

Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos*

EMILIA SIMISON

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

emilia.simison@mail.utdt.edu

El objetivo del artículo es identificar las variables que explican la distribución intergubernamental de transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. Para ello se contrastan hipótesis derivadas de tres conjuntos de respuestas identificados en la literatura —consideraciones de equidad, características estructurales de las unidades subnacionales que afectan su poder de negociación y el comportamiento estratégico del gobierno nacional respecto de los gobiernos provinciales— con información de Argentina en el período 2002-2011. La relevancia del caso deriva de las particularidades del federalismo fiscal, la importante variación en los montos recibidos por las provincias y en el modo en que las características del período afectan los incentivos de los actores políticos. Así, se estudian las transferencias discrecionales en conjunto en un período aún no sistemáticamente estudiado, y se encuentra que su distribución es principalmente explicada por las consideraciones estratégicas del gobierno nacional.

I. Introducción

La pregunta de la que parte el presente artículo es qué variables explican la distribución intergubernamental de transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos. En particular, el interés está puesto en las variables que permitirían explicar la distribución de transferencias discrecionales del Poder Ejecutivo Nacional hacia las provincias en la Argentina en un período (2002-2011)

* La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por Alejandro Bonvecchi, Nicolás Cherny, Germán Lodola, Nicolás Alberio, Milena Sesar; los asistentes al simposio “Federalismo y política subnacional. Perspectivas comparadas” en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP y un evaluador anónimo. Cualquier posible error u omisión es de exclusiva responsabilidad de la autora.

signado por dichas características. La relevancia del caso elegido deriva de tres fuentes principales: 1) ciertas características del sistema fiscal argentino; 2) el contexto político y fiscal del período bajo estudio; y 3) la forma en que la temática fue comúnmente estudiada.

Una de las principales características del federalismo fiscal argentino, que vuelve relevante el interrogante por la distribución de transferencias, es el significativo grado de desbalance vertical existente entre la recaudación impositiva, que es realizada mayoritariamente por el gobierno nacional, y el gasto, que realizan en casi un 50 por ciento los gobiernos subnacionales. Fruto de dicho desbalance, casi todas las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional (Tommasi et al., 2001; Gervasoni, 2010, 2011). De hecho, durante el período 2002-2011 sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cubrió más de la mitad de sus gastos con recursos propios, que en algunas provincias, incluso, significaron menos del 5 por ciento de los ingresos provinciales¹. Tal grado de desbalance vuelve a las provincias dependientes de las transferencias del gobierno nacional haciendo del dilema de los bienes comunes y el gasto provincial expansivo problemas recurrentes del federalismo argentino (Rodden, 2003; Remmer, 2007).

Otro motivo por el cual es relevante estudiar las transferencias en la Argentina, y especialmente las discrecionales, es la variación que se observa en los montos que el gobierno nacional asigna a las distintas provincias. Ésta se registra en términos absolutos y en su distribución per cápita, y no sólo en la comparación entre provincias, sino también al observar una misma provincia a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el año 2003, Buenos Aires recibió \$19,78 per cápita en concepto de transferencias discrecionales, mientras que Tierra del Fuego recibía más del doble (\$48,03). Aunque esta diferencia parece ser grande, Buenos Aires misma recibió en 2009 nueve veces más (\$179,67), superando ampliamente lo recibido por Tierra del Fuego en 2003, aunque no lo recibido por dicha provincia en el mismo año (\$809,96)². Además, la relevancia del estudio de la distribución de dichas transferencias se ve intensificada por la frecuencia con que la prensa y la oposición acusan al gobierno de utilizar su distribución con fines políticos³.

Por otro lado, el período de estudio se diferencia de etapas anteriores por presentar una mayor centralización fiscal, por un lado, y desnacionalización del sistema de partidos, por otro. Dado que la estructura de incentivos de una federación determina el comportamiento de los actores políticos y el desempeño del sistema (Ardanaz et al., 2014), es esperable que tales

¹ Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm).

² Ver apartado IV.1 para una descripción de la variable utilizada.

³ Ver por ejemplo: www.lanacion.com.ar/1579554-en-el-ano-electoral-crecio-casi-50-el-envio-de-fondos-a-las-provincias

cambios hayan modificado la estructura de incentivos y, con ello, el accionar de los actores políticos, incluyendo el modo en que se realiza la distribución de transferencias.

En lo que refiere al nivel de centralización fiscal, a diferencia de la década del noventa, caracterizada por un nivel relativamente bajo de centralización, que otorgaba importante autonomía a los gobernadores (Schwartz y Liuksila, 1997), durante la década de los 2000 los presidentes impulsaron cambios en las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera que aumentaron el nivel de centralización fiscal (Eaton y Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Lodola, 2011). Entre estos cambios se encuentran el pacto federal de febrero de 2002, por el cual se eliminó la garantía mensual de ingresos por coparticipación federal de impuestos para las provincias y el Estado nacional se hizo cargo de la deuda pública de las provincias, y la sanción de la ley de responsabilidad fiscal de 2004 que, junto con el retiro de las cuasimonedas, implicó una centralización de la política financiera y monetaria. Por otro lado, la recaudación se centró en impuestos de escasa o nula coparticipación con las provincias, lo que aumentó los recursos a disposición del gobierno nacional para realizar transferencias con niveles considerables de discrecionalidad y la importancia relativa de tales transferencias para las provincias. Principalmente, fue relevante el aumento de los impuestos a las exportaciones, que coincidió con altos precios internacionales de la soja y otras *commodities*. De esta manera, el gobierno nacional en la década de los 2000 se vio enfrentado con gobiernos subnacionales que dependieron en mayor medida de las transferencias intergubernamentales y contó con mayores recursos de los cuales podía hacer uso de manera discrecional.

En lo que respecta al nivel de nacionalización del sistema de partidos, según la clasificación de Jones y Mainwaring (2003), la Argentina, durante el período 1983-2001 contaba un sistema de partidos con un nivel alto de nacionalización, dominado por dos grandes fuerzas nacionales, el Partido Peronista o Justicialista y la Unión Cívica Radical. Sin embargo, con la emergencia, durante la década del noventa, de terceras fuerzas relevantes a nivel nacional, y principalmente como consecuencia de la crisis económica y política de 2001, se produce el resquebrajamiento de ese sistema bipartidista, acompañado por una creciente pérdida de legitimidad de los partidos. De esta manera, se observa un nuevo sistema, caracterizado por una mayor territorialización de la competencia política, un peronismo atravesado por conflictos internos, un radicalismo debilitado que intenta mantener espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos y un grupo de partidos relevantes con proyección estrictamente provincial. A su vez, estas tendencias fueron acompañadas por el fortalecimiento electoral e institucional

de los aparatos políticos locales y provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suarez-Cao, 2010). La importancia de dichos cambios para la distribución de transferencias radica en que han reducido la cohesión de los partidos políticos y el beneficio potencial que sus miembros obtienen al invertir en instituciones diseñadas para internalizar conflictos. En consecuencia, se ha visto limitada la efectividad de los partidos para la promoción y supervisión de las transacciones en la legislatura (Feierherd, 2012), su capacidad para aumentar la disciplina fiscal de los gobernadores (Rodden, 2006) y los incentivos para la cooperación entre copartidarios a través de los distintos niveles de gobierno y jurisdicciones (Weingast, 2014). Es esperable, entonces, que al contarse con partidos menos cohesionados y con mayores problemas de coordinación, se haya tornado más relevante la distribución de recursos como un modo de armar y sostener coaliciones de gobierno a lo largo del tiempo.

Por último, en relación con el modo de estudiar las transferencias, el artículo se diferencia de la mayoría de la bibliografía por dos razones. La primera es que analiza la asignación de transferencias en la Argentina en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos, que aún no ha sido sistemáticamente estudiado y en el que es dable suponer patrones de distribución distintos a los observados en períodos previos. La segunda razón es que analiza de manera conjunta la totalidad de las transferencias discrecionales y las separa de aquellas transferencias en las que el gobierno nacional tiene escasa o nula discrecionalidad. Dicha separación es relevante ya que es esperable que las transferencias que el gobierno nacional puede asignar a discreción se distribuyan con criterios diversos de los que determinan la distribución de las transferencias no discrecionales, y porque el valor que los actores políticos les asignan a las diversas transferencias se ve afectado por el nivel de discrecionalidad con que cuentan para su uso y distribución (Bonvecchi y Lodola, 2011). A su vez, estudiar el conjunto de las transferencias discrecionales en lugar de analizar sólo algunas de ellas permite evitar los problemas de agrupamiento y exhaustividad identificados por Bonvecchi y Lodola (2011), y explorar la posibilidad de que el gobierno nacional tenga una visión en conjunto de las transferencias que lleve a “compensar” con una transferencia en particular las desigualdades en la distribución de otras transferencias (Bonvecchi, 2005).

Lo que resta del artículo se organiza de la siguiente manera: en el apartado II se realiza una revisión de la literatura relevante para luego, en el apartado III, exponer el marco teórico y las hipótesis de trabajo. A su vez, el apartado IV detalla la propuesta metodológica, mientras que en el V se presentan los resultados del análisis empírico. Por último, el apartado VI incluye algunas conclusiones y comentarios finales.

II. Revisión de la literatura

La literatura sobre transferencias intergubernamentales y sus aplicaciones al caso argentino proponen distintas respuestas para explicar su distribución, que es posible agrupar en tres conjuntos, según se centren en: 1) consideraciones redistributivas; 2) el poder de negociación dado a las distintas provincias por sus características estructurales; o 3) la relación política entre los niveles de gobiernos.

El primer conjunto de respuestas se desprende de la teoría clásica del federalismo fiscal, de acuerdo con la cual uno de los usos asignados a las transferencias intergubernamentales es el logro de mayor equidad entre las unidades de una federación (ver por ejemplo Boadway y Flatters, 1982; Oates, 1999) y que es, de hecho, el rol que se les asigna en la Constitución Nacional Argentina⁴. Estudios sobre el caso argentino realizados en la década del noventa han contemplado esta posibilidad aunque no han encontrado resultados positivos (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995, 2001). De la misma manera, estudios más recientes sobre distribución de ATN o fondos para obra pública no encuentran apoyo empírico para la posibilidad de que la distribución esté guiada por la búsqueda de equidad económica y social (Schijman, 2005; Giraudy, 2006; González y Mamone, 2011); y trabajos que estudian la posibilidad de que las transferencias intergubernamentales colaboren con la convergencia económica de las provincias argentinas tampoco encuentran que éste sea el principal uso dado a aquellas (Grotz y Llach, 2013). Pese a estos resultados poco favorables, Cont, Porto y Juarros (2013) encuentran, al observar la evolución del producto bruto geográfico de las provincias, que las transferencias, conjuntamente con el gasto nacional directo, habrían tenido un rol levemente distributivo en el período 2003-2010 aunque adjudiquen mayor peso en dicho resultado al gasto nacional directo. De esta manera, se mantiene el interrogante por el rol que pudieran cumplir las consideraciones de equidad en la distribución de transferencias cuando se analizan solamente y en conjunto las transferencias discrecionales y en un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos.

Dentro del segundo grupo, las explicaciones argumentan que la distribución de transferencias discrecionales depende del poder de negociación de las unidades subnacionales, el cual sería afectado por ciertas características estructurales. Dos de las características mayormente analizadas son la autonomía fiscal de la subunidad y la diferencia de representación en el

⁴ El inciso 2 del artículo 75 establece que la distribución de los ingresos fiscales entre las provincias será “equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Poder Legislativo Nacional. Samuels y Mainwaring (2004), por ejemplo, sostienen que la autonomía fiscal de una unidad subnacional, al volverla menos dependiente de los recursos transferidos, aumenta su margen de negociación con el gobierno central permitiéndole obtener mayores transferencias.

Por otro lado, la sobrerrepresentación de ciertas unidades en el Poder Legislativo Nacional de los países federales ha sido identificada usualmente como un determinante de la mayor asignación de recursos hacia dichas unidades (ver por ejemplo, Atlas et al., 1995). Siguiendo dicha idea, Gibson y Calvo (2000) demuestran que la sobrerrepresentación de algunos distritos en las legislaturas de los países federales produce un desacople entre su poder político y su poder económico gracias al cual las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación tendrían un mayor poder político relativo aun cuando no sean más poderosas en términos económicos o demográficos. A su vez, Snyder y Samuels (2004) explican que, cuando algunos distritos tienen una población considerablemente menor que otros, si el número de sus legisladores no disminuye en igual medida, puede incluso aumentar su poder de negociación, ya que la cantidad y calidad de los intercambios favorables para la unidad en que el gobierno central debe involucrarse a fin de conseguir apoyo legislativo por parte de sus representantes tenderá a ser menor. A su vez, este efecto puede verse reforzado cuando los patrones de ambición de carrera progresivos hacia el nivel subnacional de los legisladores de provincias con baja magnitud de distrito —que, en la Argentina, coinciden con los sobrerrepresentados— generan incentivos hacia la negociación en pos de beneficios para sus distritos de proveniencia que les permitan ganar capital político para sus apuestas electorales futuras (Chasqueti y Micozzi, 2012).

Sin embargo, González y Mamone (2011) no encuentran resultados concluyentes cuando analizan la relación de la sobrerrepresentación con los fondos para obra pública, y Giraudy (2009), que analiza la distribución de recursos en años electorales, encuentra que, en algunas ocasiones, los presidentes optan por favorecer a las provincias menos sobrerrepresentadas, ya que se trata de aquellas provincias más pobladas y, por lo tanto, más relevantes en términos de votantes para las elecciones presidenciales. Además, la mayoría de los estudios sobre el caso argentino que encuentran un efecto favorable de dicha variable en la asignación de transferencias se concentran en los años noventa (Gordin, 2006a, 2006b, entre otros). Por lo tanto, es interesante observar qué resultados se obtienen al analizar la distribución de la totalidad de transferencias discrecionales durante la década de 2000.

Por último, un tercer grupo de explicaciones sostiene que la asignación de transferencias se ve influenciada por las relaciones políticas entre niveles

de gobierno. En este sentido, Cox y McCubbins (1986) encuentran que, dado que los políticos tienden a ser adversos al riesgo, preferirán invertir en el mantenimiento de sus coaliciones de apoyo existentes. De esta manera, la mayor parte de los recursos asignados por los presidentes se dirigirían a aquellas unidades gobernadas por el mismo partido o coalición. A su vez, Rodden (2006) observa que, en los países federales, las posibilidades de un candidato de ser electo o reelecto se ven afectadas no sólo por su propio desempeño sino también por las externalidades electorales derivadas del desempeño electoral y de gobierno de otros miembros de su partido o coalición, aun cuando sea en un nivel diferente de gobierno. En consecuencia, el gobierno nacional preferirá favorecer con mayores recursos, o con salvatajes en caso de falta de solvencia, a las unidades subnacionales cuyos gobernadores pertenezcan a su partido o coalición como un modo de aumentar las posibilidades de un buen desempeño del propio partido también en el ámbito subnacional. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la dependencia mutua de los miembros de un partido en las campañas y en la posibilidad de elección o reelección, al igual que la cooperación entre niveles de gobierno, variará con el nivel de integración de éste (Filippov et al., 2004).

Esta hipótesis se vuelve aún más relevante en el caso argentino, dado el rol primordial que cumplen los gobernadores en la política nacional. Esto se debe especialmente a que, en la Argentina, los gobernadores no sólo tienen atribuciones políticas y económicas considerables gracias a las cuales, por ejemplo, les es posible manejar la utilización de la mayor parte de los recursos transferidos por el gobierno nacional, sino que también cumplen un papel de peso en los procesos de selección de candidatos para el legislativo y en la misma producción legislativa (ver entre otros Eaton, 2002; Saiegh, 2004; Jones y Hwang, 2005; Cheibub et al., 2009; Lodola, 2009).

Asimismo, varios trabajos empíricos del caso argentino encuentran apoyo para esta explicación. Por ejemplo, al estudiar la distribución de ATN durante los años noventa, Schijman (2005) concluye que es la racionalidad política la que parece explicar su distribución, ya que los presidentes asignan la mayor parte de dichas transferencias con el objetivo de integrar o mantener a las autoridades subnacionales en su coalición de apoyo. A una conclusión similar llegan González y Mamone (2011), al encontrar que la asignación de obra pública en el período 1993-2009 favoreció a las provincias aliadas con el Poder Ejecutivo Nacional, y Bruetman et al. (2012), quienes observan que, en el período 1984-2010, cuando el presidente y el gobernador de una provincia pertenecieron al mismo partido se generó un efecto positivo sobre las transferencias discrecionales recibidas. No obstante, no es posible afirmar de manera concluyente la relevancia explicativa de la variable de alineación entre los niveles de gobierno para el período y el conjunto

de transferencias estudiadas por, al menos, dos motivos. En primer lugar, dado que el período pos 2001 tiene características que le son propias, es posible que la distribución de transferencias haya seguido otros patrones distintos a los seguidos en períodos anteriores. En segundo lugar, algunos estudios han encontrado hallazgos contrarios. Tal es el caso del análisis que realiza Gordin (2004) de la asignación de un conjunto de transferencias en el período 1973-1999, cuando los mayores montos de transferencias fueron dirigidos hacia las provincias gobernadas por la oposición⁵.

III. Marco teórico e hipótesis

De la revisión de la literatura realizada en el apartado anterior es posible deducir tres mecanismos causales que explicarían la desigual asignación de transferencias discrecionales a las distintas provincias argentinas, de los cuales se derivarán las hipótesis que se someterán a contrastación empírica en el apartado V. Según el primero de éstos, y en consonancia con las teorías clásicas del federalismo fiscal, el Poder Ejecutivo Nacional tendría, al momento de distribuir las transferencias discrecionales, objetivos redistributivos tendientes a lograr una mayor equidad entre las subunidades. Por lo tanto, aquellas provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirían mayores montos de transferencias discrecionales al entenderse las transferencias como una herramienta para disminuir las inequidades y favorecer el desarrollo de las provincias más atrasadas (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995, 2001).

H1: Las provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirán un monto mayor de transferencias discrecionales per cápita.

Según el segundo mecanismo, el monto de transferencias recibido dependería del poder de negociación de las distintas provincias *vis a vis* el gobierno nacional. Dicho poder de negociación estaría dado por: 1) una situación fiscal que le diera al gobierno provincial mayor poder de maniobra al disminuir su dependencia de los recursos transferidos por el gobierno nacional (Samuels y Mainwaring, 2004); o 2) la sobrerrepresentación de la provincia en el Poder Legislativo Nacional, que vuelve a los legisladores de dicha unidad más relevantes al momento de lograr la aprobación de legislación (Gibson y Calvo, 2000; Snyder y Samuels, 2004).

⁵ El conjunto de transferencias utilizado para el análisis incluye las siguientes: Fondo Nacional de Viviendas, Sistema de Coparticipación Vial, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, Regalías y ATN.

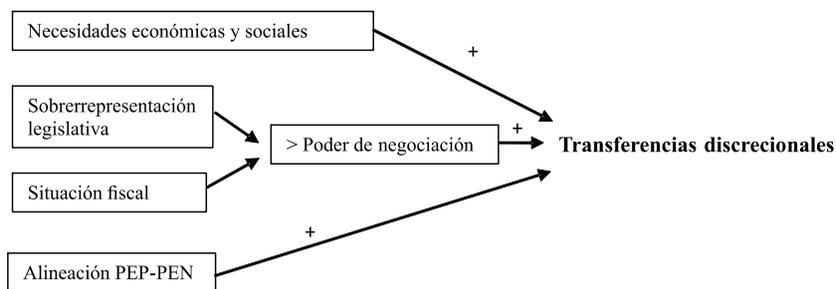
H2: Las provincias que con una mejor situación fiscal tengan un mayor margen de negociación podrán obtener mayores transferencias discrecionales per cápita.

H3: Las provincias que, dada su sobrerrepresentación en el Congreso Nacional, tienen un poder de negociación mayor recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias discrecionales per cápita.

Por último, según el tercer mecanismo causal, el Poder Ejecutivo Nacional tendería a favorecer con mayores transferencias a las unidades cuyos gobernadores estén alineados en términos políticos o partidarios (Cox y McCubbins, 1986; Larcinese et al., 2005; Rodden, 2006). La diferencia entre ambos tipos de alineación no es menor y se ha vuelto especialmente relevante en la Argentina en el período estudiado, durante el cual, la pertenencia a un mismo partido no aseguró una alineación política entre quienes gobernaron los distintos niveles de gobierno, al tiempo que la posibilidad de alineación política excedió la pertenencia partidaria, pudiendo presidentes peronistas encontrar aliados políticos provenientes de diversos partidos y, en especial, del principal partido opositor; la Unión Cívica Radical (ver, entre otros, Bonvecchi y Giraudy, 2007; Zelaznik, 2011). Por dicho motivo, en el análisis empírico se tendrán en cuenta ambos tipos de alineación.

H4: Las provincias cuyo Poder Ejecutivo esté alineado en términos políticos o partidarios con el Poder Ejecutivo Nacional recibirán un monto comparativamente mayor de transferencias discrecionales per cápita.

A continuación se presentan de forma gráfica los mecanismos causales que explicarían la asignación de transferencias intergubernamentales discrecionales:



IV. Propuesta metodológica

Las hipótesis propuestas se contrastarán utilizando métodos estadísticos e información sobre transferencias discrecionales como variable dependiente. Las unidades de análisis serán las provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2002 y 2011 (240 unidades provincia-año). Por tratarse de observaciones repetidas para un número relativamente grande de unidades seleccionadas de manera no aleatoria, los datos tienen una estructura de *time-series-cross-section* (TSCS), por lo que es de esperar la presencia de problemas tales como heterocedasticidad, autocorrelación entre las variables y estacionalidad, con lo cual se vuelve necesaria la utilización de estrategias de estimación que puedan lidiar con dichas problemáticas. Por ese motivo se propone la realización de regresiones multivariadas con errores estándar corregidos por panel y efectos fijos.

Se optó por utilizar errores estándar corregidos por panel (PCSE) aun cuando la estructura de la base cuenta con más casos que observaciones temporales ya que, aunque dicho método de estimación se utiliza típicamente cuando se cuenta con más observaciones temporales que casos (ver entre otros Beck, 2008), permite corregir de manera simultánea heterocedasticidad, autocorrelación de tipo uno dentro de los paneles, y autocorrelación contemporánea entre los paneles. Además, una serie de estudios metodológicos sostienen la validez de los resultados obtenidos con dicho modo de estimación cuando se cuenta con menos observaciones temporales que casos (ver entre otros Beck y Katz, 1995, 2011).

Por otro lado, dado que los posibles sesgos derivados de la heterogeneidad entre las unidades quedan sin corregir al utilizar PCSE (Wilson y Butler, 2007), se optó por incorporar efectos fijos por provincia tomando como categoría de referencia la provincia con el promedio anual de transferencias discrecionales per cápita más cercano a la media. La preferencia teórica por la utilización de efectos fijos deriva del carácter no aleatorio de la muestra propio de una estructura de datos de tipo TSCS (Beck, 2001; Wilson y Butler, 2007). Sin embargo, dado que su utilización puede traer complicaciones al estimar variables con escasa variación temporal—como la sobrerrepresentación o el nivel de autonomía fiscal de las provincias (Beck, 2001; Plümper et al., 2005)— se utilizará el test de Hausman para determinar si es recomendable, en cada caso, realizar la estimación con efectos aleatorios (Wooldridge, 2002)⁶. En caso de que así fuera, se reportarán ambos resultados.

⁶ Por cuestiones de espacio no se presentarán los resultados de estos análisis en el artículo pero están disponibles para quien desee solicitarlos.

IV.1. La variable dependiente

La variable dependiente a utilizar serán los montos de transferencias discrecionales per cápita⁷ recibidos por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según datos provistos por FIEL⁸ y elaborados con base en información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. El cálculo de dichos montos se realizó sumando para cada provincia-año las transferencias corrientes y las transferencias de capital reportadas en las ejecuciones presupuestarias provinciales y restando luego los montos de las transferencias automáticas a partir de las leyes vigentes. A continuación se presentan algunas estadísticas descriptivas de la variable (Tabla 1) y un gráfico que ilustra la evolución de los montos totales distribuidos en tal concepto en el período 2002-2011 (Gráfico 1).

Tabla 1
Estadísticas descriptivas (variable dependiente, per cápita)

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Transferencias discrecionales	240	323.9801	417.0659	17.44366	3184.672

Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL.

Al observar los montos per cápita recibidos por las distintas provincias en concepto de transferencias discrecionales, la provincia de Santa Cruz se identifica claramente como un *outlier*, ya que recibe anualmente montos muy superiores al promedio (ver Gráfico 2, donde se la compara con la provincia más cercana a dicho promedio). Por dicho motivo, se repetirán las estimaciones excluyendo dicha provincia para ver si ésta se comporta como una observación influyente sesgando los resultados encontrados. De encontrarse diferencias significativas se reportarán⁹.

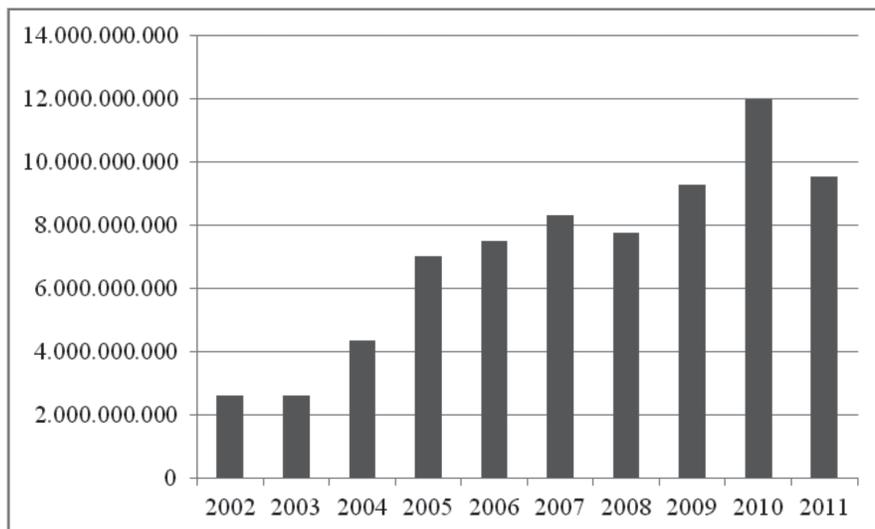
⁷ Para calcular las variables que se expresan en términos per cápita se utilizaron estimaciones anuales realizadas con base en datos de los censos nacionales de población.

⁸ Agradezco a Cynthia Moskovits por haberme facilitado dicha información.

⁹ Los resultados completos se excluyeron por cuestiones de espacio pero están disponibles para quien desee solicitarlos.

Gráfico 1

Evolución monto total de transferencias discrecionales distribuido



Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL.

IV. 2. Variables independientes

Los indicadores a utilizar para poner a prueba la hipótesis que indica que la distribución de transferencias respondería a consideraciones de equidad (H1) serán el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Porto y Sanguinetti, 1995; Schijman, 2005; González y Mamone, 2011) y el promedio anual de la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos de cada provincia¹⁰ (Giraudy, 2006), ambas según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (Indec)¹¹.

A su vez, para poner a prueba la hipótesis referente a la situación fiscal de la provincia (H2) se utilizarán la deuda provincial per cápita con el go-

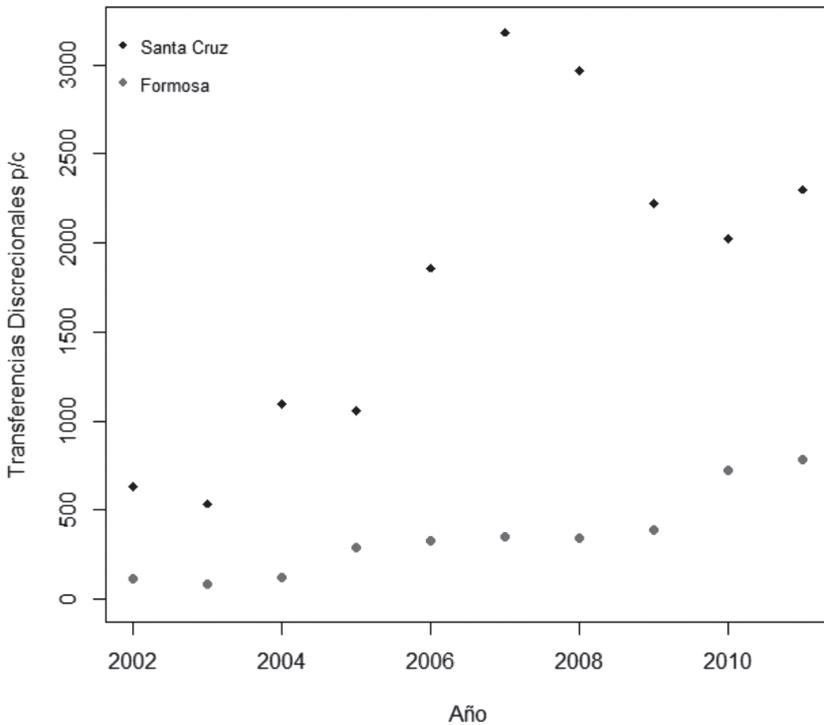
¹⁰ Los valores de las unidades provincia-año para los que no se disponen datos de tasa de desempleo en aglomerados urbanos fueron calculados con base en la varianza del promedio regional y los últimos datos disponibles.

¹¹ Si bien gran parte del período que abarca el análisis empírico es posterior a la intervención del Indec —lo cual puede despertar ciertas sospechas sobre su veracidad—, se utilizarán los datos de dicho organismo porque se trata de la única fuente de información sistemática para todas las provincias durante todo el período y porque, dado que lo más relevante para el análisis es la posición relativa de cada provincia respecto de las restantes, dichos datos resultan, pese a todo, válidos.

bierno nacional y la autonomía fiscal de la provincia según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. La autonomía fiscal se medirá como el porcentaje del gasto de la unidad que es cubierto por recursos propios (ingresos tributarios propios sobre gasto total) siguiendo la propuesta de Calvo y Murillo (2004) pero midiendo la autonomía en lugar de la dependencia.

Gráfico 2

Transferencias discrecionales per cápita anual, Santa Cruz y Formosa



Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL y a datos de población del Indec.

Para la hipótesis relativa a la sobrerrepresentación (H3) la variable independiente a utilizar será la sobrerrepresentación distrital (SRD) en la Cámara de Diputados. Siguiendo a Reynoso (2004), se medirá como la razón

entre los electores de la provincia¹² como porcentaje del total nacional de electores, y los diputados que la representan como porcentaje del total de diputados nacionales. No se utilizará la medida más usual en la bibliografía, que calcula la razón entre el porcentaje de población y el de diputados (entre otros Giraudy, 2006; Gordin, 2007), porque se considera que el cálculo con base en la cantidad de población electoral permite una mejor comparación entre provincias con distintas estructuras poblacionales. Esto es especialmente relevante dado que la muestra incluye unidades con población envejecida, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto con otras, como Jujuy, que cuentan con un porcentaje significativamente mayor de menores en su estructura demográfica. Asimismo, se utilizará como indicador la sobrerrepresentación en la Cámara baja ya que, además de tratarse de la cámara de representación poblacional donde, por lo tanto, no debería haber unidades sobrerrepresentadas, estudios previos han encontrado que la sobrerrepresentación en las cámaras bajas tiene más repercusión en las distorsiones regionales de transferencias federales que la de las cámaras altas (Gibson et al., 1999).

Por último, para poner a prueba la hipótesis de alineación política (H3) se utilizarán dos variables dicotómicas. La primera identifica la alineación política o no del gobernador de la unidad con el Poder Ejecutivo Nacional. La construcción de dicha variable de carácter anual se basó principalmente en la información que forma parte de la base de datos inédita sobre comportamiento legislativo realizada en el marco de los proyectos de investigación PICT “La formación de coaliciones de gobierno en sistemas federales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, y UBACyT “La influencia de los gobernadores en la formación de las coaliciones legislativas del presidente. El caso argentino (2000-2010)”. Dicha información se construyó a partir del análisis de diarios provinciales y nacionales¹³ de fechas cercanas a la elección del gobernador y de renovación de diputados nacionales en el cual se rastrearán indicios de la relación entre el gobierno provincial y nacional que permitieran concluir la existencia o no de alineación entre ambos¹⁴. Por ejemplo, se tuvo en cuenta si el presidente apoyó al gobernador en su campaña electoral, o a algún otro candidato; si hubo consenso o conflicto en el armado de las listas de diputados; si ambos apoyaron la misma lista o no y otras situaciones que pudieran dar indicios respecto de la relación de alineación.

¹² La información de electores se obtuvo del blog de Andy Tow (www.andytow.com/blog/).

¹³ Los diarios utilizados fueron: Clarín, La Nación, La Voz del Interior, El Litoral, El Argentino, El Ansaní, El Comercial, Los Andes, Misiones Online, La Palabra, Diario de Cuyo, El Diario de la República, La Gaceta, El Sol online, MDZ online y La Capital.

¹⁴ En el proceso de recolección de información trabajé junto con Nadia Arno y Jorge Mangonnet.

ción política entre ambos. Dicha información se complementó luego con un análisis temporalmente más extenso de los mismos diarios. La segunda variable dicotómica, en cambio, indica la alineación partidaria tomando el valor uno cuando el gobernador pertenece al mismo partido que el presidente¹⁵ y cero en el resto de los casos¹⁶.

A continuación (Tablas 2 y 3) se presentan estadísticas descriptivas de las variables independientes y un gráfico que indica el nivel de correlación entre ellas (Gráfico 3).

Tabla 2
Estadísticas descriptivas (variables independientes continuas)

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
NBI	240	13,2955	5,674318	3,433616	26,937
Desempleo	240	8,940198	4,702561	1,3	23
SRD	240	1,657723	1,164639	0,7144	7,2197
Autonomía fiscal	240	0,1968647	0,1596982	0,030734	0,961693
Deuda gobierno nacional	216 ¹⁷	0,1352986	0,3009659	0	2,321927

Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Andy Tow.

Tabla 3
Frecuencia relativa (variables independientes dicotómicas)

Variable	Observaciones	0	1
Alineación política	240	33,75	66,25
Copartidario	240	40	60

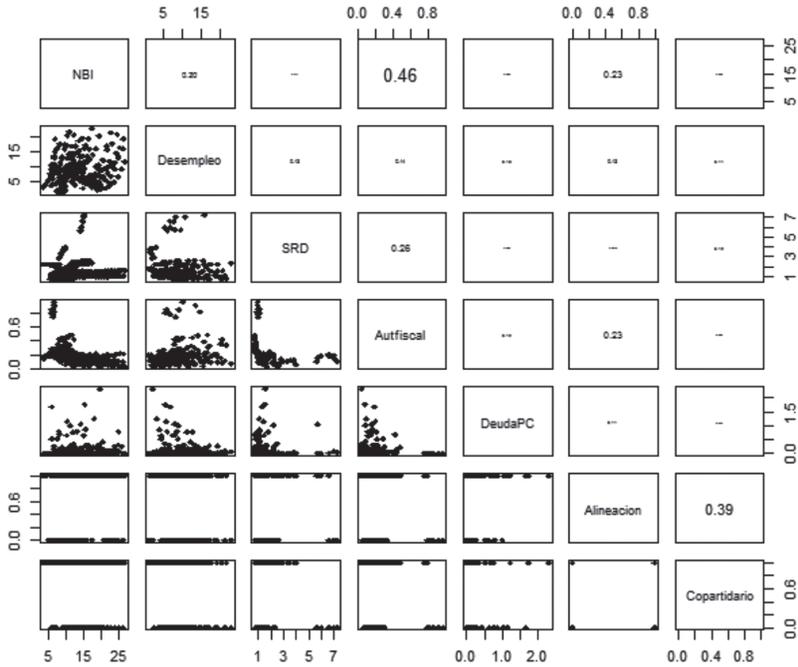
Fuente: elaboración propia en base al análisis de diarios nacionales y provinciales.

¹⁵ Se consideraron copartidarios a los gobernadores que se presentaron con las etiquetas Partido Justicialista, Unión por Córdoba, Alianza Frente Justicialista para la Victoria, Frente Movimiento Popular, Frente para la Victoria, Frente para la Victoria Santacruceño y Frente Fundacional.

¹⁶ El Anexo I resume la información referente a ambas variables.

¹⁷ No se contó con información comparable para el año 2011.

Gráfico 3
Matriz de correlaciones (variables independientes)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Andy Tow y al análisis de diarios nacionales y provinciales.

V. Análisis empírico¹⁸

La Tabla 4 muestra los resultados del Modelo 1, en que las hipótesis 1 a 4 se pusieron a prueba utilizando la alineación política entre el gobernador y el gobierno nacional como indicador de la hipótesis 4 (H4). Como el test de Hausman dio por resultado un valor p mayor a 0,05 —lo cual hace recomendable realizar también la estimación por efectos aleatorios (Wooldridge, 2002)— en la Tabla 4 se presentan ambos resultados. Por otro lado, la Tabla 5 muestra los resultados del Modelo 2, que utilizó, para testear la H4, la variable que

¹⁸ El análisis empírico se realizó utilizando Stata 12. Tanto la base de datos utilizada como el *Dofile* y los *Scripts* de R con que se realizaron los gráficos de la sección precedente están disponibles para quien desee solicitarlos.

indica la pertenencia de los gobernadores al mismo partido del Poder Ejecutivo Nacional. Como en este caso el valor p del test de Hausman fue menor a 0,05 se presentan sólo los resultados de la estimación con efectos fijos¹⁹.

Tabla 4
Modelo 1 (alineación política) con efectos fijos y aleatorios

	Modelo 1 efectos fijos²⁰	Modelo 1 efectos aleatorios
NBI	-53,9108*** (8,626685)	-25,57325*** (9,502272)
Desempleo	10,47434* (5,409275)	-5,02742 (5,406876)
Autonomía fiscal	197,6131 (508,4734)	-721,3917** (358,5249)
Deuda gobierno nacional	64,64671* (35,82423)	102,6464* (54,41991)
SRD	-711,0656*** (161,8146)	-28,68172 (46,15376)
Alineación política	58,82145*** (15,768)	101,947** (40,54686)
Constante	2547,249*** (381,2357)	820,4384*** (184,8656)
R cuadrado	0,82	

Errores estándar corregidos por Panel o Errores Estándar entre paréntesis.
*p < 0,1; ** < 0,05; *** < 0,01

Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL, datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Andy Tow; y el análisis de diarios nacionales y provinciales.

Como se observa en las tablas 4 y 5, no se encuentra evidencia empírica concluyente a favor de la H1, que señala la existencia de criterios de equidad detrás de la distribución de transferencias discrecionales. Si bien la tasa de desempleo tiene en las estimaciones con efectos fijos el signo esperado y es estadísticamente significativa al 0,1, el resultado no es robusto a la estimación con efectos aleatorios ni a la exclusión de Santa Cruz del Modelo 2²¹. A su vez, el coeficiente correspondiente al porcentaje de hogares con NBI

¹⁹ Ver nota 7.

²⁰ Los coeficientes de los efectos fijos fueron excluidos por cuestiones de espacio, pero los resultados completos están disponibles para quien desee solicitarlo.

²¹ Incluso, cuando se estima el Modelo 2 excluyendo a Santa Cruz y con efectos aleatorios el coeficiente invierte su signo.

tiene el signo contrario al esperado y es robusto a todas las estimaciones. De esta manera, parecería que el hecho de que una provincia tenga un mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas disminuye, en lugar de aumentar, los montos per cápita que recibe en concepto de transferencias discrecionales. Y dicha reducción, además de ser estadísticamente significativa, parece ser sustantivamente significativa, ya que un punto porcentual más de hogares con NBI reduciría el monto per cápita anual de transferencias discrecionales recibido por una provincia entre \$25 y casi \$54, manteniendo el resto de las variables constantes.

Tabla 5
Modelo 2 (copartidarios) con efectos fijos

	Modelo 2 efectos fijos²²
NBI	-52,82622*** (9,569276)
Desempleo	10,31816* (5,827795)
Autonomía fiscal	90,70141 (490,804)
Deuda Gobierno Nacional	70,2113** (35,42792)
SRD	-742,1609*** (164,7458)
Copartidarios	81,53182*** 22,36946
Constante	2552.983*** (396,5559)
R cuadrado	0,82

Fuente: elaboración propia en base a datos de transferencias provistos por FIEL, datos del Indec, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Andy Tow; y el análisis de diarios nacionales y provinciales.

Por otro lado, los resultados de la segunda hipótesis (H2) muestran coeficientes contrarios a los esperados teóricamente. En primer lugar, aunque el efecto de la variable que mide la autonomía fiscal de las provincias no alcanza a ser estadísticamente significativo en todas las especificaciones del modelo, cuando lo hace su signo es contrario al esperado. Así, aunque no

²² Ver nota 22.

contemos con suficiente evidencia empírica, pareciera que son las provincias con una peor condición fiscal propia, y por lo tanto las más necesitadas de transferencias, las que más reciben en concepto de transferencias discrecionales. En este sentido apunta, también, el resultado positivo obtenido por la variable que mide la deuda per cápita con el gobierno nacional en las distintas especificaciones, lo que parecería indicar que en las consideraciones distributivas del gobierno nacional pesan más las necesidades fiscales y financieras de las provincias que el poder de negociación que pudieran obtener de sus capacidades autónomas.

En relación con la tercera hipótesis (H3), el resultado también es contrario al esperado. De hecho, los coeficientes tienen en todos los casos signo negativo y, aunque dejen de ser estadísticamente significativos al 0,1 cuando se estima los modelos con efectos aleatorios, continúan teniendo valores *p* bajos²³ que hacen posible afirmar que, de tener algún efecto en la asignación de transferencias discrecionales, éste sería negativo. De esta manera, las provincias más sobrerrepresentadas parecen haber recibido, en promedio, menores montos en concepto de transferencias discrecionales que las provincias con menores niveles de representación.

Por último, en relación con la cuarta hipótesis (H4), los resultados indican que tanto si se la mide teniendo en cuenta la alineación política entre niveles de gobierno como su pertenencia a un mismo partido, los coeficientes son siempre positivos y estadísticamente significativos²⁴. Entonces, el hecho de que su gobernador fuera del mismo partido que el Poder Ejecutivo Nacional, manteniéndose las demás variables constantes, otorgó a una provincia \$84,5 per cápita promedio más en concepto de transferencias discrecionales; mientras que en caso de estar ambos niveles de gobierno alineados políticamente, las provincias recibieron en promedio entre \$58,82 y \$101,95 per cápita más.

VI. Conclusiones y comentarios finales

La pregunta que motivó el presente artículo fue qué variables explican la distribución intergubernamental de transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos y, en especial, qué variables explicaron dicha distribución en la Argentina entre 2002 y 2011, período en que el país estuvo entre la centralización fiscal y

²³ Los valores *p* de las especificaciones con efectos aleatorios son, en todos los casos, menores a 0,19.

²⁴ En el único caso en que el nivel de significatividad estadística es menor a 0,05 (cuando se estima el Modelo 2 con Santa Cruz y efectos aleatorios) el valor *p* continúa siendo relativamente bajo (0,13).

la desnacionalización del sistema de partidos. Con el objetivo de responder a dicho interrogante se pusieron a prueba cuatro hipótesis derivadas de las explicaciones usualmente dadas por la literatura con información de los montos recibidos en concepto de transferencias discrecionales por las 23 provincias argentinas y la CABA en el período 2002-2011.

En relación con la primera respuesta, según la cual la distribución de transferencias intergubernamentales respondería a cuestiones de equidad, el análisis empírico no encontró evidencia de que ese haya sido el caso en la distribución de transferencias discrecionales en la Argentina en el período estudiado. De hecho, aunque los resultados obtenidos cuando se operacionalizó la situación socioeconómica de las provincias con la tasa de desempleo fue menos claro, el porcentaje de hogares con NBI parece haber influido de manera negativa en los montos recibidos por las provincias en concepto de transferencias discrecionales. Si bien este resultado no resulta sorprendente teniendo en cuenta la literatura previa sobre el tema, no deja de ser importante destacar que las consideraciones de equidad no parecieron jugar un rol de peso en la distribución de transferencias cuando se considera la distribución del total de las transferencias discrecionales en un período marcado por la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos.

Por otro lado, los resultados de las hipótesis referentes al poder de negociación de las unidades subnacionales (H2 y H3) fueron contrarios a los esperados. En relación con la situación fiscal y financiera de las unidades subnacionales, pareciera que fueron aquellas con una peor situación las que recibieron mayores montos de transferencias discrecionales per cápita. Una posible explicación para este resultado contrario a las expectativas teóricas podría venir del hecho de que el Poder Ejecutivo Nacional decidiera utilizar las transferencias discrecionales para ganar o mantener el apoyo de los gobernadores privilegiando aquellas unidades subnacionales en que dichas transferencias tuvieran mayor relevancia dada la escasa capacidad recaudatoria, o de la necesidad de pagar deudas por parte del gobierno subnacional.

Por otro lado, la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados de la Nación parece haber tenido un efecto negativo y sustantivo en los montos de transferencias discrecionales recibidos por las provincias. De esta manera, y de acuerdo con lo propuesto por Giraudy (2009), pareciera que el Poder Ejecutivo Nacional prefirió dirigir mayores montos de transferencias a aquellas unidades subnacionales que, si bien están proporcionalmente menos representadas en el Poder Legislativo Nacional, concentran a la mayor parte de los electores para las elecciones nacionales.

A su vez, el análisis empírico brinda fuerte apoyo a la idea de que son las relaciones políticas entre niveles de gobierno las que determinan la distribución de transferencias discrecionales. Es interesante destacar que este resul-

tado se sostiene al observarse la alineación política y la pertenencia a un mismo partido. Así, que los copartidarios hayan recibido mayores montos de transferencias en un contexto donde —como consecuencia de la desnacionalización del sistema de partidos— la pertenencia partidaria ya no sea un indicador válido de la alineación entre dos políticos, lleva a la pregunta por los motivos que moverían a los presidentes a premiar con mayores montos a los opositores. Es probable que la explicación resida también en la desnacionalización del sistema de partidos ya que, en un contexto semejante, se vuelve necesaria la conformación y mantenimiento de coaliciones de apoyo al interior del partido del presidente que ya no pueden darse por sentadas, y donde la distribución de transferencias puede tener un rol decisivo. De todos modos, para poder sostener esta explicación con mayor certidumbre sería necesario realizar estudios empíricos de otros períodos con niveles distintos de nacionalización del sistema de partidos.

Asimismo, si bien los resultados obtenidos coinciden con gran parte de la literatura que indica que las consideraciones de racionalidad política son las que mejor explican la distribución de transferencias discrecionales, quedan aún por responder ciertos interrogantes. En particular cabría preguntarse con mayor detalle a quiénes paga el presidente y por qué. Por un lado, resta aclarar si las mayores transferencias funcionan como un premio para los aliados presentes o como una manera de conseguir aliados futuros. Para clarificar dicho punto sería útil, de conseguirse los datos necesarios, la construcción de una variable de alineación política que identifique con mayor precisión temporal los cambios observados en la posición de los gobernadores respecto del presidente. Asimismo, se podrían realizar estudios cualitativos de casos subnacionales que permitieran un estudio más detallado de las dinámicas, tanto de los intercambios como de los cambios en la alineación. Por otro lado, el gobierno nacional ¿paga a los gobernadores aliados o a las provincias aliadas? Aunque estudios del caso estadounidense centran su atención en el desempeño electoral del presidente y su partido en los distintos estados subnacionales como una manera de explicar los beneficios obtenidos por éstos más allá de la relación que quien los gobierne establezca con el presidente (ver entre otros Cox y McCubbins, 1986; Lindbeck y Weibull, 1987), aún no se cuenta con estudios similares para el caso argentino. A su vez, si se asume que el pago se dirige a los gobernadores y no a las provincias, cabría preguntar para qué le sirve al gobierno nacional realizar tal pago. Es decir, ¿busca construir coaliciones o mantener las existentes? Y, en todo caso, ¿qué tipo de coalición busca construir o sostener? ¿Coaliciones de apoyo legislativo?, ¿coaliciones de gobierno?, ¿coaliciones electorales?

Por último, el hecho de que Santa Cruz sea un *oullier* en los montos de transferencias discrecionales recibidos en el período lleva a preguntarnos por el rol que puede jugar en la distribución de transferencias el origen territorial

de quien ejerza el gobierno nacional o dónde haya iniciado su carrera política. En este sentido, algunos estudios encuentran una tendencia en los presidentes a asignar mayores fondos a su provincia de proveniencia (ver por ejemplo Milligan y Smart, 2005), pero todavía no se cuenta con estudios sistemáticos del caso argentino que brinden apoyo empírico a esta idea.

Bibliografía

- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2014). “The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability”, en *World Development*, Vol. 53, junio.
- Atlas, Cary M., Thomas W. Gilligan, Robert J. Hendershott y Mark A. Zupan (1995). “Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Who Loses, and Why”, en *The American Economic Review*, Vol. 85, N° 3, junio.
- Beck, Nathaniel (2001). “Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the past few years?”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 4.
- Beck, Nathaniel (2008). “Time-Series Cross-Section Methods”, en Box-Steffensmeier, Janet M., Henry E. Brady y David Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Nueva York, Oxford University Press.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz (1995). “What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data”, en *American Political Science Review*, Vol. 89, N° 3, septiembre.
- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz (2011). “Modeling Dynamics in Time-Series-Cross-Section Political Economy Data”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 14.
- Boadway, Robin y Frank Flatters (1982). “Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results”, en *The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economie*, Vol. 15, N° 4, noviembre.
- Bonvecchi, Alejandro (2005). “Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l'aune des négociations fiscales fédérales”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Vol. 56, primavera.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011). “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 41, N° 2, marzo.
- Bonvecchi, Alejandro y María Eugenia Giraudy (2007). “Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Número Especial.
- Bruetman, Diego, Julián Borensztein, Martin Sasson, Jeremías Slauscius y Sebastián Wilner (2012). “El uso político de las transferencias discrecionales: análisis del caso argentino para el período 1984-2010”, Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella.

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Studies*, Vol. 48, N° 4, octubre.
- Chasquetti, Daniel y Juan Pablo Micozzi (2012). "The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay", ponencia presentada en la 70 MPSA Annual National Conference, Chicago.
- Cheibub, José Antonio, Argelina Figueredo y Fernando Limongi (2009). "Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006", en *Latin American Politics & Society*, Vol. 51, N° 1, primavera.
- Cont, Walter, Alberto Porto y Pedro Juarros (2013). "Consecuencias de la interacción entre el presupuesto nacional y las transferencias nacionales sobre la redistribución y estabilización regional del ingreso", en Gervasoni, Carlos y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1986). "Electoral Politics as a Redistributive Game", en *The Journal of Politics*, Vol. 48, N° 2.
- Eaton, Kent (2002). "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eaton, Kent y J. Tyler Dickovick (2004). "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil", en *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 1, febrero.
- Feierherd, Germán G. (2012). "El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)", en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (eds.), *Los legisladores en el Congreso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- FIEL (1993). *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gervasoni, Carlos (2011). "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo", en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (eds.), *La política en tiempo de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Gibson, Edward L. y Julieta Suarez-Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1, octubre.
- Gibson, Edward L., Ernesto Calvo y Tulia G. Falleti (1999). "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", en *Política y Gobierno*, Vol. 6, N° 1.

- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000). "Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3, invierno.
- Giraudy, María Eugenia (2006). "La racionalidad política en la distribución de los fondos federales para obras públicas: los gobiernos de Menem y De la Rúa", Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella.
- Giraudy, María Eugenia (2009). "Similitudes y diferencias en la distribución de obras públicas en Argentina: las administraciones de Menem, De la Rúa y Kirchner", mimeo.
- González, Lucas e Ignacio Mamone (2011). "La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina", Documentos de Trabajo, PREAL, disponible en: www.uca.edu.ar/uca/common/grupo82/files/PREAL_2012_La-Economia-Politica-de-la-Distribucion-Federal-de-Obra-Publica-en-Argentina.pdf.
- Gordin, Jorge P. (2004). "Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 34, N° 1.
- Gordin, Jorge P. (2006a). "The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina", IBEI Working Papers N° 2006/2, IBEI, Barcelona.
- Gordin, Jorge P. (2006b). "Intergovernmental Fiscal Relations, 'Argentine Style'", en *Journal of Public Policy*, Vol. 26, N° 3.
- Gordin, Jorge P. (2007). "Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina", GIGA Working Papers N° 52, GIGA, Hamburgo.
- Grotz, Mauricio y Juan José Llach (2013). "Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010", en Gervasoni, Carlos y Alberto Porto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Jones, Mark P y Scott Mainwaring (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", en *Party Politics*, Vol. 9, N° 2, marzo.
- Jones, Mark P y Wonjae Hwang (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress", en Levitsky, Steve y Maria Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo y Cecilia Testa (2005). "Allocating the US Federal Budget to the States: the Impact of the President", Political Economy and Public Policy Series, The Suntory Centre, Londres.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Lindbeck, Assar S. N. y Jörgen W. Weibull (1987). "Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", en *Public Choice*, Vol. 52, N° 3.
- Lodola, Germán (2009). "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49, N° 194, julio- septiembre.

- Lodola, Germán (2011). “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Milligan, Kevin y Michael Smart (2005). “Regional Grants as Pork Barrel Politics”, CESifo Working Papers N 1453, CESifo, Múnich, disponible en: hdl.handle.net/10419/18817.
- Oates, Wallace (1999). “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N° 2, septiembre.
- Plümper, Thomas, Vera E. Troeger y Philip Manow (2005). “Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 44, N° 2.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1995). “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino”, en *Trimestre Fiscal*, Vol. 20, N° 66.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2001). “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, en *Economics and Politics*, Vol. 13, N° 3.

Palabras clave

federalismo fiscal – transferencias intergubernamentales – centralización – desnacionalización – discrecionalidad

Keywords

fiscal federalism – intergovernmental transfers – centralization – denationalization – discretionary

Abstract

The aim of this article is to identify which variables explain the allocation of discretionary intergovernmental transfers in contexts characterized by fiscal centralization and party system denationalization. To achieve this objective, hypotheses derived from three sets of answers identified in the literature—equity considerations, structural characteristics which increase the subnational unit bargaining power and the national government strategic behavior in relation to subnational governments—are tested using data from the Argentine in the 2002-2011 period. The relevance of the case comes from the particularities of Argentine fiscal federalism, the great variation in the amount received by the subnational units and from the way in which the period characteristics impacted on the political actors incentives. Thus, the article studies the whole set of discretionary transfers during a period not yet systematically studied and finds that its distribution is mainly explained by the national government strategic considerations.

Anexo
Alineación política entre el gobernador y el PEN /
Pertenenencia al mismo partido político

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buenos Aires	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
CABA	0/0	0/0	0/0	0/0	1/1	1/1	0/0	0/0	0/0	0/0
Catamarca	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Chaco	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1
Chubut	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Córdoba	0/0	0/1	0/1	1/1	1/1	1/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Corrientes	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0
Entre Ríos	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Formosa	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Jujuy	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
La Pampa	1/1	1/1	0/1	0/1	0/1	0/1	1/1	1/1	1/1	1/1
La Rioja	1/1	1/1	0/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Mendoza	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/1	1/1	1/1	1/1
Misiones	1/1	1/1	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Neuquén	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Río Negro	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Salta	1/1	1/1	1/1	1/1	0/1	0/1	1/1	1/1	1/1	1/1
San Juan	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
San Luis	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1	0/1
Santa Cruz	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
Santa Fe	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	0/0	0/0	0/0	0/0
Santiago del Estero	1/1	1/1	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Tierra del Fuego	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0
Tucumán	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1

Fuente: elaboración propia en base al análisis de diarios nacionales y provinciales.