

El uso político de los distintos tipos de transferencias discrecionales en el nivel subnacional. Las provincias de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada*.

Victoria Paniagua (IGG/UTDT) **
victoriapaniagua@gmail.com

V Jornada de Jóvenes Investigadores – Instituto de Investigaciones Gino Germani – Ciudad de Buenos Aires, Noviembre de 2009.

Este trabajo estudia los criterios políticos de distribución de transferencias discrecionales enfocándose en los casos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba en 2002 y 2006. En contraste con la literatura sobre federalismo fiscal, investiga si la lógica política de asignación de transferencias discrecionales varía de acuerdo con el tipo de transferencia: condicionada ó no condicionada, y en qué medida la distribución de estos fondos responde a la doble estrategia de construcción de coaliciones electorales y mayorías legislativas en la arena provincial antes que a otros criterios políticos.

La investigación muestra, a través del análisis de regresiones múltiples lineales y logístico-binarias, que en los períodos pre-electorales a comicios donde se dirimen cargos ejecutivos y legislativos provinciales el partido de gobierno provincial (PJ) utiliza la asignación de recursos discrecionales como una herramienta política para construir coaliciones electorales para la categoría de gobernador y mayorías legislativas en la legislatura provincial. En Buenos Aires estos fines son perseguidos principalmente a través de la distribución de transferencias discrecionales no condicionadas (Aportes del Tesoro Provincial), mientras que en Córdoba son perseguidos a través de transferencias condicionadas (Fondo de Financiamiento a la Descentralización Municipal).

*Premio Juan Carlos Portantiero de la Sociedad Argentina de Análisis Político (2009).

**Agradezco a Alejandro Bonvecchi por sus comentarios a lo largo del proceso de investigación y escritura de este artículo.

Introducción

Este trabajo se propone investigar los criterios políticos de distribución de transferencias discrecionales en la arena provincial. Los argumentos centrales que se sostienen son dos: que la lógica política de distribución de transferencias discrecionales varía según el tipo de transferencia: *condicionada* ó *no condicionada*, y que la manipulación de estos recursos es una herramienta central para la construcción de (a) coaliciones electorales con los distritos subprovinciales y (b) mayorías legislativas en la legislatura provincial. Para ponerlos a prueba empíricamente, se estudia la asignación estratégica de fondos provinciales a los municipios en instancias pre-electorales en las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

La distribución de beneficios desde el nivel nacional al provincial con fines políticos ha sido objeto de estudio de la literatura sobre 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 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; Gibson, Calvo y Faletti, 2004; Calvo y Murillo, 2004) y otros sobre la asignación de fondos sociales (Lodola 2005, Weitz-Shapiro 2006). En general, el cuerpo central de la literatura sobre la economía política del federalismo fiscal argentino coincide en que la sobrerrepresentación de las provincias en el Congreso Nacional es el determinante central en la adjudicación de recursos discrecionales y que su finalidad es construir mayorías parlamentarias. El presente trabajo apunta a continuar esta línea de investigación pero ampliando su enfoque, pues considera que es objetivo simultáneo del partido de gobierno maximizar sus *chances* electorales para categorías ejecutivas y que su finalidad también es, por lo tanto, construir coaliciones electorales. Si bien algunos estudios han argumentado que el color partidario provincial y la proporción de bancas del signo partidario del presidente tienen también impacto sobre la asignación de recursos discrecionales, este trabajo argumenta que en instancias pre-electorales de comicios concurrentes entre categorías ejecutivas y legislativas el partido en el gobierno distribuye transferencias discrecionales para construir mayorías electorales y legislativas.

El trabajo complementa la literatura existente sobre federalismo fiscal argentino en cuatro aspectos. En primer lugar, no se ocupa de los criterios de distribución desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos provinciales sino que avanza sobre el poco estudiado nivel subnacional. En segundo lugar, a diferencia de los otros trabajos, distingue el uso de diferentes tipos de transferencias discrecionales: *condicionadas* y *no condicionadas*. En tercer lugar, diversifica los posibles usos políticos de las transferencias al considerar que el partido de gobierno puede perseguir simultáneamente dos lógicas políticas de distribución de recursos discrecionales, la construcción de coaliciones electorales para la categoría de gobernador provincial y la construcción de mayorías legislativas en la legislatura provincial. Por último, mientras que otros trabajos han estudiado la diversidad de estrategias políticas llevadas adelante por distintos partidos (PJ y UCR/Alianza), este trabajo compara el comportamiento del mismo partido (PJ) en dos provincias. En este sentido, el trabajo supone que la estrategia de los partidos para atraer apoyo político depende del espacio de competencia en el que se desarrolle, es decir que es contingente a condiciones socioeconómicas, políticas e institucionales.

El trabajo superpone, entonces, tres niveles de comparación. En primer lugar, la contrastación entre el uso de transferencias discrecionales *condicionadas* -atadas a un fin en

particular- y transferencias discrecionales *no condicionadas* -de libre disponibilidad para el receptor. Esta distinción resulta importante analíticamente, ya que introduce el valor de las transferencias para el receptor y permite entender que no todos los tipos de transferencias son distribuidos de la misma manera ni tienen el mismo efecto. En segundo lugar, con el estudio por métodos cuantitativos de las relaciones fiscales entre provincia y municipios se compara el uso político de los diferentes tipos de transferencias discrecionales en Buenos Aires y Córdoba. Este nivel de comparación -intraprovincial y luego interprovincial- es importante en la medida en que permite dar cuenta de la diversidad de procesos políticos que ocurren al interior del país. Por último, la comparación intertemporal es fundamental porque permite explorar quiebres y continuidades entre los años de estudio. En este caso se abarcan dos años pre-electorales: 2002 y 2006, correspondientes a las vísperas de los comicios de 2003 y 2007 en que se eligieron gobernador provincial, intendente municipal y legisladores provinciales, y donde el PJ fue el ganador en todas las categorías.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se revisan las principales contribuciones de los estudios sobre federalismo fiscal y se identifican los problemas y vacíos que inspiran los planteos principales de este trabajo. En la segunda sección se presentan las características principales de los casos a estudiar y comparar, los de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. La tercera sección desarrolla la variable dependiente, presenta las hipótesis de trabajo y los indicadores seleccionados para la medición. La cuarta sección describe la metodología cuantitativa de trabajo empleada y explica los resultados arrojados por los ejercicios estadísticos en ambos casos de estudio. La quinta sección compara los resultados de ambos casos y delinea posibles explicaciones -a partir de las variaciones institucionales- de por qué cada provincia utilizó distintos tipos de transferencias discrecionales para perseguir los mismos fines políticos de construcción de coaliciones electorales y mayorías legislativas. 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 (discrecionales y no discrecionales) como objeto de estudio evolucionaron desde la tradicional economía del bienestar hasta la economía política positiva (Rodden y Arretche, 2004). Esta sección recorre los principales argumentos de cada una de estas corrientes dentro de la literatura para identificar los problemas y vacíos que inspiran los principales argumentos de este trabajo.

La visión tradicional de economía del bienestar, desarrollada por Musgrave (1959, 1980) y retomada por Oates (1977), se fundamenta en consideraciones de equidad y eficiencia. Desde esta perspectiva los gobiernos realizan transferencias para compensar desequilibrios inter-jurisdiccionales, 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: “votar con los pies”. La posibilidad de desplazamiento espacial genera subconjuntos poblacionales con idénticas preferencias por los bienes públicos, y por lo tanto externalidades fiscales (*spillovers* -desborde de los beneficios de los servicios públicos a otros distritos-, competencia fiscal entre regiones o exportación de carga tributaria) 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.

Oates (1977) entiende que el objetivo central de las transferencias consiste en internalizar dichas externalidades, y así compensar la provisión de servicios públicos inferior a la óptima.

Esta aproximación teórica no presta atención a los arreglos político-institucionales, y por lo tanto 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. Y 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 sostiene que esta distribución puede explicarse por motivos de táctica política. Esta perspectiva señala que la manipulación de transferencias intergubernamentales 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; Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006). 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 estos 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 (Rodden y Arretche, 2004; Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Murillo, 2004; Díaz-Cayeros, 2000; Stokes, 2005; Weitz-Shapiro, 2005; Lodola, 2005; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2006). Este artículo se inscribe en dicha línea de investigación, pero a la vez plantea, como se argumenta más abajo, algunas diferencias con la misma.

En el marco de esta literatura, Levitt y Poterba (1999) han señalado que los incentivos políticos a la asignación estratégica de recursos dependen del marco institucional en el que se desarrollen. En este sentido, los autores proponen dos modelos para explicar el mecanismo de incentivos que determina la redistribución de fondos. El *modelo partidario* coloca al partido político por encima de las voluntades particulares de los representantes electos en su nombre. El partido busca obtener una mayoría electoral o parlamentaria independientemente del destino de las carreras políticas individuales de sus miembros. El *modelo no partidario* coloca los intereses del legislador por encima del partido político al que pertenece. El legislador intenta, según esta perspectiva, asignar recursos a su distrito en particular para maximizar sus *chances* electorales y no necesariamente las del partido. De este modo, el legislador “vende” su voto en el parlamento a cambio del *pork*. Este segundo modelo ha dado lugar a varios estudios que en su mayoría analizan los vínculos entre votaciones nominales (*roll-call vote*) en las legislaturas e intereses electorales particulares de sus miembros (Jones y Hwang, 2005).

Los partidos políticos para su supervivencia requieren de votos tanto electorales como legislativos, y por lo tanto “compran” votos en las dos arenas (Cox, 2007). Este trabajo entiende que los políticos se organizan bajo estructuras partidarias y por ende centra su análisis en los modelos partidarios de distribución de recursos, particularmente con fines de construcción de mayorías electorales para la categoría de gobernador y mayorías legislativas en la arena provincial.

Dentro de los estudios que se inscriben bajo el *modelo partidario* pueden diferenciarse dos posiciones. La primera, que aquí se denomina *de los votantes leales*, está encabezada por el trabajo de Cox y McCubbins (1986) y señala que la estrategia óptima de

los políticos, adversos al riesgo por definición, es prometer la localización de recursos a sus *constituencies*, es decir mantener su coalición electoral pre-existente. En este sentido, aquellos distritos donde el gobernante ha obtenido mayor apoyo electoral (donde existen *core voters* o “votantes leales”) recibirán mayores transferencias relativas. Este modelo asume que los candidatos cumplen efectivamente sus promesas de redistribución, dado que se sigue una lógica intertemporal donde el candidato (en este caso el partido político) pierde su credibilidad si omite el pago.

La segunda posición dentro de la literatura sobre *modelos partidarios*, desarrollada por Lindbeck y Weibull (1987) y más tarde formalizada por Dixit y Londregan (1996) y que aquí se denomina *de los votantes indecisos*, sostiene que los gobernantes concentran sus esfuerzos en asegurarse la adhesión de los *swing voters*. La intención de los partidos en este caso es la de persuadir nuevos grupos de electores (indecisos o indiferentes) 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 crítico* que divide a los votantes entre los que optan por uno u otro partido. Tanto los niveles de preferencias ideológicas como los niveles de transferencias inciden en la *performance* electoral del partido. Este modelo plantea que el caudal de transferencias se correlaciona positivamente con la densidad del *punto crítico*. El partido busca, entonces, canalizar transferencias hacia grupos de votantes o distritos donde el *punto crítico* es muy denso, ya que allí una pequeña variación puede generar un importante caudal de votos, y disminuir la asignación de recursos a distritos que provocarán poca pérdida de electores, es decir, allí donde hay votantes leales que tienen poca capacidad de amenaza ya que es poco probable que castiguen a su partido (Stokes, 2005). Dicho de otro modo, los partidos dirigirán recursos hacia distritos donde haya más individuos indiferentes entre los partidos en pugna, y que por tanto reaccionen positivamente ante una mejora en su función de consumo vía transferencias.

La literatura en el contexto argentino

Existen al menos dos razones por las cuales no todos los partidos políticos se encuentran en igualdad de condiciones para asignar recursos de forma particularista. Primero, no todos los electorados son propensos a otorgar apoyo político a cambio de *pork*. Segundo, no todos los partidos cuentan con acceso a recursos fiscales que pueden ser manipulados con fines políticos (A. Giraudy, 2006). 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, en el contexto argentino, el Partido Justicialista (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 todo tipo de prácticas clientelares y las características particulares 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 distribución de puestos de trabajo). 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 estrategias de distribución de *pork*. 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), en su análisis sobre el impacto de la distribución del gasto público en la viabilidad de las reformas estructurales llevadas adelante durante el gobierno de Menem (1989-1999), distinguen entre provincias “metropolitanas” (las más grandes y desarrolladas, donde reside el 70% de la población) y “periféricas” (los distritos más pequeños que representan al 30% de la población). Estos últimos conforman, según los autores, electorados de “bajo mantenimiento”, es decir que gastando menos dinero a nivel agregado en esas provincias (pero más por habitante) se obtiene mayor utilidad política porque allí el número necesario para elegir un representante del Congreso es mucho menor que en las zonas metropolitanas. La formación de coaliciones con distritos periféricos (sobrerrepresentados), sostienen, es el modo que el gobierno tiene de “austeramente” asegurarse la gobernabilidad y de conseguir mayorías legislativas; mientras que la coalición con los distritos metropolitanos (subrepresentados) genera más bien mayorías electorales antes que coaliciones de gobierno. Por último, Lodola (2005) encuentra efectos partidarios en la distribución de Planes Trabajar durante el segundo gobierno de Menem, quien favoreció a las provincias con mayor proporción de intendentes peronistas.

Estos estudios constituyen una base imprescindible para la investigación del uso político de las transferencias fiscales discrecionales, pero presentan cuatro aspectos que requieren un mayor desarrollo. En primer lugar, pocos autores han abarcado la problemática del *pork-barrel* a nivel subprovincial. Algunos, como el pionero trabajo de Nazareno, Brusco y Stokes (2006) 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 se propone salvar este vacío al introducir el estudio comparativo entre el uso de transferencias discrecionales *condicionadas* y *no condicionadas*. En tercer lugar, y en línea con lo que han planteado Gibson y Calvo (2000), este trabajo diversifica los posibles usos de la asignación de beneficios particularistas al considerar conjuntamente la construcción de mayorías electorales para el ejecutivo y la construcción de mayorías parlamentarias. Por último, el presente trabajo entiende que del mismo modo en que distintos partidos políticos tienen diferentes estrategias de *pork-barrel* 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. En este sentido, aquí no solo se realiza una comparación intraprovincial sino también se introduce la comparación entre dos casos subnacionales de predominio justicialista, Buenos Aires y Córdoba. Estas provincias resultan asimilables por sus características socioeconómicas, pero sus reglas institucionales difieren y allí se encuentra, para este trabajo, la raíz de la diversificación de las tácticas políticas de asignación de recursos discrecionales.

El supuesto de este trabajo es que el partido busca permanecer en el poder ejecutivo independientemente de la persona que ocupe el cargo. El beneficio que subyace a este enunciado es que el horizonte temporal es infinito y por lo tanto se elimina el problema del “último período” que acaba con la cooperación (Ferejohn, 1998; Shepsle, 1998). En este sentido, se está frente a un patrón de distribución *multi-período*, que puede modelarse como un *dilema del prisionero* iterado (Stokes, 2005; Cox, 2007). En un juego con una sola jugada el resultado sería la no cooperación de parte de ambos jugadores, es decir que el nivel superior no transfiera beneficios y el electorado en el distrito municipal vote por otro partido. En cambio, cuando el juego se repite, el resultado es la cooperación. La

cooperación tiene lugar, entonces, en la medida en que los candidatos se organizan bajo una estructura partidaria, y por tanto se erradica la existencia del “último período”. Por esta razón un gobernador que ocupa el cargo en período $t=1$ tiene incentivos a manipular recursos de modo tal de que el poder ejecutivo sea ocupado en el período $t=2$ por un candidato de su mismo partido. El mismo razonamiento se repite para la construcción de mayorías legislativas en el parlamento provincial.

En suma, este trabajo sostiene que los criterios con los cuales se distribuyen los recursos discrecionales buscan principalmente contribuir a la construcción de mayorías electorales y legislativas. Lo que se trata, entonces, de testear es el uso de las transferencias discrecionales (*condicionadas* y *no condicionadas*) en instancias pre-electorales para estos fines. De manera secundaria, y al respecto de la construcción de mayorías electorales, se busca testear si se discrimina en favor de los distritos *leales* o de los distritos *swing*ers.

II. Desigualdades verticales y horizontales en Buenos Aires y Córdoba

Existe heterogeneidad en los espacios de competencia política a los que los partidos deben adaptarse. Esta heterogeneidad nace no solo de las disparidades socio-económicas existentes entre las provincias, sino también de la diversidad de los sistemas políticos y electorales que cada constitución provincial adopta, y de 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 necesariamente caso por caso. Para este fin se han seleccionado aquí los casos de Buenos Aires y Córdoba. La pertinencia de esta selección se funda en que estas provincias, pese a ser similares en lo socioeconómico, presentan importantes variaciones en las institucionales políticas, electorales y financieras que son las que, de acuerdo con la literatura, inciden sobre el tamaño de las mayorías electorales y el tamaño de las mayorías legislativas y, por ende, deberían orientar la distribución de transferencias.

II.1 El entorno socioeconómico: semejanzas que controlan

Buenos Aires y Córdoba presentan características socioeconómicas similares, sobre la base de las cuales es posible controlar efectos políticamente relevantes que afecten a ambos distritos de modo similar, e identificar factores institucionales de importante variación entre ambas provincias.

La Tabla 2.1 indica que si bien las principales características socioeconómicas de ambas provincias difieren de modo significativo en la magnitud absoluta de sus valores, en términos relativos y en comparación con el resto de las provincias Buenos Aires y Córdoba son asimilables entre sí. Estas dos provincias son el primer y segundo distrito en importancia demográfica y económica de la República Argentina. Según el último censo realizado (2001) casi el 50% de la población se agrupa en estas dos Provincias (38% en Buenos Aires y 9% en Córdoba) que son las responsables de más de la mitad del Producto Bruto Geográfico (PBG) total del país: Buenos Aires del 44% y Córdoba del 11%, lo cual es proporcional al tamaño de sus poblaciones. En términos *per cápita* el PBG de ambas provincias es casi similar, \$6.700 en Buenos Aires y \$5.500 en Córdoba. Con respecto a la incidencia de la pobreza medida como población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) señala que en 2001 Buenos Aires superaba a Córdoba sólo en un 2%. Los datos referidos al mercado de trabajo indican que mientras en Buenos Aires el porcentaje de personas desocupadas era casi del 13% en Córdoba no superaba el 16%. Del mismo modo, mientras en Buenos Aires la población ocupada en el sector público no alcanza el 1%, en Córdoba representa casi el 3%.

Tabla 2.1: Indicadores socioeconómicos: Buenos Aires y Córdoba, 2001

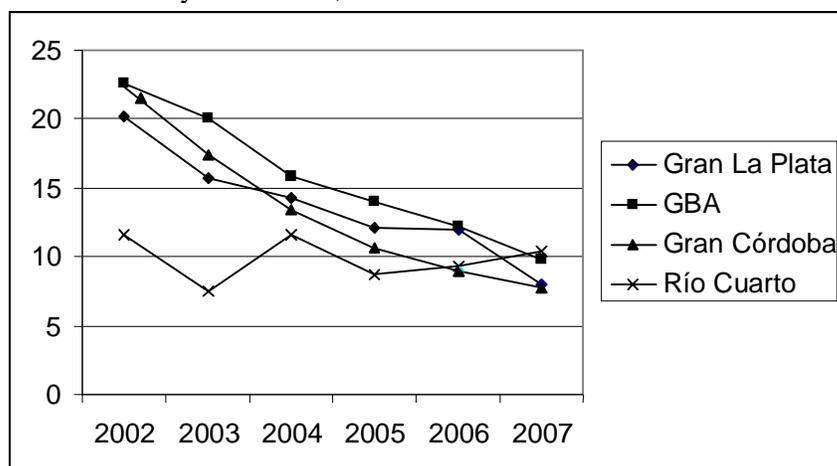
	Buenos Aires	Córdoba
Población	13.827.203	3.066.801
Población respecto del total país	38,13	8,46
Área (km ²)	307.571	165.321
Densidad (habitantes por km ²)	45	19
Población con NBI	13%	11,10%
PBG <i>per cápita</i>	\$ 6.700	\$ 5.500
Participación del PBG en el total nacional	44%	11%
Desocupados	14,37%	16,32%
Ocupados en el Sector Público	0,98%	2,95%

Fuentes: INDEC (Censo 2001) y ProvInfo (Ministerio del Interior).

La información sintetizada en el Gráfico 2.1 complementa las anteriores observaciones. El gráfico¹ demuestra que al comparar la evolución del desempleo en los aglomerados urbanos más importantes de Buenos Aires (Gran Buenos Aires y Gran La Plata) y Córdoba (Gran Córdoba y Río Cuarto), la incidencia del desempleo entre una y otra provincia es tendencialmente similar.

En suma, por un lado los indicadores socioeconómicos generales señalan que Buenos Aires y Córdoba son semejantes en términos relativos en lo que respecta a la incidencia de la pobreza, producto *per cápita* y mercado laboral. Por otro lado, al considerar la participación de estas dos provincias sobre el total nacional es importante advertir las diferencias en las magnitudes absolutas de los indicadores. Buenos Aires es la provincia más grande del país, la más poblada y la más importante en términos económicos, pues duplica a cuadruplica en cada uno de estos aspectos a los segundos distritos. Sin embargo, la excepcionalidad de la provincia de Buenos Aires no daña la comparabilidad con una provincia como la de Córdoba, siempre y cuando se consideren las diferencias de escala.

Gráfico 2.1: Evolución de la Tasa de Desempleo en Gran La Plata, Gran Buenos Aires, Gran Córdoba y Río Cuarto, 2002-2007.



Fuente: elaboración propia en base a datos de ProvInfo (Ministerio del Interior).

II.II El entorno institucional: organización del espacio político y sistema electoral

¹ La información en base a la cual se construyó el gráfico corresponde a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC semestralmente en los aglomerados urbanos del país. Por razones de simplicidad, aquí se tuvieron en cuenta los promedios anuales de las tasas de desocupación.

Buenos Aires y Córdoba presentan variaciones significativas tanto en la estructura geopolítica como en las reglas electorales, que hacen de ambas provincias dos espacios de competencia diferentes. La Provincia de Buenos Aires está compuesta por 8 secciones electorales, 134 unidades de gobierno local (partidos o municipios), cuyo tamaño es definido cualitativamente, y 572 localidades de residencia. Por su parte, Córdoba está constituida por 26 departamentos que contienen en total 427 localidades, de las cuales 249 son reconocidas como municipios (localidades de más de 2.000 habitantes) y 178 como comunas (localidades de menos de 2.000 habitantes). A diferencia de lo que ocurre en Córdoba, en Buenos Aires las unidades de residencia no coinciden con las unidades de gobierno subprovincial. Allí cada sección electoral está compuesta en promedio por 71 localidades de residencia y 17 municipios, mientras que en Córdoba cada unidad de competencia electoral (departamento) alberga en promedio 16 municipios y comunas, que son unidades de gobierno local a la vez que de residencia. El mínimo de municipios o comunas que integran un departamento en Córdoba es 4 y el máximo es 37, mientras en Buenos Aires una sección electoral alberga como mínimo un solo municipio y como máximo 26 municipios. En términos de población, el promedio de habitantes por municipio o comuna en Córdoba es de 7.182 y en Buenos Aires el promedio poblacional de los municipios es 14 veces mayor, 103.188 habitantes.

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). Ello se debe a que los municipios y secciones electorales bonaerenses son significativamente más grandes que los municipios y departamentos cordobeses. Ello se explica por dos razones. Primero porque Buenos Aires cuadruplica en cantidad de habitantes a Córdoba, y por lo tanto es comprensible que los municipios bonaerenses excedan en tamaño a los cordobeses. Segundo, porque la estructura administrativa de Buenos Aires se subdivide en menor cantidad de unidades mientras que la estructura de Córdoba se compone de más del doble de departamentos (secciones en el caso de Buenos Aires) y casi el triple de municipios.

En Córdoba el poder ejecutivo (ejercido por el gobernador y el vice-gobernador) es electo directamente por el pueblo de la provincia mediante la simple pluralidad de sufragios y con posibilidad de reelección. El Poder Legislativo está conformado desde 2001 por una sola cámara de representantes integrada por 70 legisladores, de los cuales 44 se votan a lista cerrada tomando a la provincia como distrito único y los restantes 26 se eligen por circuito único en los 26 distritos uninominales. Es decir, se trata de un sistema electoral mixto que combina la proporcionalidad y los distritos (el interior y la capital). Las bancas dentro de la legislatura provincial se distribuyen en el caso de los primeros 44 con la provincia como distrito único a través de la fórmula proporcional *D'Hont* sin barrera legal y a lista cerrada; el resto de las bancas se eligen a razón de uno por cada uno de los 26 departamentos. Los legisladores provinciales duran 4 años en su función y la cámara se renueva por mitades cada 2 años.

Por su parte, en Buenos Aires el poder ejecutivo también es electo a simple mayoría de votos por 4 años y con posibilidad de reelección. La legislatura provincial está compuesta por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que son electos por sección de manera proporcional a su cantidad de habitantes, con un mínimo de 6 diputados y 3 senadores. La cámara de diputados se compone actualmente de 92 legisladores que duran 4 años en el cargo y la renovación del plenario se realiza por mitades cada 2 años de forma alternada. Por su parte, la cámara de senadores está integrada por 46 senadores que duran 4 años en el cargo, y la renovación se realiza de la misma forma que en Diputados. La fórmula de asignación de bancas en ambas cámaras es el método *Hare* con barrera del cociente electoral. Si bien no hay consenso acerca de cuál de los dos métodos de asignación

de bancas produce en la práctica resultados más proporcionales (Cabrera, 2001), sí hay consenso en que el método *D'Hont* (Córdoba) beneficia relativamente a los partidos más chicos, mientras que el *Hare* (Buenos Aires) favorece a los más grandes. En Buenos Aires cada sección electoral elige varios legisladores, de modo que hay posibilidades de que partidos minoritarios compitan en esta categoría y logren obtener bancas. En Córdoba el sistema mixto genera dos efectos. Por un lado, al elegir un representante por departamento hay un límite a la cantidad de partidos que pueden acceder a la legislatura provincial; allí el beneficio es mayor para los partidos más votados. Por otro lado, al elegir 44 legisladores considerando a la provincia como único distrito y con el método de asignación de bancas *D'Hont*, se permite el ingreso a la legislatura de pequeños partidos.

Tanto en la legislatura bonaerense como en la cordobesa existe diferencia entre la proporción de habitantes y la proporción 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 (Primera y Tercera, GBA) se encuentran subrepresentadas y las más pequeñas sobrerrepresentadas². En el caso de Córdoba, la sobrerrepresentación está presente en la medida en que se eligen 26 representantes a razón de uno por departamento³, sin embargo, este efecto se ve contrarrestado por la elección de 44 bancas más 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 las 26 bancas) pero también hay incentivos para buscar el apoyo de los distritos más poblados (por la forma de asignación de las restantes 44 bancas). La asignación de transferencias en ambas provincias, entonces, no se concentra 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.III Sistema de partidos y composición de las legislaturas provinciales

Buenos Aires y Córdoba son el primer y cuarto distrito por el tamaño de su padrón electoral. Su fuerte peso político las transforma en ejes centrales de cualquier coalición de carácter nacional, no solo por el caudal de votos que ofrecen sino también porque entre ambas ocupan el 35% 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 (nacionales y provinciales) que han logrado importantes *performances* electorales⁴ (Calvo y Escolar, 2005). El sistema partidario bonaerense, si bien competitivo⁵, puede clasificarse como *de partido predominante* (Sartori, 1976), no

² La Primera sección alberga al 34,8% de la población de la provincia y solo tiene una representación en la Cámara de Diputados del 16,3%. La Tercera sección cuenta con el 36,3% de la población y obtiene el 19,5% de las bancas en la misma cámara. Por su parte, la Cuarta sección representa al 4% de la población y elige el 15,2% de los escaños para diputados provinciales.

³ El departamento de Tulumba tiene 7.486 habitantes y el departamento de la Ciudad de Córdoba tiene 1.267.774 habitantes. Ambos eligen un legislador entre las primeras 26 bancas que se asignan.

⁴ Las terceras fuerzas provinciales y nacionales se han desempeñado satisfactoriamente en particular en el Conurbano, es el caso de: Alianza Federal por Buenos Aires -liderado por L. Patti-, Frente Popular bonaerense -encabezado por A. Rico-, como partidos provinciales, ARI, Recrear, Coalición Cívica, como terceras fuerzas nacionales.

⁵ Por ejemplo, en 1999 la Alianza obtuvo 10% menos de votos que el PJ en la categoría de gobernador. Sin embargo, el PJ no hubiese triunfado de no aliarse con Acción por la República y la Unión de Centro Democrático que le dieron la ventaja de votos que consagró al partido como ganador. Ese año la Alianza obtuvo 24 bancas en Diputados (contra 20 del PJ) y 12 en Senadores (contra 11 del PJ). A su vez, mientras que el PJ ganó 70 intendencias la Alianza triunfó en 64 municipios.

solo por el triunfo reiterado del PJ sino por la fragmentación de la oposición, en particular tras el desmembramiento de la Alianza. Córdoba, por su parte, ha sido históricamente radical hasta los adelantados comicios de 1998, donde por primera vez un candidato del PJ fue electo gobernador, y desde entonces el gobierno provincial ha quedado en manos de este partido. Sin embargo, el sistema de partidos cordobés ha mantenido su carácter *bipartidista*, allí el PJ y la UCR conjuntamente han llegado a obtener el 90% de los votos a gobernador (Calvo y Escolar, 2005). Por otro lado, mientras que en Buenos Aires se produce una articulación entre la política nacional, provincial y municipal, es decir que el arrastre electoral de una arena a otra es mutuo, en Córdoba sucede lo contrario: existe una fuerte volatilidad del electorado que no se restringe a la transformación partidaria de una elección a otra sino que se extiende a la misma elección para diferentes categorías (Calvo y Escolar, 2005).

La *performance* electoral del PJ en Buenos Aires y Córdoba (columna 1 Tabla 2.4) en los comicios de 1999, 2003 y 2007 exhibe diferencias. En Buenos Aires el PJ nunca obtuvo menos del 10% de diferencia de votos respecto a la segunda fuerza, mientras que en Córdoba el mínimo fue del 1%. Así, en Buenos Aires en 1999 la fórmula del PJ (Ruckauf-Solá) ganó con el 49% de los votos, mientras que la segunda fuerza obtuvo el 40%. Luego, en las elecciones de 2003 triunfó en la provincia el anterior vice-gobernador, Felipe Solá, esta vez con el 31% de diferencia de votos respecto de la segunda fuerza. Por último en 2007, por la misma diferencia que en la elección anterior pero esta vez frente a la Coalición Cívica, ganó la fórmula de los justicialistas Scioli y Balestini. En Córdoba las elecciones de 1998 dieron como ganador con el 50% de los votos a José Manuel de la Sota (PJ), quien fue reelecto por amplia mayoría (52% frente al 37% de la UCR) en el 2003. Finalmente, la reñida elección de 2007 consagró como ganador al anterior vice-gobernador, Schiaretti, por menos del 1% de diferencia con su contrincante del Frente Cívico, Luis Juez.

La segunda columna de la Tabla 2.3 expone la proporción de municipios gobernados por el partido del gobernador (PJ). En general, en Buenos Aires esta proporción ha sido mayor que en Córdoba. Sin embargo, en Buenos Aires en 1999 el PJ tuvo la peor *performance* en el nivel local desde 1987; solo ganó las elecciones locales en el 44% de los municipios, mientras que la Alianza obtuvo el 49%. Este resultado es consecuente con el desempeño electoral superior de la Alianza a nivel nacional en 1999. Así, se demuestra que la política bonaerense se encuentra fuertemente influida por la dinámica política nacional (Calvo y Escolar, 2005). Por el contrario, Córdoba históricamente ha demostrado una línea política contraria a la nacional; incluso en 1999 cuando la Alianza obtiene la Presidencia, en Córdoba el PJ no solo obtiene la gobernación provincial sino también, y pese a la tradición radical persistente a nivel local, el 48% de los municipios y comunas (contra el 42% que obtuvo la Alianza).

La tercera columna de la Tabla 2.3 muestra el porcentaje de bancas en la Legislatura Provincial (en la Cámara de Diputados en el caso de Buenos Aires) que corresponden al partido del gobernador (PJ) durante el período de estudio. En Buenos Aires la proporción de asientos de partido del gobernador nunca bajó del 50%, excepto en 1999 que fue el 46%; mientras que en Córdoba el mínimo de bancas del PJ en la Cámara fue 36% cuando en 2001, tras la reforma electoral, De la Sota perdió la mayoría. En general no hay diferencias significativas entre el apoyo en las elecciones ejecutivas provinciales al candidato del PJ y la proporción de bancas que pertenecen al partido. La disparidad más curiosa es que en Córdoba en 2007 el PJ demostró una mala *performance* en las elecciones ejecutivas, solo obtuvo 1% más de votos que el Frente Cívico. Sin embargo, en elecciones concurrentes el PJ se llevó 20 de las 26 bancas en juego por departamento, mientras que el Frente Cívico

Esto revela que el predominio justicialista en esta provincia, no solo no es imbatible sino que se trata de un sistema que da lugar a la competencia política.

sólo obtuvo 3; entre las restantes 44 bancas en juego por distrito único 17 fueron asignadas al PJ y 6 al Frente Cívico, que quedó por debajo de la UCR (9 bancas). Este ejemplo ilustra, por un lado, la distinción entre categorías que realiza el electorado cordobés a través del corte de boletas, y por el otro, que el sistema mixto beneficia al partido que más votos obtiene (en la elección de las primeras 26 bancas) y permite el ingreso a la legislatura de partidos más pequeños (en la elección de las 44 bancas restantes).

Tabla 2.3: *Performance* del PJ: Elecciones a Gobernador, composición de las legislaturas y color partidario de los municipios. Buenos Aires y Córdoba, 1998-2007

	Buenos Aires			Córdoba		
	% Votos Gobernador PJ	% Municipios PJ	% Legislatura PJ*	% Votos Gobernador PJ	% Municipios PJ	% Legislatura PJ*
1998/9	48,30%	44,03%	46,40%	49,60%	48,48%	54,50%
2001			51,10%			35,70%
2003	43,00%	55,97%	60,00%	51,80%	50,82%	57,10%
2005			58,70%			57,10%
2007	48,20%	64,93%	56,50%	37,20%	51,29%	61,40%

*En Buenos Aires los datos corresponden a la Cámara de Diputados; en Córdoba antes del 2001 corresponden a la Cámara de Diputados y a partir del 2001, inclusive, corresponden a la legislatura unicameral.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional Electoral (Ministerio del Interior) y Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (Ministerio del Interior).

II.IV *Autonomía de los gobiernos locales*

Según la Constitución Nacional cada provincia puede establecer el alcance la autonomía de sus municipios. Así, los gobiernos locales han adquirido capacidades políticas y fiscales heterogéneas. La dinámica política entre cada provincia y sus municipios depende de variables institucionales (si existe o no en la provincia representación de los departamentos municipales) y de variables económicas (cuál es el grado de dependencia financiera de los municipios respecto de las transferencias provinciales) (Smulovitz y Clemente, 2004; Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi, 2001). A continuación se analizará comparativamente el grado de autonomía con el que cuentan los municipios bonaerenses y cordobeses a partir de estas dos variables.

Autonomía institucional: Mientras que en la Provincia de Córdoba el régimen municipal establece que las ciudades (unidades residenciales con población mayor a 10.000 habitantes) pueden dictar su propia carta orgánica, en Buenos Aires los municipios no pueden ejercer su poder constituyente a partir del dictado de sus propias cartas orgánicas.

Poderes: Tanto en Buenos Aires como en Córdoba los municipios cuentan con un poder ejecutivo ejercido por un intendente y un vice-intendente y un poder legislativo, el Consejo Deliberante, cuyo tamaño se asocia a la cantidad de habitantes. Sin embargo, en Córdoba los municipios cuentan con un organismo de contralor (Tribunal de Cuentas) encargado de controlar y aprobar los gastos e ingresos de la municipalidad, que también es electo por el pueblo.

Autonomía para endeudarse: En Buenos Aires los municipios deben obtener la aprobación de la legislatura provincial para contraer créditos: en Córdoba alcanza con una mayoría especial en el Consejo Deliberante. Como puede observarse en el Cuadro 2.4 los límites al servicio de la deuda no varían significativamente entre las dos provincias. Sin embargo, el destino de los créditos en Córdoba se limita a la realización de obra pública o

renegociación de la deuda; en cambio, en Buenos Aires se restringen a gasto corriente, pero los empréstitos deben ser aprobados por el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Si bien en ambas provincias los municipios cuentan con un alto grado de autonomía política y fiscal en comparación con el resto de las provincias, los distritos subprovinciales en Córdoba tienen relativamente un mayor grado de autonomía que en Buenos Aires. *A priori* las diferencias no son significativas, pero pueden resultar relevantes para explicar la emergencia de distintas estrategias de transferencias de recursos y coordinación electoral provincia-municipios en ambos distritos.

La Tabla 2.4 muestra que en ambas provincias el financiamiento del sector público municipal se compone en una baja proporción de transferencias corrientes, y que la mayor parte de los ingresos municipales provienen de tributarios provinciales e ingresos no tributarios. En este sentido, los municipios bonaerenses y cordobeses se encuentran en principio en una posición de relativa independencia financiera que dificulta al gobernador la inducción de la cooperación por parte de los intendentes (Leiras, 2007). La Tabla 2.4 también muestra que el gasto que realizan los municipios en personal les permite un margen financiero acotado para orientar el gasto público con fines electorales. Pero la situación deficitaria de las finanzas municipales genera que los municipios dependan de la provincia para cumplir sus erogaciones. Por lo tanto, se supone que las transferencias discrecionales de libre disponibilidad serán una herramienta política central del gobierno provincial para lograr la cooperación de los intendentes.

Tabla 2.4: Sector público municipal. Buenos Aires y Córdoba, 2000

Concepto	Buenos Aires		Córdoba	
	Total	%	Total	%
INGRESOS CORRIENTES	3.375.184		848.025	
Tributarios	1.045.280	30,97	376.165	44,36
- De Origen Municipal	0		51.337	6,05
- De Origen Provincial	1.045.280	30,97	324.828	38,30
No Tributarios	2.006.402	59,45	446.065	52,60
Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.	31.557	0,93	7.085	0,84
Rentas de la Propiedad	0		1.799	0,21
Transferencias Corrientes	291.945	8,65	16.910	1,99
- Aportes No Reintegrables	291.945	8,65	697	0,08
- Aportes del Tesoro Provincial	0		16.213	1,91
GASTOS CORRIENTES	3.132.068		830.061	
Gastos de Consumo	2.897.027	92,50	771.163	92,90
- Personal	1.800.296	57,48	522.183	62,91
- Bienes de Consumo y Servicios	1.096.731	35,02	248.980	30,00
Otros Gastos	235.041	7,50	58.898	7,10

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Para finalizar, es importante subrayar que tanto en Buenos Aires como en Córdoba los municipios no cuentan con capacidades tributarias importantes. Todos los impuestos provinciales (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos y Automotores) son recaudados por el gobierno provincial, aunque en Córdoba los municipios cuentan con la facultad de cobrar el impuesto a los Automotores en forma conjunta con la provincia (Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi, 2001). Independientemente de ello, todos los impuestos recaudados por las provincias son coparticipables a sus municipios.

III. Hipótesis y variables

Este trabajo estudia el uso de las transferencias discrecionales *condicionadas* y *no condicionadas* para fines políticos, particularmente para la construcción de mayorías

electorales y de mayorías legislativas en 2002 y 2006 (instancias pre-electorales). Por otra parte, al respecto de la construcción de mayorías electorales, se busca identificar los distritos destinatarios de recursos (leales y/o pivotaes). En esta sección se plantean, entonces, cinco hipótesis que serán testeadas cuantitativamente sobre los casos de Buenos Aires y Córdoba. Antes de desarrollar las cinco hipótesis se procede a la explicación de la variable dependiente.

III.I 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, las transferencias discrecionales *condicionadas* y las transferencias discrecionales *no condicionadas*. Este trabajo entiende que los efectos políticos de uno y otro tipo de transferencia son disímiles, razón por la cual los políticos y sus partidos utilizan distintos criterios para su distribución; por ello merecen un tratamiento metodológicamente diferenciado.

Con el fin de realizar una comparación temporal se han seleccionado dos años de estudio, 2002 y 2006, que corresponden a los períodos pre-electorales de los comicios de 2003 y 2007, donde concurrió la competencia por cargos ejecutivos y legislativos y el PJ triunfó en todas las categorías provinciales en ambos distritos⁶. A su vez, los años de estudio se enmarcan dentro de dos períodos de gobierno, 1999-2003 y 2003-2007, que corresponden a gestiones de gobierno provincial del PJ.

En tanto este estudio explora estrategias de asignación de recursos para la construcción de coaliciones electorales y mayorías legislativas, se concentra en años electorales donde tanto ejecutivo como legislativo están en juego. Así, la distribución de transferencias en los años de estudio se interpreta como vinculada a los resultados de las elecciones previas donde concurrieron los comicios para los cargos de gobernador, legisladores provinciales e intendentes⁷. La consideración del año electoral previo es el único modo de medir el apoyo del distrito, ya que el voto del año electoral actual sería el resultado de la estrategia distributiva del año pre-electoral, mas no su explicación⁸.

⁶ La definición del período pre-electoral como el año anterior al desarrollo de las elecciones a gobernador, legisladores provinciales e intendentes se fundamenta en dos razones. La primera es que los datos financieros de los que se dispone son anuales, y por lo tanto no se puede realizar desagregaciones mensuales que permitan definir con precisión la cantidad de días que dura el período, desde cierta fecha hasta la elección. La segunda es que si bien en la Provincia de Buenos Aires en 2003 las elecciones de gobernador, legisladores provinciales e intendente fueron concurrentes, en Córdoba tuvieron lugar de forma no concurrente. Por lo tanto, si se tomara como año de análisis el 2003, se estaría incluyendo en el monto de transferencias cifras correspondientes a meses que escapan al período pre-electoral. En 2007 también las elecciones en Buenos Aires se desarrollaron de forma concurrente y en Córdoba de modo no concurrente, con lo cual el problema se repetiría.

⁷ La operacionalización de la variable dependiente no ha sido sencilla, en tanto a diferencia de lo que ocurre con las transferencias entre la Nación y las provincias, los recursos que los gobiernos provinciales distribuyen entre sus municipios varían de una provincia a otra. Es decir, mientras que es posible comparar entre la distribución entre las 24 provincias de buena parte de las transferencias federales (por ejemplo, Aportes del Tesoro Nacional, Fondo Nacional de la Vivienda, Planes Trabajar, obra pública, etc.) es difícil comparar, incluso entre dos provincias, transferencias que los gobiernos provinciales destinan a sus municipios, y suponer la existencia de una correspondencia uno a uno entre los federalismos fiscales provinciales. Cada provincia tiene la autonomía para crear transferencias con y sin asignación específica de destino municipal. Cada transferencia se encuentra reglamentada por un decreto o ley provincial que define los objetivos de la distribución y establece cuál es el grado de discrecionalidad para su distribución. Por lo tanto, resulta difícil encontrar en dos provincias transferencias que puedan clasificarse como exactamente equivalentes. Así las cosas, y a sabiendas del riesgo de *sesgo* en el que se podría caer, se decidió flexibilizar los parámetros de comparabilidad entre transferencias provinciales discrecionales.

⁸ Algunos estudios colocan en sus modelos como variable dependiente las transferencias realizadas en el año previo a la elección y como variable independiente el resultado electoral posterior (medido en términos porcentuales o bien como la brecha entre los dos primeros partidos), al introducir el supuesto del riesgo electoral. Este procedimiento presenta problema de endogeneidad dentro del modelo estadístico ya que el riesgo electoral puede ser una explicación de las

Para cada una de las variables financieras se han tomado los promedios anuales *per cápita* efectivamente transferidos a los municipios y no lo presupuestado. 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 investigar sobre las transferencias efectivamente devengadas.

El criterio para operacionalizar la discrecionalidad de las transferencias se basó en que establecer si quien emite el pago puede definir dos dimensiones, el monto del pago y su distribución geográfica (Bonvecchi y Lodola, 2008). Dentro de las transferencias discrecionales se distinguen dos categorías: las transferencias *no condicionadas*, cuyos objetivos no son específicos y por lo tanto el receptor puede utilizarlas para distintos fines, y las transferencias *condicionadas*, cuyos objetivos son específicos y por lo tanto el receptor debe darles el uso que la ley determina.

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)⁹. En el caso de Buenos Aires la transferencia discrecional *no condicionada* seleccionada son los préstamos otorgados por el Tesoro Provincial, también conocidos como 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). 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”. Para el caso de Buenos Aires la transferencia discrecional *condicionada* seleccionada fue la obra pública ejecutada por la provincia en cada municipio. Si bien no se trata de una transferencia en efectivo para el municipio, esto no significa que las municipalidades no puedan decidir y negociar bilateralmente con el gobierno provincial la locación de la infraestructura. Es cierto que en muchos casos la obra pública provincial no puede atribuirse a la jurisdicción de un solo municipio, pero aquí se ha tenido en cuenta solamente la inversión pública que se puede computar para cada municipio en particular.

Tabla 2.6: Estadísticos descriptivos de las variables dependientes (en pesos *per cápita*)

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Obra Pública 2002 (Bs. As.)	,00	537,13	33,39	74,98
Obra Pública 2006 (Bs. As.)	1,58	501,54	91,66	111,26
ATP 2002 (Bs. As.)	5,29	104,88	24,60	17,85
ATP 2006 (Bs.As.)	,00	111,94	7,28	15,87
Fo.Fin.Des 2002 (Cba.)	1,74	1262,9	68,86	96,73
Fo.Fin.Des 2006 (Cba.)	22,58	970,21	176,05	175,08
FAM 2002 (Cba.)	,00	73,89	1,69	7,67
PAM 2006 (Cba.)	,00	377,36	8,60	29,58

III.II Variables independientes e hipótesis de trabajo

A continuación se presentan las hipótesis de trabajo acerca de la distribución de fondos discrecionales (*condicionadas* y *no condicionadas*) y se definen los indicadores

transferencias del año anterior, o bien, el resultado electoral puede estar explicado por dichas transferencias. En este trabajo se busca eludir este problema.

⁹ 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.

utilizados para testear cada hipótesis. Los regresores que se incorporan son variables políticas que aproximan las distintas teorías de distribución particularista glosadas. Por otro lado, se incorporan variables de control que se supone no varían entre las provincias en el corto período en estudio.

Hipótesis de los Votantes Leales: Cuantos más votantes “leales” tenga un municipio, mayor es la probabilidad de que dicho municipio reciba proporcionalmente mayores transferencias discrecionales.

Esta hipótesis busca poner a prueba la teoría de Cox y McCubbins (1986) expuesta anteriormente, según la cual los políticos son adversos al riesgo y por lo tanto invierten en los *grupos de apoyo* o distritos “leales” al partido, es decir aquellos que lo hayan apoyado en las elecciones anteriores para el mismo cargo.

El indicador utilizado para medir el apoyo al partido será el “porcentaje de votos obtenidos por el PJ en las elecciones a gobernador anteriores” (1999 cuando se estudia el año 2002 y 2003 cuando se estudia el año 2006). Los valores presentados son porcentuales con el fin de evitar la sobreponderación de los distritos más grandes. Este indicador permite calcular el peso del apoyo electoral y por lo tanto identificar los distritos que han otorgado mayor soporte al partido (leales).

Se espera, entonces, que cada municipio recibirá mayores transferencias en vistas de la elección actual 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 “indecisos” (*swinglers*) tenga un municipio mayor es la probabilidad de que dicho municipio reciba proporcionalmente mayores transferencias discrecionales.

Esta segunda hipótesis intenta testear la teoría de Lindbeck y Weibull (1987) y Dixit y Londregan (1996), según la cual la estrategia de los políticos es direccionar recursos hacia distritos indecisos, donde una modificación de la función de utilidad de los electores vía transferencias puede provocar un pequeño cambio hacia uno u otro partido que significará un importante cambio en los resultados electorales. Tal como se enunciara anteriormente, esta teoría supone que los políticos dirigirán transferencias a distritos pivotaes para ganar un importante caudal de votos, y disminuirán las transferencias a los municipios que son 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” (1999 cuando se estudia el año 2002 y 2003 cuando se estudia el año 2006). 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 reciba 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* del municipio j 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 en la literatura de ciencia política para analizar el impacto de la distribución de fondos federales (Gibson y Calvo, 2000; Gibson, Calvo y Faletti, 2004). Del mismo modo que en los niveles nacionales de sistemas federales de representación, existe típicamente en las legislaturas de

niveles subnacionales una Cámara Baja que se fundamenta en criterios de población y otra Cámara Alta que se estructura sobre criterios territoriales.

La construcción de un indicador que mida el grado de sobrerrepresentación de las legislaturas bonaerense y cordobesa no fue sencilla, ya que Buenos Aires cuenta con una legislatura bicameral y ambas cámaras utilizan un sistema proporcional de elección de representantes, mientras que Córdoba cuenta con una legislatura unicameral y el sistema electoral que implementa en la elección de sus representantes es mixto (por distrito único y por departamento). Medir la desproporcionalidad en sistemas mixtos resulta complejo porque las unidades territoriales reciben escaños de acuerdo a distintas reglas de asignación para cada sistema de arenas electorales. 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 y en legislaturas bicamerales: $MAL = (1/2)*(S_i - V_i)$, 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.

Dadas las características de los sistemas electorales para cargos legislativos en ambas provincias, no es posible establecer un índice de sobrerrepresentación por municipio. Es por eso que esta variable será medida a nivel departamental en el caso de Córdoba y seccional en el caso de Buenos Aires. Por otra parte, sólo se utilizará para el tratamiento de Buenos Aires 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. Se espera que a mayores niveles de sobrerrepresentación, los departamentos o secciones reciban proporcionalmente mayores transferencias discrecionales.

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 dable esperar que tanto el nivel superior (provincial) como el nivel 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.

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 pertenece 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, ya que el intendente del mismo signo partidario puede ayudar al gobernador a ganar las elecciones. 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 el coeficiente de este indicador, mayor es el peso político del intendente en cuestión, y por lo tanto se espera que su municipio reciba proporcionalmente más transferencias discrecionales.

Tal como se enunciara previamente, este trabajo argumenta que en años pre-electorales (a elecciones donde se dirimen todos los cargos provinciales) el partido en el gobierno provincial perseguirá una doble estrategia de construcción de mayorías electorales y legislativas. En función de ello, se espera que las Hipótesis del Votante Leal, del Votante Indeciso y de la Sobrerrepresentación predominen por sobre las del Color Partidario y Peso Político del Intendente.

Con el fin de controlar los efectos de las variables independientes principales, es decir, de no exagerar el impacto que estas tienen sobre la distribución de recursos discrecionales, se seleccionó un conjunto de variables de control socioeconómicas, que responden a la siguiente lógica:

Hipótesis de la Necesidad Material: Cuanto mayor es la “necesidad material” en el municipio *j*, mayor será la probabilidad de que reciba proporcionalmente 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 (Musgrave y Musgrave, 1980; Oates, 1977).

El testeo de esta hipótesis permite controlar el efecto de las variables políticas sobre la asignación de recursos discrecionales, ya que las variables socioeconómicas -como se ha dicho anteriormente- se mantienen relativamente constantes en el período abarcado y son similares entre los casos de estudio. Para realizar el estudio comparado entre las dos provincias en cuestión será necesario verificar esta falta de variación de los factores socioeconómicos.

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. Existen numerosas maneras para medir pobreza, sin embargo aquí se ha decidido utilizar las NBI. En particular se utilizó el “porcentaje de la población municipal con NBI”. El INDEC considera que las personas con NBI son aquellas que habitan hogares que no cumplen con al menos uno de los indicadores para medir condiciones de vivienda, acceso a la educación y capacidad económica del hogar¹⁰. Es importante señalar que en este trabajo se ha considerado la proporción poblacional sobre el mismo municipio y no sobre la provincia, ya que en última instancia lo que interesa controlar es si se cumple la hipótesis

¹⁰ Se consideran 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 3 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 4 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). Fuente: INDEC.

de las necesidades materiales. Es decir, lo que interesa observar es cuáles municipios generan más o menos externalidades negativas y en qué medida las transferencias compensan.

Para medir las capacidades económicas de los municipios se decidió utilizar como indicador la desocupación en cada municipio, ya que la situación en el mercado de trabajo es un indicador fidedigno, aunque parcial, de las capacidades económicas de un distrito. La forma de medición adoptada es el “porcentaje de personas desocupadas en el municipio”. Nuevamente, la estimación se realiza sobre la población municipal en vistas de observar la posibilidad de *spillovers*.

Este trabajo 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. Por otro lado, se espera que no haya variación en este sentido entre los casos de estudio, dadas las similitudes de los factores socioeconómicos reseñadas en el capítulo anterior.

IV. Análisis empírico: Testeo de las hipótesis en Buenos Aires y Córdoba

IV.I Diseño metodológico

Con el propósito de identificar los criterios políticos de la distribución de las transferencias discrecionales (*condicionadas y no condicionadas*) del nivel provincial al municipal el presente trabajo realiza un análisis estadístico, a través de regresiones múltiples lineales y logístico-binarias, para los dos tipos de transferencias discrecionales y cada uno de los años de estudio en las dos provincias de interés.

La decisión del método estadístico a implementar se vio dificultada por restricciones tanto de las variables independientes como de la dependiente. En primer lugar, al realizar regresiones múltiples es fundamental que las variables explicativas no tengan problemas de *colinealidad* entre sí, es decir que se expliquen entre ellas en la menor medida posible. Este tipo de relación entre las variables independientes no daña la relación entre cada una de ellas y la variable dependiente, pero sí perjudica la significancia general del modelo, es decir, el grado en que todas las variables en conjunto explican la variación de la variable dependiente. Los tests de tolerancia de *colinealidad* (VIF) demuestran que el porcentaje de votos obtenidos por el PJ en la elección a gobernador anterior se encuentra en alguna medida explicado por la diferencia de votos entre el PJ y la segunda fuerza; del mismo modo, el porcentaje de personas desocupadas se encuentra fuertemente correlacionado con el porcentaje de personas con NBI y con el porcentaje de votos que obtuvo el PJ. Se decidió, entonces, construir dos modelos: uno que incorpora entre las variables independientes el testeo de la Hipótesis del Votante Leal, mas no el testeo de la Hipótesis del Votante Indeciso, y otro modelo inverso. Por otro lado, se decidió descartar la variable que mide la desocupación¹¹.

En segundo lugar, no todas las variables dependientes seleccionadas cuentan con una distribución estrictamente *normal*. En algunos casos se observa una distribución donde un conjunto de municipios recibe muy pocos recursos mientras que otro conjunto de distritos recibe significativamente más. Un supuesto fundamental de las regresiones tipo OLS es que la variable dependiente debe tener una distribución *normal*. Variables del tipo recién ilustrado, violan este supuesto ya que su distribución es *oblicua*, y por lo tanto tienen

¹¹ La *colinealidad* entre porcentaje de desocupados y porcentaje de votos que obtuvo el PJ resulta interesante. Demuestra que los distritos con mayor porcentaje de desocupados tienden a votar al PJ. Este hallazgo, si bien interesante, no forma parte del problema de estudio de este trabajo. Por lo tanto, se procedió a descartar la variable de desocupación.

apariencia dicotómica. En este trabajo se procedió, entonces, a realizar regresiones lineales múltiples en aquellos casos donde la variable dependiente presentaba una distribución relativamente *normal*. En los casos donde la distribución era *oblicua*, se ejecutaron regresiones múltiples logístico-binarias ó *logit*, que utilizan como función de estimación la función logística en lugar de la lineal y no presuponen la distribución *normal* de la variable dependiente. Este tipo de modelos estima la probabilidad de que un nuevo individuo (municipio en este caso) pertenezca a un grupo u otro, a la vez que también identifica la significancia de las variables. Para realizar una regresión *logit* es necesario transformar las variables dependientes continuas en dicotómicas a través de la identificación dos subgrupos. El punto de corte seleccionado para cada una de las variables dependientes, por cuestiones de uniformidad, fueron las *medias*; sin embargo, en los casos donde la transferencia fue distribuida solamente a más del 50-60% de los municipios la dicotomía utilizada fue “recibir o no” recursos discrecionales.

IV.II Los resultados: caso por caso

Las regresiones lineales y logístico-binarias múltiples cuyos resultados se reportan a continuación correlacionaron las variables dependientes (transferencias discrecionales *condicionadas*, por un lado, y *no-condicionadas*, por el otro) de cada provincia en 2002 y 2006, con 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) y grado de sobrerrepresentación en la legislatura provincial. Por otro lado, se incorporó como variable de control el porcentaje de personas con NBI en el municipio. Para cada provincia se realizaron 8 regresiones: 4 para cada uno de los años de estudio, y en cada año 2 por cada tipo de transferencia (según el Modelo 1 y el Modelo 2).

Buenos Aires

En el caso de Buenos Aires (ver Tablas 2.7 y 2.8) se realizaron regresiones logístico-binarias que incorporaron como variable dependiente el gasto en obra pública ejecutado por la provincia, y regresiones lineales que introdujeron como variable dependiente los préstamos del Tesoro Provincial (ATP). La decisión de realizar regresiones lineales y *logit* radica en que la distribución de la variable dependiente gasto en obra pública (transferencia *condicionada*) carece de *normalidad*, mientras que la variable dependiente ATP (transferencia *no condicionada*) presenta una distribución relativamente *normal*, que permite aplicar el método lineal¹². La variable gasto en obra pública fue transformada en dicotómica: el subconjunto de municipios que reciben menos que la *mediana* (\$11 *per cápita* en el 2002 y \$46 *per cápita* en el 2006) fue recodificado con el valor “1” y el subconjunto de municipios que reciben más que la *mediana* fue recodificado con el valor “0”¹³.

¹² Ver Tabla 2.6 (p.32).

¹³ Se intentó primero realizar el corte en la *media* (\$33 *per cápita* en el 2002 y \$91 *per cápita* en el 2006), ya que es preferible dividir los subgrupos según quienes reciben más o menos que el promedio. Sin embargo, la *media* en el 2002 representa el 82% acumulado de las observaciones con lo cual se estarían considerando dos subgrupos significativamente desiguales: uno con el 82% de los casos (los que menos reciben) y otro con el 18% de los casos (los que más reciben). En el 2006 la *media* representa el 70% de los casos. Estadísticamente es aceptable dividir el universo en un grupo con el 70%

La distribución de transferencias discrecionales no exhibió criterios consistentes entre los dos años de estudio y entre los dos tipos de transferencias, *condicionadas* (obra pública) y *no condicionadas* (ATP). Es decir, ninguna de las hipótesis que plantea este trabajo se verificó ni en 2002 ni en 2006, tanto para la asignación de obra pública como para la de ATP. Sin embargo, los resultados estadísticos revelan, por un lado, la repetición de estrategias de distribución *para ambos tipos de transferencia* durante el 2002, y por el otro, la repetición de criterios de distribución *con un mismo tipo de transferencia* de un año al otro. La comparación entre el uso político de transferencias *condicionadas* y *no condicionadas* durante un mismo año de estudio, revela dos hallazgos. En primer lugar, los datos permiten corroborar la Hipótesis de la Sobrerrepresentación en el año 2002. Es decir que las secciones electorales pequeñas, y por lo tanto con mayores niveles de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados provincial, recibieron proporcionalmente más recursos en concepto de obra pública y ATP durante el 2002 que los municipios más grandes y subrepresentados. En segundo lugar, las regresiones refutan la Hipótesis del Peso Político como criterio de distribución en el 2002. Es decir, aquellos municipios con intendentes peronistas (en el período 1999-2003) de menor peso político recibieron proporcionalmente más transferencias por obra pública y ATP que los intendentes del mismo partido de mayor peso político. Lamentablemente no es posible establecer una comparación entre los dos tipos de transferencias durante el 2006, ya que los resultados estadísticos de las regresiones que colocan el gasto en obra pública como variable dependiente debieron ser descartados.

Por su parte, la comparación inter-anual sobre el mismo tipo de transferencia provee dos hallazgos. El primero es que los ATP han sido distribuidos, tanto en el 2002 como en el 2006, considerando como criterios la discriminación a favor de los distritos leales y de los municipios gobernados por intendentes peronistas de menor peso político. Es decir que se comprueba la Hipótesis del Votante Leal y se refuta la del Peso Político del Intendente. El segundo hallazgo en este nivel de comparación es que la asignación de gasto en obra pública no siguió criterios consistentes de un año al otro.

Las regresiones *logit* correspondientes al 2002 muestran que la asignación de obra pública persiguió la estrategia de beneficiar a las secciones sobrerrepresentadas y a los municipios con intendentes justicialistas de bajo peso político. Sin embargo, el criterio de sobrerrepresentación es la estrategia predominante, ya que ante un aumento en un punto del índice de sobrerrepresentación es en promedio¹⁴ 1,064 veces más probable que el municipio reciba más transferencias en concepto de obra pública que la *mediana* de la distribución, es decir que \$11 *per cápita*. Paralelamente, ante un aumento en un punto del índice de peso político del intendente justicialista es 0,149 veces más probable que el municipio reciba menos que la *mediana*.

En el caso de la distribución de ATP en el 2002, las regresiones lineales muestran también resultados similares entre los dos modelos. Ambos concluyen que, al igual que en el caso del gasto en obra pública, se ha beneficiado a las secciones sobrerrepresentadas y a los municipios con intendentes justicialistas de poco peso político. Por otra parte, el Modelo 1 a su vez revela que los ATP fueron asignados en 2002 discriminando a favor de los distritos leales. Por cada 1% más de votos obtenidos por el PJ, el municipio recibió \$1 más por habitante.

En suma, en el 2002 las transferencias *condicionadas* y *no condicionadas* persiguieron la misma estrategia de asignación de recursos con el fin de construir mayorías legislativas en la legislatura provincial, beneficiando a las secciones electorales

de los casos y otro con el 30%, sin embargo, para evitar confusiones se decidió tanto en el 2002 como en el 2006 utilizar como punto de corte la *mediana*.

¹⁴ Los promedios fueron realizados sobre la base de los resultados del Modelo 1 y del Modelo 2.

sobrerrepresentadas. A su vez, la distribución de ambos tipos de transferencia discriminó en contra de los intendentes de mayor peso político. Por último, los resultados de las regresiones del 2002 revelan también que la distribución de ATP persigue una estrategia de construcción de mayorías electorales a través del favorecimiento a los distritos leales, es decir allí donde el PJ percibe que obtendrá la victoria segura.

En síntesis, tanto la asignación de obra pública como de ATP en 2002 permiten corroborar la Hipótesis de la Sobrerrepresentación y refutar la del Peso Político del Intendente, mientras que la Hipótesis del Votante Leal es corroborada solamente en la distribución de ATP. El primer resultado es esperable porque la legislatura bonaerense presenta altas tasas de sobrerrepresentación de las secciones menos pobladas, y tal como señala la literatura resulta “más barato” construir una coalición con los distritos sobrerrepresentados para generar mayorías legislativas. Por otra parte, en el 2002 el PJ contaba con incentivos para no perder la mayoría en la legislatura que había recuperado en el 2001, y la posibilidad de perderla estaba latente en la medida en que cada sección electoral elige varios legisladores, lo cual permite que el premio se distribuya entre varios partidos. El segundo resultado puede explicarse como una estrategia para fortalecer a los intendentes más débiles dentro del partido y lograr que estos consigan movilizar las bases electorales locales en favor del candidato a gobernador por el PJ en 2003; a cambio, se les transfieren recursos (*condicionados* y *no condicionados*) que los intendentes pueden manejar para obtener su reelección. Otra forma de interpretar este resultado, complementaria por cierto de la anterior, sostendría que el gobernador peronista transfiere menos recursos a los líderes locales poderosos de su partido con el fin de evitar que el peso político de estos crezca aún más, y puedan entonces catapultarse a la arena provincial y frustrar los deseos del gobernador de imponer a su delfín político dentro del partido como sucesor. Es posible que de este modo el PJ en el gobierno provincial haya buscado desarmar potenciales alianzas intermunicipales con eje en el Conurbano, y que por lo tanto cuenten con importancia a nivel nacional y con capacidad de desafiar a la línea del gobernador en la interna abierta del partido. El tercer resultado, el favorecimiento a los distritos leales, puede explicarse como una estrategia para construir la coalición electoral del 2003. Para dicho año electoral el PJ no esperaba una elección particularmente competitiva dada la fragmentación de la oposición en numerosas candidaturas. Por lo tanto, resulta lógico que haya favorecido a los distritos leales con una tasa de retorno electoral efectiva antes que arriesgar recursos en distritos indecisos, y que lo haya hecho mediante transferencias de libre disponibilidad que permiten al receptor distribuir estos fondos discrecionalmente para atraer viejas y nuevas bases de apoyo y así maximizar las *chances* electorales propias en el nivel local y del partido en el nivel provincial. Por último, es menester señalar que los demás regresores incluidos en los modelos, es decir la diferencia de votos entre el PJ y la segunda fuerza, presencia del PJ en el gobierno local y porcentaje de personas con NBI, no presentaron resultados significativos. Es decir que *a priori* no parecen haber sido considerados como criterios de distribución por el gobierno provincial.

En síntesis, estos primeros resultados sobre la provincia de Buenos Aires indican que el partido en el gobierno provincial en el 2002 habría asignado recursos discrecionales *condicionados* (obra pública) y *no condicionados* (ATP) con el fin de construir mayorías legislativas. Por su parte, los ATP habrían sido manipulados también para construir una coalición electoral con los distritos leales para las elecciones a gobernador del 2003.

Los modelos de regresión *logit* que corresponden a la distribución de obra pública en el 2006 no permiten explicar una proporción estadísticamente aceptable la variación de la variable dependiente, ya que los R Cuadrados de Nagelkerke arrojados son menores o iguales a 0,1¹⁵. Por esta razón, se ha decidido descartar estos modelos.

¹⁵ Esto indica que solo el 10% (o menos) de la variación de la variable dependiente es explicada por el modelo.

Las regresiones lineales sobre la asignación de ATP en el 2006 revelan que, al igual que en el 2002, los distritos beneficiados fueron los leales. Los resultados del Modelo 1 muestran que la variable porcentaje de votos que obtuvo el PJ en las elecciones del 2003 es la más importante entre las significativas, y que ante un aumento de un 1% de votos al PJ el municipio recibió \$1,03 más por habitante en ATP. Del mismo modo, el Modelo 2 indica que frente al aumento de la brecha entre el PJ y la AFeBA de 1% el municipio recibió \$0,55 más por habitante. Es decir que se corrobora la Hipótesis del Votante Leal y se refuta la del Votante Indeciso. Por otra parte, las regresiones indican que, también al igual que en el 2002, la asignación de ATP en el 2006 discriminó a favor de los municipios con intendentes justicialistas de menor peso político. Un aumento en un punto del índice de peso político de los intendentes implicó la disminución en promedio de \$2,78 por habitante en ATP. Es decir que se refuta la Hipótesis del Peso Político del intendente. Finalmente, el resultado novedoso con respecto a la asignación de ATP en el 2006 es, según el Modelo 2, la corroboración de la Hipótesis del Color Partidario: cuando el gobierno local fue de signo justicialista se enviaron casi \$9 más por habitante al municipio. Las demás variables incluidas en los modelos, es decir porcentaje de personas con NBI y sobrerrepresentación, no resultaron significativas estadísticamente. *A priori* puede concluirse, entonces, que no fueron criterios utilizados por el gobierno provincial en la distribución de ATP en el 2006.

Los resultados del 2006 revelan que la asignación de ATP estuvo dirigida, al igual que en el 2002, a la construcción de una mayoría electoral con vistas a la elección de gobernador del año siguiente. El partido en el gobierno benefició a los municipios leales, aquellos donde la victoria fue segura en las elecciones anteriores y en los cuales se esperaba una alta tasa de retorno electoral en las elecciones siguientes. En cambio, en el 2006 no se detectó la presencia de una estrategia orientada a la construcción, con ambos tipos de transferencias, de una mayoría legislativa como en el 2002. Esto último quizás contribuya a explicar la disminución de 3% de la proporción de legisladores que responden al partido del gobernador en 2007¹⁶.

Tabla 2.7: Obra Pública (Regresión Logit)

	2002		2006	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ en elecciones a gobernador anterior	,959 -0,41 (.042)		1,035 ,034 (.030)	
Diferencia % votos PJ y segunda fuerza en elecciones a gobernador anterior		,980 -,020 (.027)		1,040 ** ,039 (.040)
Sobrerrepresentación	1,065 ** ,063 (.025)	1,064 ** ,062 (.025)	1,025 ,024 (.020)	1,018 ,018 (.021)
PJ en el gobierno local	1,777 ,575 (.537)	1,675 ,515 (.548)	,811 -,209 (.438)	,768 -,265 (.408)
Peso político del intendente PJ	,132 ** -2,022 (.775)	,166 ** -1,797 (.673)	1,205 ,187 (.193)	1,226 ,204 (.200)
% Personas con NBI	1,051 ,050 (.069)	1,055 ,053 (.074)	1,117 ** ,110 (.053)	,141 ** ,132 (.057)
R Cuadrado de Nagelkerke	,405	,402	,074	,100

¹⁶ En el 2005 el gobernador del PJ contaba con 58,7% de diputados de su partido en la Cámara de Diputados provincial. En 2007 la proporción disminuyó a 56,5%.

% Predicted correctly	72,4	72,4	54,1	59,4
N	133	133	133	133

Las entradas corresponden a Exp (B), coeficientes no estandarizados y errores estándares entre paréntesis.

p<.05; *p<.001

Variable dependiente: Obra pública, punto de corte: *mediana* (\$11 en 2002 y \$46 en 2006 *per cápita*).

Tabla 2.8: Préstamos del Tesoro Provincial (Regresión OLS)

	2002		2006	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ en elecciones a gobernador anterior	,961 *** (,237)		1,033 *** (,184)	
Diferencia % votos PJ y segunda fuerza en elecciones a gobernador anterior		,168 (,172)		,545 *** (,122)
Sobrerrepresentación	,331 ** (,145)	,419 ** (,151)	-,0080 (,125)	-,116 (,134)
PJ en el gobierno local	,0055 (3,115)	4,401 (3,349)	5,469 ** (2,756)	8,950 *** (2,653)
Peso político del intendente PJ	-4,004 *** (1,225)	-4,786 *** (1,288)	-2,654 ** (1,035)	-2,915 ** (1,073)
% Personas con NBI	-,640 (,366)	-,414 (,433)	-,404 (,311)	-,157 (,326)
R Cuadrado	,369	,294	,368	,318
N	133	133	133	133

Las entradas corresponden a coeficientes no estandarizados y errores estándares entre paréntesis.

p<.05; *p<.001

Variable dependiente: ATP per cápita.

Córdoba

En el caso de Córdoba (ver Tablas 2.9 y 2.10) se procedió a realizar regresiones *logit*, ya que las variables dependientes medidas de manera continua presentan distribuciones escasamente *normales*¹⁷. La variable Fo.Fin.Des (*condicionada*) fue transformada en dicotómica tomando como punto de corte la *media* de la distribución (\$68 *per cápita* en 2002 y \$176 *per cápita* en 2006), que divide el universo en dos subgrupos de municipios: los que recibieron más transferencias en concepto de Fo.Fin.Des que el promedio, a los que se les asignó el valor “1”, y los que recibieron menos que el promedio, a los que se les asignó el valor “0”. Por su parte, las variables FAM y PAM (*no condicionadas*) fueron recodificadas como dicotómicas dividiendo a la población de municipios entre los que recibieron este tipo de transferencia (a los que se les asignó el valor “1”) y los que no lo recibieron (a los que se les asignó el valor “0”).

Los ejercicios estadísticos realizados revelan que la asignación de transferencias discrecionales no persiguió consistentemente los mismos criterios entre los dos tipos de transferencias y en los dos años de estudio. Sin embargo, la comprobación parcial de las hipótesis resulta interesante en tanto se observan algunas similitudes para el mismo tipo de

¹⁷ Ver Tabla 2.6 (p. 32).

transferencia de un año al otro, y entre los dos tipos de transferencias particularmente en 2006.

La comparación inter-anual para un mismo tipo de transferencia muestra dos hallazgos. El primero es que la asignación del Fo.Fin.Des persiguió, tanto en 2002 como en 2006, una estrategia de beneficio a los departamentos subrepresentados, que recibieron proporcionalmente mayores transferencias *condicionadas* que los departamentos sobrerrepresentados; es decir que se refuta en este caso la Hipótesis de la Sobrerrepresentación. El segundo es que el gobierno provincial, tanto en 2002 como en 2006, transfirió el Fo.Fin.Des discriminando a favor de los municipios con intendentes peronistas de menor peso político; es decir que se refuta la Hipótesis del Peso Político del intendente justicialista. No es posible hallar consistencia de un año a otro entre los criterios de distribución del FAM/PAM, ya que los resultados para este tipo de transferencia en 2002 debieron ser estadísticamente descartados.

La comparación entre la distribución de los dos tipos de transferencias en un mismo año indica que tanto la asignación 2006 del Fo.Fin.Des como la del PAM utilizaron el criterio del peso político del intendente; pero curiosamente, mientras que el primero fue asignado con discriminación a favor de los intendentes justicialistas con menor peso político, el segundo benefició a los de mayor peso político. No es posible comparar la asignación del Fo.Fin.Des y del FAM en 2002, ya que los modelos de regresión que incorporan como variable dependiente al FAM en ese año debieron ser descartados por su debilidad explicativa.

Las regresiones *logit* para el caso del Fo.Fin.Des en 2002 mostraron que la asignación de dicho fondo benefició a los departamentos subrepresentados, a los que tenían un mayor porcentaje de personas con NBI y a aquellos con intendentes peronistas de menor peso político. Ello produce cuatro consecuencias de importancia para la investigación. En primer lugar, permite refutar la Hipótesis de la Sobrerrepresentación, ya que los resultados sugieren que frente a un aumento de un 1% en el índice de sobrerrepresentación es en promedio 0,76 veces más probable que el municipio se ubique en el subgrupo que recibe menos transferencias en concepto de Fo.Fin.Des que la *media* (\$68 *per cápita*). Este resultado puede explicarse por el sistema electoral mixto de la provincia de Córdoba, el cual provoca que tanto los departamentos sobrerrepresentados como los subrepresentados cuenten con valor político para la construcción de mayorías legislativas: solo 26 bancas son asignadas equitativamente entre los departamentos -y allí radica el valor político de los departamentos sobrerrepresentados- mientras que las restantes 44 bancas son distribuidas mediante un sistema proporcional que considera a la provincia como distrito único, de modo que los distritos subrepresentados (más poblados) son en este caso los que mayor cantidad de bancas eligen. Esta dualidad de incentivos genera que para la construcción de mayorías legislativas sea más importante ganar en los distritos más poblados y subrepresentados antes que en los menos poblados y sobrerrepresentados. Por otra parte, la asignación de las 44 bancas mediante el sistema *D'Hont* que considera la provincia como único distrito tiende a generar elecciones altamente competitivas al permitir el ingreso de numerosos partidos pequeños, lo cual vuelve necesario para obtener la mayor proporción de esas bancas atraer el apoyo de los departamentos que más asientos eligen (los más poblados). En segundo lugar, permite refutar la Hipótesis del Peso Político del intendente: esta variable exhibe un coeficiente negativo; resultado entendible ya que en Córdoba la UCR es proporcionalmente más fuerte que el PJ en el nivel local. Transferir recursos *condicionados*, que son destinados en general para la realización de beneficios visibles para la sociedad (Cingolani, Mazzalay y Nazareno, 2006), a los municipios con intendentes justicialistas débiles es un modo de combatir la fuerza del radicalismo en el nivel local pues se vuelve posible exhibir visiblemente los beneficios de un gobierno municipal justicialista. En tercer lugar, se corrobora la Hipótesis de las Necesidades

Materiales. Es importante señalar que inesperadamente el porcentaje de personas con NBI ha resultado la más significativa entre las variables analizadas bajo esta hipótesis. Ante el aumento de un 1% de personas con NBI en el municipio, resultó 1,03 veces más probable que dicho municipio recibiera más transferencias *no condicionadas* que la *media*. Este resultado indica que, a la inversa de lo esperado, el Fo.Fin.Des persiguió criterios de necesidad material. Por último, es menester señalar que el resto de los regresores incluidos en el modelo, es decir el porcentaje de votos del PJ, la diferencia entre los votos del PJ y la segunda fuerza en la elección de 1999 y la presencia del PJ en el gobierno local, no presentaron significancia estadística; se puede decir *a priori*, entonces, que estas variables no funcionaron como criterio de distribución del Fo.Fin.Des en el 2002.

Lamentablemente las regresiones logístico-binarias que se corrieron para el FAM en 2002 exhiben niveles explicativos muy débiles de la variación de la variable dependiente (con R Cuadrados de Nagelkerke menores a 0,1). Por ello se decidió descartar estos modelos, y en consecuencia no es posible establecer una comparación entre la distribución del Fo.Fin.Des y del FAM en el 2002.

Las regresiones logísticas correspondientes a la distribución del Fo.Fin.Des en el 2006 indicaron de manera novedosa que se llevó adelante una estrategia de beneficio a los distritos leales, y en consonancia con esto se privilegió a los municipios con menor porcentaje de votantes indecisos. En otras palabras, se corrobora la Hipótesis del Votante Leal y se refuta la Hipótesis del Votante Indeciso. Los resultados arrojados por el Modelo 1 indican que frente al aumento del 1% de votos que obtuvo el PJ en la elección del 2003 fue 1,04 veces más probable que el municipio se encontrara entre los que reciben más transferencias del Fo.Fin.Des que la *media* (\$176 *per cápita*). Por otra parte, las regresiones *logit* mostraron que la asignación de este fondo en el 2006, al igual que en el 2002, discriminó a favor de los departamentos subrepresentados; fue 0,7 veces más probable que el municipio se ubicara entre los que recibieron más que la *media* si el municipio caía en un punto en el índice de sobrerrepresentación. Por último, el peso político del intendente justicialista también resultó significativo y al igual que en el 2002 presenta un coeficiente negativo; ello indica que se privilegió a través del Fo.Fin.Des a los municipios con intendentes peronistas de menor peso político. El resto de las variables incluidas, porcentaje de personas con NBI y presencia del PJ en el gobierno local, no resultaron significativas. *A priori* puede concluirse entonces que no han sido criterios de asignación del Fo.Fin.Des en el 2006.

Los resultados de los modelos de regresión *logit* en el caso de la distribución del PAM en el 2006 indicaron que tanto la variable de la presencia del PJ en el gobierno local como la del peso político del intendente fueron significativas. Se corroboran, entonces, la Hipótesis del Color Partidario y la Hipótesis del Peso Político del Intendente justicialista. Esta última fue la más significativa ya que el aumento en un punto en el índice de peso político indicó que es 4,78 veces más probable que el municipio se colocara entre los que recibían el PAM. Este resultado, inverso al detectado en la distribución del Fo.Fin.Des en 2002 y 2006, revela que a través de transferencias de libre disponibilidad se privilegió a intendentes de fuerte peso político dentro del partido, posiblemente para invitar a estos líderes locales a atraer nuevas bases de apoyo con el fin de enfrentar la elección del año siguiente, la cual se esperaba fuese significativamente más competitiva que la del 2003¹⁸.

¹⁸ En la elección de 2003 la fórmula De la Sota-Schiaretti (PJ) obtuvo el 52% de los votos y la segunda fuerza (UCR) el 37%. Esta fue la peor *performance* electoral del radicalismo en la provincia desde 1983. Esto se debe a la crisis interna que se desató en el partido tras perder en 1998 la gobernación provincial, y a la posterior imposibilidad de este partido de unificarse bajo un mismo liderazgo. Así, el PJ en 2003 obtuvo la victoria por un amplio margen de diferencia respecto a la UCR. En cambio, para el 2007 se esperaba una elección más competitiva. El "Partido Nuevo Contra la Corrupción", liderado por Luis Juez, no solo había logrado un triunfo contundente en la capital provincial en 2003 sino también una buena *performance* en las elecciones legislativas del 2005. El crecimiento de este partido también en el interior de la

En suma, los resultados del 2006 revelan, entonces, que el Fo.Fin.Des se asignó para la construcción de mayorías electorales, particularmente en beneficio de los municipios leales que en la elección del 2003 apoyaron al PJ. Así, el partido en el gobierno optó por mantener la coalición electoral pre-existente. Este fondo también fue utilizado para la construcción de mayorías legislativas, siguiendo una estrategia que privilegió, al igual que en 2002, a los departamentos subrepresentados. Por último, en 2006 el Fo.Fin.Des favoreció a los municipios con intendentes de menor peso político, mientras que el PAM benefició a los con intendentes de mayor peso político.

Tabla 2.9:Fondo de Financiamiento a la Descentralización Municipal (Regresión *Logit*)

	2002		2006	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ en elecciones a gobernador anterior	1,011 ,011 (,014)		1,707 ** ,535 (,501)	
Diferencia % votos PJ y segunda fuerza en elecciones a gobernador anterior		,991 -,009 (,008)		1,018 ** ,018 (,008)
Sobrerrepresentación	,764 *** -,269 (,073)	,761 *** -,273 (,073)	,687 *** -,376 (,113)	,687 *** -,376 (,113)
PJ en el gobierno local	,654 -,424 (,340)	,924 -,079 (,343)	1,707 ,535 (,501)	1,681 ,520 (,505)
Peso político del intendente PJ	,219 ** -1,519 (,734)	,223 ** -1,499 (,726)	,653 *** -,426 (,101)	,653 *** -,426 (,101)
% Personas con NBI	1,030 ** ,029 (,010)	1,029 ** ,029 (,010)	1,007 ,007 (,015)	1,007 ,007 (,015)
R Cuadrado de Nagelkerke	,238	,240	,489	,489
% Predicted correctly	76,6	77,3	84,9	83,3
N	426	426	426	426

Las entradas corresponden a Exp (B), coeficientes no estandarizados y errores estándares entre paréntesis.

p<.05; *p<.001

Variable dependiente: Fo.Fin.Des, punto de corte: *media* (\$68 en 2002 y \$176 en 2006 per cápita).

Tabla 2.10: Fondo/Programa de Asistencia a Municipios (Regresión *Logit*)

	2002		2006	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
% Votos PJ en elecciones a gobernador anterior	,963 -,038 (,032)		,990 -,010 (,013)	
Diferencia % votos PJ y segunda fuerza en elecciones a gobernador anterior		,999 -,001 (,015)		,997 -,003 (,007)
Sobrerrepresentación	,848 -,165 (,119)	,858 -,153 (,119)	1,012 ,012 (,080)	1,014 ,014 (,080)
PJ en el gobierno local	,384 -,958 (,656)	,261 ** -1,343 (,665)	4,782 *** 1,565 (,467)	4,551 *** ,520 (,505)
Peso político del intendente PJ	,682	,694	1,060 **	1,059 **

provincia generó una fuerte incertidumbre acerca de los resultados de las elecciones de 2007. Finalmente, el PJ (Schiaretti) ganó con una diferencia del 1% frente al Frente Cívico (Juez).

	-,328 (.792)	-,366 (.789)	,058 (.021)	,058 (.021)
% Personas con NBI	,989 -,011 (.019)	,989 -,011 (.019)	,984 -,016 (.017)	,983 -,017 (.017)
R Cuadrado de Nagelkerke	,092	,078	,201	,199
% Predicted correctly	94,2	94,2	74,5	74,5
N	426	426	426	426

Las entradas corresponden a Exp (B), coeficientes no estandarizados y errores estándares entre paréntesis.

p<.05; *p<.001

Variable dependiente: FAM/PAM (recibió ó no recibió).

V. Buenos Aires y Córdoba: Abordaje de los resultados en términos comparados

Los ejercicios estadísticos presentados en la sección anterior muestran que tanto en Buenos Aires como en Córdoba la distribución de transferencias discrecionales, *condicionadas* y *no condicionadas*, se ha realizado con fines de construcción de coaliciones electorales para la categoría de gobernador y de mayorías legislativas en la legislatura provincial. Los resultados de las regresiones han revelado la presencia de similitudes en cada provincia entre los dos años de estudio y en la distribución de cada tipo de transferencia.

En ambas provincias se desarrolló una estrategia de construcción de mayorías electorales a través de la asignación de transferencias discrecionales a distritos leales, es decir a aquellos municipios y comunas que apoyaron al partido de gobierno provincial en la elección anterior. En el caso de Buenos Aires esta estrategia es visible, tanto en 2002 como en 2006, en la asignación de fondos de libre disponibilidad (ATP). Por el contrario, en Córdoba esta estrategia fue llevada adelante sólo en 2006 vía transferencias *condicionadas* (Fo.Fin.Des). Ello permite afirmar que en ambas provincias se corrobora la Hipótesis del Votante Leal y se refuta la Hipótesis del Votante Indeciso.

Por otra parte, tanto en Buenos Aires como en Córdoba la distribución de transferencias discrecionales persiguió la construcción de mayorías legislativas. En el caso de Buenos Aires los resultados muestran que esta estrategia se llevó a cabo solamente en 2002 a través de transferencias *condicionadas* (obra pública) y *no condicionadas* (ATP), mientras que en Córdoba se observó este patrón en los dos años de estudio vía transferencias *condicionadas* (Fo.Fin.Des). Esto permite aseverar que mientras en Buenos Aires se corrobora la Hipótesis de la Sobrerrepresentación en Córdoba se refuta esta conjetura. Este resultado puede explicarse por las características del sistema electoral mixto de Córdoba, que otorga valor político no solo a los departamentos sobrerrepresentados sino también a los subrepresentados en la construcción de mayorías legislativas.

En suma, en la provincia de Buenos Aires las transferencias *no condicionadas* (ATP) fueron el tipo de transferencia fundamental para la construcción de coaliciones electorales y de mayorías legislativas. Por el contrario, en Córdoba las herramientas centrales para estos fines fueron las transferencias *condicionadas*, es decir el Fo.Fin.Des. Esta diferencia puede explicarse por la presencia de dos factores. El primero es que los municipios de Córdoba gozan de mayor autonomía política y financiera que los de Buenos Aires. Esto implica que en Buenos Aires el gobernador tiene relativamente mayor control sobre los municipios que en Córdoba. Por lo tanto, es esperable que en la primera provincia las transferencias *no condicionadas* sean el instrumento para construir mayorías electorales y legislativas, mientras que en Córdoba se utilicen las transferencias *condicionadas*, que restringen el margen de acción de los intendentes (relativamente más autónomos).

Un segundo factor es que el PJ a nivel municipal resulta más fuerte en Buenos Aires que en Córdoba, donde se mantiene una tradición radical de gobierno local. Si a este factor se le agrega que en Córdoba el electorado es propenso a distinguir entre categorías, generando menores niveles de arrastre que en Buenos Aires, entonces se puede decir que el partido de gobierno en esta última provincia tiene mayores incentivos a distribuir recursos de libre disponibilidad a sus municipios. Esto sucede porque en Buenos Aires el riesgo de que los réditos políticos generables por esos recursos sean usufructuados por otro partido distinto al PJ es menor que en Córdoba, donde la UCR predomina en el nivel local. Así, en la primera provincia predomina el uso de transferencias *no condicionadas* y en la segunda el uso de transferencias *condicionadas* para la construcción de coaliciones electorales y mayorías legislativas.

Dicho esto, no es posible aseverar que la lógica de distribución de las transferencias *condicionadas* sea diferente a la de las *no condicionadas*. Los resultados sugieren que en Córdoba las transferencias *condicionadas* fueron utilizadas como herramienta para la construcción de mayorías electorales y legislativas, mientras que las transferencias *no condicionadas* no fueron asignadas para perseguir dichos fines. En Buenos Aires, en cambio, tanto las transferencias *condicionadas* como las *no condicionadas* fueron utilizadas para conseguir las mayorías legislativas requeridas; pero solo las transferencias *no condicionadas* se asignaron para la construcción de coaliciones electorales.

Tabla 2.11: Lógica de distribución de los distintos tipos de transferencias

	Buenos Aires		Córdoba	
	Condicionadas	No Condicionadas	Condicionadas	No Condicionadas
Construcción de mayorías electorales	x	✓	✓	x
Construcción de mayorías legislativas	✓*	✓	✓	x

*Solamente en 2002.

Cabe observar también que en ambos casos de estudio la Hipótesis del Peso Político del Intendente fue rechazada. Esta variable resultó significativa en todos los modelos ensayados pero en todos los casos, con excepción de la distribución del PAM en Córdoba en 2006, presentó un coeficiente negativo. Es decir que los gobiernos provinciales analizados transfirieron sistemáticamente recursos discrecionales a favor de los municipios con intendentes justicialistas de menor peso político. En el caso de Buenos Aires, la distribución de ATP (*no condicionado*) respondió a este criterio en 2002 y 2006, y la asignación de obra pública (*condicionado*) lo hizo en 2002. En el caso de Córdoba, el Fo.Fin.Des (*condicionado*) discriminó en contra de los municipios con intendentes de mayor peso político durante 2002 y 2006, pero el PAM (*no condicionado*) en 2006 realizó la operación inversa. Este último desvío en el comportamiento del PAM puede explicarse por la alta competitividad esperada en las elecciones del 2007, la cual generó que los municipios con intendentes justicialistas de mayor peso recibieran también transferencias de libre disponibilidad, y por lo tanto, manipulables para atraer bases de apoyo.

Por su parte, la Hipótesis del Color Partidario solo se corroboró para ambas provincias en el año 2006, y en ambos casos a través de transferencias *no condicionadas* (ATP y PAM). Esto choca parcialmente con la literatura sobre federalismo fiscal, para la cual existe una asociación consistente entre transferencias de libre disponibilidad e idéntico color político de los distintos niveles de gobierno, pero esta asociación se presenta en general en toda elección y no sólo en un caso.

Por último, tal como se esperaba el porcentaje de personas con NBI no resultó significativo para dar cuenta de la distribución de transferencias discrecionales en ninguna de las dos provincias. Ello permite aseverar que la distribución de las transferencias discrecionales

seleccionadas no persiguió criterios de necesidad material. Sin embargo, inesperadamente en el 2002 el regresor de NBI resultó significativo en la distribución del Fo.Fin.Des. Si este resultado es considerado como un comportamiento aislado, ya que posiblemente el Fo.Fin.Des haya funcionado como paliativo de la crisis económica del 2001 en el nivel local, se puede decir que no hay variación entre las provincias respecto de esta variable, y que las características socioeconómicas no distorsionaron la evaluación del impacto de las variables políticas sobre la distribución de transferencias discrecionales.

Conclusiones

Este artículo ha demostrado, a través del análisis empírico de los casos de Buenos Aires y Córdoba, que la asignación de transferencias discrecionales responde a la doble estrategia de construcción de coaliciones electorales y mayorías legislativas en períodos previos a las elecciones provinciales para cargos ejecutivos y legislativos. El análisis de la experiencia de 2002 y 2006 ha dado además cuenta del uso diferencial de los dos tipos de transferencias analizados en una y otra provincia para la persecución de esos fines políticos: Buenos Aires utiliza principalmente transferencias *no condicionadas*, mientras que Córdoba utiliza transferencias *condicionadas*. Sin embargo, este trabajo no ha podido comprobar que la lógica de distribución de ambos tipos de transferencias sea diferente, pues los resultados estadísticos sugieren que en las dos provincias un mismo tipo de transferencia *-no condicionada y condicionada*, respectivamente- fue utilizado para la construcción tanto de coaliciones electorales como de mayorías legislativas.

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 manera individual. Por otro lado, y en consonancia con esto, el trabajo planteó que del mismo modo en que distintos partidos políticos pueden tener estrategias políticas disímiles, un mismo partido (aquí, el PJ) puede desarrollar distintas tácticas políticas según el espacio político en que debe desempeñarse. Se propuso, entonces, la comparación de la distribución de distintos tipos de transferencias discrecionales entre dos provincias de predominio justicialista para fines políticos: la construcción de coaliciones electorales para la categoría de gobernador y de mayorías legislativas en la legislatura provincial.

Los resultados de las regresiones múltiples lineales y logístico-binarias que se ejecutaron para cada caso de estudio con el fin de testear las hipótesis planteadas en este trabajo, demostraron que en 2002 y en 2006 tanto Buenos Aires como Córdoba distribuyeron transferencias discrecionales estratégicamente para construir coaliciones electorales para la categoría de gobernador y mayorías legislativas en la legislatura provincial. Los hallazgos de este trabajo se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) Tanto Buenos Aires como Córdoba han perseguido una estrategia de construcción de coaliciones electorales beneficiando a los municipios leales, es decir aquellos que en las elecciones anteriores apoyaron al PJ y que, por lo tanto, se percibe reportan una tasa de retorno electoral más efectiva. En Buenos Aires la herramienta principal para el desarrollo de esta estrategia fue el uso de transferencias *no condicionadas* (ATP), mientras que en Córdoba se utilizaron principalmente transferencias *condicionadas* (Fo.Fin.Des).
- b) Ambas provincias distribuyeron fondos discrecionales con el fin de construir mayorías legislativas. En el caso de Buenos Aires (2002) se implementó para ello la asignación de transferencias *no condicionadas* (ATP), la cual favoreció a las secciones menos pobladas y sobrerrepresentadas, que constituyen una coalición legislativa relativamente “más barata”. En Córdoba, en cambio, se utilizaron transferencias *condicionadas*

(Fo.Fin.Des) que favorecieron a los departamentos menos poblados y subrepresentados. Este resultado puede explicarse por las características del sistema electoral mixto existente en Córdoba, que vuelve más efectiva la construcción de mayorías legislativas a través de la conquista de distritos subrepresentados antes que sobrerrepresentados.

- c) No es posible asegurar que la lógica de distribución de las transferencias *condicionadas* haya sido distinta a la de las transferencias *no condicionadas*, en tanto los resultados sugieren que en Buenos Aires los ATP (*no condicionados*) fueron distribuidos tanto para la construcción de coaliciones electorales como de mayorías legislativas, mientras que el gasto en obra pública (*condicionado*) fue utilizado sólo para el primer fin. Algo similar muestran los datos de Córdoba: el Fo.Fin.Des (*condicionado*) fue asignado con fines electorales y legislativos, pero el PAM (*no condicionado*) no persiguió ninguno de estos dos criterios.
- d) En ningún caso, con excepción de la distribución del PAM cordobés en 2006, los gobiernos provinciales asignaron fondos discrecionales discriminando a favor de los municipios con intendentes justicialistas de mayor peso político. Por el contrario, se observa una tendencia a favorecer a los intendentes de menor peso político dentro del partido –a través de transferencias *condicionadas* y *no condicionadas* en Buenos Aires, y de transferencias *condicionadas* en Córdoba. La excepcionalidad de la asignación del PAM en el 2006, que benefició a los intendentes con mayor peso político, puede explicarse por la expectativa de una elección altamente competitiva en el 2007. Esto habría inducido al PJ en el gobierno provincial a favorecer a los intendentes poderosos de su propio partido vía transferencias de libre disponibilidad, las que proporcionaban mayor margen de acción a los líderes locales para captar nuevas bases de apoyo. Este resultado es confirmado por la significancia positiva del Color Partidario en la distribución de este mismo fondo. Sólo en el 2006 la presencia del PJ en el gobierno local fue un criterio de distribución significativo en Córdoba. Del mismo modo, en Buenos Aires en el 2006 los ATP (*no condicionados*) se asignaron a favor de los municipios del mismo signo partidario que el gobernador (PJ).
- e) Inesperadamente, el criterio de las necesidades materiales (medido a través de las NBI) fue significativo en la distribución de fondos *condicionados* en Córdoba en el 2002, posiblemente porque este tipo de transferencia habría sido utilizado como paliativo a la crisis económica del 2001. Sin embargo, en el resto de los casos el indicador de las NBI no resultó significativo. De este modo, se confirma la no variación de esta variable y, por lo tanto, la posibilidad de establecer una comparación fiable entre los casos de estudio.

Una conclusión general puede extraerse de los hallazgos: la estrategia de distribución de transferencias discrecionales empleada por el partido de gobierno provincial es contingente a los factores socioeconómicos e institucionales que dan forma a los espacios de competencia en los que el partido debe desempeñarse. Ello confirma la importancia de extender el estudio de los federalismos fiscales hacia el nivel subnacional, así como de explorar en términos comparados las estrategias llevadas adelante por un mismo partido bajo distintos contextos institucionales.

Este artículo confirma resultados previamente alcanzados por la literatura sobre federalismo fiscal argentino que se ha concentrado en el nivel nacional. En primer lugar, al igual que los trabajos de Gibson y Calvo (2000) y Gibson, Calvo y Falletti (2004), entre otros, aquí se confirma en el nivel subprovincial la importancia de la desproporcionalidad territorial en la representación en las legislaturas como variable explicativa de la distribución de transferencias discrecionales. En segundo lugar, en sintonía con el trabajo

de Gibson y Calvo (2000), entiende que la construcción de mayorías legislativas y coaliciones electorales son dos estrategias que los partidos pueden perseguir en simultáneo.

Por otra parte, este trabajo pone en cuestión el énfasis teórico de algunos estudios. En primer lugar, de aquellos según los cuales la variable clave para dar cuenta de la asignación de transferencias discrecionales es el color partidario de los distintos niveles de gobierno (Gibson y Calvo, 2000; Lodola, 2005; Weitz-Shapiro, 2006). Por el contrario, este trabajo encuentra que esta variable sólo resulta significativa en la distribución de transferencias *no condicionadas* en el 2006 en ambas provincias. En segundo lugar, los hallazgos de este trabajo chocan con los estudios que sostienen que los intercambios *verticales* (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). Por el contrario, los resultados estadísticos aquí presentados sugieren que los intendentes justicialistas de menor peso político habrían recibido proporcionalmente más recursos que sus pares de mayor peso político, es decir, que aquellos que controlan bases de apoyo de mayor envergadura. Por último, los hallazgos contradicen la teoría normativa del federalismo fiscal según la cual la asignación de transferencias intergubernamentales persigue criterios de necesidad material. Aunque no se ha encontrado una relación negativa entre las condiciones socioeconómicas de los distritos subprovinciales y la distribución de fondos discrecionales, las NBI no resultan un indicador estadísticamente significativo en ninguno de los casos presentados –con excepción de la distribución del Fo.Fin.Des en 2002.

Este estudio ha avanzado sobre la poco explorada problemática del *pork-barrel* a nivel subprovincial planteando una nueva línea de investigación –para la literatura comparada de casos subnacionales– sobre los distintos usos de los diferentes tipos de transferencias discrecionales. Es necesario, ahora, continuar avanzando sobre esta misma línea de estudio. En primer lugar, comparando nuevos casos subnacionales de relaciones entre gobiernos provinciales y municipales tanto de provincias con igual color partidario como de provincias gobernadas por distintos partidos. De ese modo podrá apreciarse si existen diferencias en las estrategias de distribución de transferencias de unos partidos a otros y entre provincias con distintas características institucionales y socioeconómicas. En segundo lugar, a través de la introducción de otros tipos de transferencias de fuente provincial y nacional, para determinar si todas las transferencias discrecionales, o las transferencias con distinto nivel de discrecionalidad, tienen efectivamente los mismos usos políticos. Por último, es preciso ampliar el horizonte temporal de la investigación para poder establecer tendencias en cada caso de estudio. Solo 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, B. (1994). The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in 1989 Brazilian Presidential Election. *The American Political Science Review*, 88, 1, 95-111.
- Calvo, E. y Escolar M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Murillo, M.V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Scienc.*48, 4.
- Chhibber, P. y Kollman, K. (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, M., Mazzalay V. y Nazareno, M. (2006, octubre 5-6). Distribución de recursos provinciales entre gobiernos locales: condicionantes y consecuencias electorales. Córdoba 1999-2003”. Trabajo presentado en el VIII Seminario Nacional de la RedMuni, Viedma, Río Negro, Argentina.

- Clemente, A. y Smulovitz C., (Eds.). (2004). Descentralización, *políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars e Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina.
- Collier, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambio. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.), *La Comparación en Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza.
- Cox, G. (1999). Electoral Rules and Electoral Coordination. *Annual Reviews of Political Science*, 2, 145-61.
- Cox, G. (2007). *Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics*. Manuscrito no publicado, Yale University. Disponible en: http://www.yale-university.com/polisci/info/conferences/Elections_and_Distributions/papers/cox.pdf.
- Cox, G. y McCubbins, M. (1986). Electoral Politics as Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 42, 2, 370-389.
- Díaz-Cayeros, A. (2004). Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F. y Magaloni, B. (2006). Poverty and Vote Buying: The Politics of Social Transfers in Mexico, 1989-2006. Manuscrito no publicado, Stanford University. Disponible en: <http://www.stanford.edu/~albertod/conference/papers>.
- Dixit, A. y Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58, 4, 1132-1155.
- Elecciones y Reelectiones: El Caso de los Municipios Argentinos, 1983-1999* (sin fecha). Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Escolar, M. (2007, 6-9 noviembre). Juntos, pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras. Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Ferejohn, J. (1998). El desempeño de los funcionarios y el control electoral. En S. Saiegh y M. Tommasi (Eds.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 141-160). Buenos Aires: Eudeba.
- Filippov, M., Ordershook, P. y Shetsova, O. (2004). *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson E. y Calvo, E. (2000). Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Comparative International Development*, 35, 3.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2001). Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En E. Calvo y J.M. Abal Medina (Eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp.179-204). Buenos Aires: Eudeba.
- Gibson, E. y Suarez-Cao, J. (2007). Competition and Power in Federalized Party Systems. Working paper 1/07, Program in Comparative-Historical Social Science, Northwestern University.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (2004). Reallocation Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Giraudy, A. (2007). The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina, 1993-2002. *Latin American Research Review*, 42, 2.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, 49, 2, 267-282.
- Leiras, M. (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, S. (2001): Las transformaciones del peronismo. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levitt, S. y Poterba, J. (1999). Congressional Distributive Politics and State Economic Performance. *Public Choice*, 99, 185-216.
- Lindbeck, A. y Weibull, J. (1987). Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Journal of Public Economics*, 51, 195-209.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44, 176, 515-535.
- Mediavilla Bordalejo, M. (2005). Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la provincia de Córdoba, Argentina. *Revista de Economía y Estadística*, 43, 1: Instituto de Economía y Finanzas – Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Musgrave, R. (1959). *Public Finance*. New York: Mc Graw-Hill Book Co.
- Musgrave, R. y Musgrave P. (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: Mc Graw-Hill Book Co.
- Nazareno, M., Stokes, S. y Brusco, V. (2006). Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 46, 181, 87.
- Oates, W. (1977). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.

- Pampel, F. (2000). *Logistic Regression: A Primer*. Thousand Oaks: Sage.
- Porto, A. (2003). Turbulencia tributaria, inestabilidad de los parámetros de la coparticipación y conducta de los gobiernos locales. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Porto, A. (2004a, octubre). Finanzas públicas locales en la Argentina. Trabajo presentado en el "Meeting on Local Public Finance in Federal Countries: A Comparative Experience", Universidad de Santiago de Compostela, España. Disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar.
- Porto, A. (2004b). *Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina*. Manuscrito no publicado, Universidad de La Plata en Buenos Aires, Argentina. Disponible en: www.depeco.econo.unlp.edu.ar.
- Rodden, J. y Arretche, M. (2004). Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach. Manuscrito no publicado, Massachusetts Institute of Technology, Department of Political Science.
- Samuels, D. (2000). Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, 33, 1, 1-20.
- Samuels, D. y Snyder, R. (2001). El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial. En E. Calvo y J.M. Abal Medina (h) (Eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 25-52). Buenos Aires: Eudeba.
- Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2001). *La conducta de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos*. Manuscrito no publicado, Universidad de La Plata, Buenos Aires.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Sbatella, J. (2001, 6 de noviembre). Análisis de las transferencias provinciales a los municipios bonaerenses. Trabajo presentado en el Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, Argentina.
- Shepsle, K. (1998). Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno. En S. Saiegh y M. Tommasi (Eds.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 113-138). Buenos Aires: Eudeba.
- Skocpol, T. y Sommers, M. (1994). The Uses of Comparative History in Macro Social Inquiry. En T. Skocpol (Ed.), *Social Revolutions in the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Comparative International Development*, 36, 1, 93-110.
- Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: a Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99, 315-325.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64, 5, 416-424.
- Weitz-Shapiro, R. (2006). Partisanship and Protest: the Politics of Workfare Distribution in Argentina. *Latin American Research Review*, 41, 3, 122-147.