

Gasto particularista en bienes públicos locales: índice de desviación*

MARÍA ALEJANDRA ARMESTO**

Resumen: *El gasto particularista del gobierno se opone al gasto programático. Los dos tipos de medidas clasifican los beneficios de políticas como particularistas si son bienes exclusivos o si son explicados por variables políticas. Este artículo desarrolla un índice de gasto particularista en bienes públicos locales medido como desviación con respecto al programa. Se aplica el índice a la oferta de servicios básicos por administraciones subnacionales seleccionadas en México y Argentina. Se muestra que el índice corre menos riesgos de sobreestimar o subestimar el gasto particularista y el gasto programático que las medidas existentes.*

Abstract: *This article compares particularistic and programmed government spending. The two types of measures classify the benefits of policies as particularistic if they are exclusive goods or if they are determined by political variables. This article contains an index of particularistic expenditure on local public goods, measured as a deviation from the program. It applies this index to the supply of basic services from selected sub-national administrations in Mexico and Argentina. It shows that this index is less likely to over- or under-estimate particularistic and programmatic expenditure than existing measures.*

Palabras clave: política distributiva, gasto particularista, bienes públicos locales, política subnacional.
Key words: distributive policy, particularistic expenditure, local public goods, sub-national policy.

¿ En qué consiste el gasto particularista? En la literatura sobre política distributiva y clientelismo político se ofrecen respuestas conceptualmente similares pero también una variedad de medidas que, como argumentaré, no capturan la definición conceptual. Este trabajo se dis-

* 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. Agradezco especialmente a Frances Hagopian, Scott Mainwaring, Michael Coppedge y Benjamín Radcliff por su apoyo en distintas etapas de este proyecto. Asimismo, a Allyson Benton, a María Escobar-Lemmon y a los dos dictaminadores anónimos por los valiosos y agudos comentarios realizados a versiones previas de este trabajo. Jorge Asso, Alejandra Pereda, Benjamín Pérez y Diego Tolosa proporcionaron un importante apoyo en la elaboración de la base de datos.

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Temas de especialización: política comparada, economía política, política subnacional, política territorial, clientelismo. Baja California 200, Roma Sur, Cuauhtémoc, 06760, México, D.F. Tel.: (55) 5658-8332. Correo electrónico: <alejandra.armesto@gmail.com>.

tingue de los dos tipos de medidas del gasto particularista existentes: las que clasifican los beneficios de política como particularistas si admiten alguna posibilidad de exclusión, o si son explicados por variables políticas. Una medida del gasto particularista debería abordar el concepto atendiendo a los procedimientos de asignación, independientemente de quién se beneficie o de cuáles sean las motivaciones del gasto. Este artículo propone un índice de gasto particularista medido como desviación con respecto al gasto programático —el gasto normativo de acuerdo con criterios de racionalidad de política pública— propuesto por un gobierno. Este índice refleja el concepto procedimental del particularismo en el gasto del gobierno y es calculado midiendo la distancia entre la distribución geográfica observada del gasto con respecto a la distribución programática de estos beneficios.

El artículo está organizado de la siguiente manera: la primera sección discute las limitaciones de las medidas existentes para dar cuenta del gasto particularista; la segunda sección desarrolla el índice de gasto particularista en la oferta de bienes públicos locales; la tercera parte aplica el índice de desviación a la oferta de bienes públicos locales en cuatro estados en México y cuatro provincias en Argentina a principios de los años noventa y 2005; en un último apartado se ilustran las ventajas del índice de desviación con respecto a las otras medidas.

LAS MEDIDAS DEL GASTO PARTICULARISTA DEL GOBIERNO

El particularismo consiste en una desviación con respecto a reglas universales (O'Donnell, 1996). Cuando se refiere al gasto del gobierno, el particularismo se opone a modos programáticos de intercambio entre políticos y ciudadanos. En un artículo muy influyente, Herbert Kitschelt (2000) establece la distinción entre lazos programáticos y clientelares entre ciudadanos y políticos. Bajo modos programáticos de intercambio, los ciudadanos reciben beneficios de política —o son excluidos de ellos— como resultado de la aplicación de reglas codificadas, universales, independientemente de otras consideraciones. En contraste, cuando los modos particularistas son los que rigen el gasto de gobierno, las decisiones de asignación se basan en consideraciones que se desvían de las reglas programáticas y los ciudadanos reciben beneficios no porque tengan derecho a ellos, sino como consecuencia de decisiones discrecionales apartadas de las prescripciones universales del programa de gobierno.

Las literaturas sobre el gasto particularista —política distributiva, clientelismo, patronazgo— coinciden en definir como particularistas las medidas de política que se desvían de las reglas codificadas. Sin embargo, los beneficios particularistas han sido descritos por dos tipos de rasgos que, si bien reflejan asociaciones empíricas, no se desprenden de la definición conceptual. En primer lugar, los beneficios de estas políticas son divisibles, susceptibles de ser asignados individualmente a regiones o individuos, y concentrados, mientras sus costos difusos son distribuidos en el conjunto de la ciudadanía (Baron, 1990; Lowi, 1964; Mayhew, 1974; Weingast, 1994). En segundo lugar, los beneficios particularistas de las políticas distributivas o clientelares son ofrecidos como favores a cambio de votos por parte de los electores. Los modelos sobre el gasto particularista asumen que los gobernantes tienen como objetivo la maximización del rédito electoral.

Para alcanzar este objetivo, las hipótesis existentes sostienen que las estrategias más efectivas para maximizar los votos consisten en dirigir el gasto particularista alternativamente a los votantes leales (Cox y McCubbins, 1986), a los electorados independientes (Dixit y Londregan, 1996; Lindbeck y Weibull, 1987), o bien, a los ciudadanos más empobrecidos (Lemarchand, 1972; Roniger, 2004; Scott, 1969, 1972).

La caracterización de los beneficios particularistas centrada en estos dos rasgos —divisibilidad de los beneficios y motivaciones políticas de la asignación— ha orientado las dos medidas convencionales del gasto particularista. La primera de ellas opone beneficios particularistas a bienes públicos o colectivos. En esta perspectiva, son particularistas los beneficios de política focalizados geográficamente, en favor de una región geográficamente delimitada (Baron, 1990; Baron y Ferejohn, 1987; Crisp e Ingall, 2002; Ferejohn, 1974; Golden y Picci, 2008; Keefer, 2007); o los bienes club, que favorecen un determinado grupo de interés (Keefer, 2007; McCubbins y Rosenbluth, 1995); o los bienes privados, cuyos beneficiarios son individuos u hogares (Estévez, Magaloni y Diaz-Cayeros, 2002; Kitschelt, 2007; Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez, 2007). Estas definiciones operacionalizan la discreción particularista como *exclusión* o *capacidad de exclusión* y oponen bienes públicos no excluyentes —no particularistas— a bienes exclusivos, bienes privados y club.¹ En este marco, por defini-

¹ Los bienes públicos son aquellos que benefician potencialmente a todos los miembros de una comunidad; son bienes que no admiten la posibilidad de exclusión y son no rivales en el consumo: el consumo que alguien haga de esos bienes no disminuye el consumo de los demás (Samuelson, 1954). Los bienes club son no rivales pero son exclusivos

ción, obras de infraestructura destinadas a una región constituyen gasto particularista porque los beneficios se circunscriben geográficamente y excluyen a las comunidades fuera de esos límites; asimismo, los beneficios de una política de vivienda podrían ser considerados clientelares porque se asignan a unos hogares y se niegan a otros.

La posibilidad de exclusión es una característica necesaria para el gasto particularista, pero no todos los beneficios de política susceptibles de exclusión corresponden inequívocamente al conjunto de los bienes particularistas. Efectivamente, para que un beneficio de política pública sea susceptible de manipulación política, los políticos deben poder amenazar a los potenciales beneficiarios con la exclusión del beneficio.² Sin embargo, con excepción de algunos bienes públicos —por ejemplo, la defensa nacional—, prácticamente todos los beneficios de política satisfacen esta condición: obras de infraestructura social benefician a unas localidades y excluyen a otras; programas de subsidios para superar la pobreza benefician a hogares con ciertas características y excluyen a otros. En consecuencia, bajo la perspectiva que define el particularismo como posibilidad de exclusión, todos los beneficios de política serían particularistas. En la práctica, el uso de esta medida de particularismo ha llevado a que beneficios de política idénticos sean considerados bienes particularistas en unos estudios y colectivos en otros.³

Una segunda aproximación mide el nivel de particularismo del gasto del gobierno de acuerdo con el peso de variables políticas en su explicación. En esta perspectiva, cuando las decisiones de asignación del gasto están orientadas por consideraciones de racionalidad de política pública, como la eficiencia económica o las necesidades de la población, la distribución de los recursos refleja los niveles de actividad económica o de pobreza. Si, por el contrario, las decisiones están motivadas por factores políticos, la distribución geográfica del gasto reflejará el peso de variables políticas y partidistas. Los beneficios particularistas, que

en su consumo, no son totalmente públicos porque sólo los miembros del club reciben los beneficios (McNutt, 1999). Los bienes privados son rivales y exclusivos.

² “La naturaleza discrecional de las transferencias particularistas siempre implica la amenaza creíble de la exclusión, si el cliente faltara a su compromiso político con el patrón” (Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez, 2007: 184). La traducción del original en inglés es mía.

³ Por ejemplo, los bienes públicos locales —bienes públicos con beneficios concentrados geográficamente— son considerados bienes públicos por Chhibber y Nooruddin (2004) y Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez (2007), y bienes particularistas por Milessi-Ferretti, Perotti y Rostagno (2002) y Evans (1994).

representan el gasto obtenido a través de la influencia política, son determinados calculando en qué medida los recursos asignados a una región exceden los que merece según criterios de política pública (Alvarez y Saving, 1997). Para esto, los modelos para la explicación del gasto incluyen variables que reflejan consideraciones de política pública —por ejemplo, indicadores de desempeño económico o de pobreza (Holcombe y Zardkoo-hi, 1981; Lee, 2003; Nazareno, Stokes y Brusco, 2006; Schady, 2000) o de la dimensión de la población objetivo (Balla, Lawrence, Maltzman y Sigelman, 2002)—, así como variables que dan cuenta de motivaciones políticas —por ejemplo, competencia política (Costa-i-Font, Rodríguez-Oreggia y Lunapla, 2003), afinidades partidistas de los votantes (Case, 2001; Dahlberg y Johansson, 2002), comités de pertenencia de los congresistas (Alvarez y Saving, 1997). Cuando es explicado por las variables políticas, el gasto es particularista o clientelista. En esta perspectiva, lo que hace del gasto público uno particularista —o uno programático— es el peso relativo que tengan en su explicación las variables políticas y las de racionalidad de política pública.

Esta estrategia de medición tiene dos debilidades. Primero, dado que en esta medida el gasto particularista es el explicado por motivaciones políticas, se excluye la posibilidad de este tipo de motivaciones para distribuir el gasto de acuerdo con criterios de racionalidad de política pública. Sin embargo, los gobernantes pueden obtener réditos electorales como resultado de políticas públicas distribuidas de manera programática, y pueden ser penalizados en las urnas en respuesta a políticas asignadas de modo particularista. Ejemplo del primer caso es el programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia en Brasil. Esta política no muestra distorsiones particularistas en su distribución y, no obstante, ha contribuido de manera significativa a incrementar la votación por el partido gobernante —el Partido de los Trabajadores— en elecciones federales (Fenwick, 2009; Hunter y Power, 2007; Zucco, 2008, 2011).

Un ejemplo de la segunda posibilidad lo proporciona el programa Trabajar, una política de subsidios de desempleo en Argentina. Según el estudio de Nazareno, Stokes y Brusco (2006), los beneficios de Trabajar fueron asignados de manera particularista y, sin embargo, el partido gobernante no siempre obtuvo los réditos electorales esperados. En segundo lugar, para estimar el peso relativo de las variables políticas, estos modelos incluyen variables que controlan los efectos de decisiones basadas en criterios de política pública. Este procedimiento no es sensible a variación en los criterios de racionalidad de política pública entre partidos en el

gobierno o administraciones; evalúa con unas únicas consideraciones normativas, independientemente de la ideología del partido o de las prioridades de la agenda del gobierno y corre el riesgo de sobreestimar o subestimar el sesgo particularista.

Si el particularismo consiste en desviaciones con respecto a reglas universales, lo que define a un beneficio como particularista no es la posibilidad de excluir beneficiarios potenciales o las razones políticas que lo podrían explicar, sino el procedimiento por el cual los potenciales beneficiarios son incluidos o excluidos (Kitschelt, 2000). Los beneficios de política pueden ser asignados sobre bases programáticas, universales, cuando todos aquellos que satisfacen los criterios estipulados son elegibles para recibirlos, o sobre bases particularistas, cuando su distribución evita las reglas codificadas. Obras públicas en una región geográfica, subsidios destinados a un grupo específico, transferencias a hogares o individuos, todos ellos pueden constituir beneficios de política programáticos siempre y cuando sean asignados a los distritos, grupos o individuos con derecho a ellos según los criterios programáticos del partido gobernante o las prioridades de una administración de gobierno o, en su defecto, convertirse en beneficios particularistas si su distribución burla esos criterios. Una buena medida del particularismo en el gasto público debería abordar la distinción entre asignaciones particularistas y programáticas sobre bases procedimentales y ser sensible a la variedad de criterios de política pública posibles en distintos programas de gobierno. La siguiente sección desarrolla una medida del gasto particularista que satisface estas condiciones y supera las limitaciones de las medidas existentes del gasto particularista.

ÍNDICE DE DESVIACIÓN PARA MEDIR EL GASTO PARTICULARISTA EN BIENES PÚBLICOS LOCALES

Esta sección presenta un índice de desviación para medir el gasto particularista, específicamente en el caso de los bienes públicos locales. Los bienes públicos locales son bienes y servicios públicos que ofrecen beneficios concentrados localmente y tienen economías de escala limitadas (Tiebout, 1956). Estos servicios incluyen áreas de política como agua y drenaje, electrificación, infraestructura urbana, educación básica y atención primaria de salud, entre otros. Estas políticas tienen características de bienes públicos en estricto sentido y de bienes privados, con un alcance

local. Los bienes públicos locales se distinguen de los nacionales por su alcance, sus beneficiarios son comunidades.

Desde una perspectiva nacional, estos bienes con un alcance local son exclusivos porque están concentrados geográficamente. Por el contrario, desde la perspectiva de la comunidad local muchos de estos servicios están disponibles para todos sus miembros, son no excluyentes (camino, infraestructura en general) y, por lo tanto, constituyen bienes públicos. Y otros son bienes privados, excluyentes, cuyos beneficiarios son hogares (por ejemplo, vivienda). Finalmente, un tercer grupo estaría constituido por unos bienes excluyentes pero con externalidades positivas, cuyos beneficiarios primarios son individuos, pero indirectamente también el resto de la comunidad (educación, servicios de salud) (Samuelson y Nordhaus, 2001).

Para medir el nivel de particularismo en el gasto en bienes públicos locales, este artículo propone un índice que evalúa la desviación de la oferta de servicios efectivamente realizada con respecto a la distribución programática de estos beneficios. La *distribución observada* mide los recursos efectivamente asignados a cada región dentro de una jurisdicción. La *distribución programática* de bienes públicos locales estima la distribución geográfica normativa de estos servicios, es decir, la distribución de recursos que tendría lugar si las decisiones de distribución se hicieran conforme al programa de gobierno.

Cuanto más se acerque la distribución observada a la distribución programática estimada, menos particularista habrá sido la asignación de bienes públicos locales; cuanto más se aleje, será menos programática y más particularista. Más específicamente, la distribución geográfica observada del gasto en bienes públicos locales en una jurisdicción mide *los recursos asignados a cada región* en áreas de política de servicios básicos (por ejemplo, agua potable, drenaje, electricidad, vivienda, e infraestructura educativa, hospitalaria y vial). La distribución programática estima *los recursos en cada área de política que deberían ser asignados a cada región de acuerdo con los criterios de política pública propuestos en el programa de gobierno*. En suma, para medir la magnitud del gasto particularista en bienes públicos locales, dos distribuciones deben ser estimadas: la distribución programática, que indica cómo se asignarían los recursos de acuerdo con los criterios de política pública de la administración bajo análisis, y la distribución observada, que describe cómo han sido asignados los recursos.

Distribución programática

La distribución programática de bienes públicos locales puede ser estimada desde dos aproximaciones: una perspectiva interna, que refleja el punto de vista de los responsables de la administración que provee los servicios, y una perspectiva externa, que expresa la mirada normativa del investigador o el evaluador. Desde la perspectiva interna, se consideran los criterios de política pública propuestos por la administración analizada, que pueden encontrarse en fórmulas explícitas de distribución, o inferirse a partir del programa de gobierno. Si el gasto del gobierno tiene lugar guiado por fórmulas preestablecidas, para evaluar el nivel de particularismo bastaría con medir la distancia de cualquier distribución observada con respecto a las asignaciones prescriptas por las fórmulas. Por ejemplo, un análisis del posible particularismo en la distribución del Fondo de Inversión Social Municipal (FISM) en México, regulada por una fórmula que considera variables socioeconómicas y la disponibilidad de infraestructura social (Pérez Yárahuan, 2010), consistiría en evaluar la distancia entre las asignaciones realizadas y las indicadas por la fórmula.

La especificación de fórmulas precisas para regular la distribución de beneficios de políticas públicas es poco frecuente. En ausencia de estas fórmulas, la distribución programática puede ser calculada a partir de los criterios y las prioridades establecidos por una administración en su programa de gobierno para las distintas áreas de política pública. La principal ventaja de la perspectiva interna para estimar la distribución programática es que, al evaluar el gasto de una administración con respecto a sus propios estándares normativos, los criterios de política pública por considerar no son seleccionados arbitrariamente.

Con todo, es posible objetar que este procedimiento no funcionaría en dos circunstancias. No es posible estimar la distribución programática en bienes públicos locales de una administración si ésta no tiene programa de gobierno, o si la administración explícitamente se compromete a implementar reglas de asignación particularistas. De ser válidas estas objeciones, la única forma de identificar el particularismo sería a través de una distribución programática desarrollada desde una perspectiva externa, sobre la base de los estándares normativos para la distinción entre particularismo y reglas universales fijados por el investigador o evaluador.

En respuesta a estas objeciones, se puede argumentar que los políticos son ciudadanos sofisticados, proponen algún tipo de programa y

de criterios de distribución y saben que el particularismo es cuestionable éticamente, aun cuando lo practiquen. Por lo tanto, los políticos siempre tratarán de disimular sus prácticas clientelares y de expresar su compromiso con reglas universales (Kitschelt, 2000), y es altamente improbable que un gobernante proponga un programa de gobierno explícitamente particularista. Podemos esperar que los políticos hagan explícitas sus prioridades y sus criterios de distribución, y que éstos no sean abiertamente particularistas.

El índice de desviación presentado en este artículo estima la distribución programática a partir de los criterios de distribución declarados por la administración bajo análisis. Selecciono tres criterios de distribución de política pública pertinentes para regular la oferta de bienes públicos locales: igualdad pura, necesidad y eficiencia económica. Además de estar sostenidos por una larga tradición de pensamiento, estos criterios son considerados en los estudios sobre la distribución de beneficios de políticas públicas (Alvarez y Saving, 1997). Para cada uno de estos criterios propongo un conjunto de indicadores que permiten su identificación para determinar su presencia en los programas de gobierno y otro conjunto de indicadores para estimar la distribución programática en cada área de política.

El criterio de *igualdad pura* (IP) indica que un bien debe ser asignado a todos los beneficiarios potenciales (Elster, 1989, 1992). En el análisis de los programas de gobierno, se considera que el criterio de *igualdad pura* regula la distribución de un bien público local cuando aparece alguna de las siguientes expresiones:

- Proveer servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera) a toda la población del estado.
- Incrementar el acceso a los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera) a todos los ciudadanos.
- Garantizar acceso universal a servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera).
- Expandir los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera) a toda la población.

El indicador del criterio de *igualdad pura* para estimar la distribución programática es la fracción de la población de cada región con respecto a toda la jurisdicción.

El criterio de distribución de *necesidad* (N) prescribe dar prioridad a quienes tienen las necesidades mayores, ya sea porque están en condiciones peores que los demás y con el propósito de igualar sus condiciones (Dworkin, 1981; Parfit, 1997), o simplemente porque debido a su nivel de necesidad, serán quienes más se beneficiarán con ellos (Brighouse, 1995; Norman, 1995, 2001). Para identificar en un programa de gobierno la presencia del criterio de *necesidad* para regular la oferta de bienes públicos locales, propongo el siguiente conjunto de expresiones:

- Reducir las desigualdades en las oportunidades de acceso a los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera).
- Promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera).
- Reducir la precariedad en los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera).
- Incrementar la cobertura de los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera).
- Superar el acceso deficiente a los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera).
- Proveer servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera) a las comunidades/hogares más pobres.

Para estimar la distribución programática de acuerdo con el criterio de necesidad, considero indicadores que miden la fracción de la población privada de los servicios ofrecidos por cada área de política (analfabetismo, sin cobertura de seguro de salud, sin acceso a servicios básicos de agua, drenaje, electricidad, etcétera).

El tercer criterio de distribución, *eficiencia económica* (EE), dicta que los recursos deben ser asignados donde tengan mayores probabilidades de ser más productivos (Conybeare, 2007). Para establecer la presencia del criterio de *eficiencia económica* en un programa de gobierno propongo identificar en los contenidos del programa la siguiente expresión:

- Proveer servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera) para promover el desarrollo/crecimiento económico.

Para estimar la distribución programática y determinar las asignaciones que corresponderían a cada región de acuerdo con el criterio de *eficiencia económica* incluyo indicadores del dinamismo económico: el tamaño de la

población económicamente activa en la región como fracción de la fuerza laboral en toda la jurisdicción. Los bienes públicos locales son servicios básicos cuyos beneficios pueden afectar cualquier sector de la economía; por ello, utilizo un mismo indicador para todas las áreas de política.⁴

Una administración responsable de la oferta de bienes públicos locales dentro de una jurisdicción enfrenta dos constreñimientos distributivos: 1) recursos limitados para ofrecer estos servicios, y 2) una cierta distribución de la población, de la fuerza de trabajo y de las necesidades a través del territorio de la jurisdicción. Dados estos constreñimientos distributivos, cualquier asignación de recursos a una región tiene lugar a expensas de las asignaciones a los demás. Por tal razón, los indicadores de *igualdad pura*, *necesidad* y *eficiencia económica* para cada región son medidos como fracciones con respecto al total de la jurisdicción. La medición de los indicadores como fracciones evita las distorsiones de las medidas per cápita cuando no son tomadas con referencia a la población relevante y cuando prevalecen asimetrías y desigualdades en el interior de la jurisdicción. La tabla 1 resume los indicadores propuestos para los criterios distributivos en cada área de política.

El programa de gobierno de una administración puede considerar diferentes criterios de distribución para diferentes áreas de política, así como también combinar distintos criterios en una misma área de política. Por ejemplo, una administración puede proponer el criterio de *necesidad* como el único para asignar servicios de salud, y combinar *necesidad* y *eficiencia económica* para distribuir servicios de electricidad. Para dar cuenta de estas combinaciones, pondero los indicadores de cada criterio. Si un programa de gobierno planea distribuir los beneficios de la política de vivienda considerando: 1) el déficit de vivienda, y 2) el crecimiento económico, entonces, los criterios distributivos de *necesidad* y *eficiencia económica* tienen un peso de .5 cada uno.

En síntesis, la distribución programática de un bien público local establece la proporción del gasto que debería asignarse a cada región de acuerdo con los criterios distributivos propuestos por el programa

⁴ En el contexto latinoamericano, los indicadores de empleo constituyen una buena aproximación al dinamismo de la economía porque las tasas de crecimiento del producto bruto están altamente correlacionadas con el empleo y con la población económicamente activa (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2000). Además, una ventaja adicional de este indicador es que los datos de empleo se recolectan y reportan periódicamente y para una variedad de niveles de agregación.

TABLA 1
INDICADORES DE CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

<i>Área de política</i>	<i>Igualdad Pura</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Eficiencia Económica</i>
Vivienda	$\text{Pr}_{POB}(i) = 100 \left(\frac{P_i}{P_j} \right)$ <p>Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.</p>	$\text{Pr}_{NWC}(i) = 100 \left(\frac{NWC_i}{NWC_j} \right)$ <p>Viviendas sin wc en la región i como fracción de las viviendas sin wc en la jurisdicción j.</p>	$\text{Pr}_{PEA}(i) = 100 \left(\frac{PEA_i}{PEA_j} \right)$ <p>PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.</p>
Electricidad	$\text{Pr}_{POB}(i) = 100 \left(\frac{P_i}{P_j} \right)$ <p>Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.</p>	$\text{Pr}_{NE}(i) = 100 \left(\frac{NE_i}{NE_j} \right)$ <p>Viviendas sin electricidad en la región i como fracción de las viviendas sin electricidad en la jurisdicción j.</p>	$\text{Pr}_{PEA}(i) = 100 \left(\frac{PEA_i}{PEA_j} \right)$ <p>PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.</p>
Infraestructura educativa	$\text{Pr}_{POB6to14}(i) = 100 \left(\frac{P6to14_i}{P6to14_j} \right)$ <p>Población 6-14 en la región i como fracción de la población 6-14 en la jurisdicción j.</p>	$\text{Pr}_{NIL}(i) = 100 \left(\frac{NIL_i}{NIL_j} \right)$ <p>Población analfabeta en la región i como fracción de la población analfabeta en la jurisdicción j.</p>	$\text{Pr}_{PEA}(i) = 100 \left(\frac{PEA_i}{PEA_j} \right)$ <p>PEA en la región i como fracción de de la PEA en la jurisdicción j.</p>

CONT.

Infraestructura de Salud	$\Pr_{POB}(i) = 100 \left(\frac{P_i}{P_j} \right)$ <p>Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.</p>	$\Pr_{NS}(i) = 100 \left(\frac{NS_i}{US_j} \right)$ <p>Población sin seguro médico en la región i como fracción de la población sin seguro médico en la jurisdicción j.</p>	$\Pr_{PEA}(i) = 100 \left(\frac{PEA_i}{PEA_j} \right)$ <p>PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.</p>
Agua	$\Pr_{POB}(i) = 100 \left(\frac{P_i}{P_j} \right)$ <p>Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.</p>	$\Pr_{NA}(i) = 100 \left(\frac{NA_i}{NA_j} \right)$ <p>Viviendas con necesidad de agua en la región i como fracción de las viviendas sin agua en la jurisdicción j.</p>	$\Pr_{PEA}(i) = 100 \left(\frac{PEA_i}{PEA_j} \right)$ <p>PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.</p>
Caminos y carreteras	$\Pr_{POB}(i) = 100 \left(\frac{P_i}{P_j} \right)$ <p>Población en la región i como fracción de la población total en la jurisdicción j.</p>		$\Pr_{PEA}(i) = 100 \left(\frac{PEA_i}{PEA_j} \right)$ <p>PEA en la región i como fracción de la PEA en la jurisdicción j.</p>

de gobierno de la administración, y puede ser estimada a través de un índice compuesto expresado en la siguiente fórmula:

$$DP(i, j) = P_{IP}(j) IP(i) + P_N(j) IN(i) + P_{EE}(j) IEE(i)$$

donde los tres pesos P_{IP} , P_{EE} y P_N son los mismos para todas las regiones (i) dentro de la jurisdicción (j); IP es el indicador del criterio distributivo de *igualdad pura*; N es el indicador de *necesidad* específico de cada

área de política y EE es el indicador del criterio distributivo de *eficiencia económica*.

Distribución observada

La distribución observada del gasto en bienes públicos locales mide el gasto asignado efectivamente a cada región en cada área de política: vivienda, electricidad, escuelas, hospitales, agua y drenaje y caminos y carreteras. El gasto en vivienda incluye transferencias para la compra de tierra y la construcción de vivienda, así como la construcción de vivienda. El gasto en electricidad incluye la inversión en electrificación urbana y alumbrado público. El gasto en infraestructura escolar y hospitalaria comprende la construcción de nuevas escuelas y hospitales, así como la reparación de la infraestructura existente. El gasto en agua potable considera la construcción de sistemas de agua potable y de conexiones nuevas, y el gasto en caminos incluye la inversión destinada a la construcción y reparación de caminos y carreteras. Como en el caso de los indicadores para estimar la distribución programática, el gasto asignado a cada región dentro de la jurisdicción en cada área de política es medido como la fracción con respecto al gasto total realizado en la jurisdicción.

Índice de particularismo

La medida de particularismo fue diseñada como un índice de desviación para indicar en qué medida la distribución observada del gasto en bienes públicos locales se desvía de la distribución programática. Este índice se expresa como sigue:

$$IP(i) = DO(i) - DP(i)$$

donde el IP, índice de particularismo, mide el nivel de particularismo en las asignaciones de bienes públicos locales en una región específica dentro de una jurisdicción; DO es la distribución observada, que refleja la fracción del gasto asignado a cada región en cada área de política en un periodo en la jurisdicción, y DP, la distribución programática, indica la fracción del gasto que debería ser asignada a cada región en cada área de

política de acuerdo con los criterios del programa de gobierno. El índice de particularismo se calcula sustrayendo la distribución programática de la distribución observada.⁵ El resultado de esta sustracción expresa cuántos puntos porcentuales de más o de menos ha recibido cada región con respecto a la fracción de los recursos que le correspondería según el programa. Cuando el índice de particularismo es igual a cero, los recursos han sido asignados de acuerdo con los criterios programáticos. Cuando el índice de particularismo es distinto de cero, las asignaciones son particularistas. Las distribuciones son particularistas por oferta deficitaria cuando el índice asume un valor negativo, y son particularistas por oferta excesiva cuando el índice asume un valor positivo.

ÍNDICE DE GASTO PARTICULARISTA EN BIENES PÚBLICOS LOCALES EN MÉXICO Y ARGENTINA

En esta sección aplico el índice de gasto particularista en bienes públicos locales para evaluar la oferta de estos servicios por parte de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. En estos dos países los bienes públicos locales son ofrecidos por los tres niveles de gobierno —la federación, los estados o provincias y los municipios— en diferentes combinaciones. A partir de los procesos de descentralización, desde finales de la década de los años setenta en Argentina y durante los años noventa en México, los estados se han hecho responsables de la oferta de servicios básicos como educación, salud, infraestructura social básica, y comparten con la federación y los gobiernos municipales las responsabilidades en la oferta de agua potable, drenaje, electricidad y vivienda. Así, la oferta de estos servicios es responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno (Hernández Trillo, Díaz-Cayeros y González, 2002; Inter-American Development Bank (IADB), 1997; Secretaría de Obras Públicas, 2011). En este trabajo utilizaremos el índice para medir el gasto particularista en bienes públicos locales del nivel intermedio de gobierno, estados en México y provincias en Argentina.

⁵ Habiendo considerado una serie de posibilidades para construir el índice, opté por la sustracción porque refleja de la manera más intuitiva y directa la concepción del particularismo como desviación y la idea de obtener beneficios por encima o por debajo del nivel al cual se tiene derecho (Kwok y Yeh, 2004; Sarker, Morimoto, Koike y Ono, 2002).

Selección de casos

Para aplicar el índice de particularismo, analizo el gasto en bienes públicos locales realizado por dos administraciones en cuatro estados en México y cuatro provincias en Argentina desde principios de la década de los años noventa hasta 2005. Los casos fueron seleccionados tomando en cuenta las variables sugeridas por las hipótesis existentes sobre el particularismo en el gasto subnacional: dependencia fiscal y alineación partidaria de las unidades subnacionales y competencia política.

Específicamente, la literatura sobre el gasto particularista del gobierno sugiere que los gobernantes incurrirán en menores niveles de particularismo bajo arreglos institucionales políticamente centralizados, cuando los recursos para el gasto del gobierno provienen de sus propios esfuerzos de recaudación o cuando están sometidos a una mayor competencia política (Blanchard y Schleifer, 2001; Remmer y Wibbels, 2000; Rodríguez, 1998).

La dependencia fiscal se mide como la proporción de recursos propios con respecto al total de recursos (que incluyen las transferencias intergubernamentales desde la federación) y los casos seleccionados se ubican en los cuartiles más dependientes o más independientes de transferencias fiscales.

Para medir el nivel de competencia política se utiliza el margen de victoria en elecciones de gobernador. Los casos incluidos permiten explorar el nivel de particularismo en contextos que varían en cuanto a su centralización política, dependencia fiscal y competencia política. La tabla 2 presenta las administraciones incluidas en este estudio.

Distribución programática de bienes públicos locales en los casos seleccionados

Para estimar la distribución programática de cada administración e identificar los criterios distributivos propuestos, recorro a dos fuentes de información: el plan de gobierno y entrevistas a cada gobernador o ex gobernador y a altos funcionarios en cada área de política. Al comienzo de cada administración, los gobernadores mexicanos producen un documento denominado Plan Estatal de Desarrollo. Este documento describe las metas, las estrategias y las actividades que serán llevadas a cabo en los seis años de gobierno en cada área de política. Para los casos mexicanos

TABLA 2
SELECCIÓN DE CASOS

<i>País</i>	<i>Dependencia fiscal</i>	<i>Centralización Política</i>	<i>Competencia Política</i>	<i>Administración</i>
México		Centralizado	Baja	Oaxaca 1992 – 1998 Carrasco
	Alta	Descentralizado	Alta	Oaxaca 1998 – 2004 Murat
		Centralizado	Baja	Zacatecas 1992 – 1998 Romo
		Descentralizado	Alta	Zacatecas 1998 – 2004 Monreal
		Centralizado	Baja	Sonora 1991 – 1997 Beltrones
	Baja	Descentralizado	Alta	Sonora 1997 – 2003 López Nogales
		Descentralizado	Baja	Jalisco 1995 – 2000 Cárdenas
		Descentralizado	Alta	Jalisco 2001 – 2006 Ramírez
Argentina		Descentralizado	Baja	Jujuy 1995 – 1999 Ferraro
	Alta	Descentralizado	Alta	Jujuy 1999 – 2003 Felher
		Descentralizado	Baja	Corrientes 1994 – 1997 Romero Ferris
		Descentralizado	Alta	Corrientes 2002 – 2006 Colombi
		Descentralizado	Baja	Mendoza 1995 – 1999 Lafalla
		Descentralizado	Alta	Mendoza 1999 – 2003 Iglesias
	Baja	Descentralizado	Baja	Córdoba 1999 – 2003 Dela Sota

identifico los criterios propuestos para distribuir los beneficios de cada área de política a partir de las estrategias explicitadas en el plan de desarrollo y de las respuestas a preguntas específicas por parte de los políticos y funcionarios.

Para codificar los criterios distributivos propuestos en los planes de gobierno utilizo las reglas especificadas en la sección anterior. Por ejemplo, el Plan Estatal de Desarrollo propuesto por el gobernador de Jalisco Francisco Ramírez Acuña (2000-2005) establece el siguiente criterio para la distribución de la política de vivienda: “promover el acceso a la vivienda especialmente a los hogares de escasos recursos” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2000). Este criterio fue codificado como *necesidad* y con el peso total de 1, ya que es el único criterio propuesto por esta administración para esta área de política.

En Argentina, los gobernadores no producen un documento que presente su plan de gobierno. Para identificar los criterios distributivos para la oferta de bienes públicos locales propuestos por cada administración, las fuentes son respuestas a preguntas específicas en entrevistas con gobernadores, ex gobernadores y altos funcionarios. En estas entrevistas, la pregunta para identificar los criterios de distribución propuestos fue específicamente: “Durante su administración (o la administración del gobernador G), ¿qué criterio de distribución se utilizó para la asignación de los servicios (de agua, vivienda, electricidad, educación, salud, etcétera)?”

”1. Igualdad: servicios disponibles para toda la ciudadanía en la provincia;

”2. Necesidad: servicios focalizados en los ciudadanos más pobres de la provincia;

”3. Eficiencia económica: servicios focalizados en los ciudadanos o regiones más productivos de la provincia”.

En respuesta a la pregunta sobre los criterios de distribución propuestos para la asignación de viviendas, el ex gobernador de la provincia de Corrientes Raúl Romero Feris, por ejemplo, ofreció la siguiente respuesta: “En vivienda, nosotros nos centramos en el sector más sensible, en los más necesitados, los pobres”. El criterio de distribución de los beneficios de vivienda para esta administración fue codificado como *necesidad*. En materia de educación, este mismo ex gobernador expresó: “Nuestra prioridad fueron los sectores más necesitados. Tuve una política agresiva en materia de educación. Privilegiamos la educación pública, sin dejar de tener en cuenta la educación privada dándole incentivos para que se

desarrolle”. En este caso, los criterios propuestos por la administración para la distribución de servicios educativos fueron *necesidad e igualdad pura*.

Una vez identificados los criterios propuestos por cada administración, estimo la distribución geográfica de cada indicador y le asigno el peso correspondiente al programa de gobierno.

La distribución observada de bienes públicos locales en los casos seleccionados

La distribución observada de bienes públicos locales mide la asignación de recursos por región en cada una de las áreas de política consideradas. Sólo se incluye el gasto de gobierno intermedio, estado o provincia, en estas áreas. En México, la información sobre el gasto en bienes públicos locales se tomó de los anexos estadísticos de los informes anuales de gobierno de las administraciones estatales, que ofrecen información detallada sobre las acciones de gobierno. En Argentina, la información sobre las acciones de gobierno no se publica en documentos regulares. Por esta razón, los datos fueron obtenidos en respuesta a solicitudes expresamente realizadas en los ministerios o secretarías responsables de cada área de política. Ninguna de las fuentes utilizadas reporta el gasto en cada área de política agregado al nivel necesario para este estudio —regiones o departamentos— sino de manera agregada (gasto anual estatal o provincial por área de política) o desagregada (inversión obra por obra por año, por región). Para calcular la distribución geográfica observada se sumaron los montos invertidos en cada obra en cada área de política en cada región para obtener el agregado regional o departamental por año.

VENTAJAS DEL ÍNDICE DE GASTO PARTICULARISTA EN BIENES PÚBLICOS LOCALES

El índice de gasto particularista propuesto en este artículo tiene tres ventajas sobre las medidas alternativas. En primer lugar, a diferencia de las medidas basadas en las posibilidades de exclusión, este índice mide el particularismo en la oferta de políticas cuyos beneficiarios pueden ser tanto individuos como comunidades. En segundo lugar, el índice propuesto separa la medición del gasto particularista de su explicación y por ello permite encontrar explicaciones apoyadas en motivaciones políticas

para el gasto particularista, así como también para el gasto programático del gobierno. Por último, esta medida del gasto particularista es sensible a la variación entre programas de gobierno que se adhieren a distintos criterios de distribución y que priorizan grupos de ciudadanos. Por esta última razón, el índice evita los riesgos de sobreestimar o subestimar los niveles de gasto particularista y programático.

Al ponderar el gasto con respecto a los criterios propuestos por la administración, el índice de desviación reconoce la variación en las prioridades de política pública entre programas de gobierno y así evita la sobreestimación (o subestimación) del particularismo, que podría resultar de la evaluación del gasto a partir de estándares externos.

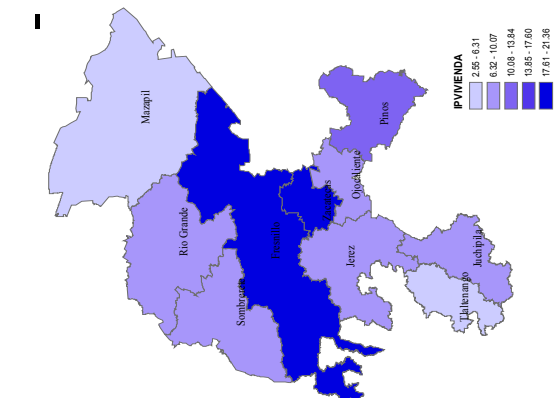
En esta sección ofrezco evidencia para ilustrar esta tercera fuente de ventajas del índice de particularismo. Para ello procedo como sigue. Primero analizo un ejemplo concreto, la oferta de vivienda en Zacatecas en el año 2001: describo las discrepancias entre distribuciones programáticas basadas en distintos criterios de distribución; presento la distribución programática de la administración del gobernador Monreal (1998-2004) y la desviación en la oferta de vivienda en el año 2001 a través de las regiones del estado, y muestro la sobreestimación y la subestimación del gasto particularista cuando es evaluado desde criterios normativos externos. En segundo lugar, muestro de manera más sistemática —y para todos los casos incluidos en este trabajo— cómo la evaluación del gasto con distintos estándares normativos de política pública produce medidas de particularismo que difieren entre ellas.

Los mapas 1, 2 y 3 representan las distribuciones geográficas programáticas de los beneficios de la política de vivienda en el estado de Zacatecas de acuerdo con los tres criterios de distribución considerados en este trabajo: *igualdad pura*, *necesidad* y *eficiencia económica*. Los mapas indican qué porcentaje del total del gasto en vivienda debe ser asignado a cada región.

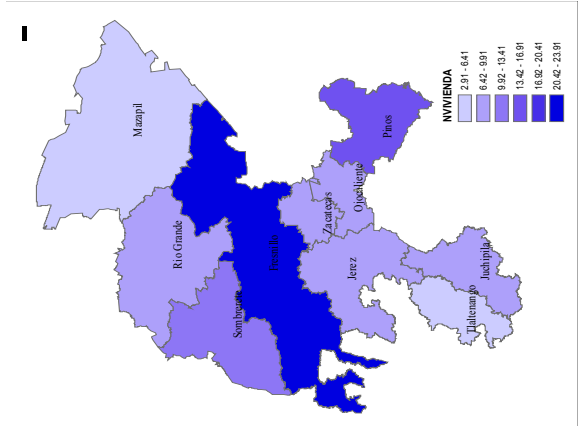
Si el criterio de distribución es *igualdad pura*, de acuerdo con su población, las regiones que más recursos deberían recibir son Fresnillo y Zacatecas, seguidas de la región de Pinos (mapa 1). Fresnillo, Zacatecas y Pinos tienen el 21%, el 19% y el 12% de la población del estado, respectivamente. Si, en cambio, el criterio privilegiado es *necesidad*, la región por priorizar es Fresnillo, seguida de Pinos y Sombrerete (mapa 2). Según este criterio, a Fresnillo le correspondería el 24% de los recursos, a Pinos el 16% y a Sombrerete el 11%. Por último, si el criterio propuesto fuera *eficiencia económica*, las regiones prioritarias en la distribución programá-

MAPAS: DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA DE VIVIENDA SEGÚN DIFERENTES CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN. ZACATECAS

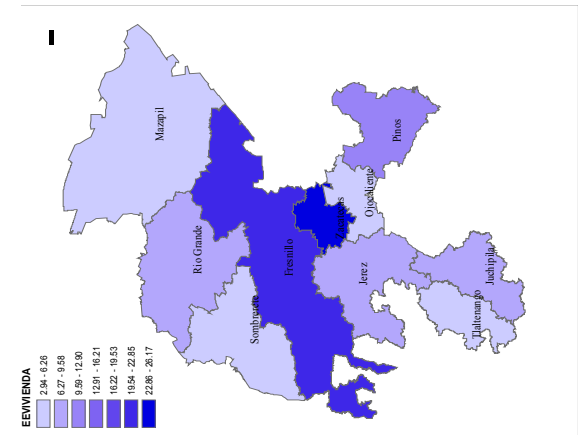
Mapa 1: Distribución Programática según Criterio de Igualdad Pura (hipotética)



Mapa 2: Distribución Programática según Criterio de Necesidad (Administración 1998-2004)



Mapa 3: Distribución Programática según Criterio de Eficiencia Económica (hipotética)



Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI, 2007, y shapefile del estado de Zacatecas, www.diva-gis.org.

tica serían Zacatecas primero y en segundo término Fresnillo (mapa 3). Diferentes criterios de distribución prescriben distribuciones de recursos que privilegian y relegan diferentes regiones según su población, sus necesidades o el dinamismo de su economía.

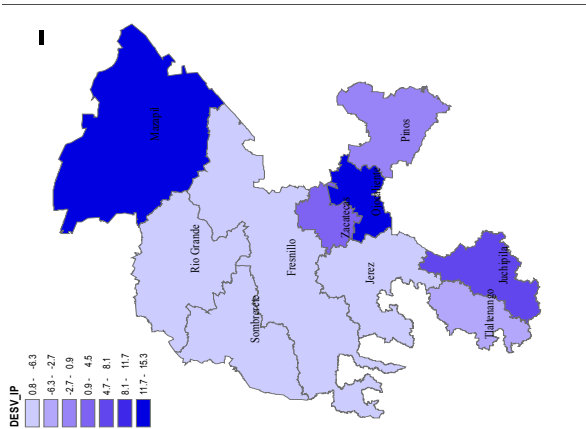
Para la distribución de los beneficios de la política de vivienda, el gobierno de Zacatecas entre 1998 y 2004 propone en su Plan Estatal de Desarrollo el criterio de *necesidad* (Gobierno del Estado de Zacatecas, 1998). El mapa 2 muestra la distribución programática de esta administración e indica que la región por privilegiar según la distribución geográfica de las necesidades de vivienda es Fresnillo, seguida de Pinos y Sombrerete. En Fresnillo se concentra el 23% de las viviendas deficitarias en el estado, en Pinos el 16% y en Sombrerete el 11%.

Pasemos ahora a ver cómo fueron asignados los beneficios de vivienda en el año 2001, cuáles fueron las regiones favorecidas y cuáles las perjudicadas con respecto a la distribución programática de la administración. En el mapa 5, el índice de desviación en la oferta de vivienda en el año 2001 refleja que el gasto particularista de vivienda se concentró en las regiones de Zacatecas, Ojocaliente y Mazapil. Las tres regiones recibieron 14 puntos porcentuales por encima del porcentaje que les correspondía. Como contraparte, las regiones más perjudicadas en ese año en materia de vivienda fueron Fresnillo, Sombrerete y Río Grande. Cada una de estas regiones recibió entre 12 y 10 puntos porcentuales menos de los beneficios que les correspondían.

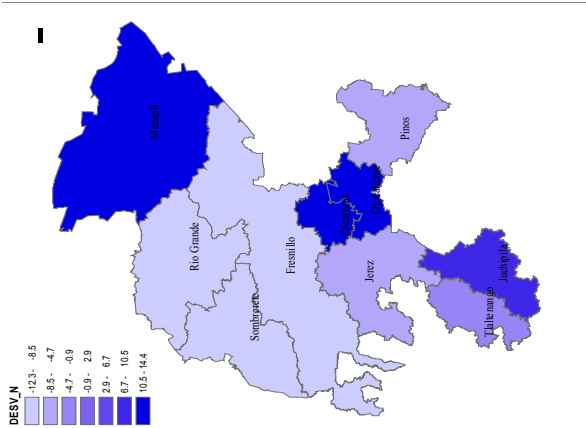
Cuando medimos el gasto particularista de una administración con referencia a criterios distributivos externos, y no consideramos sus propios criterios normativos, corremos el riesgo de sobreestimar o subestimar la manipulación del gasto. Si en lugar de medir la desviación con respecto al criterio de necesidad lo hacemos considerando la distribución de la población (*igualdad pura*), la región de Zacatecas habría dejado de ser uno de los focos privilegiados del gasto particularista: la sobreoferta de beneficios pasa de 14 puntos porcentuales a sólo 3 puntos porcentuales de exceso por sobre la fracción que le correspondería (mapa 4). Y si se mide el particularismo con respecto al criterio de eficiencia económica, la región de Zacatecas habría recibido menos beneficios de los que le corresponderían según su participación en la economía del estado. La oferta de recursos de vivienda en el año 2001 habría sido menor a la prescrita por el programa según eficiencia económica en 3 puntos porcentuales (mapa 6).

MAPAS: DESVIACIÓN PARTICULARISTA MEDIDA SEGÚN DIFERENTES CRITERIOS DISTRIBUTIVOS

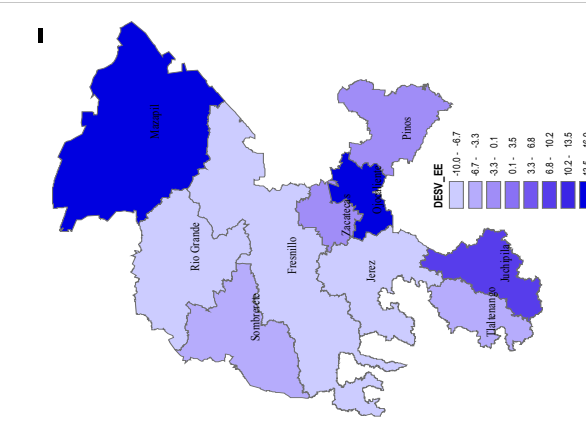
Mapa 4: Desviación respecto de Criterio de Igualdad Para 2001 (hipotética)



Mapa 5: Desviación respecto de Criterio de Necesidad 2001 (Administración 1998-2004)



Mapa 6: Desviación respecto de Criterio de Eficiencia Económica (hipotética)



Fuentes: Elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2001, 2002, y shapefile del estado de Zacatecas, www.diva-gis.org.

Para analizar de manera más sistemática los posibles efectos de estándares normativos externos sobre la medición del particularismo, realizo unos análisis de correlación entre las tres variables de política pública utilizadas usualmente en la literatura sobre el gasto del gobierno y la oferta observada de cada uno de los bienes públicos locales por parte de las administraciones incluidas en este trabajo.

Estos análisis comparan medidas de particularismo hipotéticas —según criterios distributivos alternativos— con la medida del particularismo propuesta por cada administración para cada área de política y muestran que los coeficientes de correlación no son iguales, pueden ser mayores o menores. Las variables de política pública seleccionadas para evaluar el particularismo en el gasto del gobierno tienen consecuencias para su estimación. Si aquéllas son seleccionadas de manera arbitraria, corremos el riesgo de subestimar o sobreestimar el particularismo.

Las tablas 3 y 4 presentan los análisis de correlación de los tres indicadores de criterios de distribución de política pública (igualdad, necesidad y eficiencia económica) y la distribución observada en cada área de política. Los coeficientes estimados fueron agrupados en tres grupos de hileras según el criterio distributivo propuesto por las administraciones para la asignación de beneficios en cada área de política. Las unidades de observación son las regiones según la clasificación del Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) de cada uno de los cuatro estados en México y los departamentos en los que están organizadas administrativamente las provincias argentinas.

Las filas sombreadas corresponden a las correlaciones entre la distribución observada y el criterio de distribución declarado por las administraciones para cada área de política, y las otras dos hileras a las correlaciones entre la distribución observada y los dos criterios alternativos. Por ejemplo, en las primeras tres hileras se presentan los coeficientes de correlación entre los indicadores para cada uno de los criterios de política pública —igualdad, necesidad y eficiencia económica— con la distribución observada del gasto en cada área de política para las administraciones que han propuesto la distribución de beneficios de acuerdo con el criterio de igualdad en su programa de gobierno.

La primera fila presenta el coeficiente de correlación del tamaño de la población —indicador del criterio de igualdad— y la distribución observada de beneficios en cada una de las áreas de política pública (vivienda, electricidad, escuelas, hospitales, agua y caminos). En las siguientes dos filas se presentan los coeficientes de correlación de la distribución obser-

vada del gasto con los indicadores de los otros dos criterios, necesidad y eficiencia económica.

Si comparamos los coeficientes de la primera hilera —que reflejan el ajuste del criterio adoptado por las administraciones y la asignación efectiva del gasto— con los resultados de las otras dos hileras, en casi todos los casos son diferentes. Por ejemplo, en la primera columna de la tabla 3, los tres coeficientes de correlación estimados para las administraciones cuyo criterio de distribución programático es la necesidad, donde se concentran la mayoría de los casos ($N = 843$), miden la relación entre los indicadores de política pública, población, necesidad de vivienda y población económicamente activa con la distribución observada de beneficios de vivienda. El coeficiente de correlación correspondiente al criterio de necesidad, de .38, es menor que el correspondiente a los criterios de igualdad (.47) y de eficiencia económica (.50). Es decir, estas administraciones proponen distribuir los beneficios de vivienda de acuerdo con las necesidades de la población, pero en la distribución efectiva de los beneficios estarían privilegiando a las regiones más productivas o más pobladas. Si un observador externo evaluara el particularismo de estas administraciones teniendo como estándar normativo de la oferta de vivienda el criterio de igualdad, debido a la alta correlación entre el tamaño de la población y el gasto observado podría obtener una medida de particularismo menor que la resultante de evaluar las administraciones con sus propios criterios.

Entre los casos argentinos encontramos resultados similares. Por ejemplo, en la primera columna de la tabla 4, los tres coeficientes miden la correlación entre los tres indicadores de política pública y la distribución observada de beneficios de vivienda en administraciones cuyo criterio distributivo programático es *necesidad*, que concentra la totalidad de los casos. El coeficiente correspondiente a población, de .82, y la población económicamente activa, de .83, son mayores que el correspondiente al indicador de necesidad (.75), que regularía la distribución programática en todos estos casos. Al igual que en los casos mexicanos, en el área de la política de vivienda, las administraciones que proponen la distribución de los beneficios de esta política de acuerdo con las necesidades de la población se desvían de su programa y asignan los recursos privilegiando las regiones más productivas y más pobladas. De forma tal que si la oferta de vivienda fuera evaluada considerando los criterios alternativos de igualdad o eficiencia, podríamos subestimar el nivel de particularismo de estos gobernantes. En resumen, los criterios de política pública que se

TABLA 3
CORRELACIONES ENTRE INDICADORES DE POLÍTICA PÚBLICA Y LA DISTRIBUCIÓN OBSERVADA EN BIENES PÚBLICOS
LOCALES. CASOS MEXICANOS

<i>Criterio Distribución Programática</i>	<i>Variables de Política Pública</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Hospitales</i>	<i>Agua</i>	<i>Caminos</i>
Igualdad	Población	.48****	N/A	.70****	.49****	.57****	.34****
	Necesidad	.60****	N/A	.60****	.22*	.67****	.44****
	PEA	.45****	N/A	.72****	.60****	.54****	.31****
Necesidad	N	160	0	543	60	173	272
	Población	.47****	.19****	.69****	.43****	.60****	.15**
	Necesidad	.38****	.30****	.58****	.36****	.49****	.30****
Eficiencia	PEA	.50****	.17****	.73****	.46****	.61****	.12*
	N	483	455	443	543	418	206
	Población	.34**	.42	N/A	N/A	.45****	.26****
	Necesidad	.06	.51	N/A	N/A	.28****	.40****
	PEA	.42****	.37	N/A	N/A	.46****	.24****
	N	50	50	0	0	222	403

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

TABLA 4
CORRELACIONES ENTRE INDICADORES DE POLÍTICA PÚBLICA Y LA DISTRIBUCIÓN OBSERVADA EN BIENES PÚBLICOS
LOCALES, CASOS ARGENTINOS

<i>Criterio Distribución Programática</i>	<i>Variables de Política Pública</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Electricidad</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Hospitales</i>	<i>Agua</i>	<i>Caminos</i>
Igualdad	Población	N/A	.42****	.79****	.85****	.52****	.19**
	Necesidad	N/A	.22****	.72****	.81****	.35****	.26****
	PEA	N/A	.42****	.79****	.86****	.52****	.18**
Necesidad	N	0	.230	424	72	96	196
	Población	.82****	N/A	.73****	.64****	.88****	.00
	Necesidad	.75****	N/A	.66****	.63****	.21	.01
Eficiencia	PEA	.83****	N/A	.74****	.64****	.89****	.01
		544	0	220	446	148	120
	Población	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Necesidad	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	PEA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	N	0	0	0	0	0	0

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

contemplan en la evaluación del particularismo en el gasto afectan su estimación, y si son seleccionados arbitrariamente las medias corren el riesgo de estar sesgadas.

CONCLUSIÓN

Este trabajo propone una medida del gasto particularista en bienes públicos locales. El gasto particularista del gobierno se opone al gasto programático; resulta de decisiones que se desvían de reglas basadas en alguna concepción de lo público. Las estrategias de medida del gasto particularista existentes se adhieren a esta definición del concepto, pero se apartan de ella en la operacionalización. En la literatura sobre el gasto particularista existen dos estrategias de medida establecidas. La primera perspectiva clasifica los beneficios de política como particularistas cuando admiten la posibilidad de exclusión. Esta medida no ofrece un criterio inequívoco para determinar el particularismo. La segunda opción define beneficios de política como particularistas si son explicados por variables políticas o partidistas. Esta concepción del particularismo evalúa el gasto desde estándares normativos externos y no reconoce la posibilidad de motivaciones políticas para el gasto programático.

Este artículo desarrolla una medida del gasto particularista, un índice de desviación específicamente aplicado al caso de los bienes públicos locales, que supera las limitaciones de las medidas existentes. El índice mide el particularismo como desviación de las asignaciones de gasto efectivamente realizadas, la distribución observada, con respecto a las asignaciones prescriptas por los criterios del programa de gobierno de la administración bajo análisis, la distribución programática. El trabajo diseña un procedimiento para estimar las distribuciones programática y observada, propone indicadores para identificar los criterios distributivos sugeridos en los programas de gobierno de las administraciones responsables de la oferta de servicios básicos, y otro conjunto de indicadores para estimar la distribución programática de acuerdo con esos criterios distributivos del gobierno.

El índice propuesto tiene tres ventajas. En primer lugar, puede ser utilizado para medir el particularismo en el gasto, independientemente del alcance de las políticas analizadas. En segundo lugar, el índice separa la medición del gasto particularista de su explicación y así permite poner a prueba hipótesis basadas en motivaciones políticas para el gasto par-

particularista tanto como para el gasto programático. Por último, el índice reconoce la variación entre programas de gobierno. Esta medida tiene, sin embargo, una importante limitación: sólo puede medir el particularismo en el gasto público allí donde existe un programa de gobierno explícito.

Finalmente, aplico el índice a la oferta de bienes públicos locales por parte de administraciones estatales y provinciales seleccionadas en México y Argentina e ilustro las ventajas que el índice de desviación ofrece con respecto a las medidas alternativas: es sensible a la variación en criterios distributivos y no establece estándares que podrían sobreestimar o subestimar el particularismo en el gasto o los efectos de las variables de política pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, R. Michael, y Jason L. Saving (1997). "Congressional committees and the political economy of federal outlays". *Public Choice* 92 (julio): 55-73.
- BALLA, Steven J., Eric D. Lawrence, Forrest Maltzman y Lee Sigelman (2002). "Partisanship, blame avoidance, and the distribution of legislative pork". *American Journal of Political Science* 46 (julio): 515-525.
- BARON, David P. (1990). "Distributive politics and the persistence of Amtrak". *Journal of Politics* 52 (agosto): 883-913.
- BARON, David P., y John Ferejohn (1987). "Bargaining and agenda formation in legislatures". *American Economic Review* 77 (mayo): 303-309.
- BLANCHARD, Olivier, y Andrei Schleifer (2001). "Federalism with and without political centralization: China versus Russia". *Imf Staff Papers* 48: 171-179.
- BRIGHOUSE, Harry (1995). "In defense of educational equality". *Journal of Philosophy of Education* 29 (noviembre): 415-420.
- CASE, Anne (2001). "Election goals and income redistribution: Recent evidence from Albania". *European Economic Review* 45 (marzo): 405-423.
- CONYBEARE, John A.C. (2007). "Efficiency, entitlements and deservingness: Perspectives on international distributive justice". *Review of International Political Economy* 14 (agosto): 389-411.

- COSTA-I-FONT, Joan, Eduardo Rodríguez-Oreggia y Dario Lunapla (2003). "Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico". *Public Choice* 116 (julio): 185-204.
- COX, Gary W., y Matthew D. McCubbins (1986). "Electoral politics as a redistributive game". *Journal of Politics* 48 (mayo): 370-389.
- CRISP, Brian, y Rachel E. Ingall (2002). "Institutional ingeneering and the nature of representation: Mapping the effects of electoral reform in Colombia". *American Journal of Political Science* 46 (octubre): 733-748.
- CHHIBBER, Pradeep, e Irfan Nooruddin (2004). "Do party systems count? The number of parties and government performance in the Indian States". *Comparative Political Studies* 37 (marzo): 152-187.
- DAHLBERG, Matz, y Eva Johansson (2002). "On the vote-purchasing behavior of incumbent governments". *American Political Science Review* 96 (marzo): 27-40.
- DIXIT, Avishai, y John Londregan (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics". *Journal of Politics* 58 (noviembre): 1132-1155.
- DWORKIN, Ronald (1981). "What is equality? Part 2: Equality of resources". *Philosophy and Public Affairs* 10 (otoño): 283-345.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC) (2000). *Social Panorama of Latin America, 1999-2000*. Santiago de Chile: ECLAC.
- ELSTER, Jon (1989). *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ELSTER, Jon (1992). *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- ESTÉVEZ, Federico, Beatriz Magaloni y Alberto Diaz-Cayeros (2002). "A portfolio diversification model of electoral investment". Ponencia presentada en el Encuentro Frontiers in Latin American Political Economy Conference, Stanford.
- FENWICK, Tracy Beck (2009). "Avoiding governors: The success of Bolsa Familia". *Latin American Research Review* 44 (enero): 102-131.

- FEREJOHN, John A. (1974) *Pork-Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-68*. Stanford: Stanford University Press.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO (2000). *Plan Estatal de Desarrollo 2000-2006*. Guadalajara, Jalisco.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS (1998). *Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004*.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS (2001). *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. Zacatecas: Gobierno del Estado de Zacatecas.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS (2002). *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. Zacatecas: Gobierno del Estado de Zacatecas.
- GOLDEN, Miriam A., y Lucio Picci (2008). "Pork-barrel politics in postwar Italy, 1953-94". *American Journal of Political Science* 52 (abril): 268-289.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, Alberto Diaz-Cayeros y Rafael Gamboa González (2002). "Determinants and consequences of bailing out states in Mexico". *Eastern Economic Journal* 3 (verano): 365-380.
- HOLCOMBE, Randall G., y Asghar Zardkoohi. "The determinants of federal grants" (1981). *Southern Economic Journal* 48 (octubre): 393-399.
- HUNTER, Wendy, y Timothy Power (2007). "Rewarding Lula: Executive power, social policy and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics and Society* 49 (Primavera): 1-30.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) [en línea]. <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad>.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB) (1997). *Latin America After a Decade of Reforms*. Washington: IPES-IADB.
- KEEFER, Philip (2007). "Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies". *American Journal of Political Science* 51 (octubre): 804-821.
- KITSCHOLT, Herbert (2000). "Linkages between citizens and politicians in democratic polities". *Comparative Political Studies* 33 (agosto-septiembre): 845-879.
- KITSCHOLT, Herbert, y Steven I. Wilkinson (2007). "Citizen-politician linkages: An introduction". En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of*

- Democratic Accountability and Political Competition*, compilado por Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson, 1-49. Nueva York: Cambridge University Press.
- KWOK, Rebecca, y Anthony Yeh (2004). "The use of modal accessibility gap as an indicator for sustainable transport development". *Environment and Planning* 36 (mayo): 921-936.
- LEE, Frances E. (2003). "Geographic politics in the U.S. House of Representatives: Coalition building and distribution of benefits". *American Journal of Political Science* 47 (octubre): 714-728.
- LEMARCHAND, René (1972). "Political clientelism and ethnicity in tropical Africa. Competing solidarities in nation building". *American Political Science Review* 66 (marzo): 68-90.
- LINDBECK, Assar, y Jörgen Weibull (1987). "Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition". *Public Choice* 52 (3): 273.
- LOWI, Theodore J. (1964). "American business, public policy, case studies, and political theory". *World Politics* 16 (julio): 677-715.
- MAGALONI, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros y Federico Estévez (2007). "Clientelism and portfolio diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico". En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, compilado por Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson, 182-205. Nueva York: Cambridge University Press.
- MAYHEW, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- MCCUBBINS, Mathew D., y Frances Rosenbluth (1995). "Party provision for personal politics: Dividing the vote in Japan". En *Structure and Policy in Japan and the United States*, compilada por Peter F. Cowhey y Mathew D. McCubbins, 35-55. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCNUTT, Patrick (1999). "Public Goods & Club Goods". En *Encyclopedia of Law and Economics*, compilada por Boudewijn Bouckaert y Gerrit deGeest. Reino Unido/Bélgica: Edward Elgar Publishers/University of Ghent.

- MILESI-FERRETTI, Gian Maria, Roberto Perotti y Massimo Rostagno (2002). "Electoral systems and public spending". *Quarterly Journal of Economics* 117 (mayo): 609-657.
- NAZARENO, Marcelo, Susan Stokes y Valeria Brusco (2006). "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina". *Desarrollo Económico* 46 (abril-junio): 63-88.
- NORMAN, Richard (1995). "No end to equality". *Journal of Philosophy of Education* 29 (noviembre): 421-431.
- NORMAN, Richard (2001). "Criteria of justice: Desert, needs, and equality". *Res Publica* 7 (mayo): 115-136.
- O'DONNELL, Guillermo (1996). *Another Institutionalization. Latin America and Elsewhere*. Working Paper # 222. Kellogg Institute for International Studies/University of Notre Dame.
- PARFIT, Derek (1997). "Equality and priority". *Ratio* (new series) 10 (diciembre): 202-221.
- PÉREZ YARAHUÁN, Gabriela (2010). "Accountability institutions and political bias in federal social programs in Mexico, 2000-2006". Ponencia presentada en el Encuentro Conference on Redistribution, Public Goods Political Market Failure. Yale University, New Haven, 9-10 de abril.
- REMMER, Karen L., y Erik Wibbels (2000). "The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina". *Comparative Political Studies* 33: 419-451.
- RODRÍGUEZ, Victoria E. (1998). "Opening the electoral space in Mexico: The rise of the opposition at the state and local levels". En *Urban Elections in Democratic Latin America*, compilado por Henry A. Dietz y Gil Shidlo, 163-197. Wilmington: SR Books.
- RONIGER, Louis (2004). "Political clientelism, democracy, and market economy". *Comparative Politics* 36 (abril): 353-375.
- SAMUELSON, Paul A. (1954). "The pure theory of public expenditure". *The Review of Economics and Statistics* 36 (noviembre): 387-389.
- SAMUELSON, Paul, y William D. Nordhaus (2001). *Economics*. Nueva York: McGraw Hill.

- SARKER, Mohsin J., Akinori Morimoto, Hirotaka Koike y Akio Ono (2002). "Impact of transportation infrastructure development on modal choice". *Journal of Urban Planning and Development* 128 (junio): 59-78.
- SCHADY, Norbert R. (2000). "The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95". *American Political Science Review* 94 (junio): 289-304.
- SCOTT, James (1969). "Corruption, machine politics, and political change". *American Political Science Review* 63 (diciembre): 1142-1158.
- SCOTT, James (1972). "Patron-client politics and political change in Southeast Asia". *American Political Science Review* 66 (marzo): 91-113.
- SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS [en línea]. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Argentina, <http://www.obraspublicas.gov.ar/> [Consulta: 2011].
- TIEBOUT, Charles M. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (octubre): 416-424.
- WEINGAST, Barry R. (1994). "Reflections on distributive politics and universalism". *Political Research Quarterly* 47 (junio): 319-327.
- ZUCCO, Cesar (2008). "The president's 'New' Constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential election". *Journal of Latin American Studies* 40: 29-49.
- ZUCCO, Cesar (2011). *Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies*. Princeton: Woodrow Wilson School-Princeton University, 2011.

Recibido: 12 de julio de 2011
Aceptado: 13 de abril de 2012