modelo y dar explicaciones alternativas a las que Kramer observó (Linn, Nagler, Morales, 2010:3).

Uno de los refinamientos más adecuados para abordar nuestro objeto de estudio, es el modelo presentado por Kiewiet y Kinder (1981) que analizan si los votantes realmente tienen en cuenta el estado agregado de la economía o si examinan su situación económica personal. Si observamos que los votantes premian al candidato del gobierno cuando la media del ingreso real disponible se incrementó a nivel nacional, ellos están premiando a ese candidato por la prosperidad nacional, o porque un incremento en la renta real disponible puede implicar, si fue distribuida razonablemente de manera uniforme, un supuesto que la mayoría de los votantes ha incrementado su ingreso personal y por ello premian al candidato por eso. Es aquí donde Kiewiet y Kinder (Kinder, 1981; Kiewiet, 1983) introducen las nociones de “voto de bolsillo” y “voto sociotrópico”⁴ en la literatura.

⁴ El voto de bolsillo (egotrópico) hace referencia a la preponderancia del factor bienestar económico personal en la decisión del voto, determinado por el nivel educativo del elector (Nannestad y Paldam, 1997). Mientras que el voto sociotrópico es aquél donde predomina la evaluación de la economía general, suponiendo que los votantes tienen información perfecta y completa. (Kinder y Kiewiet, 1981)

Toda la literatura existente, más allá de su desarrollo teórico o evidencia empírica, acuerdan en que los electores premian a los candidatos del gobierno por los “buenos tiempos” y los castigan por los “malos tiempos”. El problema que surge es la definición de qué implica periodos positivos y negativos.

Mientras que los electores económicos le dan énfasis al bienestar de la nación, su mirada será retrospectivo, prospectiva, o un mix de ambas, dependiendo de contexto político. Cuando el candidato del gobierno ya posee una trayectoria sólida, por haber estado más de un periodo, las consideraciones pasadas tendrán mayor peso. En contraste, si posee una trayectoria ambigua, es más probable que el voto sea prospectivo (Lewis-Beck y Stegmaier, 2007:15). Sin embargo, otros autores consideran que explicar la variación del voto económico es un reto intelectual. R. Duch (2009: 41), afirma que existe una inestabilidad transnacional en efectos estimados y que no se limita al voto económico, sino con otros elementos del modelo de elección racional del voto.

Ahora bien, al observar cómo se implementan los PTC, se deduce que la reducción de la pobreza implica no sólo una mejora en bienestar de los beneficiarios sino también un salto cuantitativo en los ingresos del hogar, y por ello asumimos que en este caso el elector aplica la lógica de la teoría de control (voto económico retrospectivo) preguntándose qué hizo el gobierno por él. Consecuentemente, el votante percibe una mínima idea necesaria de bienestar y de acuerdo a ella premiará o castigará al gobierno, brindando o retirando el apoyo electoral. La literatura actual no logra realizar aportes al interrogante de cómo el elector calcula ese mínimo piso de bienestar, pero sin embargo si aporta evidencia teórica (Ferejohn, 1986) y empírica (Fiorina, 1981; Kinder y Kiewit, 1981; Kinder *et al.*, 1989) de que los votantes responsabilizan antes a los gobiernos de los resultados de la economía del país o de la sociedad que de los de su situación económica personal (*voto sociotrópico*).

Asimismo, los PTC, como se explicó en las primeras secciones, son parte del paquete de políticas sociales que implementa un gobierno y también éste tipo de políticas públicas puede ser utilizadas por los gobiernos para procurar el bienestar al país y a sus ciudadanos (Fraile Maldonado, 2005: 27). La literatura del voto económico ha ignorado casi por completo la importancia de las políticas sociales, como políticas públicas para la supervivencia de los gobiernos.

Este trabajo pretende ser una contribución al debate, presentando mediante de un análisis comparado de los casos de Argentina y Bolivia, a partir del análisis de las fuentes estadísticas secundarias que miden las variables centrales de nuestra

investigación, inversión en PTC y desempeño electoral. Asimismo, realizamos una conexión entre los resultados obtenidos y el desarrollo teórico anteriormente abordado en esta sección. A continuación se presenta una sección dedicada al diseño metodológico utilizada para indagar sobre las dos cuestiones antes formuladas e intentar corroborar nuestra hipótesis respecto a la asociación entre PTC y desempeño electoral, aportando nuevas conclusiones a la literatura que evalúa el impacto de los PTC en América Latina.

4. EL DISEÑO METODOLÓGICO

En términos generales, la literatura sobre PTC tiene como principal objetivo analizar el impacto de estos programas en los indicadores sociales, y al ser transferencias de ingresos en efectivo, se suelen observar cómo se comporta este incentivo a la demanda en el mercado laboral. Sin embargo, con frecuencia además de realizar transferencias económicas, algunos PTC implican otro tipo de transferencias no monetarias, proveyendo de determinados bienes y servicios a la población objetivo. Así también, en algunos casos se incluyen transferencias para fortalecer la oferta de servicios sociales y, de ese modo, responder al incremento de la demanda provocado por los PTC (Cecchini y Madariaga, 2011:9). Por lo tanto, la mayoría de la literatura existente focaliza en el análisis de los PTC desde una perspectiva de evaluación de resultados o de impacto, haciendo hincapié en el alcance, la cobertura, el impacto en el mercado laboral, o la incidencia de cuestiones de género. En el presente estudio nos centramos en la parte de la literatura que intenta aportar evidencia empírica a la relación entre PTC y su impacto político-electoral.

En el siguiente apartado nos dedicamos a describir detalladamente el método comparado para seleccionar los casos, Argentina y Bolivia, y la estrategia metodológica adoptada, *analytic narratives*, para abordar el análisis de los datos recolectados. En primer lugar, realizamos un breve desarrollo teórico sobre de la metodología escogida para la selección de los casos de estudio, de acuerdo a los métodos comparados utilizados con más frecuencia en las ciencias sociales. Luego, nos detenemos en la descripción de las unidades de análisis, las provincias y departamentos de los países seleccionados. Tercero, explicamos la operacionalización de nuestra variable dependiente, la performance electoral del partido del gobierno, y la independiente, la inversión monetaria en los PTC que son objeto de estudio, la Asignación Universal por

Hijo para la Protección Social (en adelante AUH) y el Bono Juancito Pinto. En cuarto lugar, describimos los casos de estudio a partir la estrategia metodológica de *analytic narratives*, en vistas de observar la asociación entre ambas variables. Por último, realizamos una descripción detallada a partir de la elaboración de una “geografía de la pobreza, el presupuesto per cápita en PTC, y el desempeño electoral” para observar de qué criterios se utilizan para asignar los recursos en PTC.

De acuerdo a King, Keohane y Verba (2000), el diseño de investigación tiene cuatro características, que aplicadas al presente estudio, son: a) el principal objetivo es extraer inferencias descriptivas, revelando hechos que no se han observado, b) se utilizan métodos públicos, en este caso el método comparado, c) las conclusiones son inciertas, y d) el principal contenido, es el método y las reglas, no el objeto de estudio (King, Keohane y Verba, 2000: 19).

Si hacemos referencia al método comparado, diferenciándolo del método experimental y estadístico, debemos destacar que se caracteriza por utilizar pocos casos y muchas variables. En ciencia política, comparativo se refiere a un método de estudio (Sartori, 1991: 33). Nuestro objeto compone de 33 observaciones y de 2 casos, 24 provincias de la República Argentina y 9 departamentos del Estado Plurinacional de Bolivia, y los analizaremos a la luz de diversas variables que serán descriptas más adelante. Asimismo, estas 33 observaciones corresponden a dos países diferentes, por lo tanto intentaremos comparar si el fenómeno a analizar, el desempeño electoral del partido de gobierno a nivel nacional esta asociado a la inversión en los PTC, se comporta de manera similar o diferente entre ambos países. La utilización del método comparativo y la necesidad de utilizar pocos casos, es porque su relevancia radica en poder familiarizarse con cada caso incluido en el estudio (Ragin, 1994: 177).

Ahora bien, cabe realizarnos el mismo interrogante que Sartori (1991), cuando hablamos de casos comparables a qué hacemos referencia, ¿Comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a qué propiedades o características? (Sartori, 1991: 35). Por ello, estableceremos cuáles son las propiedades que comparten, por ser bastante similares, Argentina y Bolivia para ser seleccionados como casos de estudio.

Del mismo modo, según A. Lijphart (1971) el método comparado se recomienda para etapas iniciales de la investigación, en vistas de poder esbozar hipótesis simples que nos sirvan de base para investigaciones futuras más profundas. El método comparado es el análisis sistemático de un reducido número de casos. Dada la inevitable

escasez de tiempo, energía y recursos financieros, el análisis intensivo de pocos casos puede ser más prometedor que un análisis superficial estadístico de muchos casos (Lijphart 1971: 685).

Existen diversos enfoques para abordar el método comparado, Sartori y Morlino (1991) presentan las perspectivas de John Stuart Mill, siendo éstos el método de la semejanza y de las diferencias. En el primero se comparan casos similares en la mayor cantidad de características posibles, y esos factores van a ser irrelevantes a la hora de explicar las diferencias. El escenario ideal es que las unidades de análisis sean iguales en todas las variables excepto en una, aquella que nos interesa investigar. Mientras que en el método de las diferencias, los casos que difieren en la mayor medida de lo posible, en todo salvo en el fenómeno que se investiga. Nuestro objetivo es definir todas las propiedades o características similares entre Argentina y Bolivia, intentado identificar cómo se comporta el fenómeno en cada caso.

Otro enfoque de este método es el presentado por T. Skocpol y M. Somers (1980), que establecen la existencia de tres tipos de análisis comparativos: el primero dedicado al examen sistemático de la covariación entre casos con el objetivo de generar y controlar hipótesis. En el segundo, el investigador analiza una serie de casos con objeto de mostrar que muchos de ellos se pueden iluminar de manera útil mediante un conjunto de conceptos y categorías o por un modelo concreto. No se realiza ningún control efectivo de la teoría en cuanto en realidad el objetivo es el de una demostración paralela de la teoría. En el tercer tipo, el investigador compara dos o más casos con el fin de poner de manifiesto sus diferencias recíprocas, y de ese modo se prepara el esquema para interpretar la manera como en cada uno de los contextos se producen procesos de cambio constantes (Collier, 1991:58). Según estos tipos de análisis comparados, la presente investigación pretende observar la asociación de la variable independiente, la asignación presupuestaria en la AUH y el Bono Juancito Pinto con la variable dependiente, el desempeño electoral del Frente para la Victoria (partido del gobierno de Cristina Kirchner) y del MAS (partido de gobierno de Evo Morales) para corroborar la hipótesis, es decir si se puede observar una correlación entre la inversión monetaria en el gasto en el PTC, y el resultado electoral obtenido por el partido del gobierno que lo implementó.

En el área de la política comparada la labor de la descripción es especialmente importante porque todavía hay muchas cosas que necesitamos saber, y una buena descripción depende de una buena explicación (King, Keohane y Verba, 2000: 57).

Sin embargo, como parte del debate teórico sobre el método de estudio comparado, debemos señalar cuáles son las principales críticas al mismo, y cómo lo resolveremos en nuestro objeto de investigación. Por un lado, la débil capacidad de confrontar explicaciones alternativas, y el problema de muchas variables y pocos casos. Partiendo de que ya la inversión monetaria en PTC (como parte del gasto social) son una explicación alternativa o complementaria a las razones de éxito o fracaso (en términos de apoyo o no electoral) del desempeño electoral, resolvemos la primera debilidad señalada del método comparado. Ahora bien, la literatura del método comparado ha sido desarrollada a lo largo del tiempo, y elaboró diversas alternativas para justificar la utilización de pocos casos. Se justifica el N pequeño como etapa intermedia en el camino hacia un análisis estadístico más sofisticado. A su vez se han propuesto otras soluciones al problema del N pequeño, como el aumento de número de casos, la elección de casos comparables, y la reducción del número de variables (Collier, 1991:62). La que tomaremos en el presente estudio será la última opción, y lo haremos recurriendo a las teorías expuestas en capítulo anterior que orienta al investigador a un número menor de factores explicativos en la decisión del gasto social en PTC como la táctica electoral y en la decisión del voto como el factor económico que incide en ella.

Es importante señalar que el análisis comparativo funciona más bien como un marco metodológico y el uso de un tipo de metodología u otro depende de la naturaleza de la realidad social y de la manera más efectiva de entender esa realidad. (Caïs, 1997: 8). El trabajo comparativo se produce a dos niveles: al nivel de sistemas (o a nivel macrosocial), y al nivel dentro del sistema (o nivel intrasocial). (Caïs, 1997: 12). Aquí trabajaremos en un nivel macro social, analizando dos sistemas de transferencias monetarias condicionadas distintos (en cuanto a su diseño institucional) y dos reelecciones electorales de los cargos de Presidente luego de la implementación de dicha medida. Se supone que esa misma relación puede ser observada entre dos o más procesos que tienen lugar en un tiempo y/o ubicación diferentes (Caïs, 1997: 24).

Ya adentrándonos en el *modus operandi* del método comparado, Jordi Caïs (1997) expone dos estrategias usando el ideal de comparación experimental. La primera es el estudio de casos, trabajando con un número pequeño de casos definidos de forma teórica. Comparan casos de forma global entre ellos para llegar a generalizaciones modestas sobre orígenes y resultados históricos. La segunda estrategia es el estudio de variables, focalizando en la formulación de generalizaciones amplias sobre sociedades y

otras organizaciones sociales a gran escala. Implica el análisis de variables y sus relaciones. El objetivo de este tipo de estrategia es comprobar hipótesis abstractas derivadas de teorías que conciernen a relaciones entre características de las unidades sociales (Caïs, 1997: 19-20). Nos centraremos en la última estrategia descripta, intentando establecer una relación entre las variables seleccionadas y observar cómo se comportan en cada caso de estudio, con el objetivo último de corroborar que la performance electoral de los partidos de gobierno que implementan PTC esta asociada a la inversión monetaria en ella, demostrando que si los factores políticos electorales son más influyentes que los sociales.

El desempeño electoral positivo (ganar las elecciones e incrementar la cantidad de votos respecto a la elección anterior) en el caso de Argentina y Bolivia en 2011 y 2009, correspondientemente, supuso la reelección de sus presidentes, y es éste el fenómeno que queremos investigar. Para ello utilizamos una estrategia de análisis de variables y dentro de ésta, los estudios *cross-national*, o también análisis entre países. La versatilidad de este tipo de análisis permite al investigador definir conceptos operativos para seleccionar el fenómeno en el que quiere centrar la comparación. Independientemente del número de países que se analizan, es importante diferenciar la comparación de entidades que muestran similitudes de las que muestran diferencias (Caïs, 1997: 84). Por último diremos, que nuestro estudio se corresponde con lo que King, Keohane y Verba (2000) señalan como inferencia descriptiva, siendo éste un proceso mediante el cual se comprende un fenómeno no observado a partir de un conjunto de observaciones. Con la inferencia descriptiva pretendemos comprender en qué medida nuestras observaciones reflejan fenómenos típicos o atípicos (King, Keohane y Verba, 2000: 68).

4.1 Argentina y Bolivia: los casos y las variables

Comenzamos con la presentación de los casos y la variables seleccionadas a través de las cuales intentaremos echar luz a la relación entre inversión en el gasto público social, más específicamente en PTC y el desempeño electoral de los partidos de gobierno que implementan ese tipo de política social.

Para ello nos centramos en el estudio de esta asociación de variables en las provincias y departamentos de Argentina y Bolivia. Pero ¿Qué similitudes o semejanzas comparten estos dos países del Cono Sur Latinoamericano? Para precisar la selección de

los casos, indicamos que la selección se ha realizado tomando en consideración la variable dependiente, es decir el desempeño electoral. En ambos casos, tanto Cristina Fernández de Kirchner como Evo Morales asumen su primer mandato de gobierno (2007 y 2005) con un elevado nivel de apoyo electoral. En el caso de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner gana las elecciones de 2007 por el partido Frente para la Victoria (FPV) con un 45,29% de los votos válidos superando en más de 22 puntos al candidato que obtuvo el segundo lugar. Asimismo, Evo Morales llega al poder en 2005 por el partido Movimiento al Socialismo (MAS) con el 53,7% de los votos, 23 puntos por encima del PODEMOS. Otra característica común entre ambos países, es que después de la década del '90, caracterizada por medidas neoliberales y partidos en el poder identificados ideológicamente con la centro derecha (Partido Justicialista, MNR y ADN), se consolidan en el poder dos partidos alineados regionalmente bajo una ideología más de centro izquierda. Ambos gobiernos llegan al poder con principios similares en sus programas electorales, como es la inclusión social de sectores vulnerables, la defensa de la justicia social, el nacionalismo económico y la integración regional. A su vez, a pesar del amplio apoyo electoral, ambos gobiernos a los dos y tres años de gobierno, Fernández de Kirchner y Morales deben enfrentar una crisis política social, que polariza a la sociedad, como lo fue el conflicto por la “Resolución N° 125” (conflicto con el sector agropecuario por las retenciones a las exportaciones) y la crisis con la región de la “Media Luna”⁵ (crisis político social con los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando por la autonomía constitucional). Luego, es fundamental focalizar en la reelección de ambos gobiernos en 2009 (Bolivia) y Argentina (2011), ya aquí se haya el punto fundamental de nuestra variable dependiente. En términos generales, a nivel nacional el MAS es reelecto por el 64,22% y el FPV por el 54,11%, es decir ambos presidentes logran un segundo mandato incrementando su performance electoral positivamente en 9 puntos aproximadamente.

Una vez seleccionados los países para realizar el estudio *cross-national*, destacaremos cuáles serán nuestras unidades de análisis a través de las cuales observaremos el comportamiento de las variables que integran nuestra hipótesis. En nuestro caso trabajamos con las 24 provincias que componen la República Argentina y los 9 departamentos que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia. Si bien

⁵ Los departamentos de la denominada “Media Luna” son Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Se los conoce así porque su población no es mayoritariamente indígena. Además que concentran el 42% del PIB boliviano.

Argentina es un país federal y Bolivia unitario en cuanto a su forma de gobierno y distribución de competencias, ello no afecta nuestro diseño metodológico porque las provincias/departamentos coinciden con las circunscripciones electorales y estos PTC son políticas nacionales implementadas a través de organismos públicos que responden a la administración pública nacional.

Debido a que nos focalizamos en provincias y departamentos, es preciso mencionar que los datos a analizar serán fuentes estadísticas secundarias, y por ello nuestro fenómeno a explicar es una asociación entre variables, pero que no necesariamente debe ser una relación causal. Se entiende por desempeño electoral del partido de gobierno que implementó la política social del PTC, comprendiendo a este desempeño como el incremento o reducción de cantidad de votos respecto de la elección nacional anterior a la implementación del PTC (en nuestro caso para el análisis utilizaremos los valores de los votos en términos relativos). La fuente de los datos electorales proviene de la información provista por la Cámara Nacional Electoral (Argentina) y el Tribunal Electoral Supremo (Bolivia). Por otro lado, queremos explicar esa performance a la luz de lo que denominamos la inversión en el gasto social *per cápita* en PTC. Consecuentemente, definimos esa inversión, como la asignación monetaria total hecha a cada provincia o departamento dividido por el número de habitantes desde el inicio del Programa hasta el año de las elecciones nacionales. La fuente de nuestra variable independiente, en el caso de Argentina ha sido la Ley de Presupuesto Nacional correspondiente a cada año (2009-2012), y en Bolivia lo hemos tomado de la Memoria de la Economía Boliviana 2011, realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2006-2011). A su vez, estos valores en pesos argentinos y bolivianos, fueron ajustados por el valor dólar del tipo de cambio real para cada año, provisto por estadísticas oficiales del Banco Mundial, con el objeto de reducir el sesgo que podría producir los índices de inflación de cada uno de los países.

La dificultad de conseguir datos individuales (encuestas y sondeos de opinión) para ambos países recabados de manera sistematizada, junto con la cantidad de casos necesarios para ser representativos sobre la percepción de PTC en el hogar y la intención de voto, fue lo nos llevo a tomar la decisión de optar por un análisis agregado, a nivel provincias y departamental.

Se realizó una primera aproximación a la relación entre las variables de nuestra hipótesis a partir de un análisis estadístico. Debido a la baja cantidad de casos y la imposibilidad de acceder a datos estadísticos más desagregados, de

acuerdo a la Tabla N° 1 y 2 del Anexo del presente trabajo, no se observa ni una relación significativa ni una asociación relevante (al 95% de nivel de confianza) entre la inversión monetaria *per cápita* y el desempeño electoral del partido de gobierno a nivel agregado en términos estadísticos. Para este tipo de análisis deberíamos poder sumar más observaciones, y a su vez obtener información estadística (indicadores) más refinados y desagregados.⁶ Por esta ausencia de relación causal estadística, realizaremos una inferencia descriptiva (King, Keohane y Verba, 2000) de los casos de Argentina y Bolivia, de acuerdo a la estrategia metodológica de *analytic narratives*.

Dicho abordaje ha sido desarrollado en la academia americana, a partir de la combinación de la investigación histórica y comparada con el modelo de la elección racional. Este enfoque se compone de herramientas analíticas comúnmente utilizadas en economía o ciencias políticas, con una forma de exposición narrativa generalmente usada en historia (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998: 10). Por un lado, es narrativo porque se detiene en historias y contextos, pero por el otro, es analítico porque extrae líneas de razonamiento explícitas y formales, que facilitan la exposición y la explicación a la vez.

Influenciado por las nuevas teorías institucionalistas de Douglas North, para estudiar la política económica como un orden político, gobernanza de la economía, y relaciones interestatales (Levi, 2006: 1). Lo que se intenta, es focalizar en un sólo evento histórico, en nuestro caso una elección nacional, como si fuera un rompecabezas, y el principal objetivo es comprender un conjunto de instituciones, y cómo esto influye en otras cuestiones. El *analytic narratives*, es un enfoque inductivo que desafía tanto a la evidencia del evento de interés como las teorías que estructuran esa evidencia (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 2000: 686)

Este enfoque implica el entendimiento del contexto institucional dentro del cual ocurren hechos que nos ayudan a entender cómo estos se suceden o por qué podrían suceder. De acuerdo a esto, comprendiendo el contexto, el investigador puede construir un modelo más apropiado en capturar las limitaciones institucionales. (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 2000: 685-693). Esta estrategia se basa en la teoría de la elección racional, y la combinación del método histórico analítico y el estudio de caso en profundidad (Levi, 2000:3). Asimismo, implica escoger un problema, luego construir

⁶ En el CD Room que acompaña el presente trabajo se encuentra adjunta la base de datos elaborada con las variables explicativas y variables de control.

un modelo para explicar la lógica de los puntos clave y posibilidades, y finalmente evaluar el modelo a partir de estática comparativa y las implicaciones testeables que el modelo general. Lo central radica en la utilización de la teoría de la elección racional y la de los juegos para transformar la narrativa en *analytic narratives* (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998: 12).

Para llevar a cabo esta estrategia metodológica, se elige un o más casos que nos permitan sumergirnos en ellos, identificando actores, los puntos clave que tuvieron que enfrentar para tomar decisiones, las elecciones que hicieron, los caminos posibles, y la forma en que esas elecciones generaron eventos y resultados (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998: 14). Los criterios del *analytic narratives* para la selección de casos incluyen características de casos que son susceptibles a modelización, y que no todos cumplen con ellas. Además deben dar la oportunidad para analizar un proceso importante, o no fácilmente accesible a través de otros medios. Además la causalidad debe poder ser generalizable a otros casos en las condiciones que se especifiquen (Levi, 2003: 6).

Con el objeto de desarrollar cada caso a través del *analytic narratives*, describiremos los principales actores que formaron parte de formulación e implementación de la AUH y el Bono Juancito Pinto, los objetivos de los PTC y las preferencias de los actores, mientras echaremos luz a las reglas efectivas del juego, las limitaciones y sus incentivos, en nuestro caso la asignación presupuestaria a PTC.

5. LA “GEOGRAFÍA” DE LOS PTC EN ARGENTINA Y BOLIVIA: ANÁLISIS DE DATOS

En este apartado correspondiente al análisis descriptivo de los datos recolectados para cada uno de nuestros casos de estudio (Argentina y Bolivia), nos dedicamos a observar el comportamiento de nuestras variables dependiente e independiente, y los indicadores seleccionados para medirla. A partir de la estrategia *analytic narratives* desglosamos grandes temáticas que agrupan a nuestros indicadores, señalando cómo se comporta en cada uno. En primer lugar, contextualizamos política y socialmente el surgimiento de los PTC en ambos países. Luego, señalamos las semejanzas y diferencias compartidas por la AUH y el Bono Juancito Pinto, en cuanto a su diseño institucional de política pública. Tercero, desarrollamos una “geografía de la pobreza” en cada uno de los casos, identificando determinados indicadores que nos permitirán

observar los niveles de pobreza en las unidades de análisis. Por último, haremos hincapié en desempeño electoral de los partidos de los gobiernos que crearon los PTC y su correspondencia con la geografía de la pobreza y el gasto público en PTC.

5. 1 Contexto Político y Social de los PTC

Es preciso comenzar el análisis del surgimiento de estos PTC en Argentina y Bolivia, describiendo en qué contexto político y social se diseñan e implementan dichas políticas sociales.

En el caso argentino en 2007, se llevan a cabo las elecciones nacionales resultando triunfadora Cristina Fernández de Kirchner del Frente para la Victoria con un 45,9% de los votos. Así, Fernández de Kirchner es habilitada a continuar con la gestión iniciada por su marido, Néstor Kirchner en 2003. Por lo tanto podemos afirmar, que estaríamos hablando de un proceso de continuidad con respecto a las principales políticas públicas diseñadas e implementadas por el denominado “kirchnerismo”. Ahora bien, la popularidad tanto de Néstor Kirchner y Cristina Fernández parecía estar en ascenso, acompañado esto con el inicio de una década de crecimiento económico después de la fuerte crisis política y social de 2001, la cual implicó la sucesión de siete presidentes en menos de diez días hábiles. Desde el comienzo de la administración de Néstor Kirchner y luego con su mujer en el poder, se observó el papel preponderante que se le dieron a las políticas sociales en comparación con sus antecesores. Una de sus políticas fue mantener el Plan Jefes y Jefas del Ministerio de Desarrollo Social, antecedente más cercano de la AUH implementado por el ex Presidente Eduardo Duhalde (Partido Justicialista), el mismo otorgaba una asignación monetaria a jefes y jefas de hogares desocupados de hogares con hijos menores de 18 años, discapacitados o embarazadas. Este plan, introduce los primeros criterios de corresponsabilidad en Argentina, asistencia escolar, calendario de vacunación y participación en actividades comunitarias o productivas. En 2004, Néstor Kirchner, a través del decreto N° 1506/04 modifica los mecanismos de asignación de los beneficiarios del Plan de acuerdo a criterios de empleabilidad. Sin embargo, a pesar de mantener esta política social, considerada como “clientelista”, hasta el 2009 no hubo una política que formara parte de un sistema de protección social y el Gobierno Nacional mantuvo como prioridad en la agenda de gobierno las políticas de derechos humanos relacionadas con el Proceso de

Reorganización Militar (1976-1983) y las políticas económicas llevadas a cabo para alcanzar un crecimiento económico sostenido.

Focalizando en el contexto político social de la implementación de la AUH, la misma surge luego de un conflicto político económico que polarizó a la sociedad argentina, e influyó negativamente en la imagen de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner. El Ministro de Economía y Producción, Martín Lousteau, anuncia en 2008 una nueva resolución ministerial (N° 125) a través de la cual el gobierno incrementa las retenciones (impuestos) a las exportaciones de la soja y el girasol, intentando diseñar un esquema tributario móvil para decidir la cuantía de la retención. El sector agropecuario inicia un paro (o *lock out*) que duró 129 días, en el cual el conflicto fue escalando en los niveles de debate y discusión, politizando no sólo a los actores principales sino también a los medios de comunicación y, por ende, a la opinión pública. Cristina Kirchner, envía al Congreso Nacional el proyecto de las retenciones móviles donde se produce un quiebre político con el Vicepresidente (Presidente del Senado de la Nación) Julio Cobos⁷ por votar en contra del proyecto de la Presidente porque hubo un empate en la votación del cuerpo legislativo y el Presidente del Senado debe decidir en ese caso. Este conflicto impactó directamente en el resultado electoral del FPV en las elecciones legislativas de 2009, perdiendo la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras (Diputados y Senado) y obteniendo un 33,3% de los votos a nivel nacional. El Gobierno había perdido el control de la agenda pública y de la agenda de gobierno, y precisaba nuevos temas para retomar el protagonismo político e institucional.

Consecuentemente, después de las elecciones de junio de 2009, el Gobierno Nacional realizó un sorpresivo lanzamiento en conferencia de prensa⁸ del Decreto N° 1602/09 que creaba la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social financiado por los fondos jubilatorios nacionalizados un año antes.

Por otro lado, con respecto al escenario boliviano, en el cual Evo Morales (MAS) se consolida como actor político y social nacional clave, es necesario resaltar la relevancia de la “Crisis del Gas” ocurrida en 2003 y el rol protagonista que Morales adquirió en ella. Esta crisis política y social sucede durante la segunda presidencia de Gonzalo Sánchez Lozada (MNR), por la posibilidad de exportación de gas a través de la

⁷ El Vicepresidente Julio Cobos pertenecía a la Unión Cívica Radical, partido opositor al peronismo. Sin embargo, para ganar las elecciones de 2007 el kirchnerismo se alió con parte de los radicales (denominados radicales K) que se agruparon dentro del radicalismo bajo la línea Recuperación y Reconstrucción Radical para la Concertación.

⁸ La conferencia de prensa se realizó en Casa de Gobierno el 29 de octubre de 2009.

construcción de un gasoducto vía Chile y por los precios bajos de exportación de los hidrocarburos a países como México y Estados Unidos. Diversos movimientos sociales, principalmente campesinos y trabajadores mineros incrementaron sus reclamos por la estatización de los hidrocarburos bolivianos. Evo Morales, dirigente sindical coccalero tomó principal protagonismo en los reclamos respecto a esta cuestión, y su figura se hace aún más visible luego de la represión en la ciudad de El Alto y otras ciudades bolivianas, hecho que le costó la vida a aproximadamente 65 personas. Tras la renuncia de Sánchez Lozada, el presidente interino Carlos Mesa, convoca a elecciones para octubre de 2005. Asimismo, para contribuir a esta contextualización cabe mencionar que las presidencias de Sánchez Lozada (1993-1997; 2002-2003) se caracterizaron por políticas económicas de corte neoliberal, como la privatización de empresas estatales importantes como los ferrocarriles, el petróleo, telecomunicaciones, implementando un cuestionado plan de capitalización a partir de un Fondo de Capitalización Colectiva. Con respecto a sus políticas sociales, las mismas no fueron el estandarte de sus gestiones, y se destacan medidas como la Reforma Educativa que incluyó el multiculturalismo y el plurilingüismo en la educación oficial boliviana. Dentro de la nueva preponderancia de los movimientos sociales, surge una nueva línea del partido MAS, Movimiento al Socialismo, que reúne movimientos indigenistas y por el cual Evo Morales gana las elecciones con el 53,7% de los votos en 2005, siendo el primer candidato boliviano en la historia de Bolivia de alcanzar la mayoría electoral. Evo, primero como líder de un movimiento indigenista y luego como Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia bregó por la consecución y ampliación de los derechos sociales, tan rezagados en este territorio. Un ejemplo del cambio de paradigma respecto a las políticas sociales, fue el Plan Nacional de Desarrollo, implementado a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo, en ese momento a cargo de Carlos Villegas Quiroga, y quien refrendó el Decreto Supremo N° 28.899, que crea el Bono Juancito Pinto. De acuerdo al marco normativo que crea el Plan Nacional de Desarrollo en 2006, el principal objetivo es “desmontar el colonialismo y neoliberalismo, empoderando los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes” (Plan Nacional de Desarrollo, 2005)⁹ y propone cuatro ejes de políticas públicas bajo el lema “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir Bien” con una estrategia económica, sociocomunitaria, política exterior, y poder social. El eje “Bolivia Digna”, vinculado al

⁹ El Plan Nacional de Desarrollo de 2005 del Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra adjunto en el CD Room que acompaña el presente trabajo.

desarrollo socio comunitario de la región describe el contexto del cual se parte para planificar políticas sociales, siendo éste un escenario de extremas desigualdades económicas y sociales con escasas oportunidades de acceso principalmente al sistema educativo y de salud. Con respecto a las políticas sociales, hace principal hincapié en la erradicación de la pobreza y de toda forma de exclusión, y a su vez en la ruptura de la subordinación de las políticas sociales a las políticas de crecimiento económico con enfoque neoliberal. Algunas de las políticas sociales que propone este plan, que luego serán llevadas a cabo durante la administración de Evo Morales, estén orientadas a conformar un sistema de protección social integral y de desarrollo comunitario, como por ejemplo la cobertura del déficit nutricional a partir de desayunos y almuerzo escolares, el fomento de empresas comunitarias, entre otras.

Es aquí, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, que nace la figura institucional del Bono Juancito Pinto, creado por el Decreto Supremo Presidencial N° 28.899, haciendo visible al presidente Evo Morales y al Gobierno Nacional como los principales propulsores de este tipo de políticas. Asimismo, retomando la coyuntura política y social en la cual surge la figura de Evo Morales como principal defensor de la nacionalización de los hidrocarburos, podemos decir que la política hidrocarburífera del Gobierno del MAS está estrechamente relacionada con el Bono Juancito Pinto. No sólo el decreto anuncia que los fondos que financiarán el Bono Juancito Pinto partirán de los recursos obtenidos de los Yacimientos Fiscales Petrolíferos Bolivianos, sino que en 2006, el presidente aymara se encargó de focalizar en este punto cuando se dio a conocer el PTC a los medios de comunicación. Podríamos señalar que Evo Morales y su gabinete, luego de profunda crisis político y social que dividió al país (Crisis del Gas y el reclamo de las autonomías), identificó el tema de la estatización de los recursos naturales como una “*policy window*” (Cobb y Elder, 1993), es decir una ventana de oportunidad para posicionar dicha política social. Más adelante, nos detendremos en el realizar un radiografía de la pobreza en Bolivia de acuerdo a los indicadores sociales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Decreto Supremo N° 28.899.

Por último haremos hincapié en el contexto latinoamericano, haciendo referencia a que luego de la crisis de 1994 del Tequila en donde la falta de reservas y la devaluación del peso mexicano produjeron un efecto sobre el resto de los países de América Latina, y la de los Tigres Asiáticos (1997) con alto impacto en términos económicos en América Latina, se vieron en tela de juicio las políticas neoliberales implementadas hasta el momento. La flexibilización del mercado laboral, la

privatización de las empresas públicas, el elevado nivel de endeudamiento externo, las monedas locales devaluadas no lograron ser sustentables a lo largo del tiempo, generando cada vez mayor desigualdad entre la población. El Estado ausente en la década del '90 mostró el déficit en términos de políticas sociales, generando la necesidad extrema de sistemas de protección integral, con el objeto de reducir la pobreza y la desigualdad. Si bien Brasil y México fueron los pioneros en la implementación de los PTC en la segunda mitad de la década del '90 iniciando un cambio de paradigma en política sociales, la mayoría de los países de América Latina comienzan, “como efecto dominó”, a implementar estos programas de transferencias condicionadas a partir del 2000. Tanto Chile (Chile Solidario: 2002), como Colombia (Familias en Acción: 2001), Brasil (Bolsa Familia: 2003), Ecuador (Bono Desarrollo Humano: 2003), Paraguay (Tekopora: 2005) y Perú (Juntos: 2005), conformaron los antecedentes regionales de nuestros estudios de caso.

Por lo tanto, tanto la AUH como el Bono Juancito Pinto nacen en un contexto institucional y político similar que propician su creación tanto a nivel local como regional. En cuanto al escenario local, estos PTC aparecen en escena luego de un momento de crisis política y social que perjudican directamente la figura del Presidente. Ambos tienen la intención de transformarse en la política social insignia de la gestión de Cristina Kirchner y Evo Morales modificando así la imagen del gobierno que hasta el momento estaba asociada a la inestabilidad. Del mismo modo, la firma del decreto por parte de los presidentes no sólo implica que sea una política nacional, sino también la necesidad de mostrar Cristina y Evo como políticos ejecutivos. Por otro lado, a nivel regional la AUH y el Bono Juancito Pinto responden a un patrón de la región de cambio en las políticas sociales, y son uno de los últimos PTC implementados en América Latina, luego de una década en donde la mayoría de los países adoptó este tipo de medida. Así también, este cambio en términos políticas públicas se dio gracias a una modificación en la concepción del Estado (más lejano del neoliberal y más cercano a un estado de bienestar) dada por la elección de líderes “más populistas” alejados de la concepción neoliberalista de la política en la mayoría de los países de la región del Cono Sur.

5.2 Diseño Institucional de la AUH y el Bono Juancito Pinto

Al momento de analizar el diseño institucional del PTC, haremos referencia a cómo ha sido diseñado el PTC como primera etapa del proceso de las políticas públicas. Para poder diseñar una política pública, primero es necesario detectar o identificar un problema. En el caso de todos los PTC, no sólo la AUH y el Bono Juancito Pinto, tienen como principal objetivo la erradicación de la pobreza, y por sobre todas las cosas su transmisión intergeneracional, a partir del incremento de las tasas de escolarización, de los controles de sanidad y por sobre todo de una mejora en los ingresos de los hogares beneficiarios. A continuación, presentamos una tabla comparativa en la cual se presentan las diferentes dimensiones que observaremos del diseño institucional de los PTC de Argentina y Bolivia.

Tabla N° 1. Diseño institucional de la AUH y el Bono Juancito Pinto

	Asignación Universal por Hijo (Argentina)	Bono Juancito Pinto (Bolivia)
Instrumento normativo	Decreto Presidencial	Decreto Presidencial
Fondos y financiación	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPFB
Órgano ejecutor	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Unidad Ejecutora del Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Educación
Beneficiarios	Jefes/as de hogar desocupados o que se desempeñen en la economía informal o tienen un salario más bajo que el mínimo vital y móvil, o monotributistas sociales con hijos menores de 18 años o con discapacidad	Padre, madre o tutor, que tengan hijos menores de 18 años cursando hasta el 8avo de primaria, y alumnos de educación especial sin límite de edad.
Mecanismo de Focalización	Prueba de medios indirecta	Focalización categorica
Instrumento de selección y registro	No tiene	RUDE (Registro Único de Estudiantes)
Prestaciones	Transferencia Plana por medio de una tarjeta magnética o de débito	Fuerzas Armadas en un acto cívico
Indexación de los montos	Ajuste por decreto presidencial	Ajuste por decreto presidencial
Condicionalidades	Educación: asistencia escolar para niños y niñas de 5 a 18 años. Salud: los niños y niñas menores de 6 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y estar inscriptos en el Plan Nacer; los niños y niñas de 6 a 18 años deben tener el esquema de vacunación completo o en curso según la edad y los controles de salud completos	Educación: Asistencia escolar mínima del 80%.

Fuente: Elaboración Propia. Base de datos de CEPAL, 2011.

En la mayoría de las dimensiones analizadas los PTC de Argentina y Bolivia parecen tener más similitudes que diferencias. A nivel normativo, ambos PTC fueron creados a partir de un Decreto Presidencial, es decir como decisión del Poder Ejecutivo, una toma de decisión presidencial. Asimismo, tanto la AUH como el Bono Juancito

Pinto son programas sociales nacionales financiados por fondos públicos que se han originados en la nacionalización de recursos privados, en el caso argentino las contribuciones sociales o pensiones privadas y en el caso de boliviano de los recursos hidrocarburíferos. El monto destinado a cada hogar depende de la cantidad de hijos menores de 18 años por los que esté compuesta esa familia, ahora bien en Argentina y en Bolivia, a pesar de existir elevados niveles de inflación (aumento sostenido de precios), no existen mecanismos de indexación o actualización de los montos de los PTC. Una vez más, los montos que se destinan a los beneficiarios de la AUH y el Bono Juancito Pinto son modificados por Decreto Presidencial, y por lo tanto considerando los índices de inflación oficiales. En el caso Argentino, el valor de los incrementos en las asignaciones monetarias por hijo se corresponden con los índices de inflación de las estimaciones privadas¹⁰ Con respecto a la población objetivo, en los dos casos, son los jefes o jefas de hogar (puede ser tutor) y no se le da un rol preponderante a la mujer, ya que en muchos casos estos PTC son cuestionados por producir desigualdad de género, al otorgar el beneficio monetaria solamente a la madre (Brasil, México, Colombia, Ecuador). La AUH, a su vez adiciona el componente del empleo en la población objetivo de este PTC, destinando los recursos a jefes o jefas de hogar que estén desempleados, en condiciones laborales informales o sean monotributistas sociales¹¹, mientras que en Bolivia este componente está ausente. Tanto a la AUH como el Bono Juancito Pinto otorgan la asignación a hijos discapacitados sin límite de edad. Con respecto al otorgamiento del beneficio económico a mujeres embarazadas que se realicen los controles médicos necesarios durante los meses del embarazo, ambos países lo implementaron con posterioridad. Mientras que Argentina lo incorporó a este beneficio dentro de la AUH en 2011 y no contempla a los niños recién nacidos (éstos entran en el beneficio de la AUH), Bolivia creó un nuevo bono denominado “Bono Juana Azurduy” en 2009, que además de darle la asignación a la mujer embarazada, extiende la misma hasta los dos años de vida del niño.

Ambos programas, como criterios de corresponsabilidad solicitan la asistencia de los menores 18 años a la escuela y la finalización del nivel que le corresponde según la edad. Argentina, agrega el componente de salud, adicionando como condición

¹⁰ Según el Índice de Precios del Congreso Nacional, es un incremento del 24% (promedio) anual acumulado.

¹¹ De acuerdo a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) el monotributo social es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social.

excluyente para obtener el beneficio el cumplimiento de calendario de vacunas, que también está relacionado a la edad del niño, y los controles de salud firmados por médicos de la sanidad pública.

Ahora bien, la AUH y el Bono Juancito Pinto tienen diferencias entre sí en relación a los mecanismos de focalización, a cómo se lleva a cabo la entrega del beneficio, la existencia de registros, y su órgano ejecutor. Al observar los mecanismos de focalización, en Argentina se realiza por medio de una prueba de medios indirecta y en Bolivia por una focalización categórica. La primera responde a la corroboración de índices multidimensionales o de la calidad de vida o fórmulas para calcular el ingreso de los beneficiarios. La segunda define poblaciones fácilmente identificables, en Bolivia los niños/as que acuden hasta el octavo grado de primaria que asisten escuelas públicas (Cecchini y Madariaga, 2011: 29). Otro punto diferencial respecto al diseño institucional de los PTC en estudio son los métodos utilizados para entregar el monto asignado a cada familiar. En el caso de la AUH, se realiza a través de una transferencia bancaria a nombre del titular del beneficio y se otorga una tarjeta magnética utilizar los montos acreditados. Muy diferente es el caso del Bono Juancito Pinto, el cual reparte el dinero a través de un acto cívico organizado y ejecutado por las Fuerzas Armadas en cada comunidad. Los organismos de la administración pública que se encargan de la ejecución de los PTC también varían entre ambos casos de estudio, mientras que la AUH está a cargo de un organismo descentralizado (ANSES), el gobierno boliviano creó una unidad ejecutora específica interministerial (Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de Educación). Por último, con respecto al monitoreo de la ejecución del programa, existe un consenso generalizado de las deficiencias que presentan la mayoría de los PTC para sistematizar el registro de los beneficiarios. Argentina no posee registro alguno y Bolivia creó el RUDE (Registro Único de Estudiantes), en donde registra no sólo a los alumnos que asisten a la escuela pública sino también a las instituciones educativas.

En cuanto al diseño de la política pública, podemos afirmar que la AUH y el Bono Juancito Pinto respetan los marcos generales de la mayoría de los PTC de la región, y en cuestiones fundamentales como el instrumento de creación (autoridad que se adjudica la política) y las vías de financiación (recursos privados nacionalizados) son similares. Ambos responden a los mismos objetivos fundamentales, la erradicación de la pobreza y su transmisión intergeneracional, pero se diferencian en las responsabilidades exigidas. La cuestión central, es que la AUH y el Bono Juancito

Pinto son políticas sociales que implican una mejora en los ingresos del hogar, es decir una mejora económica, y se quiere observar si esto está asociado al voto.

5.3 Geografía de la pobreza en Argentina y Bolivia

Después de una descripción detallada del contexto político social en el que surgen los PTC y el diseño institucional de los mismos, esta sección es de vital relevancia para poder construir nuestras variables explicativas, ya que queremos analizar cómo se asignan los presupuestos para los PTC en Argentina y Bolivia, y si esta asignación se encuentra vinculada al desempeño electoral del partido de gobierno que implementó dicha política social o de acuerdo a la problemática que intenta abordar.

De acuerdo a la CEPAL hay dos formas de medir la pobreza, dependiendo de los elementos que involucremos en el proceso de medición. Dicho proceso puede implicar identificar a las personas consideradas pobres o la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza (Feres y Mancero, 2001:5). En el presente trabajo haremos hincapié en la primera forma de medición. Debido a la heterogeneidad de las fuentes estadísticas, de sus métodos de medición y recolección de datos, hemos seleccionado las siguientes variables a nivel provincial y departamental para operacionalizar el concepto de pobreza. En la siguiente tabla (Tabla N° 2) exponemos la dimensión que se desea medir, el indicador, su definición y su fuente para Argentina y Bolivia. El principal objetivo es observar cómo se distribuyen geográficamente los indicadores seleccionados de pobreza estructural¹², la cual consideramos que es la principal causa de la reproducción intergeneracional de estas condiciones de vida, y no sólo en referencia a una pobreza en relación a ingresos. Hemos seleccionado los indicadores más actualizados previos al año de la implementación del PTC, asumiendo que son los criterios estadísticos que se utilizaron para su diseño e implementación. Resulta clave observar el comportamiento geográfico de estos indicadores, ya que los resultados electorales y el desempeño en las elecciones de un partido son por distrito electoral, que en el caso de Argentina y Bolivia, coinciden las provincias y departamentos con los mismos.

¹² Según la CEPAL la pobreza estructural o pobreza crónica hace se superponen deficiencias de tipo habitacional, de nutrición, de acceso a salud y educacionales con una carencia o pobreza económica (CEPAL, 2000).

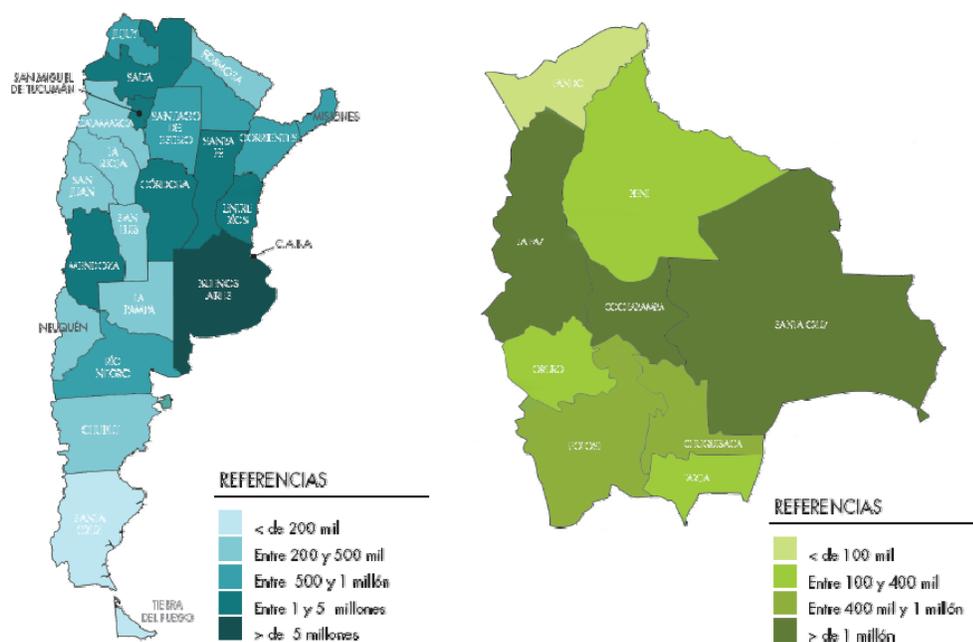
Tabla N° 2. Indicadores de Pobreza Estructural

Dimensión Pobreza	Indicador	Definición	Fuente	
			Argentina	Bolivia
Calidad de vida	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	Es un método directo para caracterizar la pobreza. Elaborado a partir de 4 indicadores de vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingresos mínimos	INDEC. Censo 2001	INE. Censo 2001
Nivel de ingresos	PIB per cápita (valor dólar)	Es un indicador económico, siendo el ratio del PIB de la provincia o departamento sobre la población total. Utilizado para calcular el ingreso per capita	Informe Insituto de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe. 2006	INE. 2006
Condiciones de vida	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Indicador social que mide las condiciones de vida. Toma 3 dimensiones: salud, educación e ingresos	PNUD. 2009	PNUD. 2004
Nivel educativo	Tasa de abandono escolar	Proporción de alumnos de escuelas públicas que no completan el nivel obligatorio sobre el total de alumnos matriculados en ese ciclo.	INDEC. Censo 2001	INE. Censo 2001
Población objetivo	Menores de 18 años sobre población total	Proporción de menores de 18 años que viven en cada provincia o departamento sobre la población total	INDEC. Censo 2001	INE. Censo 2001

Fuente: Elaboración Propia.

En primer lugar debemos destacar el peso poblacional que poseen las distintas provincias y departamentos para comprender cómo se componen demográficamente las regiones de cada país, y que más adelante servirá para comprender la distribución del padrón electoral (Gráfico N°1).

Gráfico N°1. Distribución de la población. Argentina y Bolivia (N° de habitantes)

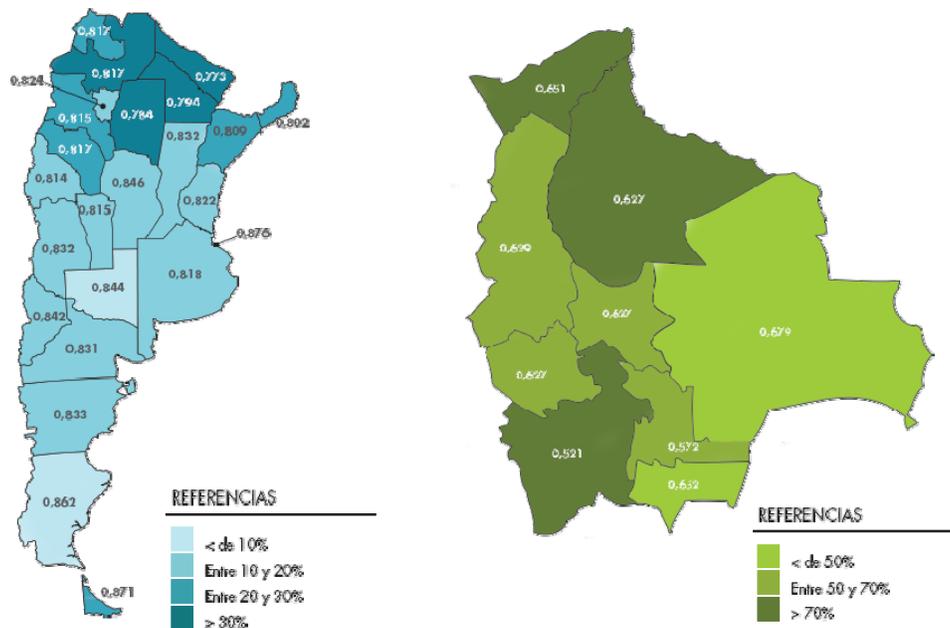


Fuente: Elaboración Propia. Censo 2001, INDEC (Argentina) e INE (Bolivia).

En el gráfico anterior (Gráfico N° 1) podemos observar que las regiones más pobladas en ambos países, son las regiones del centro, y la población se encuentra muy dispersa de manera desigual en el resto de territorio. Buenos Aires (Argentina) y La Paz (Bolivia), son la provincia y departamento más poblados, donde se hallan las sedes administrativas de los gobiernos provinciales y nacionales, en el caso de La Paz. Tierra del Fuego, la provincia más al sur de Argentina, es la menos poblada, mientras que Pando, el departamento más al norte de Bolivia es que menor cantidad de habitantes posee (Ver tabla N° 3 y 4 del Anexo).

En los siguientes mapas de Argentina y Bolivia (Gráfico N° 2) presentamos de acuerdo a una escala de colores la distribución del indicador de la proporción de la población total que posee necesidades básicas insatisfechas (NBI), el cual mide la calidad de vida en relación con el concepto de pobreza estructural. El mismo se compone de indicadores de vivienda, saneamiento, nivel educativo e ingresos mínimos, y el porcentaje de la población que posee este tipo de necesidades tiene carencias básicas. A su vez, dentro de cada provincia y departamento está indicado el valor del IDH (PNUD), ya que consideramos que pobreza y desarrollo humano se encuentran directamente relacionados entre sí, ya que es un modo de medir bienestar y condiciones de vida.

Gráfico N° 2. Porcentaje de población con NBI y valor de IDH por provincia y departamento



Fuente: Elaboración Propia. NBI: Censo 2001 INDEC (Argentina) e INE (Bolivia). IDH: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Argentina 2009, y Bolivia, 2004)

Los colores más intensos denotan mayor población con Necesidades Básicas Insatisfechas, y en la mayoría de los casos coinciden con los niveles de desarrollo más bajos (Ver Tabla N° 3 del Anexo). En Argentina, la región norte de acuerdo a estos indicadores es una de los más pobres del país, reduciéndose los valores hacia el sur. Lo peculiar, es que estas provincias poseen poca población en relación a la región del centro, y la mayoría de su población tiene bajos estándares de calidad de vida y desarrollo. Del mismo modo, en Bolivia, los departamentos menos poblados poseen una gran cantidad de personas con NBI y con un escaso nivel de desarrollo humano (Beni y Pando). Potosí, al sur del país, lindante con el norte argentino, se acerca a uno de los departamentos con más población pero también con indicadores que muestran que es un departamento pobre. En este país del altiplano, los valores del NBI son mucho más elevados en 2001, dejando en evidencia la precariedad en la que vivía la mayoría de la población boliviana. Santa Cruz y Tarija (dos departamentos de la Media Luna, motores del desarrollo económico y empresarial de Bolivia) son los departamentos menos pobres.

Estos elevados niveles de NBI y bajos niveles IDH analizados por cada región, se corresponden con la distribución del PIB *per cápita* (valor dólar). Tanto en Argentina como en Bolivia, las provincias y los departamentos más pobres, de acuerdo a los indicadores seleccionados, poseen la renta per cápita mas baja y los más ricos (en términos monetarios) son menos pobres según este indicador (Ver Tabla N° 3 y 4 del Anexo). Cabe destacar que el PIB per capita forma parte de las dimensiones que componen el NBI y el IDH, pero como no es suficiente para definir si una persona es pobre o no, por ello se complementan con otros aspectos como nivel educativo, esperanza de vida al nacer, saneamiento y vivienda. El PIB, expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios en un territorio determinado en un tiempo particular, por lo tanto podemos asumir que también hace referencia a desarrollo productivo de cada región, pero sin tener en cuenta la diversidad de la estructura económica, ya que es un indicador agregado.

También es preciso analizar, los principales indicadores que están relacionados de manera indirecta con la pobreza pero que inciden o deberían incidir directamente sobre la asignación de recursos de los PTC. Por un lado, la proporción de población menor de 18 años sobre la población total, ya que para obtener el beneficio de la AUH y el Bono Juancito Pinto es requisito tener hijos menores de esa edad para ser

beneficiario. Por otro lado, una de las corresponsabilidades de estos PTC en estudio es la asistencia a escuela pública, con el objeto que los niños finalicen sus ciclos educativos obligatorios, en Argentina el nivel secundario, y en Bolivia el nivel primario. En el caso de Bolivia, de acuerdo a los datos del Censo 2001, se corresponde la cantidad de menores de 18 años con la distribución de la población total del país, concentrándose en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Asimismo, en promedio conforman el 48% de la población de cada departamento. En cambio, en Argentina si bien la población menor de 18 años se distribuye de manera similar a la población total, respecto al análisis en cada provincia es diferente (Ver Tabla N° 3 del Anexo). En las provincias del Noroeste y Noreste (NOA y NEA: Formosa, Chaco, Salta, Santiago del Estero, Jujuy, Misiones, La Rioja), los menores de 18 años son en promedio el 42% de la población, correspondiéndose a su vez con las regiones con mayores porcentajes de población con NBI, y en el caso de Formosa, Santiago del Estero y Chaco con los niveles más bajos de IDH.

Del mismo modo, observamos la tasa de abandono escolar, entendida como la proporción de alumnos que no ha finalizado el ciclo obligatorio en escuelas públicas sobre el total de matriculados en ese nivel (en Argentina el secundario y en Bolivia primario). Es curioso denotar, que en Argentina las tasas de abandono no coinciden con la “geografía de la pobreza” anteriormente descrita, ya que provincias con mayores PIB per cápita y mayor población como Buenos Aires (posee el máximo de abandono escolar), Mendoza y Santa Fe tienen las tasas más altas de abandono escolar en el nivel secundario. De las regiones más pobres NOA y NEA, sólo Misiones y Salta presentan los mayores niveles de abandono escolar (21,4% y 19%, correspondientemente). El comportamiento de la tasa de abandono escolar, que debería ser tomada como referente para la asignación de recursos porque uno de los principales objetivos de estos PTC son incrementar los niveles de escolarización de los menores de 18 años, se comporta de manera dispar entre las provincias argentinas, lo cual podría asociarse a otros factores, como la cantidad total de alumnos matriculados, las problemáticas relacionadas con el abandono escolar específicas (violencia en el hogar, trabajo infantil, drogas, etc.), la cantidad de establecimientos educativos. Tomamos este indicador agregado como referente, en términos generales pero con el cuidado de saber que es uno de los más sensibles, sujeto al comportamiento de otras variables antes mencionadas.

Diferente es la situación en Bolivia, donde los niveles de abandono escolar no están asociados a la distribución de la población, pero tampoco al PIB per cápita ni a los

niveles de población con NBI. Por ejemplo, los departamentos de Pando y Oruro tienen PIB per cápita medios en comparación con el máximo y el mínimo (Santa Cruz y Potosí) y tienen las tasas de abandono escolar más altas, 9,3% y 6,3%. En el departamento de Santa Cruz vive el 25% de la población boliviana y de los menores de 18 años, y tiene una de las tasas de abandono más bajas, junto con Chuquisaca que tiene un PIB per capita muy bajo y poca población.

En resumen, de acuerdo a los indicadores elegidos para medir pobreza (NBI e IDH), en Argentina y Bolivia es posible identificar regiones más y menos pobres, el norte argentino y los departamentos bolivianos occidentales. A su vez las necesidades básicas y el desarrollo tiene relación con el PIB per cápita en ambos países, por ello tanto la AUH y el Bono Juancito Pinto pretenden otorgar una mejora en el ingreso pero también cubriendo otros aspectos como la educación y la salud. El patrón de elevados porcentajes de población con NBI, bajos niveles de IDH, y bajo PIB per cápita, se repite tanto en las provincias argentinas como en los departamentos bolivianos, es decir estamos de dos escenarios similares en cuanto a la “geografía de la pobreza”. Por lo tanto, deducimos que la pobreza es un fenómeno social que adquiere características diferentes de acuerdo a las regiones y su población dentro de cada país.

5.4 Geografía político electoral y presupuestaria del PTC

Continuando con el desarrollo del análisis de los datos, es momento de detenernos en nuestra variable dependiente, es decir el desempeño electoral de los partidos de gobierno que implementaron los PTC en Argentina y Bolivia. El Frente para la Victoria (FPV) y el Movimiento al Socialismo (MAS) son los partidos políticos a través de los cuales, Cristina Fernández de Kirchner y Evo Morales acceden al cargo de Presidente de la Nación, y fueron ellos a través de un decreto presidencial que crean los PTC. Como se señaló anteriormente, en ambos países el voto es obligatorio y de acuerdo a sus sistemas electorales, los candidatos acceden a cargos a través de la obtención de la mayoría de los votos dados a los partidos políticos a los que pertenecen. A su vez, al comienzo del presente trabajo se explicó que ambos candidatos fueron reelegidos en sus cargos por un incremento promedio del 9,2% de la cantidad de votos respecto a la elección anterior, obteniendo Fernández de Kirchner la mayoría con un 54,1% de los votos en 2011 y Evo Morales con un 64,2% en 2009.

Es necesario definir qué comprendemos como desempeño electoral para luego poder observar cómo se comporta esta variable en cada caso de estudio, y ver su asociación con nuestras variables explicativas propuestas. Para nuestro trabajo entendemos un desempeño positivo del partido de gobierno si ha incrementado la cantidad de votos (medido en porcentaje del total) en ese distrito electoral. Por el contrario, un mal desempeño o un desempeño negativo hace referencia a una disminución de votos en el distrito electoral, es decir menos electores han depositado una boleta para el cargo de presidente a favor de ese partido.

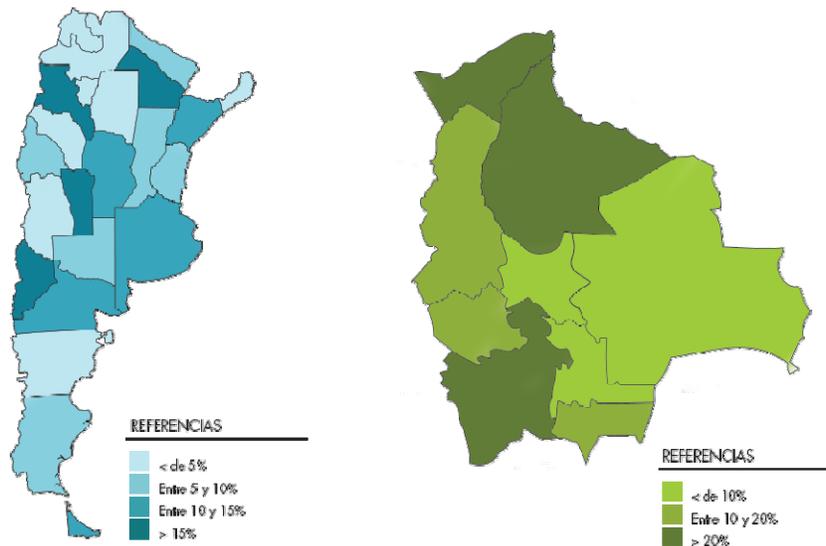
En Argentina, luego de la crisis política institucional de 2009 señalada al comienzo del presente apartado, y acompañado del crecimiento económico sostenido iniciado en 2003, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas para fomentar el consumo y activar la demanda de bienes y servicios. Además en 2010, falleció el marido de la Presidente, el ex presidente Néstor Kirchner, favoreciendo a un incremento elevado de la imagen positiva de Cristina. Con este “viento de cola”, y junto con la implementación de las elecciones primarias obligatorias (internas abiertas de los partidos), se dio un clima “fértil” para revertir el escenario de las elecciones legislativas de 2009, y profundizar el triunfo de 2007. En las elecciones nacionales de 2011, la fórmula de Cristina Kirchner -Amadou Boudou (ex Ministro de Economía) triunfó en casi todos los distritos electorales, ganando la mayoría parlamentaria en ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Para Evo Morales, la situación fue similar, luego de superar la fractura social que había generado la “Crisis del Gas”, en 2009 se llevó a cabo un referéndum para modificar la Constitución Nacional, el cual reavivó la división territorial y social entre los departamentos de la “Media Luna”, y el resto del territorio. La aprobación del referéndum de la nueva Constitución por el 61,4% dejó en evidencia el nivel de apoyo que tenía el proyecto nacional de Evo Morales. Gracias a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, la ampliación de derechos, las políticas sociales y económicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los bolivianos, y el incremento de los niveles de popularidad del Presidente de la Nación, Evo Morales realizó una cómoda campaña electoral polarizando a la población entre quienes estaban a favor de su candidatura y su proyecto “populista”, y quienes estaban en contra por pertenecer al proyecto “económico” de políticos y empresarios de la “Media Luna”. Así, el MAS triunfa electoralmente en seis de los 9 departamentos bolivianos en las elecciones

presidenciales de 2009 y mejoró su desempeño electoral en todos los distritos, obteniendo su máximo de votos en La Paz, donde ganó con el 80% de los votos válidos.

A continuación presentamos los mapas de Argentina y Bolivia (Gráfico N° 3), de acuerdo al desempeño electoral que tuvo en cada provincia y departamento, los cuales más adelante nos permitirá analizarlos en contraste con los mapas de la pobreza y de la asignación presupuestaria en la AUH y el Bono Juancito Pinto.

Gráfico N° 3. Desempeño electoral elecciones presidenciales FPV y MAS. (% de votos. Diferencia Elecciones Nacionales, Pre y Post PTC)



Fuente: Elaboración Propia. Cámara Nacional Electoral, Argentina. Tribunal Electoral Supremo, Bolivia.

El análisis electoral debemos realizarlo a luz del peso que poseen las provincias y departamentos en relación a la cantidad de electores, que responde a la misma proporción de la distribución población graficada en la sección 5.3. En el caso argentino las provincias de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza concentran más de la mitad del padrón electoral. Sólo en Mendoza, Cristina Kirchner tuvo un desempeño electoral negativo, obteniendo 10 puntos menos que la elección anterior. Y en el resto de estas provincias más significativas, el FPV obtuvo una media de desempeño electoral de 10,4%, es decir positivo pero cercano a la *performance* del total país. La peor elección, en estos términos la hizo en Salta y en Chubut. Muy diferente al incremento de votos que tuvo en San Luis, Neuquén,

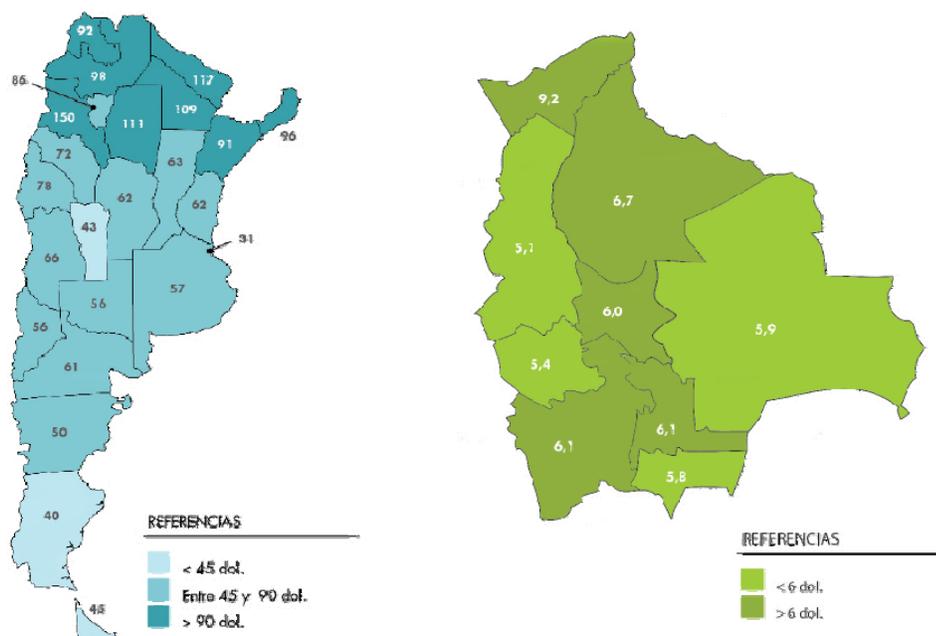
Catamarca y Chaco (más del 15%). Sin embargo, es de suma relevancia mostrar que en provincias como Formosa, Santiago del Estero, Tucumán y Jujuy, que son las más pobres de acuerdo a nuestros indicadores, el FPV no mejoró ampliamente su desempeño respecto a 2007 (Ver Tabla N° 5 del Anexo). Asimismo tampoco podemos observar un comportamiento determinado de los votos del FPV a nivel regional dentro de Argentina analizándolo a luz de esta definición de desempeño electoral. De acuerdo a la cantidad de votos obtenidos si podemos decir que el FPV suele obtener porcentajes de votos más elevados en las provincias del NOA y NEA (noroeste y noreste argentino) pero son las aquellas con menor peso electoral y las más pobres según nuestros indicadores seleccionados para medir pobreza.

En el caso de Bolivia, en los departamentos con mayor peso electoral, La Paz y Santa Cruz, el MAS se acercó a la media del total país de la mejora de votos (9,2%), y la diferencia más notable en términos de desempeño electoral fue en tres departamentos de la denominada “Media Luna”, Beni, Pando y Tarija siendo estos igualmente los de menor peso electoral pero con mayor población con NBI. En Chuquisaca, uno de los departamentos con elevada proporción de la población con NBI y bajos niveles de desarrollo, el MAS de Evo sólo mejoró 2% su desempeño electoral. Otro de los distritos donde Evo Morales realizó un desempeño electoral positivo fue en Potosí, siendo éste un departamento pobre y con poco nivel de desarrollo. La Paz, Cochabamba y Oruro, los departamentos del centro, son los “bastiones electorales” del MAS, y tanto en las elecciones de 2005 y de 2009 obtuvo la mayor cantidad de votos, pero por ser distritos electorales de Morales, el desempeño no logró ampliarse de forma significativa (12,8% promedio, (Ver Tabla N° 6 del Anexo). Consecuentemente, no es posible a partir de este tipo de análisis ver un patrón de comportamiento electoral en la reelección de este candidato, pero al menos podemos afirmar que no se encuentra vinculado a los niveles de pobreza del electorado.

Por último, y llegando al final del análisis de datos, observaremos cómo se ha realizado la asignación presupuestaria a los PTC per cápita en cada provincia. Este valor ha sido calculado, en base a los presupuestos asignados para el año electoral, en el caso de Argentina, el presupuesto a ser ejecutado en 2011, y en Bolivia en 2009, y se realizó el coeficiente entre la asignación total a la provincia o departamento y la población total. Se ha calculado en valor dólar para evitar el sesgo inflacionario, y para igualar la moneda a los fines del análisis comparado. Para trasladar la asignación a valor dólar

americano, se utilizó como referencia el tipo de cambio real provisto por el Banco Mundial y la CEPAL para ambos países¹³.

Gráfico N° 4. Asignación presupuestaria per cápita de AUH y Bono Juancito Pinto



Fuente: Elaboración Propia. Ley Nacional de Presupuesto 2011, Argentina. Memoria de la Economía Boliviana, 2011.

De acuerdo al gráfico anterior (Gráfico N° 4) podemos observar que la asignación monetaria per cápita del Bono Juancito Pinto de 2009 es más uniforme a lo largo de todo el territorio, con una media de 6,3 dólares. Sin embargo, los departamentos con mayor cantidad de población con NBI y menor IDH de acuerdo a nuestra “geografía” de la pobreza boliviana, reciben una asignación presupuesta más alta (Beni, Pando y Potosí). A su vez, en estos departamentos fue donde la diferencia del porcentaje de votos obtenidos por el MAS entre las dos elecciones nacionales fue más alta. A pesar de observar que coinciden pobreza, votos y asignación en el Bono Juancito Pinto alta, no podemos asumir que existe una asociación entre ellos, ya que en departamentos como La Paz, Oruro, Tarija, el MAS también tuvo un incremento notorio de votos, y son los departamentos que menos asignación monetaria reciben. Lo cierto, es que en los departamentos que “más se invierten” per cápita, son los más pobres, pero los que

¹³ El tipo de cambio nominal de Argentina calculado para 2011 ha sido U\$S 1 = 3,9 pesos argentinos. El tipo de cambio nominal de Bolivia calculado para Bolivia ha sido U\$S 1 = 7,24 pesos bolivianos.

menos peso tienen en las elecciones, y por ello podemos deducir que no estamos ante una estrategia electoral a través de la asignación de recursos. Aquellos departamentos que reciben menos de 6 dólares por persona en el Bono Juancito Pinto (La Paz, Oruro, Tarija y Santa Cruz) concentran el 63% de la población, y en similares proporciones el padrón electoral. Del mismo modo, si analizamos el incremento en el presupuesto destinado al Bono Juancito Pinto desde el inicio del programa hasta las elecciones vemos que los departamentos en donde más se elevó la asignación monetaria a nivel agregado fue los distritos electorales con mayor peso electoral Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y en donde Evo Morales no logró un desempeño electoral (incremento de votos) notorio como para afirmar que la inversión en el PTC ha sido una táctica electoral rentable, sólo en Santa Cruz pero Evo allí no fue el candidato ganador. Por el contrario, en los departamentos en donde menos se ascendió el presupuesto en el Bono Juancito Pinto en comparación con los distritos más poblados, Pando, Beni y Tarija, fue en donde el MAS logró anclarse y triunfar en términos de conseguir más apoyo político electoral (Ver Tabla N° 8 del Anexo).

Muy diferente es el panorama en Argentina, en donde las asignaciones per cápita de la AUH son más heterogéneas a lo largo del país. El promedio de PTC per cápita para el año 2011 es de 75 dólares. Los distritos que concentran el 68% del padrón electoral (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, y Tucumán), tienen asignaciones más cercanas a la media. Por ello, al igual que en Bolivia, el desempeño electoral del FPV en esos distritos electorales se acerca más al desempeño medio del total país (8,9%), es decir no fueron los “bastiones electorales” en donde Cristina Kirchner amplió notablemente la cantidad de votos, digamos que en todo caso logró la continuidad en términos electorales. Para confirmar que no encontramos una asociación entre la inversión en la AUH y el desempeño del FPV, hay varios casos en donde hay elevados niveles de pobreza, la asignación en el PTC es alta, pero la cantidad de votos otorgados al FPV, en todo caso, se ha reducido, como en Misiones o Salta, de las regiones del NEA y NOA argentino.

La cuestión diferencial radicaría en que las provincias con mayor población con NBI y menores niveles de IDH son las que poseen los presupuestos más elevados. Según la información analizada en Gráfico N° 4 y la Tabla N° 7 que se encuentra en el Anexo, y a pesar de existir una fuerte desigualdad en la distribución de la asignación presupuestaria, la decisión de la “inversión social” responde a las condiciones de pobreza de la población y no toma como criterio el rédito electoral que podría darle ese

distrito. Las provincias en donde mejor desempeño tuvo el FPV, tanto sólo reúnen el 6% de los electores totales, no reciben elevadas asignaciones de AUH per cápita en relación al total del distritos, San Luis y Neuquén, y del máximo (150 dólares en Catamarca) del mínimo (31 dólares en la Ciudad de Buenos Aires).

Al igual que en Bolivia, al analizar el incremento del presupuesto en la AUH desde que fue creada hasta el año de la elección nacional de 2011, los distritos en donde hubo un mayor incremento del presupuesto fueron en los de mayor peso electoral como Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, que de hecho en esta última tuvo un desempeño negativo, casi un 10% menos de votos. Asimismo, en las provincias en las cuales el FPV mejoró ampliamente el desempeño electoral, San Luis, Neuquén y Catamarca, el aumento de la asignación presupuestaria en la AUH fue bajo en comparación en el resto de los distritos electorales, y en la provincia catamarqueña se vio disminuido el presupuesto en el PTC. Tanto en el Chaco como en Santiago del Estero, dos de las provincias más pobres de Argentina la inversión en la AUH se ha incrementado desde su creación, pero son “livianas” en términos de peso electoral y con comportamientos diferentes en relación al desempeño electoral. En la primera, Fernández de Kichner mejoró en más de un 15% su performance electoral y en la segunda no alcanzó a incrementar un 3% los votos obtenidos. Por lo tanto, la AUH no sería una variable alternativa para explicar el voto al FPV y la inversión monetaria en este tipo de programa no sería parte de la estrategia electoral del gobierno nacional.

Para concluir dicho apartado, diremos que es preciso obtener conclusiones desde dos perspectivas: una intrapaís y la otra interpaíses de los casos de estudio. Con respecto a la primera podemos decir que la asignación presupuestaria per cápita de los PTC se comporta de manera diferente, mientras que en Argentina la distribución de la misma es muy desigual priorizando a la provincias más pobres, en Bolivia el presupuesto por habitante en PTC es más uniforme dándole un leve prioridad a aquellos departamentos que son más pobres. Esta asignación de recursos monetarios a los PTC de Bolivia y Argentina no está asociado a una estrategia electoral, ya que el desempeño de los partidos del gobierno que implementaron dichas medidas no se corresponde con una elevada “inversión” en este gasto público social. En Argentina los niveles de pobreza (NBI, IDH, PIB per cápita) se observan diferentes dependiendo de las regiones en la que nos encontramos y en Bolivia las condiciones de la población considerada pobres son mucho peores respondiendo más a las características del país en su totalidad, más que de una región determinada. Ahora bien, en relación al análisis comparado, tanto la AUH

y el Bono Juancito Pinto son PTC tienen denominadores comunes no sólo en cuanto al contexto político y social en el que surgen, su diseño institucional si no también en que la asignación en dicha política social no responde a una estrategia electoral para conseguir más votos.

6. CONCLUSIONES FINALES

El presente estudio concluye el trabajo de investigación señalando los principales hallazgos respecto a la asociación entre desempeño electoral y gasto público social en los PTC, esbozando también nuevos interrogantes que pueden ser de gran utilidad para futuras investigaciones sobre esta temática relacionada con la sociología electoral.

Ante un cambio de paradigma en las políticas sociales latinoamericanas, surge en la región una nueva herramienta para fortalecer los sistemas de protección social en vistas de proteger a la población de uno de los principales problemas que sufre la población de la región, la pobreza. En un primer momento del desarrollo de esta investigación resaltamos la relevancia de una nueva forma de concebir a las políticas sociales, siendo éstas los Programas de Transferencias Condicionadas. Los mismos implican una mejora en el ingreso de los hogares más pobres a partir del cumplimiento de “corresponsabilidades” en materia de educación y salud para ser beneficiario de dicha mejora. El objetivo central de los PTC es erradicar la pobreza y por sobre todo, evitar su reproducción intergeneracional, provocando un salto cualitativo en la calidad de vida de los menores de 18 años en primer lugar, y de sus padres o familiares luego. Ahora bien, tomando a estos PTC como política pública y programas nacionales de intervención social, la mayoría de los estudios se ha dedicado a medir su impacto en la población objetivo, con el objeto de evaluar los aspectos positivos y negativos de su diseño institucional y cobertura. Nuestro trabajo intenta aportar una nueva perspectiva de análisis sobre los PTC, siendo ésta la política.

Consecuentemente, dado el peso específico que poseen los PTC en América Latina, y que los beneficiarios en la mayoría de los países son electores (voto obligatorio) hemos detectado la necesidad de profundizar los estudios que indagan sobre el impacto político electoral de dichas medidas. Por ello nos preguntamos ¿De acuerdo a qué criterios los políticos deciden la asignación presupuestaria en los PTC? ¿Esperan obtener ganancias político electorales o mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en su país?

Con el objetivo de corroborar la hipótesis de que el desempeño electoral del partido de gobierno está asociado a la inversión monetaria en el PTC, analizamos los casos de Argentina y Bolivia como parte de las experiencias más recientes de PTC y en donde ambos Presidentes han sido reelectos por una relevante mayoría de los votos.

Para ello, en primer lugar recorrimos la literatura correspondiente a la relación entre ambas variables en cuestión desde un prisma que incluyó, tres aristas: política pública, gobernante y elector. En la primera se hizo referencia a aquellos autores que explican cómo una política pública ingresa en la agenda de gobierno y cómo se identifica un problema que obtiene como respuesta el diseño de una política de gobierno. En el segundo apartado del marco teórico se focalizó en la literatura que relaciona las políticas redistributivas con el desempeño electoral del partido de gobierno, pero por sobre todo en los factores de decisión del gasto identificando de qué elector el político percibe que obtendrá más rédito en términos electorales. La literatura debate sobre qué tipo de elector deciden los políticos priorizar a la hora de invertir con sus políticas, si sobre aquellos electores leales, opositores, o aquellos votantes pivotaes. Los PTC son un claro ejemplo de política redistributiva, pero ¿los políticos asignan más recursos económicos a estos PTC si conocen la ganancia electoral que obtendrán en las próximas elecciones? A su vez, se destacan determinados estudios que intentan observar la relación de las bases electorales y la percepción monetaria de un PTC, en los casos de Brasil y México, denotando la ausencia de estudios sobre el impacto político electoral de los PTC en países del Cono Sur. El último ángulo del prisma teórico se compone del análisis del elector y los factores de decisión del voto, del económico en particular. Aquí se dedicó una sección a analizar los autores que desarrollaron las teorías del voto económico, ya que los PTC implican una mejora cuantitativa en los ingresos de los hogares y quienes reciben dichos ingresos son electores. Se expusieron las teorías del voto retrospectivo y prospectivo, es decir si el votante decide castigar o premiar al gobierno por sus acciones pasadas o futuras mediante el voto.

Luego hemos descrito el diseño metodológico escogido para analizar los casos de estudio, Argentina y Bolivia. El enfoque del método comparado nos permite establecer similitudes y diferencias entre dos o más casos, con el objeto de comprobar si nuestra hipótesis se comporta del mismo modo entre dos casos iguales o diferentes. En nuestra investigación, hemos seleccionado a Argentina y Bolivia porque son dos casos paradigmáticos en la región Sur de América Latina, por el nivel de apoyo que han tenido sus presidentes en sus segundas elecciones presidenciales con posterioridad de

implementar un PTC. Se intentó una primera aproximación al objeto de estudio mediante un análisis estadístico, pero al tener una baja cantidad de casos, los resultados obtenidos no han sido significativos. Por ello, a partir de la estrategia de *analytic narratives* realizamos una inferencia descriptiva de la relación entre la inversión en PTC y desempeño electoral del partido de gobierno que implementó dicha medida. Mediante una descripción detallada de los actores, las instituciones, las relaciones, y los resultados, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

- los PTC surgen en Argentina y Bolivia después de dos crisis político- institucionales en donde el Gobierno Nacional debía recuperar tanto la agenda pública como la agenda de gobierno.

- El diseño institucional de los PTC, AUH y Bono Juancito Pinto, responden al patrón regional de dicha política social. A pesar de tener diferencias en cuanto al órgano ejecutor o el modo de entrega del beneficio económico, son muy similares en dos cuestiones fundamentales: la población objetivo y los fondos de financiación.

- Ni la “geografía” de la pobreza, es decir la identificación de la población pobre, ni los indicadores relacionados con los criterios de corresponsabilidad se corresponden de manera directa con la asignación del PTC per cápita. En Argentina, las provincias más pobres no necesariamente reciben mayor cantidad de fondos. Mientras en que en Bolivia, el PTC per cápita es más homogéneo entre los departamentos, denotando la ausencia del criterio de la pobreza de los mismos, como factor fundamental a la hora de decidir el gasto.

- El desempeño electoral del FPV y del MAS, en Argentina y Bolivia correspondientemente no es más alto a medida que aumenta el presupuesto per cápita en el PTC. El desempeño electoral de Cristina Kirchner ha sido más heterogéneo a lo largo de las provincias, sin observar un patrón regional. Diferente ha sido la actuación electoral de Evo Morales en donde ganó votos en todos los departamentos (incluso en los considerados “opositores”). A pesar de ello, en ninguno de los dos casos de estudio se observa un salto significativo en los votos obtenidos luego de la implementación del PTC

Ahora bien, consideramos que estas consideraciones finales sobre el presente trabajo de investigación son el punto de partida, como parte de un estudio exploratorio, para profundizar en la relación voto y gasto público social. Por un lado, creemos relevante continuar indagando sobre qué variables políticas puede complementar la decisión del gasto en PTC. Se sugiere la construcción de nuevas variables que intenten explicar los factores políticos en la decisión del gasto público social como el nivel de apoyo de los gobernadores o la predominancia del partido político en el distrito. Por otro lado, continuando con esta línea política de análisis de los PTC sería interesante indagar cómo se componen las bases electorales de estas figuras políticas las cuales han obtenido un amplio apoyo electoral, pero por sobre todo investigar sobre qué factor ha pesado más a la hora de decidir el voto, sino ha sido el PTC qué otra u otras variables políticas y socioeconómicas entran en juego al momento de votar. De este modo a través de la consecución de datos más desagregados (a nivel individual, encuestas o sondeos de opinión), interrogar la relación entre la percepción del beneficio por parte del beneficiario y la identificación del responsable de dicha política pública, y observar a su vez cómo se comporta este fenómeno en sistemas políticos y de distribución del gasto federales o centrales.

En resumen, desde una primera aproximación exploratoria podemos afirmar que no existe una vinculación entre un desempeño positivo electoral del partido de gobierno y la inversión en el gasto del PTC a nivel provincial o departamental. Consecuentemente, estos programas tienen como principal objetivo la erradicación de la pobreza y más específicamente, en palabras de A. Sen de la cita inicial, estimular las capacidades individuales de la persona que a su vez le permite elegir libremente sobre su forma de organización y los gobernantes a los cuales delegan el cuidado de su comunidad. Por lo tanto, la inversión del gasto público en los PTC en términos electorales es un costo elevado a asumir y tiene más ganancias relacionadas con la mejora de calidad de vida de los individuos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006): “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta: 83-111.
- Arradiaga, Camilo (2000): “Pobreza en América Latina: Nuevos Escenarios y Desafíos de políticas para el hábitat urbano”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, N° 27.
- Auyero, Javier (2000): *La Política de los Pobres: las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires: Manantial.
- Bastagli, Francesca (2009): “From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare State development in Latin America”, *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, IPC-IG Working paper*, N° 60.
- Bates, Robert, Greif, Avner, *et al.* (1998). *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Political Press.
- (2000a). “Analytic Narratives Revisited”, *Social Science History*, 24 (4): 685-696.
- Behn, Robert D. (1986) “Policy Analysis and Policy Politics”, *Policy Sciences*, 19: 33-59.
- Berry, Christopher R., Burden Barry C. y Howell William A. (2010): “The President and the Distribution of Federal Spending”, *American Political Science Review*, 104 (4): (783-799).
- Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo y Stokes, Susan C. (2004): “Vote Buying in Argentina.” *Latin American Research Review*, 39 (2): (66-88).
- Caïs, Jordi (1997): “Metodología del análisis comparativo”, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Caldés, Natalia, Coady, David y Maluccio John A. (2005): “The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: A Comparative Analysis of Three Programs in Latin America”, *Middlebury College Economics Discussion*, 5 (27): 1: 41.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga (2011): “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y El

Caribe”, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Naciones Unidas.

- Cobb, Roger y Elder, Charles, (1993): “Formación de la agenda. El caso de los ancianos” en Aguilar ed. *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, México: Porrúa: 77-104.
- Collier, David (1991): “El método comparativo: dos décadas de cambios” en Morlino, Leonardo & Sartori, Giovanni *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew (1986): “Electoral Politics as a Redistributive Game,” *Journal of Politics*, 48 (2): 379–89.
- De la Brière, Bénédicte y Rawlings, Laura B. (2006), “Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?”, World Bank Institute, Social Protection, Discussion Paper: 8-10.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz (2009): “La ayuda para los pobres en América Latina”, *Journal of Democracy en Español*, (2): 185-200.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz y Estévez, Federico (2004): “The Core Votel Model: The Evidence of Mexico” en A. Diaz- Cayeros y B. Magaloni (eds.) *Strategies of Vote Buying: Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1998): “Fiscal Federalism and Redistributive Politics,” *Journal of Public Economics*, 68 (2): 153–80.
- Downs, Anthony (1957): *An Economy Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Duch, Raymond (2009): “Comparative Studies of the Economy and the Vote “en C. Boix y S. Stokes (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferejohn, John. (1986): “Incumbent Performance and Electoral Control”, *Public Choice*, 30: 5-25.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001), “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL, N° 4.
- Fiorina, Morris (1981): *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale University Press.

- Fraile Maldonado, Marta (2005): *Cuando la economía entra en las urnas: El Voto Económico en España (1979-1996)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, N° 217.
- González, Lucas y Mamone, Ignacio (2011): “La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina”, *Revista Desarrollo Económico*, 201 (51): 59-80.
- Grosh, Margaret (2007) “Conditional Cash Transfers (CCTs) around the world”. Presentación realizada en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Hall, Antony (2006): “From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula”, *Journal of Latin American Studies*, 38 (4): 689-709.
- Haverman, Robert H. (1976): “Policy Analysis and the Congress: an Economist’s View”, *Policy Analysis*, 2: 235-250
- Jalan, Jyotsna y Ravallion, Martin (2003): “Estimating the benefit incidence of an antipoverty program by propensity score matching.” *Journal of Business and Economic Statistics*, 21 (1): 19-30.
- Jusko, Karen (2011): *The Electoral Foundations of Redistributive Politics in Contemporary Democracies*, Stanford: Department of Political Science.
- Key, Valdilmer O. (1966): *The Responsible Electorate*. New York: Vintage.
- Kiewit, D. Roderick (1983): *Macroeconomics and Micropolitics: The Electoral Effects of Economic Issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kinder, Donald, y Kiewit, Roderick (1981): “Sociotropic Politics”, *British Journal of Political Science*, 11: 129-61.
- King, Gary, Keohane, Robert, y Verba, Sidney (2000): *El Diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kramer, Gerald H. (1971): “Short term fluctuations in U.S. Voting Behaviour, 1896-1964”, *American Political Science Review*, 65: 43-131.
- Larcinese, Valentino, Rizzo, Leonzio, y Testa, Cecilia. (2006): “Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President,” *The Journal of Politics*, 68 (2): 447–456.

- Levi, Margaret (2006): “Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15: 11-29.
- Lewis- Beck, Michael y Stegmaier, Mary (2007): “Economic models of voting”, en R. Dalton y H. D. Klingemann (eds.) *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1971): “Comparative Politics and Comparative Method”, *American Political Science Review*, 55: 682-693.
- Lindbeck, Assar y Jörgen Weibull (1987): “Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition,” *Public Choice* 52 (3): 273–297.
- Linn, Suzanna, Nagler, Jonathan. y Morales, Marco (2010): “Economics, Elections, and Voting Behavior” en J. Leighley (ed.) *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein (1967): *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press.
- Lodola, Germán, (2005): “Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001).”, *Desarrollo Económico*, 44 (176): 515-536.
- McCarty, Nolan M. (2000): “Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics, *The American Political Science Review*, 94: 117-129.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Suzan. (1999): “Elections and representation” en A. Przewoski, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy Accountability and Representation*, Nueva York: Cambridge University Press, 100: (19-49).
- Mayhew, David, (1974): *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.
- Minujín, Alberto (1993): *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Nannestad, Peter y Martin Paldam (1997): ”From the Pocketbook of the Welfare Man: A Pooled Cross-Section Study of Economic Voting in Denmark, 1986-92.”, *British Journal of Political Science*, 27(1): 119-136
- Nicolau, Jairo y Peixoto, Vitor (2007): “As bases municipais da votação de Lula em 2006”, Forum Internet as Position Paper N° 2 (en línea).

[http://www.academia.edu/1863106/As bases municipais da votacao de Lula em 2006](http://www.academia.edu/1863106/As_bases_municipais_da_votacao_de_Lula_em_2006)

- Perry, Guillermo (2000): "Prólogo a las actas del Taller sobre Pobreza y Exclusión Social en América Latina", en E. Gacitúa, C. Sojo y S. Davis (eds.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica: FLACSO / Banco Mundial.
- Ragin, Charles (1994): *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Repetto, Fabián (2010): *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Sartori, Giovanni y Morlino Leonardo (1991): *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Universidad.
- Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta.
 - (1999a): *La libertad individual para un compromiso social*, Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Skocpol, Theda y Somers, Margaret (1980): "The Use of Comparative History in Macrosocial Inquiry", *Comparative Studies in Society and History*, 22: 174-197.
- Stokes, Susan (2007): "Perverse Accountability: A formal model of Machine Politics with Evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 99: (315-325).
- Subirats, Joan (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Zucco, Cesar (2011): "Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies", Princeton University: Woodrow Wilson School.
- (2006a) "The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Election." *Journal of Latin American Studies*, 40 (1):29-49

8. ANEXO

Tabla N° 1: Coeficiente de correlación Performance Electoral y PTC per cápita.

Correlaciones			Performance Electoral: Diferencia de Votos	PTC per cápita
Correlación de Pearson	Performance Electoral: Diferencia de Votos		1,000	-0,140
	PTC per cápita		-0,140	1,000
Sig. (1-cola)	Performance Electoral: Diferencia de Votos			0,218
	PTC per cápita		0,218	
N	Performance Electoral: Diferencia de Votos		33	33
	PTC per cápita		33	33

Tabla N° 2: Resumen del Modelo de Regresión Lineal, Performance Electoral y PTC per cápita.

Resumen del Modelo									
Modelo	R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error Estándar de la Estimación	Estadísticas Modificadas				
					R Cuadrado Modificado	F Change	gl1	gl2	Sig. F Modificado
1	0,140	0,020	-0,012	10,41979	0,020	0,620	1	31	0,437

a. Predictores: (Constante), PTC per cápita

Tabla N° 3: Población total, Porcentaje de Población con NBI, IDH, PIB per cápita, Tasa de Abandono Escolar, Población menor de 18 años por provincias Argentina

Provincia	Población Total	Población Provincia/ Población Total País	Porcentaje de Población con NBI	IDH (2009)	PIB per cap dólar (2006)	Tasa de Abandono Escolar (Ciclo Secundario-Escuela Pública)	Población Menor de 18 años	Población Menor de 18 años/ Población Total	Porcentaje de Población Menor de 18 años/ Población Provincia
Buenos Aires	13.696.068	38,17	15,78	0,818	2.358	25,22	4.380.721	36,02	31,99
Ciudad de Buenos Aires	2.710.969	7,56	7,84	0,876	8.290	12,8	577.156	4,75	21,29
Catamarca	331.217	0,92	21,48	0,815	1.933	16,91	132.611	1,09	40,04
Chaco	977.940	2,73	33,06	0,794	771	13,92	415.097	3,41	42,45
Chubut	405.280	1,13	15,51	0,833	2.860	16,99	150.988	1,24	37,26
Cordoba	3.025.736	8,43	13,01	0,846	2.484	17,17	976.152	8,03	32,26
Corrientes	924.264	2,58	28,59	0,809	1.361	14,38	376.917	3,10	40,78
Entre Ríos	1.148.466	3,20	17,64	0,822	1.794	14,78	408.011	3,36	35,53
Formosa	483.630	1,35	33,67	0,773	1.098	13,72	213.120	1,75	44,07
Jujuy	607.719	1,69	28,83	0,803	1.365	15,30	249.746	2,05	41,10
La Pampa	295.934	0,82	10,34	0,844	2.414	16,75	100.260	0,82	33,88
La Rioja	288.158	0,80	20,43	0,817	2.243	10,04	112.998	0,93	39,21
Mendoza	1.565.412	4,36	15,40	0,832	2.449	20,85	544.039	4,47	34,75
Misiones	958.688	2,67	27,15	0,802	2.346	21,24	424.135	3,49	44,24
Neuquen	467.586	1,30	17,01	0,842	3.769	11,52	179.648	1,48	38,42
Río Negro	545.350	1,52	17,88	0,831	2.235	17,31	203.317	1,67	37,28
Salta	1.068.551	2,98	31,68	0,817	982	19,04	452.561	3,72	42,35
San Juan	615.950	1,72	17,43	0,814	1.944	16,32	227.019	1,87	36,86
San Luis	364.967	1,02	15,64	0,815	2.661	14,95	134.548	1,11	36,87
Santa Cruz	192.771	0,54	10,37	0,862	4.787	15,27	73.947	0,61	38,36
Santa Fe	2.974.612	8,29	14,80	0,832	2.643	19,91	951.686	7,83	31,99
Santiago del Estero	798.471	2,23	31,40	0,784	836	15,35	335.449	2,76	42,01
Tierra del Fuego	99.328	0,28	23,91	0,871	6.014	16,62	39.357	0,32	39,62
Tucumán	1.330.783	3,71	14,13	0,824	929	16,87	501.192	4,12	37,66

Fuente: Elaboración Propia. Datos Censo, 2001. INDEC. IDH: PNUD, 2009.

Tabla N° 4: Población total, Porcentaje de Población con NBI, IDH, PIB per cápita, Tasa de Abandono Escolar, Población menor de 18 años por departamentos Bolivia

Departamento	Población Total	Peso Poblacional	Porcentaje de Población con NBI	IDH (2003/2004)	PIB per cap dólar (2006)	Poblacion Menor de 18 años	Porcentaje de Población Menor de 18 años	Tasa de Abandono Escolar (Ciclo Primario- Escuela Pública)
Chuquisaca	531.522	6,42	70,1	0,572	852	265.845	50,02	4,17
Beni	362.521	4,38	76	0,627	882	194.304	53,60	4,34
Santa Cruz	2.029.471	24,53	38	0,679	1.342	990.204	48,79	4,44
Tarija	391.226	4,73	50,8	0,652	2.845	185.819	47,50	5,01
Cochabamba	1.455.711	17,59	55	0,627	1.069	680.096	46,72	5,43
La Paz	2.350.466	28,41	66,2	0,629	1.025	1.040.033	44,25	5,67
Potosí	709.013	8,57	79,7	0,521	811	349.283	49,26	6,15
Oruro	391.870	4,74	67,8	0,627	1.263	175.761	44,85	6,36
Pando	52.525	0,63	72,4	0,651	1.411	26.746	50,92	9,33

Fuente: Elaboración Propia. Datos Censo, 2001. INE. IDH: PNUD, 2005.

Tabla N° 5: Desempeño electoral del Frente para la Victoria por provincia. Porcentaje de votos, elecciones 2007, y 2011, Peso Padrón Electoral. Argentina

Provincia	Porcentaje de Votos FPV 2007	Porcentaje de Votos FPV 2011	Diferencia Porcentaje de votos 07 11	Peso Padrón Electoral (%)
Buenos Aires	45,91	56,43	10,52	37,49
Ciudad de Buenos Aires	23,77	35,11	11,34	8,68
Catamarca	53,25	69,79	16,54	0,89
Chaco	49,52	65,24	15,72	2,64
Chubut	66,29	59,82	-6,47	1,25
Córdoba	23,84	37,29	13,45	8,66
Corrientes	54,13	68,04	13,91	2,42
Entre Ríos	45,52	54,63	9,11	3,19
Formosa	74,14	79,27	5,13	1,25
Jujuy	61,96	64,43	2,47	1,54
La Pampa	48,08	58,27	10,19	0,87
La Rioja	48,79	51,28	2,49	0,8
Mendoza	60,94	51,12	-9,82	4,27
Misiones	69,28	67,08	-2,2	2,5
Neuquén	37,19	61,13	23,94	1,41
Río Negro	56,85	68,07	11,22	1,52
Salta	75,77	64,55	-11,22	2,83
San Juan	58,24	65,41	7,17	1,62
San Luis	11,61	51,5	39,89	1,08
Santa Cruz	68,47	74,87	6,4	0,69
Santa Fe	35,5	41,96	6,46	8,45
Santiago del Estero	79,48	82,11	2,63	2,08
Tierra del Fuego	54,61	68,43	13,82	0,35
Tucumán	62,68	65,19	2,51	3,52

Fuente: Elaboración Propia. Cámara Nacional Electoral de la República Argentina.

Tabla N° 6: Desempeño electoral del Movimiento al Socialismo por departamento. Porcentaje de votos, elecciones 2005 y 2009, Peso Padrón Electoral. Bolivia

Departamento	Porcentaje de Votos MAS 2005	Porcentaje de Votos MAS 2009	Diferencia Porcentaje de votos 07 11	Peso Padrón Electoral (%)
Chuquisaca	54,17	56,05	1,88	5,39
La Paz	66,63	80,28	13,65	29,80
Cochabamba	64,84	68,82	3,98	18,56
Oruro	62,58	79,46	16,88	5,03
Potosí	57,80	78,32	20,52	7,28
Tarija	31,55	51,09	19,54	5,24
Santa Cruz	33,17	40,91	7,74	24,19
Beni	16,50	37,66	21,16	3,69
Pando	20,85	44,51	23,66	0,82

Fuente: Elaboración Propia. Tribunal Electoral Supremo de Bolivia.

Tabla N° 7: Presupuesto Asignación Universal Por Hijo 2010-2012, incremento 2009 al 2011, presupuesto per cápita PTC por provincia (Valor dólar). Argentina

Provincia	Presupuesto AUH 2010 (Dólar)	Presupuesto AUH 2011 (Dólar)	Presupuesto AUH 2012 (Dólar)	Incremento (2009.2011)	Presupuesto PTC per cápita Año electoral 2011
Buenos Aires	648.820.513	781.915.085	897.116.889	248.296.376	57
Ciudad de Buenos Aires	61.128.205	82.823.844	88.234.000	27.105.795	31
Catamarca	41.897.436	49.709.976	27.012.667	-14.884.769	150
Chaco	88.589.744	106.261.801	119.955.333	31.365.590	109
Chubut	16.153.846	20.436.253	20.751.556	4.597.709	50
Córdoba	158.846.154	188.999.270	209.187.333	50.341.180	62
Corrientes	67.461.538	83.677.616	95.120.889	27.659.350	91
Entre Ríos	60.589.744	71.531.387	77.879.778	17.290.034	62
Formosa	47.410.256	56.559.854	58.237.556	10.827.299	117
Jujuy	33.076.923	55.840.389	56.652.000	23.575.077	92
La Pampa	13.205.128	16.707.299	18.206.000	5.000.872	56
La Rioja	17.230.769	20.707.056	21.559.556	4.328.786	72
Mendoza	88.384.615	103.087.835	120.218.667	31.834.051	66
Misiones	73.282.051	91.868.370	58.237.556	-15.044.496	96
Neuquén	20.769.231	26.165.937	31.784.667	11.015.436	56
Río Negro	27.128.205	33.021.168	36.194.222	9.066.017	61
Salta	88.384.615	104.551.825	110.981.556	22.596.940	98
San Juan	40.641.026	48.001.460	55.018.444	14.377.419	78
San Luis	13.307.692	15.809.246	20.670.667	7.362.974	43
Santa Cruz	6.461.538	7.698.540	7.687.111	1.225.573	40
Santa Fe	165.666.667	186.300.000	193.845.778	28.179.111	63
Santiago del Estero	71.102.564	88.249.635	101.789.778	30.687.214	111
Tierra del Fuego	3.538.462	4.460.341	3.464.444	-74.017	45
Tucumán	95.538.462	114.088.808	123.321.556	27.783.094	86

Fuente: Elaboración Propia. Ley Nacional de Presupuesto 2009 a 2012.

Tabla N° 8: Presupuesto Bono Juancito Pinto 2007-2009, incremento 2007 al 2009, presupuesto per cápita PTC por provincia (Valor dólar). Argentina

Departamento	Presupuesto BJP 2007 (Dólar)	Presupuesto BJP 2008 (Dólar)	Presupuesto BJP 2009 (Dólar)	Incremento (2007.2009)	Presupuesto PTC per cápita Año electoral 2009
Santa Cruz	8.343.949	11.698.895	12.037.037	3.693.088	5,9
La Paz	8.445.860	11.754.144	11.994.302	3.548.442	5,1
Cochabamba	6.127.389	8.370.166	8.746.439	2.619.050	6,0
Potosí	3.235.669	4.267.956	4.330.484	1.094.816	6,1
Chuquisaca	2.394.904	3.162.983	3.219.373	824.469	6,1
Beni	1.783.439	2.389.503	2.435.897	652.458	6,7
Tarija	1.592.357	2.223.757	2.250.712	658.356	5,8
Oruro	1.464.968	2.044.199	2.108.262	643.294	5,4
Pando	292.994	428.177	484.330	191.337	9,2

Fuente: Elaboración Propia. Memoria de la Economía Boliviana, 2011, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

