

ESTRATEGIAS DISTRIBUTIVAS PRESIDENCIALES EN CONTEXTOS CAMBIANTES DE CENTRALIZACIÓN FISCAL Y NACIONALIZACIÓN PARTIDARIA: TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES EN ARGENTINA DURANTE PRESIDENCIAS PERONISTAS*

Presidents' distributive strategies under different contexts of fiscal centralization and party system nationalization: Discretionary transfers during Peronist governments in Argentina

EMILIA SIMISON

*Instituto de Investigaciones Gino Germani
CONICET
Universidad Torcuato Di Tella*

RESUMEN

Se analizan las estrategias distributivas presidenciales en países federales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización del sistema de partidos, mediante el estudio de la distribución de transferencias discrecionales a las provincias argentinas y comparando dos períodos en que presidentes del mismo partido enfrentaron contextos diferentes: 1) descentralización fiscal y nacionalización partidaria durante las presidencias de Carlos Menem; y 2) centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. El análisis muestra que la distribución obedeció a consideraciones estratégicas, aunque en el primer contexto se premió a los distritos sobrerrepresentados en el Congreso Nacional y, en el segundo, a aquellas provincias cuyos gobernadores pertenecían al mismo partido que el presidente.

Palabras clave: Federalismo fiscal, estrategias presidenciales, peronismo, centralización, nacionalización.

ABSTRACT

This paper analyzes the distributive strategies of presidents in federal countries under different contexts of fiscal centralization and party system nationalization by studying the allocation of discretionary fiscal transfers to the Argentine provinces and comparing two periods in which presidents from the same political party (Peronist) operated under different contexts: one of fiscal decentralization and party system nationalization during Carlos Menem's presidencies; and another of fiscal centralization and party system denationalization during the presidencies of Néstor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner. The analysis shows that in both cases the distribution followed strategic considerations even when this means, in the first case, to reward the over represented provinces and, in the second, the copartisan ones.

Key words: Fiscal Federalism, Presidential strategies, Peronism, Centralization, Nationalization.

* Agradezco los comentarios y sugerencias realizados por Alejandro Bonvecchi, Nicolás Cherny, Germán Lodola, Lara Goyburu, Antonella Bandiera y dos evaluadores anónimos a versiones previas del artículo. Cualquier posible error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

I. INTRODUCCIÓN

Los presidentes desean mantenerse en el poder y, en la medida de lo posible, incrementar dicho poder. La capacidad que tengan para cumplir tal objetivo y de llevar adelante sus políticas preferidas dependerá de las estrategias que elijan para construir coaliciones de apoyo y de qué tan exitosas sean en implementarlas. Entre dichas estrategias, la distribución de recursos cumple un rol de peso, lo que es especialmente cierto para los países presidenciales federales. En primer lugar, los presidencialismos brindan menores incentivos que los sistemas parlamentarios para la formación de coaliciones de apoyo estables y cohesionadas, por lo que la distribución de recursos se vuelve una estrategia más relevante para los jefes de gobierno (Rodden, 2009). Además, al ser el federalismo una forma específica de fragmentación del poder caracterizada por una arquitectura de gobierno con estructuras duales, en la que tanto el gobierno central como las subunidades tienen el poder reconocido para interactuar directamente con los ciudadanos, se establecen contemporáneamente procesos de negociación entre las subunidades, y entre estas y el gobierno central (Beramendi, 2007). Dicha particularidad aumenta la utilidad del uso estratégico que el presidente pueda hacer de la distribución de transferencias intergubernamentales, en especial de aquellas acerca de las cuales tenga poder discrecional. Teniendo esto en cuenta, el presente trabajo analiza las estrategias distributivas de los presidentes en países federales centrándose en el papel cumplido por la asignación de transferencias discrecionales en dicha estrategia.

El caso elegido para realizar el análisis será la República Argentina, esta adopta en su Constitución Nacional la forma de gobierno representativa republicana y federal. Conformada por 24 unidades subnacionales (23 provincias y una ciudad autónoma), con la capacidad de darse gobiernos propios y de intervenir en la elección del gobierno nacional, es frecuentemente clasificada como un federalismo *robusto*, en el que todas aquellas atribuciones que no se asignan de modo explícito al poder central quedan a cargo de las subunidades, las que a su vez tienen autonomía para redactar sus propias constituciones y darse un marco normativo propio en múltiples áreas, que abarcan ámbitos tan distintos como la normativa electoral (tanto en relación con el calendario como con el sistema electoral) o el régimen municipal (Lodola, 2009; Samuels y Mainwaring, 2004).

Varios de los autores que estudian la distribución de recursos por parte de los presidentes afirman que la estrategia seguida en dicha distribución estaría marcadamente influenciada por su partido de pertenencia (ver por ejemplo, Calvo y Murillo, 2004; Remmer, 2007). Sin embargo, como afirman Ardanaz, Leiras y Tommasi (2014), la estructura de incentivos de una federación determina el comportamiento de los actores políticos y el desempeño del sistema. De acuerdo con esta lógica, es esperable que los cambios en el nivel de centralización fiscal o la nacionalización del sistema de partidos modifiquen la estructura de incentivos y el accionar de los actores políticos. Teniendo esto en mente, el caso elegido permite comparar la estrategia distributiva seguida por presidentes de un mismo partido (el Partido Justicialista o Peronista) en contextos diferentes –uno de descentralización fiscal y nacionalización del sistema de partidos, y otro de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos– con el

objetivo de observar si la variación en el contexto afecta o no la lógica de distribución de transferencias discrecionales.

En el siguiente apartado (2) se realiza una revisión de la bibliografía haciendo foco, primero (2.1), en la importancia del análisis de las transferencias discrecionales en las estrategias distributivas de los presidentes en los países federales y, especialmente, en la Argentina; luego (2.2), en la literatura que busca explicar los criterios que guían su distribución; y por último (2.3), en las variaciones que implican para el contexto de acción de los actores políticos la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. A partir de dicha revisión, en el apartado 3 se presentarán el marco teórico y las hipótesis de trabajo, mientras que en el apartado 4 se expondrá la propuesta metodológica con que se pondrán a prueba dichas hipótesis. Los resultados del análisis empírico se presentarán en el siguiente apartado (5). Por último, el apartado 6 incluirá algunas conclusiones y comentarios finales.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Acerca de las estrategias distributivas y la importancia del análisis de las transferencias discrecionales

Con el fin de mantenerse en el poder e implementar su agenda de políticas, los presidentes necesitan construir coaliciones legislativas y de apoyo, para ello pueden distribuir bienes públicos o privados (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003). Las transferencias discrecionales son, en dicho marco, un bien privado relevante. Sin embargo, como resaltan Bonvecchi y Lodola (2011), no todas las transferencias tendrán el mismo valor político en las estrategias distributivas de los presidentes, sino que los presidentes valorarán más aquellas transferencias que puedan distribuir de manera discrecional. Esto se debe a que dichas transferencias les permitirán apropiarse del eventual rédito político de los efectos que los fondos puedan tener en la economía local, además de ser las que pueden distribuir más libremente como bienes privados.

La distribución de transferencias intergubernamentales discrecionales por parte del presidente es, entonces, un tema de gran relevancia en países federales. Por dicho motivo se han realizado múltiples estudios en que se las utiliza sea como variable dependiente o independiente para casos de países tan diversos como Canadá, Estados Unidos, Argentina, Brasil y Alemania (ver entre otros Bonvecchi y Lodola, 2011; Cox y McCubbins, 2001; Gordin, 2006; Larcinese *et al.*, 2005; Mehiri y Marceau, 2013; Rodden, 2006). La selección del caso argentino entre los países federales se basa no solo cuando ofrece la posibilidad de comparar presidentes de un mismo partido bajo distintos contextos, sino también en que es un caso relevante para el estudio de las estrategias distributivas de los presidentes en general y, en especial, del rol que cumplen en estas las transferencias intergubernamentales discrecionales.

Lo interesante del caso argentino radica, por un lado, en el hecho de ser un federalismo robusto con una estructura de gobierno descentralizada en la que tanto el presidente como los gobernadores de las unidades subnacionales ejercen gran influencia referente a la

distribución de recursos (Calvo y Murillo, 2004; González, 2008; Remmer, 2007). Además, las intensas desigualdades que se observan entre las distintas unidades subnacionales –tanto en términos poblacionales como socioeconómicos– aumentan la relevancia del análisis del rol que juegan las transferencias en las estrategias distributivas presidenciales.¹

Por otro lado, el interés del caso se ve aumentado por el hecho de que el presidente cuenta con recursos institucionales y fiscales que le confieren un lugar dominante en el sistema político. Entre los institucionales se encuentran la capacidad para nombrar y remover a los miembros del gabinete de manera unilateral y exclusiva, el poder de veto parcial y total sobre la legislación y la posibilidad de emitir decretos con fuerza de ley (Bonvecchi y Zelaznik, 2012). Además, posee una fortaleza *vis a vis* el Poder Legislativo nacional mayor que otros presidencialismos como el estadounidense, ya que enfrenta restricciones menores de ese poder de gobierno que, por otra parte, tiene escasa capacidad de monitoreo de la burocracia gubernamental. Asimismo, el presidente argentino se encuentra en una posición de poder frente a la burocracia, debido a que la escasa presencia de funcionariado de carrera en posiciones de dirección, los menores vínculos con el Congreso o grupos de interés que puedan darle respaldo y la amplia libertad del presidente para reordenar la estructura gubernamental disminuyen su capacidad de imponerle restricciones (Alessandro, 2010). En cuanto a los recursos fiscales, los presidentes argentinos pueden hacer uso de una serie de transferencias intergubernamentales y tienen el poder de modificar el destino de las partidas presupuestarias, de subejecutarlas o de no ejecutarlas en absoluto, sin requerir del consentimiento del Poder Legislativo (Bonvecchi y Zelaznik, 2012).

A su vez, en el caso argentino, la distribución de transferencias intergubernamentales ve aumentada su importancia debido al significativo grado de desbalance vertical que se observa entre la recaudación impositiva –realizada mayoritariamente por el gobierno nacional– y el gasto –realizado en casi 50% por los gobiernos subnacionales–, que vuelve a la Argentina uno de los países con mayor grado de desbalance vertical (Ter-Minassian, 1997). Fruto de dicho desbalance, casi todas las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional (Gervasoni, 2010; Tommasi *et al.*, 2001). De hecho, según datos del Ministerio de Economía, durante el período 1991-2011, exceptuando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, menos de la mitad de los ingresos corrientes de las provincias correspondieron a ingresos tributarios propios e, incluso, en provincias como La Rioja o Formosa, estos significaron solo 5% de los ingresos corrientes provinciales.² Tal grado de desbalance vuelve al dilema de los bienes comunes y al gasto provincial expansivo problemas recurrentes del federalismo argentino, al tiempo que aumenta la dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno nacional (Remmer, 2007; Rodden, 2003), lo que aumenta la posibilidad de intercambios entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobernadores (Ardanaz *et al.*, 2014).

¹ En el Anexo se presentan algunos indicadores para el 2010 a modo de ilustración de las disparidades existentes.

² Fuente: Ministerio de Economía. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/fichas_provinciales.htm

Otro motivo en donde es relevante el interrogante de partida del presente artículo es la variación que se observa en la frecuencia y los montos que el gobierno nacional asigna a las distintas provincias en concepto de transferencias discrecionales. Dicha variación se registra no solo en términos absolutos sino también en su distribución per cápita³ y acrecienta la relevancia empírica y teórica del análisis de los criterios distributivos seguidos por el presidente en su distribución.

Explicaciones para la distribución de transferencias discrecionales

La literatura sobre distribución de recursos entre niveles de gobierno y sus aplicaciones al caso de estudio propone distintas respuestas para explicar la desigual distribución entre las provincias, que es posible agrupar en tres conjuntos según se centren en: 1) consideraciones redistributivas; 2) el poder de negociación que se da a las distintas provincias por su nivel de sobrerrepresentación en el Poder Legislativo nacional; o 3) la relación político-partidaria entre los niveles de gobiernos.

Dentro del primer conjunto, las variables que explican la distribución desigual de las transferencias discrecionales por parte del presidente se relacionan con consideraciones redistributivas tendientes al logro de una mayor equidad. La posibilidad de que dichas consideraciones guíen la distribución de transferencias se desprende de la teoría del federalismo fiscal, de acuerdo con ello, el principal uso asignado a las transferencias intergubernamentales es aquel de lograr mayor equidad entre las unidades parte de una federación (ver por ejemplo Oates, 1999). Estudios realizados por FIEL y Porto y Sanguinetti han contemplado esta explicación tentativa, aunque encuentran imposible explicar la notable redistribución de recursos entre jurisdicciones que tales transferencias implican mediante criterios normativos de equidad y eficiencia (FIEL, 1993; Porto y Sanguinetti, 1995; 2001). De la misma manera, estudios más recientes sobre la distribución de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y los fondos para obra pública no encuentran apoyo a criterios de racionalidad económica y social utilizando indicadores como necesidades básicas insatisfechas, índice de desarrollo humano, desempleo, cantidad de hogares pobres o producto geográfico bruto (Giraudy, 2006; González y Mamone, 2011; Schijman, 2005). Estos resultados nos llevarían a inclinarnos por una utilización estratégica de las transferencias por parte de los presidentes. Sin embargo, es importante recordar que los estudios citados no analizan la totalidad de las transferencias discrecionales, sino algún tipo en particular dentro de estas, por lo que no es posible generalizar sus hallazgos al conjunto de las transferencias discrecionales.

En el segundo grupo encontramos explicaciones que argumentan que la distribución de transferencias discrecionales depende del poder de negociación de las unidades subnacionales, el que varía de acuerdo con ciertas características estructurales. Una de las características mayormente analizadas es la distorsión en la representación en

³ Por ejemplo, tomando de referencia los Aportes del Tesoro Nacional, en el 2003 Santa Fe recibió \$ 144,284 millones, equivalentes a \$ 48,08 per cápita, mientras que Corrientes recibió solo \$ 0,66 millones, equivalentes a \$ 0,7 per cápita. Fuente: Economía y Regiones.

el Poder Legislativo nacional. La sobrerrepresentación de ciertas unidades en el Poder Legislativo de los países federales ha sido identificada en múltiples estudios 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 poder político y poder económico, mediante ello las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación tendrán un mayor poder político relativo aun no siendo 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 pero el número de sus legisladores no disminuye en igual proporción, su poder de negociación puede incluso aumentar. Esto se debe a 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 de parte de los representantes tiende a ser menor en zonas menos pobladas. De manera similar, Rodden (2009) sostiene que los distritos pequeños tendrán más chances de formar una coalición legislativa ganadora, porque sus votos son más baratos. Es esperable, entonces, que las provincias sobrerrepresentadas se vean más favorecidas por los intercambios intergubernamentales que las provincias subrepresentadas. Sin embargo, es importante tener en mente que trabajos recientes que estudian el reparto de fondo para obra pública relativizan la relevancia de dicha variable (González y Mamone, 2011).

Por último, un tercer grupo de explicaciones sostiene que la asignación de transferencias se ve influenciada por las relaciones políticas entre niveles de gobierno. Según Cox y McCubbins (1986), los políticos adversos al riesgo tenderán a seguir la estrategia de invertir en el mantenimiento de sus coaliciones de apoyo existentes. De acuerdo con dicha lógica, la mayor parte de los recursos asignados por los presidentes a las unidades subnacionales se destinarán a aquellas gobernadas por el mismo partido o coalición. En esta dirección, estudios realizados en los Estados Unidos encuentran que los estados gobernados por copartidarios del presidente reciben mayores asignaciones en el presupuesto (Larcinese *et al.*, 2005).

Esta hipótesis se vuelve aún más relevante en el caso argentino, ya que el rol primordial que los gobernadores cumplen en la política nacional lleva a esperar que la relación con el Poder Ejecutivo provincial afecte los patrones de intercambio intergubernamental. De hecho, en la Argentina los gobernadores no solo poseen atribuciones políticas y económicas considerables por las que les es posible disponer de una parte significativa de los recursos transferidos, sino que, además, cumplen un papel de peso en la producción legislativa (Cheibub *et al.*, 2009; Eaton, 2002; Jones, 2004; Jones y Hwang, 2005; Lodola, 2009; Saiegh, 2004). Esto vuelve aún más esperable que las unidades subnacionales cuyos gobernadores pertenezcan al mismo partido que el gobierno nacional reciban mayores transferencias que aquellas cuyos gobernadores se encuentren en la oposición. Trabajos empíricos recientes encontraron apoyo para dicha hipótesis. Al estudiar la distribución de los fondos en concepto de ATN durante los años 90, Schijman (2005) concluye que es la racionalidad política la que parece guiar su distribución al encontrar que los presidentes asignan la mayor parte 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 PEN; y Bruetman *et al.* (2012), al observar que cuando el presidente y el gobernador de una provincia pertenecían al mismo partido se generó un efecto positivo sobre las transferencias discrecionales recibidas en el período 1984-2010. No obstante, no es posible afirmar de manera concluyente la relevancia explicativa de la variable partidaria, ya que algunos estudios han encontrado hallazgos en sentido contrario. Tal es el caso del análisis que realiza Gordin (2004) de la asignación de un conjunto de transferencias⁴ en el período 1973-1999, para el que encuentra que las mayores transferencias fueron dirigidas hacia las provincias gobernadas por la oposición.

Focalización del contexto: cambios en la centralización fiscal y en la nacionalización del sistema de partidos

Debido a que los cambios en el contexto pueden afectar los incentivos de los actores y, por lo tanto, las estrategias distributivas seguidas por los presidentes, el presente trabajo propone analizar las estrategias presidenciales en dos contextos que difieren en sus niveles de centralización fiscal y de nacionalización del sistema de partidos.

En lo que refiere al nivel de centralización fiscal, la década del 90 se caracterizó por un nivel relativamente bajo, que otorgaba mayor autonomía a los gobernadores de las unidades subnacionales. Los motivos que explican dicho nivel son, por un lado, que luego de la sanción por iniciativa del Poder Ejecutivo de la Ley de Convertibilidad del Austral (Ley N° 23.928), que establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y el dólar estadounidense, se puso fin a la alta inflación que afectaba al país, lo que permitió, al menos inicialmente, un mayor crecimiento económico. Tanto el control de la inflación como dicho crecimiento implicaron un aumento de la recaudación impositiva y de la distribución de transferencias a las unidades subnacionales.⁵ Además, en dicho período las provincias contaban con una garantía mensual de ingresos por coparticipación, podían endeudarse libremente en el mercado de capitales privado, tanto nacional como internacional (Schwartz y Liuksila, 1997), no tenían limitaciones para decidir sobre sus niveles de gasto y llegaron a emitir sus propias cuasimonedas. Asimismo, el Tesoro Nacional cobraba escasos impuestos al comercio exterior, cuya recaudación pertenece en exclusiva al gobierno central, centrándose su esfuerzo recaudatorio en aquellos impuestos que se coparticipan de manera automática y según coeficientes fijados por ley (Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales)⁶ con los gobiernos subnacionales (Lodola, 2011).

⁴ Las transferencias analizadas son: Fondo Nacional de Viviendas, Sistema de Coparticipación Vial, Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior, Regalías y ATN.

⁵ Las transferencias totales a las provincias aumentaron de \$ 14,7 billones en 1990 a \$ 25,1 en 1992. Fuente: González. 2009. "The Distributive Effects of Centralization and Decentralization across Sub-National Units". Presentado en Congress of Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil.

⁶ Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>

En cambio, en la década de los 2000, los presidentes impulsaron cambios en las instituciones fiscales, la política tributaria y la política financiera que afectaron la relación entre el gobierno nacional y los niveles subnacionales, lo que aumentó el nivel de centralización fiscal. Entre estos cambios se encuentran el Pacto Federal de febrero de 2002, en donde se eliminó la garantía mensual de ingresos por Coparticipación Federal de Impuestos para las provincias y se determinó que el Estado Nacional se hiciera cargo de la deuda pública de los estados provinciales; 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, en relación con la política tributaria, se acentuó la tendencia iniciada a fines de los años noventa hacia la centralización de la recaudación en impuestos de escasa o nula coparticipación con los niveles subnacionales de gobierno. Si bien esto no implicó la creación de nuevas cargas tributarias, significó un aumento del ingreso derivado de aquellos impuestos no coparticipables que acrecentó el monto a disposición del gobierno nacional para realizar transferencias con niveles considerables de discrecionalidad y la importancia relativa de tales transferencias para las unidades subnacionales. Principalmente, fue relevante el aumento de los impuestos al comercio exterior que, junto con los altos precios internacionales de la soja y otros *commodities*, aumentaron el monto de los recursos fiscales adicionales no coparticipables. Además, al reducir los ingresos de los productores, disminuyó el monto que puede recaudarse en concepto de Impuesto a las Ganancias que sí es coparticipable (Gervasoni, 2011; Lodola, 2011).

Por otro lado, en lo que respecta al nivel de nacionalización del sistema de partidos, Jones y Mainwaring -utilizando su Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos (INSP)⁷- clasifican a la Argentina en el período 1983-2001 como un país con un nivel alto de nacionalización (0,72 en promedio), que se debe, principalmente, a un alto nivel de nacionalización de los principales partidos: el Partido Justicialista o Peronista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) (Jones y Mainwaring, 2003). Partidos estos que, durante dicho período, dominaban claramente la política nacional.

Sin embargo, con la emergencia de terceras fuerzas con relevancia en el ámbito nacional hacia fines de la década del noventa, y principalmente como consecuencia de la crisis económica y política de 2001, se observa en la década del 2000 el resquebrajamiento de ese sistema político bipartidista que acompaña una creciente pérdida de legitimidad de los partidos. Tal pérdida de legitimidad afectó a todos ellos, aunque su efecto no fue uniforme y se sintió más en el espectro no peronista del sistema de partidos (Torre, 2003). De esta manera, se observa en los 2000 un nuevo sistema, caracterizado por un

⁷ Jones y Mainwaring afirman que, para medir la nacionalización del sistema de partidos, se debe analizar la estructura del sistema teniendo en cuenta también las diferencias entre las subunidades. Con este objetivo utilizan el coeficiente de Gini y se lo substraen a uno para que un puntaje alto indique un alto nivel de nacionalización y viceversa. Así generan un Índice de Nacionalización de Partido (INP) para cada partido del sistema. Al multiplicar los INP por el porcentaje de votos válidos obtenidos a nivel nacional y luego sumar los resultados de todos los partidos del sistema, se obtiene el Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos (INSP). Mediante ambos índices es posible comparar países y partidos dentro de los países y rastrear cambios en el nivel de nacionalización a lo largo del tiempo.

peronismo atravesado por conflictos territoriales, un radicalismo debilitado que intenta mantener sus espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos y un pequeño pero significativo grupo de partidos con proyección estrictamente provincial (Calvo y Escolar, 2005).

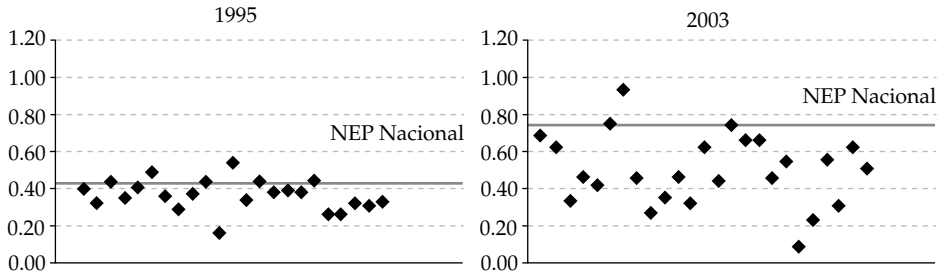
En este nuevo contexto se observa una mayor territorialización de la competencia política, que implica que las arenas electorales nacional y provincial tengan no solamente distintos sistemas de partido sino también distintos niveles de superposición con el sistema político en el nivel nacional, fruto de la creciente descentralización de la política pública y de la capacidad de las elites provinciales para “desanudar” la competencia provincial de la competencia electoral nacional. Dicha territorialización se refleja en una creciente diferenciación del voto en las distintas provincias (volatilidad regional), una mayor diferenciación del voto entre elecciones (volatilidad temporal) y la virtual desaparición del bipartidismo argentino (fragmentación del sistema de partidos), que es acompañada por el fortalecimiento electoral e institucional de los aparatos políticos locales y provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007).

Una manera de observar con claridad los cambios producidos en el sistema de partidos es mediante la medida promedio de congruencia que ofrecen Gibson y Suarez-Cao (2010) para clasificar los *sistemas de partidos federalizados* como el argentino. Esta mide las diferencias promedio en el número efectivo de partidos (calculado según el índice de Laasko-Taagepera) entre el sistema nacional y los sistemas subnacionales y la varianza entre los sistemas subnacionales, indicando los valores cercanos a cero una mayor congruencia, mientras que a medida que los valores se alejan de dicho número indican sistemas menos congruentes. Al calcular dicha medida para el caso argentino obtienen para 1991 un coeficiente de solo 0,41; mientras que para el 2003 este pasa a ser de 7,13. El Gráfico 1 brinda otra manera de observar dicho cambio comparando los patrones de congruencia de los sistemas de partidos nacional y subnacional en las elecciones ejecutivas (para presidente y gobernadores) de 1995 y 2003.

Reforzando dichos cambios, Toppi encuentra que, además de un sistema cada vez más desnacionalizado y fragmentado, la Argentina presenta una cada vez mayor desinstitucionalización de los partidos. Un sistema de partidos desinstitucionalizado, según este autor, es aquel en el que se observa la interacción entre partidos que no son estables ni en términos electorales ni organizacionales, lo que genera la discontinuidad de los actores relevantes en la arena partidaria a lo largo del tiempo. A partir de dicha definición, Toppi propone un índice de institucionalización⁸ de los partidos que aplicado al caso argentino registra el pasaje de un sistema con alta institucionalización en 1989 a uno desinstitucionalizado en 2003 (Toppi, 2013).

⁸ Los indicadores utilizados en la composición de dicho índice son la edad de los partidos políticos relevantes, el grado de autonomía que las reglas de funcionamiento interno le dan a las estructuras partidarias respecto de la discrecionalidad de los líderes, el origen de los incentivos para participar en la organización y las volatilidades electorales y partidarias.

Gráfico 1. Patrones de congruencia de los sistemas de partidos nacional y subnacional en Argentina (elecciones ejecutivas)



Fuente: Gibson y Suarez- Cao (2010) basados en información del Ministerio del Interior.

La importancia de dichos cambios para las estrategias distributivas de los presidentes 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. Este proceso ha limitado la efectividad de los partidos en la promoción y supervisión de las transacciones en la legislatura (Feierherd, 2012). Además, ha disminuido su capacidad como instrumentos de coordinación en sistemas federales que, mediante la existencia de externalidades electorales derivadas del valor del sello partidario en todos los niveles de gobierno, puedan aumentar los incentivos para que los gobiernos subnacionales se comporten de manera tal de no afectar negativamente la estabilidad macroeconómica de un país (Rodden, 2006). El motivo de esto radica en que, en un sistema de partidos con un nivel de nacionalización menor, disminuye el peso de las externalidades electorales y son mayores los incentivos para promover amenazas oportunistas contra el liderazgo del partido nacional con el objetivo de obtener compensaciones mayores, ya que los líderes locales no sufrirían pérdidas electorales al socavar el sello del partido nacional (Feierherd, 2012). De esta manera, es dable esperar que las estrategias que los presidentes deban seguir para mantener y acrecentar su poder varíen en contextos tan dispares según el nivel de nacionalización del sistema de partidos y de centralización fiscal.

III. MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS

El país elegido para el análisis empírico es la República Argentina que, por las características de su federalismo y presidencialismo (ver arriba), ofrece un interesante caso en el que estudiar las estrategias distributivas de los presidentes y el rol que cumplen allí las transferencias intergubernamentales. Además, el caso permite comparar presidencias de un mismo partido, el PJ, gobernando bajo contextos contrapuestos. Al poder comparar dos casos dentro de un mismo país es posible atenuar los problemas derivados de trabajar con un número reducido de casos facilitando la realización de comparaciones controladas al mantenerse constantes ciertas variables económicas, institucionales, históricas y culturales (Snyder, 2001). De esta manera se analizan dos casos en el mismo presidencialismo federal, Argentina, en que presidentes pertenecientes a uno de los

principales partidos, el PJ, enfrentaron distintos niveles de nacionalización del sistema de partidos y centralización fiscal. En el primero, las presidencias de Carlos Menem, el contexto que el presidente enfrentó se caracterizaba por un nivel considerablemente alto de nacionalización del sistema de partidos y por un nivel menor de centralización fiscal. Por el contrario, durante las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, el contexto se caracterizó por un nivel mucho menor de nacionalización del sistema de partidos y un nivel mayor de centralización fiscal.

La primera hipótesis que guiará el análisis empírico busca identificar si el uso que los presidentes hicieron de la distribución de transferencias en ambos contextos fue estratégica y si persiguió fines políticos o no. Si la distribución no fue estratégica deberíamos observar, de acuerdo con las teorías clásicas del federalismo fiscal, patrones de distribución que tomaran en consideración la situación socioeconómica de las provincias y tendieran a lograr una mayor equidad en la distribución de recursos entre las unidades. Así, se espera que aquellas provincias con mayores necesidades económicas y sociales hayan recibido mayores montos de transferencias discrecionales –entendiéndose 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)–. A partir de dicha expectativa, la primera hipótesis será:

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

En cambio, si la distribución persiguió fines políticos, lo más probable es que observemos que haya primado alguno de los otros dos criterios que, según la bibliografía reseñada en el apartado 2.2., explicarían la distribución de transferencias discrecionales: un mayor poder de negociación dado por características institucionales de la unidad o la pertenencia del gobernador al mismo partido que el presidente.

Según el primero de estos criterios, aquellas unidades que tengan un mayor poder de negociación verán aumentadas sus posibilidades de obtener la asignación de mayores transferencias por parte del gobierno nacional. Una de las posibles fuentes de dicho poder de negociación será la sobrerrepresentación de la provincia en el Poder Legislativo nacional, ya que esta otorga a los legisladores de dicha unidad una mayor relevancia al momento de lograr la aprobación de legislación nacional (Calvo y Gibson, 2000; Rodden, 2009; Snyder y Samuels, 2004).

A su vez, según el segundo criterio, el presidente tenderá a favorecer con mayores transferencias a las unidades cuyos gobernadores pertenezcan a su mismo partido. En cuanto a las motivaciones que llevarían al presidente a actuar de tal manera, encontramos varias posibilidades. Una de estas sería que busque invertir en aquellos distritos considerados seguros favoreciendo a los gobernadores afines (Bruetman *et al.*, 2012; Cox y McCubbins, 1986; Larcinese *et al.*, 2005). También podría ser el caso que el presidente busque favorecer a los gobernadores de su mismo partido o coalición como un modo de aumentar las externalidades positivas que trae consigo un buen desempeño, tanto electoral como de

gestión, en todos los niveles de gobierno (Rodden, 2006). Por último, puede ser un motivo la búsqueda de generar coaliciones de apoyo para su agenda legislativa por medio de la cooptación de gobernadores con poder sobre los legisladores de su provincia (Eaton, 2002; Jones, 2004; Jones y Hwang, 2005; Lodola, 2009; Saiegh, 2004).

Debido a los cambios en el contexto explicitados en el apartado 2.3., es esperable que, si sus consideraciones distributivas son estratégicas, los presidentes enfrentados con contextos diversos actúen de manera diversa. Teniendo en cuenta especialmente dichos cambios, es dable esperar que en un contexto donde los gobernadores de las unidades subnacionales eran más poderosos al ser dueños de una mayor autonomía fiscal y un sistema de partidos más integrado a nivel nacional favorecía la coordinación en el Congreso primara una estrategia tendiente a generar coaliciones legislativas mediante una mayor asignación de transferencias discrecionales a aquellas unidades subnacionales con mayor sobrerrepresentación en el Poder Legislativo nacional. Por el contrario, en un contexto opuesto, con un sistema de partidos más desarticulado y territorializado en que aumentan los costos de transacción asociados con el armado de las coaliciones y que, además, se caracteriza por una mayor centralización fiscal en el gobierno nacional, es esperable que las negociaciones entre el presidente y los gobernadores se realicen en mayor medida mediante canales informales antes que en la arena legislativa (Ardanaz *et al.*, 2014). De esta manera, es probable que primen las consideraciones partidarias al momento de distribuir recursos. Teniendo en cuenta el impacto de tales diferencias en el contexto, la segunda y tercera hipótesis sostienen que:

H2: En contextos de nacionalización partidaria y descentralización fiscal, las provincias que estén sobrerrepresentadas en el Congreso nacional recibirán un monto mayor de transferencias discrecionales per cápita.

H3: En un contexto de desnacionalización del sistema de partidos y de centralización fiscal, las provincias cuyo poder ejecutivo pertenezca al mismo partido que el presidente recibirán un monto mayor de transferencias discrecionales per cápita.

En los próximos apartados (4 y 5) se presenta la propuesta metodológica con que se pondrán a prueba las hipótesis propuestas y los resultados obtenidos.

IV. PROPUESTA METODOLÓGICA

Con el objetivo de contrastar empíricamente las hipótesis propuestas se utilizaron métodos estadísticos teniendo como unidades de análisis observaciones anuales de las 23 provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En virtud de que los datos poseen una estructura de panel conformada por observaciones repetidas para un número relativamente grande de casos se realizaron *tests* para detectar problemas propios de dicha estructura, como la presencia de heterocedasticidad, autocorrelación entre las variables y estacionalidad. Como el resultado de dichos *tests* fue positivo se realizaron

regresiones multivariadas con efectos aleatorios. La decisión de utilizar efectos aleatorios y no fijos deriva de la importancia de la sobrerrepresentación como variable independiente. Al tener dicha variable escasa variación temporal, la utilización de efectos fijos complica la estimación y subestima su efecto sobre la variable dependiente. De todos modos, se controló la robustez de los resultados observando si estos variaban al ser estimados con efectos fijos y, en caso de que las diferencias fueran significativas, se reportaron los resultados.

Variable dependiente

En relación con el modo de estudiar las transferencias, el presente trabajo se diferencia de gran parte de la bibliografía, ya que analiza de manera conjunta la totalidad de las transferencias discrecionales. Esto permite evitar la generalización de los resultados obtenidos para un tipo en particular de transferencias (o conjunto de ellas) a la totalidad de ellas explorando la posibilidad de que el presidente tenga una visión en conjunto de las transferencias que lleve a “compensar” con una transferencia las desigualdades en la distribución de alguna otra (Bonvecchi, 2005). Además, la utilización de dicha variable dependiente permite resolver de manera conjunta los problemas de agrupamiento y exhaustividad identificados por Bonvecchi y Lodola (2011). Por lo tanto, al analizar las transferencias realizadas por el gobierno nacional discriminadas según su nivel de discrecionalidad es posible producir un aporte a la literatura que permita una mejor comprensión del modo en que los presidentes utilizan las transferencias intergubernamentales en sus estrategias distributivas.

De esta manera, la variable dependiente del estudio estará conformada por los montos de transferencias discrecionales per cápita recibidos por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según datos provistos por FIEL⁹ y elaborados sobre la base de información provista por 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 provinciales y restando luego los montos de las transferencias automáticas a partir de las leyes vigentes. A causa de que la serie disponible comprende el período 1993-2011 se compararán siete años de las presidencias de Menem (1993-1999, 168 unidades-año) y nueve años de las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner (2003-2011, 207 unidades-año). Para controlar por la inflación que, si bien se mantuvo bastante baja durante la década del 90, puede producir sesgos al examinar los datos posteriores a 2001, los montos de transferencias recibidos por cada provincia fueron deflactados basándose en el año 2004.¹⁰ El Gráfico 2 permite observar las variaciones en el monto total de trasferencias discrecionales distribuido entre las unidades subnacionales durante el período 1993-2011, mientras que la Tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de dicha variable dependiente calculada en pesos constantes per cápita.

⁹ Agradezco a Cynthia Moskovits por haberme facilitado dicha información.

¹⁰ Luego de la intervención del INDEC en el 2006 (y hasta su cierre, en 2011) se utilizó el índice de inflación de la consultora Buenos Aires City. Para el 2011 se utilizó el índice presentado por diputados opositores a base del promedio de diversas consultoras.

Gráfico 2. Transferencias discrecionales en millones de pesos constantes (2004) período 1993-2011

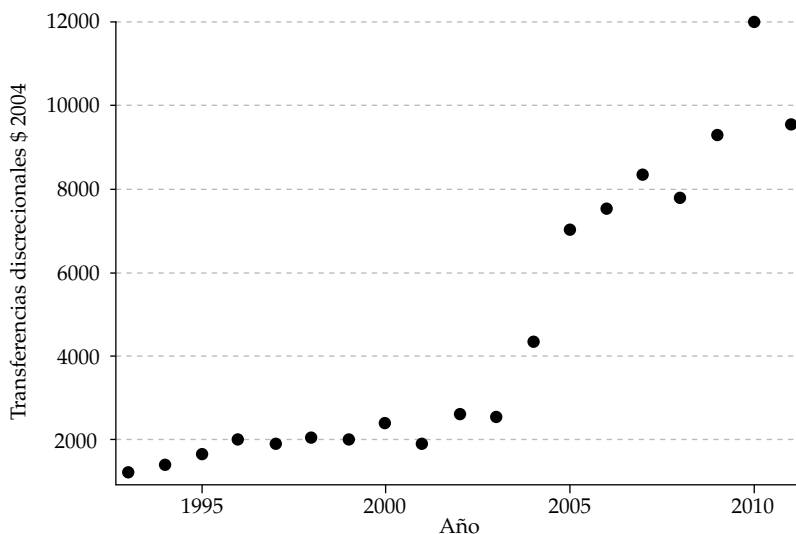


Tabla 1. Estadísticas descriptivas, variable dependiente: transferencias discrecionales per cápita en pesos constantes (2004) período 1993-2011.

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mín	Máx
TransDiscrPC	456	252,8102	378,1664	0	3.184,667

Al observar la distribución de los casos se identifican *outliers* en ambos períodos que pueden actuar como observaciones influyentes y modificar los resultados. Como se observa en los Gráficos 3 y 4, las provincias de La Rioja y Tierra del Fuego, durante el primer período, y la de Santa Cruz, durante el segundo, recibieron un monto considerablemente mayor de transferencias per cápita que las provincias más cercanas al promedio (Neuquén y Formosa, respectivamente).¹¹ Teniendo esto en cuenta, las regresiones se realizaron primero incluyendo y luego excluyendo a los *outliers* para controlar que los resultados obtenidos no estuvieran determinados por solo unas pocas observaciones influyentes.

¹¹ Es interesante notar que en ambos casos las provincias de proveniencia del presidente (La Rioja en el caso de Menem y Santa Cruz en el de Kirchner) y de las cuales además fueron gobernadores recibieron montos de transferencias discrecionales per cápita mucho mayores al promedio. Este hecho empírico podría indicar otra posible consideración estratégica detrás de la asignación de transferencias por parte de los presidentes que sería interesante explorar.

Gráfico 3. Transferencias discretionales per cápita en pesos constantes (2004) recibidas por las provincias de La Rioja, Tierra del Fuego y Neuquén en el período 1993-1999

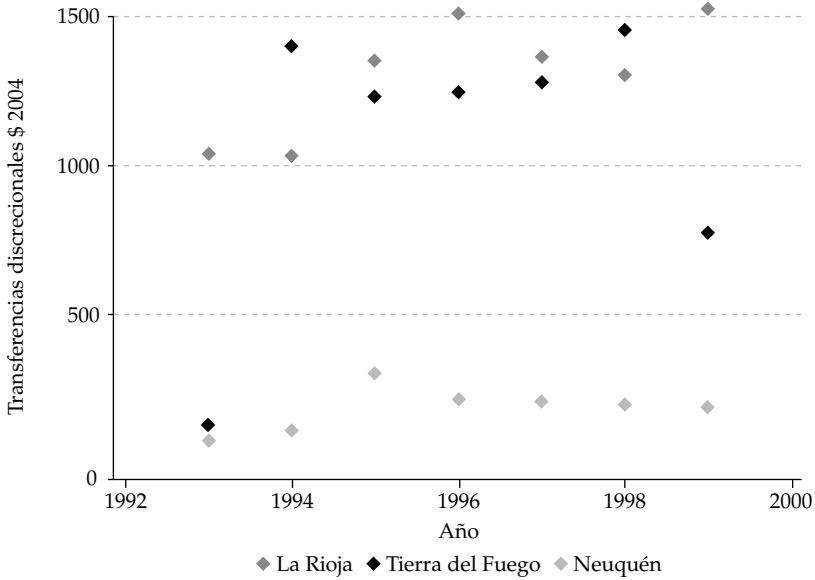
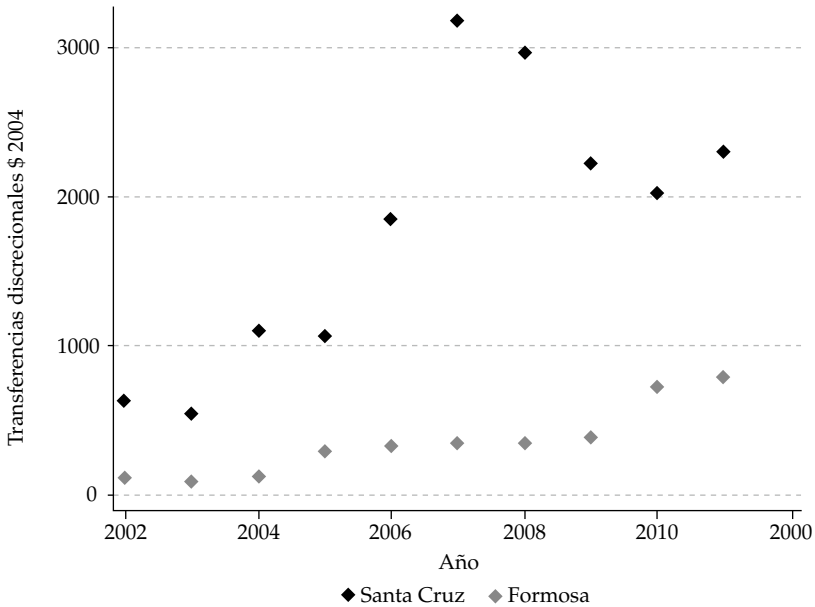


Gráfico 4. Transferencias discretionales per cápita en pesos constantes (2004) recibidas por las provincias de Santa Cruz y Formosa en el período 2002-2011



VARIABLES INDEPENDIENTES

Los indicadores utilizados para poner a prueba la hipótesis según la cual la distribución de transferencias responde a consideraciones de equidad y eficiencia (H1) serán el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (González y Mamone, 2011; Porto y Sanguinetti, 1995; Schijman, 2005) y el promedio anual de la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos de cada provincia (Giraudy, 2006), ambas según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC).¹²

Para la hipótesis relativa a la sobrerrepresentación (H2), la variable independiente fue la sobrerrepresentación distrital (SRD) en la Cámara Baja que, siguiendo a Reynoso (2004), se midió como la razón entre el porcentaje de electores de la unidad y el porcentaje de diputados de cada una de ellas¹³ y no como la razón entre el porcentaje de población y el de diputados (como hacen por ejemplo Giraudy, 2006; Gordin, 2007), ya que se consideró que el factor relevante para estimarla es la cantidad de población electoral y no la cantidad de población total.¹⁴

Por último, para la hipótesis de alineación partidaria (H3) se construyó una variable dicotómica que indica si el gobernador es copartidario del presidente o no. Con dicho fin se utilizó un criterio partidario amplio que incluyó como copartidarios a aquellos gobernadores que se presentaron a las elecciones provinciales con etiquetas distintas a la del presidente pero a las que es posible relacionar con el PJ.¹⁵ Esto es especialmente relevante para la clasificación de los casos de las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner. A continuación se presentan las estadísticas descriptivas de las variables independientes utilizadas para el período 1993-2011 (Tabla 2).

Tabla 2. Estadísticas descriptivas, variables independientes: Porcentaje de hogares con NBI, tasa de desempleo en aglomerados urbanos, SRD en la Cámara de Diputados y gobernador copartidario

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mín	Máx
NBI	456	,1583816	,070741	,0343362	,3290968
Desempleo	456	10,22642	4,611196	1,3	23
SRD	456	1,749168	1,363155	,714352	9,202523
Copartidario	445	,5730337	,495194	0	1

¹² Los valores de las unidades provincia-año para los que no se disponen de datos de tasa de desempleo en aglomerados urbanos fueron calculados a base de la varianza del promedio regional y los últimos datos disponibles.

¹³ La información de electores se obtuvo del *blog* de Andy Tow (<http://www.andytow.com/blog/>)

¹⁴ Esta medida permite una mejor comparación entre distritos con población envejecida y aquellos que cuentan con un mayor porcentaje de menores en su estructura demográfica.

¹⁵ Además de los gobernadores que se presentaron con la etiqueta del PJ se identificó como copartidarios a los que lo hicieron bajo las siguientes etiquetas: Unión por Córdoba, Alianza Frente Justicialista para la Victoria, Frente Movimiento Popular, Frente para la Victoria, Frente para la Victoria Santacruceño y Frente Fundacional.

V. RESULTADOS DEL ANÁLISIS EMPÍRICO¹⁶

La Tabla 3 muestra los resultados de las regresiones multivariadas con efectos aleatorios. Los primeros dos modelos corresponden al período de nacionalización del sistema de partidos y descentralización fiscal de las presidencias de Menem, mientras que los últimos dos corresponden al período de desnacionalización del sistema de partidos y centralización fiscal de las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner. Lo primero que se observa es que ninguno de los cuatro modelos brinda apoyo a la primera hipótesis (H1). De hecho, en los cuatro casos se encontró una relación inversa a la esperada entre el porcentaje de hogares con NBI y los montos per cápita recibidos, que en tres de los cuatro modelos alcanza un alto nivel de significancia estadística. A su vez, la variable tasa de desempleo solo alcanza significación estadística en los modelos que excluyen a los *outliers* y solo en el Modelo 2 tiene el signo esperado. Además, los resultados son robustos a la estimación con efectos fijos. En consecuencia, es posible afirmar que las consideraciones que guiaron la distribución de transferencias de los presidentes no fueron de equidad, sino más bien de racionalidad política.

En segundo lugar, es interesante observar que en ambos períodos son variables distintas las que mejor parecen explicar la distribución. En el período 1993-1999, como la segunda hipótesis (H2) hacía esperar, la sobrerrepresentación tiene un efecto positivo y significativo tanto en términos sustantivos como estadísticos acerca del monto per cápita de transferencias asignado por el presidente a cada unidad. Al estimar el Modelo 1 con efectos fijos, como era esperable, la variable pierde el nivel de significancia estadística, aunque sí lo mantiene en el Modelo 2.

Tabla 3. Regresiones con efectos aleatorios

	Modelo 1: 1993-1999	Modelo 2: 1993-1999 sin <i>outliers</i>	Modelo 3: 2003-2011	Modelo 4: 2003-2011 sin <i>outliers</i>
NBI	-1184,216** (-2,12)	-97,84742 (-0,76)	-2260,339** (-2,33)	-1653,376*** (-3,20)
Desempleo	3,535838 (0,84)	3,326578** (2,20)	-9,822347 (-1,54)	-11,3803*** (-3,42)
SRD	107,2764*** (3,81)	106,1092*** (8,24)	-48,55529 (0,368)	-10,72251 (-0,34)
Copartidario	25,26242 (0,46)	11,02895 (0,67)	85,44244 (1,52)	74,29496*** (2,57)
Constante	153,7628 (1,07)	-96,26113** (-2,27)	741,6086*** (4,88)	557,8583*** (6,76)

Valores z entre paréntesis. *p < 0,1,** < 0,05,*** < 0,01.

¹⁶ La base de datos y el Do-file de Stata utilizados se encuentran a disposición de quien desee solicitarlos.

En cambio, en el período 2003-2011, como era esperable a partir de la tercera hipótesis (H3), la variable de sobrerrepresentación parece haber perdido su potencial explicativo y, de hecho, tiene el signo contrario aun cuando su bajo nivel de significación estadística no nos permita descartar la hipótesis nula. En todo caso, la variable no parece capaz de explicar la distribución de transferencias durante dicho período. En cambio, la variable que indica si el gobernador es o no copartidario del presidente gana en poder explicativo, ya que tiene, en los dos modelos, el signo esperado. Si bien en el Modelo 3 no alcanza el nivel de significancia que sí alcanza en el modelo que excluye a Santa Cruz, su valor p es de 0,127, lo que indica que la probabilidad de que en realidad no tenga ningún efecto sobre la variable dependiente es bastante baja (menos de 2%). Además, cuando se estima con efectos fijos la variable obtiene siempre un alto nivel de significación estadística con valores p menores a 0,01.

VI. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

El objetivo del presente trabajo fue analizar las estrategias distributivas de los presidentes en países federales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización del sistema de partidos. Para ello se estudió el caso argentino focalizado en la distribución de transferencias fiscales discrecionales a las provincias. Con el fin de observar si los criterios distributivos obedecían a patrones partidarios o si cambios en el contexto modificaban los incentivos de los actores políticos de manera tal de llevar a que presidentes del mismo partido optaran por estrategias distributivas distintas, se analizó de forma comparada la distribución de transferencias discrecionales en dos períodos cuando presidentes justicialistas enfrentaron contextos contrapuestos. En el caso de las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1999) se trató de un contexto de descentralización fiscal y nacionalización partidaria; mientras que en el caso de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2013) se trató de un contexto de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos.

Los resultados del análisis estadístico permiten elaborar algunas conclusiones. Primero, los resultados no aportaron apoyo a la hipótesis de que la distribución pudiera estar guiada por consideraciones de equidad, por lo que el motivo de la asignación desigual de transferencias parece descansar en consideraciones estratégicas de los presidentes. En segundo lugar, los resultados mostraron que, aun perteneciendo al mismo partido, Menem, por un lado, y Kirchner y Fernández de Kirchner, por el otro, siguieron criterios distintos para la asignación de transferencias que dejan traslucir distintas estrategias distributivas.

En relación con dichas estrategias, los resultados aportan evidencia a favor de las hipótesis propuestas. Así, en un contexto de nacionalización del sistema de partidos y descentralización fiscal tenderán a primar las estrategias que premien a los distritos por su mayor poder estructural, en especial, por una representación relativamente mayor en el Poder Legislativo nacional. Muy probablemente esto se deba a la búsqueda

por parte del presidente de ampliar las bases de apoyo en un contexto en el que la nacionalización del sistema de partidos daba mayor certidumbre sobre el comportamiento de los legisladores, en especial de aquellos que debían su puesto a la influencia de gobernadores a los que la mayor autonomía fiscal les brindaba un mayor poder.

En contraposición, en un contexto caracterizado por un bajo nivel de nacionalización del sistema de partidos y un importante nivel de centralización fiscal, la estrategia que tenderá a primar será aquella que premie a los gobernadores que compartan el partido con el presidente. Esto se debe probablemente a la primacía que en tal contexto cobran los canales informales de negociación entre los gobernadores y el presidente y al mayor nivel de incertidumbre respecto del comportamiento de los legisladores, incluso de aquellos que pertenecen al mismo partido. Esto puede llevar a que el presidente busque “comprar” mediante mayores transferencias el apoyo de los gobernadores que, debido a que dependen en mayor medida de los recursos provenientes del gobierno central, ejerzan a la vez presión sobre los legisladores de su provincia para que apoyen al gobierno nacional.

Aun cuando los resultados del análisis estadístico brindan apoyo a las hipótesis propuestas, quedan algunas preguntas sin responder que pueden ser interesantes puntos de partida para futuros estudios. En primer lugar, sería interesante observar cómo las transferencias intergubernamentales funcionan dentro del conjunto de herramientas más amplio con que cuentan los presidentes para mantener y acrecentar su poder. A su vez, otra manera de extender el análisis sería estudiar si los resultados obtenidos pueden generalizarse a otros países federales o a otras presidencias argentinas, sean o no justicialistas o hayan tenido lugar bajo contextos diversos de los estudiados. De particular interés sería identificar y analizar casos en los que, además del partido, se mantenga constante el nivel de centralización fiscal o de desnacionalización del sistema de partidos, pues esto permitiría observar de manera independiente el impacto de ambas variables contextuales. Asimismo, todavía no quedan del todo claros los mecanismos que llevan a los resultados observados en el análisis estadístico, por lo que un estudio en mayor profundidad de los casos podría brindar hipótesis interesantes que ayudaran a la comprensión de las estrategias distributivas de los presidentes. Por último, el hecho de que las provincias de proveniencia de los presidentes Menem y Kirchner, de las que además fueron gobernadores, se hayan visto beneficiadas con mayores transferencias propone como posibles explicaciones complementarias de interés para futuros estudios la relación entre la asignación de transferencias y las carreras políticas de los presidentes.

VII. ANEXO

Población, porcentaje de hogares con NBI, tasa de desempleo en conglomerados urbanos y autonomía fiscal (ingresos tributarios propios sobre gasto total) en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el año 2010.

	provincia	poblec-n	nbi	desemp-o	autfis-2
1.	Buenos Aires	15625084	.0815096	8.201498	.4221653
2.	CABA	2890151	.0598382	6.105542	.8537582
3.	Catamarca	367828	.1135509	9.090265	.0858283
4.	Chaco	1055259	.1814217	3.397269	.0965259
5.	Chubut	509100	.0846621	5.441604	.1651296
6.	Corrientes	992595	.1509651	4.611724	.1185635
7.	Córdoba	3308876	.0600556	9.064487	.2847287
8.	Entre Ríos	1235994	.0804834	8.790395	.1654203
9.	Formosa	530162	.1973087	2.390521	.0455391
10.	Jujuy	673307	.1546298	5.650807	.0788462
11.	La Pampa	318951	.0378829	3.677129	.1479732
12.	La Rioja	333642	.1225068	5.617843	.0488738
13.	Mendoza	1738929	.0761295	4.629023	.2180925
14.	Misiones	1101593	.1564797	4.088039	.1609112
15.	Neuquén	551266	.1035653	5.960743	.1990501
16.	Río Negro	630645	.0590302	7.010459	.1048026
17.	Salta	1214441	.19414	10.59126	.1733345
18.	San Juan	681055	.1024244	7.600424	.147893
19.	San Luis	432310	.0787807	1.576565	.1748519
20.	Santa Cruz	273964	.0826202	2.3	.1089834
21.	Santa Fe	3194537	.0643441	8.98106	.3110842
22.	Santiago del Estero	874006	.1762458	6.056447	.0789053
23.	Tierra del Fuego	127205	.1426224	8.156953	.156789
24.	Tucumán	1448188	.1328031	6.210096	.2062487

REFERENCIAS

- Alessandro, Martín. 2010. "El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina". *Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo*.
- Ardanz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi. 2014. "The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability". *World Development* 53: 26-45.
- 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". *The American Economic Review* 85 (3): 624-629.
- Beramendi, Pablo. 2007. "Federalism". En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Charles Boix y Susan C. Stokes, 752-781. Nueva York: Oxford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro. 2005. "Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l'aune des négociations fiscales fédérales". *Problèmes d'Amérique Latine*: 129-152.
- Bonvecchi, Alejandro, y Germán Lodola. 2011. "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism* 41 (2): 1-28.
- Bonvecchi, Alejandro, y Javier Zelaznik. 2012. "Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina". En *Presidencialismo y Parlamentarismo Cara a Cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, editado por Jorge Lanzaro, 139-170. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bruetman, Diego, Julián Borensztein, Martín Sasson, Jeremías Slauscius, y Sebastián Wilner. 2012. "El uso político de las transferencias discrecionales: Análisis del caso argentino para el período (1984-2010)". Licenciatura en Economía Tesis de Licenciatura Universidad Torcuato Di Tella.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, y James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: The MIT Press.

- Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar. 2005. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Pent/Prometeo.
- Calvo, Ernesto, y Edward Gibson. 2000. "Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market". *American Journal of Political Studies* 48 (4): 742-757.
- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game". *The Journal of Politics* 48: 370-389.
- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes". En *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins, 21-63. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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". *Latin American Politics & Society* 51 (1): 1-30.
- Eaton, Kent. 2002. "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif, 287-314. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feierherd, Germán G. 2012. "El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008)". En *Los legisladores en el congreso argentino*, editado por Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, 113-137. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- FIEL. 1993. *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62 (2): 302-340.
- Gervasoni, Carlos. 2011. "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo". En *La política en tiempo de los Kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, 115-127. 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". *Comparative Politics* 43 (1): 21-39.
- 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". Licenciatura en Ciencia Política Tesis de Licenciatura Universidad Torcuato Di Tella.
- González, Lucas. 2008. "Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some contrast with Unitary Cases)". *Publius: The Journal of Federalism* 38 (2): 211-247.
- González, Lucas. 2009. "The Distributive Effects of Centralization and Decentralization across Sub-National Units". Presentado en Congress of Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil.
- González, Lucas, y Ignacio Mamone. 2011. "La Economía Política de la Distribución Federal de Obra Pública en Argentina". *Documentos de Trabajo. PREAL*. http://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". *Publius: The Journal of Federalism* 34 (1): 21-34.
- Gordin, Jorge P. 2006. "The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina", *IBEI Working Papers*.
- Gordin, Jorge P. 2007. "Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina", *GIGA Working Papers*.
- Jones, Mark P. 2004. "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". Presentado en Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Graylin International Conference Center, Wake Forest University, Winston-Salem.
- Jones, Mark P., y Wonjae Hwang. 2005. "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". En *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, editado por Steven Levitsky y María Victoria Murillo, 115-138. Pennsylvania: University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark P., y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics* 9 (2): 139-166.
- 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*. <http://personal.lse.ac.uk/LARCINES/PresidentJoP.pdf>.

- 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.
- Lodola, Germán. 2009. La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico* 49 (194): 247-286.
- Lodola, Germán. 2011. "Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista". En *La política en tiempo de los Kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca, 215-225. Buenos Aires: Eudeba.
- Mehiriz, Kaddour, y Richard Marceau. 2013. "The Politics of Intergovernmental Grants in Canada: The Case of the Canada-Quebec Infrastructure Works 2000 Program". *State and Local Government Review* 42 (2): 72-85.
- Oates, Wallace. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Porto, Alberto, y Pablo Sanguinetti. 1995. "Las Transferencias Intergubernamentales y la Equidad Distributiva: El caso argentino". *Trimestre Fiscal* 20 (66): 127-156.
- Porto, Alberto, y Pablo Sanguinetti. 2001. "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina". *Economics and Politics* 13 (3): 237-256.
- Remmer, Karen L. 2007. "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003". *The Journal of Politics* 69 (2): 363-377.
- Reynoso, Diego. 2004. "Bicameralismo y sobrerrepresentación en Argentina en perspectiva comparada". *Revista SAAP* 2 (1): 69-94.
- Rodden, Jonathan A. 2003. "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government". *International Organization* 57: 695-729.
- Rodden, Jonathan A. 2006. *Hamilton's Paradox. The promise and peril of Fiscal Federalism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rodden, Jonathan A. 2009. "Federalism and Inter-Regional Redistribution", *Documents de Treball de l'IEB*. <http://ieb.ub.edu/aplicacio/fixters/2009/4/Doc2009-3.pdf>.
- Saiegh, Sebastián. 2004. "The 'Sub-National' Connection: Legislative coalitions, cross-voting, and policymaking in Argentina". En *The Argentine crisis of the millennium: causes, consequences and explanations*, editado por Flavia Fiorucci y Marcus Klein, 107-126. Amsterdam: Aksant Academic Publisher.
- Samuels, David J., y Scott Mainwaring. 2004. "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward Gibson, 85-130. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schijman, Agustina. 2005. "Sobre la racionalidad política en la distribución de transferencias federales discretionales: Los Aportes del Tesoro Nacional en la década del 90". Tesis de Licenciatura en Ciencia Política Universidad Torcuato Di Tella.
- Schwartz, Gerd, y Claire Liuksila. 1997. "Argentina". En *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, editado por Teresa Ter-Minassian, 387-422. Washington DC: IMF.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative and International Development* 36: 93-110.
- Snyder, Richard, y David J. Samuels. 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward L. Gibson, 131-172. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh, y Pablo Sanguinetti. 2001. "Fiscal Federalism in Argentina Policies, Politics, and Institutional Reform". *Economía. Journal of the LACEA* 1 (2): 147-201.
- Toppi, Hernán Pablo. 2013. "Transformation of the Party System in Argentina: Towards deinstitutionalization". Presentado en 63º Political Studies Association Annual Conference, Cardiff, Wales.
- Torre, Juan Carlos. 2003. "Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico* 42 (168): 647-665.

Emilia Simison es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, maestranda en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). E-mail: emilia.simison@mail.utdt.edu