

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores 10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Emilia Simison.

Instituto de Investigaciones Gino Germani

emisimison@gmail.com

Eje 11. Estado, Instituciones y Actores.

Las relaciones entre niveles de gobierno en el federalismo argentino:

La asignación de transferencias no automáticas¹.

Resumen.

La presente ponencia explora las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en el federalismo argentino. Para ello, se estudia la asignación de transferencias no automáticas (i.e, aquellas no sujetas a un patrón pre-fijado de distribución existiendo un margen de discrecionalidad en la atribución de los fondos) teniendo como objetivo identificar qué variables explican su distribución. Partiendo de la hipótesis de que es posible explicarla de acuerdo a la sub o sobre representación del distrito en el Congreso y la alineación o no del gobernador o jefe de gobierno con el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se profundiza en el análisis de la aprobación de legislación favorable en votaciones nominales y de los fondos transferidos en concepto de Aportes de Tesoro Nacional, a partir de los resultados obtenidos en un estudio cuantitativo previo.

¹ Agradezco especialmente a Nicolás Cherny y Carlos Freytes por sus comentarios y recomendaciones durante la elaboración de esta ponencia.

1- Introducción.

Argentina es un país federal. En tanto tal, el poder político se encuentra dividido en dos niveles, el nacional y el sub nacional, pudiendo ambos relacionarse directamente con los ciudadanos, los cuales son quienes eligen a las autoridades de dichos niveles a través de elecciones periódicas y directas. Cada nivel posee, junto con sus atribuciones políticas, atribuciones económicas que le son propias y se refieren tanto al gasto realizado por los distintos gobiernos como a la recaudación impositiva.

Los estudios existentes sobre la distribución de competencias fiscales en la Argentina (i.e. el federalismo fiscal argentino) lo caracterizan como un sistema complejo e ineficiente. Estas características dificultan la observación del modo en que afecta los procesos y resultados de las negociaciones entre los actores políticos, pertenezcan estos al mismo nivel de gobierno o a niveles distintos, lo que ha llevado a la producción de estudios que intentan comprenderlo mejor. Un punto de partida de estos estudios que considero de gran relevancia, es el análisis de las transferencias que el gobierno central realiza hacia los gobiernos sub nacionales. Dicho estudio, permite lograr una mayor comprensión sobre el modo en que se relacionan los distintos niveles de gobierno en la Argentina desde el punto de vista de sus relaciones fiscales. Dentro del total de las transferencias que se realizan entre los distintos niveles de gobierno, sin embargo, la mayoría de los estudios realizados hasta el momento se centran en aquellas que son automáticas y donde la distribución se lleva a cabo siguiendo un patrón pre establecido, siendo la negociación política menos relevante. En cambio, este estudio analiza aquellas transferencias definidas como no automáticas, o sea, aquellas transferencias no sujetas a un patrón fijo de distribución variando su cantidad y monto de un distrito a otro sin un patrón prefijado. Dado que dichas variaciones son considerables, intento identificar en relación con qué variables se produce esta diferencia. La hipótesis que guía este trabajo es que la diferencia en las transferencias recibidas por los distintos distritos depende de si están o no sobrerrepresentados en el Congreso y de la alineación política o no del gobernador o jefe de gobierno con el Poder Ejecutivo Nacional. La evidencia empírica con la cual contrasto la hipótesis, intentando también evaluar el peso relativo de cada una de estas variables, es, por un lado, la cantidad de expedientes que identifican beneficiarios (sean estos provincias, municipios o personas individuales o jurídicas) pertenecientes a cada distrito, cuyo resultado haya sido afirmativo en las votaciones nominales llevadas a cabo en la Cámara de Diputados durante los cuatro períodos legislativos sucedidos entre los años 2006 y 2009 y, por el otro, los montos transferidos por el gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales en concepto de Aportes del Tesoro Nacional en el mismo período.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En el apartado 2 realizo un repaso del estado de la cuestión llamando la atención sobre las características propias del federalismo argentino. A partir del mismo realizo, en el apartado 3, una revisión de la bibliografía sobre transferencias discrecionales y presento la hipótesis guía del trabajo. En el apartado 4 expongo la propuesta metodológica y describo las variables a trabajar. En el apartado 5 llevo a cabo el análisis empírico de dichas variables y presento los resultados. Por último, en el apartado 6 retomo dichos resultados y presento algunas conclusiones.

2- Estado de la cuestión.

En este apartado realizo una breve revisión de la bibliografía sobre federalismo y, en particular, sobre su efecto en el desempeño económico para luego centrarme en el estudio del caso argentino y exponer sus principales características.

El federalismo es una “forma específica de fragmentación del poder político”² (Beramendi, 2007, p. 753) donde la arquitectura de gobierno presenta estructuras duales en las que tanto el gobierno central como las subunidades tienen el poder reconocido para interactuar directamente con los ciudadanos y donde se establecen contemporáneamente procesos de negociación entre las sub- unidades y entre estas y el gobierno central. Dicha forma de organización, influye en las opciones y limitaciones enfrentadas por los actores políticos en ambos niveles de gobierno, modificando sus preferencias y la estructura general de incentivos (Beramendi, 2007). Asimismo, los efectos de dicha forma de fragmentación del poder político sobre el desempeño político y económico de un país son siempre complejos, multidimensionales y múltiples.

En relación al desempeño económico, un problema clave que enfrentan los países federales es “de qué manera estructurar los incentivos para que los políticos locales tengan fuertes incentivos para recolectar información y servir a sus gobernados, mientras que se minimizan los incentivos y las oportunidades para aprovecharse de los problemas de los bienes comunes y amenazar la provisión de bienes colectivos a nivel nacional”³ (Rodden, 2006, p. 361). Dada la magnitud de este problema y de los efectos que inevitablemente tendrá el modo en que se busque solucionarlo, son numerosos los estudios realizados al respecto. Entre ellos, es interesante destacar la revisión que realiza Rodden en su artículo *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government* donde explora la relación entre la descentralización y el crecimiento del gasto estatal. Enfrentándose a las hipótesis del

² La traducción del inglés es propia.

³ Ídem 1

Leviatán, que sostienen que la competencia fiscal entre las sub unidades de los países federales limita el gasto estatal, examina el efecto que tiene en el gasto la descentralización que en dichos países se financia mediante la transferencia intergubernamental de recursos afirmando que el gasto estatal crecerá a mayor velocidad en las sub unidades que financien la mayor parte de sus gastos a través de transferencias desde el gobierno central (2003). Retoma, así, la línea teórica que estudia el dilema de los bienes comunes que tendrá, como se verá más adelante, gran relevancia para el caso Argentino.

Al estudiar la forma que adquiere el federalismo en la Argentina, autores como Gibson y Calvo, afirman que la forma en que se organiza produce una diferencia entre la distribución territorial de los recursos económicos y políticos que puede tener un impacto independiente en los resultados en la implementación de políticas (2000), cobrando central importancia para la comprensión de la realidad nacional el estudio de las características propias del federalismo argentino y en particular, de su federalismo fiscal.

Argentina se califica frecuentemente como un federalismo *robusto* (ver por ejemplo Lodola, 2009) en que todas aquellas atribuciones que no se designan al poder central quedan a cargo de las provincias. Dicha distribución de atribuciones se suma a la autonomía de las sub unidades para redactar sus propias constituciones y a un sistema electoral centrado en ellas (donde las provincias funcionan, para los fines electorales, como jurisdicciones plurinominales y la lista de diputados se construye bajo la influencia predominante de la política local) para otorgarles a los gobiernos sub- nacionales un importante nivel de autonomía política y económica. Al mismo tiempo, dichas características del federalismo argentino le dan a la política provincial un papel sustancial en la política nacional. Esto no implica, sin embargo, que el gobierno central esté falto de poder ya que cuenta con mecanismos como el poder de intervención federal, el veto presidencial y la asignación discrecional de ciertos recursos, que le dan un gran poder de negociación y decisión.

Haciendo foco en el aspecto fiscal del federalismo argentino, podemos observar que se caracteriza por una gran descentralización del gasto que no se corresponde con el bajo nivel de descentralización de la recaudación, produciéndose un significativo grado de desbalance vertical entre las sub- unidades y el gobierno central. Este desbalance vuelve al dilema de los bienes comunes y al gasto provincial expansivo problemas recurrentes del federalismo fiscal argentino (Remmer, 2007; Rodden, 2003). Estos problemas, conjuntamente con otras características desfavorables tales como un comportamiento fiscal intertemporal perverso, la falla en lograr resultados distributivos equitativos para la población de todo el país y su alto nivel de complejidad, ha llevado a muchos estudiosos a calificarlo como un sistema fiscal

ineficiente y a interrogarse por sus problemas. Al mismo tiempo, se ha intentado buscar el origen de estos problemas preguntándose por qué los actores políticos tomaron decisiones colectivas que produjeron un sistema que es empíricamente ineficiente encontrando posibles respuestas en aspectos tales como el sistema electoral por el que se eligen los legisladores nacionales (que brinda un gran poder a los jefes de partido y genera legisladores con escaso incentivo a la visibilización y especialización), un contexto político-institucional que no favorece las transacciones políticas intertemporales o las preferencias de los actores involucrados por la obtención de beneficios rentísticos inmediatos (entre otros Bonvecchi; Mark Jones, 2004; Nicolini, Posadas, Sanguinetti, & Tommasi, 2002; Saiegh & Tommasi, 1998; Saiegh, Tommasi, & Sanguinetti, 2001)

Otra de las características del federalismo fiscal argentino que llama la atención es su alto nivel de complejidad que ha vuelto muy poco transparente el modo en que este afecta los procesos y resultados de las negociaciones entre los actores políticos. En este sentido, muchos autores han optado por el estudio del régimen de coparticipación federal y su evolución (ver por ejemplo Cao, 2008; Cetrángolo & Jiménez, 2004; Lousteau, 2003)⁴ pero al realizarse a partir de transferencias automáticas basadas en coeficientes que pueden tomarse como fijos y dada la cantidad de estudios realizados sobre la misma, es probable que su estudio no sea hoy la mejor manera de aumentar la comprensión actual del federalismo fiscal argentino y su impacto en las estructuras de incentivos de los actores políticos a nivel nacional y provincial.

3- Las transferencias discrecionales.

Centraré mi estudio, en cambio, en aquellas transferencias del gobierno central a las provincias clasificadas como no automáticas que, por fuera de la coparticipación, están sujetas a una continua negociación política. Al tener, entonces, tanto los gobernadores como el Poder Ejecutivo Nacional, una influencia significativa en su distribución, las mismas cobran una especial importancia para la comprensión del federalismo argentino. Con dicho objeto, realizo

⁴ Este nace en 1935 con la sanción de la Ley de Unificación de Impuestos Internos al Consumo legislada en respuesta a la crisis económica que atravesaba el país y que pone las bases de un “sistema mixto” de recaudación fiscal en que tanto las provincias como el gobierno nacional tienen la potestad de recaudar impuestos. Actualmente, se rige por la ley 23.548 promulgada en 1988 y vigente pese a haber sufrido diversas modificaciones. En dicha ley se fijan coeficientes fijos que determinan: a) qué porcentaje del total recaudado retiene el gobierno nacional y qué porcentaje coparticipa; y b) qué porcentaje de la masa coparticipable recibe cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dichos coeficientes se basan en las transferencias efectivamente realizadas en los años previos a la sanción de la ley con algunas modificaciones fruto de diversas negociaciones políticas del momento.

en este apartado un repaso de la bibliografía sobre transferencias no automáticas a partir del cual elaboro y expongo la hipótesis que guía este trabajo.

Las transferencias no automáticas son aquellas que, como afirman Bonvecchi y Lodola, tienen, dado su carácter discrecional, un claro efecto en los incentivos del federalismo fiscal sobre los actores políticos quienes han entrado tradicionalmente en negociaciones para determinar el número y monto de las asignaciones y las reglas formales que los determinan. Sin embargo, la utilidad e importancia de cada transferencia varía de un actor al otro dependiendo principalmente del nivel de gobierno en que este se ubique. Así, el marco de cada transferencia determina su valor para las partes al modificar su utilidad política introduciéndose una diferencia entre el monto y la discrecionalidad de las transferencias que permite subrayar que el valor político asociado a estas no es siempre equivalente a su relevancia económica (2007, 2010).

En los distintos países federales, se pueden encontrar diversas reglas en base a las cuales se distribuyen estas transferencias. En el caso de la Argentina, lo primero a resaltar sobre dichas transferencias es que su cantidad y monto varía considerablemente de una jurisdicción a la otra, tanto en términos absolutos como per cápita. Por ejemplo, tomando una de transferencia sobre la que se volverá más adelante, los Aportes del Tesoro Nacional, puede observarse que en el año 2003 Santa Fe recibe en tal concepto \$144,284 millones equivalentes a \$48,08 per cápita mientras que Corrientes recibe sólo 0,66 millones equivalentes a \$0,7 per cápita⁵. A su vez, esta variación no parece amoldarse a criterios que pudieran ser vistos como “objetivos” tales como la población o la situación económica efectiva de la sub unidad en cuestión. Como resaltan Porto y Sanguinetti, si bien en la Constitución Nacional se establece que la coparticipación de impuestos “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”, la distribución de recursos en Argentina no puede ser explicada sólo por criterios normativos, sean estos de equidad o de eficiencia (1995). Esta situación lleva a preguntarse ¿a qué responde la variación presente en la atribución de transferencias?

Tentativamente, es posible pensar que responde al poder de negociación de cada provincia. Dicho poder, no se relaciona directamente con la población de cada jurisdicción ni con su poder en términos económicos. Tal como indican Gibson y Calvo, la sobre representación de unos distritos en relación con los otros en las legislaturas de los países federales, produce un desacople entre el poder político y el poder económico. Así, las

⁵ Los datos de Aportes del Tesoro nacional utilizado fueron provistos por Guillermo Giussi de la consultora *Economía y regiones* a quien agradezco especialmente por su ayuda.

provincias que están sobre representadas en el Congreso de la Nación, tendrán un mayor poder político relativo aún cuando no sean más poderosas en términos económicos o demográficos (2000). A su vez, Snyder y Samuels explican que el hecho de que algunos distritos tengan una población considerablemente menor que otros, no disminuyendo el número de sus legisladores en igual medida, puede incluso aumentar su poder de negociación ya que el monto de las transferencias que el gobierno central debe gastar a fin de conseguir apoyo legislativo de parte de los representantes de los mismos tiende a ser menor en zonas menos pobladas (2004). Es esperable, entonces, que las provincias sobrerrepresentadas reciban una cantidad mayor de transferencias no automáticas que las provincias sub representadas en relación a su población y aporte a la recaudación de impuestos coparticipables. Esto es consistente con lo testeado por Porto y Sanguinetti quienes encuentran no sólo una correlación positiva efectiva entre la atribución de transferencias y la sobre representación distrital en la Argentina sino que encuentran estos resultados consistentes con los observados en otros países (2001).

Otra respuesta posible, sería que la variación responde a patrones partidarios. Es dable suponer que aquellas provincias cuyos gobernadores pertenecen al mismo partido que el presidente recibirán más en tal concepto que aquellas cuyos gobernadores pertenecen a la oposición. Lo mismo debería suceder con aquellas provincias cuyos gobernadores estén alineados con el gobierno nacional aún no perteneciendo al mismo partido.

La hipótesis que guía este trabajo sostiene, entonces, que los distritos que estén sobre representados en el Congreso Nacional y cuya cabeza política esté alineada con el PEN serán las que recibirán el mayor número de transferencias no automáticas, mientras que, por el contrario, aquellos que estén sub representados y sean gobernados por la oposición serán los que menos recibirán. Para contrastar dicha hipótesis, realizaré un estudio de material empírico buscando también identificar cuál de estas variables tiene mayor peso (en caso de que una fuera efectivamente más significativa que la otra). El material empírico que utilizaré serán la cantidad de expedientes favorables a un distrito aprobados en votaciones nominales en el período 2006-2009 y el monto transferido por el PEN a cada distrito en concepto de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en el mismo período.

4- Propuesta metodológica.

En este apartado expongo la propuesta metodológica del trabajo. Describo primero (apartado 4.1) las variables independientes presentadas en el apartado 3 y luego (4.2), las variables dependientes en que busco observar los efectos de dichas variables independientes.

4.1- Descripción de las variables independientes.

Siguiendo la hipótesis propuesta y con el objetivo de identificar variables que permitan explicar las diferencias entre distritos observadas en las transferencias no automáticas del gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales, me propongo observar el efecto que tienen tanto en la legislación favorable como en los ATN las siguientes variables:

- 1) la sub o sobre representación legislativa del distrito en cuestión.
- 2) la afiliación partidaria del gobernador provincial o jefe de gobierno.

1) La sub o sobre representación del distrito.

Es generalmente aceptado en los sistemas democráticos que el voto de todos los ciudadanos debería valer lo mismo. Sin embargo, en un grupo importante de países, principalmente en aquellos con una organización política federal, hay distritos que están sobre representadas en las Legislaturas en relación al resto valiendo, de acuerdo al lugar donde residen, más el voto de algunos ciudadanos que el de otros al variar la cantidad de votos necesarios para elegir un legislador de un distrito al otro.

En la Argentina, dicha disparidad geográfica en el “valor” de los votos de los distintos ciudadanos es resultado, en principio, de la asignación de una representación igualitaria para todos los distritos en la Cámara de Senadores establecida por la Constitución Nacional. Esta asignación, genera una sobre representación característica de los sistemas federales los cuales suelen contar con una Cámara en que el sistema de elección de los legisladores esté orientado geográficamente y no demográficamente con el fin de defender los intereses de aquellas sub unidades menos importantes en términos demográficos y geográficos. Esta diferencia inicial, no obstante, se extendió luego a la Cámara de Diputados, donde los legisladores son asignados de manera proporcional a la población de las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a través de sucesivas modificaciones legislativas que aumentaron el número mínimo de legisladores por provincia⁶. Dicho aumento del número mínimo y la no actualización, acorde al crecimiento de la población, de la representación correspondiente a las provincias de mayor peso demográfico, dio por resultado una sobre representación de las provincias menos pobladas también en esta Cámara, modificándose la distribución del poder político entre los distintos distritos y la matriz de incentivos (Gibson y Calvo 2001). Esta modificación no se sostiene en ninguna justificación normativa ya que se

⁶ La primera modificación en este sentido fue introducida durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón al establecerse un mínimo de dos diputados por provincia. Más tarde, durante el gobierno de facto de Alejandro Agustín Lanusse, este mínimo se elevó a tres volviendo a ser modificado por la última dictadura militar cuando pasó a ser de cinco diputados por provincia. En todos estos casos se buscó debilitar el poder político de los territorios urbanos (Para más información ver Snyder & Samuels, 2004)

supone que para poder hablar de un sistema de representación justo, al menos una Cámara debería estar conformada en base a un criterio demo- orientado, es decir, por el peso demográfico de cada distrito (Snyder & Samuels, 2004). A su vez, esta situación ubica a la Argentina entre los países con sistemas de representación terra- orientados, i.e. aquellos en los que se supera el límite de la sobre representación no intencional (Reynoso, 2004).

Dicha diferencia en la representación de los distintos distritos en el Congreso, tiene un fuerte impacto en la política nacional y ha dado origen a diversas hipótesis al respecto. Una de las más conocidas es la propuesta por Calvo, Gibson y Falleti según la cual la sobre representación electoral produce una distorsión del gasto federal que beneficia a los habitantes de los territorios sobre representados. Asimismo, encuentran que la sobre representación en la Cámara baja tiene más repercusión en las distorsiones regionales de transferencias federales que aquella de la cámara alta, justificándose el estudio de la situación en la Cámara de Diputados, como es el caso del presente trabajo (1994).

La sobre representación distrital puede, también, producir un sesgo en la legislación a favor de los intereses de las zonas menos pobladas y sus gobernantes, al tiempo que aumenta su importancia para la aprobación de legislación y la construcción de coaliciones gobernantes. En relación con este punto, es importante destacar que, eligiéndose al presidente en un distrito único nacional donde los votos de todos los ciudadanos “valen” igual, muchos de ellos llegan al poder sin un apoyo consolidado en estas áreas enfrentando el desafío de incorporar a su coalición a las elites que gobiernan estos distritos. Para incorporarlos, es frecuente que el PEN recurra al manejo de la distribución de recursos discrecionales (Snyder & Samuels, 2004).

Entonces, es de esperar que las provincias sobrerrepresentadas, al contar con un mayor capital político, tengan una capacidad mayor de lograr la aprobación de expedientes en su beneficio y reciban mayores montos relativos en concepto de ATN.

2) La afiliación partidaria del gobernador provincial o jefe de gobierno.

Los gobernadores cumplen un rol de gran importancia en la política nacional argentina. No sólo poseen atribuciones políticas y económicas considerables sino que, además, cumplen un papel de peso en la producción legislativa. Trabajos como los de Jones y Hwang concluyen, a partir del estudio del comportamiento de los legisladores en la Cámara de Diputados y el Senado argentinos, que las reglas electorales de nuestro país limitan la posibilidad de que los legisladores desarrollen una carrera profesional legislativa reduciendo los incentivos hacia su especialización y al desarrollo de instituciones legislativas fuertes. En un contexto con listas cerradas definidas por los líderes locales del partido (que tienden además a ser los gobernadores o principales referentes de la oposición), los legisladores no

tienen incentivos para aumentar su visibilidad entre los votantes ni para desarrollar una especialización legislativa. Argentina, entonces, ilustra el caso de un Congreso débil con legisladores amateur y transitorios que responden a liderazgos provinciales, ejerciendo los jefes provinciales una gran influencia en la política legislativa nacional (Mark Jones, 2004; Mark Jones & Hwang, 2005a, 2005b; Mark Jones, Hwang, & Micozzi, 2009; Mark Jones, Saiegh, Spiller, & Tommasi, 2002; Lodola, 2009).

A su vez, la gran importancia que el sistema electoral otorga a los líderes provinciales se ve incrementada por ser también los gobernadores o miembros de su partido político quienes, en la gran mayoría de los casos, manejan la utilización de los recursos transferidos por el gobierno central mediante la legislación aprobada en el Congreso que favorezca a su distrito o los beneficios políticos o simbólicos que puedan derivarse de aquella legislación favorable no estrictamente económica (i.e. declaración de patrimonios, establecimiento de fiestas nacionales, etc.). Este último tipo de legislación, si bien no se refiere a una transferencia de recursos monetarios, es una oportunidad más para que los legisladores reclamen rédito político, al mismo tiempo que, dada la legislación nacional sobre patrimonio nacional y cultural, suelen implicar transferencias económicas aunque con un nivel de discrecionalidad limitado o nulo. Además, en muchos casos pueden significar un beneficio económico derivado del turismo. Es de esperar, entonces, que sean los distritos gobernadores por el oficialismo lo que reciban mayores transferencias en concepto de ATN.

Así, teniendo en cuenta los aportes de la literatura existente, la afiliación partidaria del gobernador aparece como una variable de peso al momento de influir en el éxito de un distrito en la obtención de transferencias y beneficios de diversos tipos por parte del gobierno nacional. Específicamente, es lógico pensar que aquellos gobernadores alineados con el PEN serán los que obtendrán la aprobación de un mayor número de expedientes favorables a su distrito y mayores montos en concepto de ATN más allá de su pertenencia partidaria.

4.2- Descripción de las variables dependientes.

Para contrastar mi hipótesis, estudiaré dos variables dependientes:

- 1) El número de expedientes⁷ que indican beneficiarios en un distrito determinado aprobados en votaciones nominales realizadas en la Cámara de Diputados en el período 2006-2009.

⁷ Se denomina expediente a los proyectos de ley que serán luego sometidos a votación. Cada uno de estos, identifica el origen del proyecto y cuenta con un número que le es propio y que permite identificar al proyecto aún cuando este sea votado en forma conjunta con otros proyectos.

2) El monto de las transferencias realizadas por el PEN a los gobiernos sub-nacionales en conceptos de ATN durante el mismo período.

1) Las votaciones nominales.

Se denomina votaciones nominales a aquellas votaciones llevadas a cabo en el Congreso en que quedan registrados, junto con el voto, los nombres y apellidos de los legisladores, pudiéndose identificar a qué partido pertenecen y por qué provincia fueron elegidos. A partir de su estudio, autores como Jones y Hwang (ver cita más arriba) han podido desprender hipótesis útiles sobre las dinámicas de negociación que involucran a los legisladores y sobre los factores que influyen en su éxito legislativo y el del PEN.

En Argentina, la modificación realizada en el año 2006 en el reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, llevó a que se realicen obligatoriamente de forma nominal ciertas votaciones (como las votaciones en general de los proyectos de ley) y simplificó las exigencias para que una votación se realice de este modo por demanda de miembros de la Cámara⁸. Esto generó un considerable aumento en el número de votaciones nominales por período legislativo pasándose de 82 votaciones nominales en el período legislativo 123 (2005 al 2006) a 320 en el período inmediatamente posterior. De esta forma, se incrementó a partir de allí el grado de detalle de la información disponible sobre el comportamiento de los diputados nacionales razón por la que estudiaré las votaciones nominales realizadas con posterioridad a la modificación del reglamento. Analizo, entonces, aquellas votaciones nominales llevadas a cabo entre los años 2006 y 2009 donde cierto distrito se vea favorecido. Así, del total de las votaciones nominales realizadas en la Cámara de Diputados durante el período, me concentraré en aquellos expedientes exitosos (i.e. con un resultado afirmativo de la votación) que identifican beneficiarios con sitio en un distrito determinado sean estos provincias, regiones, municipios o personas (jurídicas o reales).

Al estudiar este indicador, no me concentro en el monto de las transferencias asociadas a los expedientes, sino en su **número**. Esta decisión metodológica se basa, principalmente, en que considero que, tal como afirman Bonvecchi y Lodola, el valor asignado a cada una de las transferencias no coincide necesariamente con su monto (2007). Los actores políticos pueden obtener rédito político al obtener la aprobación de expedientes favorables a su provincia más allá del monto de los mismos. Como afirman Engstrom y Vanberg al estudiar las

⁸ <http://www.diputados.gov.ar/>

transferencias no automáticas en el Congreso de los Estados Unidos, “cada asignación individual provee una oportunidad separada de reclamar el crédito”⁹ (2010).

Para rastrear dichas votaciones utilizo una base de comportamiento legislativo realizada en el marco del proyecto de investigación PICT *La formación de coaliciones de gobierno en sistemas federales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Se trata de una base de datos inédita que permitirá lograr una mayor comprensión del comportamiento legislativo de los diputados nacionales para el período, aún poco estudiado, 2001-2011.

Al total de los expedientes que identifican beneficiarios en un distrito determinado incluidos en esta base, agrego aquellos expedientes con características similares que pueden encontrarse en las “*votaciones ómnibus*”. Estas son aquellas que engloban bajo el rótulo de “votación sin disidencias ni observaciones” diversos expedientes que no necesariamente comparten una temática y que suelen tener resultados positivos con una muy baja presencia de abstenciones y una casi nula de votos negativos. En dicho tipo de votaciones es posible encontrar un número elevado de legislación que identifica beneficiarios. Por ejemplo, en la 15° sesión ordinaria de tablas del período 125 (fecha el 14/11/2007) se votó dentro de un mismo *proyecto ómnibus* la transferencia de inmuebles a las provincias de Chaco, Entre Ríos y La Pampa y la declaración de monumento histórico de otro inmueble situado en Neuquén.

Ampliando la muestra con los expedientes favorables encontrados en dichas votaciones, no sólo contamos con una muestra más significativa en términos estadísticos sino que observamos que se mantiene la tendencia a que algunas provincias logren la aprobación de un mayor número de expedientes en su favor que otras.

2) Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Los ATN son un tipo de transferencia no automática creado a partir del texto de la Constitución Nacional cuyo artículo 75, inciso 9, incluye entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. A partir de dicha base legal, su monto ha sido históricamente negociado entre los gobiernos sub nacionales y el gobierno nacional o decidido de forma unilateral por este último. Además, hasta el establecimiento de la Coparticipación de Impuestos, fueron la principal transferencia fiscal entre niveles de gobierno (Bonvecchi & Lodola, 2007, 2010).

De acuerdo con la legislación vigente, el monto total de los ATN se compone con el 1% de todos los impuestos coparticipables. La distribución de dicho fondo entre los distritos

⁹ Ídem 1.

es realizada de forma discrecional por el Ministerio del Interior. Al ser su asignación discrecional y transformarse, dado lo fijo del monto total a dividir, en un juego de suma cero para los gobiernos sub nacionales, su estudio permite echar luz sobre la forma en que se distribuyen los recursos fiscales en el federalismo argentino. Además, su nivel de discrecionalidad es alto no sólo para el gobierno nacional sino también para los gobiernos sub nacionales lo que les otorga un gran valor en términos políticos (Bonvecchi & Lodola, 2010).

5- Análisis de las variables.

En este apartado, presento el análisis de las variables descriptas en el apartado 4. Primero (5.1), expongo cómo dividen las variables independientes elegidas los casos estudiados para luego presentar, en el apartado 5.2, el análisis realizado de las votaciones nominales y los resultados obtenidos y, en el apartado 5.3, el análisis de los fondos transferidos en concepto de ATN y sus resultados.

5.1- División de los casos según variables independientes.

Con el objeto de estudiar el efecto de las variables independientes descriptas se dividió el total de los distritos según las mismas en cuatro grupos tal como lo indica el cuadro 1. Para realizar dicha clasificación, se dividió primeramente los 24 distritos (23 provincias más la CABA) de acuerdo con la primer variable dicotómica: la sobre o sub representación del distrito. Con dicho fin utilicé el índice de sobre-representación distrital propuesto por Reynoso (2004). Dado que dicho índice mide la sobre representación por elección legislativa (donde se eligen la mitad de los diputados correspondientes a cada distrito) tomé el promedio de dos elecciones consecutivas como indicador de la sobre representación total en la Cámara.

La segunda variable, la afiliación partidaria del gobernador o jefe de gobierno, dividió nuevamente estos distritos de acuerdo a si la cabeza política del mismo pertenecía al oficialismo o no. Dado que en la mayoría de los distritos se realizaron elecciones durante el año 2007 que implicaron un cambio en la afiliación del gobernador, se contempló cada sub período de dos años producto de esta división dentro del período a estudiar, como un caso distinto. Así, se dividió en dos grupos un total de 48 casos. Para determinar esta afiliación, se tuvo en cuenta el partido del gobernador o jefe de gobierno y se consultaron diarios nacionales y locales de fechas próximas e inmediatamente posteriores a las elecciones para ver si al momento de ser electo estaba o no alineado con el gobierno nacional.

	Oficialismo	Oposición
Distrito sub representado	Grupo 1	Grupo 2
Distrito sobre representado	Grupo 3	Grupo 4

Cuadro 1

Dado que no todos los grupos están compuestos por la misma cantidad de distritos ni tienen el mismo peso demográfico (ver Tabla 1) los resultados del análisis de las variables dependientes se presentarán como razones entre el porcentaje de estas perteneciente a cada grupo y la población del mismo a fin de que sean comparables.

	Oficialismo	Oposición	Totales
Distrito sub representado	58,91%	7,97%	66,88%
Distrito sobre representado	27,34%	5,78%	33,12%
Totales	86,26%	13,74%	

Tabla 1- Porcentaje población por grupo¹⁰.

Siguiendo la hipótesis guía se espera, entonces, que la mayor razón, tanto entre legislación favorable y población como entre monto de ATN y población, se ubique en el Grupo 3 (distritos sobre representados y oficialistas) mientras que la menor razón se ubique en el Grupo 2 (distritos sub representados y opositores).

5.2- Análisis de las votaciones nominales.

Teniendo en mente esta división, se analizaron las 768 votaciones nominales llevadas a cabo durante los cuatro períodos legislativos comprendidos entre los años 2006 y 2009 en las cuales se votaron afirmativamente 110 expedientes que indican beneficiarios con sitio en algún distrito. Dicho análisis dio por resultado la distribución que se observa en la Tabla 2.

	Oficialismo	Oposición	Totales
Distrito sub representado	0,48	1,26	0,57
Distrito sobre representado	1,66	2,83	1,87
Totales	0,85	1,92	

Tabla 2- Razón Legislación favorable (sin ponderar) / Población

Tal como se esperaba, la mayor razón de expedientes analizados favoreció a los distritos sobre representados, los que lograron la aprobación de una razón de expedientes favorables de 1,87, mayor en 1,3 a la lograda por los distritos sub representados. No obstante, el grupo donde se ubicó la mayor razón no fue, tal como se esperaba, el grupo 3 sino el grupo

¹⁰ Los datos de población pertenecen al Censo 2001 de población disponible en <http://www.indec.mecon.ar/>.

4. Del mismo modo, los distritos opositores lograron la aprobación de una razón de expedientes que prácticamente duplica a la lograda por los distritos alineados con el PEN.

Dada la heterogeneidad de los expedientes estudiados, se comparó estos primeros resultados con aquellos obtenidos de una ponderación de los distintos tipos de legislaciones favorables encontrados para evaluar la posibilidad de que, si bien menores en número, fueran expedientes más favorables aquellos que involucraban distritos alineados. Para realizar dicha ponderación se recurrió a los criterios referidos anteriormente de valor económico y valor político teniendo en cuenta la magnitud en términos económicos del beneficio esperado y la discrecionalidad para hacer uso del mismo. Esto dio origen a los siguientes cinco grupos (ordenados por importancia de manera descendente):

1. Legislación económica (ej.: creación de aduanas)
2. Legislación con beneficios económicos de discrecionalidad media (ej.: transferencia de inmuebles sin fin específico)
3. Legislación con beneficios económicos de baja discrecionalidad (ej.: transferencia de inmuebles o asignación presupuestaria con fin específico)
4. Legislación de reconocimiento con beneficios comerciales (ej.: declaración de interés nacional de fiestas, inclusiones en el calendario turístico nacional)
5. Legislación de reconocimiento simbólico (ej.: declaración de capitales o monumentos históricos)

Una vez ponderados los expedientes favorables de acuerdo a esta clasificación se obtuvieron los resultados expuestos en la Tabla 3. Los mismos no difieren demasiado de los obtenidos con los expedientes sin ponderar aunque se observa un acortamiento de la diferencia entre la razón de legislación favorable obtenida por los distritos opositores y la recibida por los distritos oficialistas.

	Oficialismo	Oposición	Totales
Distrito sub representado	0,53	1,03	0,59
Distrito sobre representado	1,66	2,65	1,84
Totales	0,89	1,71	

Tabla 3- Razón Legislación favorable (ponderada)/ Población.

Los resultados del análisis de esta variable dependiente, por lo tanto, confirman el efecto esperado en la variable independiente sub/ sobre representación pero muestran, de manera contradictoria con lo esperado, que la mayor razón de legislación parece favorecer a la oposición si bien al ser estudiada en términos cualitativos además de cuantitativos esta distancia disminuye. Una posible explicación para este resultado no esperado sería que se trata de un tipo de transferencia con gran visibilidad pero que sin un peso económico de la magnitud del de otros tipos de transferencias tales como los ATN. Del mismo modo, como se desprende de la clasificación realizada, la discrecionalidad que el gobierno sub- nacional tiene para disponer de estas transferencias es, en casi todos los casos, limitada, ya que en la casi

totalidad de los grupos, el destino de la transferencia está indicado en el mismo expediente. Por dichos motivos, es probable que el partido del PEN prefiera permitir que la oposición se quede con una proporción mayor de estas transferencias que son comparativamente menos valiosas en términos de capital monetario y político pero que tienen una mayor visibilidad para la opinión pública. Se trataría, en tal caso, de proyectos cuyas consecuencias son más bien simbólicas y por las que los legisladores podrían reclamar rédito más allá del valor económico concreto. Esto será, además, más fácil en aquellas provincias menos pobladas lo que también ayuda a explicar por qué la mayor parte de estos proyectos aprobados favorecen a la provincias sobre representadas.

5.3- Análisis de los ATN.

Al igual que en el caso de la variable anteriormente analizada, se dividió en cuatro grupos el total de los fondos transferidos por el PEN en concepto de ATN en el período 2006-2009 obteniendo los resultados que se muestran en la Tabla 4.

	Oficialismo	Oposición	Totales
Distrito sub representado	0,58	1,13	0,64
Distrito sobre representado	1,77	1,48	1,72
Totales	0,96	1,28	

Tabla 4- Razón ATN / Población.

Nuevamente, podemos observar que la mayor razón de fondos de ATN respecto a la población se dirigió hacia los distritos sobre representados que recibieron una razón mayor en 1,08 puntos respecto de la recibida por los distritos sobre representados. En relación a la variable independiente de la alineación con el PEN, no obstante, si bien con una diferencia menos significativa, fueron los distritos no alineados los que recibieron un mayor monto.

Una explicación tentativa surge de observar el total de los fondos distribuidos que se presenta en la Tabla 5. Allí, se muestra que la CABA recibió en el año 2009 un monto 6 veces superior al promedio de lo recibido en los años anteriores que podría darnos un resultado sesgado a favor de los distritos opositores.

Provincia	2006	2007	2008	2009	Provincia	2006	2007	2008	2009
CABA	3,74	3,71	5,21	37,29	Misiones	0	1,55	5,30	7,40
Buenos Aires	20,26	24,74	36,90	49,83	Neuquén	10,00	0,08	11,44	5,60
Catamarca	1,04	1,21	0,60	0,10	Río Negro	0,96	5,20	8,22	17,26

Chaco	4,01	4,48	9,89	14,77	Salta	3,71	9,33	8,00	9,64
Chubut	0,03	1,34	10,19	1,09	San Juan	0,79	2,85	8,50	7,93
Córdoba	3,11	8,24	10,02	1,06	San Luis	0	0	0,58	0,59
Corrientes	0,96	0,20	1,29	0,10	Santa Cruz	0,13	1,19	2,24	2,23
Entre Ríos	2,75	8,96	6,60	8,37	Santa Fe	1,80	7,26	6,90	2,74
Formosa	0,88	12,15	4,30	6,85	Santiago del Estero	0,02	1,68	6,00	4,45
Jujuy	2,89	8,59	3,30	2,50	Tierra del Fuego	3,82	14,73	1,90	4,10
La Pampa	0,23	3,54	3,75	1,56	Tucumán	0,03	1,39	0,78	1,73
La Rioja	4,59	8,85	5,00	12,10	Total	67,76	139,81	164,80	206,88
Mendoza	2,04	8,55	7,91	7,60					

Tabla 5- Montos ATN por distrito (en millones de pesos)

Para disminuir el peso que este tipo de sesgo podría tener en el resultado final, se extendió el período dividiendo los montos transferidos en concepto de ATN durante el período 2003-2009 de acuerdo a las variables independientes como se observa en la Tabla 6.

	Oficialismo	Oposición	Totales
Distrito sub representado	0,75	0,92	0,77
Distrito sobre representado	1,48	1,44	1,47
Totales	0,97	1,18	

Tabla 6- Razón ATN / Población (2003-2009)

En dicha tabla se puede observar que la mayor razón de ATN se ubica, como era esperable de acuerdo con nuestra hipótesis, en el grupo 3. Pese a esto, la menor razón no se ubica en el grupo 2 y, una vez más, los distritos opositores reciben una razón mayor que los alineados con el gobierno, aún cuando la diferencia no continúa siendo tan estadísticamente significativa.

6- Conclusiones.

En este último apartado se vuelve sobre los resultados expuestos en el apartado 5 y se presentan algunas conclusiones y futuras líneas de estudio.

Del análisis realizado se puede concluir que la principal variable que permite explicar las transferencias discrecionales que recibe un determinado distrito es su sub o sobre representación en la Cámara de Diputados de la Nación. Así, en las dos variables dependientes estudiadas se registró una diferencia significativa entre la razón asignada a los distritos sobre representados y sub representados favorable a los primeros.

No obstante, el efecto de la segunda variable cuyo efecto en la distribución de transferencias no automáticas se buscaba testear, la alineación del gobernador provincial o jefe de gobierno con el Poder Ejecutivo Nacional, no parece ser tan claro. En el caso de la primera variable dependiente (i.e. la cantidad de expedientes favorables a un distrito con resultado afirmativo en votaciones nominales en la Cámara de Diputados) la variable se comporta de manera contraria a lo esperado, al haberse aprobado en el período una razón mayor de legislación favorable a las provincias opositoras. Esto se mantiene (si bien la diferencia entre distritos alineados y no alineados disminuye) al ponderar estos expedientes según su valor económico y político. Sin embargo, es importante tener en cuenta que al contemplar dicho indicador estamos hablando de sumas monetarias modestas en relación a otros tipos de transferencias y que, por su carácter, le otorgan al gobernador del distrito en cuestión un grado muy bajo de discrecionalidad en su manejo (al menos en la mayoría de los grupos distinguidos por la clasificación propuesta), reduciéndose su valor político. A su vez, se trata de un tipo de transferencia con un alto nivel de visibilidad en la opinión pública y por las que los legisladores pueden reclamar rédito, en especial en las provincias menos pobladas que son justamente las más sobre representadas. De esta manera, es dable suponer que el PEN y su partido preferirán facilitar la aprobación de un mayor número de legislación favorable a aquellas provincias opositoras como un modo de disminuir las acusaciones de favoritismo y clientelismo que puedan surgir en la opinión pública mientras que sí se realizarían transferencias mayores a los distritos oficialistas por otros medios. Además, la aprobación de dicho tipo de legislación puede utilizarse como moneda de cambio en la negociación para la conformación de coaliciones en el Congreso.

En el caso de las transferencias realizadas en concepto de ATN, siendo este un tipo de transferencia de mayor peso económico y con menor visibilidad, era aún más esperable que se observara un sesgo a favor de los distritos cuyos gobernadores están alineados con el gobierno nacional pese a lo cual, el análisis de estas transferencias volvió a mostrar la preponderancia explicativa de la variable sub/ sobre representación. Así, la mayor razón continúa ubicándose en el grupo conformado por los distritos sobre representados y cuyo gobernadores pertenece a la oposición. Si bien al extender el período estudiado con el fin de disminuir posibles sesgos producidos por asignaciones extraordinarias de ATN a algún distrito, la diferencia entre aquellos alineados y no alineados con el PEN disminuye, sigue observándose una tendencia favorable a estos últimos.

Con tales resultados, queda pendiente el interrogante respecto a la importancia de la alineación de los gobernadores con el PEN al momento de determinar las transferencias no

automáticas que recibirá cada distrito. Dicho interrogante no puede ser resuelto con los datos aquí analizados, pero este trabajo abre la puerta a futuros estudios que intenten testear esta variable en otros tipos de transferencias no automáticas, tales como la obra pública, o en el análisis de los refinanciamientos de la deuda y la posibilidad de que sean utilizados como herramienta de consolidación de coaliciones políticas (por ejemplo Lodola, 2010). Con el objetivo de identificar qué otras variables puedan ser relevantes en este sentido, es mi intención realizar entrevistas a actores políticos claves y extender el estudio, a partir de la información obtenida en las mismas, a otros tipos de transferencias.

En síntesis, del análisis de las variables elegidas, se puede deducir un mayor peso de la variable sub/ sobre representación respecto de la alineación del gobernador o jefe de gobierno al momento de determinar la distribución de transferencias no automáticas de parte del gobierno central hacia los distritos sub nacionales. Esta constatación, no obstante, deja abierto el interrogante por la relación entre la alineación del gobernador del distrito con el gobierno nacional y las transferencias no automáticas recibidas por éste, que sí puede llegar a constatar mediante el análisis de otras variables independientes.

7- Bibliografía citada.

- Beramendi, P. (2007). Federalism. In C. Boix & S. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonvecchi, A. Procesos políticos del federalismo argentino: su consistencia y sus efectos a través de las negociaciones fiscales federales.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2007). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales. Presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2010). The dual logic of intergovernmental transfers: presidents, governors, and the politics of coalition- building in Argentina. . *The Journal of Federalism*, 1-28
- Calvo, E., & Gibson, E. (2000). Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3).
- Calvo, E., Gibson, E., & Falletti, T. (1994). Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental. *Política y Gobierno*, 6(1).
- Cao, H. (2008). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos. *Aportes para el debate*.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*(84).
- Ensgstrom, E. J., & Vanberg, G. (2010). Assessing the allocation of Pork: Evidence from Congressional Earmarks. *American Politics Research*(38), 26.
- Jones, M. (2004). *The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina*. Paper presented at the Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America.

- Jones, M., & Hwang, W. (2005a). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2).
- Jones, M., & Hwang, W. (2005b). Provincial party bosses: keystone of the Argentine Congress. In S. Levitsky & M. V. Murillo (Eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania: University Park, PA: The Pennsylvania State University Press. .
- Jones, M., Hwang, W., & Micozzi, J. P. (2009). Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis. *Journal of Politics in Latin America*, 1(1).
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., & Tommasi, M. (2002). Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System *American Journal of Political Science*, 46(3).
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Lodola, G. (2010). Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista.
- Lousteau, M. (2003). *Hacia un federalismo solidario*. Buenos Aires: Temas.
- Nicolini, J. P., Posadas, J., Sanguinetti, P., & Tommasi, M. (2002). Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem: the case of Argentina. *Inter-American Development Bank, Latin American Research Network*
- Porto, A., & Sanguinetti, P. (1995). Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: El caso de Argentina. *Cepal- Serie Política Fiscal*(88).
- Porto, A., & Sanguinetti, P. (2001). Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina. *Economics and Politics*, 13(3), 237-256.
- Remmer, K. L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003. *The Journal of Politics*, 69(2), 363-377.
- Reynoso, D. (2004). Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada. *Revista SAAP*, 2(1), 69-94.
- Rodden, J. A. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*(57), 695-729.
- Rodden, J. A. (2006). Federalism. In B. Weingast & D. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Saiegh, S., & Tommasi, M. (1998). *Argentina's federal fiscal institutions. A case of study in the transaction-cost theory of politics*. Paper presented at the Modernization and Institutional Development in Argentina.
- Saiegh, S., Tommasi, M., & Sanguinetti, P. (2001). Fiscal federalism in Argentina. Policies, politics and institutional reform. *Journal of the LACEA*.
- Snyder, R., & Samuels, D. J. (2004). Legislative Malapportionment in Latin America. In E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.