

REELECCIONES INFINITAS: EL CASO DE LOS INTENDENTES DEL CONURBANO

por Mariela Szwarcberg Daby*

Los intendentes del Conurbano bonaerense son tan o más importantes que algunos gobernadores. Por empezar, son centrales a la hora de elegir el presidente de la nación, y luego, gobernar el país. Dada la importancia de estos actores políticos resulta sorprendente la falta de información académica acerca de los mismos. En ciencia política una rica bibliografía sobre la política subnacional (ver, por ejemplo, Fox 1994, Cornelius, Eisenstadt y Hindley 1999, Snyder 2001, Eaton 2004, Montero y Samuels 2004, Falleti 2010, Gervasoni 2010, Gibson 2012, Giraudy 2015) ha puntualizado que para comprender la dinámica de la actividad política en el plano nacional es necesario prestar atención a lo que hacen los partícipes que se encuentran por debajo de ese nivel. No obstante, como el término subnacional a menudo se restringe a describir solo a los gobiernos provinciales, los estudios han ignorado en gran medida la importancia de los funcionarios municipales¹. El papel de los gobernadores domina la literatura sobre política subnacional en América Latina, pese a que también los intendentes son decisivos en cuanto a los resultados electorales. Esta situación es problemática por tres motivos.

Primero, muchos intendentes del Conurbano son capaces de movilizar una cantidad de votantes tanto o más grande que la de varios gobernadores, y pueden utilizar su capacidad de movilización para negociar con los funcionarios nacionales o provinciales recursos y su propia reelección. En la Argentina, la reelección de los intendentes no tiene límites, por lo cual aque-

* Reed College, Estados Unidos y Centro de Investigación y Acción Social (CIAS), Argentina. E-mail: mariela@reed.edu.

¹ Constituye una excepción Beck Fenwick (2010), de quien nos ocuparemos en detalle en la próxima sección.

llos que son capaces de movilizar un número significativo de votantes suelen ser reelegidos en forma indefinida².

Segundo, como a los intendentes se los recompensa según el número de votantes que pueden asegurarles a los candidatos nacionales y provinciales, los intendentes que gobiernan municipios pobres en recursos, pero ricos en números de votantes —cabe recordar que algunos municipios del Conurbano cuentan con el mismo o mayor número de votantes que provincias enteras— suelen emplear estrategias clientelares para movilizar a los votantes pobres. Los intendentes observan que aquellos que utilizan estrategias clientelares para movilizar votantes no sólo no son castigados sino que, por el contrario, suelen ser recompensados con promociones políticas incluida su propia reelección. Cuando los líderes provinciales y locales recompensan a los intendentes solo según la cantidad de votantes que éstos son capaces de aportar a sus elecciones, los mismos estimulan el uso del clientelismo. Sabiendo que el clientelismo es efectivo a la hora de movilizar votantes pobres, los intendentes de municipios pobres en recursos y ricos en votantes tienen incentivos para utilizar estas estrategias para seguir en el poder. Esta es la lógica de los incentivos perversos que incita a los intendentes a usar el clientelismo político para avanzar en su carreras políticas.

Tercero, al distribuir los cargos políticos aceptando la reelección indefinida de los intendentes que efectivamente garantizan votos, más allá de las estrategias que emplean para movilizar a los votantes, los dirigentes nacionales y provinciales contribuyen a consolidar los aparatos políticos locales. Los intendentes que movilizan con eficacia a los votantes mediante métodos clientelares probablemente continúen en el poder en tanto y en cuanto aseguren esos votos.

De la política subnacional a la política municipal

En los últimos años, los estudios de política subnacional han hecho considerables aportes a nuestro entendimiento de la política nacional. Una combinación de factores dan cuenta del enfoque en la política provincial. La prioridad de la política provincial en la Argentina se explica, según

² La Provincia de Buenos Aires sancionó en 2016 una ley limitando a una las reelecciones consecutivas de sus intendentes municipales.

Edward Gibson (2012), por la subordinación de los municipios a las provincias —tal como lo establece la constitución—; el federalismo fiscal, que pone en manos de los gobernadores los recursos económicos, y la representación asimétrica que tienen las distintas provincias en la política nacional. Dada la combinación de estos factores, “la hegemonía de los gobernadores sobre los intendentes en la vida provincial ha sido un rasgo característico del federalismo argentino hasta hoy” (Gibson 2012: 78). Al estudiar el diseño de las instituciones políticas subnacionales en la Argentina, Kent Eaton (2004: 38) llegó a una conclusión similar: “las provincias han anulado a los municipios como nivel subnacional fundamental de gobierno”.

Tracy Beck Fenwick (2010: 174) sostiene que “los municipios son hijos de las provincias, y como tales tienen poco margen de maniobra para actuar sin la aprobación o la participación del gobierno provincial al cual están institucionalmente subordinados”. Esta autora (2010: 168) reconoce, empero, que “en sí mismo el cargo de intendente no ofrece muchos atractivos para los políticos profesionales ambiciosos, salvo en distritos electorales claves, como lo son gran parte de los del [Conurbano] bonaerense”. En este artículo mostraremos que los intendentes del Conurbano bonaerense a los que se refiere Fenwick no son una excepción a la regla del poder que ejercen las provincias sobre los municipios, sino un ejemplo de casos en los cuales los intendentes poseen lo que les falta a la mayoría de los gobernadores del país: la capacidad de movilizar un gran número de votantes.

En este artículo aduciremos que cuando los intendentes son capaces de movilizar más votantes que los gobernadores, estos pueden negociar su futuro político con las autoridades nacionales soslayando a sus dirigentes provinciales. Desde una perspectiva más amplia, la teoría propuesta en este artículo implica que al explicar la relación entre los distintos niveles de gobierno debe tomarse en cuenta la capacidad de las autoridades locales para movilizar votantes en favor de las autoridades nacionales y/o provinciales. Más específicamente, sostendremos que los intendentes con dicha capacidad, como los del Conurbano bonaerense, están en condiciones de negociar directamente con presidentes y gobernadores su propia reelección al cargo a cambio de movilizar a sus votantes en favor del correspondiente presidente y/o gobernador. Al recompensar a los intendentes con su reelección a cambio de votos, los gobernadores y presidentes refuerzan la lógica de los incentivos perversos, a la vez que fomentan la consolidación y perduración del aparato político en el plano municipal.

Mandatos y clientelismo político: votos a cambio de reelección

Cuando los gobernadores y presidentes recompensan a los intendentes basándose únicamente en los votantes que estos pueden movilizar, los intendentes que gobiernan distritos pobres en recursos económicos y ricos en cantidad de votos donde el clientelismo político suele ser más efectivo, encuentran incentivos para emplear estas estrategias. Es probable que los intendentes conserven su cargo en la medida en que pueden sostener y ampliar el número de votantes que logran movilizar en favor del gobernador y/o el presidente en ejercicio. La misma lógica que lleva a los intendentes a volcarse al clientelismo para movilizar votantes estimula a los gobernadores y/o presidentes a recompensar a los candidatos que recurren a estas estrategias. Como consecuencia, es previsible que los candidatos nacionales y provinciales construyan alianzas electorales con los candidatos clientelares municipales y trabajen junto a éstos. La lógica de la hipótesis anterior implica que los políticos nacionales y provinciales recompensarán a los políticos municipales con su reelección cuando éstos logren entregarles votos, independientemente de las estrategias que utilicen para ello.

En este artículo emplearemos la reelección de los intendentes como un indicador de su éxito en aportar votos para gobernadores y/o presidentes. Los intendentes que cumplan con éxito esa tarea serán beneficiados por el partido con su reelección, en tanto que los que fracasen serán castigados con la remoción de su cargo. La reelección permanente de los mismos intendentes es, pues, un indicador notorio del éxito de las autoridades locales. Sin embargo, no todos los intendentes exitosos utilizan estrategias electorales clientelares. Es posible que se los recompense con la reelección por los logros de su administración, más allá de que recurran al clientelismo y aumenten el caudal electoral de gobernadores y/o presidentes.

En este trabajo argumento que los intendentes tienen tres caminos alternativos o complementarios para ser reelectos. Primero, pueden ofrecer a las autoridades provinciales y/o nacionales el apoyo de sus votantes a cambio de su reelección. Segundo, pueden llevar a cabo una obra de gobierno eficaz a nivel local, que probablemente sea apoyada por los votantes. En tal situación, los candidatos serán reelectos por el éxito de su gestión aun cuando no aporten votos a las autoridades nacionales y/o provinciales. Sin embargo, como examino en detalle más adelante, esto solo ocurre en circunstancias excepcionales. Tercero, los intendentes pueden restringir la viabilidad de la oposición política y así asegurarse de que gobernarán sin que nadie los enfrente.

En este artículo me limitaré a analizar el primero de estos caminos, porque me interesa saber si la lógica de los incentivos perversos se mantiene cuando se la extiende al nivel subnacional. Para estimar con precisión si un intendente va a ser o no recompensado por las autoridades nacionales y/o provinciales necesitamos evaluar la influencia que estas ejercen en el territorio regido por aquél.

Diseño de investigación

Para examinar la relación de los intendentes con los gobernadores y presidentes, me centro en el Conurbano bonaerense, como se denomina en su conjunto a los 33 municipios que rodean a la ciudad de Buenos Aires, los cuales, suman el 73 por ciento de los votos de la provincia; y en el cual viven casi el 70 por ciento de sus votantes. La combinación de esta enorme cantidad de votos con la pobreza que prevalece en estos municipios y la proximidad a la ciudad de Buenos Aires hace del Conurbano el centro de cualquier campaña política.

He estudiado, en particular, los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz. La elección de estos municipios tiene que ver con una singular ventaja metodológica: los tres fueron creados en 1995 como consecuencia de la decisión del gobernador Eduardo Duhalde de dividir el partido de General Sarmiento. Antes de esta división, General Sarmiento era el segundo partido de la provincia por su caudal electoral, después de La Matanza. Cualquier candidato que ganara en estas dos jurisdicciones tenía buenas posibilidades de ser presidente.³ Al elegir estos tres municipios pude

³ De hecho, lo que llevó al gobernador a dividir este municipio fue la posibilidad de brindar a los candidatos presidenciales un gran caudal de votos. Como el intendente de General Sarmiento era el hermano del gobernador de la provincia de Tucumán, Ramón “Palito” Ortega, Duhalde comprendió las posibilidades que tenía esa zona de consagrar a un candidato presidencial, en momentos en que él todavía no había renunciado a sus aspiraciones presidenciales. En este contexto, la decisión de partir General Sarmiento en tres parecía lógica. Luego de que los propugnadores de esta medida adujeran las dificultades de administrar con eficacia una jurisdicción de semejante tamaño, y de que los políticos vieran más beneficios en la división que en la unión, el proyecto fue aprobado. La Matanza, que como decimos es y aún es el municipio más poblado del país, no fue dividido.

controlar otra variable: todos sus habitantes tenían una misma historia social y económica, ya que hasta 1994 habían vivido en el mismo territorio y bajo un mismo tipo de gobierno. Las explicaciones culturales no dan cuenta de la variación en las decisiones de los intendentes de favorecer a determinados gobernadores y/o presidentes, o de su capacidad para lograr que los voten.

A fin de poner a prueba las hipótesis expuestas en este trabajo examino la relación entre intendentes, gobernadores y presidentes desde la reanudación de los gobiernos democráticos en el país, en 1983, hasta la última elección democrática de 2015. Aquí se combina información proveniente de dos conjuntos de datos: el primero se refiere a todos los intendentes elegidos en el Conurbano en el período 1983-2015, y el segundo a datos en profundidad, cualitativos y etnográficos sobre el partido de General Sarmiento (1983-1995) y los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz (1995-2016).

Mediante métodos etnográficos pude recoger datos de muy buena calidad para los municipios seleccionados. Realicé un trabajo de campo que incluyó observaciones directas y entrevistas en profundidad con más de cincuenta actores políticos (intendentes, concejales, militantes y votantes) antes, durante y después de la elección de 2005 en cada municipio escogido. También investigué en archivos y reuní datos sociodemográficos y económicos. Además, en 2007 y 2009 viajé al país con el objeto de realizar un seguimiento y en 2012 efectué una encuesta entre concejales. Lo que es más importante, entre mediados de marzo y mediados de abril de este año (2016) llevé a cabo entrevistas con representantes elegidos en los municipios de que se ocupa este proyecto.

Resultados

La estadística descriptiva de los intendentes electos en la Provincia de Buenos Aires se basa en 279 observaciones de todos los intendentes elegidos en los municipios del Conurbano entre 1983 y 2015⁴. En total, 153 intendentes han sido elegidos durante 1983-2015. Los resultados corrobora-

⁴ El número de observaciones varía a raíz de la creación o desaparición de algunos de los municipios en ese lapso. Además, las elecciones en dichos municipios fueron más o menos frecuentes de acuerdo con determinadas situaciones (fallecimientos, escándalos por corrupción, etc.).

ran el predominio del PJ en la Provincia de Buenos Aires así como la ausencia de intendentes de sexo femenino. En 32 años, solo cinco mujeres lograron ser elegidas como intendentas, y más del 77 por ciento de los intendentes estaban afiliados al peronismo.

En el Conurbano, casi la mitad de los intendentes fueron reelegidos. El Cuadro 1 muestra el número de mandatos (columna 1), que cada intendente cumplió durante el período que examinamos (columna 2) y su respectivo porcentaje (columna 3). La cantidad de mandatos es variable: aproximadamente el 24 por ciento de los intendentes lograron ser reelegidos y cumplieron dos mandatos; y de un total de 153 intendentes, ocho lograron ser elegidos seis veces.

No obstante, a fin de indagar en la relación entre intendentes y gobernadores, y entre intendentes y presidentes, necesitamos información más específica sobre los vínculos entre los políticos municipales y provinciales, y entre los políticos municipales y nacionales. Para examinar estas relaciones, recogí información detallada correspondiente a los municipios escogidos. Centrándome en pocos casos pude rastrear la trayectoria política de cada intendente elegido en los municipios seleccionados así como la evolución de su vínculo con presidentes y gobernadores desde el retorno de la democracia en 1983 hasta el presente (2016). En este período hubo tres elecciones en el antiguo partido de General Sarmiento (1983, 1987 y 1991) y seis (1995, 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015) en cada uno de los nuevos partidos en que se dividió aquel. Se dispone de datos sobre reelección del intendente en todos los casos de General Sarmiento y en todas las elecciones que tuvieron lugar en los municipios nuevos hasta el 2015.

He examinado los casos en los que los candidatos contaron con el apoyo tanto del presidente como del gobernador, así como los casos en que no contaron con el apoyo de ninguno de ellos. Los casos en que contaron con el apoyo de uno pero no del otro son de más difícil predicción, porque dependen de distintas combinaciones de apoyo y de contexto. Como aporte a la construcción y prueba de la teoría, he recorrido la trayectoria política de algunos de los candidatos que la confirman y de algunos que la desestiman. El Cuadro 2 presenta la información de todos los intendentes elegidos en los municipios seleccionados quienes pertenecen al Partido Justicialista en sus distintas formas: concertaciones, alianzas, y divisiones internas.

En este artículo analizo los casos de los intendentes de José C. Paz que la desestiman (Rubén Glaria) y que la confirman (Mario Ishii) utilizando

distintas combinaciones de apoyo al gobernador y presidente. También examino el caso de Jesús Cariglino en Malvinas Argentinas que confirma y a la vez desestima la teoría, mostrando los efectos que tienen en un mismo candidato diferentes combinaciones de apoyo nacional y provincial. Por último, examino el caso del primer intendente de San Miguel, José De Luca, a quien se le inició un juicio político tan solo dos años después de haber sido reelecto.

Intendentes de José C. Paz

El primer intendente del municipio, Rubén Glaria, no tuvo ninguna relación especial con el presidente. En cambio, mantuvo una relación muy estrecha, casi familiar, con el gobernador Eduardo Duhalde, a quien veía todos los domingos en su quinta de fin de semana, donde Glaria organizaba partidos de fútbol. Antes de ser elegido intendente Glaria había sido un exitoso jugador de fútbol y director del Instituto Provincial del Deporte.

En 1997, Mario Ishii, quien también pertenecía al PJ y era presidente del Concejo Deliberante, se presentó a las elecciones primarias como adversario del intendente. Pese a que no contaba con el apoyo de este último, y tampoco del presidente o del gobernador, Ishii logró movilizar un número considerable de votantes. Su éxito se debió a su estrategia de construcción política que implicó distribuir materiales de construcción, en especial chapas y maderas a los votantes pobres del distrito que las empleaban para construir casillas en las villas miserias. Meses antes de las elecciones Ishii recorría todos los fines de semana estas barriadas precarias para distribuir dichos materiales. Glaria, por otro lado, se limitó a distribuir y administrar los recursos del municipio pero no se empeñó particularmente en ganarse la confianza y lealtad de los votantes. Uno de los candidatos que lo acompañaron recordaba que había tratado, sin éxito, de persuadir al intendente de que debía recurrir al clientelismo político como su rival⁵.

Cuando Glaria comprendió que si no empezaba a repartir bienes entre los votantes a cambio de sus votos podía perder las elecciones, comenzó a hacerlo. No obstante, un gran número de votantes quienes semanas antes de la elección recibieron beneficios por parte del intendente prefirieron apoyar a Ishii, que había estado junto a ellos desde el principio y no meramente las

⁵ Entrevista realizada por la autora en octubre de 2005.

semanas previas al sufragio. Glaria ganó las elecciones por un escaso margen (50 votos) gracias a la disparidad de recursos de que disponía frente a su adversario, y al número de votantes que aún tenían necesidad de que les resolvieran sus problemas. Ishii sostuvo que había habido fraude y resolvió no reconocer la autoridad de Glaria como intendente hasta que se hiciera un recuento de votos.

Glaria contraatacó diciendo que había ganado la interna, pero como sabía que el margen de su triunfo había sido muy escaso, quiso sacarse de encima a Ishii, que todavía era presidente del Concejo. La situación se hizo insostenible y culminó en un tiroteo entre ambas facciones peronistas en las puertas de la intendencia para dirimir quién era su autoridad legítima (ver O'Donnell 2005 y las crónicas diarias del periódico local *La Hoja*). Solo cuando estos episodios violentos llegaron a ser noticia en los periódicos nacionales el gobernador decidió intervenir para conseguir un dictamen favorable a su amigo personal, Glaria. Pero esta decisión no fue olvidada por Ishii, quien desde entonces se convirtió en enemigo político de Duhalde.

Por más que tenía el apoyo del gobernador y luego lo tuvo del presidente, Glaria no logró movilizar una cantidad suficiente de votantes como para ser reelegido. En 1999 fue derrotado por Ishii, que si bien no contaba con el apoyo del entonces presidente Fernando De la Rúa, mantenía buenas relaciones con el gobernador peronista Carlos Ruckauf. Ishii también mantuvo una excelente relación con el presidente Néstor Kirchner a quien decidió apoyar antes de que gozara de popularidad. También mantenía una buena relación con el gobernador de la provincia, Felipe Solá.

Ishii fue reelegido intendente del municipio tres veces (2003, 2007, 2015). Sin bien podría haber continuado siendo intendente en el 2011, Ishii prefirió presentarse como candidato a gobernador como contrincante de su amigo Daniel Scioli. En realidad, al presentarse y perder le hizo un favor a Scioli, quien necesitaba ganar una elección interna para darle mayor legitimidad a su candidatura. Dado que todos los candidatos de José C. Paz apoyaban la candidatura de Ishii a gobernador, este prometió que el intendente del distrito sería quien lograra obtener la mayor cantidad de votos en las elecciones internas. Triunfó Carlos Urquiaga, quien pasó a ser el intendente con el apoyo de Ishii hasta el año 2015 en el cual Ishii volvió a ocupar el cargo de intendente.

Intendentes de Malvinas Argentinas

Jesús Cataldo Cariglino fue intendente del municipio de Malvinas Argentinas desde su creación hasta 2015. Antes de 1995 no había tenido ninguna experiencia política, pero contaba con el dinero necesario para llegar a ser intendente. Un ex dirigente sindical y concejal del municipio recordaba así el desafío que significó para él ser el jefe de la primera campaña política del candidato: “Cariglino tenía tres problemas con su candidatura: nadie lo conocía, no sabía hablar en público y su apellido no era fácil de recordar. No podíamos inventar nada, así que se nos ocurrió la idea de decir que era un “simple vecino”⁶. Cariglino disputó su primera elección con Raúl Ortega, exconcejal de General Sarmiento y hermano del intendente de ese partido, Luis Ortega, y del gobernador de la provincia de Tucumán, Ramón “Palito” Ortega, que mantenía una relación muy estrecha con el presidente Carlos Menem.

Esta proximidad de la familia Ortega con Menem llevó a Cariglino a pedirle apoyo político al entonces gobernador Eduardo Duhalde. Aunque Cariglino era novato en política, Duhalde se mostró muy dispuesto a ayudarlo a triunfar en Malvinas Argentinas para evitar el potencial poderío que de lo contrario adquirirían los Ortega en la provincia de Buenos Aires, donde si estos lograban movilizar votantes podría verse frustrada la ambición política de Duhalde de ser presidente en 1999. Cariglino consiguió además el apoyo de los militares, que conformaban un sólido bloque en el municipio donde se encontraba la base militar de Campo de Mayo. También obtuvo el favor de grupos de la Iglesia católica, y todo esto, sumado a la corrupción que había caracterizado el gobierno de Raúl Ortega, contribuyó a su victoria electoral.

Durante su primer mandato, Cariglino se dedicó a pavimentar calles, mejorar la situación de los hospitales y crear centros de salud. Si bien su gobierno debió enfrentar fuertes acusaciones de corrupción —algunas de las cuales originaron posteriormente que ciertos funcionarios terminaran presos— vinculadas con la asignación de los proyectos de obras públicas y con la sobrefacturación, el intendente terminó con una imagen positiva entre los votantes, que reconocían las mejoras logradas en el municipio. Fue así que en las elecciones de 1999, pese a que su amigo Duhalde, candidato peronista a la presidencia, fue derrotado, Cariglino triunfó.

⁶ Entrevista realizada por la autora en diciembre de 2011.

Cariglino fue elegido, asimismo, en 2003, 2007 y 2011. Su éxito se explica por la combinación de un gobierno corrupto pero eficaz con el control de la distribución de los programas sociales, los contratos para obras públicas y el empleo en la administración municipal. La capacidad de Cariglino para obtener votos lo convirtió en un buen aliado de gobernadores y presidentes peronistas hasta la llegada de los Kirchner al poder. Su perdurable lealtad hacia Duhalde hizo de él uno de los pocos políticos peronistas anti-kirchneristas con éxito.

El intendente de Malvinas Argentinas se basó en distintas combinaciones de apoyo provincial y nacional. Su reelección en 2007 pone en tela de juicio la teoría propuesta en este artículo, según la cual si un candidato a intendente no goza del favor del gobernador o del presidente no será reelegido. La respuesta a esta aparente contradicción es la capacidad del intendente para construir un aparato político sólido por su cuenta. De acuerdo con nuestra teoría, lo que le permitió a Cariglino ser reelegido hasta 2015 fue su habilidad para movilizar votantes. En 2015, después de gobernar el municipio por veinte años, Cariglino pierde la elección en manos de Leonardo Nardini del Frente para la Victoria.

El juicio político a José De Luca

El caso del primer intendente peronista de San Miguel, José De Luca, no concuerda con lo que predecimos en este artículo: no consiguió ser reelegido, pese a contar con el apoyo del gobernador y el presidente. Menos de un año después de ser elegido, en octubre de 1995, De Luca quedó envuelto en un escándalo de corrupción que terminó con su destitución y arresto. La opinión de ciertos informantes claves, así como la que se pudo recoger en los archivos —incluida la obtenida mediante varias cámaras ocultas que mostraron maniobras delictivas de los funcionarios municipales—, sugieren que el grado de corrupción durante el breve mandato de este intendente fue demasiado obscuro como para que pudiera salvarse.

En 1997, dos años antes de lo previsto, pasó a ser intendente de San Miguel un ex oficial militar, Aldo Rico, que había liderado a un grupo de amotinados (el movimiento de los “carapintadas”) contra el gobierno democrático elegido poco tiempo atrás. Rico no era peronista pero mantenía una buena relación con el gobernador Duhalde, tras haber instruido a sus acóli-

tos para que lo apoyaran en su intento de introducir enmiendas a la constitución provincial que permitieran su reelección. Esas enmiendas se introdujeron en 1994; antes de esa fecha, ni el presidente de la República ni el gobernador de Buenos Aires podían presentarse a la reelección.

Cuando a raíz del escándalo por corrupción De Luca perdió el apoyo de los votantes, los políticos provinciales y nacionales no hicieron nada para salvarlo, habida cuenta de que no habría de reportarles votos. Por lo tanto, no puede considerarse que la destitución del intendente se debió a la corrupción per se, sino a su imposibilidad de conseguir el apoyo de las autoridades provinciales y nacionales a pesar de dicho escándalo.

Conclusiones

Las pruebas empíricas procedentes de tres municipios de la Provincia de Buenos Aires de tamaño similar abonan la teoría propuesta en este artículo. La mayoría de los intendentes que aportaron votos para el presidente o el gobernador, o para ambos, lograron ser reelegidos en sus circunscripciones. Con el tiempo, esto llevó a la consolidación de los gobiernos peronistas en el Conurbano bonaerense, así como de intendentes peronistas en diversos municipios. Al recompensar a los intendentes con su reelección solo por la cantidad de votantes que movilizan, gobernadores y presidentes perpetúan un statu quo que refuerza el poder del Partido Justicialista en el Conurbano.

Al comparar los casos de De Luca en San Miguel y Cariglino en Malvinas se observa que la corrupción no explica, por sí misma, la capacidad o incapacidad de un intendente para ser reelegido. Cariglino, al igual que De Luca, se vio envuelto en casos de corrupción, pero como seguía movilizándolo votantes, resultaba valioso para los políticos provinciales y nacionales. En tanto y en cuanto un político les entregue votos al gobernador y al presidente, es probable que goce del apoyo de ambos en la campaña para su reelección, aun cuando haya sido acusado de hechos corruptos.

Estos casos muestran la compleja relación existente entre presidentes e intendentes, y entre intendentes y gobernadores. Los casos aquí examinados sugieren que la capacidad de un intendente para aportar votos es un factor clave a la hora de explicar su éxito o fracaso en ser reelegido. Rubén Glaria y José De Luca no lograron ser reelegidos porque no movilizaban votantes, mientras que con Mario Ishii y Jesús Cariglino sucedió lo contrario.

La persistencia y el poderío electoral del PJ en el Conurbano se refleja, asimismo, en el alto índice de reelección de sus intendentes. Su capacidad para movilizar votantes es lo que les permite asegurarse el monopolio de la política local y la consolidación del aparato partidario. Los hallazgos de este artículo sugieren fuertemente que la lógica de los incentivos perversos podría ampliarse a fin de dar cuenta de las relaciones entre los intendentes y los gobernadores o presidentes. Además, el artículo brinda algunas ideas sobre las causas que pueden originar la supresión de los monopolios políticos en las localidades donde se ha instaurado el clientelismo. En los casos que hemos estudiado, vimos que los intendentes no logran ser reelegidos cuando se niegan a recurrir al clientelismo o cuando permanecen demasiado tiempo en el poder.

CUADRO I
Reelección de Intendentes en el Conurbano 1983–2015

| Número de mandatos | Número de intendentes | Porcentaje |
|---------------------------|------------------------------|-------------------|
| 1 | 77 | 50.33 |
| 2 | 37 | 24.18 |
| 3 | 16 | 10.46 |
| 4 | 10 | 6.54 |
| 5 | 5 | 3.27 |
| 6 | 8 | 5.23 |
| Total | 153 | 100 |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
Intendentes de los municipios seleccionados: 1983-2015

| Año | Municipalidad | Apellido | Nombre | Reelección | Mandatos |
|------------|------------------------|-----------------|--------------------|-------------------|-----------------|
| 1983 | General Sarmiento | Lopez | Jose Remigio | No | 1 |
| 1987 | General Sarmiento | Lopez | Eduardo Alberto | No | 1 |
| 1991 | General Sarmiento | Ortega | Luis Alfredo | No | 1 |
| 1995 | José C. Paz | Glaría | Rubén Oscar | No | 1 |
| 1999 | José C. Paz | Ishii | Mario Alberto | No | 4 |
| 2003 | José C. Paz | Ishii | Mario Alberto | Yes | 4 |
| 2007 | José C. Paz | Ishii | Mario Alberto | Yes | 4 |
| 2011 | José C. Paz | Urquiaga | Carlos | No | 1 |
| 2015 | José C. Paz | Ishii | Mario Alberto | Yes | 4 |
| 1995 | Malvinas Argentinas | Cariglino | Jesús Cataldo | No | 5 |
| 1999 | Malvinas Argentinas | Cariglino | Jesús Cataldo | Yes | 5 |
| 2003 | Malvinas Argentinas | Cariglino | Jesús Cataldo | Yes | 5 |
| 2007 | Malvinas Argentinas | Cariglino | Jesús Cataldo | Yes | 5 |
| 2011 | Malvinas Argentinas | Cariglino | Jesús Cataldo | Yes | 5 |
| 2015 | Malvinas Argentinas | Nardini | Leonardo Javier | No | 1 |
| 1995 | San Miguel | De Lucca | Jose | No | 1 |
| 1999 | San Miguel | Rico | Aldo | No | 1 |
| 2003 | San Miguel | Zilocchi | Oscar Daniel | No | 1 |
| 2007 | San Miguel | De La Torre | Joaquin | No | 3 |
| 2011 | San Miguel | De La Torre | Joaquin | Yes | 3 |
| 2015 | San Miguel | De La Torre | Joaquin | Yes | 1 |

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Beck Fenwick, Tracy (2010) “The Institutional Feasibility of National-Local Policy Collaboration: Insights from Brazil and Argentina”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2.
- Cornelius, Wayne A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (1999) *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, University of California.
- Eaton, Kent (2004) *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford, Stanford University Press.
- Falleti, Tulia (2010) *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Fox, Jonathan (1994) “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship”, en *World Politics*, Vol. 46, N° 2.
- Gervasoni, Carlos (2010) “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2012) *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina (2015) *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Montero, Alfred y David Samuels (2004) *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, María (2005) *El Aparato: los intendentes del Conurbano y las cajas negras de la política*, Buenos Aires, Aguilar.
- Snyder, Richard (2001) “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.

Resumen

Los intendentes del Conurbano son tan o más importantes que algunos gobernadores. Dada la importancia de estos actores políticos resulta sorprendente la falta de información académica acerca de los mismos. En ciencia política una rica bibliografía sobre la política subnacional ha puntualizado que para comprender la dinámica de la actividad política en el plano nacional es necesario prestar atención a lo que hacen los partícipes que se encuentran por debajo de ese nivel. No obstan-

te, como el término subnacional a menudo se restringe a describir solo a los gobiernos provinciales, los estudios han ignorado en gran medida la importancia de los funcionarios municipales. Analizando las carreras políticas de algunos intendentes del Conurbano, el artículo busca mostrar las contribuciones y limitaciones de los estudios subnacionales a la política municipal. En particular, el artículo se centra en las reelecciones de los intendentes del Conurbano vigente hasta 2016.

Palabras clave

Intendentes - política subnacional – reelección – clientelismo - Conurbano

Abstract

The mayors of the Conurbano are as or more important than some governors. Yet, given their importance, it is surprising the lack of academic information about them. The rich body of literature about subnational politics in Political Science has accurately pointed out that in order to understand national politics, we needed to pay attention to the dynamics of political activity below the national level. However,

the term subnational is often restricted to describe provincial governments largely ignoring the importance of municipal officials. Studying the political careers of some mayors of the Conurbano, this article seeks to show the contributions and limitations of subnational studies to understand municipal politics. Specifically, the article focuses on the reelection of the mayors of the Conurbano possible until 2016.

Key words

Mayors - subnational politics – reelection – clientelism - Conurbano