



Reditos Y Peligros Electorales Del Gasto Publico En La Argentina

Author(s): Marcelo Nazareno, Susan Stokes and Valeria Brusco

Source: *Desarrollo Económico*, Apr. - Jun., 2006, Vol. 46, No. 181 (Apr. - Jun., 2006), pp. 63-88

Published by: Instituto de Desarrollo Económico Y Social

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/4151101>

REFERENCES

Linked references are available on JSTOR for this article:

https://www.jstor.org/stable/4151101?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents

You may need to log in to JSTOR to access the linked references.

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Instituto de Desarrollo Económico Y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*

JSTOR

REDITOS Y PELIGROS ELECTORALES DEL GASTO PUBLICO EN LA ARGENTINA*

MARCELO NAZARENO** , SUSAN STOKES***
y VALERIA BRUSCO****

Introducción

Uno de los males más preocupantes de las democracias contemporáneas –en particular las latinoamericanas– es el uso que hacen los funcionarios de los recursos públicos, asignándolos de un modo que parece incompatible o contradictorio con el ideal democrático. Bajo la forma de clientelismo, patronazgo, nepotismo, distribución partidista y otras formas de manipulación, se acusa a los gobiernos de orientar parte de sus gastos de una manera contraria a la que se considera es la modalidad que debería regir las políticas públicas (O'Donnell, 1997).

En los últimos años, trabajos sobre diferentes países de América Latina nos han permitido aprender mucho sobre tales manipulaciones políticas. Aprendimos, por ejemplo, que el gobierno de Alberto Fujimori, en Perú, distribuyó programas anti-pobreza prioritariamente a los municipios "marginales". Es decir, donde –independientemente de su nivel de pobreza– el gobierno había recibido cerca del 50% de los votos en elecciones anteriores (Schady, 2000). Sabemos, también, que el gobierno de Carlos Salinas en México repartió fondos del Plan Nacional de Solidaridad (PRONASOL) a municipios con un electorado leal al PRI, esperando de esta forma detener el flujo de los votos hacia la oposición. No fue éste el caso del gobierno sucesor de Ernesto Zedillo, donde los criterios técnicos determinaron la distribución

* Nuestra investigación ha contado con el apoyo de la National Science Foundation (SES-0241958) y de la Fundación Guggenheim, de los Estados Unidos. Agradecemos por sus comentarios a Matthew Cleary, Federico Estévez, Jennifer Green, Germán Lodola, Rebecca Weitz-Shapiro y a los participantes en la Conferencia "Poverty, democracy and clientelism", Bellagio 2005.

** Universidad Nacional de Córdoba/Universidad Católica de Córdoba. [✉ Larrauri 3351 / Córdoba / Argentina / Tel. (0351) 4616695 / <marcelonazareno@arnet.com.ar>].

*** Yale University, Department of Political Science. [✉ PO Box 208301 / New Haven / CT 06520-8301 / USA / Tel. 203 432 6098 / <susan.stokes@yale.edu>].

**** Universidad Nacional Villa María/Universidad Católica de Córdoba/ CONICET. [✉ Barrio Tejas del Sur/Lote 15, manzana 15, casa 2 / Córdoba / Argentina / Tel-fax (0351) 4620970 / <valeribrusco@ciudad.com.ar>].

de los fondos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (Pérez Yarahuán, 2005; Magaloni, 2005). Estas dos estrategias, la marginal en la que los recursos se orientan hacia los votantes menos decididos o los distritos donde el margen de victoria o derrota es pequeño, y la leal, en la que los recursos se orientan hacia los votantes más fieles al partido y a los distritos en los que se ganó por un amplio margen, son las dos modalidades de distribución que distingue la literatura sobre el tema.

También hemos aprendido sobre la manipulación en la transferencia de los recursos públicos desde una jurisdicción mayor –el estado nacional– hacia jurisdicciones menores –estados federales o provincias–. La manipulación en este ámbito interjurisdiccional se ha vuelto crucial, tanto por la tendencia hacia la descentralización de las funciones estatales como por la creciente importancia nacional de los espacios políticos subnacionales. Esta dinámica se ha presentado en la Argentina, uno de los países más federalizados de Latinoamérica. Algunos estudiosos han señalado que el gobierno de Carlos Menem transfería recursos en una forma desmesurada hacia provincias “periféricas”, creando así una coalición en el Congreso a favor de los ajustes económicos a nivel nacional (Gibson y Calvo, 2000; ver también Calvo y Murillo, 2004; Remmer y Wibbels, 2000).

Una asunción pocas veces cuestionada es que el reparto particularista es siempre una herramienta política eficaz. En el presente trabajo identificamos circunstancias en que esta asunción es apropiada pero otras en que no lo es. La contribución central de nuestro análisis es, entonces, resaltar los *tradeoffs* y costos electorales del reparto particularista y sugerir las circunstancias en que esta estrategia de movilización será más –o menos– eficaz.

El clientelismo, el patronazgo y el reparto particularista en la Argentina han sido campos fértiles de investigación en los últimos años. Los trabajos cualitativos explican las relaciones clientelares entre el Partido Justicialista y residentes del Gran Buenos Aires (Auyero, 2000; Levitsky, 2003) y en las provincias (Alvarez, 2005; Urquiza, 2005). Entre los trabajos cuantitativos, un énfasis notable se ha puesto sobre el patronazgo practicado por los gobiernos provinciales, y la manipulación del reparto entre las provincias de recursos por parte del gobierno nacional. Calvo y Murillo (2004) investigan la distribución de recursos fiscales nacionales entre las provincias durante los gobiernos de Menem. Muestran que a mayor voto peronista en una provincia, mayores son los recursos que canaliza el gobierno nacional a esa provincia. También encuentran que el gasto en personal realizado por gobiernos provinciales peronistas genera mayores réditos electorales que el gasto hecho por gobiernos provinciales radicales. Gibson y Calvo (2000), por su parte, muestran que el gobierno nacional distribuyó en 1994 recursos de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) entre las provincias con un criterio electoral. Esta manipulación generó un incremento de los votos peronistas en las elecciones nacionales del año 1995.

Finalmente, Lodola (2005) y Weitz-Shapiro (2005) estudian las distorsiones políticas en la distribución de Planes Trabajar (ver abajo) entre las provincias argentinas. Weitz-Shapiro no encuentra efectos partidarios en las primeras fases del Plan. Sí encuentra un efecto marginal o “*swing*” en la última fase que cubre su análisis (finales del gobierno de Menem y los dos años del gobierno de De la Rúa), cuando habiendo ganado o perdido por escaso margen en una provincia, mayores son los fondos

enviados a esa jurisdicción. Lodola, por su parte, utilizando medidas distintas, encuentra distorsión partidaria durante el segundo gobierno de Menem: mientras mayor es la proporción de municipios peronistas en una provincia, mayores son los fondos del Plan Trabajar que asignó el gobierno nacional.

Nuestro estudio tiene en común con el de Calvo y Murillo el hecho de que investiga tanto la distorsión política de los recursos como los efectos electorales de esa distorsión. Pero mientras el mensaje central de su investigación es que sí hay manipulación partidaria y sí hay réditos electorales, nuestros resultados enfatizan los *tradeoffs* de tal manipulación. Otra diferencia marcada entre el presente estudio y otros trabajos cuantitativos es nuestro enfoque sobre el nivel local –el municipio–. Por un lado, simplemente estamos extendiendo al nivel local los mismos temas de investigación que han sido seguidos con datos provinciales, aprovechando una base de datos original de elaboración propia. Sin embargo, creemos que trabajar a nivel municipal profundiza nuestro entendimiento de estos procesos, ya que los recursos se distribuyen entre municipios, y es de esperar que el cálculo electoral a nivel local de quienes distribuyen los recursos tenga un peso al menos tan importante como el cálculo electoral a nivel provincial.

Nuestro análisis utiliza una base ecológica original, donde cada observación es un municipio de la Argentina. En los 1.154 municipios observados incluimos datos electorales, presupuestarios y socioeconómicos. Los municipios pertenecen a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Misiones y Santa Fe¹. En la mayoría de los casos, observamos cada municipio dos veces, en 1995 y en 1999. Sobre esta base empírica, estudiamos el uso y el efecto electoral a nivel local de dos recursos que aparecen como muy susceptibles a la manipulación: el gasto en personal municipal y el Plan Trabajar, el programa de mayor alcance que implementó el segundo gobierno de Menem para atender el problema del desempleo.

Anticipando lo esencial de nuestros hallazgos, encontramos evidencia de lo siguiente: (1) Los funcionarios argentinos, bajo ciertas condiciones, utilizan criterios discriminatorios en el reparto de bienes públicos, con el objetivo de movilizar el apoyo electoral. En el caso del Plan Trabajar, esta manipulación se intensificó notablemente cuando se acercaban elecciones. (2) La estrategia de la manipulación fue la de buscar al votante marginal antes que al seguidor leal del partido, pero con matices que explicamos más adelante. (3) Sin embargo, la manipulación particularista no siempre dio réditos electorales, y por lo pronto representa ciertos peligros. En el caso del gasto en personal, los réditos son nulos cuando no negativos. En el caso del Plan Trabajar, se verifican resultados positivos a nivel local para el peronismo y negativos para el radicalismo. (4) Aún en los casos en los que el rédito electoral de la manipulación particularista existe, los agentes políticos que deciden esta distribución no dejan completamente de lado criterios programáticos.

En cuanto al período estudiado, lo consideramos especialmente fértil por las características que asume el partido del gobierno nacional. Se trata de un partido

¹ Por falta de información, excluimos a los municipios de Catamarca excepto en los análisis de la distribución de Planes Trabajar. La selección de provincias y municipios para observar ha sido puramente determinado por el acceso a la información. Si bien los datos corresponden a sólo siete provincias, comprenden casi el 45% del total de municipios y más del 62% del total de la población del país.

que durante los años '90 pareció haberse recostado fuertemente en la manipulación particularista para compensar a sus bases electorales y premiar a sus nuevos aliados políticos en su viraje hacia posiciones neoliberales (Calvo y Murillo, 2004; Levitsky, 2003; Brusco et al., 2004). Se trata, además, de un gobierno que durante estos años enfrentó crecientes dificultades en su relación con los líderes partidarios nacionales y provinciales, particularmente en torno del proyecto de una nueva reelección presidencial, que se sostuvo hasta 1998.

El trabajo está ordenado de la siguiente manera. En la segunda sección presentamos la evidencia en torno de los efectos electorales del gasto en personal en las jurisdicciones municipales. En la tercera nos ocupamos de la distribución de fondos del Plan Trabajar y sus efectos electorales. En la cuarta sección reflexionamos sobre las implicancias teóricas y comparativas de nuestros hallazgos.

El gasto público de los gobiernos locales: lógica y consecuencias electorales

El patronazgo y el votante marginal

Investigamos primero la lógica electoral del patronazgo local. Varios trabajos sobre la Argentina operacionalizan el concepto de la manipulación política a nivel provincial como, por ejemplo, el gasto del sector público en salarios (ver, por ejemplo, Remmer y Wibbels, 2000). De modo consistente con ello, utilizamos como indicador del patronazgo el gasto de los gobiernos locales en personal como proporción del gasto total². En la Tabla 1 presentamos estadísticas descriptivas sobre el gasto en personal y sobre otras variables relevantes.

La Tabla 2 nos informa sobre el patronazgo practicado por los intendentes peronistas y radicales, en 1995 y en 1999³. Presenta regresiones donde la variable dependiente es el gasto en personal como porcentaje del gasto total (nombre de la variable: *gasto en personal*). Un posible problema con esta variable sería que el gasto en personal fuera inflexible y que un intendente no pudiera modificarlo de un año a otro. Sin embargo, la correlación entre el gasto en personal en 1994 y 1998 es de 0.58, lo que indica cierta continuidad en este gasto pero también un margen apreciable de variación. La variable *Voto ganador, elección anterior* indica el porcentaje de los votos, del total de votos válidos, que había sacado el candidato peronista (modelos 1 y 3) o radical (modelos 2 y 4) en la elección anterior: la de 1991 (en modelos 1 y 2), y la de 1995 (en modelos 3 y 4).

En los modelos 1 y 2, los coeficientes que relacionan el porcentaje de los votos para el ganador en 1991 con el patronazgo son negativos y significativos. Lo cual

² Uno podría aspirar a medidas más refinadas, que incluyan, por ejemplo, el gasto en personal temporario, contratado, etcétera; sin embargo, tal información no se reporta en los presupuestos municipales. A su vez, estos presupuestos deben obtenerse en cada administración provincial ya que no existe una base centralizada de los mismos.

³ Como la variable dependiente es un porcentaje (del presupuesto total que se gasta en personal), viola el supuesto de la regresión OLS que la variable dependiente puede (teóricamente) tomar cualquier valor desde menos a más infinito. Sin embargo, en los datos de presupuesto observados aquí, el grueso de los porcentajes se encuentran entre 30% y 60%, sin ningún sesgo hacia los extremos (0% o 100%). En tales circunstancias, OLS es una técnica de estimación apropiada.

TABLA 1
Estadísticas descriptivas de los municipios considerados

Variables	Año 1995					Año 1999				
	Min	Max	Media	Des.St	Observ.	Min.	Max.	Media	Des.St.	Observ.
NBI %	0.74	86.92	17.14	10.40	1085	0.25	86.92	17.20	10.78	1082
Población	18	1201614	17309	78844.8	1080	12	1256747	18961.5	82310	1083
Gasto (a)	6.49	29060	546	1069	938	4.42	5301	540	512	755
Personal (b)	0.11	84.35	38.9	15.89	936	1.45	98.88	40.34	14.13	759
Trabajar (c)						0.19	2333	52.78	171	753
Lag Trabajar (d)						0.04	2210	54.46	148	814
PJ gasto (e)	28.1	29059.8	508.2	1567.5	368	4.42	3810.8	491	445.6	340
PJ personal (f)	4.36	80.53	43.5	12.6	368	6.23	98.88	42	14.4	341
PJ Trabajar (g)						0.19	2167	56.6	185	388
UCR gasto (h)	6.49	3502.5	476.7	423	322	45.68	3573.6	517	450	271
UCR personal (i)	5.87	84.35	43	12.8	322	5.40	78.85	39.5	13	271
UCR Trabajar (j)						0.20	2333	40	162.3	240
PJ voto %	0.06	100	46	15.36	910	5.03	98.46	45	16.68	935
UCR voto %	1.7	99.6	42	16.2	889	3.5	96.1	43	17.78	907

- (a) Gasto total del presupuesto municipal por habitante el año previo (1994-1998).
 (b) Gasto total en personal como porcentaje del gasto total el año previo (1994-1998).
 (c) Monto por habitante correspondiente al Plan Trabajar recibido el año 1998, considerando sólo los municipios que recibieron montos mayores que cero.
 (d) Monto por habitante correspondiente al Plan Trabajar recibido el año 1997, considerando sólo los municipios que recibieron montos mayores que cero.
 (e) Gasto total del presupuesto municipal por habitante el año previo (1994-1998) en los municipios con intendente peronista.
 (f) Gasto total en personal como porcentaje del gasto total el año previo (1994-1998) en los municipios con intendente peronista.
 (g) Monto por habitante correspondiente al Plan Trabajar recibido el año 1998, considerando sólo los municipios con intendentes peronistas.
 (h) Gasto total del presupuesto municipal por habitante el año previo (1994-1998) en los municipios con intendente radical.
 (i) Gasto total en personal como porcentaje del gasto total el año previo (1994-1998) en los municipios con intendente radical.
 (j) Monto por habitante correspondiente al Plan Trabajar recibido el año 1998, considerando sólo los municipios con intendente radical.

significa que mientras menos votos para el candidato ganador en 1991, más gastaba éste en personal, fuera peronista o radical, antes de las elecciones en 1995.⁴

En 1999 la situación es diferente. Mientras los resultados en las elecciones anteriores (1995) no afectan al gasto peronista ni radical, entre los radicales mientras

⁴ Algunas aclaraciones sobre las técnicas econométricas utilizadas. Es común en los estudios en los que se observa la misma unidad múltiples veces en distintos momentos del tiempo, juntar estos datos en un solo panel, corrigiendo por la no independencia de las observaciones. Esta corrección se realiza por medio de estimaciones de errores estándar "panel-corrected" (ver Beck y Katz, 1995). Como nos interesan, aquí y en adelante, las dinámicas en el tiempo –sobre todo, los diferentes usos políticos de los recursos en momentos más próximos y más lejanos a las elecciones–, hemos optado en cambio por analizar separadamente los datos correspondien-

TABLA 2
Análisis de regresión (OLS) del gasto en personal como porcentaje del total del gasto, por intendentes peronistas y radicales, 1995 y 1999

Modelo	1995		1999	
	1	2	3	4
Variable	Intendentes peronistas	Intendentes radicales	Intendentes peronistas	Intendentes radicales
Voto ganador, elección anterior	-0.22 (0.11)	-0.27 (0.11)	0.047 (0.11)	-0.01 (0.13)
Margen elección anterior	0.01 (0.04)	0.04 (0.04)	-0.04 (0.06)	0.04 (0.08)
Margen elección actual	-0.02 (0.03)	-0.04 (0.04)	-0.03 (0.04)	-0.10 (0.04)
NBI	0.03 (0.08)	0.17 (0.10)	-0.34 (0.07)	-0.11 (0.08)
Población (log)	1.20 (0.50)	0.34 (0.58)	2.74 (0.48)	1.84 (0.54)
Buenos Aires	2.18 (2.71)	4.91 (2.41)	0.17 (2.61)	-1.12 (3.82)
La Pampa	7.14 (2.81)	9.39 (3.40)	-3.57 (2.35)	0.55 (3.20)
Misiones	12.17 (2.85)	6.75 (3.12)	18.06 (2.67)	2.97 (3.28)
Santa Fe	-12.08 (6.22)	-17.79 (6.10)	-0.02 (1.97)	-1.64 (1.99)
Chubut	-10.04 (4.86)	-3.07 (4.10)	-4.72 (4.46)	-6.14 (4.65)
Constante	42.63 (7.60)	51.31 (8.09)	23.86 (6.29)	30.53 (7.21)
R-cuadrado ajustado	0.1750	0.1484	0.3313	0.0944
Número de observaciones	341	293	332	251

Nota: Aquí y en las tablas que siguen, las cifras son coeficientes y los números entre paréntesis corresponden a los errores estándar. Los coeficientes en **negrita** son significativos al nivel de 95% o más.

Explicación de variables:

- Voto ganador, elección anterior: porcentaje del voto para el candidato ganador en las elecciones anteriores (las de 1991 en los modelos 1 y 2; las de 1995 en los modelos 3 y 4).
- Margen elección anterior: diferencia entre el porcentaje del voto para el candidato ganador y el segundo en las elecciones anteriores.
- Margen elección actual: diferencia entre el porcentaje del voto para el candidato ganador y el segundo en las elecciones del mismo año (las de 1995 en modelos 1 y 2; las de 1999 en modelos 3 y 4).
- Buenos Aires, La Pampa, Misiones, Santa Fe, y Chubut: variables dummy que valen 1 en el caso de que el municipio se ubique en esa provincia y 0 en una provincia diferente.
- Para las otras variables, ver notas a la Tabla 1.

menor el margen de la elección por venir (1999), mayor el gasto en personal. Esto se ve en el modelo 4, donde el coeficiente de la variable *margen elección actual* es significativo y negativo. Es decir que los intendentes radicales usaron predicciones sobre los resultados de elecciones futuras, en vez de los resultados de las elecciones pasadas, para orientar sus estrategias. Esta diferencia entre una tendencia "retrospectiva" de la asignación del gasto para las elecciones de 1995 y una tendencia "prospectiva" en el año 1999, podría explicarse por el contexto electoral nacional en esos años. Es probable que situaciones de alta incertidumbre induzcan a mirar hacia atrás, mientras que situaciones de baja incertidumbre producen acciones basadas en previsiones sobre el futuro. Así, mientras en 1995 se daba una situación de relativa incertidumbre sobre los resultados electorales nacionales (con el consiguiente previsible impacto sobre los resultados locales), la derrota del Partido Justicialista en 1999 era percibida como altamente probable.

Cuando analizamos los determinantes no del *nivel absoluto* del gasto sino el *cambio* del gasto de 1995 a 1999, los resultados varían⁵. En este caso ni el voto anterior ni los márgenes anteriores o actuales influyen en el cambio del gasto en empleo público por los radicales, mientras ahora el margen actual sí afecta el cambio del gasto por los peronistas: mientras más competitiva la elección que viene, más los intendentes peronistas aumentan el gasto en empleo público.

A pesar de sus diferencias, estos resultados nos llevan a descartar la hipótesis del votante leal: ninguno de los dos partidos tradicionales premiaban a este tipo de votante; no intensificaron el patronazgo en los lugares en que habían recibido un respaldo amplio de la población⁶. Su comportamiento sugiere, más bien, una estrategia de canalizar el patronazgo hacia votantes marginales, sobre todo en el caso de los intendentes peronistas.

Gasto público y votos

Cuando un gobierno local recurre al patronazgo, ¿qué impacto tiene esa práctica en el voto oficialista local en las elecciones siguientes? A primera vista, la respuesta pareciera ser nulo o hasta negativo. En la Tabla 3, los primeros dos modelos

tes a 1995 y 1999. Una desventaja de tal procedimiento es la pérdida de observaciones. Sin embargo, dado que el número de observaciones correspondientes a cada año es grande comparado con los parámetros que estimamos, no nos enfrentamos a una escasez de grados de libertad. El lector notará que las observaciones no son independientes también en el sentido de que vienen en grupos por provincia. Para estimar el efecto sobre cada municipio, el hecho de que éste pertenezca a una u otra provincia, hemos incluido variables *dummy* correspondientes a cada provincia (siempre menos una, la "provincia base"). Por ejemplo, en la Tabla 2, la provincia excluida –la base– es Córdoba. Los coeficientes correspondientes a las otras provincias nos indican el efecto sobre un municipio de ubicarse en esa provincia comparada con el caso de que se ubicara en Córdoba. Para asegurar que no había efectos de interacción –por ejemplo, que el efecto de la afiliación partidaria de los intendentes sobre su nivel de gasto no sea distinto entre un intendente de Buenos Aires y otro de Córdoba– hemos analizado modelos adicionales con variables de interacción, cruzando *PJ*, *NBI*, *Población*, y los márgenes de victoria electoral con cada variable provincial. Por razones de espacio, no incluimos estos modelos aquí. En la gran mayoría de los casos no hubo un efecto de la interacción, lo cual nos da confianza de la no existencia de sesgos al reunir las observaciones de todas las provincias en una sola base.

⁵ Por razones de espacio, no presentamos los resultados de los modelos de la diferencia en el gasto.

⁶ Siguiendo a la mayoría de los trabajos sobre el tema, inferimos que las *jurisdicciones* donde un partido recibe muchos votos son lugares de mayor concentración de *votantes* leales, y que las jurisdicciones donde el partido –a pesar de ganar– recibe relativamente pocos votos son lugares de mayor concentración de votantes marginales. De hecho, el supuesto es que los mismos partidos políticos hacen tal inferencia y, por lo pronto, la estrategia de gastar más cuando la elección pasada ha sido reñida es un intento de ganar a votantes individuales marginales.

TABLA 3
Análisis de regresión (OLS) del voto peronista y radical local, 1995 y 1999

Modelo	1 9 9 5		1 9 9 9	
	1	2	3	4
Variable	Intendente peronista	Intendente radical	Intendente peronista	Intendente radical
Gasto en personal	-0.08 (0.07)	-0.08 (0.07)	-0.10 (0.06)	-0.16 (0.07)
Gasto per cápita	-0.00 (0.00)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)
Voto por ganador, elección anterior	0.37 (0.12)	0.43 (0.11)	0.31 (0.06)	0.34 (0.08)
NBI	0.23 (0.1009)	0.11 (0.11)	0.13 (0.07)	-0.12 (0.09)
Población (log)	-0.63 (0.64)	0.19 (0.68)	-1.93 (0.52)	-1.51 (0.64)
Buenos Aires	1.08 (3.32)	2.73 (2.66)	2.89 (2.59)	13.81 (3.98)
La Pampa	0.39 (3.53)	9.29 (3.81)	2.31 (2.40)	5.09 (3.34)
Misiones	3.57 (3.67)	5.91 (3.81)	16.87 (2.82)	6.97 (3.46)
Santa Fe	24.47 (6.97)	32.91 (6.22)	12.09 (1.93)	7.10 (2.26)
Chubut	-6.26 (6.08)	2.66 (4.46)	-3.00 (4.51)	-4.35 (5.44)
Constante	36.39 (9.67)	22.28 (9.97)	46.36 (6.13)	49.19 (8.17)
R-cuadrado ajustado	0.1406	0.1508	0.4151	0.1866
Número de observaciones	339	292	330	237

Explicación de variables: ver notas a la Tabla 1.

analizan el impacto del gasto en personal en 1994 (entre otros factores) en el voto por el candidato peronista (modelo 1) y radical (modelo 2) en las elecciones locales de 1995. Los modelos 3 y 4 repiten este análisis, ahora viendo el impacto del gasto en 1998 sobre el voto en 1999 (peronista en el modelo 3, radical en el modelo 4). La variable *Gasto en personal* mide ese gasto como porcentaje del total del presupuesto en el año anterior a las elecciones. Tomando en cuenta que algunos municipios pobres tendrán que gastar relativamente mucho en personal, porque no se puede eliminar esta categoría del gasto por completo, hemos incluido el gasto total per cápita como índice de la prosperidad de cada municipio. Con el fin de controlar los determinantes estructurales del voto peronista y radical, introdujimos los votos obtenidos en la elección anterior por cada partido.

Se ve que los coeficientes que relacionan *Gasto en personal* con el porcentaje de votos que obtuvo el candidato peronista, tanto en 1995 como en 1999 (modelos 1 y 3), tienen signos negativos, aunque no alcanzan el nivel de significación estadís-

tica. Es decir, el gasto en personal por el intendente peronista que sale del poder no pareciera ayudar electoralmente al que intenta entrar y, si tiene un impacto, sería el de *reducir* su porcentaje de votos. Los modelos 2 y 4 parecen indicar que el gasto en personal no ayudó al candidato radical, y en 1999 lo *perjudicó*.

Sin embargo, nos enfrentamos a un posible problema de endogeneidad. Imagínese que un intendente radical, viendo la situación desde 1998, anticipa que las elecciones de 1999 van a ser reñidas. Ese intendente decide intensificar el patronazgo en el tiempo que le queda, justamente para mejorar el voto radical. En este caso, no es que el alto gasto en personal baja el voto radical, sino al revés: un nivel bajo en los votos radicales (o la anticipación de él) aumenta el gasto. De haber ignorado ese nivel bajo de votos que su partido iba a recibir y no haber aumentado el gasto, en este caso hipotético el voto radical hubiera sido todavía menor.

En términos estadísticos, la anticipación del bajo voto sería una *variable omitida* en el análisis del voto. Esa variable omitida estaría correlacionada tanto con el gasto en personal como con el término de error en la ecuación del voto, produciendo un sesgo en la estimación del impacto del gasto en el voto. La dirección del sesgo sería negativa, de tal forma que un impacto positivo del gasto en el voto aparecería como un impacto nulo o hasta negativo.

La estrategia indicada para enfrentarse a esta posible endogeneidad es utilizar una variable instrumental: una variable correlacionada con la variable endógena (en este caso, el gasto en personal en 1998) pero que no debería tener un impacto causal sobre la variable dependiente (el voto en 1999). En un contexto parecido, Green y Krasno (1988) estudian el impacto del gasto de campaña sobre el voto por los diputados nacionales estadounidenses en 1978, y tienen que preocuparse por la posibilidad de que los *incumbents* que perciben una amenaza electoral gasten más. Si fuera así, el gasto sería endógeno al riesgo de perder. Green y Krasno utilizan como variable instrumental el gasto en una campaña anterior, la de 1976, razonando que están correlacionados los gastos de los dos años (cada *incumbent* tiene cierta disposición al gasto) pero que el gasto en 1976 no habrá afectado el voto en 1978 (ver también Levitt y Snyder, 1997). De un modo similar, nosotros utilizamos como instrumento el gasto en personal de los intendentes radicales en 1994, que está correlacionado con el gasto radical en 1998 (coeficiente de correlación = 0.58) pero que, lógicamente, no debería tener una relación con el voto cinco años (y dos elecciones) después, en 1999.

Como carecemos de datos sobre el gasto en 1990 (que serviría como variable instrumental del gasto en 1994 para el análisis electoral de 1995), nos restringimos a las elecciones de 1999. La Tabla 4 repite los resultados OLS en la columna 1 (que corresponde a los municipios peronistas) y 3 (los radicales). Los modelos 2 y 4 consideran la posible endogeneidad del gasto, de los peronistas y radicales, respectivamente. Son dos los mensajes centrales de estas estimaciones. Primero, si existe endogeneidad: el gasto en 1998 fue, en parte, producto del voto anticipado en 1999. Los coeficientes que relacionan el gasto en personal con el voto cambian entre los modelos OLS y los que utilizan variables instrumentales⁷. El efecto del gasto peronista

⁷ Se calcula la significación estadística de la diferencia con una prueba Hausman. La prueba Hausman produce una estadística chi de 6.6 en la comparación de los coeficientes del gasto en personal de los peronistas, lo cual, con un grado de libertad, da una probabilidad de $p < .02$. En la comparación de los coeficientes del gasto en personal de los radicales, la estadística chi es 3.5, $0.1 > p > 0.05$.

TABLA 4
Análisis del voto 1999, OLS y con variable instrumental

Modelo	Peronistas		Radicales	
	1	2	3	4
Variable	OLS	Instrumento	OLS	Instrumento
Gasto en personal	-0.10 (0.06)	0.24 (0.14)	-0.16 (0.07)	-0.38 (0.13)
Gasto per cápita	-0.001 (0.002)	0.002 (0.002)	-0.001 (0.002)	-0.003 (0.002)
Voto por ganador, elección anterior	0.31 (0.06)	0.31 (0.07)	0.34 (0.08)	0.34 (0.08)
NBI	0.13 (0.07)	0.26 (0.09)	-0.12 (0.09)	-0.19 (0.09)
Población (log)	-1.93 (0.52)	-2.58 (0.67)	-1.51 (0.64)	-1.38 (0.67)
Buenos Aires	2.89 (2.59)	3.51 (2.94)	13.81 (3.98)	13.27 (4.06)
La Pampa	2.31 (2.40)	4.98 (3.26)	5.09 (3.34)	6.06 (3.81)
Misiones	16.87 (2.82)	13.30 (3.62)	6.97 (3.46)	7.26 (3.62)
Santa Fe	12.09 (1.93)	13.47 (2.25)	7.10 (2.26)	5.57 (2.43)
Chubut	-3.00 (4.51)	-1.98 (4.92)	-4.35 (5.44)	-7.31 (5.72)
Constante	46.36 (6.13)	33.05 (8.27)	49.19 (8.17)	59.85 (9.55)
R-cuadrado ajustado	0.4151	0.3281	0.1866	0.1649
Número de observaciones	330	292	237	217

Explicación de variables: ver notas a la Tabla 1.

sigue siendo nulo, aunque cambia el signo de negativo a positivo. Sin embargo –y éste es el segundo mensaje de estas estimaciones–, aún tomando en cuenta la endogeneidad del gasto radical en 1998, ese gasto sigue reduciendo el voto radical en 1999.

El efecto sustantivo del patronazgo en reducir el voto radical es sustancial. Asumamos un intendente radical hipotético de Chubut, por ejemplo, y mantengamos todas las variables explicativas en su valor promedio. El gasto en personal de intendentes radicales en Chubut en 1998 varió entre el 10 y el 60%, con un promedio de 34% del presupuesto total. El intendente radical que gastó el mínimo podría esperar captar el 48% del voto. Si el gasto subió al promedio (34%), su voto bajaría al 39%; si subió al máximo (60% del presupuesto), el voto bajaría al 29%.

En suma, hemos visto que, al nivel local, los dos partidos tradicionales argentinos en los años 1990 recurrieron al patronazgo con mayor intensidad en los lugares donde habían ganado las elecciones anteriores (1995), o donde iban a ganar las próximas (1999) con poco margen. Es decir, su estrategia fue usar el gasto particu-

larista para intentar atraer al votante marginal. En cambio, ni el partido oficial local que se sentía muy seguro de ganar, ni el que veía las elecciones como causa perdida, gastaba en personal con la misma urgencia.

Pero esta estrategia no rindió muchos frutos y trajo consigo ciertos costos. Los votantes muchas veces no respondieron al patronazgo con mayor apoyo electoral, y a veces el patronazgo tuvo el efecto contrario de bajar los porcentajes de votos para el partido oficialista. En la *Discusión*, al final de este artículo, volvemos a considerar este resultado ofreciendo algunas explicaciones tentativas sobre este punto. Pero primero contrastaremos el efecto electoral del patronazgo con el de un gasto particularista de otro tipo: un programa temporal de ayuda a los desocupados.

El Plan Trabajar

Objetivos y modalidad de implementación

La Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) inició en 1993 el primer programa de empleo en la Argentina. Durante 1996, el gobierno nacional ejecutó el primer Programa Trabajar (I) al que accedieron 110.000 beneficiarios en todo el país. Con modificaciones de diseño y con financiación del Fondo Nacional de Empleo y de préstamos internacionales (del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID), desde mayo 1997 a mayo de 1998, el Trabajar II alcanzó a más del doble de beneficiarios (350.000). Desde agosto de 1998 hasta el año 2001, el gobierno ejecutó el Trabajar III, el cual, según un documento del MTSS, obedeció a definiciones más precisas de pobreza y desempleo⁸.

El programa destinó, en promedio, 130 millones de pesos por año para cubrir a cerca del 20% de los desempleados. El plan se dirigía a desocupados sin cobertura social, entregándoles una retribución no remunerativa mensual de 200 pesos por un plazo de seis meses (con posibilidades limitadas de renovación) a cambio de la realización de tareas comunitarias (pequeñas obras públicas en el municipio o servicios como limpieza y tareas de maestranza). Los municipios u organizaciones no gubernamentales a cargo de la ejecución de los proyectos de infraestructura proveían los materiales y contrataban a los trabajadores calificados (Lodola, 2005).

Cada provincia tenía asignado un máximo de recursos al que podía acceder, basado en un indicador objetivo, el porcentaje de población con NBI. Si todas las provincias agotaban los recursos asignados en función de este indicador, las provincias más pobres recibirían, proporcionalmente a la población, una mayor cantidad de recursos que las provincias más prósperas. La decisión final era de los delegados del MTSS en las Gerencias de Empleo, generalmente ubicadas en las capitales pro-

⁸ Se establece como la población objetivo a: trabajadores/as desocupados/as en situación de pobreza, tanto urbanos como rurales, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo. En función de las estimaciones realizadas, la población objetivo alcanzaba a 1.357.995 personas a nivel nacional.

Ha sido calculada a través de una metodología compuesta por múltiples etapas, que incluyen tres grandes pasos: 1°) Estimación de la población desocupada a nivel urbano; 2°) Estimación de la población desocupada a nivel urbano en situación de pobreza; 3°) Estimación de la población rural con necesidades básicas insatisfechas.

vinciales pero que dependían directamente del gobierno nacional. En sus manos quedaba la suerte de los diferentes proyectos. Aunque los beneficiarios del Trabajar I correspondieron, en términos generales, a su población meta (Novakosky, 1998), existió cierta informalidad en los mecanismos de convocatoria, y los organismos de ejecución (municipios, ONGs, sindicatos) reclutaron como beneficiarios a las personas más allegadas o con las que tenían ciertos vínculos previos⁹.

La discrecionalidad del plan era posible a nivel individual, cuando el intendente o un líder sindical, o un dirigente de una ONG, confeccionaba la lista de personas de un proyecto. No tenemos elementos para explorar la existencia y los efectos de este tipo de discrecionalidad.

Pero ésta era también posible a nivel agregado cuando el gerente, el ministerio o la provincia seleccionaban los proyectos a financiar. Si bien se suponía que el orden de prioridades de los proyectos correspondía a criterios técnicos, los mecanismos formales de control y apelación de las decisiones no eran precisos. Finalmente, el gobierno nacional, en la sede de la Secretaría de Empleo, podía no aprobar un proyecto, aún cuando los delegados del MTSS lo hubieran aceptado. De este modo, el Plan Trabajar ofrecía un margen relativamente amplio, si bien no ilimitado, de distribución discrecional entre jurisdicciones locales.

En lo que sigue del apartado trataremos de mostrar evidencia sobre la existencia de una asignación discrecional en este nivel, los criterios que la guiaron y los efectos electorales de la misma.

La manipulación del Plan Trabajar

Analizamos en esta sección el efecto del signo del partido político del intendente sobre la cantidad de fondos del Plan Trabajar que el gobierno nacional canalizaba a su municipio. Los datos del Plan Trabajar que analizamos corresponden a los montos girados a los municipios en 1998 y 1999, según los datos suministrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación¹⁰. Las provincias incluidas son las mismas que las usadas en el estudio del gasto en personal, a las que agregamos la provincia de Catamarca (por accesibilidad de datos). En la Tabla 5 las variables dependientes son el monto por habitante del Plan que recibieron los municipios en 1998, el tercer año del programa (modelos 1 y 3) y, en 1999, el cuarto año y un año electoral (modelos 2 y 4)¹¹. La variable independiente clave de los modelos 1 y 2 es la dicotómica *Intendente PJ*, cuyo valor es 1 si el intendente era peronista en el momento de la elección y 0 en caso contrario. La variable clave de los modelos 3 y 4, de igual manera, es *Intendente UCR*.

⁹ Las entrevistas realizadas (con una funcionaria del Banco Mundial, con una especialista en planes de empleo del MTSS y con un empleado del MTSS en la administración del Plan) nos indican el procedimiento *ad hoc* a que nos referimos.

¹⁰ Estos años corresponden al año previo y al mismo año de las elecciones locales. Una excepción a esto lo constituye una considerable cantidad de localidades de la provincia de Córdoba, donde las elecciones se realizaron a fines de 1998. En estos casos, los montos considerados corresponden a 1997 y 1998.

¹¹ El número de observaciones en los análisis reportados en las Tablas 3 y 4 son mayores que en los análisis en Tablas 1 y 2. La relativa falta de datos sobre presupuestos locales –en la Argentina no existe ningún reglamento que haga público los presupuestos locales– reduce las observaciones en las primeras tablas; el acceso a los datos del Plan Trabajar fue mucho mayor.

TABLA 5
Análisis de regresión (OLS) de la distribución de Plan Trabajar, en 1998 y 1999

Modelo	1	2		3	4
Variable	1998	1999	Variable	1998	1999
Intendente PJ	0.56 (10.44)	30.46 (12.66)	Intendente UCR	16.03 (10.74)	-31.98 (12.74)
Voto PJ en elección anterior	-0.12 (0.50)	0.72 (0.61)	Voto UCR en elección anterior	-1.84 (0.41)	0.01 (0.49)
Margen anterior PJ	0.64 (0.34)	-0.73 (0.41)	Margen anterior UCR	0.01 (0.00)	-0.00 (0.01)
NBI	1.27 (0.41)	2.02 (0.49)	NBI	1.01 (0.42)	1.92 (0.49)
Población (log)	-16.29 (2.70)	-22.15 (3.26)	Población (log)	-18.95 (2.81)	-22.96 (3.33)
Buenos Aires	21.14 (15.05)	18.18 (18.18)	Buenos Aires	20.09 (15.59)	20.16 (18.52)
La Pampa	-26.76 (15.32)	-62.76 (18.49)	La Pampa	-28.08 (16.49)	-61.53 (19.56)
Misiones	-14.73 (17.73)	-41.43 (21.42)	Misiones	-1.45 (18.04)	-35.75 (21.41)
Santa Fe	5.62 (9.93)	-38.67 (11.98)	Santa Fe	19.91 (10.08)	-35.27 (11.96)
Chubut	-8.05 (24.57)	74.08 (29.64)	Chubut	-4.36 (26.16)	69.53 (31.04)
Catamarca	-24.89 (22.07)	-63.36 (26.61)	Catamarca	-12.65 (22.68)	-54.87 (26.92)
Constante	140.48 (29.61)	154.02 (35.79)	Constante	230.29 (29.78)	215.19 (35.33)
R-cuadrado ajustado	0.0854	0.1185	R-cuadrado ajustado	0.0945	0.1129
Nº de observaciones	925	923	Nº de observaciones	903	901

Explicación de variables:

- **Intendente PJ/UCR:** variables dummy que valen 1 si el intendente del municipio es del PJ (UCR) y 0 en el caso contrario.
- **Voto PJ (UCR) en elección anterior:** porcentaje del total de votos para el candidato del PJ (UCR) en las elecciones anteriores (las de 1991 en los modelos 1 y 2; las de 1995 en los modelos 3 y 4).
- **Margen anterior PJ (UCR):** diferencia entre el porcentaje del voto para el candidato del PJ (UCR) ganador y el segundo en las elecciones anteriores.
- Para las demás variables, ver la nota a la Tabla 1.

Como puede verse, en el modelo 1 el coeficiente de *Intendente PJ* no es significativo. Los planes Trabajar distribuidos en 1998 no parecen haber estado sometidos a una manipulación partidaria; los intendentes oficialistas no recibieron una cantidad significativamente mayor con relación a los intendentes no oficialistas. Tampoco la provincia a la que pertenecen los municipios incidió significativamente en los montos por habitante que recibieron los municipios. Este resultado constituye evidencia de que no hay discriminación por el signo político de los gobiernos provinciales¹².

¹² Los coeficientes asociados con las *dummies* provinciales indican la diferencia entre el monto de planes Trabajar que se repartía en los municipios de cada provincia, comparada con Córdoba, la provincia base (exclui-

Por otra parte, se destaca en el modelo relacionado con 1998 la significación estadística y el valor positivo del coeficiente de la variable Necesidades Básicas Insatisfechas (*NBI*), que mide el porcentaje de la población viviendo en ese nivel de pobreza. Esto indica una orientación programática en la distribución del recurso: privilegiar los municipios más necesitados. La otra variable estadísticamente significativa es *Población (log)*, cuyo signo negativo indica una preferencia en la distribución por los municipios más pequeños, a pesar de que, por los mecanismos formales establecidos para la distribución, éstos son los que menos posibilidades tenían de acceder al beneficio¹³. De nuevo encontramos evidencia de una orientación programática o técnica de la distribución en 1998: los municipios más pequeños son los que normalmente tienen menos recursos (económicos, institucionales y de gestión) para desarrollar paliativos frente a la desocupación, al tiempo que, por la menor diversificación de sus economías, son los que más sufren sus efectos.

Este panorama programático en la distribución del programa en 1998 se modificó dramáticamente cuando pasamos a 1999, un año electoral. Como puede verse en la Tabla 5, modelo 2, el coeficiente de la variable *Intendente PJ* es positivo y significativo. Esto es, que el intendente fuera peronista implicaba una clara ventaja en términos de los recursos recibidos con relación a ser de otro partido. El modelo 4 de Tabla 5 indica que no se trató simplemente de una discriminación a favor de municipios peronistas, sino en contra de municipios radicales: el coeficiente de la variable *Intendente UCR* es significativo y negativo¹⁴.

Nuestras simulaciones muestran que un intendente "típico", de ser peronista, hubiera recibido 68 pesos per cápita en planes Trabajar en 1999, mientras un intendente de un municipio idéntico, pero radical, hubiera recibido sólo 34 pesos¹⁵. A su vez, percibimos cierta tendencia a priorizar a los municipios donde el PJ había ganado por pocos votos en la elección municipal anterior (aunque el coeficiente de la variable *Margen anterior PJ* no alcanza, sólo por poco, los niveles convencionales de significación estadística)¹⁶.

da del análisis). En el primer modelo, el coeficiente más grande es el de Buenos Aires (21.14) y el más chico es el de La Pampa (-26.76). En simulaciones, encontramos que el monto del Plan Trabajar que podría esperar recibir un municipio típico de Buenos Aires no es significativamente mayor (al nivel de confianza de 95%) que el que recibiría un municipio idéntico pero ubicado en La Pampa, lo cual indica que ninguna de las diferencias entre provincias en el modelo 1 son estadísticamente significativas.

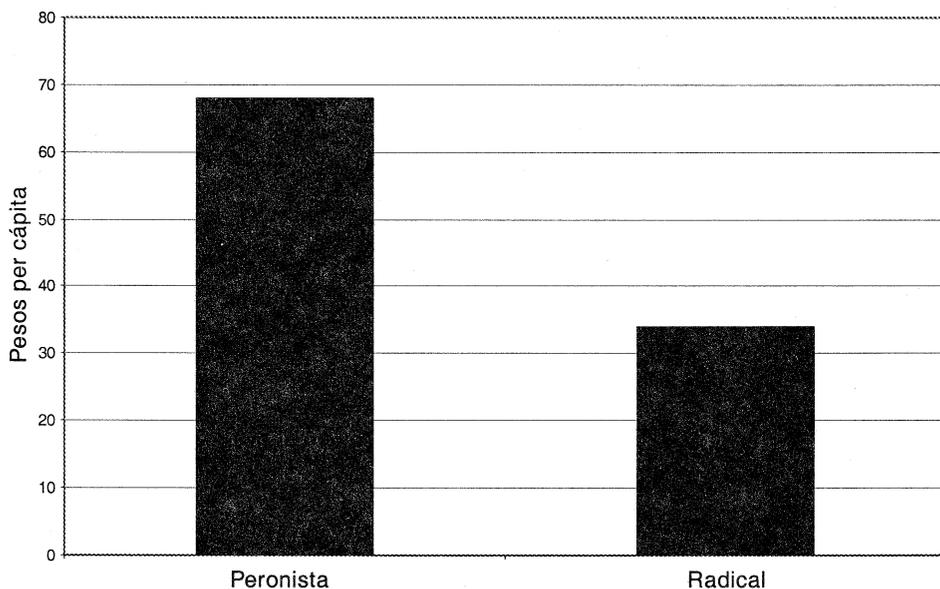
¹³ La menor posibilidad de los municipios pequeños de acceder a los beneficios del plan fue destacada por una funcionaria del Banco Mundial en una entrevista realizada en mayo de 2005.

¹⁴ Las variables *dummies* PJ y UCR son altamente (negativamente) correlacionadas; para evitar problemas de multicolinealidad, no las hemos incluido en las mismas estimaciones.

¹⁵ Las simulaciones fueron realizadas con el programa *Clarify*. *Clarify* elabora simulaciones de parámetros de modelos estadísticos desde su distribución de muestras y luego convierte estos parámetros simulados a los valores esperados, dando así valores hipotéticos de variables explicativas (ver Tomz, Wittenberg y King, 2001). El software de *Clarify* y la documentación están disponibles en el sitio de internet de Gary King en <http://gking.harvard.edu>. Para ejecutar la simulación hemos asumido un municipio de Córdoba con votos anteriores, *NBI* y población en sus niveles promedios. Los intervalos de confianza correspondientes al monto esperado en el municipio peronista son de 47 a 88 pesos y los del municipio radical de 12 a 55 pesos.

¹⁶ Nuestros resultados coinciden con los de Lodola (2005) y Weitz-Shapiro (2005) en el hallazgo de sesgos partidarios en la asignación de estos recursos. No obstante, mientras que con Weitz-Shapiro coincidimos en sostener la hipótesis marginal, diferimos con ella en los periodos en los que la manipulación partidaria se efectiviza. Por otra parte, mientras que con Lodola diferimos en que él apoya la hipótesis leal, coincidimos en que el final del periodo menemista muestra un sesgo partidario en la asignación. Seguramente buena parte de las diferencias se

FIGURA 1
Simulación de fondos Plan Trabajar asignados a municipios,
por signo político, 1999



Nota: Las simulaciones *Clarify* suponen un municipio en Córdoba; las demás variables toman sus niveles promedios para la muestra.

A diferencia de 1998, en 1999 se perfilaron claras prioridades provinciales en la distribución de planes Trabajar. Controlando por otros factores (como la cantidad de habitantes con NBI en cada municipio), los municipios ubicados en las provincias de Chubut, Buenos Aires y Córdoba fueron claramente preferidos, recibiendo entre 3 y 35 veces más fondos de Plan Trabajar que Santa Fe, Misiones, La Pampa y Catamarca. Como puede verse en los modelos 2 y 4 de la Tabla 5, este efecto es independiente del signo político de los intendentes, ya que afecta tanto a los intendentes peronistas como radicales.

Carecemos de información para explicar cuál ha sido la estrategia detrás de estas prioridades provinciales. Lo notable es que un programa social que, en su inicio, no favorecía a una provincia o región sobre otra (y que, según sus criterios técnicos, no tenía por qué favorecerlas), más tarde –en plena campaña electoral– adquiere fuertes desigualdades regionales.

No obstante las manipulaciones políticas del Plan Trabajar en 1999, los modelos 2 y 4 de la Tabla 5 muestran que los criterios programáticos seguían incidiendo

explican por divergencias metodológicas, en relación a lo cual volvemos a remarcar la importancia de considerar el ámbito local como unidad de análisis en el estudio de los determinantes políticos de recursos dirigidos a estos ámbitos.

significativamente sobre la asignación de recursos entre los diferentes municipios. De este modo, un municipio con intendente radical podía compensar la desventaja que representaba su afiliación partidaria, siempre y cuando alcanzara una proporción suficientemente alta de población con NBI. Para dar un ejemplo hipotético, una localidad radical recibiría la misma cantidad de fondos del Plan Trabajar que una peronista, si es que en la radical la población con NBI fuera el 69% de la población total y en la peronista fuera del 50%.

Los réditos electorales del Plan Trabajar

Contrariamente a lo que sucede con el gasto en personal, el Plan Trabajar sí produjo efectos electorales a nivel local.

En los modelos presentados en la Tabla 6, las variables dependientes son el voto peronista en 1999 (en la columna 1) y el voto radical en 1999 (en la columna 2). Las variables independientes de mayor interés teórico son las primeras dos (nombre de las variables: *Gasto Plan Trabajar 1998*Signo del Intendente*; *Gasto Plan Trabajar 1999*Signo del Intendente*). Estas variables captan la interacción entre el nivel de fondos del Plan Trabajar que llegaron al municipio (en 1998 y 1999, respectivamente) con el signo partidario del intendente que ocupaba el cargo entre 1995 y 1999. Los fondos del Plan Trabajar que llegaron a un municipio en 1998 aumentaron el porcentaje de votos al candidato del partido oficial local: esto se ve por los coeficientes positivos y significativos en las primeras celdas de las dos columnas. Es más, los votantes parecen haber premiado o responsabilizado electoralmente al partido oficialista local por la llegada o no llegada en 1998, respectivamente, de fondos del Plan Trabajar. A pesar de que, en el nivel nacional, el "dueño" del programa fue el partido peronista, mientras mayor la cantidad de fondos que llegaron a los municipios radicales, mayor la cantidad de votos que recibió el radicalismo. Y mientras mayor la cantidad de fondos que llegaron a municipios donde este último se encontraba en la oposición, menor la cantidad de votos radicales.¹⁷

La situación cambia en 1999. Si bien los fondos que llegaron a las localidades peronistas no aumentaron el voto peronista ese año, los que llegaron a localidades radicales tuvieron el efecto de *restar apoyo* al partido radical. (Esto es lo que significa el coeficiente significativo y negativo que relaciona *Gasto en Plan Trabajar*Signo del Intendente* con el voto radical.) Sugerimos la siguiente explicación por este efecto negativo, la cual queda como hipótesis por investigar en el futuro. Temiendo que "sus" fondos nacionales fueran a ayudar en la reelección local del partido radical, las autoridades (peronistas) nacionales utilizaron los fondos Trabajar en 1999 como un instrumento de organización de su partido dentro de las localidades radicales, canalizando los fondos a través de organizaciones locales peronistas. Es decir, trataron de enfatizar la asociación del Plan con el peronismo, y así no dejar que el crédito político que el programa generaba recayera sobre otro partido.

¹⁷ Lo último se infiere por el coeficiente negativo y significativo que asocia el *Trabajar 1998* con el voto UCR. Por la inclusión de la variable de interacción *Gasto en Plan Trabajar en 1998*Signo* (UCR), la variable no cruzada mide el nivel de fondos que llegaron a localidades no radicales.

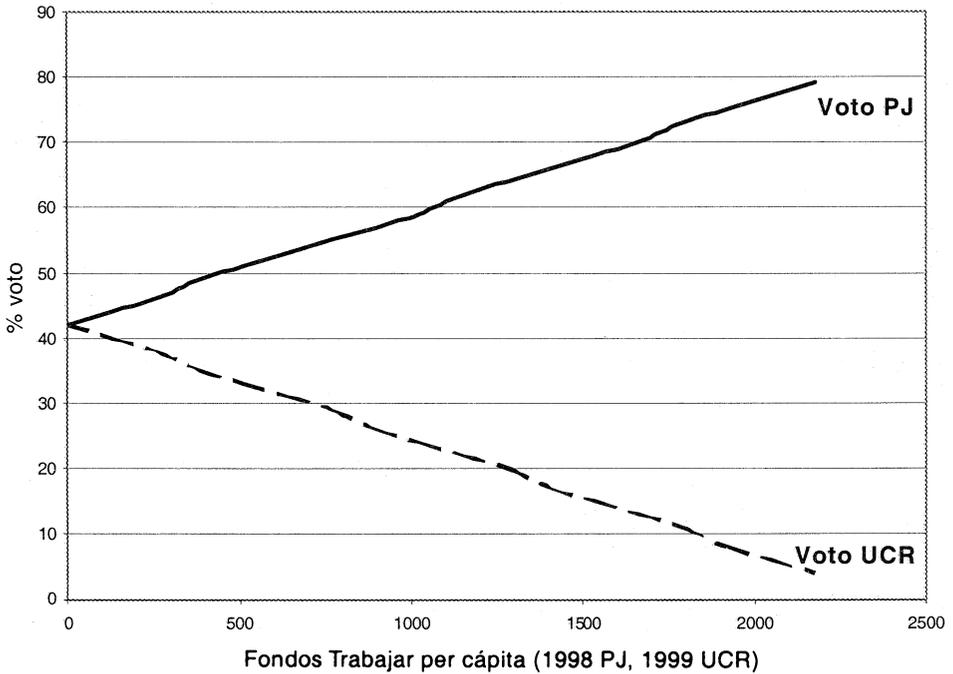
TABLA 6
Análisis de regresión (OLS) del efecto de Plan Trabajar en
el voto peronista y radical en 1999

Variable	Modelo 1 Voto PJ	Modelo 2 Voto UCR
Gasto Plan Trab. 1998*Signo del Intendente	0.017 (0.008)	0.025 (0.007)
Gasto Plan Trab.1999*Signo del Intendente	0.010 (0006)	-0.017 (0.006)
Lag Trabajar	-0.008 (0.006)	-0.012 (0.004)
Trabajar 1999	-0.004 (0.005)	0.0006 (0.0033)
Signo político del intendente (PJ o UCR)	5.512 (1.126)	5.578 (1.118)
Voto por ganador en elección anterior	0.291 (0.04)	0.383 (0.036)
NBI	0.156 (0.043)	-0.130 (0.043)
Población (log)	-1.359 (0.300)	-0.929 (0.298)
Buenos Aires	1.395 (1.580)	10.12 (1.505)
La Pampa	5.487 (1.618)	6.431 (1.641)
Misiones	15.503 (1.861)	5.039 (1.745)
Santa Fe	13.057 (1.078)	5.989 (1.017)
Chubut	-3.788 (2.595)	6.043 (2.853)
Catamarca	5.939 (2.297)	11.089 (2.182)
Constante	30.755 (3.009)	29.813 (3.164)
R-cuadrado ajustado	0.4504	0.4084
Número de observaciones	858	808

Explicación de variables:

- Gasto Plan Trab. 1998*Signo del Intendente: variable de interacción entre el monto per cápita del Plan Trabajar en el año 1998 y el signo partidario del intendente con valor 1 si es del PJ (UCR) y 0 en caso contrario.
- Gasto Plan Trab. 1999*Signo del Intendente: variable de interacción entre el monto per cápita del Plan Trabajar en el año 1999 y el signo partidario del intendente con valor 1 si es del PJ (UCR) y 0 en caso contrario
- Signo político del intendente (PJ o UCR): signo partidario del intendente con valor 1 si se trata de un intendente peronista (radical) y 0 si se trata de un intendente no peronista (radical).

FIGURA 2
Efectos simulados de fondos Plan Trabajar sobre voto peronista y radical



Nota: Las simulaciones *Clarify* suponen un municipio en Córdoba; las demás variables toman sus niveles promedios para la muestra.

La importancia del Plan Trabajar en los resultados electorales locales de 1999 fue sustancial. La Figura 2 presenta simulaciones del voto esperado, tanto peronista como radical, en función del gasto per cápita en Plan Trabajar. Cuando los fondos que llegan son nulos, se espera un voto igual entre los dos partidos, de 42% para cada uno¹⁸. Mientras mayor la cantidad de fondos Trabajar que llegan al municipio peronista (en 1998), mayor la cantidad de votos peronistas; pero mientras mayor la cantidad de fondos Trabajar que llegan al municipio radical (en 1999), menor la cantidad de votos radicales. Cada incremento de fondos Trabajar de una desviación estándar (128 pesos) aumenta el porcentaje del voto peronista aproximadamente en 2% y reduce el porcentaje del voto radical en 2%. En el extremo, cuando los fondos son mayores a 2.000 pesos per cápita, la brecha electoral es enorme: los peronistas ganan las elecciones simuladas con el 79% de los votos, frente a un porcentaje de votos radicales de tan sólo 4%.

¹⁸ Las simulaciones *Clarify* suponen municipios en Córdoba con historias electorales, NBI y población promedios.

Discusión

Votantes marginales y votantes leales

El debate teórico en torno de la manipulación de los recursos públicos se centra en qué tipo de votante priorizan los partidos políticos cuando distribuyen bienes. ¿Priorizan al votante marginal (*swing*), el que se siente, por motivos ideológicos o programáticos, indiferente entre apoyar uno u otro candidato y cuyo voto está más predispuesto a "venderse" por un beneficio material (ver Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit y Londregan, 1996; Stokes, 2005). ¿O priorizan al *votante leal*, uno que está dispuesto ideológicamente a apoyar al partido benefactor (Cox y McCubbins, 1986)? A diferencia del reparto hacia los votantes o distritos marginales, aquí la lógica es que, si existe incertidumbre sobre el impacto del reparto en el voto del individuo o distrito, la probabilidad de que la distribución rinda resultados positivos es mayor entre los votantes leales. Dicho de otra forma, el riesgo que se desperdicien los beneficios repartiéndolos a votantes que luego no apoyan al partido benefactor se minimiza repartiendo a votantes o distritos "seguros." O, en otro modo de interpretar esta estrategia, los votantes leales son de mayor accesibilidad para el partido, que mantiene lazos estrechos dentro de sus barrios y organizaciones (Dixit y Londregan, 1996).

En la realidad, los partidos políticos muchas veces combinan estas estrategias. Si bien es cierto que beneficiar a los votantes leales es una estrategia de menor riesgo, ésta no es viable si los votantes leales no son suficientes para asegurar el triunfo. Además, aunque representa menor riesgo, el valor esperado del gasto en votantes leales puede ser bajo, comparado con el valor esperado del gasto en votantes marginales (Magaloni et al., 2005). Estos factores obligan a los políticos a tomar más riesgos e implementar una estrategia de diversificación de las asignaciones, distribuyendo beneficios particularistas y excluyentes a los votantes o distritos leales, al mismo tiempo que asignan bienes públicos, que por definición beneficiarán tanto a los votantes leales como a los marginales —e incluso a los opositores.

Revisemos lo que hemos aprendido sobre la lógica del reparto particularista en la Argentina. Encontramos evidencias claras de una lógica marginal en la distribución particularista de recursos públicos. En los municipios con intendentes peronistas, un porcentaje de votos peronistas relativamente bajo en elecciones anteriores aumentaba el gasto en personal, y la anticipación de elecciones próximas reñidas inducían a los peronistas a aumentar el gasto comparado con niveles anteriores. Ni los peronistas ni los radicales premiaban a sus votantes más leales dándoles prioridad con un patronazgo intensificado.

Carecemos de datos que nos permitirían seguir la pista de la distribución, tanto del empleo público como de planes Trabajar, dentro de los municipios. Pero por la misma lógica que presentamos aquí, nuestra predicción es que estos repartos se concentrarían entre los votantes marginales.

La única evidencia que encontramos de una lógica de gastar más entre las bases leales es en el Plan Trabajar, pero, de nuevo, con matices. En 1999, hay indicios de una discriminación, por parte del gobierno peronista nacional, a favor de municipalidades en manos de ese mismo partido. Pero también encontramos indi-

cios, aunque reconocemos que indirectos, que el partido peronista trató de recuperar su ascendencia en los municipios radicales con los gastos del Plan Trabajar. Los fondos del Plan Trabajar que llegaron a municipios radicales en el año electoral perjudicaron las chances de reelección de ese partido; y nuestra hipótesis es que este efecto se debe a los esfuerzos peronistas de canalizar el Plan a través de organizaciones de su partido, dentro de las localidades radicales. Si esta hipótesis fuese cierta, todavía quedaría por verificar, a través de estudios adicionales, si la distribución que estas organizaciones peronistas realizan del Plan Trabajar privilegia a votantes peronistas leales o a votantes marginales.

Los peligros de la particularización y la movilización negativa

Más allá de las disputas teóricas entre si los repartos particularistas van a votantes marginales o leales, la mayoría de los estudios que consideran la manipulación política de los recursos públicos parten de un supuesto común. Todos suponen que la distribución particular de bienes sumará votos al partido que los distribuye en relación a los que obtendría de no haber implementado esta distribución. Los estudios consideran que el clientelismo o patronazgo sólo agrega apoyo político; nunca consideran la posibilidad de que lo resten. La gran mayoría de los estudios empíricos del clientelismo sólo enfatizan el aspecto agregador de estas prácticas como, por ejemplo, los que muestran que las ofertas de empleo público en el sur de Italia aseguraban la dominación de la Democracia Cristiana (Chubb, 1982), o que los programas de PRONASOL ayudaban a reestablecer el predominio del PRI en México (Magaloni, 2005). Claro está, quien reparte bienes clientelares corre el riesgo de que algunos de los individuos beneficiados aceptarán los beneficios y votarán por otro partido –como si siguieran el consejo de la política argentina Graciela Fernández Meijide, de "recibir con una mano y votar con la otra" (citado en Szwarcberg, 2001). Pero en este caso el sentido del peligro es que se *desperdicien* los bienes distribuidos de un modo particularista. Es distinto al peligro de que los repartos particularistas puedan causar una *reducción* del apoyo electoral.

La movilización por vía de la particularización de los recursos públicos en realidad implica muchos *tradeoffs*: a la vez que puede reforzar el apoyo entre algunos sectores, también puede reducir el apoyo entre otros. Puede causar una *movilización negativa*.

Que la movilización electoral *programática* implique *tradeoffs* –que puede causar movilización positiva entre algunos sectores y negativa entre otros– es una idea familiar. Los modelos espaciales introducidos por Downs (1957) indican que, suponiendo la posibilidad de no votar o votar en blanco, al desplazarse hacia el centro ideológico en búsqueda de votos, un partido puede esperar no sólo agregar apoyo de los votantes ubicados en el medio de la distribución, sino también perder a los votantes ubicados en el extremo "abandonado". El modelo de movilización de *identidades* introducidos por Przeworski y Sprague (1986) también enfatiza los *tradeoffs*, o lo que nosotros llamamos la movilización negativa. El partido socialista que trata de aumentar su apoyo apelando a los sectores medios corre el riesgo de diluir su mensaje clasista y así perder votos entre los trabajadores. El juego de la política no es sólo un juego de sumar, sino también de restar.

El efecto político del patronazgo que encontramos aquí sugiere una lógica de movilización negativa. Encontramos evidencias de ella sobre todo en la reacción negativa de votantes frente a altos niveles de gasto municipal en personal. Mientras encontramos en los municipios argentinos que el rédito del patronazgo fue nulo o negativo, el rédito del Plan Trabajar fue positivo. En este caso, los votantes premiaban al partido gobernante a nivel local cuando traía más fondos del Plan, si bien sólo cuando se trataba del mismo partido que gobernaba a nivel nacional y que por ende manejaba la distribución del programa.

De estos resultados surgen dos preguntas, que consideraremos en orden: ¿por qué los votantes reaccionan de forma positiva al Plan Trabajar y de manera negativa al patronazgo? Y, dada esta segunda reacción de los votantes, ¿por qué los partidos recurren de todos modos al patronazgo?

Antes de considerar posibles respuestas a la primera pregunta, vale la pena subrayar que, como siempre, uno está limitado por los datos existentes. Nuestros datos son ecológicos: hemos observado que, bajo ciertas circunstancias, niveles altos de gasto tienden a bajar *en agregado* la cantidad de votos del partido oficialista en las elecciones siguientes.

Un motivo de esta movilización negativa probablemente es que el gobierno impone una redistribución de recursos; los que "pagan" por la redistribución pueden revocar su apoyo por el partido que la lleva adelante (Dixit y Londregan, 1996).

Otra explicación sería el simple sentimiento de haber sido injustamente discriminado: "le dieron a él y no a mí." Una tercera explicación señalaría la ineficiencia que simboliza el patronazgo. El partido benefactor no puede estar gobernando de una forma eficiente o justa si es que concentra sus energías en el reparto particular de bienes, relegando a quienes merecen esos bienes y restando recursos para la producción de bienes públicos. No podemos verificar estas explicaciones aquí. Una explicación completa de la movilización negativa requeriría de información desagregada al nivel de votantes individuales.

Otra pregunta clave, entonces, es: ¿quién paga los costos de la redistribución implicada por la manipulación? En el primer caso que hemos considerado, el gasto en personal, los gobiernos municipales lo imputan al presupuesto municipal e implica, por lo tanto, resignar tanto más gasto en otras áreas (servicios) cuanto más personal superfluo se incorpore a la planta. En la medida en que estos costos son visibles y sentidos por los que los pagan, la movilización negativa crece. Los ciudadanos que se sienten discriminados por sus afiliaciones políticas; los que pagan tarifas locales y observan ineficiencia en el gasto municipal; los que sufren sensiblemente por la no realización de bienes públicos locales; todos ellos puedan responder al patronazgo restando apoyo a los dirigentes que lo practican.

El segundo caso que hemos considerado, el Plan Trabajar, en cambio, es un ejemplo claro de la externalización de los costos del reparto. Son básicamente dos los actores que lo subsidiaron: instituciones financieras internacionales (e, indirectamente, los países que las sostienen), y las localidades que perdieron fondos que hubieran recibido si no fuera por la discriminación partidaria en el reparto.

Estas reflexiones nos sugieren una proposición general: *cuando los costos –tanto realizados como de oportunidad– de la particularización de los programas se*

internalizan dentro de una jurisdicción, los actores políticos en esa jurisdicción corren el riesgo de sufrir una movilización negativa. Cuando los costos se externalizan a otras jurisdicciones, este riesgo se minimiza.

En el caso del Plan Trabajar, queda muy claro que el sustento de organismos internacionales representa una externalización de los costos a jurisdicciones ajenas y lejanas. Sin embargo, la discriminación partidaria en el reparto del Plan implicó una redistribución entre jurisdicciones municipales argentinas. Se podría imaginar un riesgo político en el reparto discriminatorio de planes Trabajar para los dirigentes nacionales, que hubieran podido sufrir movilización negativa por razones similares a las discutidas antes: la envidia, el sentido de injusticia y los resentimientos frente a la ineficacia de la discriminación en el reparto del Plan Trabajar. Pero aquí surge el tema de la información a que tiene acceso el electorado. Los costos del reparto discriminatorio, desde la perspectiva de los votantes que lo pagan, podría resultar un tanto abstracto y difícil de comprender. Ellos tendrían que sentirse perjudicados por gastos hechos en lugares lejanos, o costos de oportunidad de inversiones nunca hechas, y todo por motivos partidarios que los protagonistas tratan afanosamente de esconder –¿se necesitarían trabajos académicos basados en muchos datos, como el actual, para percibirlos!

Volvemos a la segunda pregunta: si el patronazgo no da réditos electorales, ¿por qué lo practican autoridades locales? La explicación más sencilla sería que ellas anticipaban que sí daría réditos, pero se equivocaron. La democracia argentina era todavía joven en la época que estudiamos, y las dirigencias políticas locales no pocas veces (en muchos países) tienden a caer en prácticas tradicionales que les son familiares, sin una conciencia plena de sus riesgos.

Otra explicación, que podría orientar investigaciones futuras, es que el patronazgo es practicado por políticos que no buscan la reelección, lo cual explica los réditos electorales bajos o negativos que rinde. Los motivos de los dirigentes políticos locales son más diversos que el de maximizar los votos a favor de su partido. Algunos buscan votos locales; otros buscan ascender dentro del partido y alcanzar puestos públicos más allá de lo local; y todavía otros buscan complacer a amigos y familiares, sin miras hacia una carrera política futura. Una predicción –que no podemos probar con los datos hasta ahora accesibles, pero que esperamos investigar en futuros trabajos– es que los intendentes que no buscan la reelección son los que practican el patronazgo con mayor entusiasmo. La no búsqueda de la reelección y el exceso de patronazgo, además, pueden ser relacionados: los dirigentes que saben que tienen pocas probabilidades de reelegirse deciden no presentarse y pasan los últimos tiempos de su estadía en el poder extendiendo favores y empleo público a sus amigos.

La sobrevivencia de los criterios técnicos

Nuestra evidencia muestra que los criterios técnicos o programáticos nunca fueron completamente desplazados por los criterios partidarios en la distribución de fondos del Plan Trabajar. Una localidad con mucha pobreza recibiría más fondos que una con poca pobreza, fuere el que fuere el color político del gobierno municipal.

Vale la pena observar que, en la mayoría de los países en que se ha encontrado manipulación de programas de este tipo, ocurre la misma persistencia de los criterios técnicos. En México y en Perú, para mencionar dos casos, el nivel de pobreza siguió siendo un criterio importante en el reparto de los programas anti-pobreza; nunca su "raptor" por objetivos políticos fue completo. Una explicación puede ser la siguiente. Hemos sugerido que la manipulación particularista se presta más a rendir políticamente cuando se trata de redistribución desde pagadores de afuera hacia beneficiarios locales (los que votan). Pero los que financian tal programa también mantienen cierto autocontrol. Al seguir prácticas muy extremas de manipulación política, y de ignorar los criterios técnicos, las autoridades argentinas hubieran corrido cierto riesgo de enajenar la voluntad de los organismos que financiaban el programa.

Sin embargo, dudamos que ésta sea una explicación completa; el caso mexicano del PRONASOL exhibió la misma tendencia de seguir priorizando a los pobres (junto con los votantes priístas leales), a pesar de que los fondos eran básicamente nacionales.

Otra explicación apunta hacia el personal que hace funcionar estos programas. Schady (2000) ha mostrado, en el caso del Perú, que el presidente Fujimori tuvo que insertar dentro del *staff* (y en posiciones de liderazgo) a dirigentes políticos próximos a él, para que el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) girara desde su orientación técnica y adquiriera una orientación más política. Sin embargo, el *staff* técnico y profesional no pudo ser reemplazado por completo, y estas personas siguieron dándole al programa un elemento programático a pesar de la injerencia de los políticos. Para decirlo de otra forma, la naturaleza híbrida de estos programas –en parte técnica y programática, en parte politizada y partidaria– refleja cierta lucha o tensión interna en las organizaciones que los llevan adelante.

Una tercera hipótesis es que, desde otra perspectiva, los políticos no tuvieran incentivos para eliminar el criterio técnico. La razón es que, suponiendo la utilidad marginal decreciente del ingreso –que un peso vale mucho más para un pobre que para un rico– en las zonas de alta pobreza un programa de este tipo tendrá mucho más impacto que en zonas de concentración de clase media o alta. En el límite, en una localidad donde viven exclusivamente personas de altos ingresos, el reparto de planes Trabajar no sería políticamente motivador.

Una última explicación es la ya anticipada cuando hablábamos de las fuentes externas de movilización negativa. Quizás por las mismas razones que el patronazgo excesivo tornaba a la gente en contra de los políticos que lo practicaban, un exceso de politización aumentaría la conciencia de desperdicio de recursos, de ineficiencia y de simple injusticia de parte de sectores que, por un alto status económico, nunca se beneficiarían directamente de programas sociales. Hay que considerar, además, la reacción de sectores que sí se hubieran podido beneficiar pero que encuentran que los recursos ya se gastaron entre benefactores escogidos por razones exclusivamente políticas.

Para finalizar, recalamos que el manejo partidario de recursos en la Argentina parece ser una realidad con una gran cantidad de matices y complejidades, tanto en su práctica como en sus resultados. Sin embargo, desde el punto de vista de la calidad de la democracia, nos parece posible defender tres proposiciones generales

que, no por necesitar de ulteriores ratificaciones empíricas, dejan de pintar un cuadro de cierto optimismo. En primer lugar, bajo circunstancias de evidente costo social, el electorado es muy sensible y predispuesto a no premiar, y hasta castigar, prácticas particularistas, volviéndolas no redituables electoralmente. En segundo lugar, esta predisposición del electorado podría ser aumentada por diseños institucionales adecuados que faciliten la accesibilidad y la difusión de los datos sobre el gasto público. Finalmente, los propios gobiernos parecen enfrentar limitaciones y autolimitaciones importantes al ejercicio del particularismo incluso cuando éste sea redituable electoralmente, como en el caso del Plan Trabajar. Ciertamente estas limitaciones no son aún suficientes para evitar la manipulación de los recursos, como vimos. No obstante, estas limitaciones operarán con mayor intensidad sobre los gobiernos cuanto mejor funcionen los mecanismos institucionales y políticos que están en el origen de las mismas. Identificar estos mecanismos y establecer su modo de funcionamiento es prioritario en la búsqueda de una asignación más democrática de los recursos públicos.

REFERENCIAS

- AUYERO, Javier (2000): *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham, NC, Duke University Press.
- ALVAREZ, Norma (2005) "Campanas electorales y estilos politicos: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical en un municipio de Misiones, 1999", en Samuel AMARAL y Susan STOKES (comp.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- BRAMBOR, Thomas, CLARK, William Robert, y GOLDER, Matt (2005): "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses", *Political Analysis*, 13:1-20.
- BECK, Nathaniel, y KATZ, Jonathan N. (1995): "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *American Political Science Review* 89(3): 634-647.
- BRUSCO, Valeria, NAZARENO, Marcelo, y STOKES, Susan (2004): "Vote Buying in Argentina", *Latin American Research Review* 39(2): 66-88.
- CALVO, Ernesto, y MURILLO, María Victoria (2004): "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science* 48(4):742-757.
- CHUBB, Judith (1982): *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy*. Nueva York, Cambridge University Press.
- COX, Gary, y McCUBBINS, Matthew D. (1986): "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics* 48:370-389.
- DIXIT, Avinash, y LONDREGAN, John (1996): "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", *Journal of Politics* 58:1132-1155.
- DOWNES, Anthony (1957): *An Economic Theory of Voting*. Nueva York, Harper Collins.
- GIBSON, Edward, y CALVO, Ernesto (2000): "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35(3):32-55.
- GREEN, Donald Philip, y KRASNO, Jonathan S. (1988): "Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections", *American Journal of Political Science* 32(4):884-907.
- GREENE, William (1997): *Econometric Analysis*. Prentice Hall.
- KING, Gary, TOMZ, Michael, y WITTENBERG, Jason (2000): "Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation", *American Journal of Political Science* 44(2):341-355.
- LEVITT, Steven D., y SNYDER Jr., James M. (1997): "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", *Journal of Political Economy* 105(1):30-53.
- LEVITSKY, Steven (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Nueva York, Cambridge University Press.
- LINDBECK, Assar, y WEIBULL, Jörgen (1987): "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy", *Journal of Public Economics* 51:195-209.
- LODOLA, Germán (2005): "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)", en *Desarrollo Económico* 44(176): 515-536.
- MAGALONI, Beatriz (2005): *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise*. En prensa, Cambridge University Press.
- NOVACOSKY, Irene (1998): *Evaluación del Programa Trabajar I*. Manuscrito. Bs.As., SIEMPRO.
- O'DONNELL, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires, Paidós.
- PEREZ YARAHUÁN, Gabriela (2005): *Policy Choice and Electoral Politics in Social Welfare Programs in Mexico: From Pronasol to Oportunidades*. Manuscrito, Universidad de Chicago.
- PRZEWORSKI, Adam, y SPRAGUE, John (1986): *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago, University of Chicago Press.
- REMMER, Karen, y WIBBELS, Eric (2000): "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies* 33(4):419-451.
- SCHADY, Norbert (2000): "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-1995", *American Political Science Review* 94(2):289-304.
- SZWARCBERG, Mariela (2001): *Feeding Loyalties: An Analysis of Clientelism, the Case of the Manzaneras*. Manuscrito. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- STOKES, Susan (2005): "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", *American Political Science Review* 99(3).
- TOMZ, Michael, WITTENBERG, Jason, y KING, Gary (2001): *Clarify: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results*. Version 2.0. Cambridge, Mass., Harvard University, 1 de junio: <http://gking.harvard.edu>.
- URQUIZA, Yolanda (2005) "Las eternas internas: política y faccionalismo en un municipio radical, 1983-1999", en Samuel AMARAL y Susan STOKES (comp.): *Democracia local...*, op. cit.
- WEITZ-SHAPIRO, Rebecca (2005): *Partisanship and Protest: the Politics of Workfare Distribution in Argentina*. Manuscrito. New York, Columbia University.

RESUMEN

Los ciudadanos y académicos latinoamericanos advierten sobre el patronazgo, el clientelismo y la distribución particularista de los recursos públicos. Varios estudios en la Argentina detectan tal discriminación en el reparto pero dejan algunas preguntas claves sin responder. Cuando los gobiernos discriminan, ¿favorecen a sus bases leales o a votantes marginales, quienes alterarían su voto a favor del partido del gobierno a cambio de un pequeño pago? ¿Cuáles son las consecuencias electorales del patronazgo y del clientelismo? En un sistema federal, ¿los votantes dan crédito a los actores políticos nacionales o a los actores locales que son quienes distribuyen los beneficios? Utilizando una base ecológica original que comprende más del 60% de la población nacional y en la cual cada observación corresponde a un municipio, ofrecemos respuestas a estas pre-

guntas. Estudiamos el gasto en personal por parte de los gobiernos locales y la distribución de fondos del Plan Trabajar entre los municipios, así como también las consecuencias electorales de ambas formas del gasto. Nuestros mayores hallazgos son: 1) que las autoridades argentinas hacia fines de los años '90 siguieron una estrategia de manipulación del gasto; 2) esta estrategia fue la de tratar de ganar al votante marginal antes que beneficiar a los votantes leales; y 3) a veces tales gastos incrementaron el apoyo electoral al gobierno oficialista local, pero a veces no tuvo ningún efecto o hasta disminuyó el apoyo electoral. De ahí los peligros electorales del gasto. Este último resultado nos lleva a reconsiderar teóricamente los tradeoffs, o lo que llamamos la movilización negativa que puede resultar del patronazgo y el clientelismo.

SUMMARY

Scholars and citizens in Latin America's new democracies decry patronage, clientelism, and the partisan distribution of public resources. Several studies of Argentina detect such discriminatory distribution, but they leave some key questions unanswered. When governments channel public resources in a particularistic manner, do they favor their loyal supporters, or marginal voters whom a small payoff may tip in favor of their party? What are the electoral consequences of patronage and clientelism? And in a federal system, do voters give credit to national political actors or to local actors who distribute benefits in their communities? Using an original ecological database that encompasses more than 60% of the national population, in which each observation corresponds to a municipality, we offer answers to these questions. We

study spending on personnel by local governments, and the distribution of Plan Trabajar funds among municipalities, as well as the electoral consequences of both forms of spending. Our major findings are (1) that government authorities in Argentina in the late 1990s engaged in discriminatory spending; (2) when they did so, their strategy tended to be one of pursuing the support of marginal voters, rather than of rewarding loyal voters; and (3) sometimes such spending increased electoral support for the local governing party, but sometimes it had no effect or even undermined this support. Hence the electoral dangers of public spending. This last finding leads us to reconsider, theoretically, the tradeoffs or what we call negative mobilization that may result from patronage and clientelism.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

NAZARENO, Marcelo, STOKES, Susan, y BRUSCO, Valeria

"Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina". *DESARROLLO ECONOMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 46, N° 181, abril-junio 2006 (pp. 63-88).

Descriptor: <Ciencia política> <Clientelismo> <Patronazgo> <Gasto público> <Partidos políticos> <Partido Justicialista> <UCR> <Argentina>.