COALICIONES ELECTORALES, ESTABILIDAD DEL GABINETE Y GASTO SOCIAL PROVINCIAL: los casos de Buenos Aires, Córdoba y San Luis (1993-2009)

COALIZÕES ELEITORAIS, ESTABILIDADE DO GABINETE E GASTO SOCIAL DAS PROVÍNCIAS: os casos de Buenos Aires, Córdoba e San Luís (1993-2009)

*Lucas González**
*Belén Cáceres***

¿Por qué algunos gobiernos gastan más en bienes públicos que otros? ¿Por qué varía el gasto social? Este trabajo explora algunos factores clave que explican la variación en el gasto social de las provincias argentinas. Estudiamos estas provincias porque tienen gran autonomía en la decisión de los montos a asignar como gasto social y por la gran variación en el monto que las provincias asignan a esse tipo de gasto. A partir de datos originales del presupuesto de las provincias argentinas entre 1993 y 2009, y utilizando estadísticas descriptivas y análisis de tres casos clave (las provincias de Buenos Aires, San Luis y Córdoba), mostramos que el gasto social crece a medida que disminuyen los costos del armado de la coalición electoral y de gobierno y la alternancia y rotación de cargos clave en el gobierno. El artículo discute los hallazgos en las tres provincias argentinas seleccionadas y explora las implicancias de la discusión en los determinantes políticos del gasto social y el diseño de políticas sociales, especialmente en países en desarrollo y democracias federales.

PALAVRAS-CHAVE: Gasto social. Provincias argentinas. Coalición electoral. Coalición de gobierno, Alternancia.

Por que alguns governos gastam mais em bens públicos que outros? Por que o gasto social varia? Este trabalho explora alguns fatores-chave que explicam a variação no gasto social de províncias argentinas. Estudamos essas províncias porque elas têm grande autonomia na decisão sobre os montantes a serem definidos como gasto social e porque existe grande variação nesse montante. A partir de dados originais do orçamento das províncias argentinas entre 1993 e 2009 e utilizando estatísticas descritivas e análises de três casos-chave (as províncias de Buenos Aires, San Luís e Córdoba), mostramos que o gasto social cresce à medida que diminuem os custos da articulação da coalizão eleitoral e da coalizão de governo, bem como a alternância e a rotatividade de cargos-chave no governo. O artigo discute os resultados nas três províncias argentinas selecionadas e explora as implicações da discussão sobre os determinantes políticos do gasto social e o desenho de políticas sociais, especialmente em países em desenvolvimento e democracias federais.

PALAVRAS-CHAVE: Gasto social. Províncias argentinas. Coalizão eleitoral. Coalizão de governo. Alternância.

INTRODUCCIÓN

El gasto en salud, educación y programas sociales es parte fundamental de lo que hacen los gobiernos para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos (Huber; Mustillo; Stephens, 2008, p. 420). Estos gastos son centrales para mejorar los indicadores de desarrollo humano (salud, educación e ingreso), reducir la pobreza y corregir problemas estructurales de desigualdad. Por ello, creemos que estudiar qué hace variar este tipo de gasto es normativa, social y políticamente importante.

A partir de datos originales del presupuesto de las provincias argentinas entre 1993 y 2009 y del análisis de tres casos clave, este trabajo explora algunos factores relacionados con la variación del gasto social en las provincias argentinas. Mostramos que el gasto social tiende a crecer a medida que disminuyen los costos del armado de la coalición electoral y de gobierno y cuando baja la rotación de cargos clave en el gabinete.

Las provincias argentinas son particularmente valiosas para estudiar los determinantes del gasto social. En primer lugar, porque hay una enorme variación en el porcentaje del presupuesto que las mismas asignan a gasto social total:[1] varía entre el 41 y el 84 por ciento del presupuesto de las provincias, con una media de 62 por ciento y una desviación estándar de 7 por ciento. Si tomamos solamente el gasto social que no es obligatorio o regula-

* CONICET/ Universidad Católica Argentina-Universidad Nacional de San Martín.
Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia. C.P.: 1650. San Martín – Provincia de Buenos Aires – Argentina.
lgonzalez@unsam.edu.ar; lucas_gonzalez@uca.edu.ar

** Universidad Nacional de San Martín.
Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia. C.P.: 1650. San Martín – Provincia de Buenos Aires – Argentina.
bcaceres@unsam.edu.ar

[1] El gasto social total incluye el gasto en salud, educación, programas sociales, infraestructura social, pensiones y seguridad social. Ver definiciones en la próxima sección.

http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000200005

do por leyes nacionales,[2] la variación también es grande: oscila entre un 7 por ciento del presupuesto (para el caso de Entre Ríos) y un 40 por ciento (para San Luis), con una media de 16 por ciento. Algunas provincias, como San Luis y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), seguidas por Tierra del Fuego y Neuquén, asignan un alto porcentaje de su presupuesto a gasto social no obligatorio: su promedio para toda la serie es de 28 por ciento. Pero otras provincias, como Córdoba y Entre Ríos, seguidas por Santa Fe y Corrientes, hacen muy poco gasto de este tipo, con una media para la serie de 10 por ciento y valores mínimos alrededor de 7 por ciento.

En segundo lugar, entre los grupos de alto y bajo gasto social, hay provincias de desarrollo económico comparativamente alto, y relativamente más pobladas, y otras de menor desarrollo relativo y menos pobladas. En ambos grupos, hay provincias que tienen sistemas partidarios competitivos y otras con partidos dominantes. Por lo tanto, no es inmediatamente obvio cuáles son los factores vinculados con un mayor gasto social en las provincias argentinas.

Organizamos el artículo de la siguiente manera: en primer lugar, presentamos la definición de los conceptos centrales, para luego discutir la literatura teórica sobre el tema. En la tercera sección, analizamos los datos de gasto social para todas las provincias de Argentina. En base a esta descripción, seleccionamos los casos a estudiar. En la cuarta parte del artículo presentamos el argumento teórico principal. En la quinta sección, analizamos tres casos diferentes. Finalmente, presentamos las implicancias comparativas del análisis de casos en la conclusión.

DEFINICIONES

Hay gran discusión en la literatura sobre cómo conceptualizar (y operacionalizar) los distintos tipos de gasto que realiza el gobierno. Para definir nuestra variable dependiente, gasto social, partimos de una definición amplia de bienes públicos. Los bienes públicos son aquellos que potencialmente aumentan el bienestar común (Bueno de Mesquita, 2003), son deseados por todos en la sociedad (Kitschelt; Wilkinson, 2007), son universales o no excluibles (Kitschelt; Wilkinson, 2007; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007), es decir, son bienes colectivos que no se pueden negar a nadie (Lodola, 2010) y son distribuidos como resultado de la aplicación de reglas codificadas y universales (Armesto, 2012; Kitschelt, 2000). Los bienes privados, o también llamados particularistas, por el contrario, son los que benefician a unos pocos (Bueno de Mesquita, 2003), sólo se conceden a determinadas personas o categorías de personas concretas (Lodola, 2010) y son selectivos y reversibles (Carneiro, 2009; Kitschelt; Wilkinson, 2007; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007; Stokes, 2007).

Persson y Tabellini (2000) prefieren hablar de gasto en bienes no dirigidos, que son aquellos que benefician a un gran número de individuos, como la defensa o programas sociales redistributivos (como seguro social o pensiones) y el gasto en bienes dirigidos, que son subsidios selectivos a grupos restringidos de beneficiarios. Chhibber y Nooruddin (2004) distinguen al gasto en desarrollo (*developmental*), que es aquel asignado para infraestructura y desarrollo de capital, del gasto corriente y de consumo del gobierno, que no es asignado para desarrollo (*no developmental*). Para otros autores, el gasto puede ser programático o particularista. El gasto programático es aquel que involucra la entrega de extensos bienes colectivos que no se pueden negar a nadie, como salud y educación. En contraposición, el gasto particularista implica la focalización de bienes materiales excluibles (Lodola, 2010), como el empleo público. Para evitar confusión en el uso de estas definiciones y de varias otras en la literatura, solamente diferenciamos el gasto social del gasto en empleo público.

[2] A partir de ahora, usamos el término gasto social para referirnos a este tipo de gasto.

Debemos realizar una aclaración respecto del patronazgo, clientelismo o compra de votos, para diferenciarlos de nuestra variable dependiente. Algunos autores definen al gasto en bienes privados o particularistas, particularmente al gasto en personal o empleo público, como patronazgo (*patronage*) (Calvo; Murillo, 2004; Melo; Pereira, 2013; Remmer, 2007; Robinson; Verdier, 2013; Van den Walle, 2007). Mientras que otros lo denominan como gasto clientelar (Carneiro, 2009; Gans-Morse; Mazzuca; Nichter, 2014; Kitschelt; Wilkinson, 2007; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007; Stokes, 2007; Zarazaga, 2014) o compra de votos (Brusco; Nazareno; Stokes, 2004; Nichter, 2008), que es aquel que involucra el uso de recursos públicos (típicamente empleo público) a cambio de apoyo electoral. Debido a la complejidad para observar los intercambios entre políticos entregando recursos públicos y votantes apoyándolos electoralmente, y para evitar las dificultades de medir clientelismo, una parte de la literatura ha tratado de definir y comparar el gasto del gobierno en distintos bienes y servicios (Weitz-Shapiro, 2012, p. 569). Estos trabajos se focalizan en el análisis de los factores que inciden en los patrones de gasto (antes que los efectos electorales de los mismos). Nosotros seguimos esta estrategia.

DATOS

En este estudio, analizamos el gasto en un tipo de bienes públicos: salud, educación, programas sociales e infraestructura social.[3] Llamamos a este tipo de gasto como *gasto social*.[4] Usamos datos del gasto social como porcentaje del gasto presupuestario provincial total de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 1993 y 2009.

Separamos el gasto que las provincias están obligadas a hacer por mandato legal en salud y educación primaria, de acuerdo a leyes federales, y el gasto en pensiones y seguridad social.[5] La razón principal de esta decisión es que estas partidas presupuestarias reducen significativamente la varianza del gasto social entre los distritos.[6] El gasto social, tal como se lo define, no está regulado por leyes federales, y cada provincia decide de manera autónoma qué parte del presupuesto gastará en ella, aumentando sustancialmente la variación de esta variable entre las provincias (la desviación estándar es 5,8 por ciento, casi la mitad de la media) y, dentro de ellas, a lo largo del tiempo (ver Sección "El Gasto Social en las Provincias Argentinas").

Excluimos de estas partidas de presupuesto al funcionamiento del Estado (tanto en administración general como justicia y defensa y seguridad), que incluimos en una partida distinta llamada *gasto en personal*, expresado como porcentaje del gasto provincial total. En el trabajo, comparamos los valores del gasto social con los de gasto en personal.[7]

Reportamos la variable dependiente como porcentaje de gasto social (y en personal) sobre el presupuesto total, tal como lo hacen Huber, Mustillo y Stephens (2008, p. 421), y no cambios en el gasto de un año a otro, para

[3] El gasto en educación incluye aquel destinado tanto a la prestación de servicios educativos en los niveles inicial, primario, medio y superior como en cultura y en ciencia y técnica. El gasto en salud incluye todos los desembolsos para la atención pública provincial. El gasto en programas sociales incluye el gasto en promoción y asistencia social, programas de empleo y de asignaciones familiares. El gasto en infraestructura social abarca el gasto en vivienda y urbanismo, sanidad, provisión de agua potable, alcantarillado y cloacas (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, DNCFP).

[4] Los servicios de salud y educación en Argentina son universales. Incluimos también en la definición de gasto social al gasto en programas sociales y en infraestructura social, que técnicamente no son universales y son excluibles.

[5] La educación primaria y secundaria está en manos de las provincias argentinas por la Ley Nacional 24.049 desde 1992, al igual que la enorme mayoría de los hospitales nacionales (transferidos junto con la ley de presupuesto nacional del año 1992).

[6] En Brasil, por el contrario, diversas leyes federales regulan los pisos de gasto que los estados deben asignar a estas partidas. La Constitución de 1988 y las Enmiendas Constitucionales 14 de 1996 y 29 de 2000 establecen que un mínimo de 25 por ciento del presupuesto estadual debe destinarse a educación y un mínimo de 12 por ciento en salud. Estos pisos obligatorios por ley hacen que el gasto social en los estados de Brasil varíe mucho menos que en las provincias argentinas, reforzando la relevancia de estudiar estas últimas.

[7] El gasto social en salud, educación y programas sociales incluye el gasto en personal destinado a éstas áreas en particular, como maestros, médicos o enfermeros.

analizar los patrones de gasto social en series temporales lo más largas posible. Construimos esta variable a partir de los datos por finalidad y función en millones de pesos corrientes para cada provincia, proporcionados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Subsecretaría de Relaciones con Provincias, Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

LOS DETERMINANTES POLÍTICOS DEL GASTO SOCIAL

Varios estudios sobre los determinantes políticos del tipo de gasto coinciden en que la democracia debería generar más redistribución (y, por ende, más gasto social). Sin embargo, no hay acuerdo por qué debería producirlo. Algunos argumentos políticos resaltaron la relevancia de la movilización sobre clivajes estructurales, enfatizando la incorporación a la arena electoral de votantes de bajos ingresos (Lindert, 1994, 2004; Meltzer; Richard, 1981) o la fortaleza relativa de la clase trabajadora (Esping-Andersen, 1990; Hicks, 1999; Korpi, 1980).[8] Según estos argumentos, la extensión del derecho al voto aumenta el gasto social (y la redistribución) porque supone la incorporación de nuevos electores de bajos ingresos, que son los que favorecen estas políticas.[9]

El aumento de la participación electoral en el día de la elección, sostienen algunos de estos autores, produce un efecto parecido (Lindert, 1996, 2004), ya que mueve el centro de gravedad de la elección hacia la izquierda (Iversen, 2001; Piven; Cloward, 1993). Resaltando la relevancia de la posición ideológica de los partidos, Castles (1982) y Hicks y Swank (1984, 1992) encuentran que los partidos de izquierda hacen más gasto social. Varios trabajos estudiaron el efecto partidario sobre el gasto social en los estados de Estados Unidos, pero encontraron un efecto menor o poco claro (Dye, 1966; Erikson; Wright; McIver, 1989; Fry; Winters, 1970; Plotnick; Winters, 1985).[10]

Además de la participación electoral, algunos autores argumentan que la protesta y la conflictividad social aumentan cuando mayor sea la demanda social por mejores servicios sociales. Por ello, el gasto social debería aumentar a medida que crezca la cantidad de protestas en el distrito (Calvo; Moscovich, 2017; Lodola, 2005).

El argumento relacionado con la movilización de votantes pobres (o sectores más pobres que el votante mediano) a través de la activación de clivajes sociales enfrenta desafíos teóricos y empíricos sustantivos. Por un lado, varios trabajos empíricos demuestran que los votantes pobres son menos propensos a participar y a activarse políticamente (Brady; Verba; Schlozman, 1995). En segundo lugar, si el vínculo entre movilización de votantes pobres y redistribución tuviese sustento empírico, deberíamos observar que las provincias con mayores niveles de pobreza y más desigualdad hagan más redistribución, pero algunos datos no apoyan estos resultados. Varias de las provincias con menores niveles de ingreso per cápita, o más pobreza, hacen menos gasto social (como, por ejemplo, Corrientes, Jujuy, Chaco y Formosa). Por el contrario, varias provincias de mayor ingreso per cápita hacen más gasto social que la media (como, por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Luis, Tierra del Fuego y Neuquén) (ver Sección "El

[8] Históricamente, el gasto social fue entendido como consecuencia de cambios en factores estructurales, como el nivel de industrialización, el aumento del ingreso individual o el envejecimiento poblacional (Lindert, 1994; Wilensky, 1975), la desigualdad social (Alesina; Rodrik, 1994; Meltzer; Richard, 1981; Persson; Tabellini, 1994) o la pobreza (Brusco; Nazareno; Stokes, 2004; Calvo; Murillo, 2004; Huber; Mustillo; Stephens, 2008; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007; Nazareno; Stokes; Brusco 2006; Stokes, 2007; Weitz-Shapiro, 2012; Zarazaga, 2014).

[9] En relación a América Latina, Avelino (2000) sostiene que las transiciones a la democracia aumentaron el poder de voto a los pobres como grupo, lo que produjo que aumente el gasto social. Algunos estudios comparados apoyan esa conclusión (para Brasil, ver: Pães de Barros, Mendonça y Rocha, 1995).

[10] Santos y Batista (2014) demuestran que los partidos de izquierda realizan más gasto en salud en Brasil (pero no en educación). Brambor y Ceneviva (2013) analizan variaciones en el gasto municipal brasileño a partir del tipo de partido político, confirmando que la izquierda (el PT) hace más gasto social que la centro-derecha (el PSDB).

Gasto Social en las Provincias Argentinas").

Además, en contextos partidarios en los que la ideología de los partidos no es fácilmente identificable *a priori*, como en el caso del Partido Justicialista (PJ) en las provincias argentinas, la definición de su condición de izquierda o derecha puede llegar a depender, en gran medida, del tipo de política pública que hace el partido.

Por ello, sostenemos que el gasto social provincial no depende necesariamente de las posiciones ideológicas de los partidos en las provincias ni tampoco de su capacidad de activación o movilización de clivajes sociales. Focalizamos el argumento en los costos del armado de la coalición electoral y de gobierno y en la alternancia y rotación de cargos clave en el gobierno.

COMPETENCIA POLÍTICA, FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA Y GASTO SOCIAL

El argumento principal de este estudio es que los gobernadores tienden a aumentar el gasto social (y a disminuir el gasto en personal) cuando tienen más control electoral y legislativo en sus distritos, lo que les permite reducir el costo del armado de la coalición electoral y de gobierno, y cuanto más años en funciones lleven, lo que disminuye la rotación de cargos.

La primera parte de nuestro argumento está vinculada a la dinámica electoral. Los gobernadores necesitan construir apoyo político para gobernar y, para ello, distribuyen posiciones claves entre sus aliados políticos o entre aquellos que los ayudaron a ganar las elecciones.[11] Esta distribución de cargos después de la elección tiende a ser más extendida cuando los gobernadores ganan por un pequeño margen, ya que necesitan recompensar a más aliados electorales, aumentando, así, los costos de transacción de la política. Cuando su apoyo electoral, medido como porcentaje de votos, es mayor, los gobernadores enfrentan menos presiones de sus socios electorales para hacer gasto en bienes privados dirigidos a grupos o sectores específicos para obtener apoyo. Los gobernadores con mayor seguridad electoral pueden reducir los costos de transacción de la política. Por lo tanto (y aquí está el vínculo con la literatura), tienden a asignar más gasto social y distribuir bienes públicos a un grupo más amplio de votantes, ya que los beneficios electorales de este tipo de gasto son mayores (como argumentaron Bueno de Mesquita, 2003, p. 55-56; Chhibber y Nooruddin, 2004, p. 153-154; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007, p. 188, 201-202 y Persson y Tabellini, 2000). Parte de la literatura en el tema espera este mismo vínculo entre apoyo electoral y gasto social debido a la menor incertidumbre de las elecciones, la menor necesidad de asegurar votos a través de bienes particularistas (Schlesinger, 1965; Strom, 1990, p. 582) y los mayores beneficios electorales del gasto en bienes públicos, como el gasto social (Bueno de Mesquita, 2003; Chhibber; Nooruddin, 2004; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007).[12] En este estudio, incluimos no solo las expectativas y motivaciones electorales, sino también la dinámica de gobierno.

La segunda parte del argumento está asociada, precisamente, al funcionamiento del gobierno provincial. Cuando los gobernadores tienen una mayor estabilidad en sus funciones, es decir, cuando están más años en el gobierno, la alternancia y rotación de cargos en el gabinete y en la burocracia provincial tiende a disminuir. Bajo estas circunstancias, los gobernadores tienen mayor capacidad de nombrar a personas especializadas en sus cargos (y no a aliados electorales, en muchos casos

[11] Además, necesitan controlar estructuras burocráticas del gobierno provincial y para eso llevan a las oficinas de gobierno a personal de su confianza.

[12] En línea con varios de estos autores, asumimos que los gobernadores prefieren distribuir bienes públicos cuando las elecciones son menos inciertas, ya que, de esta manera, pueden alcanzar a un grupo más amplio de votantes y, por ende, esperar mayores beneficios electorales, mostrar logros en su gestión y proyectar sus carreras políticas fuera de la provincia.

circunstanciales), y mayor poder político para mantenerlas en sus puestos. Además, pueden ubicar a personas de confianza en lugares clave del gobierno y de la administración, lo que les permite tener más control sobre la burocracia provincial y, por lo tanto, mayor poder de decisión sobre el tipo de gasto. Cuando los gobernadores cuentan con especialistas en el gabinete y la administración, con estabilidad en sus cargos y si además son personas de confianza, tendrán más posibilidades de aumentar el gasto social.

En resumen, nuestra principal hipótesis es que los gobernadores asignarán más gasto social y menos gasto en personal cuando el costo en el armado de la coalición electoral y de gobierno es menor (es decir, cuando su poder electoral y legislativo es mayor y cuando la fragmentación partidaria es menor), y cuanto más años lleven en funciones.

EL GASTO SOCIAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

El porcentaje del presupuesto que las provincias asignan como gasto social varía ampliamente entre ellas: el valor mínimo (7,2 por ciento, correspondiente a Entre Ríos) es 5,6 veces más baja que el valor máximo (40,1 por ciento, correspondiente a San Luis). La media para todas las provincias en los años de la serie es de 16,3 por ciento y la desviación estándar es 5,8 por ciento, casi la mitad de la media. El valor promedio de toda la serie para San Luis y la ciudad de Buenos Aires es ligeramente superior al 28 por ciento. Estos valores son tres veces mayores que los de las provincias en el otro extremo de la distribución: Córdoba y Entre Ríos tienen una media para la serie ligeramente superior al 10 por ciento (Ver Tabla 1 y Figura 1).

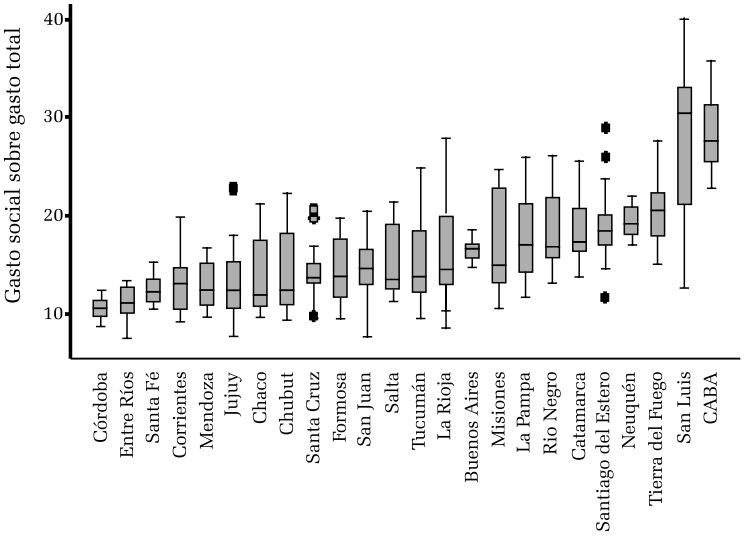
Llamativamente, las diferencias en los porcentajes de gasto social por partido político en las provincias son mínimas: la diferencia entre el PJ y la Unión Cívica Radical (UCR) es de 0,7 por ciento promedio (cada partido hace un gasto promedio de 15,7 y 16,3 por ciento respectivamente). Los partidos provinciales tienen una media ligeramente superior para este tipo de gasto (Ver Figura 2).

Tabla 1– Estadística descriptiva de la variable gasto social (Porcentaje sobre el total del presupuesto, 1993-2009)

Gasto social (% del presupuesto)	Observaciones	Media	Desvío estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Todas las provincias	408	16,27	5,78	7,20	40,07
Buenos Aires	17	16,32	1,05	14,49	18,39
Córdoba	17	10,30	1,14	8,43	12,10
San Luis	17	27,66	7,91	12,38	40,07

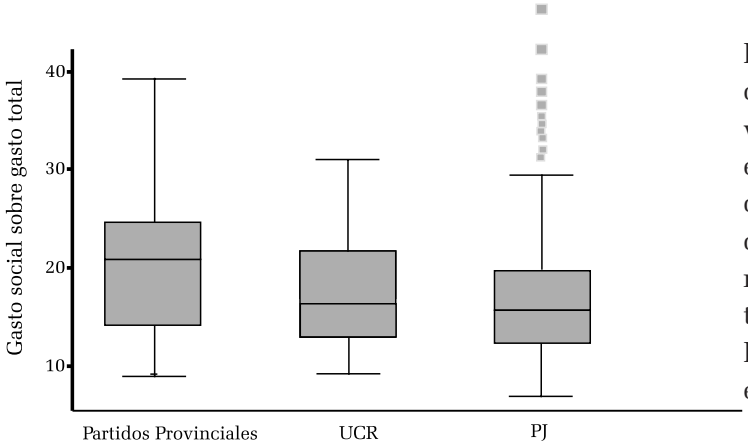
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

Figura 1 – Gasto social, por provincia (Porcentaje sobre el total del presupuesto, 1993-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

Figura 2 – Gasto social, por partido
(Porcentaje sobre el total del presupuesto, 1993-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

JUSTIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE CASOS

Realizamos un análisis de caso para precisar los vínculos entre las variables, presentando los detalles históricos de la explicación causal expuesta en la parte teórica de este trabajo. Intentamos desarrollar un argumento teórico más detallado que vincule las variables independientes clave con el resultado que aborda este estudio.

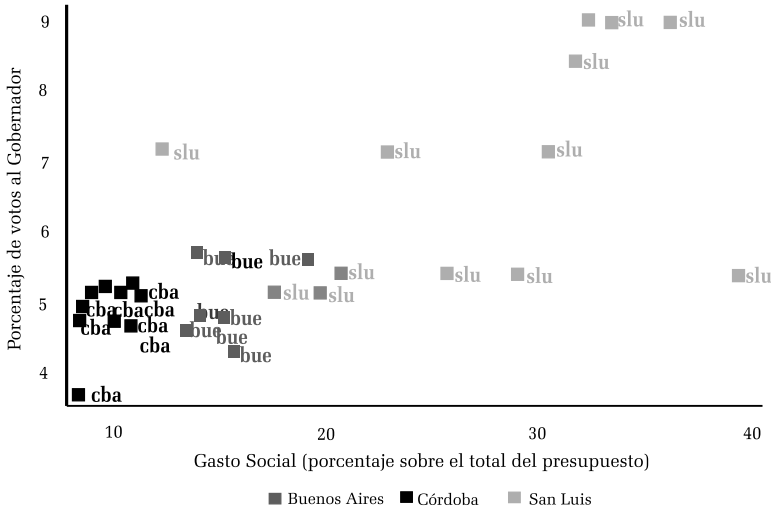
Analizamos tres casos clave. Dos de ellos fueron seleccionados porque tienen los valores más altos (San Luis) y los más bajos en promedio (Córdoba) de la variable dependiente. Además, San Luis presenta mucha variación en el gasto social a lo largo del tiempo, mientras que Córdoba tiene muy poca variación. El tercer caso, la provincia de Buenos Aires, fue elegido porque se ubica en valores medios de la distribución y presenta niveles medios de variación temporal en comparación con las otras dos provincias (Ver Tabla 1 y Figura 3).

Los estudios de caso analizados se basan en trabajos de campo realizados en cada provincia entre 2016 y 2017. En ellos, se realizaron entrevistas con políticos provinciales (y nacionales), asesores políticos, burócratas, personal de la administración pública y académicos de las tres provincias seleccionadas e investigaciones de archivo.

LOS CASOS DE BUENOS AIRES, SAN LUIS Y CÓRDOBA

La provincia de Buenos Aires es el primero de esos casos. Concentrando más de un tercio de la población del país, es el distrito más importante de la Argentina, tanto económica como políticamente. Analizamos brevemente la evolución del gasto del gobierno de Felipe Solá (2002-2007), ya que nuestros datos nos permiten cubrir completamente sus dos periodos a cargo de la gobernación. Carlos Ruckauf gobernó la provincia desde 1999 has-

Figura 3 – Gasto social, provincias de Buenos Aires, Córdoba y San Luis
(Porcentaje sobre el total del presupuesto, 1993-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

ta 2002, año en el que renunció para ocupar el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y Culto durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Felipe Solá lo siguió en el cargo de gobernador desde 2002 hasta 2007. Al llegar al gobierno, Solá no tuvo apoyo en la legislatura ni en los municipios más poblados del conurbano de la ciudad de Buenos Aires, ya que tanto el principal bloque peronista como los intendentes clave de estos distritos respondían al ex-gobernador y hombre fuerte de la provincia, Eduardo Duhalde. En la legislatura, además, enfrentó la división entre la facción kirchnerista y duhaldista del PJ.

La fragmentación partidaria aumentó sustancialmente durante los primeros años del gobierno de Solá. El número efectivo de partidos para las elecciones a gobernador entre 1983 y 1999 fue de 2,82. En la elección de 2003, aumentó a 4,26. Estos valores ubican a Buenos Aires como la segunda provincia con el mayor nivel de competencia efectiva en la elección a gobernador (después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Para la categoría de diputados provinciales, la media, entre 1983 y 1999, fue de 2,32. En 2003, ese valor ascendió a 2,66. Para la categoría de senadores provinciales, entre 1983 y 1999, la media fue 2,97. En 2001, ese valor ascendió a 5,78 y a 4,53 en 2003 (Calvo; Escolar, 2005, p. 110-125).

Además, heredó un gabinete designado por su predecesor. Hizo algunos cambios y nombró a personas cercanas en áreas claves de la administración provincial (Secretaría General y Secretaría de Gobierno) y en áreas políticamente sensibles, como Seguridad y Justicia, y Trabajo (para controlar a la policía y negociar con los sindicatos). La mayoría de las áreas clave relacionadas con asuntos económicos (Ministerio de Economía y Obras Públicas), producción y políticas sociales (salud, educación), así como el influyente banco provincial permanecieron en manos de políticos vinculados al ex-gobernador.

Tal como esperaríamos, en un contexto de limitado poder electoral y legislativo, poco control del gabinete y del territorio, y creciente fragmentación partidaria, el gasto en personal alcanzó valores históricamente altos al comienzo del mandato de Solá (53,5 por ciento del presupuesto en 2002, cuando la media de la provincia para toda la serie es de 49). Lo opuesto sucedió con el gasto social, que llegó a uno de los valores más bajos de la serie para esta provincia (15 por ciento).

Durante este período, el gobernador tuvo que enfrentar fuertes resistencias de miembros del gabinete (desde ministros hasta directores) y del personal administrativo para mantener programas sociales de la gestión anterior, particularmente del llamado "Plan Vida".[13] Esto redujo notablemente la capacidad del gobernador para modificar y ampliar el gasto social durante el comienzo de su primera gestión.

Durante su segundo mandato, Solá logró aumentar su control electoral, legislativo y territorial (a pesar de que el duhaldismo controló importantes recursos tanto en la legislatura como en intendencias clave), así como organizar un gabinete con personas de su confianza. A diferencia del primer mandato en el que asumió porque el entonces gobernador renunció al cargo, Solá fue electo con un margen importante de apoyo electoral en 2003. En esas elecciones, obtuvo el 43,3 por ciento de los votos. La oposición, además de haber hecho una mala elección (el segundo partido obtuvo un magro 12,3 por ciento), estuvo fragmentada, dispersa, y por lo tanto fue incapaz de limitar o condicionar sustantivamente la agenda del gobernador (Rodríguez, 2009, p. 16).

El PJ llegó a controlar un 61 por ciento de las bancas en la Cámara de Diputados (el principal partido de la oposición obtuvo sólo un 20 por ciento). Además, Solá logró aumentar su influencia en el legislativo bonaerense creando un bloque propio, conteniendo

[13] La información contenida en las citas de Felipe Solá fueron extraídas de una entrevista concedida por él, el 20 de diciembre 2016. El Plan Vida distribuía alimentos a través de voluntarias (conocidas como "manzaneras") que vivían en zonas de extrema necesidad de la provincia. Fue creado en 1994 por Hilda González de Duhalde, esposa del ex-gobernador Duhalde, cuando estaba al frente del Consejo Provincial de la Familia (Quintana, 2001).

la influencia del peronismo del conurbano. Pero aun así enfrentó fuertes resistencias del duhaldismo, que controló las presidencias de las cámaras de Diputados y de Senadores. El gobernador tuvo que negociar permanentemente con legisladores clave del duhaldismo en la cámara baja – como Osvaldo Mércuri, Isidoro Laso, Horacio Gónzalez y Juan Garivoto– (Lucesole, 2003).[14]

El gobernador también aumentó su control en los municipios de la provincia: 48 de los 134 intendentes fueron aliados políticos del gobernador Solá, entre ellos distritos importantes como La Matanza y La Plata. Otros 26 intendentes permanecieron aliados al ex presidente Duhalde, mientras que 43 municipios fueron gobernados por el radicalismo (el resto por otros partidos menores). En el conurbano bonaerense (donde vive casi un 60 por ciento de la población total de la provincia), 18 de los 29 distritos permanecieron gobernados por intendentes leales a Duhalde (Alberio, 2005; Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2005b).

Solá fortaleció su poder en la provincia también como consecuencia de los vínculos con Néstor Kirchner (particularmente en el caso de los intendentes del conurbano). El presidente apoyó a Solá como parte de su estrategia para obtener autonomía y debilitar a su antiguo mentor político, Eduardo Duhalde. Este vínculo entre el presidente y el gobernador se convirtió en la posibilidad del primero para disciplinar al PJ bonaerense bajo su liderazgo (Ollier, 2007, p. 174).

Por otro lado, Solá armó su gabinete con ministros de confianza, mayormente del interior bonaerense. Con estos cambios, el gobernador pasó a primeras líneas a funcionarios afines que se mantenían en segundos puestos en los ministerios. El ministro de Salud, por ejemplo, Claudio Mate, había sido Secretario de Prevención de Adicciones. Un caso similar fue el de la Dirección General de Educación, cuya titular designada, Adriana Puiggrós, era asesora de Mario Oporto, quien pasó a ser Jefe de Gabinete de Solá (DyN, 2005). De esta manera, logró mantener la cohesión dentro de su gabinete y contener las disputas del peronismo en la legislatura bonaerense. Solá llegó a concentrar tanto poder, que intentó ir por la reelección aun cuando la constitución provincial lo prohíbe.

Además, la fragmentación electoral disminuyó a partir de 2003. El número efectivo de partidos (calculado en base a votos) para la categoría de diputados nacionales disminuyó de 4,26 en 2003 a 3,70 en 2007. En bancas, estos valores disminuyeron de 2,87 en 2003 (3,13 en 2005) a 2,45 en 2007 (Varetto, 2014).

Como podemos esperar, durante su segundo mandato, Solá disminuyó significativamente el gasto en personal en casi 10 puntos (llegando al 43,7 por ciento en 2005) y aumentó el gasto social en más de dos puntos porcentuales (llegando a casi 17 por ciento en 2007). Como parte de su estrategia para reforzar el área social, modificó su gabinete pasando a un ministro clave y persona de su confianza, Juan Pablo Cafiero, del área de Seguridad, a la de Desarrollo Social. Esto fue realizado para "darle mucha prioridad al área social" (DyN, 2003).[15] Como parte de su decisión de reforzar las políticas sociales, creó cinco programas sociales nuevos[16] y reforzó otros de la gestión previa (como el "Plan Vida," llamado ahora "Plan más Vida"), otorgándoles a sus directores una relevancia política equivalente a la de sus ministros.

El segundo caso es San Luis, una provincia pequeña y poco poblada (432.000 habitantes según el censo de 2010), en la que su gobierno realiza más gasto social promedio que el resto de las provincias.

Adolfo Rodríguez Saá (PJ) fue electo

[14] En el Senado también tuvo que negociar recurrentemente con dirigentes duhaldistas – la presidenta fue la vicegobernadora, Graciela Giannettasio, amiga íntima de Hilda González de Duhalde; y la vicepresidencia primera fue ocupada por Antonio Arcuri, ex secretario Legal y Técnico de Duhalde (Lucesole, 2003).

[15] Jorge Varela, ex-intendente de Campana, reemplazó a Juan Pablo Cafiero como ministro de Desarrollo Social en 2005.

[16] Ellos fueron la Agencia de Protección a las Víctimas, el Centro de Prevención de las Adicciones, los Foros Comunales y Vecinales de Seguridad, el Patronato de los Liberados y el Comité Provincial de Seguridad Deportiva.

gobernador en 1983, luego de la dictadura militar, por una mínima diferencia del 3 por ciento (3.873 votos) con el principal partido de la oposición. Recibió el 40,5 por ciento de los votos, mientras que la UCR obtuvo el 37,3 por ciento. La UCR ganó la elección presidencial en la provincia (con el 48,6 por ciento de los votos), la de los diputados federales (con el 45,5 por ciento) y los gobiernos locales de las dos principales ciudades (San Luis y Villa Mercedes).

En condiciones de alta competencia electoral, Rodríguez Saá debió compensar a los aliados electorales mediante cargos en puestos clave. Esto hizo subir el gasto en personal a niveles históricamente altos: 76 por ciento del presupuesto en 1983. El gobernador accedió al poder con la ayuda de varias facciones del PJ, pero, a poco tiempo de asumir, comenzó a concentrar poder, a sumar aliados en su partido y a cooptar a la oposición. En primer lugar, cooptó a los principales peronistas disidentes de la lista que había perdido las primarias y luego a figuras políticas del Partido Liberal Democrático (Bianchi, 2013, p. 140). Además, intentó contener a sus disidentes creando nuevos partidos políticos, como el Partido Unión y Libertad (creado en 1998 y presidido por su propio hermano, Alberto) (Entrevista con Gloria Trocello; ver también Trocello; Marchisone, 2009, p. 15).

Adolfo Rodríguez Saá fue electo cinco veces, cada vez con más del 50 por ciento de los votos (en 1995 ganó con el 72 por ciento), logrando, así, permanecer en el cargo por 18 años. Reformó la constitución provincial en 1987, otorgándole la posibilidad de reelección indefinida. Además, creó el Senado provincial, en el que gracias a la sobrerrepresentación de los distritos del interior (que lo apoyaban ampliamente), pudo mantener mayorías importantes durante todo su mandato. Entre 1989 y 2007, todos los senadores provinciales fueron del PJ, salvo en 1999 y 2001, cuando la Alianza logró obtener 2 senadores, mientras que el PJ mantuvo la mayoría con 7 senadores (Trocello; Marchisone, 2009, p.15-16). Adolfo Rodríguez Saá solo dejó el cargo cuando fue designado presidente interino en 2001. Fue sucedido por la vice-gobernadora y luego por su hermano, Alberto.[17]

Alberto fue electo con el 90,1 por ciento de los votos en 2003 y reelecto con el 85,3 por ciento en 2007. En ambas elecciones, el PJ prácticamente no contó con oposición dado que las fuerzas políticas más importantes, entre ellas la UCR, no se presentaron a elecciones en repudio a las reformas del gobernador. En 2007, la principal fuerza de oposición fue el Socialismo, que obtuvo el 10 por ciento de los votos (Trocello; Marchisone, 2009, p. 13-14).

El número efectivo de partidos para la elección de gobernador disminuyó de 3,03 en 1983 a 1,22 en 2003 (el valor más bajo a nivel nacional, seguido por Santa Cruz (1,72) y Formosa (1,74). Estos valores ubican a San Luis como una de las provincias con menores niveles de competencia efectiva en la elección a gobernador. En la categoría de diputados provinciales, el número efectivo de partidos de San Luis, entre 1983 y 2003, fue 2,14 promedio, un 0,19 por debajo de la media nacional (2,33). Este es uno de los valores más bajos del país. En la categoría de senadores provinciales, San Luis tiene una media para el período 1987-2003[18] de 2,56, un 0,36 por debajo de la media nacional (Calvo; Escolar, 2005, p. 110-125).

Por todo esto, el poder del gobernador sobre su gabinete, la legislatura y los representantes provinciales en el congreso nacional (además de otras instituciones del estado provincial) fue enorme.[19] En línea con nuestras expectativas teóricas, estos gobernadores, que

[17] No es objeto de estudio de este trabajo analizar el funcionamiento del régimen político en San Luis. Cabe resaltar que la calidad democrática de varias instituciones provinciales son cuestionadas desde la oposición, sectores de la academia y del periodismo. Como contrapartida, otros argumentan que esta estabilidad generó beneficios en las segundas líneas ministeriales, donde ha habido una continuidad importante desde los años 80. Esto hace que haya áreas con una importante calidad burocrática en comparación con otras provincias.

[18] La serie comienza en 1987 porque, en ese año, se crea el Senado Provincial.

[19] El PJ ganó también en todas las elecciones a diputados nacionales en San Luis desde 1987 hasta 1997; en 1999 se ubicó en segundo lugar por escaso margen. Ganó con el 68 por ciento en 2001 (la Alianza obtuvo 15 por ciento), el 71 por ciento en 2003 y el 62 por ciento en 2005, a pesar de las divisiones en el PJ (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2007).

adquirieron mucho poder y estabilidad en el cargo a lo largo de 33 años en funciones, disminuyeron el gasto en personal en más de 38 puntos porcentuales: del 76 por ciento del presupuesto en 1983 (Bianchi, 2013, p. 39) al 37,6 por ciento en 2004, uno de los valores más bajos a nivel nacional.

El gasto social, por el contrario, aumentó en 25 puntos porcentuales: del 12 por ciento en 1996 al 37 por ciento en 2007 (sólo disponemos de datos para estos años). Estos gobernadores invirtieron mucho en infraestructura social, especialmente en vivienda. Vivienda y urbanismo han representado el 11 por ciento del presupuesto en 1991, aumentando a casi el 20 por ciento en 1998 (Bianchi, 2013).[20] Las administraciones de Adolfo Rodríguez Saá construyeron 43.202 viviendas nuevas entre 1983 y 2000, otorgando viviendas a un tercio de la población de la provincia. Según Bianchi (2013, p. 159), San Luis fue la segunda provincia con la inversión más baja en vivienda en 1983 (después de La Rioja), representando el 0,7 por ciento de los fondos nacionales de vivienda. En 1991, este porcentaje aumentó a 5,1, llegando a la séptima posición en el país.

La inversión en infraestructura hídrica también creció ampliamente. Antes de 1983, la provincia tenía sólo 30 km de acueductos. Entre 1983 y 2003, el gobierno provincial construyó 2.500 km más. El número promedio de kilómetros de carreteras pavimentadas al año aumentó de 17,42 para el período 1976-1983 a 89,3 para el de 1983-1991 (Bianchi, 2013, p. 159). Entre 1991 y 2005, el porcentaje promedio del presupuesto destinado a agua potable y alcantarillado fue de 0,42. Este valor aumentó a 4,46 en 2006 y llegó a un pico de 10,71 en 2007 (Bianchi, 2013).

El plan social más ambicioso fue presentado en 2003. El Plan de Inclusión Social fue un plan de acceso universal, ya que cualquier persona desempleada de más de 18 años de edad podía postularse. En 2005, llegó a haber 45.000 beneficiarios, equivalentes a un tercio de la población económicamente activa y 2,2 veces el número de empleados públicos de la provincia (Behrend 2007, p. 13). Este plan de empleo llegó a representar el 18 por ciento del presupuesto provincial en 2005, dos años después de haber sido creado (Bianchi 2013, p. 164). Por el contrario, el porcentaje del presupuesto asignado a administración gubernamental disminuyó más de 10 puntos: del 27,4 por ciento en 2003 al 16,5 por ciento en 2005 (Bianchi, 2013).

Finalmente, exploramos el caso de Córdoba, la segunda provincia en importancia socioeconómica del país. Ésta es la provincia que menos gasto social promedio realiza en el país para la serie de datos disponible (10,3 por ciento del presupuesto).

Eduardo Angeloz fue electo gobernador en las elecciones de 1983 con 55,8 por ciento de los votos, superando a Raúl Bercovich Rodríguez (PJ), quien obtuvo el 39,2 por ciento. El fracaso electoral debilitó y dividió profundamente al PJ cordobés en varias facciones, que llevaron a las autoridades nacionales a intervenirlo. Durante su primer mandato, Angeloz reformó la Constitución provincial, permitiéndole presentarse a la reelección (fue reelecto dos veces, en 1987 por un pequeño margen y en 1991). La constitución reformada concedió al partido ganador una mayoría automática de 36 escaños sobre un total de 66 (a través de la llamada "cláusula de gobernabilidad").

Este fue un período de gobierno estable y cómodas mayorías para el partido gobernante: los gobernadores radicales obtuvieron un promedio del 51 por ciento de los votos y controlaron casi el 58 por ciento de los escaños en la legislatura provincial. El número efectivo de partidos para la elección a gobernador fue relativamente bajo durante estos años (2,37), lo mismo que para diputados provinciales (2,21) (Calvo; Escolar, 2005, p. 111-118). El partido de gobierno también logró un sólido control territorial, al ganar en una amplia mayoría de

[20] La partida de vivienda y urbanismo aumentó fuertemente entre 1996 y 1998, pero mantuvo una tendencia errática luego de este año (Bianchi, 2013).

los departamentos y ciudades, entre ellas las más importantes de la provincia, como la Capital y Villa María.

Como esperaríamos, el gasto social estuvo cerca del promedio nacional durante estos años: 11 por ciento promedio y bastante estable (la desviación estándar fue del 1 por ciento). A pesar de esto, el gasto en personal también fue relativamente alto: el promedio fue de 52 por ciento, con una desviación estándar de 2,6 puntos.

En 1999, como resultado de una profunda crisis económica y severas políticas de ajuste que dividieron al partido y debilitaron su apoyo popular, la UCR perdió las elecciones a gobernador por un escaso margen, después de cuatro mandatos consecutivos en el cargo. Apoyado por el presidente Menem, el candidato de la corriente renovadora del PJ cordobés, Juan Manuel de la Sota, formó la coalición de centroderecha denominada "Unión por Córdoba" (integrada por el PJ, la Unión del Centro Democrático, Acción por el Cambio y la Democracia Cristiana de Córdoba) y ganó las elecciones después de haber sido derrotado en dos intentos anteriores.

En estas elecciones, el número efectivo de partidos para la elección a gobernador en la provincia fue de 3,84, lo que representó un aumento de 1,47 en relación al promedio de los gobiernos radicales. El número efectivo de partidos para diputados provinciales en esta elección fue de 2,40. En la elección de los representantes de la Asamblea Constituyente, este indicador aumentó a 4,61 en el año 2001, más del doble de la media de los gobiernos radicales (Calvo; Escolar, 2005, p. 111-118).

El control territorial del PJ fue limitado. En ciudades clave, como, por ejemplo, la capital provincial, no tuvo intendentes del propio partido. Germán Kammerath (de la UCeDé) gobernó la ciudad de Córdoba entre 1999 y 2003, pero luego de varios escándalos de corrupción y una mala gestión, Unión por Córdoba perdió en manos de Luis Juez, creador del Partido Nuevo a partir de disidentes del PJ y otros partidos. El partido del gobernador tampoco gobernó la segunda ciudad, Rio Cuarto, controlada por la oposición entre 1999 y 2016.

Al comienzo del período, y en parte como resultado de una mayor competencia política, una coalición electoral fragmentada y diversa, y un limitado control territorial, el gasto en personal aumentó de 46,7 por ciento del presupuesto en 1998 a 52 por ciento en 2000. El gasto social, por el contrario, se desplomó a un 9 por ciento del presupuesto (alcanzando un mínimo histórico del 8,4 por ciento en 2001; el año de una aguda crisis económica en el país). El gasto social promedio durante las administraciones del PJ en Córdoba fue de 9,9 (datos disponibles para 1999-2009).

A pesar de haber comenzado su gestión con una coalición dispersa y mucha fragmentación partidaria respecto de años anteriores, De la Sota apuntó a consolidar su poder en la legislatura después de las elecciones. En 2001, luego de una consulta popular donde el "sí" a la reforma constitucional ganó con casi el 70 por ciento de los votos, De la Sota logró transformar la legislatura bicameral en unicameral. De esta manera, redujo el número de legisladores de 133 a 70. La reforma fue aprobada por los convencionales de Unión por Córdoba (77) y del movimiento vecinalista (4), mientras que los otros bloques de la oposición (UCR, Frepaso, Izquierda Unida y Partido Intransigente) se retiraron del recinto durante la votación. El gobierno de De la Sota presentó la reforma como una estrategia para posicionarse como referente de la disminución del gasto político y, así, proyectar su figura en el plano nacional (De La Sota…, 2001). Sin embargo, el cambio por una legislatura unicameral con un sistema electoral mixto (26 legisladores se eligen por distritos uninominales y 44 por distrito único por fórmula D'Hondt) favoreció al gobernador en funciones, sub-representando a la oposición, particularmente al radicalismo, históricamente fuerte en los departamentos del interior (Calvo; Micozzi, 2005, p. 1060).

Esta reforma permitió al PJ controlar la legislatura provincial en las elecciones siguien-

tes. En el 2001, Unión por Córdoba obtuvo 41 representantes (58 por ciento de la legislatura) y quórum propio, y 40 bancas en 2005 (57 por ciento).[21] El Partido Nuevo obtuvo 15 bancas (21 por ciento) y la UCR, en tercer lugar, 10 (14 por ciento) (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2005a).

Este aumento del poder electoral, legislativo y territorial del gobernador tuvo un impacto en la estructura del gasto provincial. A partir del pico de 52 por ciento en 2000, el gasto en personal decreció a 36,6 en 2004. En una tendencia contraria a la del gasto en personal, el gasto social aumentó más de un 25 por ciento, desde el mínimo histórico de 8,4 por ciento en 2001 a 10,7 por ciento en 2009.

El gobierno provincial construyó alrededor de 200 nuevas escuelas (y un total de 377.701 m2) a través del Plan 100 y 110 Nuevas Escuelas y 4.180 nuevas viviendas entre 2001 y 2004. También creó el Programa de Asistencia Municipal (PAM) para fortalecer los programas de nutrición, atención médica y asistencia social a nivel municipal (Nazareno; Mazzalay; Cingolani, 2012, p. 262-263). A través de programas de salud también brindó remedios gratis a los pacientes atendidos en los hospitales públicos de la provincia con un presupuesto de 15 millones de pesos. Otros de los programas sociales importantes de la gestión de De la Sota fueron el Boleto Educativo Gratuito y el Boleto Obrero Social.[22]

DISCUSIÓN

El gasto social subnacional es fundamental para mejorar los indicadores de desarrollo humano (salud, educación e ingreso) y reducir la pobreza en países federales con servicios sociales descentralizados (González, 2014, p. 181). Este trabajo explora algunos factores clave vinculados con la variación del gasto social de las provincias argentinas. Estudiamos estas provincias porque, en primer lugar, tienen gran autonomía en la decisión de los montos a asignar como gasto social. En segundo lugar, porque la variación en el porcentaje de presupuesto que las provincias asignan a gasto social es enorme: oscila entre un 7 y un 40 por ciento.

Los factores que se relacionan con la variación en el gasto social no parecen ser los estructurales, vinculados a los procesos de modernización en las provincias. Entre los grupos de alto y bajo gasto social, hay provincias de desarrollo económico comparativamente alto y otras de menor desarrollo relativo. Además, observamos gran variación inter-temporal en el gasto social de las provincias, tanto en las de más alto como las de más bajo ingreso per cápita promedio. Tampoco creemos que el gasto social provincial dependa claramente de las posiciones ideológicas de los partidos en las provincias (muy difíciles de identificar *a priori*, particularmente en el caso del PJ).

El trabajo centralmente muestra que el gasto social crece a medida que disminuyen los costos del armado de la coalición electoral y de gobierno del gobernador y cuando hay menor rotación de cargos clave en el gabinete provincial. Los estudios de caso muestran como los gobernadores electoralmente débiles, sobre todo al comienzo del mandato, y con menor apoyo en la legislatura, necesitan distribuir cargos clave entre los principales aliados y, de esta manera, construir apoyo político para gobernar sus provincias. Esto se refleja en aumentos del gasto en personal e incide negativamente sobre el gasto social. Este fue, claramente, el caso de Solá y, en cierta manera, el de De la Sota y Rodríguez Saá al comienzo de sus mandatos. En otras palabras, sostenemos que el armado político de la coalición de gobierno genera costos en términos del gasto social.

A medida que los gobernadores se con-

[21] Sin embargo, esto no le permitió contar con una mayoría de dos tercios que necesitaba para lograr reformar nuevamente la constitución en el año 2003 (Vaca, 2003).

[22] El primero garantizó transporte escolar gratuito a alumnos, docentes y no docentes de escuelas públicas o privadas con aporte público y a los estudiantes de universidades públicas a partir del ciclo lectivo 2012. Tenía un presupuesto de 50 millones de pesos.

solidan electoral, legislativa y territorialmente, invierten más en gasto social, ya que tienen menos presiones para hacer gasto particularista y más margen para decidir sobre su presupuesto. En estas condiciones, aumentan el gasto social para distribuir a un número más amplio de electores, mostrar logros en su gestión y proyectar sus carreras políticas fuera de la provincia. Esto último fue claro en los casos de De la Sota y Rodríguez Saá, que utilizaron los resultados de sus políticas sociales en la provincia como plataforma para sus carreras presidenciales.

Investigaciones futuras podrán profundizar este estudio, incorporando más detalle y precisión en las relaciones entre poder electoral, legislativo, y territorial, gasto social y expectativas electorales a nivel provincial y nacional. Estos estudios también podrán brindar más detalle en el análisis de las partidas de presupuesto, incorporar nuevos y más casos y explorar el rol de otras variables no estudiadas en este trabajo. Futuros análisis también podrán profundizar la discusión entre estabilidad electoral, alternancia en el gobierno y los efectos sobre el gasto social.

En síntesis, creemos que el vínculo entre control de recursos electorales y legislativos de los gobernadores y gasto social que encontramos en este trabajo tiene implicancias importantes para las políticas sociales que definen las estrategias de desarrollo en las provincias argentinas. Los casos estudiados muestran que, para aumentar el gasto social, se necesitan no sólo cargos provinciales más estables, así como más control sobre ellos, sino también más recursos políticos para reducir los costos del armado de la coalición electoral y de gobierno y, así, poder asignar partidas presupuestarias que mejoren los indicadores sociales en las provincias.

Recebido para publicação em 20 de março de 2017
Aceito em 28 de junho de 2017

REFERENCIAS

ALBERIO, J. P. *La División del PJ Bonaerense puede Afectar la Gobernabilidad de la Provincia*. Centro de Estudios Nueva Mayoría, 2005.

ALESINA, A.; RODRIK, D. Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, v. 109, n. 2, p. 465-490, 1994.

ARMESTO, M. A. Gasto Particularista en Bienes Públicos Locales: Índice de Desviación. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 74, n. 3, p. 395-428, 2012.

BEHREND, J. *Democratic Argentina and the "Closed Game" of Provincial Politics: Protests and Persistence*. 2007. 333 p. Disertación (Doctorado en Ciencia Política) – University of Oxford, Oxford, 2007.

BIANCHI, M. F. *The Political Economy of Sub-National Democracy: Fiscal Rentierism and Geography in Argentina*. 2013. 234 p. Disertación (Doctorado en Ciencia Política) – Science Po-París, París, 2013.

BRADY, H. E.; VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L. Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *The American Political Science Review*, Baltimore, v. 89, n. 2, p. 271-294, 1995.

BRAMBOR, T.; CENEVIVA, R. Do Parties Matter? Party Affiliation and Fiscal Behavior in Brazilian Municipalities. In: CONFERENCIA ANUAL DE LA ASOCIACIÓN AMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA, 2013, Chicago. *Proceedings…* Chicago: MPSA, 2013.

BRUSCO, V.; NAZARENO, M.; STOKES, S.C. Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 39, n. 2, p. 66-88, 2004.

BUENO DE MESQUITA, B. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press, 2003.

CALVO, E.; ESCOLAR, M. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina*: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

CALVO, E.; MICOZZI, J. P. The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 67, n. 4, p. 1050-1074, 2005.

CALVO, E.; MOSCOVICH, L. Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 59, n. 2, p. 3-26, 2017.

CALVO E.; MURILLO, M. V. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 48, n. 4, p. 742-757, 2004.

CARNEIRO, F. Patronazgo y Estrategias de Movilización Partidaria: Evidencia desde los Gobiernos Subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 18, n. 1, p. 139-161, 2009.

CASTLES, F. *The Impact of Parties*. Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORÍA. *Córdoba:* Kirchner ganaría gracias a su alianza con el gobernador. Buenos Aires, 12 out. 2005a. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/politico_electoral/050628.html>. Acceso en: 16 out. 2016.

CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORÍA. *San Luis*: Nuevamente se impondrá el Saaísmo, luego de que el oficialismo se bajara de la contienda. Buenos Aires, 17 ago. 2007. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/politico_electoral/070817.html>. Acceso en: 22 out. 2016.

CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORÍA. *Se equilibran los dominios territoriales de Kirchner y Duhalde en GBA.*

En Centro de Estudios Nueva Mayoría. Buenos Aires, 28 jun. 2005b. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/politico_electoral/050628.html>. Acceso en: 14 out. 2016.

CHHIBBER, P.; NOORUDDIN, I. Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 37, n. 2, p. 152-187, 2004.

CINGOLANI, M.; MAZZALAY, V.; NAZARENO, M. Gasto público y estrategias de distribución: La asignación de recursos provinciales entre jurisdicciones locales. Córdoba, 2001-2004. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 7., 2005, Córdoba. *Anales…* Córdoba: [s.n.], 2005. p. 1-21.

DE LA SOTA Jura la Nueva Constitución. *La Nación*, Buenos Aires, 15 set. 2001. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/335470-de-la-sota-jura-la-nueva-constitucion>. Acceso en: 19 nov. 2016.

DYN. Asumieron los Nuevos Ministros de Felipe Solá. *Infobae*, [S.l.], 12 dez. 2005. Disponible en: <http://www.infobae.com/2005/12/12/227808-asumieron-los-nuevos-ministros-felipe-sola/>. Acceso en: 15 out. 2016.

DYN. Cambios en el gabinete bonaerense. *La Nación*, Bueno Aires, En La Nación. 24. set 2003. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/530137-cambios-en-el-gabinete-bonaerense>. Acceso en: 5 nov. 2016

DYE, T. *Politics, Economics, and the Public*: Policy Outcomes in the American States. Chicago: Rand McNally, 1966.

ERIKSON, R.; WRIGHT, G. C.; MCIVER J. P. Political Parties, Public Opinion, and State Policy in the United States. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 83, n. 3, p. 729-750, 1989.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

FRY, B. R.; WINTERS, R. F. The Politics of Redistribution. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 64, n. 2, p. 508-522, 1970.

GANS-MORSE, J.; MAZZUCA, S.; NICHTER, S. Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 58, n. 2, p. 415-432, 2014.

GONZÁLEZ, L. Transferencias Federales, Desigualdad Interregional y Redistribución. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 67, p. 167-190, 2014.

HICKS, A.; SWANK, D. Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 86, n. 3, p. 658-674, 1992.

HICKS, A. *Social Democracy and Welfare Capitalism*: A Century of Income Security Policies. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

HICKS, A.; SWANK, D. H. Redistribution in Rich Capitalist Democracies. *Policy Studies Journal*, Urbana, v. 13, n. 2, p. 265-286, 1984.

HUBER, E.; MUSTILLO, T.; STEPHENS, J. D. Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 70, n. 2, p. 420-436, 2008.

IVERSEN, T. The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics. In: PIERSON, Paul (Ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 45-79.

KITSCHELT, H. Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 33, n. 6-7, p. 845-879, 2000.

KITSCHELT, H.; WILKINSON, S. I. *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

KORPI, W. Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Framework. *Western European Politics*, London, v. 3, n. 3, p. 296-316, 1980.

LINDERT, P. H. The Rise of Social Spending, 1880-1930. *Explorations in Economic History*, Orlando, v. 31, n. 1, p. 1-37, 1994.

LINDERT, P. H. *Growing Public Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LINDERT, P. H. What Limits Social Spending? *Explorations in Economic History*, Orlando, v. 33, n. 1, p.1-34, 1996.

LODOLA, G. Protesta Popular y Redes Clientelares en la Argentina: El Reparto Federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 44, n. 176, p. 515-536, 2005.

LODOLA, G. *The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil*. 2010. 411 p. Disertación (Doctorado en Ciencia Política) – Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh, 2010.

LUCESOLE, M. J. El Duhaldismo Limita el Poder de Solá. *La Nación*, Buenos Aires, 8 dez. 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/552809-el-duhaldismo-limita-el-poder-de-sola>. Acceso en: 18 nov. 2016.

MAGALONI, B.; DIAZ-CAYEROS, A.; ESTEVEZ, F. Clientelism and Portfolio Diversification: a Model of Electoral Investment with Applications to Mexico. In: KITSCHELT, Herbert; WILKINSON, Steven (Ed.). *Patrons, Clients, and Policies*: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 182-205.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil Work*: Checking the President in Multiparty System. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2013.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 80, n. 5, p. 914-927, 1981.

NAZARENO, M; STOKES, S.; BRUSCO, V. Réditos y Peligros Electorales del Gasto Público en la Argentina. *Desarrollo Económico*, [S.l.], v. 46, n. 181, p. 63-88, 2006.

NAZARENO, M.; MAZZALAY, V.; CINGOLANI, M. Elecciones y Distribución Territorial del Gasto en la Política Subnacional Argentina. El Caso de Córdoba, 1998-2007, In: FALLETI, Tulia; GONZÁLEZ, Lucas; LARDONE, Martín (Ed.) *El Federalismo Argentino en Perspectiva Comparada*. EDUCC-EDUCA, Buenos Aires - Córdoba. 2012. p. 241-289.

NICHTER, S. Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 102, n. 1, p. 19-31, 2008.

OLLIER, M. M. El Peronismo Bonaerense: Inserción Nacional y Liderazgo. *Revista SAAP,* Buenos Aires, v. 3, n. 1, p.157-184, 2007.

PÃES DE BARROS, R.; MENDONÇA, R.; ROCHA, S. Brazil: Welfare, Inequality, Poverty, Social Indicators, and Social Programs in the 1980s. In: LUSTIG, Nora (Ed.). *Coping with Austerity*. Washington: Brookings Institution, 1995. p. 237-274.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. E. Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, Nashville, v. 84, n. 3, p. 600-621, 1994.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. E. *Political Economics*: Explaining Economic Policy. Cambridge: MIT Press, 2000.

PIVEN, F.; CLOWARD, R. *Regulating the Poor*: The

Functions of Public Welfare. New York: Vintage. 1993.

PLOTNICK, R. D.; WINTERS, R. F. A Political Economic Theory of Income Redistribution. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 79, n. 2, p. 458-473, 1985.

QUINTANA, M. C. Qué fue de las Manzaneras de Duhalde? *La Nación*, Buenos Aires, 7 jan. 2001. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/47626-que-fue-de-las-manzaneras-de-duhalde>. Acceso en: 28 out. 2016.

REMMER, K. The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003. *Journal of Politics*, Austin, v. 69, n. 2, p. 363-377, 2007.

ROBINSON, J. A.; VERDIER, Thierry. The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, Stockholm, v. 115, n. 2, p. 206-291, 2013.

RODRÍGUEZ, D. Un Nuevo Capítulo de la Crisis de los Partidos Bonaerenses: Acción del Liderazgo Presidencial y Fragmentación Política en el Proceso Electoral 2007. In: SCHURZ, Gerhard (Ed.). *Las Urnas y la Desconfianza Ciudadana en la Democracia Argentina*. Rosario: Homo Sapiens, 2009. p. 1-27.

SANTOS, F.; BATISTA, C. Ideología versus Sociologia na Política Estadual Brasileira: Nota de Pesquisa. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília, DF, *Anais...* Brasília, DF: ABCP, 2014.

SCHLESINGER, J. A. The Politics of the Executive. In: HERBERT, Jacob; KENNETH, Nelson V. *Politics in the American States*. Boston: Little, Brown, 1965. p. 210-237.

STOKES, S. Political Clientelism. En BOIX, Carles; STOKES Susan (Ed.). *Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 604-627.

STROM, K. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 34, n. 2, p. 565-598, 1990.

TROCELLO, M. G.; MARCHISONE, M. A. La Dominación Partidaria y la Concentración de Poder Político: El Caso de la Provincia de San Luis. In: LA DIVERSIDAD de los Sistemas de Partidos Provinciales en la Argentina. Rosario: Editorial Otra Ciudad, 2009. p. 105-136.

VACA, J. C. De la Sota No Obtuvo Apoyo para su Reforma. *La Nación*, Bueno Aires, 15 set. 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/516212-de-la-sota-no-obtuvo-apoyo-para-su-reforma>. Acceso en: 20 nov. 2016.

VAN DE WALLE, N. Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientelism in Africa. In: KITSCHELT, Herbert; WILKINSON, Steven (Ed.). *Patrons, Clients, and Policies*: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 50-67.

VARETTO, C. ¿Sistema o Sistemas de Partidos? El Enfoque de Pluralidad de Sistemas Partidarios aplicado al Caso Argentino (1983-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Guanajuato, v. 3, n. 2, p. 37-70, 2014.

WEITZ-SHAPIRO, R. What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 56, n. 3, p. 563-583, 2012.

WILENSKY, H. *The Welfare State and Equality*: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California, 1975.

ZARAZAGA, R. Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, Coral Gables, v. 56, n. 3, p. 23-45, 2014.

ELECTORAL ALLIANCES, STABILITY OF ELECTORAL OFFICE AND SOCIAL EXPENDITURE OF PROVINCES: the cases of Buenos Aires, Córdoba and San Luis (1993-2009)

Lucas González
Belén Cáceres

Why some governments spend more money in public goods than others do? Why does social expenditure vary? This study analyzes some key factors that explain the variation in social expenditure in Argentine provinces. These provinces were studied because they have a huge autonomy regarding the decision of the amount of money to be used in social expenditure and because there is a great variation in these amounts. Based on original data of Argentine provinces budget from 1993 to 2009, and using descriptive statistics and analyzes of three key cases (the provinces of Buenos Aires, San Luis and Córdoba), we demonstrate in this study that social expenditure increases as costs for electoral and government alliances, as well as the alternation and rotation of key positions in government, decreases. This article discusses the results in the three Argentine provinces studied and explores the implications of the discussion about the political determinants of social expenditure and the design of social policies, especially in developing countries and federal democracies.

KEYWORDS: Social expenditure. Argentine provinces. Electoral alliance. Government alliance. Alternation.

COALITIONS ÉLECTORALES, STABILITÉ DU CABINET ET DÉPENSES SOCIALES DES PROVINCES: les cas de Buenos Aires, Córdoba et San Luís (1993-2009)

Lucas González
Belén Cáceres

Pourquoi certains gouvernements consacrent-ils davantage de ressources à des biens publics que d'autres? Pourquoi les dépenses sociales varient-elles? Cet article explore certains facteurs clés qui expliquent la variation des dépenses sociales dans les provinces argentines. Nous étudions ces provinces parce qu'elles ont une grande autonomie pour décider des montants attribués aux dépenses sociales et parce que la variation au niveau de ces montants est importante. Sur la base des données issues, entre 1993 et 2009, de documents originaux du budget des provinces argentines, de statistiques descriptives et de l'analyse de trois cas clés (les provinces de Buenos Aires, San Luis et Córdoba), nous montrons que les dépenses sociales augmentent au fur et à mesure que diminuent les coûts de l'articulation de la coalition électorale et de la coalition de gouvernement, ainsi que l'échange et la rotation des postes clés au sein du gouvernement. L'article traite des résultats obtenus dans les trois provinces argentines sélectionnées et explore les implications de la discussion sur les déterminants politiques des dépenses sociales ainsi que la conception des politiques sociales, en particulier dans les pays en développement et les démocraties fédérales.

MOTS-CLÉS: Dépenses sociales. Provinces argentines. Coalition électorale. Coalition de gouvernement. Echange.

Lucas González – Doctor (PhD) en ciencia política de la University of Notre Dame. Sus intereses de investigación son el federalismo, la desigualdad y la redistribución y la economía política de la distribución de transferencias federales. Es investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesor concursado en la Universidad Nacional de San Martín, e investigador principal en la Universidad Católica Argentina. Recientemente publicó su libro con Routledge y ha sido co-autor de otros dos. Publicó artículos en volúmenes edidados y en revistas con referato, los últimos de ellos en Comparative Politics (forthcoming 2018), The Journal of Politics, Studies in Comparative International Development, Latin American Research Review, Latin American Politics and Society, Publius: The Journal of Federalism, Journal of Politics in Latin America, entre otros.

Belén Cáceres – Actualmente se encuentra estudiando una Maestría (M.A) en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo en UNSAM y Georgetown University. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Argentina y asistente de investigación en el Proyecto de Investigación cofinanciado por CONICET y Fundación YPF que tiene por objeto analizar el impacto fiscal, socioeconómico y político de las regalías petroleras en Argentina. Para su tesis de maestría está investigando sobre la desigualdad en el acceso a servicios básicos en Argentina y Sudáfrica.

ERRATA

Caderno CRH – Volume 30, Número 80, Maio/Ago. 2017, p. 275-291, http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000200005

Na página 291, no título:

Onde se lia:

"ELECTORAL ALLIANCES, ESTABILITY OF ELECTORAL OFFICE AND SOCIAL EXPENDITURE OF PROVINCES: the cases of Buenos Aires, Cordova and San Luis (1993-2009)"

Leia-se:
"ELECTORAL ALLIANCES, ESTABILITY OF ELECTORAL OFFICE AND SOCIAL EXPENDITURE OF PROVINCES: the cases of Buenos Aires, Córdoba and San Luis (1993-2009)"

http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792017000300017