

Los Determinantes del Gasto Programático en las Provincias Argentinas

Lucas González (CONICET-UCA/UNSAM)

Julia Rubio (UCA/UNSAM)

Borrador – por favor no citar sin previa autorización de los autores

Resumen

¿Por qué algunos gobiernos gastan más en bienes públicos que otros? ¿Por qué varía el gasto social programático? El argumento principal del trabajo es que el gasto programático aumenta a medida que los políticos tienen más control político de sus distritos y más años en funciones y cuando tienen que abandonar el cargo por límites en el mandato o para avanzar en su carrera política fuera de sus distritos. Utilizando datos originales del presupuesto de las provincias argentinas entre los años 1993 y 2009, y aplicando modelos de regresión para datos en panel, mostramos que el gasto programático varía con la seguridad electoral del gobernador, con los años que lleva en el gobierno y según la cantidad de años que espera quedarse en la provincia. Estudiamos las provincias argentinas porque hay enorme variación en el porcentaje del presupuesto que las mismas asignan como gasto social y porque podemos controlar por terceras variables. Los resultados también indican que hay variación según el tipo de partido, el calendario electoral y las características estructurales de las provincias. Se discuten las posibles razones de estos resultados y sus implicaciones para el debate comparativo sobre los determinantes del gasto programático.

Introducción

¿Por qué algunos gobiernos gastan más en bienes públicos que otros? ¿Por qué varía el gasto social programático? El gasto en salud, educación, seguridad y asistencia social es una parte esencial de lo que hacen los gobiernos para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y la base de capital humano de sus sociedades (Huber et al., 2008, p.420). Además de ser un tipo de gasto importante, el mismo es fundamental en países históricamente desiguales, con vastos sectores de la población bajo la línea de la pobreza, en condiciones de desempleo estructural o subempleados y con serios problemas de acceso a servicios sociales básicos y de calidad.

Si bien una vasta literatura ha abordado las causas de la variación del gasto social, la mayoría de los estudios se focalizan en los determinantes del origen y la expansión de los estados de bienestar en los

países centrales, fundamentalmente los de la OCDE. Esto supone un desafío teórico para los estudios sobre el tema en países del mundo en desarrollo, ya que debemos no sólo adaptar teorías desarrolladas en los países centrales sino también definir otras nuevas. Pero al mismo tiempo tiene beneficios, fundamentalmente desde el punto de vista empírico, ya que el gasto social es menos inercial y tiene mucha variación entre casos y a lo largo del tiempo.

Argentina es un caso particularmente valioso para estudiar los determinantes del gasto programático. En primer lugar, hay enorme variación en el porcentaje del presupuesto que las provincias asignan como gasto social total:¹ varía entre el 35 y el 81% del presupuesto de las provincias, con una media de 50% y una alta desviación estándar de 8,3% (que representa casi el 17% de la media). Si tomamos sólo el gasto social que las provincias hacen en infraestructura social y desarrollo de capital social, es decir, gasto en capital social que no es obligatorio o que no es regulado por leyes nacionales, la variación es aún más grande: este gasto oscila entre un 4% y un 34% del presupuesto, con una media de 13% y una alta desviación estándar de 5.5% (cercana a la mitad de la media). Algunas provincias hacen mucho gasto en infraestructura social: tienen una media para toda la serie de datos de 25% (con valores máximos superiores al 30% en algunos años), como San Luis y Capital Federal, seguidas por Tierra del Fuego y Santiago del Estero (con 18% promedio). Pero otras provincias hacen muy poco gasto de este tipo. Córdoba y Entre Ríos tienen una media para la serie de 8%, con valores mínimos de 4%. Las siguen Santa Fe y Corrientes, con 9 y 10% promedio respectivamente, y valores mínimos cercanos a los anteriores. Los valores mínimos del grupo que menos gasto hace en infraestructura social y desarrollo de capital social son casi 9 veces menores que los valores máximos del grupo que más gasto de este tipo hace.

En segundo lugar, muchas de las posibles variables independientes presentadas en la literatura sobre el tema varían considerablemente entre las provincias, como son el nivel de desarrollo económico, la competencia partidaria y los límites de reelección. Entre los grupos de alto y bajo gasto social hay

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

provincias de desarrollo económico comparativamente alto y relativamente más pobladas y otras de menor desarrollo relativo o menos pobladas. En ambos grupos hay provincias que tienen sistemas partidarios competitivos, y otras en las que hay partidos dominantes. Por lo tanto, no es inmediatamente obvio cuáles son los factores que se asocian con mayor gasto social de las provincias argentinas. Pero además de la alta variación en algunas variables independientes, hay muchas otras variables que se pueden controlar por no tener variación entre las provincias, como por ejemplo instituciones nacionales (sistema de gobierno, instituciones del régimen federal; Huber et al. 2008, p.429) y factores culturales, como la fragmentación étnica, religiosa o lingüística entre los distritos (Alessina et al. 2003), relevantes en otros países federales como India, Sudáfrica, o Nigeria.

Pero la relevancia del caso a estudiar va más allá de los aspectos metodológicos. Estudios previos indican que el gasto social de las provincias es la variable que correlaciona más fuertemente con mejoras en los indicadores de desarrollo humano (salud, educación e ingreso) y con la reducción de la pobreza (González 2014, p.181). Por ello, creemos que estudiar qué hace variar este tipo de gasto es normativa, social y políticamente importante.

Organizamos el artículo de la siguiente manera: Presentamos la definición de los conceptos centrales en la próxima sección y discutimos la literatura teórica sobre el tema en la siguiente. En base a esta revisión, presentamos la hipótesis principal y las alternativas en la tercera parte del artículo. En la siguiente, operacionalizamos las variables y proporcionamos las fuentes de datos para las hipótesis. Detallamos la estrategia metodológica para analizar los datos y exponemos los resultados empíricos en la quinta sección. Finalmente, discutimos los resultados y presentamos sus implicancias comparativas en la conclusión.

Definiciones

Hay gran discusión en la literatura en torno a cómo conceptualizar (y operacionalizar) los distintos tipos de gasto que realiza el gobierno. Algunos autores definen el gasto en función del tipo de bienes que

genera: gasto en bienes públicos o privados, también llamados particularistas. Los bienes públicos son aquellos que potencialmente aumentan el bienestar común (Bueno de Mezquita 2003), que son deseados por todos en la sociedad (Kitschelt y Wilkinson 2007) y que son universales o no excluibles (Magaloni et al. 2007; Kitschelt y Wilkinson 2007). Los bienes privados o particularistas, por el contrario, son los que benefician a unos pocos (Bueno de Mezquita 2003) y que son selectivos y reversibles (Stokes 2007; Magaloni et al. 2007; Kitschelt y Wilkinson 2007; Carneiro 2009).

Otros autores dividen al gasto en programático y particularista. El gasto programático es aquel que involucra la entrega de extensos bienes colectivos que no se pueden negar a nadie, como salud y educación. En contraposición, el gasto particularista implica la focalización de bienes materiales excluibles, que sólo se conceden a determinadas personas o categorías de personas concretas (Lodola 2010), como el empleo público. Persson y Tabellini (2000) dividen al gasto en dos grupos: el gasto en bienes no dirigidos, que son aquellos que benefician a un gran número de individuos, como la defensa o programas sociales redistributivos (como seguro social o pensiones) y el gasto en bienes dirigidos, que son subsidios selectivos a grupos restringidos de beneficiarios. Chibber y Nooruddin (2004) prefieren referirse al gasto en desarrollo (*developmental*), que es aquel asignado para infraestructura y desarrollo de capital, diferenciándolo del gasto corriente y de consumo del gobierno, que no es asignado para desarrollo (*nondevelopmental*).

Otros autores prefieren definir al gasto en bienes particularistas, particularmente al gasto en personal o empleo público, como patronazgo (*patronage*) (Calvo y Murillo 2004; Van den Walle 2007; Remmer 2012; Melo y Pereira 2013; Robinson y Verdier 2013). Mientras que otros hablan de gasto clientelista, que es aquel que involucra el uso de recursos públicos (típicamente empleo público) a cambio de apoyo electoral (Stokes 2007; Magaloni et al. 2007; Kitschelt y Wilkinson 2007; Carneiro 2009).

En este trabajo, definimos como gasto social o gasto social programático (usamos ambas expresiones indistintamente) al gasto en salud, educación, programas sociales e infraestructura social de las

provincias en relación al gasto presupuestario provincial total. Dentro del gasto social separamos el gasto que las provincias deben hacer en salud y educación (obligadas por mandato legal) del gasto en infraestructura social (que no tiene regulación legal alguna; ver sección de Datos y Método).²

Muchos de los estudios en el tema analizan cambios en el gasto de un año a otro pero en este estudio, en cambio, y tal como lo hacen Huber et al. (2008, p.421), estudiamos porcentajes de gasto social sobre el presupuesto total para analizar los determinantes de los patrones de gasto social en series temporales lo más largas posible.

Antecedentes de Investigación

La mayor parte de las teorías y análisis empíricos para entender el gasto social se ha construido sobre la literatura que resalta el rol de factores demográficos y económicos, políticos e institucionales y la movilización de grupos sociales como determinantes de la formación y expansión del Estado de bienestar en los países de la OCDE (Huber et al., 2008, p.420). En esta sección revisamos algunos de los hallazgos más importantes, algunas de las principales limitaciones y discutimos hasta qué punto podemos aplicar estas teorías para el estudio de los determinantes del gasto social en América Latina.

Históricamente, la política social fue entendida como consecuencia de cambios en factores estructurales, como el nivel de industrialización, el aumento del ingreso individual o el envejecimiento poblacional (Kerr et al. 1964; Wilensky 1975; Lindert 1994, 1996). Los argumentos politológicos y sociológicos más tempranos resaltaron la relevancia de la incorporación a la arena electoral de votantes de bajos ingresos (Meltzer y Richard 1981; Lindert 1994, 2004), del nivel de desigualdad social (Meltzer y Richard 1981; Persson y Tabellini 1994; Alesina y Rodrik 1994), o de la fortaleza relativa de la clase

² La educación primaria y secundaria está en manos de las provincias argentinas por la Ley Nacional 24.049 desde 1992, al igual que la enorme mayoría de los hospitales nacionales (transferidos junto con la ley de presupuesto nacional del año 1992). Si bien las provincias son responsables de la salud y educación primaria y secundaria, ellas deciden con gran autonomía el porcentaje del presupuesto que asignan a cada una de estas funciones. En Brasil, por el contrario, diversas leyes federales regulan los pisos de gasto que los estados deben asignar a cada una de las partidas. La Constitución de 1988 y la Enmienda Constitucional 14 de 1996 establecen que un mínimo de 25% del presupuesto estadual debe destinarse a educación. La Enmienda Constitucional 29 de 2000 fija un 12% para el gasto mínimo en salud.

trabajadora (Korpi 1983; Esping-Andersen 1985; Hicks 1999). La extensión de los derechos de voto aumenta el gasto social y la redistribución, según el argumento, porque supone la incorporación de nuevos electores, generalmente de bajos ingresos, que favorecen la redistribución y un mayor gasto social. El aumento de la participación electoral en el día de la elección, sostienen algunos de estos autores, produce un efecto parecido (Lindert 1996, 2004), ya que mueve el centro de gravedad de la elección hacia la izquierda (Piven y Cloward 1993; Iversen 2001).³

Los argumentos partidarios focalizan las explicaciones en el rol de la competencia partidaria y el tipo de partido político o coalición. Algunos estudios coinciden en que el aumento en la competencia partidaria incide negativamente en el gasto social (Dawson y Robinson 1963; Dye 1966). Sin embargo, la evidencia empírica sobre el vínculo entre gasto programático y competencia partidaria es mixta. Pulsipher y Weatherby (1968) encuentran que un aumento en la competencia partidaria en los Estados Unidos tiene un efecto positivo sobre el gasto en educación, pero ningún efecto sobre el gasto en salud pública y un efecto negativo sobre el gasto en vivienda y desarrollo urbano. Dawson y Robinson (1963) y Dye (1966) no encuentran efectos significativos de la competencia entre partidos sobre el gasto social, aun controlando por diversos factores socioeconómicos y demográficos (ver Snyder y Yackovlev, 2000, para una revisión). La evidencia sobre América Latina es también poco concluyente. Por un lado, Magaloni et al. (2007: 188, 201-202) encuentran que el gasto en bienes privados aumenta cuando hay más competencia política y en donde el riesgo electoral es más alto. Estos autores consideran que los bienes públicos son más riesgosos que los bienes privados. El gasto en bienes privados es más certero en sus resultados, pero los beneficios electorales que traen son más pequeños. Pero Melo y Pereira (2013:94) encuentran una relación no lineal entre el nivel de competencia de los estados brasileños y el gasto en empleo público: la relación que encuentran es directa al principio pero inversa a niveles altos de

³ Varios autores vinculan el gasto social con el tipo de régimen, particularmente en América Latina. Avelino (2000) sostiene que las transiciones a la democracia aumentan el poder de voto a los pobres como grupo y eso aumenta el gasto social. Algunos estudios comparados apoyan esa conclusión (para Brasil, ver Paes de Barros, Mendonça y Rocha (1995); y Epstein (1989) para Argentina).

competencia. Entre las provincias que hacen más gasto programático hay algunas bastante competitivas (como Capital Federal), pero hay otras con partidos políticos claramente dominantes (como San Luis). Sucede algo parecido entre las provincias que hacen menos gasto social. En virtud de los resultados mixtos en la literatura y en la descripción inicial de los casos, este artículo analizará si hay alguna relación sistemática entre gasto social y competencia política partidaria en las provincias argentinas para proporcionar más evidencia sobre el vínculo entre éstas variables.

Además, algunos autores analizan el rol del sistema de partidos, argumentando que los sistemas bipartidistas gastan más en bienes públicos que los sistemas multipartidistas (Chibber and Nooruddin 2004: 153-154; Persson and Tabellini 2000). Con un sistema bipartidista, los gobiernos no necesitan focalizar sus gastos y proveer de recursos privados a grupos específicos para conseguir apoyos. Otros estudios prestan importancia al nivel de fragmentación del sistema de partido, argumentando que una mayor fragmentación aumenta la rotación en los cargos ejecutivos, disminuyendo la capacidad de los gobiernos de dar continuidad a sus políticas sociales. En estos argumentos partidarios, la clave está en el margen de apoyo electoral del incumbent: cuanto mayor sea el mismo, menos incentivos tienen para focalizar el gasto y más probable que gaste en bienes públicos ya que estos se distribuyen de manera homogénea entre un número más amplio de electores.

Además de la competencia partidaria, otros autores resaltan el rol del tamaño de la coalición ganadora. Bueno de Mezquita et al. (2003: 55-56) consideran que cuanto más grande sea ésta, más probable que el *incumbent* gaste en bienes públicos, que distribuyen beneficios de manera más homogénea entre todos los que han apoyado al ganador y les posibilita luego seguir en el cargo. Parte de la literatura comparada apoya este argumento: Remmer (2012:369) encuentra que cuánto más chica es la base electoral del *incumbent*, los gobiernos provinciales de Argentina gastan más en bienes privados. De la misma manera, Melo y Pereira (2013:94) sostienen que el gobernador que gana con menos margen gasta más en empleo público.

Otros autores consideran que el tipo de partido político es un factor importante para entender las decisiones presupuestarias de los gobernantes provinciales. En particular, resaltando la relevancia de la posición ideológica de los partidos, Castles (1982) y Hicks y Swank (1984, 1992) encuentran que los partidos de izquierda hacen más gasto social. Varios trabajos estudiaron el efecto partidario sobre el gasto social en los estados de Estados Unidos, pero encontraron un efecto menor o poco claro (Dye, 1966; Fry and Winters, 1970; Plotnick and Winters, 1985; Winters, 1986; Erikson, Wright and McIver, 1989). Santos y Batista (2014) demuestran que los partidos de izquierda realizan más gasto en salud en Brasil (pero no en educación). Brambor y Ceneviva (2013) analizan variaciones en el gasto municipal brasileño a partir del tipo de partido político, confirmando que la izquierda (el PT) hace más gasto social que la centro-derecha (el PSDB). Este argumento plantea problemas en contextos partidarios en los que la ideología de los partidos no es fácilmente identificable a priori, como en el caso del PJ en las provincias argentinas, en donde la definición de su condición de izquierda o derecha puede llegar a depender en gran medida del tipo de política pública que hace el partido. De todas maneras, analizaremos empíricamente si hay variación en el gasto programático de acuerdo al tipo de partido en el gobierno provincial.⁴

Entre los factores burocráticos e institucionales, algunos autores resaltan el rol de los frenos y contrapesos institucionales de las unidades subnacionales. Melo y Pereira (2013: 94) encuentran una relación positiva entre el nivel de institucionalización de los frenos y contrapesos y el gasto en bienes públicos en los estados brasileños. Además de los frenos y contrapesos, algunos autores investigan la influencia de las reglas electorales sobre el tipo de gasto. En particular, Remmer (2012:369) demuestra que los gobiernos provinciales de Argentina gastan más en bienes privados en años poselectorales. Melo

⁴ Algunos trabajos dan un lugar central al nivel de credibilidad de las promesas electorales como determinante del tipo de gasto. Keefer y Vlaicu (2006:3) consideran que en las democracias en donde la credibilidad es baja, es más probable que haya más gasto en bienes privados que bienes públicos, que en aquellas en donde la credibilidad de las promesas electorales es más alta. En un mismo sentido, Robinson y Torvik (2005) argumentan que los políticos suelen asignar recursos a políticas ineficientes (con beneficiarios específicos) cuando se les dificulta hacer promesas creíbles a sus seguidores. Estas políticas les dan ventajas significativas frente a sus adversarios. No podemos analizar estos argumentos debido a la falta de datos comparables entre las provincias argentinas.

y Pereira (2013:94), por su parte, argumentan que el gobernador que está en su último periodo permitido de gobierno gasta menos en empleo público. Desgraciadamente, no hay datos sobre el funcionamiento de los frenos y contrapesos en las provincias argentinas. A pesar de esto, estudiamos si el gasto programático varía según el período de gobierno y el año de las elecciones.

Este estudio analizará la relevancia empírica de cada uno de los argumentos presentados (para los que hay datos disponibles) y su contribución para ayudarnos a entender la amplia variación en el gasto social entre las provincias argentinas. El aporte central de este trabajo respecto de los argumentos de la literatura es que incorpora un componente vinculado con la seguridad en el cargo. Sostenemos que el margen de votos no tiene el mismo efecto si el gobernador puede o espera continuar en el cargo o si debe abandonarlo por límites de mandato. En la próxima sección desarrollamos el argumento principal y en la siguiente presentamos las hipótesis alternativas derivadas de la discusión presentada aquí.

Argumento Principal

El argumento principal de este trabajo es que los gobernadores aumentan el gasto social programático cuando tienen más seguridad electoral en sus distritos y más años en funciones y cuando proyectan o deben abandonar la gobernación por límites en el mandato. Al comienzo del mandato, los gobernadores necesitan construir apoyo político para gobernar y controlar las estructuras burocráticas del gobierno provincial. Para ello, distribuyen cargos clave entre los principales aliados políticos y llevan a las oficinas de gobierno a personal de su confianza (sobre todo en las áreas más sensibles políticamente, como prensa o presupuesto). De esta manera, esperamos que gobernadores electoralmente más débiles y sobre todo durante el inicio del período de gobierno disminuyan el gasto programático (y aumenten el gasto particularista).

Por el contrario, se espera que el gasto programático aumente a medida que los gobernadores se consolidan política y electoralmente en el gobierno provincial. Esto se debe a dos razones principales: primero, a medida que adquieren apoyo político y control de la burocracia, los gobernadores tendrán

menos presiones para hacer gasto particularista, pueden tener más margen para decidir sobre su presupuesto y así distribuir de manera homogénea entre un número más amplio de electores. Segundo, y vinculado a lo anterior, consolidados electoralmente pueden hacer más gasto programático para mostrar logros en su gestión y proyectar sus carreras políticas fuera de la provincia. Por todo esto, se espera que el gasto programático aumente a medida que los gobernadores tengan más control político de sus distritos y más años en funciones o que tengan que abandonar el cargo por límites en el mandato.

En síntesis, nuestra hipótesis principal es que los gobernadores harán más gasto programático a medida que aumente su seguridad electoral, medida por el poder partidario de los gobernadores (Modelo 1), la diferencia electoral con el segundo partido (Modelo 2), y los años en funciones, medidos como la cantidad de años en el gobierno (Modelo 3) y el potencial de mandato (Modelo 4).

Cuando utilizamos el concepto de poder partidario de los gobernadores nos referimos básicamente a los recursos electorales de los gobernadores (o su capacidad para conseguir votos y ganar o mantener su popularidad entre los votantes) y su capacidad de influir en la formulación de políticas en la legislatura provincial (King y Cohen, 2005: 225) o en el proceso de aprobación de los proyectos de ley (Kousser y Philips, 2012: 2). Más precisamente, el poder partidario de los gobernadores en este estudio es un índice compuesto por tres dimensiones: a) el apoyo electoral – porcentaje de votos – del partido o coalición del gobernador; 2) el apoyo legislativo – porcentaje de bancas del partido del gobernador en la legislatura provincial; y 3) y si el gobernador tiene control de la legislatura estadual, es decir, si el principal partido en la legislatura es el partido del gobernador (codificado como 1 en caso de que sean lo mismo, 0 en caso contrario). El índice es una medida compuesta de los dos porcentajes y de la variable dicotómica (*dummy*) antes mencionados.⁵

⁵ La *dummy* contribuye 0,5 puntos al índice en caso de que se codifiquen como 1, para equilibrar el efecto de cada medida. Asumimos que pesan por igual en el índice un 50 por ciento de los votos recibidos por el gobernador, un 50 por ciento de las bancas en la legislatura provincial, y si el principal partido en la legislatura es el partido del gobernador. El máximo valor teórico posible sería 3, pero como la *dummy* fue codificada 0,5 en vez de 1, el valor máximo posible es 2,5 y el mínimo es 0.

El potencial de mandato del gobernador es la cantidad de años que puede el jefe del ejecutivo provincial permanecer en el cargo. En Argentina, oscila entre un mandato (reelección prohibida), reelección inmediata o reelección alternada permitida en algunas provincias y la reelección indefinida en otras. Las provincias deciden esto de manera autónoma.

Hipótesis Alternativas

La hipótesis anterior compite con otras seis alternativas presentadas en la literatura: hipótesis partidistas (Modelo 5), institucionales (Modelos 6 y 7), relacionadas con la conflictividad social y movilización (Modelo 8), fiscales (Modelos 9 y 10) y vinculadas al desempeño de la gestión (Modelos 11 y 12), teniendo en cuenta una serie de controles, fundamentalmente estructurales (Ver Tabla 1).

Siguiendo a los argumentos partidistas, el gasto programático debería disminuir a medida que aumenta la fragmentación del sistema de partidos en el distrito (Modelo 5). Para los argumentos institucionalistas, el gasto social debería decrecer en años electorales (Remmer 2012:369) y durante el último periodo permitido de gobierno del gobernador (Melo y Pereira 2013:94). Observamos si el gasto social varía en años de elecciones presidenciales y para gobernadores (Modelos 6 y 7, respectivamente).⁶

Tomamos datos vinculados al número de protestas en la provincia para analizar su impacto sobre el nivel de gasto social (Modelo 8).

Incluimos otros factores que nos permiten analizar si la estructura fiscal de la provincia, como los ingresos propios (porcentaje sobre el ingreso total) (Modelo 9) y las transferencias federales (reguladas por ley) per cápita (Modelo 10), inciden en el porcentaje de presupuesto provincial asignado a gasto programático. Esperamos que este tipo de gasto aumente con mayores ingresos propios y menos transferencias federales per cápita (i.e., coparticipación). Analizamos también si el gasto programático se relaciona con variables vinculadas al desempeño de la gestión, como el déficit provincial, el nivel de

⁶ Desafortunadamente no existen datos en Argentina sobre el funcionamiento de los frenos y contrapesos en las provincias para analizar su impacto sobre el gasto en bienes públicos, tal como investigaron Melo y Pereira (2013) en los estados brasileños.

endeudamiento y el gasto en personal promedio per cápita (Modelos 11 y 12). Podríamos esperar que el gasto social disminuya a medida que el déficit y el endeudamiento aumenten. Para Huber et al. (2008, p.425), los déficit fiscales, tarde o temprano exigen políticas de austeridad y podríamos esperar que estas políticas tengan efectos negativos en el gasto social. Algo similar se espera en relación al gasto en personal per cápita. Desgraciadamente no tenemos acceso a datos sobre el nivel de profesionalización de las burocracias provinciales para analizar si la misma incide sobre aumentos en el gasto social. Finalmente, y siguiendo a los argumentos estructurales que sostienen que el nivel de desarrollo socioeconómico de la provincia está relacionado con gasto social (Huber et al. 2008; Magaloni et al. 2007; Melo y Pereira 2013; Calvo y Murillo 2004), analizamos si hay alguna relación entre el PBI per cápita promedio del distrito, la tasa de crecimiento económico nacional y la pobreza de la provincia en un año determinado (utilizando datos de necesidades básicas insatisfechas) con el gasto programático de la misma. Usamos a estas variables como controles en los modelos anteriores (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Variables, Hipótesis Alternativas y Efecto Esperado sobre el Gasto Programático

Hipótesis Alternativas	Variable Independiente	Efecto Esperado sobre el Gasto Programático
5	Fragmentación del sistema de partidos del distrito	-
6 y 7	Años Electorales (elección para presidentes y gobernadores)	+
8	Número de Protestas del distrito	+
9	Ingresos Propios per cápita	+
10	Transferencias Federales per cápita	-
10	Déficit Provincial	-
11	Nivel de Endeudamiento del distrito	-
12	Gasto en Personal Promedio per cápita	-
Control	PBI per cápita promedio del distrito	+
Control	Pobreza de la Provincia	+
Control	Tasa de Crecimiento Económico Nacional	+

Datos y Método

En este trabajo, usamos datos del gasto social programático de las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 1993 y 2009, que incluye el gasto en salud, educación, programas sociales e infraestructura social en relación al gasto presupuestario provincial total. El gasto en educación incluye aquel destinado tanto a la prestación de servicios educativos en los niveles inicial, primario, medio y superior como en cultura y en ciencia y técnica. El gasto en salud incluye todos los desembolsos para la atención pública provincial de la salud. El gasto en programas sociales es el gasto en promoción y asistencia social pública, en el que incluimos a los programas de empleo y de asignaciones familiares de la provincia. El gasto en infraestructura social abarca desde el gasto en vivienda y urbanismo hasta en ingeniería sanitaria, provisión de agua potable, alcantarillado y cloacas.

Dentro del gasto social tratamos de aislar el gasto que las provincias deben hacer en salud y educación obligadas por mandato legal del gasto social que hacen en infraestructura y desarrollo de capital social, que no tiene regulación legal alguna. Llamamos al primero como *gasto social en salud y educación* y al segundo como *gasto en infraestructura social* (o gasto social sin regulación legal). Nos interesa identificar si los determinantes del gasto en salud y educación son similares a los de la infraestructura social, ya que las provincias tienen total autonomía en la decisión de los montos a asignar para esta última partida. En todo caso, excluimos el gasto de funcionamiento del Estado (tanto en administración general como justicia y defensa y seguridad) y en previsión social, obras sociales y prestaciones sociales.

Construimos la variable a partir de los datos por finalidad y función en millones de pesos corrientes para cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires proporcionados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Subsecretaría de Relaciones con Provincias, Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Ver Anexo).

Primero analizamos los datos utilizando estadísticas descriptivas de la variable dependiente por provincia y por partido político. Luego analizamos los coeficientes de correlación entre ésta y algunas variables clave. Finalmente, ponemos a prueba a los diferentes modelos utilizando una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar corregidos para datos en panel (PCSE; Beck y Katz 1995), que calcula los estimadores de varianza y covarianza así como los errores estándar asumiendo que los errores en el panel son heteroscedásticos y están correlacionados.

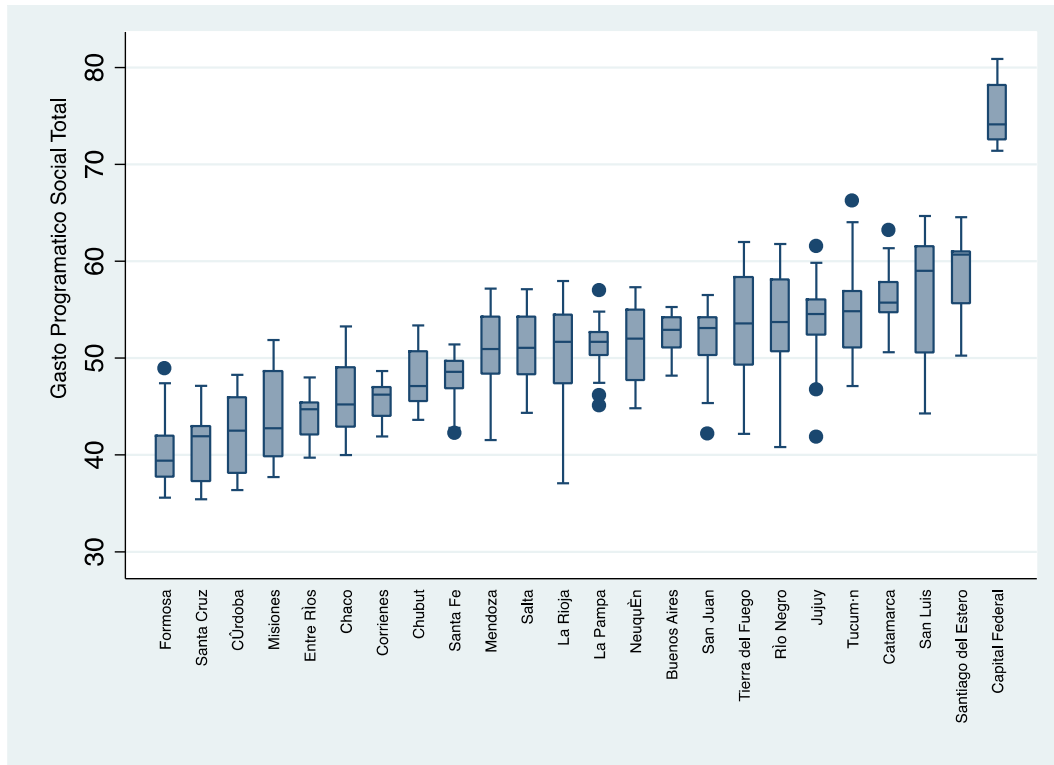
Al igual que en trabajos anteriores sobre el tema (Huber et al. 2008, p.428), no incluimos una variable dependiente rezagada (*lagged*) debido a que la auto-correlación que ésta genera distorsiona los resultados, inflando el poder explicativo de la variable rezagada y suprimiendo indebidamente el poder explicativo de otras variables independientes o invirtiendo los signos de los coeficientes, tal como Achen (2000) ha demostrado. Tampoco incluimos dummies para las provincias en nuestro estudio (aun cuando corrimos modelos con efectos fijos y los resultados del modelo principal se mantienen). Plumper et al. (2005, 330-34) y Huber et al. (2008, p.429) argumentan que la inclusión de estas variables elimina la varianza transversal (Huber y Stephens 2001), hace imposible estimar el efecto de variables exógenas invariantes en el tiempo (Wooldridge 2002) y sesga severamente la estimación de los efectos de variables parcialmente invariantes a lo largo del tiempo (Beck, 2001). En lugar de la variable dependiente rezagada y las dummies para las provincias, utilizamos modelos que corrigen por autocorrelación temporal y espacial.

Estadística Descriptiva y Análisis de Correlación

Al analizar datos de estadística descriptiva básica, observamos que el porcentaje del presupuesto que las provincias asignan como gasto social total varía ampliamente entre ellas: el valor mínimo es 35% (correspondiente a Santa Cruz y Formosa en 2003; seguidas por Córdoba en 2005 con 36%) y el máximo 81% (Capital Federal en 1994, seguida por San Luis en 1998 y Santiago del Estero en 2002, ambas con el 65%), con una media para todas las provincias en los años de la serie del 51% y una desviación estándar

bastante alta, 8,3%, que representa el 17% de la media. Capital Federal tiene una media para toda la serie de datos de más del 75% del presupuesto. La siguen Santiago del Estero (59%), San Luis (57%) y Catamarca (56%). En el otro extremo de la distribución están Formosa (40%), Santa Cruz (41%) y Córdoba (42%) (Ver Figura 1).

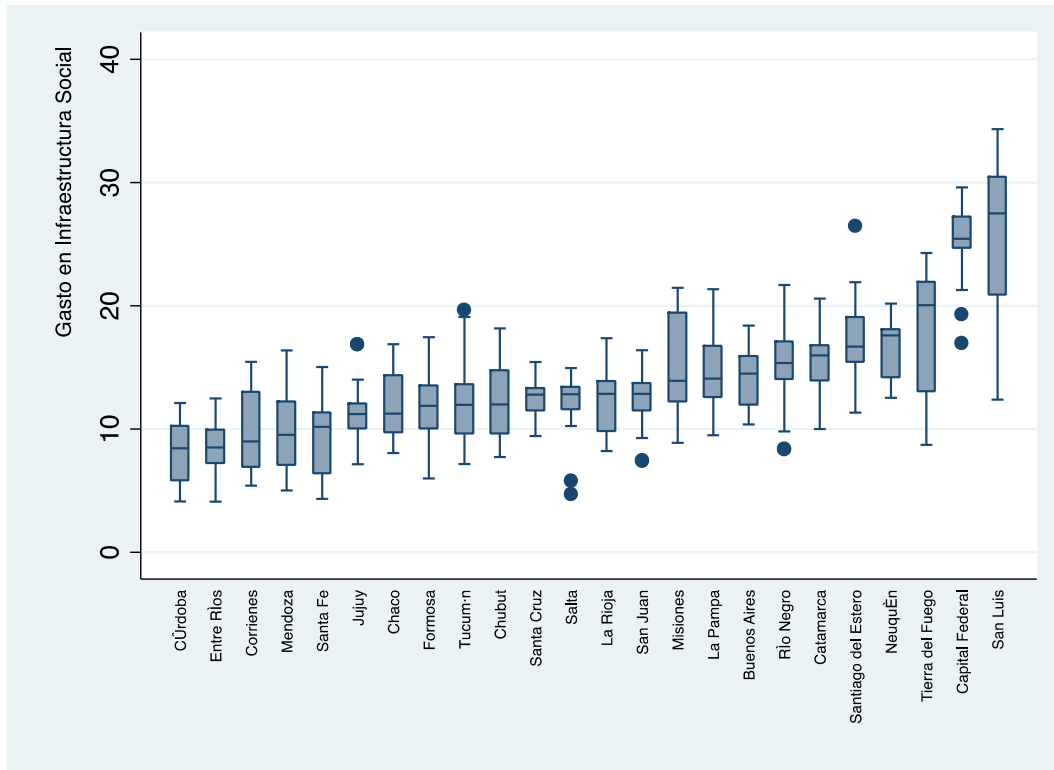
Figura 1: Gasto Programático Total, por Provincia (1993-2009)



El gasto en infraestructura social varía aún más entre las provincias: el valor mínimo es 4%, correspondiente a Córdoba (en 2004, 2005 y 2008) y Entre Ríos (en 2002 y 2003), seguidos por Santa Fe (entre 2002 y 2004). Este valor es 8,5 veces menor que el máximo, de 34%, que corresponde a San Luis (en 2004 y 2007). La media para todas las provincias en los años de la serie del 13% y la desviación estándar es de 5,5%, casi la mitad de la media. San Luis y Capital Federal tienen una media para toda la serie de datos de más del 25%. Tierra del Fuego sigue en orden, con valores medios del 18%. Estos valores son tres veces más grandes que los de las provincias en el otro extremo de la distribución:

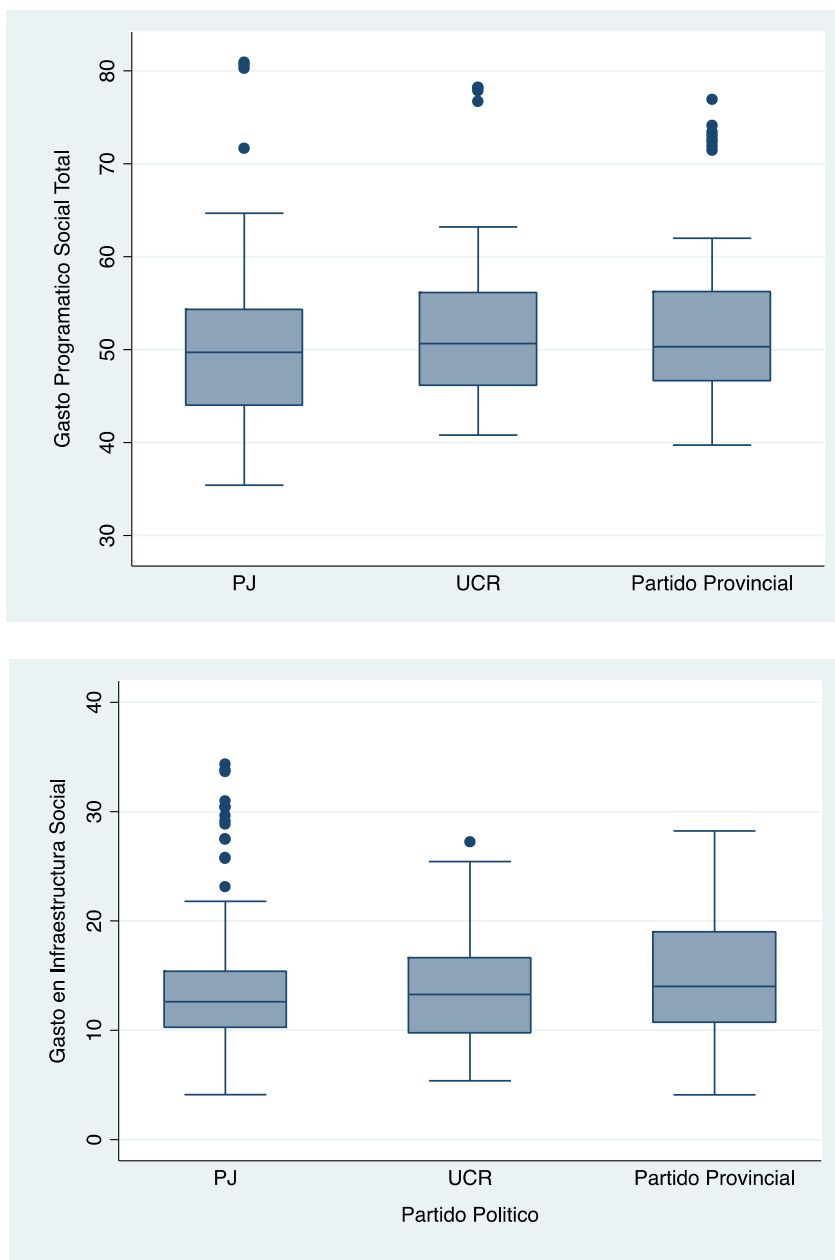
Córdoba y Entre Ríos tienen una media para la serie de 8%, seguidos por Corrientes, Mendoza y Santa Fe (Ver Figura 2).

Figura 2: Gasto en Infraestructura Social, por Provincia (1993-2009)



Llamativamente, no hay grandes diferencias en los porcentajes de gasto programático total y de gasto en infraestructura social por partido político. En el gasto programático total, la diferencia entre el PJ y la UCR es de 2% para todas las provincias en la serie (tienen promedios de 50 y 52% respectivamente); mientras que en el gasto en infraestructura social las diferencias son mínimas: llegan al 13,45 y 13,57 respectivamente. Los partidos provinciales tienen una media ligeramente superior: 53% y 16,6% para cada tipo de gasto (Ver Figura 3).

Figura 3: Gasto Programático Total y en Infraestructura Social, por Partido Político (1993-2009)



En el análisis de correlación, podemos observar que el gasto programático total (sin pensiones) correlaciona positivamente con algunas variables clave, como ingresos propios de la provincia (0,51 y significativo; $p < 0,01$) y el logaritmo natural del producto bruto geográfico per cápita (0,29; $p < 0,01$) y negativamente con el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (-0,23; $p < 0,01$)

(Ver Tabla 2). El gasto en infraestructura social correlaciona positivamente también con ingresos propios sobre el total de la provincia (0,32; $p < 0,01$) y con el logaritmo natural del producto bruto geográfico per cápita (0,33; $p < 0,01$) y negativamente con el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (-0,18; $p < 0,01$). De estos datos sobresale que las provincias con mayor porcentaje de ingresos propios, con más alto producto bruto geográfico per cápita y menor porcentaje de hogares con NBI hacen más gasto programático.

También obtenemos coeficientes relativamente robustos para algunas variables políticas, como fragmentación partidaria (0,21; $p < 0,01$) y poder partidario del gobernador (-0,21; $p < 0,01$) en el caso de gasto social total. Para el gasto en infraestructura social destacan el porcentajes de votos obtenidos por el gobernador en la última elección (0,19 y significativo; $p < 0,01$) y los años del gobernador en el gobierno (0,14; $p < 0,01$), ambos positivos.

Tabla 2: Coeficientes de Correlación entre Gasto Programático Total y en Infraestructura Social de las Provincias (1993-2009) y Variables Seleccionadas

Variables	Gasto Social Total	Gasto en Infraestructura Social
Poder del Gobernador	-0.2143 0.0001	0.0384 0.4745
Porcentaje de votos del Gobernador	-0.0619 0.2327	0.1891 0.0002
Diferencia electoral con el segundo partido	0.0411 0.4278	0.2561 0.0000
Cantidad de años del gobernador	-0.0591 0.2360	0.1391 0.0051
Potencial del mandato	-0.0057 0.9154	0.2136 0.0001
NEP (ln)	0.2149 0.0000	-0.0423 0.3944
Elecciones Presidenciales	-0.0205 0.6801	-0.0539 0.2770
Elecciones a Gobernador	-0.0021 0.9657	-0.0283 0.5681
Protestas	0.1775 0.0038	-0.0543 0.3799
Ingresos Propios	0.5110 0.0000	0.3207 0.0000
Coparticipación	-0.1141 0.0530	0.1612 0.0061
Déficit provincial	0.0948 0.1084	0.1011 0.0869
Nivel de endeudamiento	-0.0332 0.6688	-0.0749 0.3346
Gasto en personal	0.0588 0.3197	0.3004 0.0000
PBI per cápita (ln)	0.2920 0.0000	0.3282 0.0000
Crecimiento económico	-0.0185 0.7091	0.0895 0.0710
Población (%)	0.0922 0.0806	-0.0146 0.7831
Población con PBI (%)	-0.2255 0.0000	-0.1764 0.0008

En la siguiente sección hacemos los análisis de regresión del modelo principal y los alternativos. Nos interesa en particular identificar las diferencias entre los determinantes del gasto en salud y educación

(regulados por ley) y los del gasto en infraestructura social, que no están regulados por ninguna ley federal y las provincias tienen total autonomía en la decisión de los montos a asignar para esta partida. A los efectos de simplificar la presentación, decidimos no incluir los modelos para gasto social total (sin pensiones). La razón principal es que la correlación entre esta variable y el gasto en infraestructura social es de 0,70. La correlación con gasto social en salud es de 0,78 y con gasto en educación de 0,55 (todas estadísticamente significativas a menos del 1%). La correlación entre el gasto en infraestructura social y el gasto en educación es cercana a 0 (0,007; $p=.88$) y con el gasto en salud es de 0,45.⁷

Resultados de los Modelos de Regresión

Los resultados de los modelos de regresión apoyan algunas de nuestras expectativas teóricas. En primer lugar, los gobernadores electoralmente seguros tienden a hacer más gasto en infraestructura social. Controlando por terceras variables en el modelo, un aumento de un punto en el índice de poder partidario del gobernador aumenta el gasto en infraestructura social en 0,12 por ciento (Modelo 1). El coeficiente es estadísticamente significativo al 10 por ciento.

También capturamos seguridad electoral con una variable (llamada “pivotal”) que mide la diferencia entre el partido del gobernador y el segundo partido en la elección. Un aumento de un 1 por ciento en esta diferencia produce un incremento de 0,45 por ciento en el gasto en infraestructura social (Modelo 2). En este caso, la significancia estadística es menor al 1 por ciento.

Medimos la seguridad en el gobierno con dos variables más: la cantidad de años en el gobierno y el potencial de mandato. La cantidad de años en el gobierno no es estadísticamente significativa durante los primeros cuatro años ($p=0,22$). El coeficiente, además, es cercano a cero (0,01). Sin embargo, esta variable es robusta y estadísticamente significativa cuando la cantidad de años en el gobierno es superior a cuatro (más de un mandato). Esto refuerza nuestro argumento de que los gobernadores aumentan el gasto en infraestructura social cuando tienen seguridad en el cargo y cuando llevan varios años el

⁷ Los modelos con gasto social total (sin pensiones) están disponibles en caso de ser requeridos.

gobierno, de tal manera que empiezan a proyectarse fuera del distrito. Ceteris paribus, un aumento de un año en el gobierno (después del primer mandato) y en el potencial de mandato aumentan el gasto en infraestructura social en 0,04 y 0,002 respectivamente (Modelos 3 y 4). En ambos casos, la significancia estadística es menor al 1 por ciento. Si tenemos en cuenta que un gobernador puede gobernar típicamente por dos mandatos de 4 años, al final de su gobierno habrá incrementado su gasto programático en 0,3 por ciento promedio.⁸

Llamativamente, los datos indican que los gobernadores electoralmente seguros hacen menos gasto social en salud y educación. En otras palabras, el gasto social obligatorio en salud y educación disminuye cuando los gobernadores son más poderosos partidariamente y cuando la diferencia con el segundo partido es mayor. Controlando por terceras variables, las disminuciones en el gasto en salud y educación son de 0,04 y 0,02 respectivamente. Estos resultados son estadísticamente significativos. De igual manera, estas variables disminuyen sus valores a medida que aumenta la cantidad de años de gobierno del gobernador.⁹ También disminuyen estas dos variables cuando aumenta el potencial de mandato, pero los resultados no alcanzan los niveles usuales de significancia estadística.

En síntesis, vemos que los gobernadores electoralmente seguros y que llevan más de un mandato de gobierno invierten más en infraestructura social. Por el contrario, cuando están más inseguros electoralmente y al comienzo del mandato, aumentan el gasto en salud y educación.

Algunos argumentos alternativos y complementarios también reciben apoyo empírico. El nivel de fragmentación partidaria incide negativamente sobre el gasto en infraestructura social, pero positivamente sobre el gasto en salud y educación. Controlando por las variables usuales, un aumento de un 1 por ciento en el número efectivo de partidos provinciales disminuye un 0,2 por ciento el gasto en

⁸ Los gobernadores que más tiempo permanecieron en su cargo en el período analizado fueron Adolfo Rodríguez Saá (entre 1983 y 2001) y Gildo Insfrán (entre 1996 y la actualidad).

⁹ Los coeficientes para el gasto en salud y educación son -0,02 y -0,01 para el respectivamente. Por encima de 4 años de gobierno, no hay relación estadísticamente significativa para el gasto en salud y educación.

infraestructura social, pero aumenta en 0,03 y 0,02% al gasto en educación y salud. Los coeficientes son estadísticamente significativos (Modelo 5).

De acuerdo a los resultados, los partidos provinciales realizan, en promedio y controlando por terceras variables, un 0,16 por ciento más gasto en infraestructura social que los otros partidos (PJ o UCR). El coeficiente para el gasto en educación es poco robusto y negativo (-0,01) mientras que el de gasto en salud no es estadísticamente significativo. Estos resultados indican, al igual que para Huber et al., que el color partidario no importa para explicar variaciones en el porcentaje global de gastos sociales, en marcado contraste con lo que sucede en los países de la OCDE: “La diferencia entre gobiernos de diferente color político no es al parecer en cuánto gastan, sino en cómo asignan lo que gastan” (Huber et al., 2008, pp.431, 433). Para ellos, los gobiernos de izquierda tienen dificultades para aumentar el porcentaje global de gasto social, pero han tenido más éxito en influenciar dónde y cómo realizan esos gastos, por ejemplo en planes sociales para disminuir la desigualdad. Esto debería ser estudiado en sucesivos trabajos.

Los gobernadores reducen el gasto en infraestructura social en años electorales. Manteniendo a terceras variables constantes, el gasto en infraestructura social disminuye 0,22 por ciento en los años en que hay elecciones a presidente y 0,19 en los años de elecciones a gobernador. Los coeficientes alcanzan los niveles usuales de significancia estadística. Por el contrario, no hay relación estadísticamente significativa entre años electorales y el gasto social obligatorio en salud y educación (Modelos 6 y 7).

La conflictividad social también influye sobre el gasto social. Aumentos en (el logaritmo natural de) la protesta inciden negativamente sobre el gasto en infraestructura social, pero positivamente en el gasto social obligatorio en salud y educación. Los coeficientes son estadísticamente significativos para todos los casos (un aumento del uno por ciento en la protesta disminuye el gasto en infraestructura social en -0,6 y aumenta el gasto social obligatorio en salud y educación en 0,007 y 0,006% respectivamente) (Modelo 8).

Los factores estructurales parecen relevantes para explicar gasto programático. Los distritos más ricos y con más ingresos propios hacen más gasto programático (en infraestructura social y en salud y educación). Aquellos distritos que reciben más transferencias federales obligatorias (coparticipación per cápita) hacen más gasto en infraestructura social, pero menos gasto en educación y en salud. Los distintos modelos muestran que, ceteris paribus, a medida que el ingreso per cápita promedio del distrito crece (un 1%), el gasto en infraestructura social también aumenta (alrededor de 0,3%). De manera similar, un aumento de un 1 por ciento en los ingresos propios respecto de los ingresos totales produce un aumento del gasto en infraestructura social del 0,01% (Modelo 9). Estos aumentos son aun menores, del 0,0004 y 0,002, para el gasto social obligatorio en salud y educación. Manteniendo constantes a terceras variables, un aumento de AR\$ 1000 per cápita en coparticipación genera un aumento del 0,12 por ciento en el gasto en infraestructura social. Un aumento de este monto en la coparticipación es sustantivo, ya que es más que la media per cápita de las provincias (AR\$ 859 para el período). Ese mismo aumento sustantivo en la coparticipación produce una disminución bastante marginal, del 0,01 y del 0,03, en el gasto social obligatorio en salud y educación (Modelo 10).

Variaciones en el gasto en personal per cápita así como en el endeudamiento total y el balance fiscal del presupuesto provincial no parecen influir sobre el gasto en infraestructura social. Los coeficientes son poco robustos y ninguno es estadísticamente significativo (Modelos 11 y 12). Aumentos en el gasto en personal per cápita inciden negativamente sobre gasto social obligatorio en salud y educación, aunque los coeficientes son pequeños (-0,01 para ambas variables), mientras que endeudamiento y balance fiscal positivo inciden en modesto aumentos del gasto en salud (del 0,01%).

Discusión

Los resultados de los modelos de regresión indican que los gobernadores electoralmente seguros y que llevan más de un mandato de gobierno invierten más en infraestructura social, especialmente después del primer mandato. Con alto apoyo político, los gobernadores tienen menos presiones para hacer gasto

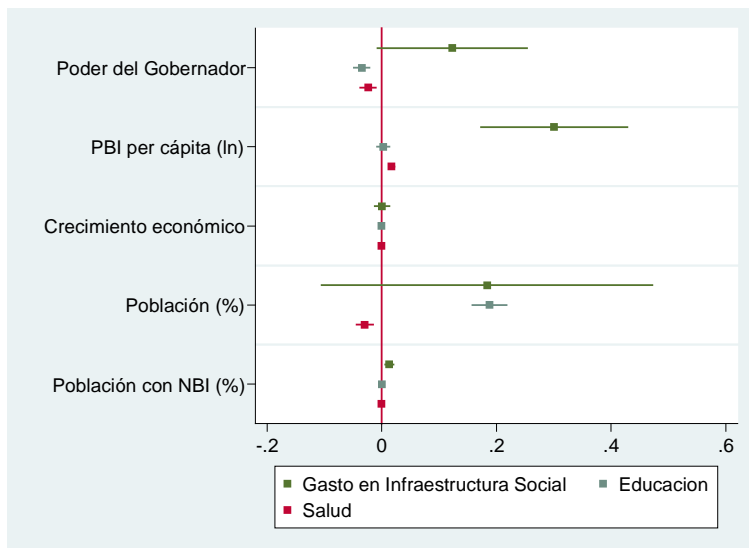
particularista y más margen para decidir sobre su presupuesto. En estas condiciones, aumentan el gasto programático para distribuir a un número más amplio de electores, mostrar logros en su gestión y proyectar sus carreras políticas fuera de la provincia.

En todo caso, observamos que el poder partidario de los gobernadores es clave para aumentar el gasto programático y ampliar las bases de apoyo electoral. Los gobernadores electoralmente débiles, sobre todo al comienzo del mandato, y con menos apoyo en la legislatura enfrentan mayor resistencia a cambiar las partidas de gasto y, por ende, mayor inercia en el gasto en salud, educación y personal. Pero además necesitan distribuir cargos clave entre los principales aliados políticos y construir apoyo político para gobernar. Esto incide negativamente sobre el gasto programático. De manera similar, el gasto en infraestructura social disminuye en años electorales y a medida que aumenta la fragmentación partidaria, que aumenta los costos de transacción de la política.

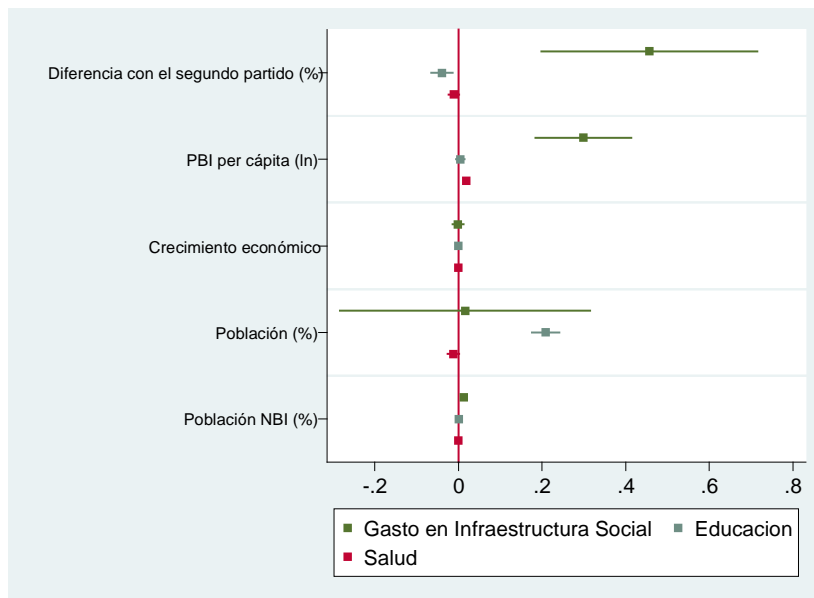
La conflictividad social aparece también como un factor importante para explicar variaciones en el gasto programático. A medida que aumenta la protesta, disminuye el gasto en infraestructura social pero aumenta el gasto en salud y educación. Posiblemente esto esté vinculado a la fortaleza relativa de los sindicatos provinciales y su capacidad de extraer concesiones de los gobernadores. Investigaciones futuras podrán avanzar en el estudio más sistemático de estas relaciones.

Anexo: Modelos de Regresión (PCSE)

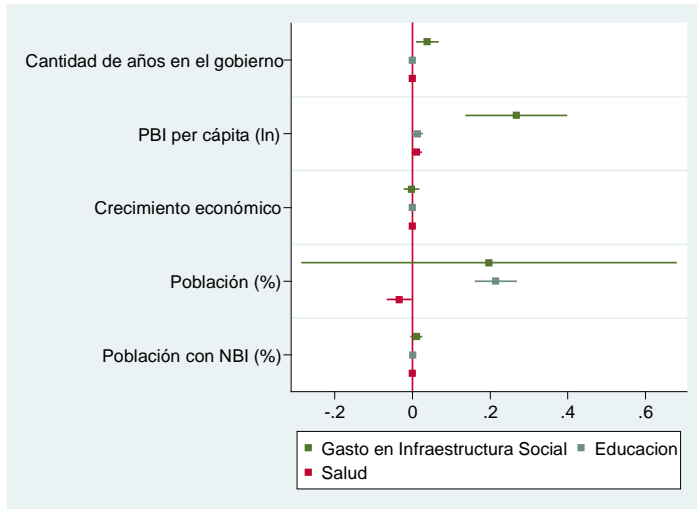
Modelo 1: Seguridad Electoral (poder partidario de los gobernadores)



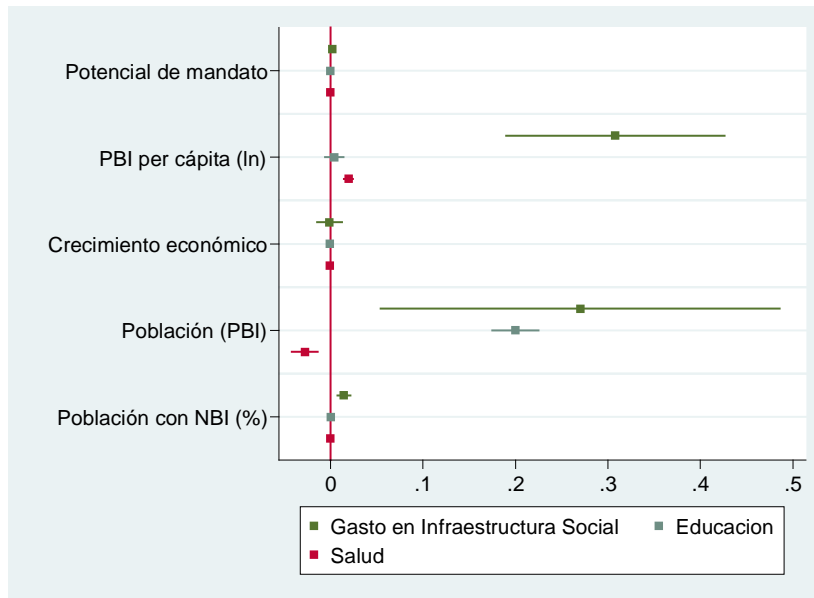
Modelo 2: Seguridad Electoral II (diferencia electoral con el segundo partido)



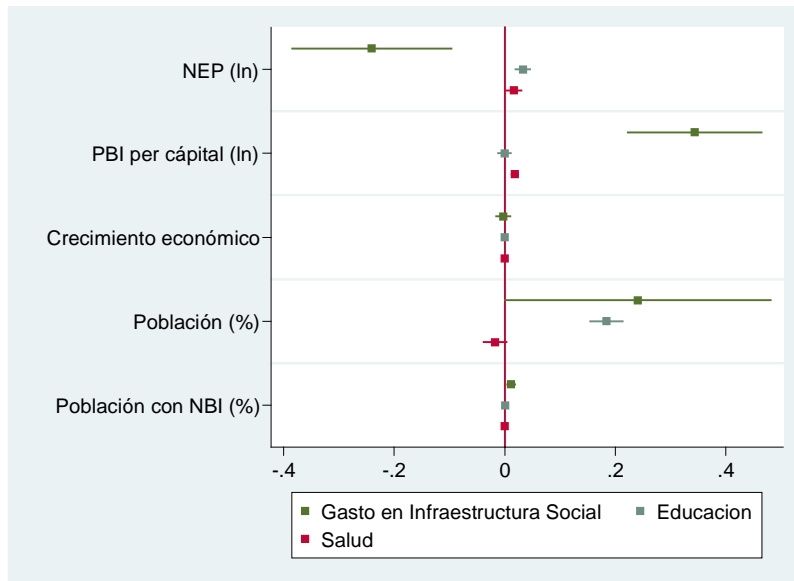
Modelo 3: Seguridad Electoral III (cantidad de años en el gobierno)



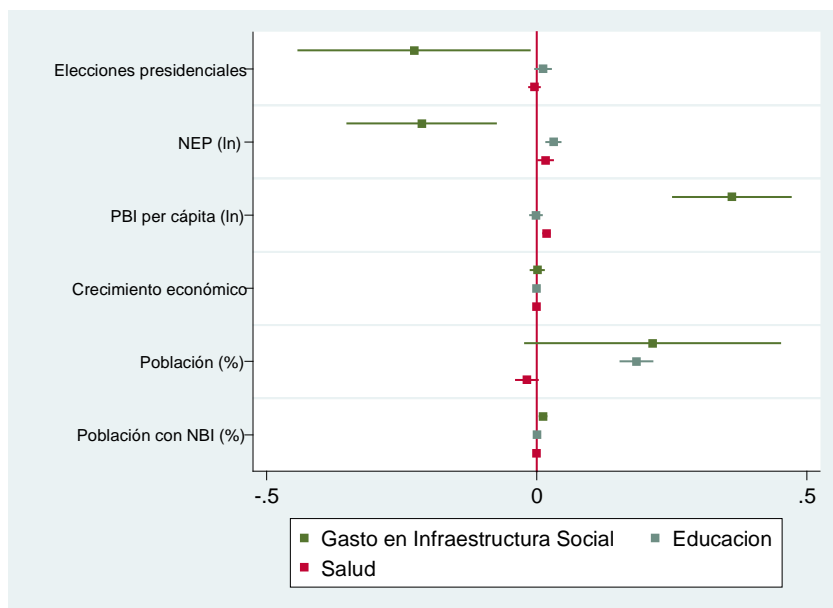
Modelo 4: Seguridad Electoral IV (potencial de mandato)



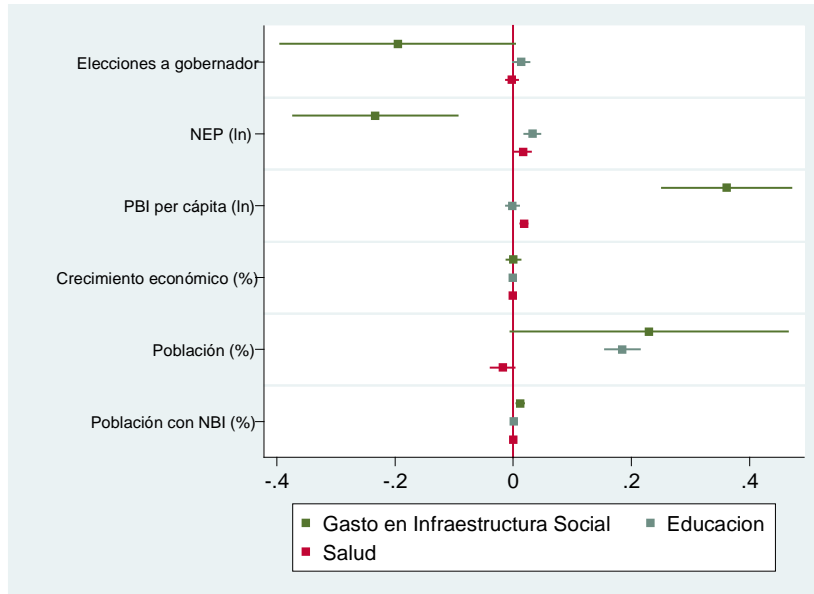
Modelo 5: Fragmentación Partidaria



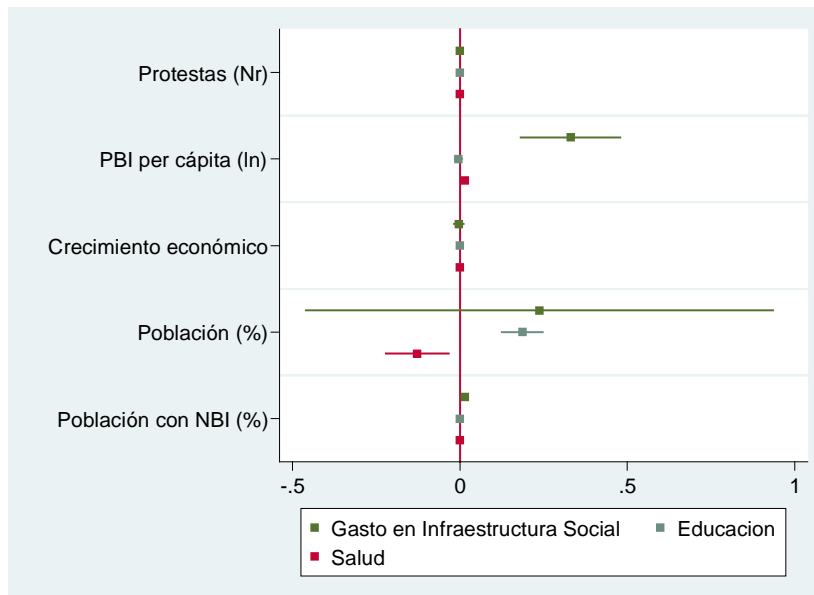
Modelo 6: Elecciones Presidenciales



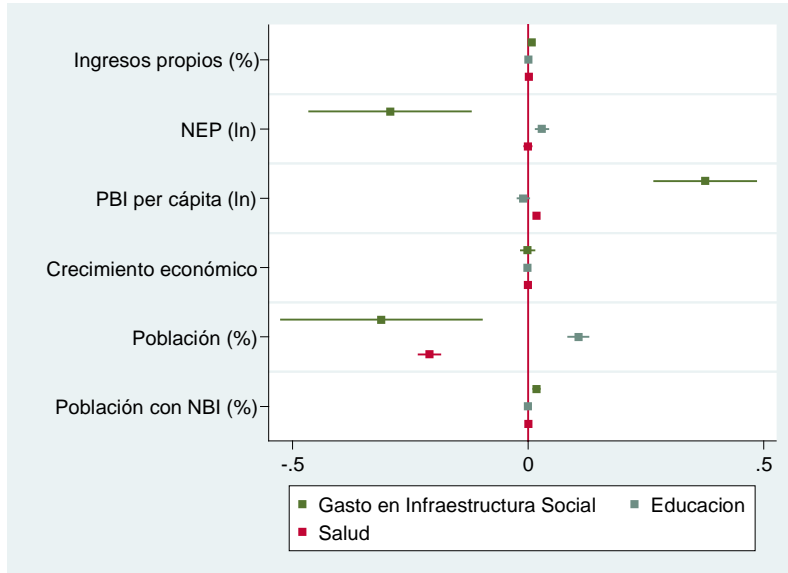
Modelo 7: Elecciones para Gobernador



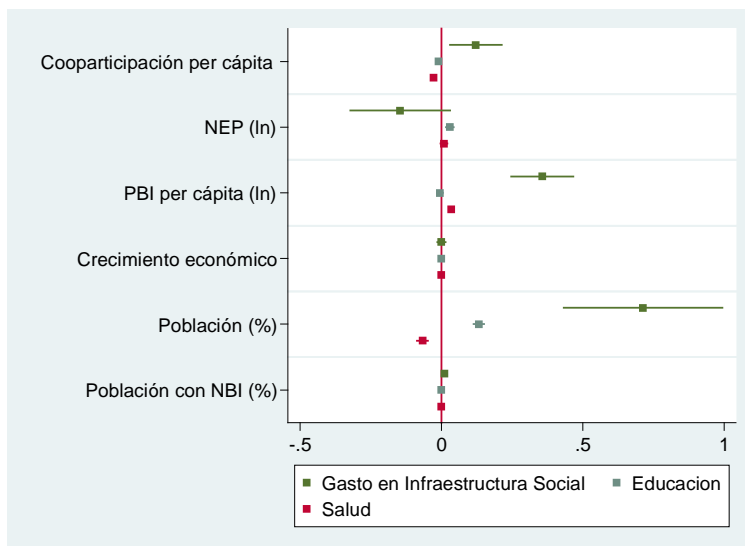
Modelo 8: Protestas en la Provincia



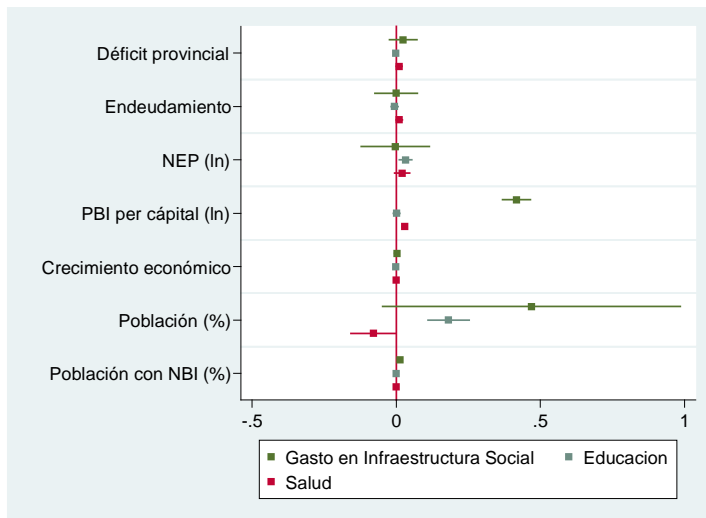
Modelo 9: Ingresos Propios



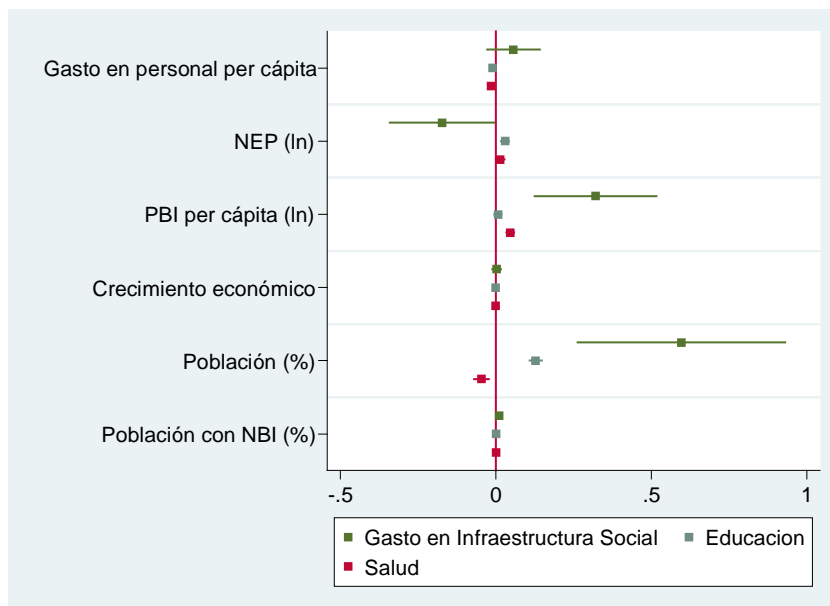
Modelo 10: Transferencias Federales



Modelo 11: Desempeño (déficit provincial y nivel de endeudamiento)



Modelo 12: Gasto en Personal



Bibliografía (incompleta)

Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", The Quarterly Journal of Economics 109(2), pp. 465-490.

Iversen, Torben (2001), "The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics", in Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Kerr, Clark, John T. Dunlop, Frederick Harbison, and Charles A. Myers (1964), *Industrialism and Industrial Man*, New York: Oxford University Press.

Lindert, Peter H. (1994), "The Rise of social Spending, 1880-1930", Explorations in Economic History 31, pp.1-37.

Lindert, Peter H. (1996), "What Limits Social Spending", Explorations in Economic History 33, pp.1-34.

Lindert, Peter H. (2004), *Growing Public Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government," Journal of Political Economy 89(5), pp. 914-927.

Persson, Torsten y Guido Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?" American Economic Review 84(3), pp. 600-621.

Piven, Frances y Richard Cloward (1993), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York: Vintage.

Plumper, Thomas, Vera Troeger, and Philip Manow (2005), "Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory," European Journal of Political Research 44(2): 327-54.

Snyder, James, and Irene Yackovlev. "Political and economic determinants of changes in government spending on social protection programs." Cambridge: Massachusetts Institute of Technology. Mimeographed document (2000).

Wilensky, Harold (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: University of California.