Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Tesis de Grado

La Distribución de Fondos Nacionales para la Construcción de Obra Pública – El Caso de la Asignación de Viviendas del Plan Federal de Construcción de Viviendas en los Partidos de la Provincia de Buenos Aires

Autor: Pedro María Devoto

Legajo: 19062

Mentor: Lucas González

"Vemos con preocupación la ausencia de un Plan Nacional de Infraestructura que distribuya racionalmente el financiamiento de obras públicas, las que continúan siendo otorgadas con un criterio discrecional a aquellos municipios amigos o que muestren afinidad política; y salvo escasas excepciones no llegan a nuestros pueblos. Nuestros Intendentes se ven así obligados a penosas y casi siempre infructuosas gestiones para obtener financiamiento para viviendas, pavimentos, y demás, que se reparten generosamente con nuestro dinero a otros distritos."

Extracto del Comunicado del Foro de Intendentes del Acuerdo Cívico y Social fechado el 30 de marzo 2010

INTRODUCCIÓN

El *Programa Federal de Construcción de Viviendas* es una política pública del Estado Nacional de la República Argentina cuyo objetivo expreso es paliar el déficit habitacional acumulado en décadas anteriores. En esta línea el gobierno del Presidente Néstor Carlos Kirchner firmó junto a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una serie de programas habitacionales en donde el Poder Ejecutivo Nacional se comprometía a proveer un financiamiento no reintegrable para la construcción de 120.000 viviendas en 2004[1], ampliando este monto original con un financiamiento plurianual no reintegrable para la construcción de otras 300.000 viviendas en 2005[2]. Estas asignaciones se realizaron mediante la firma de convenios marco entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación) y sus contrapartes provinciales, estipulando una distribución inicial detallada en los anexos de los mismos y a los que cada Provincia debía ceñirse. A su vez, los convenios (2004 y 2005) detallaban una serie de requisitos e indicadores para

[1] http://www.vivienda.gov.ar/construccion/index.html, ver normativa programas habitacionales "Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas 2004".
[2] Ibíd., "Convenio Marco Programa Federal de Construcción de Viviendas 2005".

evaluar la eficiencia de la distribución de los fondos transferidos a cada jurisdicción; control que estaría a cargo de la mencionada subsecretaría y del Consejo Nacional de la Vivienda, éste último siendo el órgano asesor de los estados nacional y provinciales en materias habitacionales. En ambos acuerdos las jurisdicciones estaban habilitadas para proponer obras complementarias y para financiarlas independientemente, pero la proposición de proyectos de vivienda debía ser aprobada por el estado nacional y sujeto a directivas definidas por éste. El segundo convenio a su vez tenía la particularidad de incluir a las municipalidades en el proceso licitatorio, relegando a los organismos provinciales al control de gestión de los recursos.

Con el tiempo, a este programa troncal, se agregaron otros subprogramas. El primero de ellos fue el *Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*, firmado en enero del 2005, cuyo objetivo explícito era el "financiamiento de la Nación para la urbanización integral de villas y asentamientos precarios". Como dice su nombre, el subprograma consistía en una asignación a municipios del conurbano de financiación no reintegrable para paliar déficits habitacionales específicos. Ésta primera distribución estaba sujeta a ampliaciones futuras, el subprograma no preveía una fecha formal para su finalización, minimizaba la participación de los gobiernos provinciales requiriendo que los municipios abran cuentas bancarias específicas a tal fin y relegaba al gobierno provincial a un simple ente certificador y controlador de las actividades. Este subprograma fue ampliado y elevado a rango de programa en 2009 durante la primera presidencia de Cristina Elisabet Fernández para llegar a todas las provincias argentinas, reforzando aún más la autonomía de los municipios para acceder a esta financiación[3].

Los demás subprogramas del Programa Federal de Construcción de Viviendas, de características similares a los anteriores respecto de su

[3] Ver Anexo I Normativa Programas Habitacionales "Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios – Reglamento Particular"

financiación, control y ejecución eran el *Subprograma Federal Construcción de Viviendas con Municipios*[4], el *Subprograma Federal Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir"*[5] y el *Subprograma Federal de Reactivación de Obras del F.O.N.A.V.I.*[6]. Si bien no se ha conseguido documentación oficial al respecto, al pertenecer al mismo programa federal, se considerarán indistintamente las viviendas construidas por cualquiera de estos subprogramas para la construcción de la variable dependiente utilizada en este estudio. La decisión se basa en que todos ellos cumplen con los requisitos necesarios para plantear conceptualmente una relación directa entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires. Estos a su vez son institucionalmente autónomos, aunque en la práctica el financiamiento se realiza con dineros nacionales, y el gobierno central controla la aprobación de los proyectos presentados, los montos a destinar, la temporalidad para realizar los depósitos y la aprobación del recalculo de los precios de los insumos. Por otro lado, los mismos relegan al Ejecutivo Provincial como órgano certificador de los proyectos presentados por los municipios, y (al ser también beneficiario de los programas) a estar sujeto a las mismas limitaciones que los gobiernos locales.

La contracara de esta estructura es que la Provincia actúa como órgano de monitoreo y auditoría de las obras, ayudando a la recopilación de los partes de avance de obras suministrados por los municipios, pero en aquellos proyectos firmados por estos últimos directamente por el estado nacional no tiene mayor participación en la decisión. Este mecanismo de control descentralizado ha generado que el seguimiento sea algo deficitario[7], planteando el problema de sesgo de selección en la muestra que se tome. Sin

[4] http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f_conmuni1.php
[5] http://www.vivienda.gov.ar/mejorvivir/index.html
[6] http://www.vivienda.gov.ar/reactivacion/index.html
[7] A modo ilustrativo se cita la página de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual muestra datos sobre resultados finales de los programas habitacionales. Los mismos se presentan mediante la construcción de un índice acumulado a la fecha más reciente, contabilizando indistintamente viviendas y obras de infraestructura como "soluciones habitacionales". Esta expresión engloba también resultados de otros programas federales, pudiendo incluir elementos muy diversos además de viviendas, volviendo difícil el análisis al no permitir la discriminación en tiempo y espacio de la provisión de un bien particular, en este caso, de viviendas.

embargo, además de las fuentes oficiales y públicas consultadas se han conseguido tres informes sobre la construcción de viviendas con planes federales[8] elaborados por los equipos técnicos de la Diputada Provincial por la Coalición Cívica – ARI Maricel Etchecoin Moro (2007-2011). La utilidad de los informes surge de la publicación del estado de avance de obras, así como su geo-localización, de los Planes Federales de Construcción de Viviendas para los años 2008, 2009 y 2010, lo que permite contrastar estos datos con los datos oficiales publicados en Internet, permitiendo la construcción de dos muestras, una correspondiente al período 2003-2007 y otra correspondiente al período 2007-2011, así como algunas variaciones internas a este período.

Volviendo a la cita que encabeza el presente trabajo, ¿Cuáles son los determinantes de la distribución de obra pública nacional entre los municipios de la Provincia de Buenos Aires? ¿Son estos determinantes programáticos o discrecionales? ¿Qué rol cumple en la política argentina las transferencias intergubernamentales para la construcción de obra pública, ejemplificado por el Plan Federal de Construcción de Viviendas? Este estudio intentará dar la respuesta, al menos indicativa, de que la asignación de viviendas entre los distritos de la Provincia de Buenos Aires sigue el cálculo racional del Presidente a la hora de construir coaliciones electorales nacionales, y que la estructura de incentivos del Presidente racional está basada sobre impresiones político-económicas más que programáticas o de eficiencia.

La primera sección recopilará los antecedentes pertinentes a la discusión, la segunda formulará el marco teórico en el que se apoya la investigación, la tercera describirá el método y las variables utilizadas, la cuarta presentará los resultados de la estadística descriptiva y de la regresión lineal, mientras que la quinta y última discutirá los resultados indicativos del estudio con sus respectivas proyecciones futuras.

[8] 2008 Dr. Juan Azcune y Lic. Pablo Sebastián Piteo, 2009 Lic. Aixa Berchi y Lic. Sebastián Piteo, 2010 Lic. Pablo Sebastián Piteo. Agradezco al Diputado Provincial Oscar Negrelli (Coalición Cívica) por el acceso a la información.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

SECCIÓN DE ANTECEDENTES

La Literatura sobre las Estructuras de Transferencias Intergubernamentales

Los estudios municipales en las ciencias sociales han avanzado de la mano de los procesos de descentralización administrativa, económica y política, por un lado, y de los procesos de (re)democratización que mostraron la necesidad de que la democracia penetre los niveles sub-nacionales del estado (Jolías y Fernández Arroyo, 2009). Metodológicamente, el traslado del foco de la investigación al nivel municipal permite observar cómo se desarrollan los fenómenos estudiados a nivel local, permitiendo tener un entendimiento más profundo y más robusto; más profundo porque al entender el funcionamiento de las partes constitutivas se vuelve más completa la comprensión del fenómeno que las abarca, y más robusto porque se soluciona el problema del "N-chico" al multiplicar los casos observables.

Este nuevo interés por lo local nace de la voluntad de entender al desarrollo económico desde una óptica en donde participen todos los niveles estatales y en consecuencia se intente entender la estructura de relaciones entre los mismos caracterizado por el sistema de transferencias intergubernamentales. La inclusión del nivel municipal impone la necesidad de contextualizar al mismo dentro del sistema multinivel de gobierno, ya que los niveles de autonomía y autarquía varían mucho entre estados, trascendiendo la discusión Federalismo/Unitarismo. Esto último es especialmente cierto para la literatura sobre distribución de transferencias intergubernamentales, bajo cualquier arreglo constitucional se pueden dar grados variables de descentralización, interacción e influencia[9]. A la vez, las transferencias

[9] Por otro lado, es de esperar que las transferencias intergubernamentales difieran entre regímenes democráticos y autoritarios. En los primeros, en donde la influencia de la ciudadanía es mayor, la discusión podría tener mayor relevancia, mientras que en regímenes autoritarios, lógicamente, las decisiones sobre distribución siguen los razonamientos del autócrata. De todas formas esto no sería más

intergubernamentales surgen como mecanismos para paliar las inequidades que puede generarse a través de la libertad con la que se mueven personas y capitales en el mercado; transferencias que muchas veces se basan en mediciones como el ingreso y la propiedad que no dan cuenta de esta distribución inicial que hace este. Así, la no diferenciación geográfica de las transferencias intergubernamentales puede generar como resultado una estructura de (re)distribución que formalmente es equitativa[10], pero que en la práctica no maximiza la utilidad social (Buchanan, 1950).

En el corazón de la cuestión reside el hecho de que en la mayoría de los países con organización federal existió o existe una puja distributiva sobre los fondos comunes, en la dirección e importancia de las transferencias, y en las potestades compartidas o particulares de cada nivel de gobierno. Sobre todo porque los arreglos fundacionales, que tienden a cristalizarse en las constituciones o leyes fundamentales, por lo general reproducen el "statu quo" que imperaba en el instante constitutivo de los estados, lo que dificulta alteraciones que se juzguen necesarias para mejorar la distribución que por razones posteriores se ha tornado ineficiente. Esto es especialmente cierto para el caso de la Unión Europea y la dificultades que encuentra el eurocentrismo a la hora de constituir un estado de bienestar "europeo" (Beramendi, 2007). Sin embargo, lo anterior no quita que el estudio de las estructuras distributivas ya enquistadas en el sistema político permita entender cómo operan, como se producen y como se podrían neutralizar ciertas ineficiencias en el reparto de costos y beneficios.

En esta línea, una de las discusiones centrales de esta literatura es sobre los incentivos que motivan a la distribución, si la parte que realiza las transferencias se rige por consideraciones discrecionales o programáticas. Las consideraciones programáticas serán aquellas que pesan variables

---

que especulativo, y quizás sería interesante la observación más sistemática de los contrastes que puedan surgir de la comparación.

[10] Por equitativo se entiende el concepto de trato igual para con los iguales, o para quienes no se diferencian en ningún aspecto relevante (al trato).

QUAERERE VERUM Universidad de SanAndrés

estructurales, y están regidas principalmente por los conceptos o valores de la eficiencia y equidad. El primero de estos conceptos implica la búsqueda de aquella distribución que mediante la adecuación racional de medios-a-fines resulte en la maximización de algún resultado económico, como puede ser el crecimiento. El segundo concepto implicaría la búsqueda de aquella distribución que minimice la desigualdad social en algún tema considerado público como la educación, la salud, la vivienda o el trabajo. Esto guarda especial relación con la inclinación ideológica de los partidos gobernantes, los cuales pueden volcarse por mayor crecimiento económico o por mayor redistribución de la riqueza (como podría ser el caso del gobierno central español, los gobiernos regionales y la construcción de infraestructura pública, ver Castells y Solé Ollé, 2005). Tradicionalmente, se presume que aquellos partidos que sostengan ideologías de corte más liberal buscarán maximizar la eficiencia, mientras que partidos identificados como progresistas buscarán maximizar la equidad. Sin embargo, en la práctica esta bisagra no es tan clara, por lo que no es extraño que alguna política pública busque en mayor o menor medida una combinación de ambos conceptos. Un ejemplo de esto puede ser la política pública protagonista de este estudio, cuyos fines expresos son la reactivación del sector de la construcción y la solución de la brecha habitacional.

Así, los fondos para financiar una política pública de fomento al trabajo se dirigirían a aquellos distritos que presenten variables que demuestren mayor necesidad de los mismos, como puede ser el nivel de desempleo o pobreza. Lo mismo se podría decir para planes habitacionales y precariedad habitacional, o índices de analfabetismo y déficit educativo con políticas de construcción de escuelas. En fin, la lista puede seguir, pero la lógica queda clara: una forma posible de asignación de recursos tiene claramente fines (re)distributivos.

Por oposición a las consideraciones programáticas, las consideraciones

discrecionales serán aquellas que surjan del cálculo racional auto-interesado del órgano decisorio preocupado por la maximización de su utilidad. En este sentido, las transferencias de fondos se realizarán siguiendo el razonamiento del político, invirtiendo allí donde crea que su utilidad política se maximice (Holcombe y Zardkoohi, 1981). Esto difiere de sostener que la decisión es arbitraria, ya que muy probablemente la distribución siga lineamientos legales acordados previamente por las partes; la discrecionalidad apunta a la distribución particular dentro de los límites preestablecidos.

Dentro de esta posición, la mayoría de los estudios sobre política norteamericana se han preguntado sobre el rol de las preferencias o posicionamientos en relación a la puja redistributiva, como éstas se plasman en las instituciones formales, y el efecto que tienen sobre esta puja la representación de las fuerzas políticas en las mismas y las variables que guían el armado de la política nacional. Principalmente, estudian la influencia del ordenamiento particular del poder legislativo sobre el órgano decisorio, especialmente el rol que cumple la sobrerrepresentación legislativa en la potenciación de las preferencias (Lee, 1998). Esta última, causada por la representación igualitaria de las unidades constitutivas de una federación, puede tener un efecto sobre todo en la construcción de los consensos y coaliciones necesarios para aprobar leyes y programas de gobierno, direccionando los incentivos hacia la inversión política en los estados o provincias pequeñas (Lee, 2000). Una explicación posible de este fenómeno se basaría en la visión de que la probabilidad de mantener el control partidario continuado sobre los órganos legislativos es mayor que el control sobre los órganos ejecutivos, y por lo tanto los primeros son más útiles a la hora de obtener fondos de transferencias intergubernamentales para el uso político (Grossman, 1994).

En esta línea, el mayor cuerpo de estudios está constituido por aquellos que miran al Congreso Norteamericano como principal órgano distributivo

federal. Gary M. Anderson y Robert D. Tollison estudiaron la influencia de este órgano en la distribución del gobierno federal del gasto de la serie de políticas públicas que constituyeron el "New Deal" del presidente Franklin Delano Roosevelt. Estos autores encontraron que para la distribución de fondos federales los esfuerzos anteriores obviaron el rol crucial del Congreso de Estados Unidos, olvidando el "peso político"[11] que puedan tener ciertos actores claves dentro de este órgano[12]. Observando el patrón de distribución, los autores descubrieron que aquellos Estados que estuviesen representados por senadores o representantes que ocupasen cargos en comisiones importantes o en el ejecutivo mismo recibieron más transferencias per cápita de los programas del "New Deal" (Anderson y Tollison, 1991).

Otros autores ponen el énfasis en el rol de los comités legislativos como órganos especializados principales para la distribución. La lógica es que el partido que tenga mayor control dentro de un comité, o cuyas figuras políticas de mayor relevancia pertenezcan al mismo logrará dirigir mayores partidas presupuestarias a los distritos que les interesen. Esto fue ejemplificado con los contratos de defensa y el comité de defensa del Congreso de Estados Unidos, ya que la pertenencia al mismo y el control subsiguiente del abultado presupuesto que maneja da una posición ventajosa para la negociación de acuerdos parlamentarios, práctica conocida como "logrolling"[13] (Carsey y Rundquist, 1999).

Otro caso ejemplar es el del presupuesto público nacional anual, el cual es especialmente propicio para la observación del rol del poder legislativo en la distribución de costos y beneficios del sistema político. Así, en los sistemas federales con sobrerrepresentación de las unidades constitutivas pequeñas, la ley de presupuesto puede ser una herramienta potente en manos de sus

[11] Esta es una pobre traducción de la expresión anglosajona "political clout".

[12] Para una de estas visiones anteriores, que brega por un efecto conjunto de las variables programáticas y discrecionales en la relación Presidente-Gobernadores ver Wallis, 1987.

[13] Figura inspirada en la práctica de los leñadores canadienses de asistirse mutuamente en el traslado de los árboles talados, en el ámbito del Congreso de Estados Unidos se refiere a cualquier práctica de intercambio de favores legislativos (principalmente votos en el parlamento) o "Quid Pro Quo".

representantes para dirigir mayores beneficios (gasto público) a sus distritos, aun cuando la influencia sobre la asignación de costos (imposiciones fiscales) esté fuera de su alcance (Atlas, Gilligan, Hendershott y Zupan, 1995).

Otro grupo de trabajos, de corte más institucionalista, intenta llevar el foco al rol del Presidente o cabeza del ejecutivo nacional como constructor de coaliciones electorales, intentando activar o movilizar a la ciudadanía para las elecciones nacionales. Paralelamente, la importancia también se centra en la capacidad de las unidades de gobierno de los niveles inferiores de captar esas transferencias, brindando el incentivo de valerse de las variables que miden poder político para maximizar su capacidad de negociación (Singh y Vasishtha, 2004). Obviamente, aquí la organización institucional del estado tendrá mucha mayor influencia, ya que los límites constitucionales al poder en un presidencialismo y un parlamentarismo pueden imponer sistemas de incentivos distintos, así como cuestiones particulares a cada estado. Muchos de estos también están inspirados en la política federal estadounidense, como es el caso del trabajo de Stephen Ansolabehere y James M. Snyder (jr.). Estos autores observaron que, a través de los cuarenta años que van de 1957 a 1997, la política de transferencias intergubernamentales estaba regida principalmente por la pertenencia partidaria simultánea de presidentes y gobernadores, así como el aporte al caudal total de votos de la coalición nacional que haga cada gobernador. La lógica que intenta defender el estudio es que este direccionamiento del gasto ayuda a los gobernadores a movilizar al electorado, a que los mismos presenten la inversión federal en su distrito como un logro de su gestión incrementando la asistencia del electorado a los comicios en subsiguientes elecciones (Ansolabehere y Snyder, 2006). El hallazgo empírico principal que proponen es que las estructuras de transferencias intergubernamentales cambian visiblemente cuando cambia el Presidente.

Estas no son las únicas líneas divisorias en la literatura, un eje de la discusión pasa también por la estrategia que pueda implementar el órgano

decisor si el uso que se le da a los fondos transferidos es discrecional. La cuestión es si este le dará prioridad a los distritos afines políticamente o si, por el contrario, intentará seducir a la mayoría indecisa que se sitúa entre los decididamente opositores y los decididamente leales, grupo que se estima mayoritario y que por lo tanto dará mayores réditos electorales. Los trabajos que se inspiran en esta segunda lógica intentan medir la densidad del punto de quiebre entre oposición/oficialismo, ya que ésta sería una medida del tamaño del "centro" político, atrayendo mayor atención de los políticos auto-interesados (como podría ser el caso de Suecia, las administraciones locales y los fondos para emprendimientos ambientales; ver Dahlberg y Johansson, 2002).

En contraposición, se ubican los trabajos que resaltan la utilización de los fondos transferibles para la construcción y mantenimiento de coaliciones o redes políticas. Así, los partidos nacionales se disputan las instituciones políticas para redirigir el flujo de fondos a través de sus estructuras políticas, donde la ventaja informacional y la habilidad de los partidos de asignar fondos más eficientemente a sus simpatizantes explica porque este direccionamiento a distritos poblados de votantes leales lleva a mejores resultados electorales (Larcinese, Rizzo y Testa; 2006). De esta manera, los estratos inferiores de gobierno reciben los beneficios de haber apoyado al conjunto a través de la movilización político-electoral.

El corolario en la realidad que tendría la visión descripta en el párrafo anterior es una mayor preponderancia de las variables políticas sobre las estructurales o institucionales. Al menos este parecería ser el caso de la Argentina, en donde la política distributiva del ejecutivo nacional con respecto a los ejecutivos provinciales muestra un peso mayor del cálculo político-estratégico del primero y una estrategia conservadora de preferencia por los distritos afines; diferente de lo que sería una estrategia de (re)distribución basada en principios de equidad y con una estrategia volcada sobre el "centro"

político (González y Mamone, 2011).

Sin embargo, la discusión no es concluyente, puede ser que el favoritismo descontrolado por los "amigos" genere rechazo por parte de la sociedad, que penalice electoralmente a los oficialismos marcadamente discrecionales. Los políticos racionales y con aversión al riesgo intentarán así darle el consenso más amplio a sus iniciativas (re)distributivas en la legislatura, intentando incluir en la coalición de apoyo a sus propuesta de transferencias intergubernamentales a la mayor cantidad de grupos minoritarios posibles (Balla, Lawrence, Maltzman y Sigelman, 2002). Esto explicaría porque de hecho sí se obtienen beneficios los distritos moderados o tibiamente opositores.

En resumen, lo que todos estos autores intentan ver es qué grupo de variables actúa de manera más clara en el sistema de incentivos de los decisores en la transferencia de recursos entre niveles de gobierno, si estas son programáticas o discrecionales, y si éstas últimas se deciden por cuestiones institucionales, económicas, político-electorales o ideológicas.

La mayor parte de la bibliografía que se ha concentrado en la cuestión de las relaciones entre distintos niveles de gobierno lo ha hecho principalmente sobre la relación entre el estado federal y los estados constitutivos de la federación. Mientras tanto otra relación posible también estudiada pero en menor grado, se plantea entre los estados constitutivos de una federación y las unidades administrativas inferiores municipales o locales. Lógicamente hablando, este estado de cosas permite la formulación de una tercera relación, entre el estado nacional y los gobiernos municipales. El presente estudio intentará una aproximación a la misma, viendo cómo se relacionan los ejecutivos nacionales con los ejecutivos municipales en el caso argentino, ya que la relación existe de hecho a través la inversión en infraestructura pública. Por otro lado, se espera que el trabajo complemente el estado de la cuestión acentuando la importancia que revisten los gobiernos

locales para el sistema político-partidario nacional en su conjunto.

El Constitucionalismo de las Transferencias Intergubernamentales Argentinas

El problema de las transferencias intergubernamentales hacia niveles subnacionales de gobierno en la República Argentina es uno eminentemente de federalismo fiscal y de (re)distribución, en donde juegan un papel tanto las instituciones formales como las reglas informales. La regla formal preponderante es la Constitución de la Nación Argentina, reformada en 1994. En ella se estipula la conformación de un régimen federal (Artículo 1°), así como la obligatoriedad de que las provincias que componen la federación sancionen con relativa libertad en sus constituciones provinciales su propio régimen municipal, asegurando la "autonomía" de cada uno (Artículo 5°).

Este ordenamiento territorial particular ha dado a luz a una multiplicidad de sistemas municipales, entre ellos el de la Provincia de Buenos Aires, quizás el más restrictivo en materia de autonomías municipales[14] (Sanguinetti y Tommasi, 2001). A manera ilustrativa, se cita la inhabilidad de los municipios bonaerenses para sancionar su propia carta orgánica (ausencia de Autonomía Institucional), la obligación de contar con la autorización de la Legislatura Provincial para endeudarse (límite a la Autonomía Financiera) y la prohibición de controlar autónomamente las finanzas públicas derivando al Tribunal de Cuentas Provincial toda la información referente al gasto (límite a la Autonomía Administrativa). El caso de la Autonomía Institucional es especialmente restrictivo, ya que las Municipalidades deben regir sus instituciones y funcionamiento según el decreto-ley provincial número 6.769 de 1958, con sus más de cincuenta decretos y leyes modificatorias

[14] http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm, Del inciso 4° del Artículo 192 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Atribuciones Inherentes al Régimen Municipal: *"4. Tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública".*

sancionadas desde ese año a la fecha y su permanencia en el tiempo aún después de las reformas constitucionales. Otro signo de la restricción a las autonomías municipales bonaerenses es la incapacidad de sancionar impuestos, debiendo en cambio cobrar tasas por el uso de un bien público.

Por su carácter de federal, la República Argentina cuenta con un esquema de transferencias intergubernamentales que está caracterizado por la existencia de una cierta puja distributiva por fondos nacionales considerados comunes; puja en la que se encuentran trenzados varios actores diferenciados, vertical y jerárquicamente, en distintos niveles de gobierno y, horizontalmente, entre distintas subunidades que componen estos distintos niveles. Dado que la distribución se realiza desde niveles superiores hacia niveles inferiores, esta puja también está caracterizada por la distinción lógica de tres relaciones posibles: Gobierno Nacional – Gobierno Provincial, Gobierno Provincial - Gobierno Municipal y Gobierno Nacional - Gobierno Municipal. Estas relaciones a su vez pueden caracterizarse como un intercambio, dado por la estructura dual de las transferencias intergubernamentales. Esta estructura se refiere a la clasificación en base a la discrecionalidad de las transferencias, lo que permitiría la construcción una taxonomía que brinde un posible acercamiento al problema. La dualidad se observa en el intercambio que se produce entre una parte propositiva y emisora y otra parte receptiva y responsiva del intercambio (Bonvecchi y Lodola, 2009).

<u>El Ejecutivo Nacional – Un Actor Racional</u>

Tomando estas consideraciones, parecería que una aproximación posible al problema sería pensando al Presidente de la Nación Argentina como un actor racional downsiano interesado en maximizar sus resultados electorales, que además cumple un rol propositivo en la puja distributiva. Para ello se presupone que se comporta de manera racional, egoísta y

autointeresada, y que mediante el cálculo de costos y beneficios intentará tomar, con la información imperfecta con la que cuente, las decisiones que le reporten un incremento en su probabilidad releccionista. Estas decisiones se materializan en promesas de esquemas redistributivos difusas a un electorado ideológicamente posicionado, racional y con determinadas preferencias redistributivas. Así, el Presidente-Actor maximizador de utilidades buscará prometer de manera creíble el esquema que le reporte mayor cantidad de votos (Downs, 1957).

Dentro de este presupuesto se ha planteado ya la discusión de qué es lo que le conviene en términos de utilidad al actor racional que busca encontrar el punto óptimo en su función de utilidad, en donde la literatura ha arribado a dos modelos preponderantes. A su vez, ambos modelos comparten la visión tripartita del cuerpo de votantes entre los decididamente afines, los decididamente opositores, y los "swing" o centrales que residen entre ambos extremos[15]. Los mismos han sido utilizados por la ciencia política para intentar explicar las relaciones intergubernamentales en materia de transferencias de fondos, poniendo el foco en las estructuras de poder, las relaciones que las conforman, y las distintas combinaciones de reglas formales e informales que las configuran. A su vez, los resultados de estos estudios ayudan a echar luz sobre la forma en que las estructuras de poder condicionan la eficiente y efectiva implementación de programas de gobierno en la resolución de problemas de carácter público.

Retornando a la discusión, el primer modelo se sostiene sobre el teorema del votante medio, en donde las estrategias electorales tenderán a localizar beneficios en relación a las preferencias redistributivas sostenidas por el grupo mayoritario de votantes. Ya que con frecuencia el grupo mayoritario se concentra en el centro del espectro político los candidatos electorales

[15] Las divisiones no necesariamente siguen el patrón de diferencias marcado por el sistema de partidos. Varios grupos diferenciados por otros parámetros además de preferencias redistributivas pueden confluir dentro de los grupos de apoyo, centro y oposición.

racionales tenderán a prometer la satisfacción de las preferencias redistributivas del centro ideológico. En esta línea escriben Assar Lindbeck y Jorgen W. Weibull, argumentando mediante la presentación de un equilibrio de Nash[16] que cuanto más débiles son las preferencias ideológico-partidarias de un grupo, más alta es su sensibilidad marginal a las promesas redistributivas. Al ser ésta una función decreciente, la promesa redistributiva crecerá hasta que el beneficio marginal sea igual al del siguiente grupo más "rentable" políticamente. Este último bien podría ser el grupo de votantes de bajos ingresos que estén ideológicamente identificados con un candidato opositor, ya que su sensibilidad es más elástica a promesas redistributivas y por lo tanto más probable de sublimar la preferencia ideológica (Lindbeck y Weibull, 1987).

Por otro lado, Dixit y Londregan amplían esta visión argumentando que incluso lo que el Presidente racional intentará será reasignar costos a los grupos de apoyo (ideologizados) para redireccionar beneficios a los grupos grandes pero ideológicamente de centro, maximizando las probabilidades reelectorales. Estos autores ejemplifican con el consistente beneficio recibido por los obreros de la industria textil (de bajos ingresos y sensibles a promesas redistributivas) californiana (un estado tradicionalmente "swing") en las presidencias de James Carter y Ronald Reagan (Dixit y Londregan, 1996).

El segundo modelo plantea, por el contrario, que las estrategias individuales tenderán a prometer mayor redistribución a los votantes ideológicamente afines dado el riesgo que significa la volatilidad del voto de los votantes ideológicamente neutros o centrales, además de la seguridad del no-voto de los grupos opositores. El clásico dentro de este cuerpo es el trabajo de Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, donde adelantan la hipótesis de que no se percibe en la realidad la inestabilidad de los sistemas de

[16] El equilibrio de Nash es, para la teoría de los juegos, una solución estable en donde dadas la distribución de información entre los jugadores, ninguno de los mismos cambiarán sus estrategias unilateralmente al percibir que no obtendrán ningún beneficio adicional al hacerlo.

partidos gobernados por estrategias de votante medio, ya que de hecho las coaliciones de apoyo tienden a ser mucho más estables y sostenidas en el tiempo que las esperadas. Los otros modelos no tienen en cuenta la consideración de estrategias por parte de candidatos opositores, ni la aversión al riesgo ni la elasticidad de la respuesta de los grupos ideológicamente definidos. Lo que no evidencian los otros modelos, dicen estos autores, es la posibilidad de que la "inversión" en un grupo no necesariamente resulte en una movilización favorable al candidato que realiza esa inversión. Así, presentan también un equilibrio de Nash en donde la estrategia dominante tiende a ser la inversión fuerte en los grupos de apoyo dada su mayor responsividad, una menor inversión en los grupos "swing" dado el riesgo de que el oponente también invierta en ellos, y una escasa tendiente a nula inversión en los nada responsivos grupos decididamente opositores (Cox y MucCubbins, 1986).

SECCIÓN TEÓRICA

El Sistema de Incentivos Argentino

El modelo argentino presenta una particular mezcla de reglas institucionales y dinámicas políticas más o menos formales que vuelve fructífero la utilización y aplicación del marco teórico que propone al Presidente auto-interesado y maximizador de utilidades como herramienta. Dada la confluencia de los roles partidarios y políticos de los gobernadores y la desproporcional representación en el Congreso Nacional en función de su población de las delegaciones de Diputados y Senadores, existe un doble incentivo. Este doble incentivo se caracteriza, en primer lugar, por el interés del Presidente en ofrecer mayores pagos distributivos a las provincias "baratas" (en función de escaños por cantidad de habitantes) vis-a-vis el resto

de las provincias en pos de la construcción eficiente de coaliciones legislativas nacionales de gobierno. En segundo lugar, el doble interés se manifiesta por la autolimitación de las delegaciones provinciales a obedecer la disciplina partidaria impuesta por el gobernador, ya que su reelección depende en mayor o menor medida del beneplácito de este para su inclusión en las listas electorales partidarias.

Consecuentemente, podría verse que el sistema de transferencias intergubernamentales en argentina está marcado por una fuerte centralización de la periferia a la par de una fuerte descentralización del núcleo, lo cual puede ser caracterizado por el hecho de que cualquier presidente, a fin de llevar adelante una política legislativa exitosa, necesitaría del apoyo de los legisladores provenientes de las provincias periféricas cuyas carreras políticas dependen en gran parte de dinámicas políticas locales con fuerte dominio por parte de los gobernadores (Giraudy, 2007; Gordin, 2006).

Por un lado los ejecutivos provinciales dependen, para una administración exitosa, de la distribución de fondos federales para ejecutar sus gastos corrientes; mientras a la par necesitarán de inversión de capital, también ejecutados con fondos federales, para el desarrollo de cualquier política económica subnacional exitosa. Por el otro lado, el Presidente de la Nación necesita del apoyo del poder legislativo para la sanción de proyectos clave, del cual el presupuesto no es un caso menor. Si bien la delegación de potestades legislativas en el Poder Ejecutivo es la norma, el rol del órgano institucional federal y (re)distributivo por excelencia, el Congreso Nacional, es vital en todo este sistema. Por un lado brinda la arena donde se realizan las negociaciones redistributivas y, por el otro, es donde los gobernadores a través de sus legisladores nacionales ejercen su poder para frenar o acelerar el proceso (Bonvecchi y Rodríguez, 2006).

Lo dicho anteriormente se sostiene en la relación Presidente-Gobernadores, en donde las instituciones legislativas y las prácticas informales

locales juegan un rol crucial[17]. La relación Presidente-Intendentes, al no contar con ningún órgano de gobierno que los relacione ni institución formal que los vincule directamente, parece estar mediada por los Gobernadores Provinciales. Por poner un ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires la Coparticipación Provincial de Impuestos se nutre de la Coparticipación Federal de Impuestos en una relación jerárquica, no existe una coparticipación o distribución directa de fondos federales para las arcas municipales. En efecto, como ya se ha dicho, cada Provincia tiene la potestad de sancionar a través de su legislatura su propio régimen Municipal.

De esta manera, las estructuras locales de poder, fortalecidas o debilitadas por la obtención de fondos federales, aparecen mediadas por los Gobernadores Provinciales. Si bien existe cierta evidencia de que estos se comportan como actores de veto que buscan inmunizar a los Ejecutivos Municipales de la influencia de los Ejecutivos Nacionales (Gibson, 2005), esto no conlleva que los Ejecutivos Nacionales no lo intenten. Dentro de la coalición de gobierno los Ejecutivos Provinciales están encargados de utilizar los fondos federales para invertirlos en la obra pública de alta visibilidad, arrastrando "votos hacia arriba" por el efecto "programático" que causa este tipo de inversión (Nazareno, Mazzalay y Cingolani, 2012), asegurando además, como ya se ha mencionado, los votos legislativos que circunstancialmente necesite la coalición de gobierno.

Sin embargo, también existe evidencia de la importancia que reviste el gobierno local en la obtención y distribución de bienes para el mantenimiento de las redes clientelares para la movilización política y electoral. En primer lugar, el producto de la política de viviendas sociales resulta en un bien público de goce exclusivo, ya que si bien se financia por el erario público su beneficiario está claramente definido físicamente, y el goce de los beneficios es diferenciado respecto del resto de la población. Esto permite fácilmente que,

[17] Las Leyes Nacionales pueden ser otro conjunto de normas que vinculan al Presidente y a los Gobernadores, siendo el ejemplo más obvio el del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.

tanto las autoridades públicas locales como la población beneficiada, reconozcan al beneficio como una demostración del favor del Ejecutivo Nacional. En segundo lugar, la consecución de fondos para la construcción de un complejo habitacional puede ser fácilmente mostrado como un logro de la gestión del dirigente local, especialmente del Intendente Municipal. Por otro lado, dado los altos índices de déficit habitacional, este tipo de emprendimientos responden a una necesidad muy clara, concisa y requerida de la población, la cual responde positivamente ante los intentos releccionistas del ejecutivo local cuando se ve beneficiada. Esto a su vez genera el incentivo para el Intendente Municipal de buscar maximizar la cantidad de viviendas sociales construidas con fondos municipales.

Así, especialmente en contextos de extrema necesidad, en donde las redes interpersonales tradicionales pierden su capacidad para conseguir los bienes materiales faltantes, los constructores de redes políticas locales logran relacionarse con mayor eficiencia. Mediante las promesas de distribuciones futuras, sobre todo luego de alguna inversión fundacional que cemente la relación, estás redes permiten que el posicionamiento estratégico dentro de las mismas sea muy efectivo a la hora de administrar bienes públicos para la movilización partidaria y electoral (Auyero, 2000). A su vez, se ha dicho que estas redes son inherentemente distintas de las redes tradicionales sindicales, susceptibles de otro tipo estímulos y fundamentales para asignar costos y beneficios que surjan de la implementación de políticas públicas (Levitsky, 2003). Estas redes son especialmente útiles para mantener el apoyo electoral de las bases tradicionales de un partido aun cuando exista un giro programático que desafíe sus banderas clásicas (Lupu y Stokes, 2009). A nivel local, estos actores locales u operadores políticos utilizan su acceso a fondos públicos para activar y monitorear las bases de las estructuras de poder, movilizando de manera efectiva a grupos dentro del electorado en épocas de sufragio o para actos político-partidarios (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004).

La lógica detrás de la puja por el control de estas redes es que aquellos Partidos bonaerenses cuya movilización electoral para la coalición nacional sea mayor que otros conformarán aún otro incentivo más para que el ejecutivo nacional invierta políticamente en ellos, ya que serán actores centrales en la coalición nacional. A su vez, esta es la presuposición que se halla en la base del modelo "core" de las transferencias intergubernamentales, en donde los políticos autointeresados intentarán dirigir fondos públicos diferencialmente a las localidades donde residen los grupos que conformar el "corazón" de su apoyo electoral y político.

Todas estas consideraciones se sostienen sobre la presuposición de que directamente o indirectamente el Intendente Municipal se encuentra en la posición más favorable para suministrar los bienes que activan estas redes, dado el conocimiento que tiene del territorio y de la población, y por el acceso más o menos discrecional a los flujos de fondos públicos desde niveles superiores, cuando otras vías de acceso al electorado están vedadas para estos (Weitz-Shapiro, 2006). Por lo tanto, otra conclusión posible sería que la permanencia en el cargo[18] del Intendente Municipal y su consecuente incentivo si este también es un actor racional downsiano depende de la consecución de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las demandas locales y la movilización del electorado para los comicios. De sostenerse lo considerado para Gobernadores Provinciales, un Intendente Municipal "fuerte" será aquél que logre un control más amplio sobre las estructuras de poder locales, generando mayores incentivos para que el Presidente autointeresado "invierta" diferencialmente en ellos, y por lo tanto logrando mayores tajadas de fondos públicos federales (Lodola, 2005).

Otra manera de clasificar a los dirigentes locales es controlando por la ventaja electoral que obtuvo sobre la lista que concluyó segunda en la elección. Una magnitud mayor de esta diferencia estaría marcando que la

[18] Valga la aclaración que no existe límites para la Re-elección del Intendente Municipal en los Partidos de la Provincia de Buenos Aires.

QUAERERE VERUM Universidad de San Andrés

victoria electoral del intendente actual se produjo por un margen mayor, y por lo tanto la presencia de competidores directos que disputen el control del municipio es menor. Además, esto último puede interpretarse como la ausencia del costo de oportunidad, ya que no hay otro candidato con posibilidades de disputar poder real; el ordenamiento lógico de las decisiones podría ser que la mejor opción sería invertir mucho en aquellos dirigentes locales actualmente en el gobierno que sean decididamente oficialistas y poderosos, un poco menos en aquellos decididamente oficialistas pero débiles, bastante menos en aquellos opositores y fuertes, y nada en aquellos decididamente opositores y débiles.

Otra idea sobre la fuerza de los Intendentes Municipales es su longevidad en el cargo. La acumulación de años consecutivos al frente del Departamento Ejecutivo es un signo del control sobre el territorio y del poder político que esgrime, y cuando este es mayor, menor riesgo reporta como inversión política. Si bien es cierto que la permanencia en el cargo de los dirigentes locales potencia el efecto de desgaste en cualquier democracia, una posible explicación para sostener el análisis anterior es que a medida que se realizaron repetidos apoyos a la figura del Intendente actual el costo de trasladar o reducir ese apoyo hacia un competidor habrá crecido proporcionalmente. Al largo plazo, será más eficiente y seguro sostener la inversión que se ha realizado que comenzar una nueva relación.

Así, los partidos bonaerenses gobernados por Intendentes Municipales fuertes tendrían más capacidad para atraer inversión política, porque el control que ejercen sobre el electorado es mayor, y menor sería el riesgo de los Ejecutivos Nacionales autointeresados de hacer esa inversión.

El Rol de los Intendentes Municipales bonaerenses en la Política Nacional

Pero, ¿Qué intereses pueden revestir para el Ejecutivo Nacional el

apoyo de los Partidos y los Intendentes Municipales[19] de la Provincia de Buenos Aires? En este punto se vuelve crucial explicitar la relevancia de esta Provincia para cualquier ambición (re)electoralista del Presidente, mostrando los problemas de concentración poblacional y económica que presenta, y las consecuencias electorales y de representación política que conllevan (Escolar y Pírez, 2001). Con 15,625,084 habitantes representando el 38.95% de la población total del País[20], produciendo 33.51% del total de exportaciones de la Nación[21] y concentrando alrededor del 32% del producto bruto geográfico del país[22], la importancia de la Provincia de Buenos Aires en relación al resto de la federación es significativa. Más aún, luego de la reforma constitucional de 1994 que instaló la elección directa del Presidente de la República, la eliminación del colegio electoral acabó con la sobrerrepresentación de las Provincias periféricas en la elección presidencial, volviendo casi imposible un triunfo en elecciones nacionales al Ejecutivo Nacional sin el apoyo de los electores de esta Provincia (Gibson y Calvo, 2000).

A la vez, el 31% de la población de la Provincia estaba desocupada o subocupada en 2004[23] y concentra históricamente la mayor parte de la población total del país con necesidades básicas insatisfechas, con alrededor del 33 y 34%[24]. Esto contrasta con el porcentaje de recursos nacionales transferidas de coparticipación federal y demás acuerdos

[19] En la Provincia de Buenos Aires las subdivisiones político-territoriales se llaman "Partidos", mientras que el gobierno local es llevado adelante por una "Municipalidad" a cargo de un "Intendente Municipal". Excepto donde su explicitación sea útil los términos se utilizarán invariablemente para referirse a la división territorial y política en conjunto.

[20] *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010,* INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

[21] *Exportaciones por origen provincial según complejos exportadores 2011*, INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

[22] http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Buenos_Aires.pdf, Subsecretaría de Planificación Económica, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

[23] Ibíd. Esa cifra se ubicaría cerca del 17,5 % en 2010.

[24] *Hogares particulares y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Años 1980, 1991 y 2001*, INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

intergubernamentales, que en 2010 solo fue del 19.66% del total[25], o 1,277 pesos transferidos per cápita[26], el segundo más bajo.

Por otro lado, hacia adentro de la Provincia de Buenos Aires, las desigualdades y sus consecutivas concentraciones se intensifican. El municipio más poblado[27] cuenta con 1,775,816 habitantes mientras que el menos poblado[28] apenas llega a los 1,764, el más rico produjo 44,617.68 pesos per cápita en bienes y servicios[29] mientras que el más pobre produjo 3,206.79 pesos per cápita en bienes y servicios[30], ambos a pesos corrientes 2003. Considerando que hay solo cuatro Provincias argentinas que superan en población al municipio más poblado de la Provincia de Buenos Aires es que se comienza a tomar forma la idea[31].

Dadas las respectivas concentraciones de población, de riqueza y de representación, y dados los efectos de visibilidad antes mencionados, no sería descabellado concluir que para el Presidente racional invertir políticamente en La Matanza resultará más eficiente en términos de beneficios-por-votos, vis-a-vis otras jurisdicciones. Sin embargo, esto no resulta evidente a primera vista. Por un lado La Matanza recibió en 2011 cerca del 6.73% de transferencias provinciales totales a Municipios con el 11.37% de la población total[32], y esto se traduce a que este municipio recibió 437 pesos de transferencias

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

[25] *Transferencias a provincias de recursos de origen nacional por provincia. Total del país. Año 2010*, INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
[26] Ibíd., elaboración propia. La media es de 4.324 pesos per cápita, el máximo es de 9.954 (Tierra del Fuego) y el mínimo es de 679 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
[27] La Matanza 2010, *Censo 2010 Provincia de Buenos Aires Resultados Definitivos por Partido*.
[28] Tordillo 2010, Ibíd.
[29] Ensenada 2003, *Producto Bruto Geográfico – Desagregación Municipal Provincia de Buenos Aires. Año 2003*, Dirección Provincial de Estadística, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
[30] José C. Paz, 2003, Ibíd.
[31] En el ámbito periodístico se suele denominar coloquialmente al Partido de La Matanza como "la Quinta Provincia", aludiendo a su población, http://www.clarin.com/politica/Matanza-quinta-provincia-botin-electoral_0_549545104.html.
[32] *Transferencias Totales a Municipios - Acumulado Enero - Diciembre 2011*, Dirección Provincial de Coordinación Municipal, Subsecretaría de Coordinación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

provinciales per cápita[33]. Por el otro lado, según la muestra obtenida de distribución de viviendas federales, en el período 2003-2008 en La Matanza fueron asignadas 2.4 viviendas cada 1000 habitantes, mientras que la media fue de 9.99 viviendas cada 1000 habitantes, el mínimo 0.00 (varios distritos) y el máximo 27.36 (Guaminí). Es así como este contraste entre pobreza, transferencias e inversión en viviendas requiere una explicación más compleja que la simple adecuación racional de medios-a-fines.

Una posible explicación podría basarse en la pertenencia simultánea al mismo partido del Presidente y del Intendente Municipal generaría algún tipo de confianza no así generado por la pertenencia a espacios distintos, y que asimismo esta pertenencia comporta cierta gradualidad, con partidos políticos más afines o "aliados", mientras que otros son francamente opositores. Así, a medida que el dirigente local pertenece a espacios crecientemente identificados con el partido del dirigente nacional éste recibirá diferencialmente más inversión pública que aquellas localidades cuyos gobernantes tienden a ubicarse en espacios más opositores o enfrentados con el gobierno nacional.

La exposición de los párrafos anteriores sirve para contextualizar la política de transferencias intergubernamentales y de política (re)distributiva a nivel municipal en la Provincia de Buenos Aires, y los diferentes incentivos que pueden determinar a los actores en la puja distributiva. Por otro lado, al existir un grado de incertidumbre sobre la probabilidad y capacidad de que el Intendente Municipal movilice las bases a favor de la coalición del Presidente o decida movilizar las bases a favor de un opositor, el Presidente maximizador de votos intentará direccionar la mayor cantidad de fondos nacionales a los municipios bonaerenses claves en relación a su tamaño poblacional y económico, que además estén gobernados por Intendentes Municipales que logren un mayor control territorial y político, vis-a-vis el resto

[33] La media fue de 1.630 pesos per cápita, el mínimo de 404 (Tres de Febrero) y el máximo de 4.930 (General Guido).

Universidad de SanAndrés

de los Intendentes. Por lo general, la inversión de largo plazo como puede ser la transferencia de fondos para la construcción de obra pública muestra un compromiso del político distribuidor para potenciar en el distrito al político receptor, sobre todo para inmunizar a este último de agentes externos o competidores electorales que le disputen el lugar en la estructura política nacional (Bickers y Stein, 1996).

Para concluir, el objetivo hasta aquí ha sido demostrar que existe cierta cantidad de evidencia para proponer una conexión lógica y posiblemente causal entre, por un lado, un conjunto de características estructurales y políticas y, por el otro, la asignación de fondos federales. En este estudio estos últimos estarán ejemplificados por la distribución de viviendas sociales construidas a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas ya que, como veremos, este resulta ser un mecanismo de inversión más o menos directo y discrecional del Ejecutivo Nacional en el territorio municipal. En última instancia, la hipótesis alternativa bien podría ser que el Presidente haga un uso "programático" de los fondos federales, en cuyo caso la asignación no tendría en cuenta motivaciones estrictamente políticas, estando guiada en cambio por factores de eficiencia o necesidad considerados para cada caso, como podría ser el déficit habitacional para las viviendas.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

SECCIÓN METODOLÓGICA

La Variable Dependiente – El Programa Federal de Construcción de Viviendas y Subprogramas Relacionados

La distribución de la política federal de obra pública para vivienda, la variable dependiente de este análisis, se aproximará mediante la *asignación de viviendas* del Plan Federal de Construcción de Viviendas, decisión que responde a tres limitaciones principales. En primer lugar, la disponibilidad de

los datos sobre obra pública, sobre los montos destinados y sobre la geo-localización de las obras a nivel local, dificultan el emplazamiento en tiempo y espacio de una particular obra. La limitación de la información disponible siempre plantea el peligro de sesgo de muestra y falta de variabilidad, por lo que resulta beneficioso seleccionar una variable que cuente con las mediciones más completas y definidas posibles. En segundo lugar, el Programa Federal de Viviendas se ajusta bastante bien al estudio propuesto por el hecho de que permite cierto grado de discrecionalidad en el Ejecutivo Nacional, planteándose además el objetivo oficial de combatir el déficit habitacional. Esto último ayuda a contrastar las hipótesis propuestas con la hipótesis nula, es decir, si el reparto es discrecional o sigue una lógica estratégica más que una lógica de eficiencia distributiva o programática. Tercero y último, particularizar los mecanismos de transferencia permite discriminar entre los distintos usos que puede hacer de él el político maximizador. Este tipo de transferencia permite que el Presidente invierta directamente en los Municipios que le interesan, sin demasiada intervención del Ejecutivo Provincial. La elección de un solo plan permite aislar un solo mecanismo causal para un solo vínculo causal entre variables, reduciendo el peligro de formular conclusiones que pretendan parsimonia sin gozar de ella.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Variables Independientes – Poderío Económico y Control Político

Los estimadores que se medirán para definir las variables independientes que se utilizarán buscan apuntalar el "political bargaining power" descrito, que cuantifica la atracción que ejerce un Partido bonaerense como inversión política sobre el Ejecutivo Nacional y la explotación que hace el Intendente Municipal de estas características para atraer esta inversión. Esto no difiere de otros estudios similares ya citados que han intentado descifrar el patrón de las distribuciones intergubernamentales. El principal punto de

diferenciación es que la mayoría de estos intentan estimar la influencia de la representación de las distintas subunidades en los órganos legislativos o de gobierno. Como ya se ha dicho, la ausencia de una representación formal de los municipios a nivel nacional desestima la utilidad de medir la representación por variables institucionales, ajustándose mejor al análisis la consideración de las características relevantes a nivel municipal.

Así, el poder de negociación se medirá, por un lado, por el poderío económico del partido y, por el otro lado, por el control político del Intendente Municipal. El primero es función de su población, de su tamaño, de su riqueza y del grado de desarrollo industrial. El segundo, de la cercanía con el oficialismo nacional, del tamaño del grupo de apoyo, de la movilización electoral y de la permanencia en el cargo del mismo Intendente. Se espera que todas estas variables repercutan positivamente en una mayor cantidad de viviendas asignadas cada mil habitantes, aportando evidencia para la defensa de la tesis del Presidente autointeresado. Por el contrario, se espera que si es más significativa la injerencia del déficit habitacional entonces se sostenga la hipótesis alternativa o el uso programático de la obra pública federal, y ésta se medirá a través del porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Para medir el poderío económico se medirá en primer lugar la *población*, y para ello se utilizará el "Censo 2010 Provincia de Buenos Aires Resultado Definitivo por Partido", que no es otra cosa que los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 desagregados a nivel municipal en la Provincia de Buenos Aires. A su vez, esta publicación muestra los valores reportados en el año 2001, por lo que se utilizarán éstos para la primera muestra del estudio y los correspondientes al 2010 para la segunda muestra.

El tamaño territorial de los partidos estará cuantificado por la superficie en kilómetros cuadrados, también publicados en el "Censo 2010 Provincia de

Buenos Aires Resultado Definitivo por Partido". Esta medición no varía a lo largo de la muestra utilizada en el estudio[34] y cumple el rol de intentar captar la influencia de la magnitud del distrito, obtenida como el cociente entre el valor de la variable del párrafo anterior y el valor de la respectiva superficie. Esto dará como resultado la *densidad poblacional* de cada Partido, medida en población por kilómetro cuadrado. Se estima que a mayor densidad poblacional, mayor será el incentivo para invertir a través de planes de vivienda, ya que aumenta la visibilidad del proyecto, aumentando el reconocimiento a la gestión del Intendente Municipal.

Otra medida del poderío económico será el *PBG del Partido*, recopilados por la publicación de la Dirección Provincial de Estadísticas Económicas "Producto Bruto Geográfico – Desagregación Municipal Provincia de Buenos Aires", que detalla el PBG de la Provincia desagregado a nivel municipal[35], medida a través del logaritmo natural de la producción de bienes y servicios en pesos. Siguiendo las previsiones de la mayoría de los Programas Federales de Vivienda estudiados de requerir cierta contraprestación o financiación paralela de los proyectos, se espera que los resultados reporten mayores asignaciones a aquellos Partidos más importantes económicamente. La lógica de esta variable sería que, en ausencia de información desagregada sobre el tamaño del sector público Municipal destinado a obras públicas, una mayor relevancia económica resultará en una mayor base imponible, lo que estaría relacionado a gobiernos locales más robustos y con más capacidad de administrar la obtención de estos proyectos así como su financiación en conjunto con el Estado Nacional.

Sin embargo, y como muestran los datos obtenidos, la Producción de la

[34] La excepción sería la creación del Partido de Lezama en 2009 (Ley 14087 de la Provincia de Buenos Aires) a partir de una parte del territorio del Partido de Chascomús. Dado que no se cuentan con datos para la variable dependiente del primero, se desecha de la muestra manteniendo en constante el número de Partidos y su superficie para todo el estudio.

[35] Los datos revisados corresponden al año 2003. Si bien es cierto que el crecimiento económico de la República Argentina y de la Provincia de Buenos Aires seguramente hayan alterado estos valores, no necesariamente sea cierto que la estructura de esta producción haya cambiado, ni la distribución de ésta entre los Partidos.

QUAERERE VERUM Universidad de San Andrés

Provincia puede estar fuertemente correlacionada con el precio de los "commodities", y el consecuente auge en la producción agropecuaria. A los efectos del presente trabajo, la misma se diferencia de la producción industrial por ser intensiva en capital y tierra, mientras que ésta última se caracteriza por ser más intensiva en mano de obra. Esto último resulta en que los polos industriales tiendan a atraer a segmentos mayores de población que se establecen en sus cercanías, con sus consecuentes problemas de hacinamiento y habitacionales. Por ello, como contraparte de la variable anterior, se realizarán un ajuste: se utilizará la producción industrial del Partido, medido como el *Porcentaje del PBG del Sector Secundario del Partido*[36].

En cuanto a las variables políticas, en primer lugar se usará la *pertenencia política* del Intendente Municipal, medida por la ideología o lealtad del partido que lo llevó a este al gobierno. Esta variable ordinal intenta captar la cercanía ideológica o partidaria del referente local con el referente nacional. La codificación estará ordenada de "1" (nada afín) a "5" (totalmente afín), permitiendo situar en un centro neutro "3" a los partidos vecinales, definidos como aquellos partidos inscriptos en un solo distrito y compitiendo solamente en él. Se han utilizados los números 2 (poco afín) y 4 (afín) para intentar mostrar los movimientos constantes de los partidos en las distintas alianzas de las sucesivas elecciones[37]

En segundo lugar, para medir el control político del territorio se medirá el *apoyo electoral*, utilizando los porcentajes obtenidos por el ejecutivo local en la elección más reciente, tomados de los documentos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Esto será una medida del éxito que tenga un Intendente Municipal en movilizar al electorado, así como una medida del tamaño del "*core constituency*" del dirigente local. También se tomará la

[36] Esto resulta de sumar los porcentajes del PBG municipal compuestos por la Industria Manufacturera / Electricidad, Gas y Agua / Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones.

[37] El caso del Partido Justicialista resulta especialmente difícil de operacionalizar en este caso. Dividido en las elecciones de 2003, las múltiples idas y venidas entre referentes desafían el apuntalamiento de la variable. Dicho esto, el PJ en la muestra 2003-2007 fue asignado con un "2", mientras que en la muestra 2007-2011 se le asignó un "4".

competitividad electoral, medida por la diferencia del porcentaje de votos obtenidos entre el Intendente actual y su competidor más cercano.

En tercer lugar, se medirá la *relevancia para la coalición nacional de gobierno* del contingente de votos electorales que aporta cada intendente a la coalición nacional, sean aliados o propios. Esto será calculado como el número de votos obtenidos por la coalición nacional del Presidente en la Provincia de Buenos Aires[38].

Para cerrar ésta sección de la metodología, la cuarta y última variable será medir la *permanencia en el cargo*, medido por la cantidad de años consecutivos de ocupación del cargo. En la legislación electoral de la Provincia no existen limitaciones para la reelección ni de Intendente ni de Concejales[39], y los datos muestran que la reelección es un fenómeno frecuente en los Partidos bonaerenses.

Lo que se espera que se desprenda de la observación de estas variables es evidencia para apoyar la tesis de que los políticos auto-interesados, cuando están habilitados para ser discrecionales, preferirán dirigir los fondos públicos que dispongan hacia aquellas localidades que constituyan sus bases de apoyo (modelo "core") y no hacia aquellos distritos donde creen que existe la mayor cantidad de votantes medios (modelo "swing").

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

<u>La Hipótesis Alternativa – Uso Programático del Plan Federal de Construcción de Viviendas</u>

La contracara de lo que se ha venido diciendo en relación a la importancia y el poderío de los Partidos bonaerenses sería que la política nacional de transferencias intergubernamentales no contiene sesgos discrecionales y que las variables que intenten captar una necesidad mayor

[38] El "Blog de Andy Tow" representa a la vez una fuente muy útil de resultados electorales, http://towsa.com/wordpress/.
[39] Artículo 3°, Sección II "Normas Electorales", Decreto-Ley 6769/58, Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

tendrán más influencia en la distribución de la obra pública federal. En este estudio se está contemplando la Política Federal de Construcción de Viviendas, entre cuyos objetivos explícitos[40] se propone "Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional" y "Contribuir a la disminución índice de desempleo a través de la generación de 360.000 puestos de trabajo". Lógicamente entonces, el uso programático de este plan habitacional debería mostrar mayor presencia en aquellos distritos que presenten índices mayores de *pobreza*, una fuerte presencia de *condiciones habitacionales deficitarias* y mayores tasas de *desempleo*.

El desempleo estructural[41] se medirá utilizando los índices provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, principalmente el *índice de desocupación* medido en la E.P.H.[42] y la E.H.E.[43]. Para una repartición programática que siga los lineamientos de la política pública en cuestión, aquellos distritos con mayor presencia del desempleo estructural deberían recibir mayores asignaciones de planes habitacionales que estimulen la industria de la construcción. Paralelamente, las últimas mediciones del total de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires se remontan al 2001, lo que además presenta la dificultad de ser un año de particular apremio económico. Por otro lado, el anterior análisis de toda la Provincia data de 1991, por lo que la tasa de crecimiento del desempleo coincide con la década de mayor profundización del mismo. Dado que las mediciones de desempleo general se realizaron durante los censos nacionales, se esperaría que el Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 contase con esos datos, más no es el caso. Por ello, ya que se cuenta las mediciones del E.P.H. y E.H.E., 2003-2011, se

Universidad de SanAndrés

[40] http://www.vivienda.gov.ar/construccion/objparticulares.html, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina.

[41] La medición del desempleo conforma una dificultad aparte, por el cambio en su medición que se produjo en la primera década del siglo XXI.

[42] Mide las variables del mercado laboral en cuatro aglomeraciones principales de la Provincia: Partidos del Conurbano; Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada); Mar del Plata-Batán y Bahía Blanca-Cerri.

[43] Mide las variables del mercado laboral de los siguientes partidos: Bragado, Campana, Junín, Luján, Pergamino, Saladillo y Tandil.

decidió utilizar esa información, ya que es esperable que tanto la composición como la magnitud de la pobreza hayan variado mucho desde esos dos años particulares. La otra cara de la moneda es que estas series están en gran parte incompletas, y los organismos oficiales no parecen publicar datos más completos.

Para medir las *condiciones habitacionales deficitarias* de un municipio se utilizará el porcentaje de viviendas inconvenientes[44] sobre el total de viviendas, presentado en el Censo 2010 Provincia de Buenos Aires - Resultados Definitivos por Partido. Idealmente, aquellos municipios con porcentajes mayores de viviendas inconvenientes atraerían mayores porcentajes de este plan habitacional, ya que la política pública de viviendas claramente estaría mostrando signos de desatención y de necesidad de mayor inversión. Sin embargo, los índices altos de una mala condición de habitabilidad pueden simplemente tratarse de que el municipio sea pobre, y por lo tanto la inadecuación habitacional se deba a la falta de posibilidades de la población de poder proveerse a sí mismos de una vivienda que cumpla con los lineamientos básicos para considerarse conveniente o en buenas condiciones de habitabilidad.

Para complementar esto último se medirá la *pobreza* utilizando el PBG per Cápita, dividiendo el PBG municipal por su población. Sin embargo, existe un problema con medir la pobreza de esta manera, ya que se cuenta con un solo dato sobre el Producto Bruto Geográfico. La división por la población generaría otra variable cuyo comportamiento sea igual al de la variable "población", introduciendo el riesgo de colinearidad. Por otro lado, se dispone de los datos sobre los gastos municipales autónomos por año para toda la muestra, al encontrarse muy bien documentada en los Anuarios Estadísticos publicados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (el

[44] Se consideran viviendas de tipo inconveniente a aquellas definidas como ranchos, casillas, piezas de inquilinato, locales no construidos para habitación y vivienda móvil. Definiciones de cada uno de estos términos se encuentran en el archivo PDF provisto.

más reciente recopila datos para el año 2010). Dividiéndolo por la población, se obtiene el *gasto municipal per cápita*, lo que reflejaría mejor la relativa riqueza o pobreza de un Municipio. La lógica es que a mayor gasto municipal en general mayor es la capacidad recaudadora del Partido, lo que está íntimamente relacionado a una mayor base imponible, lo que significaría mayor riqueza. Esta relación con la riqueza concentrada en el territorio de los distritos se debe a la naturaleza de los recursos fiscales (propios y descentralizados) de las administraciones locales, sobre todo por el origen de los recursos tributarios principales como el ABL y el Inmobiliario Urbano y Rural.

RESULTADOS

Estadística Descriptiva[45] de la Variable Dependiente

La tabla 1.0 presenta el número de viviendas asignadas por el Plan Federal de Construcción de Viviendas y programas habitacionales afines, en todo el período de la muestra (2003 – 2012), desagregado por los Partidos pertenecientes al Aglomerado del Gran Buenos Aires (A.G.B.A.)[46] y el resto de los Partidos de la Provincia.

Lo primero que resulta evidente a partir de los datos sobre distribución de viviendas es la relativa dispersión de los mismos. A cada Municipio se le hizo una asignación promedio anual consistente de 337.86 viviendas, en todo

[45] La muestra con la que se cuenta contiene un gran número de observaciones vacías. Al ser imposible determinar si se debe a que no se realizó una asignación o si se realizó una asignación pero no fue reportada por los organismos de control, se trabajará sólo con aquellas observaciones que sí reporten asignaciones de vivienda.

[46] Compuesta por aquellas jurisdicciones donde el 30% de la población total urbana de la unidad territorial considerada habita en el territorio aglomerado, y cuya cabecera también forma parte de la aglomeración, (INDEC, criterio de continuidad física). Estos Partidos serían Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Esta categorización también incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero al exceder las pretensiones del presente estudio las referencias al A.G.B.A. que se hagan aquí no incluyen a la C.A.B.A.

el período, monto que asciende a 666.05 en caso del A.G.B.A., y desciende a 228.46 en el caso de los demás Municipios. Sin embargo, los mínimos y máximos correspondientes, junto con el desvío estándar, muestran que los datos se concentran más bien por debajo de la media: menos del 5% de los Partidos de la Provincia recibieron en algún año de la muestra más de 1,500 viviendas. Esta tendencia se profundiza en la desagregación de datos, con la excepción de que se percibe la clara diferenciación geográfica en la percepción de viviendas por parte de Municipios. En ambos casos la mayor concentración de casos se percibe por debajo de la media (ver estimadores Kernel de densidad).

Aquí es importante notar dos cuestiones. La primera, por simples razones ilustrativas, la normativa original del Plan Federal de Construcción de Viviendas estimaba la construcción de 102,000 viviendas para la región A.G.B.A. y 33,500 para el interior de la Provincia, aunque no estipulaban plazos. Lo segundo, es la preponderancia por la asignación de fondos para proyectos cuyo tamaño promedio es bajo. En efecto, cada Municipio diagrama varios proyectos habitacionales en conjunto con el Estado Nacional, por lo que el promedio anual resulta de la sumatoria de todos los asentamientos de viviendas sociales emplazados en el territorio del mismo.

Una de las razones obvias de esto es el constreñimiento presupuestario que puede reportar el Ejecutivo Nacional para la construcción de viviendas. Otra razón es la baja capacidad administrativa de muchos municipios y el subsiguiente monitoreo insuficiente de las asignaciones, lo que resultaría en una mayor distribución pero no observable. Sin embargo, esta preferencia por barrios con menor cantidad de viviendas puede deberse a la relativa mayor facilidad para el control territorial y la movilización política y electoral de la población. Lógicamente hablando, los vínculos personales que pueda establecer un referente político, así como las redes personales de resolución de problemas puntuales que logre mantener, se logran con mayor facilidad si la

población sobre la cual se intenta construir es menor y está concentrada geográficamente. Así, el incentivo del político maximizador será aumentar el caudal de asignaciones rebajando la cantidad de viviendas en cada asignación.

Estadística Descriptiva de las Variables Independientes

La tabla 1.1 resume los principales indicadores de los valores que asumen las principales variables políticas que intentan capturar el incentivo del político nacional para invertir en un Municipio. En lo concerniente al Intendente Municipal, en promedio cada uno logra consistentemente llevarse más del 40% de los votos de su distrito. El carácter de "ganador se lleva todo" del cargo máximo municipal muestra que aún con porcentajes bajos de votos el intendente logra ser reelecto, dado que la fragmentación del sistema de partidos causa que el voto se divida entre muchas listas[47]. A su vez, no parecen haber mayores diferencias entre el A.G.B.A. y el Interior. Sí existen mayores contrastes en la diferencia de votos que obtiene la lista ganadora con la que la sucede inmediatamente. Por lo general, las elecciones municipales resultan ser bondadosas con los oficialistas, ya que el 75% de los márgenes de victoria se concentran por encima del 5% del porcentaje de votos en el A.G.B.A. En el interior, si bien es menor, los datos muestran una tendencia parecida.

La distribución de las dos variables anteriores explica fácilmente la tercera, es decir, los años consecutivos en el poder que acumula el Ejecutivo Local. Con un promedio de 8.2 años en el poder en el A.G.B.A. y 6.24 en el caso del Interior, resulta fácil ver que los candidatos logran la reelección al máximo cargo municipal de manera frecuente[48]. Siguiendo con la afinidad del ejecutivo nacional, la variable mostraría un alto grado de confluencia en el centro político de los Intendentes: con una media de 3.21 y un desvío estándar

[47] Gana la Intendencia quién obtenga mayor cantidad de votos, sin necesidad de superar ningún umbral (Ley 5109 - Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires).
[48] La tasa de reelección de la muestra supera el 60%.

de 1.62 parecería que la mayor parte de los referentes locales prefieren la neutralidad partidaria, aunque con un leve vuelco hacia el oficialismo. Sin embargo, lo verdaderamente interesante surge una vez se desagregan estos datos, donde rápidamente se percibe la hegemonía del oficialismo nacional en el A.G.B.A. durante todo este período. El distanciamiento de la media del Interior de la media general muestra a la vez la relativa mayor dificultad que han tenido el kirchnerismo en seducir a los Intendentes, o la relativa mayor independencia de estos[49].

La última variable política que se discutirá está representada por el caudal de votos en elecciones nacionales que cosecha la coalición nacional en cada distrito. Y aquí es donde confluyen las demás variables analizadas hasta ahora: con 20,189 votos de media general, 7,879 en los distritos del interior y 62,863 en los distritos del A.G.B.A., se logra apreciar donde se concentra geográficamente el apoyo a la coalición nacional. Por otro lado, el eje de mayor densidad de votos en el caso del interior estaría por debajo de la media, mientras que la "campana" tendría más centralidad en el caso del A.G.B.A., si bien ambos tienen una "cola pesada" a medida que se avanza hacia mayores caudales de votos por distrito[50]. En un año electoral promedio, en cualquier punto de la muestra, el oficialismo nacional puede contar con alrededor de 2,705,291 votos en la Provincia de Buenos Aires, de los cuales 1,885,881 obtiene en el A.G.B.A. y 819,410 en el Interior[51]. La relevancia para la política nacional de este particular área geográfica no puede ser exagerada; los incentivos que genera para el control territorial y los consecuentes efectos

[49] El período está salpicado de sucesos que han sacudido el eje político, sobre todo en el interior de la Provincia de Buenos Aires con la llamada "Crisis del Campo" a partir de la firma de la resolución 125/09 del Poder Ejecutivo Nacional.

[50] Se estima que ambas colas pesadas tengan que ver con la selección de casos. En el Interior, la presencia centros urbanos no pertenecientes al Área Metropolitana de Buenos Aires pueden estar pesando sobre la distribución de casos (La Plata con una media de 88.843 votos, Bahía Blanca con una media de 40.138 votos y General Pueyrredón con 77.902 votos). Mientras tanto en el A.G.B.A., la presencia de La Matanza y sus números descomunales alterarían cualquier medición (media de 275.709 votos).

[51]En una elección presidencial como la del pasado 23 de Octubre de 2011, esto representa el 23% de los votos totales de la coalición nacional (Provincia en su conjunto), poco menos del 15% (A.G.B.A.) y el 6.9% en el Interior.

sobre la estructura de incentivos de los políticos nacionales, tampoco.

Por otro lado, la fuerte diferencia que existe entre las estadísticas del A.G.B.A. y el Interior de la Provincia de Buenos Aires puede deberse a las diferencias en los indicadores estructurales de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, desempleo y riqueza. A su vez, el abismo poblacional, sumado a la concentración en menores territorios de la misma, también podría explicar esta brecha (Tabla 1.2). Las variables estructurales que se presentan en gran parte reproducen creencias comúnmente sostenidas: una mayor concentración poblacional en los municipios conurbanos vis-a-vis el interior, un mayor déficit habitacional por hacinamiento y condiciones insalubres y una mayor presencia del desempleo y mayor riqueza.

Un primer vistazo al Gasto Público Municipal y al Gasto Público Municipal per Cápita muestra nuevamente disparidades muy fuertes entre el A.G.B.A. y el Interior en todo el período. Las medias poblacionales muestran la mayor riqueza en volúmenes absolutos de pesos por año de gasto de los Municipios conurbados, mientras que el interior demuestra nuevamente mayor grado de dispersión. Por otro lado, en gasto per cápita, los municipios del conurbano demuestran una capacidad menor para invertir en su población vis-a-vis los municipios del interior. Naturalmente, la variable de gasto municipal per cápita está fuertemente correlacionada con el desempleo y el déficit habitacional, plasmado en la co-variación positiva en ambos casos. La última variable de este tipo es la densidad poblacional, nuevamente con un comportamiento predecible dadas las poblaciones y las superficies publicadas[52].

[52] El único cambio territorial en todo el período comprendido por el estudio es la escisión del Partido de Lezama a partir del Partido de Chascomús, en 2009. Por razones antes explicadas Lezama se excluyó de la muestra, por lo que Chascomús presenta el mismo territorio (en km2) a lo largo de los datos relevados.

Modelos Estadísticos

Ordenadas y medidas las variables se procede a la presentación de resultados de la estimación de la regresión lineal mediante modelo OLS (Ver Tabla 2.0). Se muestran los coeficientes que toman las variables y los errores estándar en corchetes, más una columna que muestra los errores robustos.

Lo primero que debe decirse es el valor relativamente favorable del R cuadrado y de su valor ajustado. El modelo muestra que la variación de las mediciones escogidas logra explicar en el primer caso más del 40% de la variación de la variable dependiente. Dada la infinidad de otras causas que podrían estar explicando la distribución del Plan Federal de Construcción de Viviendas, muchas de ellas intangibles, estos valores parecen ser promisorios.

Lo segundo que salta a la vista es la ausencia de la variable *desocupación*. Esto se debe a la dudosa validez de los resultados obtenidos, debido a la escasez de casos observables que han sido recopilados por la E.P.H. y la E.H.E. para la medición de los índices de desocupación. Como se ha sugerido ya, estas mediciones desechan la mayoría de los casos en la Provincia de Buenos Aires, eligiendo casos representativos de regiones, metodología que no se adapta bien a las diferencias que este estudio busca resaltar. A su vez, la ausencia incluso de series enteras de datos para más de uno de los años que conforman la muestra desincentiva la utilización de la medición. Dado que no se dispone de datos confiables, pertinentes, suficientes ni recientes se vuelve dañina la inclusión de la variable en el modelo, por lo que se deshecha.

Enfocándose en el signo de los coeficientes de las variables políticas, surgen ciertas contradicciones con el modelo teórico presentado que cabe mencionar. Lo primero es el *porcentaje de votos a intendente*, de signo negativo, lo que estaría indicando que una variación positiva en el porcentaje electoral obtenido por la boleta del Intendente, independientemente de su afiliación, está relacionada a una menor distribución de viviendas del Plan Federal de

Viviendas. Lejos de favorecer candidaturas fuertes, cuanto más débil electoralmente sea el Intendente mayor favor recibirá del Ministerio de Infraestructura Nacional. Esto pone en duda la creencia de que la aversión al riesgo del Ejecutivo Nacional lo impulsa a invertir políticamente en aquellas jurisdicciones que logren un mayor control sobre la maquinaria electoral, teorizando que de manera transitiva esas estructuras de poder utilizadas a nivel local pueden "nacionalizarse".

Paradójicamente, la siguiente variable analizada (*diferencia de votos)*, mide la holgura de la última victoria electoral del Intendente actual con el competidor más próximo. El signo positivo señalaría que a mayor variación positiva de la diferencia mayor es la variación positiva en la recepción de viviendas. Esta preferencia por Intendentes fuertes contrasta con lo que se especulaba en el párrafo anterior. Más aún, *años consecutivos de gobierno*, la tercera variable política que además mide la fortaleza electoral local del Intendente, nuevamente muestra que una posición más débil de este está relacionada a mayor recepción de viviendas.

La pregunta entonces sería la siguiente: ¿Qué significa ser racional para el Presidente, invertir en aquellos distritos gobernados por referentes poderosos o por referentes débiles? Según la evidencia presentada, depende del nivel al que se plantee la comparación. La aversión al riesgo del Presidente racional es doble, está medida a nivel local y a nacional, y esto no tendría otra explicación que la alta participación en las coaliciones presidenciales de algunos distritos del A.G.B.A. Esta participación resulta un desafío a la vez que una amenaza, puede ser altamente beneficiosa si se controla pero catastrófica en manos del adversario. De esta manera, el Presidente racional buscará invertir en aquellos distritos gobernados por Intendentes fuertes a nivel local (más diferencia de votos) pero débiles a nivel nacional (gobiernos más cortos, menos porcentajes independientemente de las coaliciones nacionales). Así, el riesgo de generar candidatos fuertes en la zona política más

vital y contendida del sistema es muy grande.

Por otro lado, la variable *votos a presidente* muestra significancia estadística pero el coeficiente parece excesivamente bajo (0.00000215)[53]. Sin embargo, refuerza la teoría y análisis utilizados, al sugerir que la estrategia racional indicaría favorecer a los distritos que constituyen el corazón de la coalición electoral nacional.

El siguiente punto importante a mencionar es el hecho de que la variable que mide la proximidad de Intendentes y Presidentes en función de la pertenencia a un mismo espacio no resulta estadísticamente significativa, aunque de signo positivo. Lo que puede estar ocurriendo aquí no es un problema de teorización, sino de medición, problema que se tratará más adelante. Otra variable sorprendentemente insignificante estadísticamente es la de déficit habitacional.

Pasando a las variables estructurales, *gasto municipal per cápita* y *habitantes (LogN)* resultan positivas y significativas, lo que estaría brindando evidencia en contra del uso programático del Plan Federal de Construcción de Viviendas. Todo lo demás constante, municipios mayormente poblados y de mayor riqueza estarían recibiendo diferencialmente mayor cantidad de viviendas. Una manera de explicar esto es que en un contexto de escasez y con la necesidad de economizar recursos, la implementación de programas habitacionales que requieran de aportes paralelos entre Nación y Municipio genera el incentivo extra de ahorrar recursos propios comprometiendo los del contrario. Así, los Municipios que más pueden gastar podrán además comprometerse en más planes con la Nación, por lo que se beneficiarán en la distribución de viviendas sociales. Pero por otro lado, el uso que se la está dando en este estudio a esta variable (medir la pobreza/riqueza) mostraría que a medida que aumenta la riqueza aumenta también la asignación de viviendas. Lo importante es recordar que no es la pobreza de la población lo que representa

[53] Se recuerda que la unidad de la variable dependiente está transformado mediante logaritmo natural, al igual que las variables independientes que así se indican.

esta medición, sino del distrito, por lo que distritos más ricos estarían absorbiendo mayores transferencias que los distritos pobres.

Sin embargo, cabe detenerse en los errores estándar arrojados por las variables estructurales, cuya magnitud puede estar indicando problemas de colinearidad, heteroscedasticidad, "skewness" y/o kurtosis. El primero es un problema serio en función de la construcción del modelo, el segundo puede surgir dada la clara existencia de dos subgrupos de datos definidos y de dispersión diversa (A.G.B.A. e Interior) mientras que el resto pueden surgir de la distribución no-normal de las variables. Enfrentemos estos problemas en orden.

En cuanto a la colinearidad, una forma de detectarlo es calculando los *Variance Inflation Factor* de las variables utilizadas en un modelo OLS. El resultado (Tabla 2.1) muestra a todas luces que algunas variables pueden estar interponiendo problemas de multicolinearidad, y dados las dificultades expuestas sobre la disponibilidad de ciertos datos relacionados al PBG y los habitantes, no resulta extraño que las que presentan VIF's más altos sean *PBG (LogN)*, *PBG Industrial (LogN)* y *Habitantes (LogN)*[54]. En la tercera columna de la Tabla 2.0 se muestra un nuevo modelo OLS depurados progresivamente de las variables problemáticas, realizando una nueva estimación de los VIF's con cada variable desechada[55]. El modelo depurado presenta algunas variaciones interesantes del original, principalmente la fuerte significancia estadística que toma *déficit habitacional*, lo que estaría sugiriendo que al final de cuentas existe evidencia para sostener que mayores niveles de carencias habitacionales están relacionadas a mayores cantidades de viviendas asignadas, todo lo demás constante. Paralelamente, la variable *densidad* y *PBG Industrial* pasan a tener una fuerte significancia estadística, resultado probable de la pérdida de colinearidad con las variables *habitantes* y *PBG*, respectivamente.

[54] Esto es claro en el caso de *densidad* y *habitantes*, en el caso de PBG el hecho de contar con un solo dato para toda la muestra iguala la variación de todas sus mediciones.

[55] La convención indica que valores de VIF por debajo de 5 son aceptables, lo que causó que se desecharan las variables *PBG* y *Habitantes*.

Por otro lado, de las variables políticas, *años consecutivos de gobierno del intendente* pierde significancia estadísticas aunque mantiene el signo del coeficiente. La anomalía que más sorprende sería la no significancia estadística de la variable *afinidad con el ejecutivo nacional*. Un posible problema sería la dificultad de seleccionar algún fenómeno empírico adecuado para la medición de la cercanía política de dos individuos. Sin embargo, una mirada más cercana revela una clara diferencia en las tendencias de asignación de viviendas para toda la muestra, la cual puede observarse en función del partido político con el que el Intendente Municipal logra vencer en las elecciones distritales (Ver Tablas 3.0 y 3.1). A medida que pasaron los años, el porcentaje del total de viviendas que se asignaban a los Partidos gobernados por Intendentes afines crecían en detrimento de los porcentajes asignados a opositores, lo que queda también plasmado en una comparación de medias. Claramente, los municipios gobernados por partidos vecinales y de oposición (incluido el Justicialismo opositor de la presidencia de Néstor Kirchner) recibían un promedio de viviendas claramente inferior al promedio general. Esta tendencia se profundizó en la primera presidencia de Cristina Fernández, incluso perjudicando comparativamente a los aliados. Aparentemente, la importancia de la pertenencia partidaria del Ejecutivo Municipal es importante, más la operacionalización de la variable no parece ajustarse correctamente con la modelación OLS.

De los problemas restantes[56], varios "tests" ejecutados en el programa computacional de análisis estadístico STATA de Statacorp, específicamente el test Breusch-Pagan/Cook-Weisberg para detectar heteroscedasticidad, el IM-test de Cameron y Trivedi, y la apreciación visual del gráfico de valores ajustados-VS-residuales, muestran que existe la fuerte presencia de heteroscedasticidad, "skewness" y "kurtosis". Hasta cierto punto, esto es predecible dada la estructura de los datos, es decir, que siguen dos patrones

[56] Cabe aclarar que la transformación de la variable dependiente utilizando LogN facilitó en gran medida la solución de muchos de estos problemas, la decisión no es arbitraria.

marcadamente distintos para dos subgrupos de datos, mientras que la concentración de los mismos ocurre cercana al cero y sostiene una cola positiva pesada. Las herramientas estadísticas a disposición son la regresión lineal robusta (control de "outliers") y el reportaje de los errores estándar robustos (segundas columnas de la Tabla 2.1). Utilizadas, los resultados arrojados no cambian ni los signos, coeficientes, y significancia de las variables, aunque logran corregir algunos de los problemas observados a partir de los errores estándares reportados y representaciones gráficas trazadas, especialmente si se deshecha la variable problemática descripta en el párrafo anterior: *afinidad con el ejecutivo nacional*.

CONSIDERACIONES FINALES Y DISCUSIÓN

Recopilando entonces, en la Provincia de Buenos Aires el A.G.B.A. presentaría dirigentes con mayor autonomía política (Votos propios + Ausencia de competidores), mayor control sobre el territorio (Años de permanencia en el poder + Tasa de Reelección), tienen mayor afinidad por la coalición nacional (Identificación partidaria) y movilizarían, en comparación, porcentajes más substantivos del caudal total nacional (Votos a Presidente). Esto sugeriría, según el marco teórico que se maneja aquí, por qué reciben en promedio más viviendas anualmente. Por otro lado, cabe la pregunta si es la fortaleza del control del Intendente en un Partido clave, o si es la importancia de ese Partido lo que vuelve atrayente invertir en el fortalecimiento de un aliado de la coalición nacional en el mismo. Los resultados de la regresión lineal sugieren que se debe más a la distribución territorial del apoyo nacional. ¿Por qué se concluye esto? Dada la magnitud del coeficiente de la variable *voto a presidente* arrojado por la regresión OLS, y la unidad de medición utilizada (cantidad de votos), el aumento que reporta un solo voto a favor de la coalición nacional reporta un aumento significativo en las viviendas asignadas,

especialmente cuando estos votos se miden en los miles y decenas de miles.

Esta caracterización invita a pensar sobre el componente territorial de la política, y en la disputa del poder político como la puja por el acceso a la distribución de bienes públicos para favorecer a los segmentos del electorado que conforman la coalición de base. El mantenimiento de las redes y la salud de la coalición de poder constituyen entonces el principal incentivo del político racional auto-interesado a la hora de constituir y avanzar su preferencia redistributiva.

Así, los partidos políticos que alcanzan el poder intentarían favorecer a sus "constituencies" tradicionales, lo que explicaría porque el A.G.B.A. recibió marcadamente mayores porcentajes de viviendas en este período que el interior de la Provincia. La clara identificación del PJ con los sectores empobrecidos urbanos, a la vez que el fuerte respaldo electoral que recibe este partido de ella en clara contraposición con el apoyo de los sectores rurales y algunos sectores urbanos medios, indicaría el principal patrón de distribución de obra pública. Entonces, existiría cierta evidencia para concluir que la distribución de las preferencias partidarias nacionales constituiría el principal predictor de las preferencias (re)distributivas, para un estado nacional fuerte y un sistema de partidos nacionalizado como el argentino.

Poniendo de lado los resultados hallados y las hipótesis avanzadas, la discusión está lejos de ser saldada. Faltaría mucho trabajo aún en la mejor recopilación de datos y en la construcción de variables fiables, así como en el reportaje de la variable dependiente. La medición de las variables políticas necesita de aún mayor precisión si lo que se espera es obtener resultados más fiables. Por otro lado aquí no se ha pretendido la predicción perfecta de todos los programas de infraestructura pública implementados a nivel nacional. Al contrario, se ha buscado enfocar la lente en un tipo de obras de infraestructura, y dentro de ellas, en un programa específico.

Las fortalezas del presente trabajo quizás residan en el marco teórico y

en la importancia del programa elegido. Resulta imprescindible para la observación sistemática del fenómeno político la correcta adecuación de medios disponibles y fines conseguibles. La presente investigación busca nada más aportar a las teorías hoy reinantes un caso de estudio de una política de pretendidos fines sociales y el uso que se le pueda llegar a dar. A su vez, se espera que esta contribución ayude a fortalecer las visiones actuales del rol de la distribución de obra pública a través de canales estatales inter-nivel.

En esta línea, caben dudas del método del financiamiento paralelo de obras de infraestructura que prevalece en las políticas actuales. Claramente, la capacidades para realizar inversión pública de los Estados Municipales y del Estado Nacional son profundamente dispares, en donde los primeros no pueden realizar estos gastos de manera independiente. Necesariamente el financiamiento debe venir en mayor o menor medida del Estado Federal, el cual tiene una capacidad muy amplia para lograr la cooperación en términos favorables en perjuicio de los Partidos. Por otro lado, una vez superado el costo de cooperación, estos acuerdos dependen para su supervivencia de la buena voluntad de la parte más poderosa, y la desigualdad de las partes podría estar debilitando el compromiso a continuar con el acuerdo cuando el incentivo original desaparece.

En este marco de fortalecimiento institucional, económico y financiero de los gobiernos locales y la renovada atención que perciben las ciencias sociales por el estudio de los fenómenos locales, se vuelve imprescindible el estudio de las causas y consecuencias de las relaciones intergubernamentales. Sobre todo para entender cuáles son las variables que pueden determinar el cumplimiento o no de los objetivos planteados en la fase de diseño de las políticas públicas.

Estas consideraciones sirven también para pensar los procesos de democratización sub-nacional. El marco teórico presentado y las implicancias de los principales hallazgos muestran que los fenómenos que podrían estar

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

actuando sobre los incentivos que reglan el comportamiento de los actores racionales chocan directamente con los criterios formales con los que el "policy maker" justifica su accionar. Retornando a la cita del Comunicado del Foro de Intendentes del Acuerdo Cívico y Social que encabeza el presente trabajo, no existe suficiente evidencia para concluir que el reparto de planes de vivienda se realiza de manera discrecional tomando en cuenta la cercanía del principal referente distrital, sino más bien que la inversión en infraestructura pública es una herramienta potente en manos del Ejecutivo Nacional para recompensar y movilizar a los segmentos del electorado que conforman su coalición de apoyo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

APÉNDICE 1 – TABLAS Y GRÁFICOS

TABLA 1.0 INDICADORES DE LA VARIABLE DEPENDIENTE						
Nombre de Variable		N° de Observaciones	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Cantidad de Viviendas Distribuidas	TOTAL	344	337.86	487.31	7	3,354
	AMBA	86	666.05	798.82	29	3,354
	INTERIOR	258	228.46	240.47	7	2,121

NOTA: Las medición es en cantidad de viviendas individuales.

TABLA 1.1 INDICADORES - VARIABLES INDEPENDIENTES POLÍTICAS						
Nombre de Variable		N° de Observaciones	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Votos a Intendente [1]	TOTAL	1,072	43.39	10.88	17.63	100.00
	AMBA	240	40.94	10.67	17.78	73.14
	INTERIOR	832	44.09	10.85	17.63	100.00
Diferencia de Votos [2]	TOTAL	1,072	16.09	13.35	0.00	100.00
	AMBA	240	20.34	14.96	0.85	67.19
	INTERIOR	832	14.86	12.59	0.00	100.00
Años Consecutivos Intendente [3]	TOTAL	1,072	6.68	4.84	< 1	24
	AMBA	240	8.20	5.70	< 1	24
	INTERIOR	832	6.24	4.47	< 1	24
Afinidad con el Ejecutivo Nacional [4]	TOTAL	1,072	3.21	1.62	1	5
	AMBA	240	3.85	1.37	1	5
	INTERIOR	832	3.03	1.64	1	5
Votos a Presidente [5]	TOTAL	1,072	20,189	37,222	274	458,823
	AMBA	240	62,863	56,421	2,661	458,823
	INTERIOR	832	7,879	13,872	274	179,083

NOTAS:

1- En Porcentaje de Votos

2- Íbid.

3- En cantidad de años. < 1 hace referencia a aquellos Intendentes que asumieron antes que el anterior finalizara el mandato.

4- De 1 a 5, 1 siendo menos afín, 5 siendo más afín. La variable operacionaliza el partido político que llevó a su banca al Intendente.

5- Cantidad de votos que obtuvo la fórmula oficialista nacional en elecciones presidenciales y legislativos.

Universidad de San Andrés

TABLA 1.2 INDICADORES - VARIABLES INDEPENDIENTES ESTRUCTURALES						
Nombre de Variable		N° de Observaciones	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Habitantes	TOTAL	1,072	109,896.60	190,925.90	1,742	1,775,816
	AGBA	240	336,424.70	272,067.40	22,515	1,775,816
	INTERIOR	832	44,551.95	81,219.25	1,742	618,989
Déficit Habitacional [1]	TOTAL	1,072	3.35	2.52	0.4	14.8
	AGBA	240	5.65	2.99	1.4	14.8
	INTERIOR	832	2.69	1.91	0.4	9.3
Desempleo [2]	TOTAL	927	30,148.80	50,282.05	487	379,163.40
	AGBA	99	89,087.62	68,409.56	7,217.52	379,163.40
	INTERIOR	828	13,750.72	26,157.82	487	188,981.80
Índice de Desocupación [3]	TOTAL	107	9.62%	2.68%	3.77%	16.70%
	AGBA	69	10.41%	2.73%	8.30%	16.70%
	INTERIOR	38	8.16%	1.90%	3.77%	13.25%
Gasto Público Municipal [4]	TOTAL	1,064	79,800,000	121,000,000	1,946,585	1,100,000,000
	AGBA	237	195,000,000	164,000,000	7,465,576	918,000,000
	INTERIOR	827	46,600,000	78,300,000	1,946,585	1,100,000,000
Gasto Público Municipal per Cápita [5]	TOTAL	1,064	1,278.26	1,047.16	112.19	8,580.81
	AGBA	237	649.48	447.06	112.19	2,192.46
	INTERIOR	827	1,458.46	1,099.15	214.36	8,580.81
Densidad Poblacional [6]	TOTAL	1,072	710	1,815	0.96	11,879
	AMBA	240	2,600	2,494	5.80	8,116
	INTERIOR	832	165	1,063	0.96	11,879

1- Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, condiciones habitacionales defcientes.

2- Cantidad de Jefes y Jefas de Hogar desempleadas.

3- Según Encuesta Permanente de Hogares y Encuesta de Hogares y Empleo.

4- Erogaciones Municipales Totales, a pesos corrientes.

5- Erogaciones Municipales Totales per Cápita, a pesos corrientes.

6- En Habitantes por Kilómetro cuadrado.

Universidad de San Andrés

TABLA 1.3 INDICADORES - VARIABLES DE CONTROL						
Nombre de Variable		N° de Observaciones	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
SUPERFICIE [1]	TOTAL	1,072	2,275.42	2,265.79	34	13,570
	AMBA	240	259.77	303.77	34	1,126
	INTERIOR	832	2,856.86	2,253.47	48	13,570
PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO [2]	TOTAL	1,072	928,000,000	1,380,000,000	24,300,000	7,170,000,000
	AMBA	240	2,420,000,000	1,600,000,000	196,000,000	7,070,000,000
	INTERIOR	832	499,000,000	936,000,000	24,300,000	7,170,000,000
PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO INDUSTRIAL [3]	TOTAL	1,072	420,000,000	754,000,000	2,248,976	4,170,000,000
	AMBA	240	1,310,000,000	1,040,000,000	50,400,000	4,170,000,000
	INTERIOR	832	165,000,000	364,000,000	2,248,976	2,120,000,000

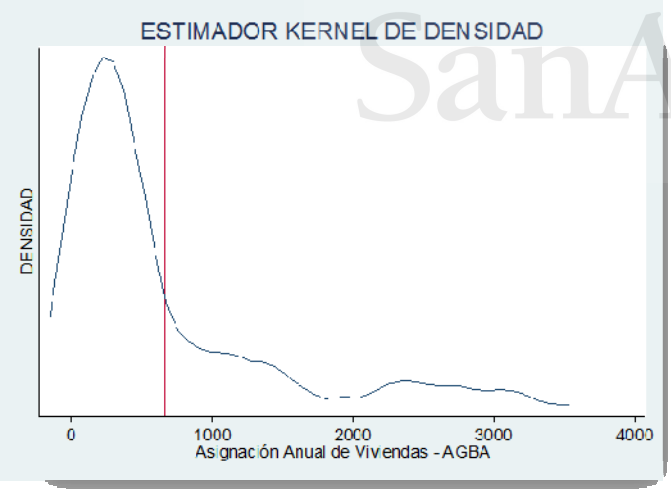
1- En kilómetros cuadrados.

2- En pesos 2003.

3- Íbid.

4- Erogaciones Municipales Totales per Cápita, a pesos corrientes.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndres



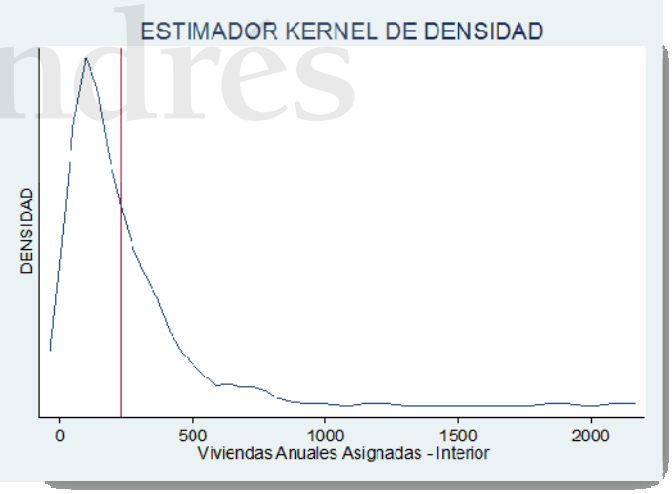


TABLA 2.0 REGRESIÓN LINEAL OLS				
VD: LogN Viviendas Asignadas	Modelo	Errores Robustos	Controlado VIF	Errores Robustos
Votos a Intendente (Porcentaje)	-.0092 (**)		-0.0115 (**)	
	[.0044]	[.0040]	[.0045]	[.0042]
Diferencia de Votos (Porcentaje)	.0072 (**)		0.0082 (**)	
	[0035]	[.0033]	[.0036]	[.00364]
Años Consecutivos Intendente (En Años)	-.0114 (*)		-0.0094	
	[.0059]	[.0068]	[.0061]	[.007]
Afinidad con el Ejecutivo Nacional (1: Oposición / 5: Oficialismo)	.0149		0.0160	
	[.0181]	[.0172]	[.0187]	[.0176]
Votos a Presidente (Cantidad de Votos)	.00000215 (*)		.00000564 (***)	
	[.0000]	[.0000]	[.0000]	[.0000]
Déficit Habitacional (Porcentaje de Hogares)	-.0258		-0.0370 (**)	
	[.0164]	[.0194]	[.0260]	[.02]
Habitantes (LogN)	.5633 (***)		(-)	
	[.0916]	[.0863]		
Gasto Municipal per Cápita (Gasto Municipal / Habitantes)	.0002 (***)		0.0001 (***)	
	[.0000]	[.0000]	[.0000]	[.0000]
Densidad (LogN) (Superficie / Habitantes)	-.0046		0.0788 (***)	
	[.0278]	[.0317]	[.0255]	[.0303]
PBG (LogN) (En Pesos)	.1710		(-)	
	[2.256]	[2.3556]		
PBG Industrial (LogN) (en Pesos)	-1.4632		3.4329 (***)	
	[1.4294]	[1.4635]	[0.6611]	[0.6428]
Constante	3.4603		-4.5377	
	[3.8854]	[3.7710]	[1.953]	[1.8772]
Número de Observaciones	686		686	
R-Cuadrado	0.4287		0.3882	
R-Cuadrado Ajustado	0.4194		0.38	
Root MSE	0.7074		0.731	

Nota:
(*) Significativo a 0.1
(**) Significativo a 0.05
(***) Significativo a 0.01
(ln) Logaritmo Natural
Errores Estándar en corchetes.

Universidad de San Andrés

TABLA 2.1 VARIANCE INFLATION FACTOR		
Variable	VIF	1/VIF
PBG (ln)	21.16	0.047267
PBG Industrial (ln)	19.08	0.052411
Habitantes (ln)	17.5	0.057148
Densidad (ln)	5.93	0.168557
Votos a Intendente	3.17	0.315717
Diferencia de Votos	2.94	0.339648
Votos a Presidente	2.48	0.403396
Déficit Habitacional	1.67	0.599175
Gasto Municipal per Cápita	1.53	0.654736
Afinidad con el Ejecutivo Nacional	1.17	0.856
Años Consecutivos Intendente	1.05	0.949899
Media VIF	7.06	

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

TABLA 3.0 VIVIENDAS ASIGNADAS SEGÚN AFINIDAD PARTIDARIA 2003 - 2007					
Cercanía al Gobierno Nacional		Viviendas Asignadas 2003-2004	Viviendas Asignadas 2005	Viviendas Asignadas 2006	Viviendas Asignadas 2007
Oficialismo	Cantidad	9473	1973	8383	9272
	Promedio	296.03	657.67	270.42	272.71
	Diferencial	22.21	-49.33	17.49	22.25
Vecinal	Cantidad	4521	1562	2969	3312
	Promedio	347.77	781.00	269.91	254.77
	Diferencial	73.95	74.00	16.98	4.31
Oposición	Cantidad	5580	-	5712	7023
	Promedio	242.61	-	248.35	242.17
	Diferencial	-31.21	-	-4.59	-8.29
Partido Justicialista	Cantidad	1784	-	1906	2183
	Promedio	178.40	-	190.60	198.45
	Diferencial	-95.42	-	-62.33	-52.01
TOTAL	Cantidad	21358	3535	18970	21790
	Promedio	273.82	707	252.93	250.46

Nota: Los coeficientes se corresponden a total de viviendas distribuidas.

TABLA 3.1 VIVIENDAS ASIGNADAS SEGÚN AFINIDAD PARTIDARIA 2007 - 2012					
Cercanía al Gobierno Nacional		Viviendas Asignadas 2008	Viviendas Asignadas 2009	Viviendas Asignadas 2010	Viviendas Asignadas 2011-2012
Oficialismo	Cantidad	16996	29654	31956	36743
	Promedio	607.00	847.26	913.03	1049.80
	Diferencial	208.77	270.88	270.90	335.75
Aliado	Cantidad	11672	23115	27328	33274
	Promedio	324.22	513.67	607.29	707.96
	Diferencial	-74.01	-62.71	-34.84	-6.10
Vecinal	Cantidad	6825	12850	13963	15002
	Promedio	426.56	584.09	634.68	652.26
	Diferencial	28.33	7.71	-7.45	-61.79
Oposición	Cantidad	4728	6428	7019	6380
	Promedio	225.14	279.48	305.17	277.39
	Diferencial	-173.08	-296.90	-336.95	-436.66
TOTAL	Cantidad	40221	72047	80266	91399
	Promedio	398.23	576.38	642.13	714.05

Nota: Los coeficientes se corresponden a total de viviendas distribuidas.

Universidad de San Andrés

APÉNDICE 2 – BIBLIOGRAFÍA

- **Anderson**, Gary M. y **Tollison**, Robert D., *Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933-1939*, Journal of Law and Economics, Vol. 34, No. 1 (Apr., 1991), pp. 161-175, The University of Chicago Press for The Booth School of Business of the University of Chicago and The University of Chicago Law School.
- **Ansolabehere**, Stephen y **Snyder** (Jr.), James M., *Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures*, The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 108, No. 4, Political Economy (Dec., 2006), pp. 547-569, Wiley-Blackwell on behalf of The Scandinavian Journal of Economics.
- **Atlas**, Cary M.; **Gilligan**, Thomas W.; **Hendershott**, Robert J.; y **Zupan**, Mark A., *Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses, and Why*, The American Economic Review, Vol. 85, No. 3 (Jun., 1995), pp. 624-629, American Economic Association.
- **Auyero**, Javier, *The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account*, Latin American Research Review, Vol. 35, No. 3 (2000), pp. 55-81, The Latin American Studies Association.
- **Balla**, Steven J.; **Lawrence**, Eric D.; **Maltzman**, Forrest y **Sigelman**, Lee, *Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork*, American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3 (Jul., 2002), pp. 515-525, Midwest Political Science Association.
- **Beramendi**, Pablo, *Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity*, , International Organization, Vol. 61, No. 4 (Autumn, 2007), pp. 783-820, Cambridge University Press on behalf of the International Organization Foundation.
- **Bickers**, Kenneth N. y **Stein**, Robert M., *The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel*, American Journal of Political Science, Vol. 40, No. 4

(Nov., 1996), pp. 1300-1326, Midwest Political Science Association.

- **Bonvecchi,** Alejandro, (Universidad Torcuato Di Tella) y **Lodola**, Germán (University of Pittsburgh), *The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Territorial Coalition Building in Argentina*, Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009.
- **Bonvecchi**, Alejandro y **Rodríguez**, Jesús, *El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)*, Desarrollo Económico, Vol. 45, No. 180 (Jan. - Mar., 2006), pp. 487-521, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- **Brusco**, Valeria, **Nazareno**, Marcelo y **Stokes**, Susan C., *Vote Buying in Argentina*, Latin American Research Review, Vol. 39, No. 2 (2004), pp. 66-88, The Latin American Studies Association.
- **Buchanan**, James M., *Federalism and Fiscal Equity*, The American Economic Review, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), pp. 583-599, American Economic Association.
- **Calvo**, Ernesto y **Gibson**, Edward L., *Federalism and Low-Maintenance Constituencies*, Studies in Comparative International Development, Fall 2000, Vol. 35, No. 3, 32-55.
- **Castells**, Antoni y **Solé Ollé**, Albert, *The Regional Allocation of Infrastructure Investment: The Role of Equity, Efficiency, and Political Factors*, European Economic Review, Volume 49 (5), pp. 1165-1205, 2005.
- **Cox**, Gary W., y **McCubbins**, Mathew D., *Electoral Politics as a Redistributive Game*, The Journal of Politics, Vol. 48, No. 2 (May, 1986), pp. 370-389, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association.
- **Dahlberg**, Matz and **Johansson**, Eva, *On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent* Governments, The American Political Science Review, Vol. 96, No. 1 (Mar., 2002), pp. 27-40, American Political Science

Association.

- **Dixit**, Avinash y **Londregan**, John, *The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics*, The Journal of Politics, Vol. 58, No. 4 (Nov., 1996), pp. 1132-1155, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association.
- **Escolar**, Marcelo (University of Buenos Aires Department of Geography) y **Pírez**, Pedro, (University of Buenos Aires Carrera de Ciencia Política), *¿La Cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina*, Trabajo preparado para ser presentado al XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, Septiembre 2001.
- **Gibson**, Edward L., *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries*, World Politics, Volume 58, Number 1, October 2005, pp. 101-132, Cambridge University Press.
- **Giraudy**, Agustina, *The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)*, Latin American Research Review, Vol. 42, No. 2 (2007), pp. 33-55, The Latin American Studies Association.
- **González**, Lucas y **Mamone**, Ignacio, *La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina*, Programa de Estudios sobre America Latina, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Pontificia Universidad Católica Argentina.
- **Gordin**, Jorge P., *Intergovernmental Fiscal Relations, "Argentine Style"*, Journal of Public Policy, Vol. 26, No. 3 (Sep. - Dec., 2006), pp. 255-277, Cambridge University Press.
- **Grossman**, Philip J., *A Political Theory of Intergovernmental Grants*, Public Choice, Vol. 78, No. 3/4 (1994), pp. 295-303, Springer.
- **Holcombe**, Randall G. y **Zardkoohi**, Asghar, *The Determinants of Federal*

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Grants, Southern Economic Journal, Vol. 48, No. 2 (Oct., 1981), pp. 393-399, Southern Economic Association.

- **Jolías**, Lucas y **Fernández Arroyo**, Nicolás, *Los Estudios Municipales en Argentina: Desarrollo y Líneas de Investigación en Ciencias Sociales*, Nuevo Espacio Público 2-3 (2009): 87-103.
- **Larcinese**, Valentino; **Rizzo**, Leonzio y **Testa**, Cecilia, *Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President*, The Journal of Politics, Vol. 68, No. 2 (May, 2006), pp. 447-456, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association Stable.
- **Lee**, Frances E., *Representation and Public Policy: The Consequences of Senate Apportionment for the Geographic Distribution of Federal* Funds, The Journal of Politics, Vol. 60, No. 1 (Feb., 1998), pp. 34-62, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association.
- **Lee**, Frances E., *Senate Representation and Coalition Building in Distributive Politics*, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 1 (Mar., 2000), pp. 59-72. American Political Science Association.
- **Levitsky**, Steven, *From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999*, Latin American Research Review, Vol. 38, No. 3 (2003), pp. 3-36, The Latin American Studies Association.
- **Lindbeck**, Assar y **Weibull**, Jörgen W., *Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition*, Public Choice, Vol. 52, No. 3 (1987), pp. 273-297, Springer.
- **Lodola**, Germán, *Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001),* Desarrollo Económico, Vol. 44, No. 176 (Jan. - Mar., 2005), pp. 515-536, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- **Lupu**, Noam y **Stokes**, Susan, *Las bases sociales de los partidos políticos en*

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

Argentina, 1912-2003, Desarrollo Económico, Vol. 48, No. 192 (Jan.-Mar., 2009), pp. 515-542, Instituto de Desarrollo Económico y Social.

- **Nazareno**, Marcelo *y* **Mazzalay**, Víctor, *Elecciones y Distribución Territorial del Gasto en la Política Subnacional Argentina: El caso de Córdoba, 1998-200*, 2012.
- **Sanguinetti**, Tomás; **Sanguinetti**, Pablo y **Tommasi**, Mariano, *La conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos*, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Informe Final, Febrero 2001.
- **Singh**, Nirvikar y **Vasishtha**, Garima, *Some Patterns in Center-State Fiscal Transfers in India: An Illustrative Analysis*, Santa Cruz Center for International Economics, Trabajo presentado en el National Institute for Public Finance and Policy, New Delhi (September 1998) y en Columbia University -World Bank Conference on Institutional Elements of Tax Design and Reform (February 2000), version revisada en Septiembre 2004.
- **Wallis**, John Joseph*, Employment, Politics, and Economic Recovery during the Great Depression*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 69, No. 3 (Aug., 1987), pp. 516-520, The MIT Press.
- **Weitz-Shapiro**, Rebecca, *Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina,* Latin American Research Review, Vol. 41, No. 3 (2006), pp. 122-147, The Latin American Studies Association.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés