

El Partido Justicialista y la asignación estratégica de recursos. Un estudio comparado del nivel subnacional en Argentina*

MARÍA VICTORIA PANIAGUA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

victoriapaniagua@gmail.com

Este trabajo presenta un análisis estadístico con datos panel de los determinantes de la distribución de fondos provinciales a los municipios en dos provincias gobernadas por el Partido Justicialista (PJ), Buenos Aires y Córdoba, entre 2002 y 2007. En general, los resultados indican que en el nivel subnacional el PJ ha asignado recursos estratégicamente con el fin de construir apoyo electoral y de fortalecer las maquinarias partidarias locales. Sin embargo, la estrategia de asignación de fondos provinciales que implementa el PJ varía según el contexto político e institucional de la provincia. Mientras que en Buenos Aires se privilegia a los distritos leales, en Córdoba los distritos swing han sido los más beneficiados. Estos resultados señalan que, a diferencia de lo que han encontrado trabajos anteriores sobre el nivel nacional, en el nivel provincial la asignación de recursos no responde a la construcción de apoyo legislativo. Este trabajo tampoco encuentra evidencia de que el emisor modifique su estrategia de distribución de transferencias según el nivel de discrecionalidad y, por lo tanto, el valor político que los recursos representan para el receptor.

Introducción

La distribución de beneficios desde el nivel nacional al provincial con fines políticos ha sido objeto de estudio de la literatura sobre clientelismo y federalismo fiscal en Argentina, en especial a partir de la importancia nacional que adquirieron los espacios políticos subnacionales como consecuencia de la profundización del proceso de descentralización de las funciones

* La autora agradece, en primer lugar, los comentarios de Alejandro Bonvecchi a esta versión del artículo, así como también a una versión anterior y más extensa del mismo. En segundo lugar, agradece por el reconocimiento al jurado del Premio Juan Carlos Portantiero en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político: Ernesto Calvo, Marcelo Leiras, Mark Jones y Ricardo Gutiérrez. Por último, agradece las útiles sugerencias de un evaluador anónimo de la *Revista SAAP*.

estatales en los años noventa. En general, estos trabajos han tomado como objeto de estudio las transferencias discrecionales de recursos federales, ya que en tanto su distribución geográfica no está determinada por la ley, el gobierno cuenta con la libertad de asignar dichos beneficios según criterios particularistas. Algunos trabajos han indagado sobre la distribución de transferencias fiscales (Gibson y Calvo, 2000; Porto y Sanguinetti, 2001; Gibson, Calvo y Faletti, 2004) y otros sobre la asignación de planes sociales (Lodola, 2005; Giraudy, 2007; Weitz-Shapiro, 2006) y empleo público (Calvo y Murillo, 2004; Remmer, 2007). En general, estos estudios concuerdan en que la distribución asimétrica de recursos entre distritos se explica por factores políticos, la compra de apoyo electoral y legislativo, y que el Partido Justicialista (PJ) ha sido el más eficaz en la implementación de este tipo de prácticas clientelares.

El presente trabajo continúa esta línea de investigación y contribuye a la misma en tres aspectos. En primer lugar, no se ocupa de los criterios de distribución desde el gobierno nacional hacia los provinciales, sino que avanza sobre las poco estudiadas relaciones entre los gobiernos provinciales y los municipales. En segundo lugar, a diferencia de otros trabajos, distingue el uso de diferentes tipos de transferencias discrecionales según el nivel de discrecionalidad que ofrecen para el receptor: *condicionadas* —sujetas a un fin en particular— y *no condicionadas* —de libre disponibilidad para el receptor—. Por último, mientras que otros trabajos han estudiado la diversidad de estrategias políticas llevadas adelante por distintos partidos, este trabajo compara el comportamiento del PJ en dos provincias.

Se argumenta que la estrategia de asignación estratégica de recursos que implementa el PJ varía según el contexto político e institucional de cada provincia. Para ello, se estudia la asignación estratégica de fondos provinciales a los municipios entre 2002 y 2007 en dos provincias de predominio justicialista: Buenos Aires y Córdoba. Se presenta un análisis estadístico con datos de panel sobre los criterios políticos de distribución de transferencias discrecionales condicionadas y no condicionadas en la arena provincial. En general, los resultados indican que los gobernadores peronistas distribuyen fondos provinciales con el fin de conseguir apoyo electoral y fortalecer las maquinarias políticas de sus copartisanos en el nivel local. Sin embargo, a diferencia de hallazgos previos en el nivel nacional, no se encuentra evidencia significativa sobre la compra de apoyo legislativo. Tampoco se encuentra evidencia de que los criterios para distribuir recursos varíen según el grado de discrecionalidad que las transferencias ofrecen a su receptor, es decir, entre transferencias condicionadas y no condicionadas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se revisan las principales contribuciones de los estudios sobre asignación de

recursos federales y se identifican los problemas y vacíos que inspiran los planteos principales de este trabajo. La segunda sección desarrolla las características principales de cada caso, la variable dependiente, y se presentan las hipótesis de trabajo y los indicadores seleccionados para la medición. La tercera sección describe los resultados arrojados por los ejercicios estadísticos en ambos casos de estudio y delinea posibles explicaciones. Por último, las conclusiones vuelven sobre los hallazgos y plantean futuras líneas de investigación.

I. La literatura sobre la distribución espacial de recursos

La literatura sobre federalismo fiscal ha buscado identificar los criterios con los cuales los gobiernos distribuyen los recursos entre los distritos que se encuentran bajo su jurisdicción. Los marcos teóricos que consideran la asignación de recursos como objeto de estudio evolucionaron desde la tradicional economía del bienestar hasta la economía política positiva.

La visión tradicional de economía del bienestar (Musgrave, 1959, 1980; Oates, 1977) se fundamenta en consideraciones de equidad y eficiencia. Desde esta perspectiva, los gobiernos realizan transferencias para compensar desequilibrios interjurisdiccionales existentes a causa de elevadas necesidades de gasto público o baja capacidad fiscal de algunas regiones y, de ese modo, aseguran el acceso equitativo de todos los habitantes a los servicios públicos. Estos desequilibrios parten de lo que Tiebout (1956) previamente había desarrollado como solución conceptual frente a la problemática del tratamiento de bienes públicos a través de mecanismos de mercado. La posibilidad de desplazamiento espacial genera subconjuntos poblacionales con idénticas preferencias por los bienes públicos y, por lo tanto, externalidades fiscales en la medida en que los servicios se prestan a los ciudadanos de cualquier distrito dentro de los límites de una jurisdicción, y quienes pagan los costos de esta prestación son los habitantes de la misma.

Esta aproximación teórica no presta atención a los arreglos político-institucionales y, por ende, no resulta suficiente para explicar las variaciones distributivas existentes entre los países o entre las regiones de un mismo país. Por otra parte, desconoce la existencia, en los actores gubernamentales, de otras motivaciones que la eficiencia. Si éstos son actores racionales que buscan ganar elecciones y perdurar en sus cargos, difícilmente actúen motivados únicamente por el deseo de internalizar externalidades. Esto es lo que sostiene la perspectiva de la política económica positiva.

La literatura teórica sobre el rédito político de la distribución de beneficios señala que la distribución de recursos puede explicarse por motivos de

táctica política. En este sentido, la manipulación de recursos federales es una herramienta política para premiar y/o persuadir bases de apoyo. Los gobiernos pueden optar por dos modalidades de asignación de recursos: una lógica programática o una lógica particularista (Dixit y Londregan, 1996). La primera se orienta por compromisos ideológicos y consideraciones electorales que se rigen por el principio de la universalidad, según el cual la asignación de recursos se realiza en base a criterios abstractos y sin discriminar entre votantes particulares. La segunda lógica se orienta a la obtención de réditos políticos y el principio que la guía es el de la inclusión-exclusión de beneficiarios según el potencial de éstos para incrementar las posibilidades de construir mayorías electorales o parlamentarias a favor de quien controla los recursos. Numerosos trabajos han mostrado que los gobiernos, en cualquiera de sus niveles, suelen utilizar la lógica particularista de distribución de recursos (Gibson y Calvo, 2000; Díaz-Cayeros, 2000; Schady, 2000; Dahlberg y Johanson, 2002; Hiskey, 2003; Rodden y Arretche, 2004; Calvo y Murillo, 2004; Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Stokes, 2005; Lodola, 2005; Weitz-Shapiro, 2006; Giraudy, 2007; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2006; Remmer, 2007).

Existen dos modelos fundamentales dentro de la lógica de distribución discrecional que refieren a los destinatarios de los recursos. El primero, *core voters model*, señala que la estrategia óptima de los políticos, adversos al riesgo por definición, es dirigir los recursos a sus *constituencias*, ya que éstas tienen preferencias partidarias intensas y, por lo tanto, la transformación de recursos en utilidad para los votantes es más eficiente (Cox y McCubbins, 1986). En este sentido, aquellos distritos donde el gobernante ha obtenido mayor apoyo electoral recibirán mayores transferencias relativas.

El segundo se denomina *swing voters model* y sostiene que los gobernantes concentran sus esfuerzos en asegurarse la adhesión de los votantes indecisos (Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit y Londregan, 1996; Stokes, 2005). La intención de los partidos en este caso es la de persuadir nuevos grupos de electores allí donde las fuerzas electorales son parejas. Los miembros de cada grupo tienen una función de utilidad derivada de su nivel de consumo, que depende por un lado de su ingreso y por el otro de las transferencias que el gobierno realice. En cada distrito existe una distribución de preferencias ideológicas, que dado un nivel de transferencias determina un punto de corte que divide a los votantes entre los que optan por uno u otro partido. El partido busca canalizar transferencias hacia grupos de votantes donde el punto de corte es muy denso, ya que allí una pequeña variación puede generar un importante caudal de votos, y disminuirla en distritos que provocarían poca pérdida de electores, es decir, donde hay votantes lea-

les con poca capacidad de amenaza, ya que es poco probable que castiguen a su partido (Stokes, 2005)¹.

Algunos estudios empíricos han concluido que la distribución de transferencias discrecionales responde a la lógica de *swing voters* (Stokes, 2005; Schady, 2000; Dahlberg y Johanson, 2002); otros sostienen que la lógica de *core voters* es la que prima (Calvo y Murillo, 2004; Hiskey, 2003); mientras que trabajos más recientes han señalado que, dado que los partidos están motivados por consideraciones de largo plazo (mantener su coalición electoral a lo largo del tiempo y generar movilización) y de corto plazo (persuadir nuevas bases de apoyo), adoptan una doble estrategia *of targeting core voters as well as swing voters* (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2006; Dunning y Stokes, 2008). El caso de Argentina no escapa a esta discusión teórica. Hay trabajos que sostienen que la asignación de recursos se concentra en los *swing voters* (Stokes, 2005) y otros que se focaliza en los *core voters* (Calvo y Murillo, 2004; Nichter, 2008).

Asimismo, otra de las discusiones que han sido ilustradas a través del caso argentino es sobre la capacidad de los partidos políticos para asignar recursos de manera particularista. No todos los partidos se encuentran en igualdad de condiciones para asignar recursos de forma particularista. Primero, porque no todos los electorados son propensos a otorgar apoyo político a cambio de *patronage*. Segundo, porque no todos los partidos cuentan con acceso a recursos que pueden ser manipulados con fines políticos (Giraudy, 2007). Es decir que la habilidad de los partidos para atraer apoyo político es contingente a condiciones socioeconómicas, políticas e institucionales.

Muchos trabajos han demostrado que el PJ más que ningún otro ha utilizado sistemáticamente la distribución de recursos para obtener ventajas políticas. El estudio cualitativo de Levitsky (2001) evidencia que la implementación de prácticas clientelares y el tipo de institucionalización informal del partido fueron lo que permitió al peronismo adaptarse y sobrevivir en la etapa de reformas estructurales de mercado. Por su parte, Calvo y Murillo (2004) demuestran que no todos los partidos oficialistas en Argentina obtienen los mismos réditos políticos de la distribución de beneficios (salarios y empleo público). Los autores comparan el comportamiento del PJ y de la UCR/Alianza, y sugieren que del mismo modo en que cada partido se dirige a determinados grupos de votantes, cada cual tiene distintas

¹ Stokes (2005) introduce la noción de monitoreo del voto y argumenta que la observación probabilística del *voter-choice* le permite al partido amenazar con futuras sanciones a los votantes que no voten por el partido en las siguientes elecciones. Por lo tanto, el partido dirigirá recursos a aquellos votantes que no votarían por el partido si no recibieran recursos.

estrategias de distribución de *patronage*. La eficiencia del patronazgo depende en última instancia de la habilidad del partido para acceder a recursos, que depende a su vez de arreglos institucionales y de la dependencia del electorado del sector público. En este sentido, el PJ ha resultado ser más eficiente que su tradicional opositor. Por otro lado, Gibson y Calvo (2000) sostienen que el peronismo persiguió una doble estrategia para implementar las reformas de mercado: construyó una coalición con las provincias periféricas (los distritos más pequeños y sobrerrepresentados), que fue la que apoyó las políticas de mercado a cambio de un flujo de transferencias fiscales alto y constante, mientras se recostó en el apoyo electoral de las provincias metropolitanas (las más grandes y desarrolladas). Asimismo, Remmer y Wibbels (2000) mostraron que, durante la década del noventa, las transferencias fiscales alinearon las preferencias de los gobernadores a las del Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, Lodola (2005) encuentra efectos partidarios en la distribución de planes de desempleo durante el gobierno de Menem, que favoreció a las provincias con mayor proporción de intendentes peronistas, mientras que durante el gobierno de la Alianza/UCR la protesta social fue el factor determinante en la distribución de los planes. Esto sugiere que el PJ ejerció mayor influencia que su rival en la asignación de estos fondos. Giraudy (2007) muestra que, además de factores económicos y sociales, la distribución de planes de desempleo ha sido afectada por la identidad partidaria de los gobernadores y el nivel de sobrerrepresentación de las provincias en el Congreso. Sugiere que las provincias del PJ han sido beneficiadas y que este partido es más proclive que su tradicional opositor a distribuir recursos orientados a los votantes de los sectores más bajos. Weitz-Shapiro (2006) argumenta que la asignación del mismo recurso se relaciona con el nivel de protesta social, aunque hay variaciones dentro de cada administración. La autora encuentra, también, que la hipótesis de los *swing voters* se cumple sólo durante el gobierno de la Alianza/UCR, y explica que esto sucede porque el PJ puede utilizar otros mecanismos para movilizar votos, pero su rival, al no contar con la maquinaria política, debió apelar a los votantes indecisos. Por último, Remmer (2007) muestra que la distribución de empleo público en las provincias se asocia positivamente con que el peronismo controle la presidencia, con la dependencia fiscal de las provincias, y negativamente con el tamaño de la base de apoyo del gobernador y el gasto en desarrollo económico.

Estos estudios constituyen una base imprescindible para la investigación del uso político de recursos federales. Este trabajo se inscribe en esta misma línea y busca profundizar en cuatro aspectos complementarios. En primer lugar, pocos autores han abarcado la problemática del clientelismo a nivel subprovincial. Algunos, como el trabajo de Brusco, Nazareno y Stokes

(2004) analizan la distribución política de los recursos y sus efectos electorales en el nivel municipal en el conjunto del país; otros se ocupan de la distribución de transferencias discrecionales a municipios sólo en determinados casos de estudio (Sbatella, 2001; Mediavilla Bordalejo, 2005; Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006); pero ninguno ha provisto comparaciones sistemáticas en varios niveles de gobierno y criterios de distribución a la vez. Por ello, este trabajo se concentra en la dinámica existente entre las provincias y sus municipios. En segundo lugar, ninguno de estos estudios toma en cuenta la perspectiva del valor de los recursos discrecionales para su receptor. Este trabajo parte del supuesto de que diferentes tipos de transferencias tienen distinto valor político para el emisor y para el receptor según el grado de discrecionalidad que represente para cada uno (Bonvecchi y Lodola, 2010). Por eso, se propone avanzar sobre este vacío al introducir la comparación entre el uso de transferencias discrecionales condicionadas y no condicionadas. Por último, el presente trabajo entiende que del mismo modo en que distintos partidos políticos aplican diferentes estrategias de patronazgo y resultan diferencialmente eficientes en esta empresa, los aparatos provinciales del PJ no son todos iguales y también desarrollan distintas estrategias de asignación de recursos. Hasta ahora numerosos trabajos han problematizado el comportamiento del PJ, pero ninguno ha reparado en su diferencial comportamiento a lo largo de territorio nacional. Por esta razón, aquí no sólo se realiza una comparación intraprovincial sino también se introduce la comparación entre dos casos subnacionales de predominio peronista, Buenos Aires y Córdoba.

II. Explicando la distribución de recursos en el nivel subnacional

II.1. Los casos

La heterogeneidad que existe en los espacios de competencia política a los que los partidos deben adaptarse se debe, no sólo a las disparidades socioeconómicas entre las provincias, sino también a la diversidad de los sistemas políticos y electorales que cada constitución provincial adopta y a la forma en que las provincias distribuyen facultades y obligaciones entre los gobiernos provinciales y municipales. Dada esta diversidad, el análisis de las relaciones entre el nivel provincial y el municipal debe realizarse caso por caso. Buenos Aires y Córdoba son dos provincias que resultan asimilables en sus características socioeconómicas, pero sus reglas institucionales y contextos políticos difieren ampliamente. Por lo tanto, se espera que la estrategia de asignación de recursos que implementa el PJ en cada provincia varíe.

Buenos Aires y Córdoba son el primer y segundo distrito con mayor cantidad de votantes. Su fuerte peso político las transforma en ejes centrales de cualquier coalición nacional, no sólo por el caudal de votos que ofrecen sino también porque entre ambas ocupan el 35 por ciento de la Cámara de Diputados de la Nación. Ambas son provincias políticamente competitivas donde el PJ ha logrado adaptarse satisfactoriamente. Por un lado, en Buenos Aires el peronismo no ha perdido ninguna elección a gobernador desde 1987 y, pese al desempeño descendente de la UCR, su sistema de partidos da lugar a la presencia de terceras fuerzas. El sistema partidario bonaerense puede clasificarse como de partido predominante (Sartori, 1976), no sólo por el triunfo reiterado del PJ sino por la fragmentación de la oposición. Córdoba, por su parte, ha sido históricamente radical hasta los comicios de 1998, donde por primera vez un candidato del PJ fue electo gobernador. Desde entonces, el gobierno provincial ha quedado en manos de este partido aunque el sistema de partidos ha mantenido su carácter bipartidista. Por otro lado, mientras que en Buenos Aires se produce una articulación entre la política nacional, provincial y municipal, y el arrastre electoral de una arena a otra es mutuo, en Córdoba sucede lo contrario, existe una fuerte volatilidad del electorado en la misma elección para diferentes categorías (Calvo y Escolar, 2005).

En términos relativos al tamaño de sus poblaciones, y en comparación con el resto de las provincias, Buenos Aires y Córdoba se asemejan en términos socioeconómicos. Estas dos provincias son el primer y segundo distrito en importancia demográfica y económica de la Argentina. Buenos Aires es la provincia más grande del país, la más poblada e importante en términos económicos, pues duplica a cuadruplica en cada uno de estos aspectos a los segundos distritos. Según el último Censo (2001) casi el 50 por ciento de la población se agrupa en Buenos Aires y en Córdoba —el 38 por ciento en la primera y el 9 por ciento en la segunda—. Aunque las diferencias absolutas entre ambas son significativas, en términos relativos, estas provincias contribuyen niveles proporcionales a sus poblaciones al producto bruto geográfico (PBG) total del país: Buenos Aires del 44 por ciento y Córdoba del 11 por ciento. Asimismo, en términos per cápita el PBG de ambas provincias es muy similar —6.700 pesos en Buenos Aires y 5.500 pesos en Córdoba—. En lo que respecta a la composición socioeconómica de sus poblaciones, el último censo señala que la población en situación de pobreza, medido a través de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), en Buenos Aires supera a Córdoba sólo en un 2 por ciento. Del mismo modo, el nivel de desempleo en ambas provincias es muy similar —13 por ciento en Buenos Aires y menos del 16 por ciento en Córdoba— al igual que la población ocupada en el sector público —que no llega al 1 por ciento en Buenos Aires ni al 3 por ciento en Córdoba—.

No obstante, la estructura geopolítica y las reglas electorales hacen de ambas provincias dos espacios de competencia diferentes. La Provincia de Buenos Aires está compuesta por secciones electorales, municipios y localidades de residencia. Por su parte, Córdoba está constituida por departamentos (unidades electorales) que contienen municipios y comunas. A diferencia de lo que ocurre en Córdoba, en Buenos Aires las unidades de residencia no coinciden con las unidades de gobierno subprovincial. Esto sugiere que el desarrollo de estrategias de coordinación entre gobierno provincial y municipios con fines electorales requiere de mayor esfuerzo en Buenos Aires que en Córdoba (Leiras, 2007). Primero porque Buenos Aires cuadruplica en cantidad de habitantes a Córdoba; segundo, porque la estructura administrativa de Buenos Aires se subdivide en menor cantidad de unidades.

Los sistemas electorales de las legislaturas de ambas provincias varían en que en Córdoba la legislatura es unicameral y se elige a través de un sistema mixto (por distrito único y por departamento), mientras que Buenos Aires cuenta con una legislatura bicameral y el sistema de elección es proporcional en ambas cámaras. Tanto en la legislatura bonaerense como en la cordobesa existe diferencia entre la proporción de habitantes y de legisladores que le corresponde a cada unidad territorial. A las secciones y departamentos menos poblados les corresponde una proporción de representantes mayor que si la asignación de bancas fuese exactamente proporcional al tamaño de la población. En el caso de Buenos Aires, las secciones más grandes se encuentran subrepresentadas y las más pequeñas sobrerrepresentadas. En Córdoba, la sobrerrepresentación está presente en la medida en que se elige un representante por departamento, sin embargo, este efecto se ve contrarrestado por la elección del resto de las bancas que se asignan tomando a la provincia como distrito único. En Buenos Aires, el valor político de los municipios pequeños es mayor que el de los municipios y comunas cordobeses. Allí hay incentivos para buscar el apoyo de los distritos chicos (por la sobrerrepresentación en la asignación de una parte de las bancas) pero también hay incentivos para buscar el apoyo de los distritos más poblados (por la forma de asignación de las restantes). La asignación de transferencias en ambas provincias, entonces, no debería concentrarse únicamente en las secciones de mayor tamaño —que son las que cuentan con mayor cantidad de electores— ya que las pequeñas también tienen valor político.

II.2. Variable dependiente

La variable dependiente analizada en este trabajo son las transferencias discrecionales realizadas por el gobierno provincial a sus municipios. Se han

seleccionado dos tipos de transferencias: condicionadas y no condicionadas. A diferencia de otros trabajos que han analizado los criterios de distribución de transferencias intergubernamentales, aquí se estudian diferencialmente los efectos políticos de uno y otro tipo de transferencia. Las transferencias condicionadas tienen objetivos específicos y, por lo tanto, el receptor debe darles el uso que la ley determina; mientras que los objetivos de las transferencias no condicionadas no son específicos y, por ende, el receptor puede utilizarlas para distintos fines. Para ambos tipos de transferencias, el emisor, en este caso el gobernador, cuenta con la ventaja de poder asignar los fondos entre los municipios con discrecionalidad. Esta distinción resulta relevante en tanto el valor político de cada tipo de transferencia no es uniforme para el lado de la oferta y el de la demanda (Bonvecchi y Lodola, 2010)². Grandes montos de recursos con baja discrecionalidad pueden ser obsoletos políticamente, mientras que pequeños montos con alta discrecionalidad para su distribución pueden ser importantes para construir bases de apoyo.

El criterio para operacionalizar la discrecionalidad de las transferencias se basó en establecer si quien emite el pago puede definir dos dimensiones: el monto del pago y su distribución geográfica (Bonvecchi y Lodola, 2010).

Como transferencia discrecional de libre disponibilidad para el caso de Córdoba se ha seleccionado el Programa de Asistencia a Municipios (PAM) y su antecesor, el Fondo de Asistencia a Municipios (FAM). La distribución de estos fondos ha sido recurrentemente caracterizada como sujeta a criterios político-partidarios (Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006)³. En el caso de Buenos Aires la transferencia discrecional no condicionada seleccionada son los préstamos otorgados por el Tesoro Provincial, denominados Aportes del Tesoro Provincial (ATP). Como transferencias discrecionales condicionadas, en el caso de Córdoba se eligió el Fondo de Financiamiento a la Descentralización Municipal (Fo.Fin.Des)⁴. Para el caso de Buenos Aires la

² Bonvecchi y Lodola (2010) argumentan que el presidente y los gobernadores tienen distintas preferencias sobre la naturaleza y la distribución de las transferencias intergubernamentales. Los líderes nacionales tienden a valorar el uso discrecional de fondos por sobre la centralización de fuentes impositivas, ya que lo primero es potencialmente más útil para la construcción de coaliciones en comparación con transferencias atadas a fórmulas específicas de distribución (lógica de la discrecionalidad); en cambio, los líderes subnacionales prefieren la seguridad de que recibirán transferencias antes que el manejo discrecional de las mismas (lógica de la seguridad).

³ El PAM fue creado en 2002 a través del decreto provincial 2264 para “coadyuvar con los Municipios y Comunas para la atención de los crecientes y acuciantes requerimientos primarios de la población, la comprometida ejecución de obras públicas y la necesaria mejora de servicios esenciales”. Su antecesor, el FAM, había sido creado de modo temporario con el mismo criterio en 2001 por el fuerte impacto de la crisis económica en el nivel local.

⁴ La ley 7850/89 estableció la creación de dicho fondo “para atender las erogaciones que resulten de las transferencias de obras, servicios y funciones del Estado provincial a los municipios, comunas o comisiones vecinales”.

transferencia discrecional condicionada seleccionada fue la obra pública ejecutada por la provincia en cada municipio.

En el análisis estadístico se han considerado para cada transferencia los promedios anuales per cápita efectivamente transferidos a los municipios y no lo presupuestado⁵. Los datos de las transferencias han sido extraídos de las cuentas de inversión de las provincias y de datos provistos por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Al igual que cuando se compara la asignación de transferencias fiscales entre países, hay que ser muy cuidadosos ya que cada fondo fiscal tiene propósitos y regulaciones que nunca son idénticos entre países, sucede lo mismo con la comparación subnacional. Por ello, en este trabajo la comparación más sólida es entre tipos de transferencia dentro de cada provincia, mientras que las conclusiones derivadas de la comparación entre casos serán, por lo menos, preliminares.

Tabla 1

Estadísticos descriptivos de las variables dependientes (en pesos *per cápita*)

Variable	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
ATP	110,24	135,46	1	418
Obra pública	300,95	187,45	1	622
PAM	92,52	179,86	1	672
Fo.Fin.Des	1262,68	728,77	1	2526

Fuente: Elaboración propia.

II.3. Hipótesis e indicadores de las variables independientes

Hipótesis de los votantes leales: cuantos más votantes “leales” tenga un municipio, proporcionalmente recibirá mayores transferencias discrecionales.

Esta hipótesis busca poner a prueba el *core voters model*, según el cual los políticos son adversos al riesgo y por lo tanto invierten en bases de apoyo o distritos “leales” al partido. El indicador utilizado para medir el apoyo al partido será el “porcentaje de votos obtenidos por el PJ en las elecciones a gobernador previas”.

⁵ Esta decisión radica en que no es el interés aquí estudiar procesos de negociación intermedios entre el momento en que se sanciona el presupuesto y el momento en que se ejecuta, sino analizar los criterios de los fondos efectivamente ejecutados.

Se espera que cada municipio reciba mayores transferencias cuanto mayor porcentaje de votos haya obtenido el candidato a gobernador peronista en la elección anterior, es decir cuanto mayor porcentaje de votantes “leales” haya tenido.

Hipótesis de los votantes indecisos: cuantos más votantes *swing* tenga un municipio, proporcionalmente recibirá mayores transferencias discrecionales.

Esta segunda hipótesis intenta testear el *swing voters model*, según el cual la estrategia de los políticos es direccionar recursos hacia distritos con alta proporción de votantes indecisos. Como se expuso anteriormente, esta teoría supone que los políticos dirigirán transferencias a distritos pivotaes y disminuirán las transferencias a los municipios que sean leales u opositores. Para medir esta variable se ha seleccionado como indicador la “brecha entre el porcentaje de votos obtenido por el PJ en las elecciones a gobernador anteriores y el porcentaje de votos obtenido por la segunda fuerza en esa elección”. Este regresor mide la diferencia por la cual el PJ gana o pierde con respecto a la segunda fuerza, y por lo tanto muestra en qué municipios hay mayor cantidad de votantes indecisos.

Se espera que cuanto mayor sea la brecha entre el PJ y la segunda fuerza en determinado municipio, menos transferencias discrecionales recibirá proporcionalmente el mismo; de igual modo, cuanto menor sea la brecha (lo cual indicaría que se trata de un distrito donde la victoria o derrota es incierta), mayores transferencias se asignarán a ese municipio.

Hipótesis de la sobrerrepresentación: cuanto mayor sea el grado de sobrerrepresentación de un municipio en la Legislatura provincial, mayor será la proporción de transferencias discrecionales que reciba.

La hipótesis de la sobrerrepresentación de los distritos menos poblados en la legislatura apunta a poner a prueba una variable que ha sido recurrentemente utilizada para analizar el impacto de la distribución de fondos federales (Gibson y Calvo, 2000; Gibson, Calvo y Faletti, 2004). Esta variable permite observar si la asignación de recursos se realiza con el objetivo de construir coaliciones en las legislaturas provinciales.

Como indicador del grado de sobrerrepresentación se decidió utilizar las fórmulas que proponen Samuels y Snyder (2001) para medir la desproporcionalidad territorial. Estos autores distinguen entre mecanismos para medir este fenómeno en legislaturas que se rigen por sistemas electorales mixtos, como Córdoba, y en legislaturas bicamerales, como Buenos Aires⁶. Dado que en ambas provincias los municipios no son unidades polí-

⁶ $MAL = (1/2) * (S_i - V_i)$, donde MAL significa malapportionement (desproporcionalidad), S_i el porcentaje de asientos asignados a cada distrito y V_i el porcentaje de personas que viven en cada distrito (Samuels y Snyder, 2001).

ticas, el nivel de sobrerrepresentación es medido a nivel departamental en Córdoba y seccional en Buenos Aires, que son las unidades electorales de cada provincia⁷.

Hipótesis del color partidario: los municipios controlados por el partido del gobernador (PJ) reciben proporcionalmente mayores transferencias discrecionales. Por el contrario, los partidos gobernados por la oposición reciben proporcionalmente menos recursos.

Hipótesis del peso político: cuanto mayor peso político tenga el intendente del mismo signo partidario que el gobernador (PJ), el municipio al que pertenezca dicho intendente recibirá proporcionalmente mayores transferencias discrecionales.

Las hipótesis del color partidario y peso político incorporan al análisis los efectos de la racionalidad político-partidaria en la distribución de fondos discrecionales al introducir la noción de la existencia de varios niveles de gobierno. El propósito de cualquier líder partidario es mejorar las chances electorales propias y del partido al que pertenece, para lo cual desarrolla intercambios horizontales con actores políticos que compiten en diferentes niveles, en este caso la gobernación provincial y la intendencia municipal (Fillipov, Ordershook y Shetsova, 2004). Es razonable, entonces, pensar que el gobernador considera, a la hora de distribuir recursos, el color del partido al que pertenece el intendente del municipio en cuestión y el peso político de dicho intendente. Es decir, el gobernador apuesta a la cooperación intrapartidaria en la medida en que son los intendentes quienes controlan las organizaciones territoriales de base y movilizan sus maquinarias electorales a favor de quien aspira a un cargo de mayor rango a cambio de recursos de diversa índole para seguir reproduciendo el control de sus organizaciones. Por otra parte, a sabiendas de que el efecto arrastre no siempre procede desde el nivel superior hacia el inferior (Ames, 1994) y que existe incertidumbre sobre la dirección y magnitud de este efecto (Escolar, 2007), es esperable que tanto el nivel superior (provincial) como el inferior (municipal) apuesten al intercambio. Y este intercambio resulta menos costoso entre partes del mismo signo partidario, ya que la organización brinda un marco dentro del cual realizar la transacción, reduce los costos del monitoreo y, con ello, incrementa la credibilidad de los acuerdos políticos.

Por un lado, para el análisis de la hipótesis del color partidario se construyó una variable dicotómica codificada como “1” cuando el intendente municipal pertenece al PJ, partido del gobernador, y “0” cuando no perte-

⁷ En el caso de Buenos Aires sólo se calcula el nivel de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, ya que la variación con respecto a Senadores no es significativa porque en todos los casos la cantidad de senadores es la mitad de los diputados por sección.

nece al PJ. Se espera que si el intendente pertenece al mismo partido que el gobernador, reciba proporcionalmente más transferencias que los municipios gobernados por partidos opositores. Por el otro, para testear la hipótesis del peso político se elaboró un indicador *proxy* del peso político del intendente peronista, la “cantidad de votos obtenidos por el intendente del PJ en su municipio, sobre la cantidad de votos obtenidos por el PJ en elecciones a intendente en toda la provincia, en las elecciones anteriores”. Cuanto mayor sea este coeficiente, mayor es el peso político del intendente en cuestión, y por lo tanto se espera que su municipio reciba proporcionalmente más transferencias discrecionales.

Hipótesis de la necesidad material: cuanto mayor es la “necesidad material” en el municipio, proporcionalmente recibirá más transferencias discrecionales.

Esta hipótesis sugiere que el sistema de transferencias discrecionales sigue una lógica de compensación a aquellos municipios más necesitados según criterios de equidad social. En este caso el objetivo del partido en el gobierno es redistribuir los recursos de los que dispone favoreciendo a aquellas jurisdicciones con indicadores socioeconómicos más bajos.

Para medir la variación en las necesidades socioeconómicas en los municipios se decidió incorporar un indicador que mida la pobreza y otro que se ocupe de las capacidades económicas. Para medir pobreza se ha decidido utilizar como indicador el “porcentaje de la población municipal con necesidades básicas insatisfechas (NBI)”⁸. Para medir las capacidades económicas de los municipios se utiliza como indicador el “porcentaje de personas desocupadas en el municipio”. En ambos casos, lo que interesa observar es cuáles municipios generan más o menos externalidades negativas y en qué medida las transferencias compensan.

Se espera que, al contrario de lo planteado por la literatura tradicional, estas variables explicativas presenten coeficientes negativos o bien no resulten significativas estadísticamente. Es decir, que los criterios de distribución no estén guiados por parámetros de equidad y eficiencia, sino por los factores políticos resumidos en las anteriores hipótesis.

⁸ El Indec considera hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hogares que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico), hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo), hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua, hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela, hogares que tienen cuatro ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

II.4. Metodología

Para testear las hipótesis se utilizaron datos panel con 2.556 observaciones para el caso de Córdoba y 804 observaciones para el caso de Buenos Aires. Dichas observaciones corresponden a los 426 municipios de la provincia de Córdoba y los 134 de Buenos Aires durante el período 2002-2007, respectivamente.

El análisis superpone dos niveles de comparación. En primer lugar, la contrastación entre el uso de transferencias discrecionales condicionadas y no condicionadas. Esta distinción resulta importante analíticamente, ya que introduce el valor de las transferencias para el receptor y permite observar los distintos efectos de la distribución de diferentes tipos de transferencias. En segundo lugar, se compara el uso político de los diferentes tipos de transferencias no sólo en cada una de las provincias sino también entre ellas. Las ventajas teóricas y metodológicas de la comparación subnacional son diversas⁹. Por un lado, las variables que podrían influenciar la distribución de recursos se pueden mantener relativamente constante —por ejemplo, régimen político, cultura, vínculos entre ciudadanos y partidos, reglas institucionales (Remmer, 2007)—. Por el otro, la comparación intranacional permite dar cuenta de la diversidad de procesos políticos que ocurren al interior del país. Por último, permite dar cuenta del comportamiento disímil que un mismo partido puede tener bajo diferentes contextos.

Para cada provincia se corrieron dos modelos para cada tipo de transferencia. En cada uno de estos modelos se incorporaron las variables independientes correspondientes a cada hipótesis: porcentaje de votos obtenido por el PJ en la elección a gobernador anterior (Modelo 1), diferencia porcentual entre los votos obtenidos por el PJ y los votos obtenidos por la segunda fuerza en la elección a gobernador anterior (Modelo 2), color del partido del intendente (si pertenece al PJ o no), peso político del intendente peronista (porcentaje de votos que obtuvo el intendente del PJ sobre la cantidad total de votos que obtuvo el PJ en elecciones a intendente en todo el distrito), grado de sobrerrepresentación en la legislatura provincial, porcentaje de personas con NBI en el municipio y porcentaje de personas desocupadas en el municipio. También se incorporó en cada uno de los modelos un término de interacción entre las variables si el intendente es del PJ y el peso político del intendente del PJ, ya que se espera que entre los municipios peronistas haya variación entre los intendentes con mayor o menor capacidad de movilización electoral.

⁹ Para un análisis pormenorizado de las ventajas metodológicas de la comparación intranacional, ver Snyder (2001).

III. Resultados

III.1. Buenos Aires

Los resultados presentados en la Tabla 2 muestran que la distribución de transferencias de libre disponibilidad para el receptor, en particular los Aportes del Tesoro Provincial (ATP), se rige exclusivamente según criterios políticos. En primer lugar, este tipo de transferencia es asignada a los municipios donde la diferencia de votos entre el PJ y la segunda fuerza local es acotada (Modelo 2). Es decir que el gobernador prefiere dirigir este tipo de recursos hacia los distritos donde hay mayor cantidad de votantes indecisos.

En segundo lugar, los ATP han sido asignados con un sesgo a favor de los municipios del partido del gobernador y, contrario a lo esperado, entre estos municipios los más beneficiados fueron aquellos gobernados por intendentes de menor peso político dentro de la coalición del gobernador. El término de interacción incorporado en ambos modelos de regresión, revela que sólo en los casos donde el intendente pertenece al PJ el impacto del peso político del intendente sobre el nivel de transferencias es fuertemente significativo (Tabla 3). Es decir, el gobernador distribuye ATP entre los municipios del PJ que son gobernados por intendentes de bajo peso político.

En tercer lugar, los resultados de las regresiones señalan que si bien este tipo de transferencia ha sido utilizado con el fin de construir apoyos electorales, no ha sido distribuida con el fin de construir apoyo legislativo, ya que la variable sobrerrepresentación resulta débilmente significativa. Del mismo modo, la distribución de ATP no se rigió según criterios socioeconómicos, en tanto las variables NBI y desempleo resultan no significativas.

Tabla 2
Determinantes de la distribución de ATP en Buenos Aires (2002-2007)

ATP	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ (elecciones a gobernador previas)	.034612 (.08677)	-
% Diferencia votos PJ vs. segunda fuerza (elecciones a gobernador previas)	-	-.2979 *** (.0710)
Sobrerrepresentación	-2.5438 (-2.2712)	-3.1185 (2.2403)
% Desocupados	.01373 (.1358)	.0040 (.1331)
% NBI	-.0515 (.1954)	.0801 (.1926)
Peso político intendente	-.1561 * (.1002)	-.1804 ** (.0947)
PJ en gobierno local	35.3529 ** (21.0381)	67.9095 *** (21.2503)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	-.2499 ** (.1296)	-.3006 ** (.1286)
Constante	139.9103 *** (26.3938)	170.9496 *** (23.9838)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

ATP	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	-.4061 *** (.1036)	-.4810 *** (.1010)
No PJ en el gobierno local	-.1561 * (.1002)	-.1804 * (.0947)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las transferencias condicionadas, específicamente la obra pública, los resultados presentados en la Tabla 4 señalan que, una vez más, la distribución de este tipo de transferencia responde únicamente a criterios políticos. En particular, la obra pública ha sido ejecutada entre los municipios de la provincia con mayor caudal de votantes indecisos. Es decir que se cumple nuevamente la hipótesis del votante indeciso.

El término de interacción indica, además, que el efecto del peso político de los intendentes sobre el nivel de transferencia en obra pública es sólo significativo entre los municipios gobernados por el PJ (Tabla 5). Es decir, el gobernador beneficia con obra pública a los municipios de su coalición y entre éstos los que más fondos reciben son los que son gobernados por intendentes de menor peso político.

Al igual que en el caso de las transferencias no condicionadas, las condicionadas no son distribuidas para mantener el caudal de votos en los distritos seguros ni para ganar apoyo legislativo, sino para ganar nuevos votantes en los distritos riesgosos.

Tabla 4
 Determinantes de la distribución de obra pública
 en Buenos Aires (2002-2007)

Obra pública	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ (elecciones a gobernador previas)	-.1703 (.1315)	-
% Diferencia votos PJ vs. segunda fuerza (elecciones a gobernador previas)	-	-.1928 ** (.1081)
Sobrerrepresentación	.8781 (3.4522)	-.9889 (3.4393)
% Desocupados	.1520 (.2073)	.1058 (.2053)
% NBI	-.1941 (.2986)	-.1755 (.2974)
Peso político intendente	-.1989 (.1523)	-.1506 (.1459)
PJ en gobierno local	17.5899 (31.9842)	25.1751 (32.4951)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	-.1135 (.1968)	-.1578 (.1973)
Constante	343.5843 *** (39.7856)	337.4541 *** (36.7699)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

Obra pública	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	-.3124 ** (.1568)	-.3085 ** (.1544)
No PJ en el gobierno local	-.1989 (.1523)	-.1506 (.1459)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

En suma, en la provincia de Buenos Aires las transferencias de libre disponibilidad y las de asignación específica, en particular los ATP y la obra pública, han sido distribuidas con el mismo criterio en el período 2002-2007. Por un lado, el gobernador beneficia a los distritos donde su partido corre riesgo de perder las elecciones provinciales; por el otro, premia a los intendentes de su coalición y entre éstos a aquellos de menor peso político. Esta estrategia de distribución puede explicarse debido a que en la Provincia de Buenos Aires el peronismo cuenta con maquinarias partidarias muy poderosas en el nivel local, con gran capacidad de movilización de votos y poder indisputable. Es probable, entonces, que el gobernador decida transferir más fondos a aquellos municipios donde el partido se enfrenta a una fuerte competencia política, con el fin de fortalecer las maquinarias locales menos eficaces. Por esta razón es que el gobernador beneficia en la asignación de los recursos fiscales aquí analizados a los municipios donde el PJ corre el riesgo de no ganar en las elecciones a gobernador y, en particular, a los municipios gobernados por intendentes peronistas con menor capacidad de movilización de votos.

En general, los municipios más importantes y populosos de la provincia, que además pertenecen indiscutidamente al PJ, no son dependientes de los recursos provinciales sino que reciben directamente desde el gobierno nacional los recursos necesarios para mantener la maquinaria electoral. Dado que en la provincia de Buenos Aires, por sus características político-electorales, el arrastre electoral ocurre en buena medida de abajo hacia arriba, el gobernador del PJ no debe preocuparse por fortalecer su voto en los distritos seguros, sino

que debe ocuparse de conseguir más votos allí donde hay mayor número de votantes indecisos y donde las maquinarias electorales son más débiles. Estos son los distritos que son más propensos a cambiar su voto entre categorías electorales y que tienen menor capacidad de movilización electoral.

III.2. Córdoba

Los resultados presentados en la Tabla 6 indican que en la provincia de Córdoba la distribución de transferencias no condicionadas, en particular del Programa de Asistencia a Municipios (PAM), responde a criterios electorales y de color partidario. Por un lado, los gobiernos municipales que más transferencias de libre disponibilidad reciben son aquellos donde el partido del gobernador obtuvo mayor cantidad de votos en las últimas elecciones provinciales (Modelo 1). Por el otro, la distribución de este tipo de transferencia beneficia a las provincias gobernadas por intendentes peronistas. Sin embargo, al igual que en Buenos Aires y contrario a la hipótesis del peso político de los intendentes aquí planteada, los dirigentes locales que más transferencias han recibido son aquellos con menor peso político entre los intendentes del PJ. El término de interacción incluido muestra que el impacto del peso político del intendente sobre las transferencias es significativo tanto cuando el municipio es del PJ como cuando no (Tabla 7). En ambos escenarios, el coeficiente negativo revela que los intendentes de menor peso son los que más transferencias de libre disponibilidad reciben. Sin embargo, la magnitud de dichas transferencias varía según si el municipio está gobernado por el PJ o no.

Cuando el municipio es gobernado por el PJ, se espera que el incremento en 1 punto del peso político del intendente (es decir, pasar de ser un intendente de peso 0 a pasar a ser un intendente de peso 1), genere una disminución de 60,5 en las transferencias per cápita¹⁰. En cambio, cuando el municipio no es gobernado por el PJ se espera que el incremento en 1 punto del peso político del intendente genere una disminución en las transferencias per cápita de 0,12¹¹.

Si bien la hipótesis de los votantes leales es confirmada por los resultados, la hipótesis de los votantes indecisos no se cumple. Es decir, los gobernadores peronistas no han buscado beneficiar a aquellos distritos donde las elecciones hayan sido muy reñidas. De manera similar, dado que la variable sobrerrepresentación sólo ha resultado significativa en el Modelo 2, no es posible concluir que el gobernador haya utilizado el PAM para generar apoyo legislativo.

¹⁰ $-.1258084 + 60.61838 * 1 = 60.4925716$.

¹¹ $-.1258084 + 60.61838 * 0 = -.1258084$.

Los resultados muestran, también, que el PAM no ha sido distribuido según criterios de necesidades básicas insatisfechas, ya que esta variable resulta estadísticamente no significativa. Sin embargo, la variable desocupación se relaciona significativamente con la distribución de este recurso. Por lo tanto, el PAM es distribuido no sólo según con criterios políticos, sino también socioeconómicos.

Tabla 6
Determinantes de la distribución del PAM en Córdoba (2002-2007)

PAM	Modelo 1	Modelo 2
% votos gobernador PJ	.0096 *** (.0041)	-
% Diferencia entre PJ y segunda fuerza	-	-.0022 (.0179)
Sobrerrepresentación	.8587 (.7451)	1.2560 * (.7301)
% Desocupados	.1243 *** (.0434)	.1214 *** (.0435)
% NBI	-.0362 (.0482)	-.0299 (.0483)
Peso político intendente	-.1258 *** (.0467)	-.1206 *** (.0468)
PJ en gobierno local	60.6183 *** (20.6955)	62.8952 *** (20.9313)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	.0025 (.0632)	-.0013 (.0633)
Constante	62.6975 *** (20.8047)	63.0045 *** (26.3428)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

PAM	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	-.1232 *** (.0427)	-.1220 *** (.0430)
No PJ en el gobierno local	-.1258 *** (.0467)	-.1206 *** (.0468)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la distribución de las transferencias no condicionadas, es decir aquellas que no son de libre disponibilidad para el receptor, en particular el Fo.Fin.Des, la Tabla 8 muestra que la única variable que resulta estadísticamente significativa es el porcentaje de votos que obtuvo el gobernador en las elecciones a gobernador previas. Es decir, que al igual que las transferencias que son de libre disponibilidad para el receptor (PAM), el gobernador beneficia en su distribución a los distritos leales.

Otra variable que ha resultado significativa (aunque sólo en el Modelo 2) es el peso político de los intendentes. Al igual que con el PAM, esta variable resulta significativa pero su coeficiente es negativo. Es decir, el gobernador premiaría a los intendentes de menor peso dentro de su coalición, con el probable fin de fortalecer sus maquinarias partidarias. El término de interacción aclara mejor este resultado (Tabla 9). Tanto cuando el municipio está gobernado por el PJ como cuando no el impacto del peso político del intendente es significativo. En ambos casos, cuanto más débil es el intendente mayores recursos recibe. Sin embargo, la magnitud de dicho efecto varía.

Finalmente, el Fo.Fin.Des no ha sido asignado para conseguir apoyo legislativo ni tampoco según criterios socioeconómicos, ya que tanto las variables sobrerrepresentación como NBI y desocupación resultaron no significativas.

En síntesis, los resultados estadísticos muestran que, al igual que en el caso de Buenos Aires, las transferencias de libre disponibilidad y las condi-

cionadas han sido asignadas siguiendo los mismos criterios. En particular, la distribución de ambos tipos de transferencias ha perseguido criterios políticos. Entre los años 2002 y 2007 el gobernador de la provincia ha beneficiado a los distritos leales en detrimento de aquellos donde el PJ corre el riesgo de perder las elecciones provinciales. Del mismo modo, los intendentes del partido del gobernador han sido especialmente beneficiados tanto con el PAM como con el Fo.Fin.Des y entre los intendentes peronistas siempre los de menor peso político han sido los que recibieron mayor proporción de estos fondos. La estrategia de direccionamiento de recursos hacia los distritos indecisos podría explicarse porque en Córdoba, si bien el peronismo es dominante en el nivel provincial, no lo es en el nivel local donde la dinámica bipartidista presenta un riesgo para el peronismo. Por esa razón, el gobernador podría preferir enviar más recursos a los municipios donde el radicalismo puede ganar las elecciones y no a aquellos distritos donde el PJ ya es predominante. Esta misma razón podría explicar por qué se asignan mayores recursos a los intendentes peronistas con menor capacidad de movilización electoral. Al recibir recursos, ya sean de libre disponibilidad o no, estos intendentes tienen la posibilidad de fortalecer sus maquinarias partidarias para enfrentar al radicalismo en sus distritos.

Tabla 8
Determinantes de la distribución del Fo.Fin.Des en Córdoba (2002-2007)

Fo.Fin.Des	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ (elecciones a gobernador previas)	.2540 ** (.1212)	-
% Diferencia de votos PJ vs. segunda fuerza (elecciones a gobernador previas)	-	-.0394 (.0726)
Sobrerrepresentación	.9729 (2.9713)	.3277 (2.9665)
% Desocupados	.1327 (.1774)	.0961 (.1768)
% NBI	-.2094 (.1960)	-.2242 (.1963)
Peso político intendente	-.1903 (.2001)	.3224 * (.1897)
PJ en gobierno local	-79.5568 (87.0173)	-37.8397 (84.8951)
PJ en gobierno local * Peso político intendente	.0549 (.2563)	.0407 (.2569)
Constante	1121.462 *** (88.7641)	1141.734 *** (107.0463)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9
Efecto del peso político del intendente del PJ
según si controla el gobierno local

Fo.Fin.Des	Modelo 1	Modelo 2
PJ en el gobierno local	.2453 * (.1837)	.3631 ** (.1745)
No PJ en el gobierno local	.1903 (.2001)	.3224 * (.1897)

*p<.1, **p<.05, ***p<.01

Entre paréntesis errores estándar del panel.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10
Resumen de los resultados provistos por el análisis estadístico

	Buenos Aires	Córdoba
No condicionada	- <i>Swing voters</i> . - Municipios del PJ. - Intendentes de menor peso político.	- <i>Core voters</i> . - Intendentes del PJ. - Intendentes de menor peso político. - Desocupación.
Condicionada	- <i>Swing voters</i> . - Municipios del PJ. - Intendentes de menor peso político.	- <i>Core voters</i> . - Intendentes del PJ. - Intendentes de menor peso político.

Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusiones

Esta investigación partió, por un lado, del reconocimiento de la existencia de espacios de competencia política heterogéneos en el interior del país y de la consecuente necesidad de analizar los casos subprovinciales de ma-

nera individual. Por otro lado, y en consonancia con esto, el trabajo planteó que del mismo modo en que distintos partidos políticos pueden tener estrategias de patronazgo disímiles (Calvo y Murillo, 2004), un mismo partido puede desarrollar distintas tácticas políticas según el espacio político en que debe desempeñarse. Se propuso, entonces, comparar los criterios de distribución de dos tipos de transferencias discrecionales, condicionadas y no condicionadas, en dos provincias de predominio justicialista (Buenos Aires y Córdoba), con el fin de observar si existe una lógica política en la asignación de las mismas.

El trabajo ha demostrado que la estrategia de asignación de transferencias fiscales discrecionales que llevó adelante el PJ en el nivel provincial entre 2002 y 2007 responde a criterios políticos. Los gobernadores provinciales han utilizado este tipo de recursos para construir apoyo electoral en los municipios. Esta estrategia varió según el contexto político e institucional en el que se desempeña el partido, pero no hay variación alguna según el nivel de discrecionalidad que la transferencia ofrece para el receptor. Mientras que en la Provincia de Buenos Aires el gobernador dirigió recursos tanto condicionados como de libre disponibilidad hacia los municipios con mayor proporción de votantes indecisos, en Córdoba todas las transferencias intergubernamentales analizadas fueron dirigidas hacia los distritos leales. Asimismo, en ambas provincias los municipios gobernados por el peronismo han sido beneficiados por sobre el resto, y entre éstos el beneficio ha sido aún mayor para los distritos cuyos intendentes tienen menor capacidad de movilización electoral.

Tres son los principales hallazgos de este trabajo que trascienden las fronteras de los casos bajo estudio. En primer lugar, se ha mostrado que la estrategia de distribución de transferencias discrecionales empleada por los partidos es contingente a los factores políticos e institucionales que dan forma a los espacios de competencia en los que se desempeñan los partidos. Ello confirma la importancia de extender el estudio de los federalismos fiscales y del patronazgo hacia el nivel subnacional, para poder explorar en términos comparados las estrategias llevadas adelante por un mismo partido bajo distintos contextos.

En segundo lugar, al contrario de lo que se esperaba, no existe variación entre los criterios de distribución de transferencias que presentan un alto grado de discrecionalidad para el receptor y aquellas que no son discrecionales para quien las recibe. Esto podría llevar a concluir, de manera preliminar, que el emisor no considera en su estrategia de distribución de recursos el valor político que tienen para el receptor. Sin embargo, es necesario ampliar el estudio a diferentes tipos de transferencias fiscales y otros recursos provinciales con distinto grado de discrecionalidad para el emisor y el re-

ceptor, para poder llegar a conclusiones más precisas sobre el efecto político diferencial que pueden tener.

Tercero y último, como postulan muchos otros trabajos sobre asignación geográfica de recursos, el color partidario es una de las variables que en buena medida explica la distribución de fondos. Sin embargo, este trabajo encuentra que, a diferencia de lo que se podría esperar, los intendentes más beneficiados dentro de la coalición del gobernador son aquellos de menor peso político, es decir, aquellos que controlan bases de apoyo de menor envergadura. Este hallazgo contradice la noción generalizada en los estudios sobre federalismo que señala que los intercambios entre niveles de gobierno se desarrollan en la medida en que los líderes del nivel inferior controlan recursos de mayor valor político y organizaciones territoriales más amplias (Leiras, 2007). El peso político del receptor de recursos no ha sido analizado anteriormente en ningún otro trabajo y, según se ha demostrado aquí, es una variable que merece futura atención.

Este estudio ha avanzado sobre la poco explorada problemática de la asignación estratégica de recursos en el nivel subprovincial, planteando una nueva línea de investigación para la literatura comparada de casos subnacionales. Es necesario continuar avanzando sobre esta misma agenda de investigación. Sólo en la medida en que los procesos políticos subnacionales y subprovinciales continúen siendo explorados será posible comprender la complejidad de la dinámica política argentina.

Bibliografía

- Ames, Barry (1994). "The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election", en *American Political Science Review*, Vol. 88, N° 1.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2010). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2.
- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno y Susan Stokes (2004). "Vote Buying in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 2.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Science*, Vol. 48, N° 4.
- Chhibber, Pradeep y Ken Kollman (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*, Princeton, Princeton University Press.

- Cingolani, Mónica, Víctor Mazzalay y Marcelo Nazareno (2006). “Distribución de recursos provinciales entre gobiernos locales: condicionantes y consecuencias electorales. Córdoba 1999-2003”, ponencia presentada en el VIII Seminario Nacional de la RedMuni, Viedma.
- Collier, David (1994). “El método comparativo: dos décadas de cambio”, en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.), *La comparación en ciencias sociales*, Madrid, Alianza.
- Cox, Gary (1999). “Electoral Rules and Electoral Coordination”, en *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 2.
- Cox, Gary (2007). “Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics”, mimeo.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1986). “Electoral Politics as Redistributive Game”, en *The Journal of Politics*, Vol. 42, N° 2.
- Dahlberg, Matz y Eva Johansson (2002). “On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments”, en *American Political Science Review*, Vol. 96, N° 1.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2000). “Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada”, en Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (eds.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, México D.F., M. A. Porrúa.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004). “Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico”, en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Pres.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni (2006). “Poverty and Vote Buying: The Politics of Social Transfers in Mexico, 1989-2006”, mimeo.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1996). “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”, en *The Journal of Politics*, Vol. 58, N° 4.
- Dunning, Thad y Susan Stokes (2008). “Clientelism as persuasion and as mobilization”, ponencia presentada en la reunion annual de la American Political Science Association, Boston.
- Escolar, Marcelo (2007). “Juntos, pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras”, ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Ferejohn, John (1998). “El desempeño de los funcionarios y el control electoral”, en Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (eds.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Filippov, Mikhail, Peter Ordershook y Olga Shetsova (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). “Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, en *Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001). “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino*:

sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, Buenos Aires, Eudeba.

Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao (2007). "Competition and Power in Federalized Party Systems", Documento de trabajo 1/07, Universidad de Northwestern, Chicago.

Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falleti (2004). "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", en Gibson, Edward (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Giraudy, Agustina (2007). "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina, 1993-2002", en *Latin American Research Review*, Vol. 42, N° 2.

Hiskey, Jonathan (2003). "Demand-Based Development and Local Electoral Environments in Mexico", en *Comparative Politics*, Vol. 36, N° 1.

Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, N° 2.

Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.

Levitsky, Steven (2001). *Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Levitt, Steven y James Poterba (1999). "Congressional Distributive Politics and State Economic Performance", en *Public Choice*, Vol. 99.

Lindbeck, Assar y Jörgen Weibull (1987). "Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", en *Journal of Public Economics*, Vol. 51.

Lodola, Germán (2005). "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176.

Mediavilla Bordalejo, Mauro (2005). "Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la provincia de Córdoba, Argentina", en *Revista de Economía y Estadística*, Vol. 43, N° 1.

Musgrave, Richard (1959). *Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1980). *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill Book Co.

Oates, Wallace (1977). *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich Inc.

Porto, Alberto (2003). "Turbulencia tributaria, inestabilidad de los parámetros de la coparticipación y conducta de los gobiernos locales", mimeo.

Porto, Alberto (2004a). "Finanzas públicas locales en la Argentina", ponencia presentada en el Meeting on Local Public Finance in Federal Countries: A Comparative Experience, Santiago de Compostela, disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar.

Porto, Alberto (2004b). "Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina", mimeo.

- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2001). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", en *Economics and Politics*, Vol. 13, N° 3.
- Remmer, Karen (2007). "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003", en *The Journal of Politics*, Vol. 69, N° 2.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000). "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 4.
- Rodden, Jonathan y Marta Arretche (2004). "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach", mimeo.
- Samuels, David (2000). "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 33, N° 1.
- Samuels, David y Richard Snyder (2001). "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial", en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Sanguinetti, Pablo, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2001). "La conducta de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos", mimeo.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sbatella, José (2001). "Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses", ponencia presentada en el Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires.
- Schady, Norbert (2000). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95", en *American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2.
- Shepsle, Kenneth (1998). "Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno", en Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (eds.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Snyder, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", en *Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.
- Stokes, Susan (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", en *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3.
- Tiebout, Charles (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, N° 5.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2006). "Partisanship and Protest: the Politics of Workfare Distribution in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 41, N° 3.

Palabras clave

Argentina – Partido Justicialista – federalismo fiscal – partidos políticos – patronazgo

Key words

Argentina – Justicialist Party – fiscal federalism – political parties – patronage

Abstract

This paper presents a statistical analysis with panel data of the determining factors in the provincial funds distribution to town councils in two provinces governed by the Justicialist Party (PJ) —Buenos Aires and Cordoba— between 2002 and 2007. In a nutshell, regression results show that in the subnational level the PJ has strategically assigned resources with the purpose of building electoral support and strengthening local party machines. Nevertheless, the strategy of provincial funds assignment implemented by the PJ varies according to the political and institutional context of the province. While in Buenos Aires the core districts were privileged, in Cordoba the swing districts have been the most benefited. Contrary to previous findings regarding the national level, the empirical results suggest that in the provincial level the assignment of resources does not respond to the construction of legislative support. Also, these results challenge the assumption that the issuer modifies his strategy of transfer distribution according to the level of discretion that the resources represent for the recipient.