

COMPETENCIA POLÍTICA Y GASTO PARTICULARISTA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN MÉXICO Y ARGENTINA

María Alejandra Armesto

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

Resumen: Las hipótesis sobre la relación entre competencia política y gasto particularista predicen consecuencias opuestas. Una sugiere que la competencia política —el gobierno sin mayoría— constriñe al ejecutivo y reduce el particularismo, la perspectiva opuesta predice un mayor particularismo como resultado del intercambio de apoyo legislativo por beneficios. Ambas descansan sobre un supuesto que no siempre se cumple: la presencia de actores con poder de veto en el congreso. Este artículo argumenta que este supuesto es crucial para ambas hipótesis y muestra que allí donde aquel no se cumple estas últimas no se sostienen. Explora los efectos del gobierno con y sin mayoría en contextos de debilidad institucional del congreso a través de un análisis del gasto en bienes públicos locales de los gobiernos subnacionales en México y Argentina y muestra que el gobierno sin mayoría no conduce a ninguno de los resultados anticipados por los modelos existentes.

Las hipótesis sobre la relación entre competencia política y políticas públicas predicen consecuencias opuestas. La perspectiva más extendida en los estudios sobre política latinoamericana sugiere que la competencia política —entendida como gobiernos sin mayoría o como equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición en el congreso— constriñe a los ejecutivos, limita el particularismo y propicia mayor transparencia. En la perspectiva opuesta la competencia política genera un mayor particularismo; un ejecutivo sin mayoría en el congreso tiene incentivos para intercambiar beneficios particularistas a cambio de apoyo legislativo.

Aunque difieren en sus predicciones ambas hipótesis se apoyan en un supuesto que no siempre se cumple: un congreso que cuenta con los instrumentos institucionales y técnicos para erigirse en actor con poder de veto capaz de controlar y constreñir al ejecutivo o bien de intercambiar apoyo legislativo por bene-

Parte de la presente investigación fue financiada por una beca Seed Money Grant y una beca Dissertation Year Fellowship del Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Jorge Asso, Alejandra Pereda, Benjamín Pérez y Diego Tolosa contribuyeron en la elaboración de la base de datos. Agradezco especialmente el apoyo de Frances Hagopian, Scott Mainwaring, Michael Coppedge y Benjamin Radcliff en distintas etapas de este proyecto. Asimismo, agradezco a Allyson Benton, María Escobar-Lemmon, Francisco Sánchez y a los dictaminadores anónimos de *Latin American Research Review* las valiosas sugerencias. Cualquier error u omisión es mi exclusiva responsabilidad.

Latin American Research Review, Vol. 50, No. 1. © 2015 by the Latin American Studies Association.

ficios particularistas. Este artículo argumenta que este supuesto es crucial para ambas hipótesis y muestra que allí donde aquel no se cumple estas últimas no se sostienen. Para explorar los efectos del gobierno con y sin mayoría en contextos de debilidad institucional del congreso se analiza el gasto en bienes públicos locales de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. En los estados mexicanos y las provincias argentinas los procedimientos de análisis, modificación, aprobación y fiscalización del presupuesto favorecen a los ejecutivos y limitan la intervención de los congresos locales. Más importante todavía, en una abrumadora mayoría de los casos los ejecutivos están facultados para modificar el presupuesto sorteando al legislativo. Por estas razones, aun cuando el partido en el gobierno pierde el control del congreso el ejecutivo enfrenta una oposición sin capacidades para constreñir el gasto particularista ni para atraer los beneficios particularistas a sus bastiones electorales.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. La primera sección discute las dos hipótesis sobre la relación entre competencia política y gasto particularista. La segunda presenta la evidencia sobre las limitadas facultades otorgadas por las constituciones y la legislación a los congresos locales mexicanos y argentinos en la elaboración y fiscalización del presupuesto. La tercera sección del artículo presenta un análisis de la oferta de bienes públicos locales en cuatro estados mexicanos y cuatro provincias argentinas desde principios de los años noventa hasta el año 2006 y muestra que los gobiernos sin mayoría no conducen a ninguno de los resultados predichos por las hipótesis existentes. La cuarta sección concluye.

COMPETENCIA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS HIPÓTESIS

Los modelos sobre los efectos de la competencia política entienden que en sistemas de separación de poderes entre ejecutivo y legislativo aquella contribuye a la separación de propósitos entre los poderes. En contextos de alta disciplina partidaria, los legisladores del partido que controla el poder ejecutivo no tienen incentivos para ejercer las funciones de control y equilibrio propias del congreso sino por el contrario para defender los intereses del ejecutivo. En consecuencia, bajo gobierno unificado —cuando un mismo partido controla el ejecutivo y la mayoría en el congreso— aunque haya separación de poderes no la hay de propósitos; solamente bajo gobierno sin mayoría, cuando el congreso está controlado por la oposición, podría emerger la separación de propósitos. Más allá de esta coincidencia las respuestas a la pregunta por los efectos de la competencia pueden clasificarse en dos grupos de hipótesis radicalmente divergentes: unas auguran buen gobierno como consecuencia de los mayores controles sobre el ejecutivo y otras predicen más particularismo como resultado del mayor número de voluntades a comprar para gobernar.

En los estudios sobre América Latina predomina la hipótesis que asocia competencia política con buen gobierno.¹ Según esta perspectiva, bajo gobierno sin

1. Los análisis de los efectos de la competencia política en las democracias industriales avanzadas evalúan la correspondencia entre las políticas implementadas y las preferencias políticas de los ciuda-

mayoría la legislatura tiene incentivos para constreñir al ejecutivo: controlar y modificar sus iniciativas y fiscalizar las políticas implementadas.²

La hipótesis del constreñimiento ha sido aplicada para explicar la independencia y efectividad del poder judicial (Beer 2006; Ríos-Figueroa 2007); una mayor eficiencia y transparencia de las políticas públicas (Rodríguez y Ward 1994, 1995) y el incremento del gasto en bienes públicos (Hecock 2006) en el caso de México; y una mayor disciplina fiscal, la reducción del patronazgo político (Remmer y Wibbels 2000; Wibbels 2005) y la independencia del poder judicial (Chavez 2003, 2004a, 2004b) en el caso de Argentina. Por ejemplo, Rebecca Bill Chavez (2003) argumenta que el control monolítico por un mismo partido del ejecutivo y el congreso permite al primero empujar las reformas que eliminen las facultades de control de los demás poderes y órganos del estado, mientras por el contrario, bajo gobiernos sin mayoría el ejecutivo no encuentra las condiciones para que se aprueben leyes que disminuyan la autonomía de las cortes, de esta manera, bajo gobierno dividido, el congreso no apoya las iniciativas del ejecutivo y favorece la autonomía de la justicia.

La hipótesis del intercambio, que para mayores niveles de competencia política vaticina más particularismo, se desprende del modelo de separación de poderes y de propósitos de Cox y McCubbins (2001) para dar cuenta de los efectos de las instituciones políticas sobre la política pública. Según este modelo allí donde las instituciones establecen la separación de poderes, generalmente entre ejecutivo y legislativo, la unidad o separación de propósitos produce un dilema entre políticas orientadas al bienestar general y los beneficios particularistas. Cuando la separación de poderes entre ejecutivo y legislativo coincide con la separación de propósitos el número de actores con poder de veto —con capacidad para incidir en la toma de decisiones— crece y así también el particularismo en las políticas como producto de la negociación con estos actores que demandan beneficios selectivos (Cox y McCubbins 2001).³ Un congreso controlado por la oposición crea la ocasión para la separación de propósitos y más intercambios particularistas (Alston y Mueller 2006; Arretche y Rodden 2004; Mejía Acosta 2009; Tsebelis 1995). Los estudios sobre México o Argentina apoyados en la hipótesis del intercambio

danos —en términos de sus posiciones ideológicas o con respecto a temas específicos (Barrilleaux 1997, 2000; Barrilleaux, Holbrook y Langer 2002; Griffin 2006; Hobolt y Klemmensen 2008; Solé-Ollé 2006); en cambio, estos estudios en los países de América Latina proponen estándares normativos de resultados deseables de política y con esa medida evalúan las acciones del gobierno (Coppedge 1993; Finkel 2004, 2005; Geddes 1994).

2. Las teorías electorales de la rendición de cuentas democrática sugieren que los gobiernos pueden ser constreñidos por elecciones competitivas que los inducen a ser más responsivos (Adserà, Boix y Payne 2003; Ferejohn 1986; Fiorina 1981; Wittman 1989). La efectividad de este mecanismo ya ha sido cuestionada (Cleary 2007).

3. La coincidencia de separación de poderes y de propósitos plantea un segundo dilema: entre el cambio y la estabilidad, entre la capacidad de cambiar y la de comprometerse con las decisiones. Ambas dependen del número de actores con poder de veto pero en relación inversa. Cuantos más actores con poder de veto haya más obstáculos para el cambio pero mayores garantías de estabilidad y cuantos menos actores de veto menos obstáculos para el cambio pero también menor estabilidad. Estas dos hipótesis han dado lugar a una prolífica línea de investigación que en el caso de México se ha plasmado en los estudios de Casar (2008), Fernández-Albertos y Lapuente (2011), Hernández Rodríguez (2005), y en el de Argentina en el trabajo de Jones (1997).

no llegan a resultados concluyentes: unos muestran que la competencia política introduce incentivos para incrementar el gasto en empleo público a expensas de la provisión de bienes públicos (Remmer 2007), mientras otros sugieren que no afecta el particularismo (Gordin 2002).

Aunque predicen resultados opuestos ambas hipótesis se apoyan sobre el supuesto de un congreso con capacidades para incidir en la toma de decisiones. Sin embargo, el potencial de los congresos para erigirse en actores con poder de veto no puede descontarse como así tampoco generalizarse de unas áreas de política a otras. Un congreso podría estar facultado para imponer vetos en ciertas áreas pero no en otras dependiendo de los límites institucionales establecidos por la ley y de los recursos organizacionales. Extender cualquiera de estas dos hipótesis a la explicación del gasto particularista requiere en primer lugar identificar las facultades del congreso en materia presupuestal que le permitan intervenir en el diseño y fiscalización del presupuesto. Donde efectivamente el legislativo tiene las facultades institucionales y los recursos organizacionales para incidir en las decisiones en materia presupuestal, cuando el partido que tiene el control del ejecutivo no tiene el del congreso, la hipótesis del constreñimiento implicaría una disminución del gasto particularista y la hipótesis del intercambio involucraría su incremento y su concentración en los bastiones electorales de la oposición. Por el contrario, allí donde el congreso no tiene las facultades institucionales y los recursos organizacionales para ser un actor con poder de veto en cuestiones presupuestales, el gobierno sin mayoría no tendría los efectos predichos por ninguna de las dos hipótesis.

LA DEBILIDAD EN EL PROCESO PRESUPUESTAL DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MÉXICO Y ARGENTINA

En México y Argentina, las legislaturas subnacionales son en general actores relativamente débiles frente al ejecutivo y en particular en materia presupuestal. Con cierta variación entre los estados en México y entre las provincias en Argentina, en el proceso de elaboración del presupuesto las facultades institucionales y los recursos organizacionales propician una fuerte concentración del poder de decisión en el ejecutivo (Morgenstern y Manzetti 2003; Ríos Cázares 2009). Para los congresos locales, la posibilidad de incidencia en el presupuesto está acotada por la ausencia de recursos técnicos en materia presupuestal y el limitado período de tiempo del que disponen para analizar la iniciativa del ejecutivo. El ejecutivo cuenta con mejores recursos técnicos, dispone de más tiempo y establece la agenda porque diseña la iniciativa de presupuesto. Sin embargo, aun si los legislativos dispusieran de los recursos mencionados —capacidades técnicas y tiempo— su intervención en el diseño del presupuesto sería neutralizada por un componente institucional omnipresente en los estados mexicanos y las provincias argentinas: la facultad del poder ejecutivo de modificar el presupuesto ya aprobado por el congreso sin necesidad de contar con nuevas autorizaciones.

Como muestra la tabla 1, con dos excepciones —Colima y Coahuila— en todos los estados mexicanos, una vez que el presupuesto ha sido aprobado, el ejecutivo está autorizado por las leyes de presupuesto y gasto público a modificarlo —incre-

Tabla 1 Facultades del poder ejecutivo para la modificación del presupuesto aprobado sin autorización del poder legislativo: Estados mexicanos

Estado	Cambios al total	Transferencia entre partidas
Aguascalientes	Sí (extraordinarios)	—
Baja California	NO	Sí (15%)
Baja California Sur	Sí (extraordinarios)	Sí (extraordinarios)
Campeche	Sí (extraordinarios)	Sí (extraordinarios)
Coahuila	NO	NO
Colima	NO	NO
Chiapas	Sí	Sí
Chihuahua	Sí (extraordinarios)	NO
DF	Sí (extraordinarios)	Sí (10%)
Durango	Sí (extraordinarios)	Sí (extraordinarios)
Estado de México	Sí	Sí (5%)
Guanajuato	Sí (extraordinarios)	Sí (extraordinarios)
Guerrero	Sí (extraordinarios)	NO
Hidalgo	Sí (extraordinarios)	Sí
Jalisco	NO	Sí (10%)
Michoacán	Sí (extraordinarios)	Sí
Morelos	Sí (extraordinarios)	NO
Nayarit	Sí (extraordinarios)	Sí
Nuevo León	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	
Puebla	Sí	Sí
Querétaro	Sí (extraordinarios)	Sí (10%)
Quintana Roo	Sí (extraordinarios)	Sí
San Luis Potosí	Sí	Sí (20%)
Sinaloa	Sí (emergencias)	Sí (20%)
Sonora	Sí (extraordinarios)	Sí
Tabasco	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí
Tlaxcala	NO	Sí (15%)
Veracruz	—	Sí
Yucatán	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones estatales, leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público y códigos financieros de los estados, que fueron obtenidos del sitio de Internet de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación (<http://www.ordenjuridico.gob.mx>).

mentando o reasignando partidas— sin necesidad de contar con la anuencia del congreso. En veintiséis de los treinta y dos estados el poder ejecutivo puede hacer cambios al total del presupuesto sin autorización del congreso y en veinticinco puede hacer transferencias entre partidas. Para contribuir todavía más a la debilidad del poder legislativo con respecto al ejecutivo, los congresos reciben la iniciativa de presupuesto elaborada por el ejecutivo, la analizan —sin apoyo de ase-

Tabla 2 Facultades del poder ejecutivo para la modificación del presupuesto aprobado sin autorización del poder legislativo: Provincias argentinas

Provincia	Cambios al total	Transferencias entre partidas
Ciudad de Buenos Aires	NO	Sí
Buenos Aires	NO	Sí
Catamarca	Sí	Sí
Chaco	NO	Sí
Chubut	Sí	Sí
Córdoba	NO	Sí
Corrientes	NO	Sí
Entre Ríos	Sí	Sí
Formosa	Sí (emergencias)	NO
Jujuy	NO	Sí
La Pampa	NO	Sí
La Rioja	Sí (emergencias)	NO
Mendoza	Sí	Sí
Misiones	NO	—
Neuquén	NO	Sí
Río Negro	NO	Sí
Salta	Sí	NO
San Juan	NO	Sí
San Luis	Sí	Sí
Santa Cruz	Sí	Sí
Santa Fe	NO	NO
Santiago del Estero	Sí	NO
Tierra del Fuego	Sí	Sí
Tucumán	Sí (decreto de necesidad y urgencia)	Sí (decreto de necesidad y urgencia)

Fuente: Elaboración propia con datos de constituciones provinciales, leyes de administración financiera de las provincias y de las evaluaciones subnacionales de buen gobierno del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>. Las constituciones provinciales fueron obtenidas en el sitio de la Cámara de Diputados de la Nación (<http://www1.hcdn.gov.ar>) y las leyes de administración financiera de los sitios de Internet de los gobiernos provinciales.

sores parlamentarios especializados en materia financiera— y la aprueban —con o sin reformas— en un período que en promedio es de treinta y cinco días, un lapso mucho menor que los sesenta y ocho establecido por la Constitución para el Congreso de la Unión (Ríos Cázares 2009). Por último, aunque todos los congresos locales están formalmente facultados para fiscalizar el presupuesto ejecutado esto tiene lugar cuando el gasto ha sido completamente ejercido, de modo que no tiene consecuencia alguna para el ejecutivo y sólo tres estados permiten investigaciones independientes (Colima, Guanajuato y Morelos).

En la tabla 2 vemos que en todas las provincias argentinas, excepto Santa Fe, las constituciones o las leyes de administración financiera provinciales habilitan al ejecutivo a modificar el presupuesto aprobado —haciendo cambios al total o transferencias entre partidas— sin necesidad de autorización del congreso. En

la mitad de las provincias, se pueden incorporar autorizaciones para gastos no previstos o insuficientes bajo circunstancias excepcionales o en caso de recibir ingresos no previstos; y en casi el 80 por ciento de las provincias, el ejecutivo está autorizado para realizar transferencias entre partidas con el solo requisito de informar al congreso una vez que los gastos han sido ejecutados.⁴ En cuanto al tiempo para el análisis de la iniciativa, las legislaturas locales argentinas cuentan con un lapso mayor que las mexicanas: el promedio es de setenta y un días —con un mínimo de treinta días en Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Santiago del Estero y un máximo de ciento ochenta en Chubut. Sin embargo, estas reglas no se respetan; el ejecutivo habitualmente envía la iniciativa sobre el final del período de sesiones reduciendo drásticamente las posibilidades de modificación por parte del congreso (Casadei, Díaz Frers y Lajer Barón 2011). El testimonio de un legislador opositor de la provincia de Corrientes ilustra estas anomalías: “El presupuesto deberían mandarlo antes del 30 de septiembre de cada año. El presupuesto de 2004 en vez de haber sido mandado en septiembre de 2003 lo mandaron en abril de 2004. Cuatro meses de ejecución ya llevaba”.⁵ Por último, al igual que en México, el control legislativo del presupuesto ejercido es débil. Las constituciones provinciales facultan al legislativo para fiscalizar las cuentas públicas; pero en la mitad de las provincias la legislación no obliga a la creación de comisiones legislativas de presupuesto o de hacienda y allí donde existen raramente realizan investigaciones independientes.⁶ Para ilustrar la relación entre ejecutivo y legislativo en materia presupuestal en las provincias argentinas cito las palabras de una legisladora del Partido Justicialista de la provincia de Córdoba: “La ley de presupuesto es la ley fundamental porque es la que fija las políticas, es la que dice qué va a pasar a futuro, y no se debate. Y después la cuenta de inversión pública se aprueba a libro cerrado. Mientras el poder legislativo tenga acotadas las funciones por la Constitución y por las cartas orgánicas municipales los legisladores van a ser siempre los personajes más denostados de la política”.⁷

En síntesis, los congresos locales en México y Argentina están crucialmente limitados para incidir en el diseño del presupuesto. Cuando el ejecutivo está habilitado para modificar el presupuesto aprobado sin una nueva autorización del congreso, cualquier intervención del poder legislativo en el diseño del presupuesto durante el proceso de aprobación —ya sea para constreñir el gasto particularista del ejecutivo o para obtener beneficios particularistas a cambio de apoyo legislativo— puede ser neutralizada por cambios ulteriores. Dada esta debilidad institucional del poder legislativo en materia presupuestal, los congresos locales bajo

4. En algunas provincias la propia iniciativa de presupuesto incluye partidas no especificadas ampliando todavía más los márgenes de discrecionalidad legal del ejecutivo.

5. Entrevista de la autora con un legislador subnacional del partido Liberal de Corrientes (Argentina) (Corrientes, octubre de 2004).

6. Por ejemplo, de acuerdo con las evaluaciones subnacionales de buen gobierno del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en 2009, sólo en tres provincias se realizaron investigaciones independientes (Chaco, Santa Fe y Santiago del Estero), <http://www.cippec.org/buengobiernosubnacional/argentina.php>.

7. Entrevista de la autora con una ex legisladora de oposición del Partido Justicialista (Córdoba, agosto de 2004).

gobierno sin mayoría no podrían constituirse en actores con poder de veto en el diseño del presupuesto. La siguiente sección muestra que las hipótesis acerca de los efectos del gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista no se sostienen empíricamente en contextos de debilidad institucional del poder legislativo.

LOS EFECTOS DEL GOBIERNO SIN MAYORÍA SOBRE EL GASTO PARTICULARISTA EN BIENES PÚBLICOS LOCALES EN MÉXICO Y ARGENTINA

Selección de casos y diseño de la investigación

A los fines de explorar los efectos del gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista cuando los congresos son débiles en materia presupuestal, analizo la oferta de bienes públicos locales por parte de los gobiernos provinciales en México y Argentina entre principios de los años noventa y 2006. México y Argentina son dos federaciones donde los gobiernos subnacionales son responsables de la oferta de la mayor parte de los bienes públicos locales. La federación está conformada en México por treinta y un estados y el Distrito Federal y en Argentina por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los casos incluidos fueron seleccionados de modo de obtener variación en la variable de interés en este estudio, la presencia de gobierno sin mayoría o unificado, manteniendo constantes las facultades del ejecutivo subnacional para introducir modificaciones en el presupuesto. Seleccioné los casos entre aquellos estados y provincias donde el ejecutivo puede introducir al menos un tipo de cambio en el presupuesto aprobado (cambios al total del presupuesto o transferencias entre partidas) sin necesidad de contar con la anuencia del poder legislativo (el 94 por ciento de los estados en México y el 96 por ciento de las provincias en Argentina). Los casos incluidos son estados mexicanos de Jalisco, Sonora, Oaxaca y Zacatecas y las provincias argentinas de Córdoba, Mendoza, Jujuy, Corrientes (tabla 3).

En tres de los cuatro estados mexicanos —Oaxaca, Sonora y Zacatecas— el ejecutivo puede introducir cambios al total del presupuesto y hacer transferencias entre partidas sin necesidad de contar con la anuencia del congreso, y en el cuarto —Jalisco— sólo puede hacer transferencias entre partidas. En estos casos encontramos unos gobernadores que contaron con gobierno unificado durante toda la administración —Carrasco y Murat en Oaxaca y Romo en Zacatecas—, otros que enfrentaron un congreso en manos de la oposición durante todo el mandato —Monreal en Zacatecas y López Nogales en Sonora— y un tercer grupo de gobernadores que gozaron de mayoría en el congreso durante una legislatura y enfrentaron un congreso opositor en otra —Cárdenas y Ramírez en Jalisco.

En las provincias argentinas seleccionadas el ejecutivo puede hacer transferencias de partidas del presupuesto sin autorización de la legislatura pero no está facultado para incrementar el monto total del presupuesto, excepto en el caso de Mendoza donde el gobernador cuenta con ambas prerrogativas. En los casos incluidos encontramos administraciones con gobierno unificado a lo largo de todo el mandato del gobernador —las de Ferraro y Fellner en la provincia de Jujuy y la de De la Sota en Córdoba—, otras en las que el gobernador enfrentó una legislatura en manos de una mayoría opositora durante los cuatro años de go-

Tabla 3 Selección de casos

Estados	Facultades del ejecutivo	Administración	Gobierno unificado o dividido	Legisladores del partido del gobernador (%)
<i>México</i>				
Oaxaca	Cambios al total	Carrasco 1992–1998	1992–1995 unificado	67.74
	Transferencias de partidas	Murat 1998–2004	1995–1998 unificado	59.52
Zacatecas	Cambios al total	Romo 1992–1998	1998–2001 unificado	59.52
	Transferencias de partidas	Monreal 1998–2004	2001–2004 unificado	59.52
Sonora	Cambios al total	Beltrones 1991–1997	1992–1995 unificado	75.00
	Transferencias de partidas	López Nogales 1997–2003	1995–1998 unificado	66.67
Jalisco	Transferencias de partidas	Cárdenas 1995–2000	1998–2001 dividido	33.33
	Transferencias de partidas	Ramírez 2001–2006	2001–2004 dividido	43.33
Argentina	Jujuy	Ferraro 1995–1999	1991–1994 unificado	66.67
		Fellner 1999–2003	1994–1997 unificado	66.64
Corrientes	Transferencias de partidas	Romero Feris 1993–1997	1997–2000 dividido	42.42
		Colombi 2001–2005	2000–2003 dividido	48.48
Mendoza	Cambios al total	Lafalla 1995–1999	1995–1997 unificado	65.79
		Iglesias 1999–2003	1997–2000 dividido	47.50
Córdoba	Transferencias de partidas	De la Sota 1999–2003	2001–2003 unificado	52.50
			2003–2006 dividido	42.50

bierno —los gobernadores Romero Feris y Colombi en Corrientes e Iglesias en Mendoza—, y una con gobierno dividido durante la mitad de la gestión del gobernador —Lafalla en la provincia de Mendoza. En estos casos analizo el particularismo en la oferta de bienes públicos locales entre las regiones —municipios en México y departamentos en Argentina.⁸ Estas observaciones a nivel municipal y departamental están anidadas en años-administración que varían entre sí en cuanto al control del congreso y los años-administración a su vez están anidados en administraciones de gobernadores de diferentes partidos con diferentes programas de gobierno.

8. De aquí en más usaré la palabra región para referirme a municipio en México y departamento en Argentina y estados para referirme en general a estados en México y a provincias en Argentina.

Variable dependiente: Gasto particularista en bienes públicos locales

El particularismo en la política y en particular en el gasto del gobierno ha sido caracterizado en oposición a los modos programáticos de intercambio entre políticos y ciudadanos. En esta perspectiva, lo que define al gasto particularista es la desviación con respecto a los principios y criterios del programa de gobierno, independientemente de cuáles sean estos (Kitschelt 2000; O'Donnell 1996). Los beneficios de política son programáticos cuando se asignan de manera codificada siguiendo las reglas del programa de modo que todo aquel que satisface los criterios estipulados por el programa es elegible como beneficiario; y son particularistas cuando su asignación se desvía de los criterios programáticos.

Los bienes públicos locales son bienes y servicios básicos con externalidades positivas —educación, salud, agua, drenaje, electricidad, infraestructura, carreteras, entre otros— provistos generalmente por los gobiernos locales. Para medir el particularismo en la oferta de estos servicios he desarrollado un índice de desviación que calcula la distancia entre la distribución geográfica observada del gasto en seis bienes públicos locales —vivienda, electricidad, infraestructura hospitalaria y escolar, caminos y carreteras y agua potable— y la distribución geográfica programática —la distribución normativa propuesta por cada administración en su programa de gobierno para cada uno de esos servicios. La distribución geográfica observada consiste en el gasto ejecutado en cada región dentro del estado o provincia en cada área de política. La distribución programática de cada bien público local establece el gasto que debería haberse asignado a cada región en cada área de política de acuerdo con los criterios del programa de gobierno de cada administración. El índice mide cuántos pesos per cápita de más o de menos ha recibido cada región con respecto al monto que hubiera recibido de haberse hecho una asignación de acuerdo con los criterios del programa del gobierno.

La distribución programática es calculada a partir de los criterios de distribución propuestos por cada administración para cada área de política. Para identificar estos criterios analicé los documentos de gobierno y realicé entrevistas a los responsables de las políticas durante el período analizado. Los gobernadores mexicanos producen un documento llamado Plan Estatal de Desarrollo, que especifica los criterios de distribución que orientarán la asignación del gasto durante su administración. Los criterios de distribución propuestos difieren entre las administraciones según la ideología y las prioridades de política pública del partido o del gobernante. En segundo lugar, para cada criterio de distribución en cada área de política propongo un indicador socio-demográfico y calculo la fracción de los recursos que le corresponderían a cada región. Los indicadores propuestos son los siguientes: para calcular la distribución geográfica normativa de acuerdo con un criterio de distribución de igualdad pura considero la fracción de la población en la región con respecto al total de población del estado; para calcular la distribución geográfica normativa para un criterio de distribución de eficiencia económica, el indicador es la fracción de la población económicamente activa. Finalmente, para las distribuciones normativas según la necesidad, los indicadores son las fracciones de: viviendas deficitarias para la inversión en vivienda,

Tabla 4 Indicadores de criterios de distribución de bienes públicos locales

Área de política	Igualdad pura	Necesidad	Eficiencia económica
Vivienda	Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.	Viviendas sin WC en la región i como fracción de las viviendas sin WC en la jurisdicción j.	PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.
Electricidad	Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.	Viviendas sin electricidad en la región i como fracción de las viviendas sin electricidad en la jurisdicción j.	PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.
Infraestructura educativa	Población de entre 6 y 14 años de edad en la región i como fracción de la población total de entre 6 y 14 años en la jurisdicción j.	Población analfabeta en la región i como fracción de la población analfabeta en la jurisdicción j.	PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.
Infraestructura de salud	Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.	Población sin seguro médico en la región i como fracción de la población sin seguro médico en la jurisdicción j.	PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.
Agua	Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.	Viviendas con necesidad de agua en la región i como fracción de las viviendas sin agua en la jurisdicción j.	PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.
Caminos rurales	Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.	Población en localidades con menos de 2,500 habitantes en la región i como fracción de la población en localidades con menos de 2,500 habitantes en la jurisdicción j.	PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.

Nota: PEA = población económicamente activa.

población analfabeta para la infraestructura educativa, población sin seguro de salud para la oferta de infraestructura de salud, viviendas sin agua potable para la distribución de agua, viviendas sin electricidad para servicios eléctricos, y la población rural (en comunidades con menos de 2,500 habitantes) para la inversión en caminos rurales (tabla 4).

Finalmente, la medida del gasto particularista resulta de la substracción de la distribución observada del gasto menos la distribución programática calculada. Por ejemplo, en su Plan de Estatal de Desarrollo, el gobernador de Jalisco entre 2000 y 2005, Francisco Ramírez Acuña, proponía la distribución de los recursos de vivienda según las necesidades de la población. En el año 2002 en este estado, el gasto total en vivienda fue de 14,768,589 pesos. Para saber cuál fue el gasto particularista en vivienda en el municipio de Tequila, por ejemplo, el cálculo sería el siguiente. Dado que en el municipio de Tequila se encontraba el .91 por ciento del total de viviendas deficitarias del estado de Jalisco (viviendas sin sanitario), de acuerdo con el criterio de necesidad, este municipio debía recibir 134,394 pesos, correspondientes al .91 por ciento del monto total distribuido en el estado ($14,768,589 \times .91 / 100 = 134,394$ pesos). En ese año, 2002, los recursos de vivienda asignados a este municipio en 2002 fueron 1,468,569 pesos —la distribución observada—, lo que implica una diferencia de 1,334,174 pesos con respecto a la distribución programática ($1,468,569.00 - 134,394.16 = 1,334,174.84$). Luego de dividir este monto por la población del municipio obtenemos un valor de 37 pesos per cápita. En 2002, Tequila recibió 37 pesos per cápita por encima de la distribución programática de vivienda. Este procedimiento se usa para cada una de las seis áreas de política y los resultados son agregados para obtener una única medida del gasto particularista en bienes públicos locales.

La información sobre el gasto en bienes públicos locales se obtuvo de los anexos estadísticos de los informes anuales de gobierno en los estados mexicanos y de informes y reportes elaborados por las dependencias de la administración pública local en las provincias argentinas.⁹ Las fuentes seleccionadas para construir las bases de datos de la inversión en cada uno de los bienes públicos locales presentan la información desagregada obra por obra (cada escuela, cada camino rural, cada reparación de escuelas o de hospitales), municipio por municipio, año por año. La información agregada por área de política ha sido deflactada a pesos constantes de 2002 en los casos mexicanos y a pesos constantes de 1999 en las provincias argentinas.¹⁰ La información sociodemográfica para calcular la distribución programática proviene de datos censales a partir de los cuales también se estimaron por interpolación los datos correspondientes a los años entre los censos y conteos de población (1990, 1995, 2000 y 2005 en México y 1991 y 2001 en Argentina).¹¹

9. Sólo se considera la inversión del nivel subnacional intermedio de gobierno, los estados en México y las provincias en Argentina.

10. El índice de precios al consumidor fue tomado del Banco de México (BANXICO) para los casos mexicanos (<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA54§or=7&locale=es>), y para los casos argentinos del trabajo de Ferreres (2005).

11. La información sociodemográfica fue obtenida del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, disponible en <http://www.inegi.gob>

Variables independientes

Las principales variables independientes son gobierno sin mayoría y el desempeño electoral de los partidos de oposición en elecciones legislativas locales. Identifico la presencia de gobiernos sin mayoría con una variable dicotómica que clasifica cada año-administración de acuerdo con el control del congreso por el partido del gobernador. Cuando el partido gobernante controla más del 50 por ciento de los escaños se trata de gobierno unificado y cuando no controla más de ese porcentaje entonces es un gobierno sin mayoría (Cheibub 2002). Los estudios acerca de los efectos de la competencia política o el gobierno sin mayoría recurren a dos medidas: el número efectivo de partidos (legislativos o en el electorado) o la variable dicotómica que distingue gobiernos unificados de gobiernos divididos o sin mayoría. En este estudio he decidido recurrir a la segunda operacionalización por los siguientes motivos. El número efectivo de partidos legislativos (NEPL) da cuenta del nivel de fragmentación del poder entre actores relevantes. Sin embargo, un mismo valor de número efectivo de partidos puede corresponder tanto a situaciones de gobierno dividido como de gobierno unificado. Por ejemplo, de acuerdo con el NEPL las legislaturas de Sonora entre 2000 y 2003 y de Oaxaca entre 1995 y 1998 son casi idénticas con un valor de 2.47 y 2.49 respectivamente. Sin embargo, este valor oculta dos situaciones sustantivamente diferentes en cuanto al balance de poder entre gobierno y oposición y el control del congreso. Por una parte el gobernador de Sonora en ese período enfrentaba un congreso controlado por la oposición y los diputados de su partido representaban un 48 por ciento de la legislatura. Por el contrario, entre 1995 y 1998 el gobernador de Oaxaca gozaba del apoyo de los diputados de su partido que constituían casi el 60 por ciento del congreso local. La variable dicotómica es menos precisa en cuanto al número de actores representados en el congreso pero constituye una medida más válida del control del congreso por parte del partido del gobernador.

Para evaluar la segunda hipótesis, según la cual bajo gobierno sin mayoría el gasto particularista aumenta, analizo los efectos de la interacción entre niveles entre la variable dicotómica gobierno sin mayoría y el desempeño electoral de la oposición. Mido el desempeño de la oposición en las elecciones legislativas locales como el porcentaje de votación obtenido en cada municipio o departamento por los partidos de oposición en las elecciones legislativas locales previas a cada observación.

Variables de control

En el análisis incluyo las siguientes variables de control. En el nivel regional considero la intensidad de las afinidades partidarias: votantes leales e independientes. Existen dos modelos clásicos sobre el gasto particularista y la afinidad partidista de los votantes. Cox y McCubbins (1986) sugieren que un gobernante

.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad, para los casos mexicanos, y para los casos argentinos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), http://www.indec.mecon.ar/censo2001s2/ampliada_index.

reacio al riesgo dirigiría las transferencias particularistas a sus votantes leales; y Dixit y Londregan (1996) esperan que los políticos privilegien a los votantes independientes porque son más sensibles a tales incentivos. Una tercera hipótesis propone que los políticos diversifican sus estrategias: bienes exclusivos y reversibles a sus votantes leales y bienes no-exclusivos e irreversibles a los votantes independientes (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni en prensa).¹² Mido la presencia de votantes leales en cada región del estado a través del porcentaje promedio de la votación obtenida por el partido gobernante a nivel provincial en las cuatro elecciones previas a cada observación (ejecutivas y legislativas, nacionales y locales); y la de votantes independientes a través de la desviación estándar de la votación obtenida por el partido del gobernador en esas mismas elecciones. La mayor presencia de votantes independientes estaría indicada por una mayor variación en los niveles de votación por el partido gobernante (Ansolabehere y Snyder 2006).¹³

En el segundo nivel de análisis, año-administración, controlo los efectos de dos variables año electoral y centralización política. Los políticos de nivel subnacional no tienen influencia sobre instrumentos fiscales generales y por consiguiente no pueden dar señales de su desempeño a través de la manipulación de las políticas macroeconómicas durante los ciclos electorales como lo harían políticos de nivel nacional. Sin embargo, los políticos locales pueden manipular efectivamente los impuestos y el gasto público locales (Bhattacharyya y Wassmer 1995; Khemani 2004; Mikesell 1978). Pueden incrementar el gasto particularista en bienes públicos locales antes de las elecciones (Akhmedov y Zhuravskaya 2004; Chaudhuri y Dasgupta 2006; Kneebone y McKenzie 2001; Petry et al. 1999; Veiga y Veiga 2007); o incrementar el gasto en patronazgo después de ellas para recompensar a los activistas que contribuyeron a los resultados electorales (Remmer 2007). Para controlar los efectos del ciclo electoral incluyo una variable dicotómica con el valor de 1 para los años electorales y de 0 para los demás períodos.

Los sistemas federales abren la posibilidad de divergencia de intereses entre los gobiernos nacional y subnacionales (Wibbels 2000, 2001). Mientras el primero busca y puede ser recompensado electoralmente por mantener el equilibrio macroeconómico, los segundos tienen mayores probabilidades de obtener réditos electorales a partir de un mayor gasto público y mayor particularismo. Inspirados en el clásico de trabajo Riker (1964), los estudios sobre la economía política del federalismo entienden que la convergencia de intereses entre niveles de gobierno depende del grado de centralización del sistema de partidos. La centralización política del sistema de partidos resulta de la capacidad de la dirigencia nacional del partido para disciplinar a los miembros del partido en niveles inferiores de gobierno (Blanchard y Schleifer 2001; Remmer y Wibbels 2000), y en algunos casos también requiere la homogeneidad partidaria (Remmer y Wibbels 2000). Para

12. Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (en prensa) distinguen los beneficios de política entre reversibles e irreversibles. Los beneficios reversibles pueden suspenderse en cualquier momento en el futuro, por ejemplo, despensas o materiales de construcción. Por el contrario, los beneficios irreversibles no pueden ser retirados una vez asignados como, por ejemplo, carreteras, puentes, sistemas de agua.

13. La medida óptima para estimar la presencia de votantes independientes debería basarse en datos de encuestas (Dahlberg y Johansson 2002). Sin embargo, este tipo de información no está disponible a nivel regional para estados mexicanos y provincias argentinas.

dar cuenta de la centralización política introduzco una variable dicotómica con el valor de 1 para los años-administración centralizados. Durante casi todo el siglo XX y hasta que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia en el año 2000, México constituyó un caso de centralización del sistema de partidos y luego de ello un caso de descentralización (Desposato y Cantú 2010; Nacif 2002). En los casos mexicanos, los años-administración centralizados corresponden a gobiernos del PRI antes del año 2001: las administraciones de Diódoro Carrasco (1992–1998) y de José Murat (1998–2001) en Oaxaca, las de Manlio Fabio Beltrones (1991–1997) y Armando López Nogales (1997–2000) en Sonora; y la de Arturo Romo (1992–1998) en Zacatecas. El resto de los casos fueron clasificados como descentralizados porque corresponden a años-administración durante los cuales los incentivos para alinearse políticamente con los intereses de la federación estaban ausentes: administraciones de gobernadores de oposición o posteriores a la alternancia política. Argentina constituye un sistema relativamente descentralizado políticamente, donde los ejecutivos provinciales ejercen importantes cuotas de poder frente al presidente (Benton 2003), y aunque el balance poder entre el presidente y los gobernadores registra variaciones, durante el período analizado en este estudio aquel favoreció a los gobernadores (Benton 2009; Eaton 2005; Eaton y Dickovick 2004).

Método: Análisis multinivel

Las unidades de observación son municipios en los casos mexicanos y departamentos en los argentinos. Las observaciones de la distribución de bienes públicos locales a nivel regional están anidadas a través del tiempo, dentro de cada año-administración, y los años-administración a su vez están anidados en administraciones de seis años en México y de cuatro en Argentina. Para abordar la estructura anidada de estos datos uso modelos jerárquicos lineales o multinivel. El rasgo central de estos modelos es su capacidad para separar la varianza del error por nivel de análisis —la que tiene lugar entre las regiones dentro de los años-administración, entre los años-administración dentro de las administraciones— ofreciendo una estimación adecuada de la variabilidad en los coeficientes de las regresiones (Bowers y Drake 2005; Raudenbush y Bryk 2002).

Específico dos modelos multinivel con tres niveles de análisis: regional, año-administración y administración. A los fines de examinar empíricamente la primera hipótesis, según la cual el gobierno sin mayoría implica constreñimientos sobre el ejecutivo, recurro a un modelo de efectos fijos que estima los efectos directos de la variable de nivel año-administración, *gobierno sin mayoría* sobre el nivel promedio del gasto particularista en bienes públicos locales, controlando por las variables regionales y contextuales (modelos 1 y 3). Si la hipótesis de los constreñimientos sobre el ejecutivo diera cuenta del gasto particularista la variable *gobierno sin mayoría* tendría un efecto negativo sobre el gasto per cápita promedio.

Para analizar la segunda hipótesis específico un modelo de efectos aleatorios que evalúa los efectos de interacción entre el gobierno sin mayoría y el desempeño de los partidos de oposición en elecciones legislativas locales sobre el gasto particularista (modelos 2 y 4). Los efectos aleatorios en la variable desempeño

electoral permiten dar cuenta de la variación en la relación entre los bastiones de la oposición y el gasto particularista entre los años-administración. Por último la interacción transnivel entre las variables gobierno sin mayoría y desempeño electoral de la oposición estima en qué medida la asignación del gasto particularista en bienes públicos locales en los bastiones electorales de la oposición es contingente con respecto al control del congreso, en manos del partido del gobernador o por parte de la oposición. Si el gobierno sin mayoría indujera el intercambio de beneficios particularistas en bienes públicos locales por apoyo de la oposición en el congreso, el gasto particularista debería concentrarse en las regiones leales a la oposición; el coeficiente para el término de interacción transnivel entre gobierno sin mayoría y desempeño electoral de la oposición debería ser positivo. Para estimar los modelos las variables de los niveles regional y año-administración están sin centrar. Los efectos de nivel regional son estimados con la siguiente ecuación:

$$(1) Y_{ra-aa} = \beta_{0a-aa} + \beta_{1sya} (\text{votantes leales}) + \beta_{2s-aa} (\text{votantes independientes}) + \beta_{3a-aa} (\text{porcentaje de votación por la oposición en elecciones legislativas locales}) + \varepsilon,$$

donde Y es el gasto particularista per cápita en bienes públicos locales en la región r en el año-administración a - a , de la administración a ; $\beta_{0a-aa} \dots \beta_{6a-aa}$ son los coeficientes del intercepto y para cada variable explicativa de nivel 1 (regional).

Los efectos del nivel año-administración son estimados en la siguiente ecuación:

$$(2) \beta_{0a-aa} = \gamma_{00a} + \gamma_{01a} (\text{gobierno sin mayoría}) + \gamma_{02a} (\text{año electoral}) + \gamma_{03a} (\text{centralización política}) + \tau_{0ay}.$$

El resultado β_{0a-aa} es interpretado como el promedio del gasto particularista per cápita en bienes públicos locales asignados en el año administración aa de la administración a ; γ_{00a} y γ_{01a} son los interceptos y los coeficientes de las variables explicativas del nivel año-administración y τ_{0a-a} es el efecto aleatorio.

Por último, la siguiente ecuación de nivel año-administración modela la hipótesis según la cual la relación entre el desempeño electoral de la oposición en elecciones legislativas locales y el gasto particularista varía dependiendo del control del congreso, según se trate de gobierno unificado o de gobierno sin mayoría:

$$(3) \beta_{5a-aa} = \gamma_{50} + \gamma_{51} (\text{gobierno sin mayoría}) + \tau_{0ay}.$$

Resultados

La tabla 5 presenta los resultados de los análisis realizados. Los modelos 1 y 3 ponen a prueba la hipótesis del constreñimiento y los modelos 2 y 4 hacen lo propio con la hipótesis del intercambio. Ninguna de las dos hipótesis acerca de los efectos de la competencia política encuentra apoyo empírico. Contra las expectativas de la hipótesis de los constreñimientos, el gobierno sin mayoría no reduce el gasto particularista sino que por el contrario contribuye a su crecimiento. Aunque en los modelos que sólo analizan los efectos directos del gobierno sin mayoría los resultados no alcanzan niveles convencionales de significación estadística, el gobierno sin mayoría implica un incremento del gasto particularista promedio de

veintiocho pesos per cápita en los casos mexicanos y de veintiocho centavos per cápita en los argentinos. Cuando introducimos el término de interacción entre el gobierno sin mayoría y el desempeño electoral de la oposición en elecciones legislativas locales el efecto directo promedio del gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista se multiplica diez veces.

Este efecto positivo del gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista no significa apoyo para la hipótesis rival. Los efectos aleatorios entre años-administración resultan significativos indicando que el gasto particularista en bienes públicos locales dirigido a las regiones según el desempeño electoral de la oposición difiere entre un año y otro. Sin embargo, el término de interacción transnivel entre gobierno sin mayoría y el porcentaje de votación de los legisladores de oposición no tiene el efecto positivo predicho por la hipótesis del intercambio, sino un efecto negativo sobre el gasto particularista. Es decir, bajo gobierno sin mayoría, allí donde la oposición es más fuerte el gasto particularista en bienes públicos locales es menor. Las variables de control centralización política y año electoral reducen el gasto particularista en bienes públicos locales, pero ninguno de estos efectos alcanza niveles convencionales de significación estadística.

Los resultados del análisis en los casos argentinos tampoco ofrecen apoyo a ninguna de las dos hipótesis. Contra la hipótesis de los constreñimientos sobre el ejecutivo, al igual que en los casos mexicanos, el gobierno sin mayoría tiene un efecto positivo sobre el gasto particularista. Asimismo este mayor gasto promedio no resulta de un incremento en los beneficios particularistas en los bastiones de la oposición, por el contrario, bajo gobierno sin mayoría, a mejor desempeño electoral de la oposición en una región menores beneficios particularistas. El coeficiente del término de interacción entre niveles entre gobierno sin mayoría y el desempeño electoral de la oposición es negativo y significativo. Como en los casos mexicanos, las variables de control no producen efectos sistemáticos en los bienes públicos locales ni los resultados son estadísticamente significativos.

Para evaluar la bondad de ajuste de los modelos se comparó la diferencia de las devianzas de los modelos completos —con la variable gobierno sin mayoría y con el término de interacción transnivel— con los modelos más simples —de efectos fijos sin la variable gobierno sin mayoría y un modelo sin el término de interacción entre gobierno sin mayoría y desempeño electoral de la oposición. Los resultados significativos de la comparación de las pruebas de devianza indican que las variables incluidas en los modelos completos contribuyen a la bondad de ajuste de las especificaciones.

Las gráficas 1 y 2 muestran que la relación entre el desempeño electoral de la oposición y el gasto particularista varía entre los años-administración dependiendo del control del congreso. En los casos mexicanos bajo gobierno unificado, la distribución de beneficios particularistas no distingue entre las regiones según el desempeño electoral de los partidos de oposición en las elecciones legislativas locales, independientemente del desempeño electoral el gasto particularista será casi nulo. Por el contrario, cuando el ejecutivo estatal pierde la mayoría en el congreso el apoyo que los partidos de oposición hayan recibido en las elecciones locales importa. Bajo gobierno sin mayoría, allí donde la oposición haya tenido un desempeño electoral pobre, el gasto particularista puede incrementarse en 142 pesos

Tabla 5 Efectos directos y de interacción de gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista en bienes públicos locales: Casos mexicanos y argentinos

Variables explicativas	Casos mexicanos		Casos argentinos	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Principales variables explicativas				
% votación legisladores de oposición	-0.82** (0.38)	-0.14 (0.63)	-0.02 (0.07)	0.21* (0.12)
Gobierno sin mayoría × % votación legisladores de oposición		-1.81*** (0.72)		-0.25* (0.14)
Gobierno sin mayoría	28.09 (20.45)	124.50**** (39.40)	0.28 (1.70)	13.32* (8.37)
Variables de control nivel regional				
Votantes leales	-0.19 (0.47)	-0.37 (0.48)	-0.18* (0.10)	0.02 (0.10)
Votantes independientes	1.22* (0.73)	0.82 (0.75)	-0.36* (0.21)	-0.01 (0.21)
Variables de control nivel año-administración				
Centralización política	-23.65 (18.26)	-4.60 (19.10)		
Año electoral	-4.84 (11.80)	7.60 (12.62)	0.43 (1.21)	0.03 (1.37)
Intercepto	65.43 (44.90)	25.89 (51.72)	8.43 (8.95)	-14.17 (11.31)
N (regiones)	2440	2440	644	644
N (año-administración)	41	41		31
N (administración)	8	8	6	6
Comparación de la devianza	26796.57	26756.95*	4614.05	4589.61*

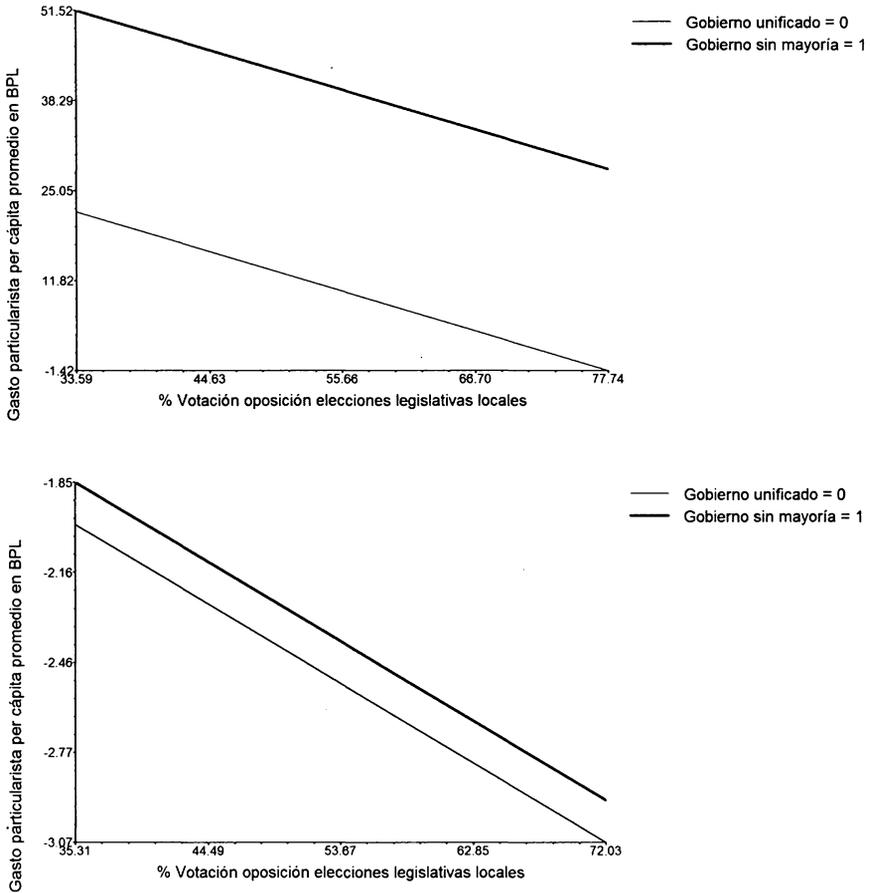
Nota: Números entre paréntesis son errores estándar.

* $p < .10$. ** $p < .05$. *** $p < .01$. **** $p < .001$.

per cápita mientras en esas mismas regiones bajo gobierno unificado el gasto particularista es nulo. En los casos argentinos el efecto es más dramático aun porque la relación entre el gasto particularista y el desempeño electoral de la oposición cambia de dirección según el contexto de gobierno unificado o sin mayoría.

CONCLUSIONES

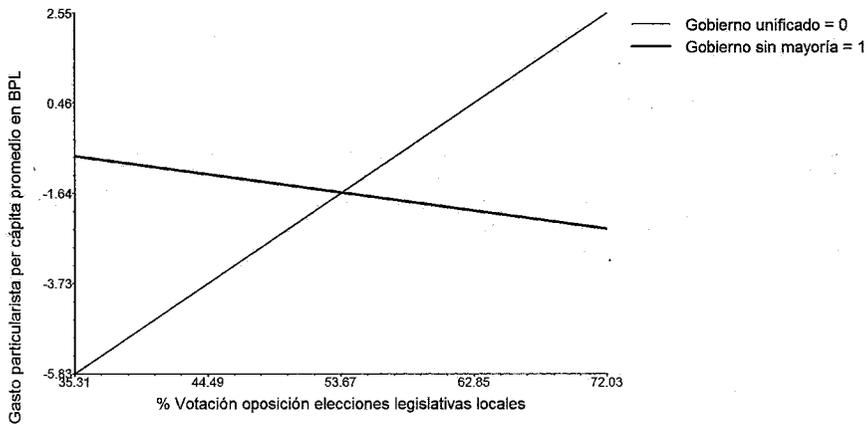
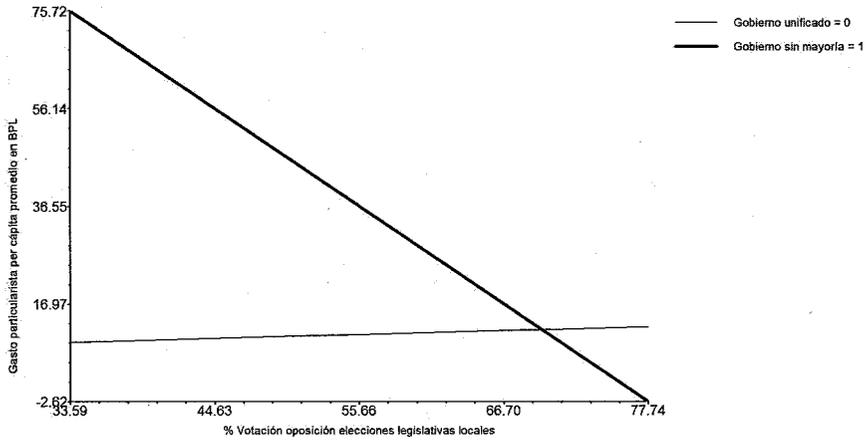
Las hipótesis existentes acerca de los efectos del gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista predicen resultados opuestos. La hipótesis más socorrida en los estudios sobre América Latina augura una reducción del particularismo como resultado de constreñimientos sobre el ejecutivo. La segunda apunta a un



Gráfica 1 Efectos fijos de gobierno sin mayoría sobre gasto particularista en bienes públicos locales: (a) casos mexicanos y (b) casos argentinos

incremento del particularismo como consecuencia de intercambios entre ejecutivo y legislativo. Aunque opuestas en sus predicciones, ambas descansan sobre un mismo supuesto: la capacidad de los congresos para erigirse en actores con poder de veto cuando la separación de propósitos coincide con la separación de poderes. En este artículo he destacado que este supuesto no siempre se verifica y he propuesto que las capacidades de los congresos para actuar como actores de veto son específicas. Para hacer este argumento analicé los efectos del gobierno sin mayoría sobre el gasto particularista en bienes públicos locales en un contexto de debilidad institucional en materia presupuestal: los gobiernos subnacionales de México y Argentina.

Ofrecí evidencia de la debilidad institucional en materia presupuestaria de las legislaturas subnacionales en México y Argentina. Los recursos institucionales



Gráfica 2 Efectos de interacción transnivel entre gobierno sin mayoría y porcentaje de votación por la oposición en elecciones legislativas locales sobre gasto particularista en bienes públicos locales: (a) casos mexicanos y (b) casos argentinos

—las reglas establecidas en las constituciones y las leyes financieras locales— y organizacionales reducen al mínimo el rol de los congresos en el diseño del presupuesto, pero es la facultad de los ejecutivos de modificar el presupuesto una vez aprobado sin necesidad de recurrir al congreso el componente crucial que neutraliza cualquier injerencia del legislativo. En este contexto de debilidad institucional en materia presupuestal, no podemos esperar que los congresos ejerzan controles y contrapesos sobre el ejecutivo, como así tampoco que puedan atraer los beneficios a sus bastiones a cambio de apoyo.

Efectivamente, a diferencia de otras áreas de política —por ejemplo las relaciones entre los poderes ejecutivo y judicial— en el caso de la oferta de bienes públicos locales, el gobierno sin mayoría no produce resultados políticamente desea-

bles. Una oposición legislativa fuerte no contribuye a reducir la manipulación de la oferta de bienes públicos. Bajo gobierno sin mayoría el gasto particularista en bienes públicos locales crece. Sin embargo, este resultado no puede atribuirse al intercambio de favores entre el ejecutivo y la oposición en el congreso. Una oposición legislativa en control del congreso no logra llevar el gasto en servicios básicos a sus bastiones electorales. Bajo gobiernos sin mayoría, los beneficios selectivos en los distritos controlados por la oposición no aumentan sino que disminuyen, los bastiones electorales de la oposición son castigados.

Los resultados de este trabajo no niegan la existencia de intercambios de beneficios —en bienes públicos locales o de otro tipo— entre el ejecutivo y la oposición legislativa, pero indican que para explicar la magnitud del particularismo en la oferta de infraestructura social básica y de otros bienes públicos locales cuando las legislaturas son débiles en materia presupuestal es menester elaborar nuevas hipótesis que descansen en supuestos y mecanismos plausibles acerca de las capacidades de los gobernadores y los congresos subnacionales.

REFERENCIAS

- Adserà, Alicia, Carles Boix y Mark Payne
2003 "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government". *Journal of Law, Economics, and Organization* 19 (2): 445–490.
- Àkhmedov, Akhmed, y Ekaterina Zhuravskaya
2004 "Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting". *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1301–1338.
- Alston, Lee J., y Bernardo Mueller
2006 "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil". *Journal of Law, Economics, and Organization* 22 (1): 87–114.
- Ansolabehere, Stephen, y James M. Snyder Jr.
2006 "Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures". *Scandinavian Journal of Economics* 108 (4): 547–569.
- Arretche, Marta, y Jonathan Rodden
2004 "Política distributiva na federação: Estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo". *Dados* 47 (3): 549–575.
- Barrilleaux, Charles
1997 "A Test of the Independent Influences of Electoral Competition and Party Strength in a Model of State Policy-Making". *American Journal of Political Science* 41 (4): 1462–1466.
2000 "Party Strength, Party Change and Policy-Making in the American States". *Party Politics* 6 (1): 61–73.
- Barrilleaux, Charles, Thomas Holbrook y Laura Langer
2002 "Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy". *American Journal of Political Science* 46 (2): 415–427.
- Beer, Caroline C.
2006 "Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States". *Latin American Politics and Society* 48 (3): 33–61.
- Benton, Allyson
2003 "Presidentes fuertes, provincias poderosas: El caso de Argentina". *Política y Gobierno* 10 (1): 103–137.
2009 "What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism* 39 (4): 651–676.
- Bhattacharyya, D. K., y Robert W. Wassmer
1995 "Fiscal Dynamics of Local Elected Officials". *Public Choice* 83 (3–4): 221–249.

- Blanchard, Olivier, y Andrei Schleifer
2001 "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia". Número especial, *IMF Staff Papers* 48:171–179.
- Bowers, Jake, y Katherine W. Drake
2005 "EDA for HLM: Visualization when Probabilistic Inference Fails". *Political Analysis* 13 (4): 301–326.
- Casadei, Estefanía, Luciana Díaz Frers, y Andrés Lajer Barón
2011 *Provincial Budget Transparency in Argentina*. Working Paper No. 57, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
- Casar, María Amparo
2008 "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997–2006". *Política y Gobierno* 15 (2): 221–270.
- Chaudhuri, Kausik, y Sugato Dasgupta
2006 "The Political Determinants of Fiscal Policies in the States of India: An Empirical Investigation". *Journal of Development Studies* 42 (4): 640–661.
- Chavez, Rebecca Bill
2003 "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces". *Comparative Politics* 35 (4): 417–437.
2004a "The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in an Ultrapresidential System". *Journal of Latin American Studies* 36 (3): 451–478.
2004b *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cheibub, José Antonio
2002 "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 35 (3): 284–312.
- Cleary, Matthew R.
2007 "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico". *American Journal of Political Science* 51 (2): 283–299.
- Coppedge, Michael
1993 "Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters". *Comparative Politics* 25 (3): 253–274.
- Cox, Gary W., y Matthew D. McCubbins
1986 "Electoral Politics as a Redistributive Game". *Journal of Politics* 48 (2): 370–389.
2001 "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". En *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por Stephan Haggard y Matthew D. McCubbins, 21–63. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dahlberg, Matz, y Eva Johansson
2002 "On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments". *American Political Science Review* 96 (1): 27–40.
- Desposato, Scott, y Francisco Cantú
2010 *The New Federalism of Mexico's Party System*. Working paper, University of California, San Diego.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez, Beatriz Magaloni
En prensa *Strategies of Vote Buying: Democracy, Clientelism and Poverty Relief in Mexico*.
- Dixit, Avinash, y John Londregan
1996 "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics". *Journal of Politics* 58 (4): 1132–1155.
- Eaton, Kent
2005 "Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s". En *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, editado por Steven Levitsky y María Victoria Murillo, 88–114. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Eaton, Kent, y J. Tyler Dickovick
2004 "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil". *Latin American Research Review* 39 (1): 90–122.
- Ferejohn, John
1986 "Incumbent Performance and Electoral Control". *Public Choice* 50 (1): 5–25.

- Fernández-Albertos, José, y Víctor Lapuente
 2011 "Doomed to Disagree? Party-Voter Discipline and Policy Gridlock under Divided Government". *Party Politics* 17 (6): 801–822.
- Ferreres, Orlando
 2005 *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Finkel, Jodi
 2004 "Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentives Shape Institutional Change". *Latin American Research Review* 39 (3): 56–80.
 2005 "Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s". *Latin American Politics and Society* 47 (1): 87–113.
- Fiorina, Morris P.
 1981 *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Geddes, Barbara
 1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gordin, Jorge P.
 2002 "The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America 1960–1994: A Comparative Perspective". *European Journal of Political Research* 41 (4): 513–549.
- Griffin, John D.
 2006 "Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis". *Journal of Politics* 68 (4): 911–921.
- Hecock, R. Douglas
 2006 "Electoral Competition, Globalization, and Subnational Education Spending in Mexico, 1999–2004". *American Journal of Political Science* 50 (4): 950–961.
- Hernández Rodríguez, Rogelio
 2005 "Conflicto y colaboración entre poderes: La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México." *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 21 (1): 183–211.
- Hobolt, Sara B., y Robert Klemmensen
 2008 "Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective". *Comparative Political Studies* 41 (3): 309–337.
- Jones, Mark P.
 1997 "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983–1995". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, 259–299. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khemani, Stuti
 2004 "Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States". *Journal of Development Economics* 73 (1): 125–154.
- Kitschelt, Herbert
 2000 "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 845–879.
- Kneebone, Ronald D., y Kenneth J. McKenzie
 2001 "Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces". *International Tax and Public Finance* 8 (5–6): 753–774.
- Mejía Acosta, Andrés
 2009 *Informal Coalitions and Policy-Making in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Mikesell, John L.
 1978 "Election Periods and State Tax Policy Cycles". *Public Choice* 33 (3): 99–106.
- Morgenstern, Scott, y Luigi Manzetti
 2003 "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina". En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna, 132–169. Oxford: Oxford University Press.
- Nacif, Benito
 2002 "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif, 254–284. Nueva York: Cambridge University Press.

- O'Donnell, Guillermo
 1996 "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". Working Paper No. 222, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.
- Petry, François, Louis M. Imbeau, Jean Crête y Michel Clavet
 1999 "Electoral and Partisan Cycles in the Canadian Provinces". *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 32 (2): 273–292.
- Raudenbush, Stephen W., y Anthony S. Bryk
 2002 *Hierarchical Linear Models*. 2a ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Remmer, Karen L.
 2007 "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003". *Journal of Politics* 69 (2): 363–377.
- Remmer, Karen L., y Erik Wibbels
 2000 "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina". *Comparative Political Studies* 33 (4): 419–451.
- Riker, William
 1964 *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston: Little, Brown.
- Ríos Cázares, Alejandra
 2009 *Instituciones políticas estatales y presupuesto: Las causas de la discrecionalidad*. México, DF: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ríos-Figueroa, Julio
 2007 "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002". *Latin American Politics and Society* 49 (1): 31–57.
- Rodríguez, Victoria E., y Peter M. Ward
 1994 *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?* San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
 1995, eds. *Opposition Government in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Solé-Ollé, Albert
 2006 "The Effects of Party Competition on Budget Outcomes: Empirical Evidence from Local Governments in Spain". *Public Choice* 126 (1–2): 145–176.
- Tsebelis, George
 1995 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science* 25 (3): 289–325.
- Veiga, Linda Gonçalves, y Francisco José Veiga
 2007 "Political Business Cycles at the Municipal Level". *Public Choice* 131 (1–2): 45–64.
- Wibbels, Erik
 2000 "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance". *American Journal of Political Science* 44 (4): 687–702.
 2001 "Federal Politics and Market Reform in the Developing World". *Studies in Comparative International Development* 36 (2): 27–53.
 2005 *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wittman, Donald
 1989 "Why Democracies Produce Efficient Results". *Journal of Political Economy* 97 (6): 1395–1424.