

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

Federaciones de las Américas:

descentralización, relaciones
intergubernamentales
y recentralización

Joel Mendoza Ruiz
Eduardo José Grin
(Coordinadores)



Joel Mendoza Ruiz
Eduardo José Grin
(Coordinadores)

Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barría Traverso
Jorge Culebro Moreno
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Fernando Pérez
Adriana Plasencia Díaz
Diana Vicher García
Héctor Zamitiz Gamboa

Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización

Primera edición: marzo de 2020

ISBN: 978-607-9026-97-4

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Alcaldía Cuajimalpa, México, Ciudad de México.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente para
Asuntos
Internacionales**

Ricardo Uvalle
Berrones
Vicepresidente

José de Jesús Jiménez
Hernández
**Vicepresidente para
los IAPs de los Estados
2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Presentación | 11 |
| <i>Carlos Reta Martínez</i> | |
| Capítulo I. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos | 19 |
| <i>Eduardo José Grin, Joel Mendoza Ruiz y Daniel Cravacuore</i> | |
| | |
| PRIMERA PARTE: DESCENTRALIZACIÓN | |
| | |
| Capítulo II. El proceso de descentralización en la República Argentina | 79 |
| <i>Alejandro Liberman</i> | |
| | |
| Capítulo III. Federalismo, descentralización y políticas sociales: el caso de Canadá | 125 |
| <i>Catarina Ianni Segatto y Daniel Béland</i> | |
| | |
| SEGUNDA PARTE: EL ROL DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES | |
| | |
| Capítulo IV. Gobernando con las provincias centrales: política distributiva y relaciones intergubernamentales en el gobierno de Mauricio Macri | 153 |
| <i>Lucas González y Romina Del Tredici</i> | |
| | |
| Capítulo V. Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardias federativas | 181 |
| <i>Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio</i> | |

Capítulo VI. Federalismo, relaciones internacionales y paradiplomacia en Canadá 239
Roberto Zepeda

Capítulo VII. El sistema federal de los Estados Unidos: desafíos a la coordinación intergubernamental 263
Cristina A. Rodríguez Acosta

Capítulo VIII. El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México 295
Joel Mendoza Ruiz

TERCERA PARTE: RECENTRALIZACIÓN

Capítulo IX. La recentralización municipal en Argentina 379
Daniel Cravacuore

Capítulo X. La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas 397
Eduardo José Grin, Ana Helena Lopes dos Santos y Fernando Luiz Abrucio

Capítulo XI. Centralización y conflictos intergubernamentales: el caso de la política del petróleo en Canadá 429
Beni Trojicz y Catarina Ianni Segatto

Capítulo XII. Federalismo Americano: ¿es realmente tan coercitivo? 455
B. Guy Peters

Capítulo XIII. El reflujó del centralismo en México 477
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda y Karina Rebeca Ramírez González

CONCLUSIONES

Conclusiones

*Joel Mendoza Ruiz, Alejandro Alejo Pompilio Aguilar
Miranda y Eduardo José Grin*

527

Sobre los autores

543

CAPÍTULO IV
GOBERNANDO CON LAS PROVINCIAS CENTRALES:
POLÍTICA DISTRIBUTIVA Y RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES EN EL GOBIERNO
DE MAURICIO MACRI

Lucas González
Romina Del Tredici

Introducción

Diversos estudios sostienen que, en países federales, las elecciones se dirimen en los distritos más poblados (donde está la mayor cantidad de votantes), pero la gobernabilidad se asegura con el apoyo en el Congreso nacional de los distritos con menor población. Este, justamente, es uno de los efectos esperados de una de las principales instituciones del sistema federal, la sobrerrepresentación.

Para muchos estudios, la sobrerrepresentación genera, por un lado, efectos fiscales, ya que favorece con más transferencias a las provincias menos pobladas (algunas veces, las más pobres). La razón principal para estos estudios es que los beneficios políticos de un dólar marginal invertido en un estado pequeño y con sobrerrepresentación son mayores que un dólar marginal invertido en un estado grande en el que el impacto per cápita es menor. Este efecto fiscal genera desequilibrios distributivos, ya que no todas las provincias reciben la misma cantidad de fondos federales per cápita (o de acuerdo a algún criterio objetivo de necesidad social o eficiencia económica). En particular, castiga a las provincias más grandes y pobladas, que reciben menos transferencias per cápita que las menos pobladas y más sobrerrepresentadas.

Pero, por otro lado, esto también genera efectos políticos. Como resultado del efecto distributivo anterior, es más eficiente para los presidentes en gobiernos federales armar su coalición de gobierno en el Congreso con esas provincias o estados sobrerrepresentados. Por eso, el efecto político más importante

de la sobrerrepresentación (y quizás del sistema federal en su conjunto, al menos para algunos autores) es que no hay coalición ganadora sin las provincias sobrerrepresentadas (Ardanaz et al., 2012). Dicho de otra manera, para asegurar una coalición ganadora en el Congreso, se necesita distribuir a las provincias más sobrerrepresentadas y asegurar su apoyo.

Este trabajo analiza la política distributiva y las relaciones intergubernamentales durante los primeros años del gobierno de Mauricio Macri en la Argentina (2016-2019), las compara con las de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, y analiza si tienen lugar los mismos efectos fiscales y políticos que espera parte de la literatura: distribución a las provincias más sobrerrepresentadas y coaliciones ganadoras con ellas. Si eso fuese así, los efectos de la sobrerrepresentación podrían mantenerse más allá de las configuraciones políticas y partidarias del gobierno de turno; si no, estas configuraciones dinámicas (y otros factores no analizados aquí) podrían ser más relevantes para analizar la política distributiva y la gobernabilidad que algunas de las (estables) instituciones centrales del sistema federal de gobierno.

El gobierno de Macri proporciona una oportunidad interesante para el análisis de las relaciones intergubernamentales en Argentina, ya que supone, en principio, un cambio sustantivo en las configuraciones políticas de los partidos anteriores. El Partido Justicialista (PJ) gobernó Argentina durante más de tres cuartos de los años transcurridos desde la transición a la democracia de 1983. En gran parte de este período, el PJ contó con apoyo de la mayoría de las provincias, sobre todo las del interior. Debido a esto es difícil separar el impacto de la sobrerrepresentación del efecto que generan las coaliciones partidarias del PJ. Además, los dos gobiernos de la Unión Cívica Radical (UCR) fueron gobiernos minoritarios, sujetos a fuertes presiones de los gobernadores del PJ, particularmente de las provincias del interior. En estos gobiernos radicales sucedió algo similar a los efectos fiscales y políticos durante los gobiernos del PJ. Por eso, en Argentina es complejo desvincular los efectos políticos de las instituciones (como la sobrerrepresentación) de los de la política partidaria en las relaciones intergubernamentales. En este trabajo, analizamos los posibles efectos de la sobrerrepresentación (y la política partidaria) en la política distributiva y las relaciones intergubernamentales.

El trabajo, por un lado, muestra que durante el gobierno de Macri no hay un efecto fiscal y redistributivo a favor de las provincias más sobrerrepresentadas. Pero además evidencia que en la actualidad hay una coalición de gobierno sin estas provincias, cuestionando también el efecto político a nivel federal esperado por parte de la literatura.

El presidente Macri ganó las elecciones con el apoyo de los electores de las provincias centrales. En esto no hubo grandes cambios respecto de los periodos anteriores. Pero durante su gobierno, la distribución federal de obra pública (*pork*) y de transferencias sociales no favoreció a las provincias más sobrerrepresentadas, sino que benefició fundamentalmente a las provincias centrales. La coalición de gobierno, además, está formada principalmente por estas provincias, con poca relevancia de las provincias sobrerrepresentadas. Esto tiene no sólo implicancias redistributivas enormes, sino que también tiene impactos en términos de gobernabilidad (entendida como productividad legislativa).

La próxima sección revisa las principales expectativas teóricas en la literatura sobre sobrerrepresentación. Luego de presentar los datos y la estrategia metodológica, en la sección siguiente analizamos la distribución de obra pública y transferencias sociales en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y Mauricio Macri. En ambos, analizamos los efectos redistributivos y políticos de la estrategia de distribución. En la última sección presentamos algunas reflexiones finales sobre los resultados y sus implicancias para el caso y para la discusión comparada. Este análisis, esperamos, puede informar a los debates sobre relaciones intergubernamentales en países federales, particularmente aquellos con grandes desigualdades entre regiones de sus territorios.

El debate en la literatura

Bennett y Mayberry (1979) y Holcombe y Zardkoohi (1981) desarrollaron estudios tempranos que afirman que los estados con más sobrerrepresentación tienden a recibir más fondos federales per cápita. Atlas et al. (1995) y Lee (1998, 2000) presentaron evidencia de que los distritos pequeños y sobrerrepresentados suelen recibir transferencias per cápita

significativamente más altas que otros distritos. Parte de la literatura comparativa sobre el tema llegó a conclusiones similares (ver Rodden, 2010; Samuels y Snyder, 2001; Gibson et al., 2004; Gibson y Calvo, 2000; Gordin, 2010). Por ejemplo, Rodden (2010) encontró resultados para apoyar ese argumento para los casos de Argentina, Brasil, la Unión Europea, Alemania, Australia y Estados Unidos.

Sobre la base de estos resultados, una parte de la literatura conecta a la sobrerrepresentación y las transferencias federales con desequilibrios fiscales y políticos a nivel federal y subnacional. Por un lado, sostienen que la sobrerrepresentación genera efectos fiscales no deseables en los dos niveles. A nivel federal, parte de los recursos federales se canalizan principalmente para formar coaliciones políticas con provincias excesivamente sobrerrepresentadas en el Congreso y no para forjar políticas programáticas a nivel nacional desde la administración central. Esto genera déficits fiscales a nivel nacional y políticas públicas inestables y de baja calidad (Gordin, 2010; Ardanaz et al., 2012). A nivel subnacional, debido a que no todas las provincias reciben la misma cantidad de fondos federales per cápita, se castiga a las provincias más grandes y pobladas que tienden a recibir menos transferencias per cápita que las más sobrerrepresentadas. Las provincias que más transferencias reciben tienden a hacer más gasto corriente, ya que esos fondos suelen ser usados para ampliar la planta de empleados públicos y el clientelismo (Gibson, 2006; Gordin, 2010).

Pero, por otro lado, estos autores argumentan también que la sobrerrepresentación genera efectos políticos tanto a nivel nacional como a nivel provincial y local. A nivel federal, es más eficiente para los presidentes en gobiernos federales armar una coalición de gobierno en el Congreso con las provincias sobrerrepresentadas. Por eso, en sistemas federales con alta sobrerrepresentación, los presidentes pueden armar una coalición ganadora que asegure la gobernabilidad solamente con las provincias sobrerrepresentadas (Ardanaz et al., 2012).

A nivel provincial y local, la sobrerrepresentación fortalece las maquinarias políticas locales. Si las provincias más sobrerrepresentadas tienden a recibir más transferencias federales y los ciudadanos de estos distritos no pagan por ellas,

sostiene el argumento, éstos últimos tienen menos incentivos para controlar a los políticos en relación a su uso. Los políticos, por su parte, sin control ciudadano, tienden a gastar más en patronazgo y clientelismo, lo que se asocia con maquinarias políticas subnacionales más fuertes (Gibson, 2006: 224).

Para otra parte de la literatura, los efectos redistributivos y políticos de la sobrerrepresentación y del sistema federal en su conjunto son esperables (y en algún punto deseables). En el momento de la formación de la federación, las provincias menos desarrolladas y políticamente menos fuertes acordaron ser parte de la unión política a cambio de instrumentos político-institucionales (como la sobrerrepresentación) y fiscales (como el sistema de transferencias federales) que pudieran favorecerlas en el futuro. Estas instituciones fueron diseñadas como mecanismos para corregir las desigualdades iniciales entre las unidades que formaban la unión. Si los datos empíricos confirman esos efectos redistributivos y políticos, simplemente estarían indicando que las instituciones originales están funcionando según su diseño esperado (González, 2018).

Para Escolar (2013), por ejemplo, en el caso particular de Argentina, hay dos campos de batalla electorales: la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y el interior del país. La RMBA concentra la mayor proporción de la población del país, pero no tiene los mismos recursos institucionales que el interior del país. Las provincias del interior cuentan con recursos políticos para el gobierno central (vía sobrerrepresentación) pero dependen de él fiscalmente. El efecto más relevante de esta configuración es que quien quiera coordinarse a nivel federal deberá hacerlo en ambas arenas. El *pork*, para Escolar (2013), se usa para mantener estables las coaliciones políticas en una política territorial centrífuga. Trabajos posteriores confirman esta expectativa sobre el uso de la obra pública para mantener una coalición de gobierno (González y Mamone, 2015).

En este trabajo, analizamos la política distributiva durante los tres últimos presidentes en Argentina, y evaluamos si los efectos fiscales (o redistributivos) y políticos de la sobrerrepresentación son los mismos entre los distintos gobiernos, o si, por el contrario, las relaciones intergubernamentales dependen de otras configuraciones más dinámicas que las instituciones del sistema federal.

Datos y metodología

En este trabajo, estudiamos la asignación de fondos federales discrecionales y transferencias sociales. Los fondos discrecionales son aquellos que no se asignan mediante marcos legales específicos. Por lo tanto, excluimos del análisis los fondos con destino específico regulados por ley (como los fondos de coparticipación, por ejemplo). Concentramos el análisis en los fondos federales de obra pública, una herramienta política en manos de los gobiernos que muchos especialistas de la literatura consideran crucial para armar o mantener coaliciones electorales y de gobierno, además de estimular el crecimiento y promover la redistribución territorial (es mano de obra intensiva y tiende a generar grandes externalidades económicas en los lugares donde se la localiza).

Utilizamos datos originales sobre inversión real directa y transferencias de capital del gobierno federal entre 2005 y 2018 recogidos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, abiertos por ubicación geográfica. Los datos originales en pesos corrientes fueron convertidos a dólares para controlar por inflación.³⁰ Los gastos en infraestructura pública consisten en transferencias de capital a provincias y municipios, o la adquisición directa de bienes de uso para construir viviendas, escuelas, hospitales, rutas y autopistas, puentes, canales, represas, gasoductos y alcantarillado. Hemos excluido de nuestro análisis los subsidios del gobierno central a empresas privadas y del sector público. Reportamos la distribución de estos fondos usando estadísticas descriptivas para los veinticuatro distritos de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires) entre los años 2005 a 2018.

Por problemas de fuentes y tipo de dato disponible, no pudimos comparar los datos del periodo 2005-2018 con datos disponibles para años previos (1999-2009). Estos últimos son datos de infraestructura federal que incluyen las transferencias

30 Los datos podrían haber sido deflactados utilizando el índice del costo de la construcción (ICC) reportado por INDEC, pero la ausencia de datos disponibles para algunos años no nos permitió deflactar toda la serie de datos, por lo que decidimos trabajar con datos en dólares estadounidenses.

del gobierno central a las provincias de dieciocho programas presupuestarios del Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios obtenidos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y controlados por inflación usando el índice de costos de la construcción (ICC) del INDEC (año base 1993=100). Reportamos los datos de ambas series por separado.

Encontramos tres razones principales para estudiar la asignación de los fondos de infraestructura en este país. En primer lugar, se trata de fondos que los gobiernos centrales tienen para armar o mantener coaliciones electorales y de gobierno. En Argentina, los proyectos de obra pública constituyen una herramienta importante para reasignar recursos entre regiones (Porto y Sanguinetti, 2001: 238). La asignación regional de la obra pública es un mecanismo para redistribuir dinero de algunas regiones (las que aportan con su recaudación) a otras (en las que el gobierno central realiza inversiones públicas) (Sollé Ollé, 2010: 299).

En segundo lugar, estos fondos aumentaron 429 por ciento en términos reales (después de controlar por inflación) durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, convirtiéndose en una de las herramientas políticas más importantes en manos del gobierno central, tanto para armar coaliciones de gobierno como para premiar a aliados y castigar a opositores.³¹ Además, pretendemos analizar si esta relevancia se mantiene durante el gobierno de Mauricio Macri.

En tercer lugar, los presidentes en Argentina tienen un enorme poder discrecional sobre su asignación. Por un lado, tienen poderes institucionales *ex ante* para decidir su asignación a través de la ley de presupuesto. Pero, además, los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) contaron con mayorías parlamentarias (y alta disciplina partidaria) en ambas cámaras durante una parte sustantiva de sus mandatos presidenciales, lo que les garantizó grandes poderes partidarios para influir en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, el Ejecutivo nacional en Argentina tiene enormes poderes institucionales *ex post* para reasignar

31 Estos fondos llegaron a representar casi el 8 por ciento del presupuesto total en Argentina en 2006.

partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso, a través de los llamados “superpoderes.”³²

Analizamos, también, la distribución de transferencias sociales. Dividimos a éstas en dos partidas principales: por un lado, fondos de promoción y asistencia social y por el otro, asignaciones familiares. Utilizamos datos del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y otros organismos³³ del gobierno nacional entre 2007 y 2018 para fondos de promoción y asistencia social y datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social entre 2010 y 2018 para asignaciones familiares, recogidos del portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Hacienda, abiertos por ubicación geográfica. Los datos originales en pesos corrientes fueron convertidos a dólares para controlar por inflación. Reportamos la distribución de estos fondos usando estadísticas descriptivas para los veinticuatro distritos de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires).

Los fondos de promoción y asistencia social incluyen al programa de apoyo al empleo, proyectos productivos comunitarios, políticas alimentarias, programa de economía social, plan nacional de protección social, acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, y otros programas menores de asistencia social. Las asignaciones familiares son las asignaciones Prenatal, por Embarazo para Protección Social, por Maternidad, por Nacimiento y Adopción, por Hijo (Familiar y Asignación Universal por Hijo, AUH), por Matrimonio, por Cónyuge y Ayuda Escolar Anual.

Estudiamos estos fondos de promoción y asistencia social por razones similares a los de obra pública. Por un lado, son fondos con mayor nivel de discreción en el reparto que el resto de las transferencias sociales. Por su carácter discrecional,

32 Estos poderes fueron creados inicialmente como una medida extraordinaria durante la crisis económica de 2001. Pero el presidente Kirchner logró que el Congreso sancionase la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156) en agosto de 2006, dando estabilidad a esta discutida resolución.

33 Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR), Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Agencia Nacional de Discapacidad, Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

cabe analizar si los fondos de promoción y asistencia social también se reparten con criterios políticos, para armar o mantener coaliciones electorales y de gobierno, como los fondos de obra pública. Estos dos tipos de fondos (obra pública y de promoción y asistencia social) son algunos de los principales fondos discrecionales en manos de los gobiernos. Comparamos los fondos de promoción y asistencia social con otros fondos sociales más programáticos, como las asignaciones familiares, que son reguladas por marcos legales específicos y que los gobiernos centrales tienen para hacer frente a necesidades sociales en distritos vulnerables.

Exploramos la distribución geográfica y territorial de los fondos de obra pública y las transferencias sociales teniendo en cuenta si el gobierno nacional beneficia más a las provincias centrales, a las del interior o a una combinación de ellas. Construimos una clasificación simplificada de provincias según sus características estructurales. Dividimos la federación en dos regiones principales, como lo hacen Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000). Las denominamos región pampeana central y provincias del interior. En Argentina, la región pampeana más poblada y desarrollada incluye las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. También incluimos, por razones analíticas, a la Capital Federal. Las otras provincias del interior son menos pobladas, y las dividimos en las provincias patagónicas del sur, relativamente más desarrolladas, Cuyo, y las provincias del Noreste (NOA) y Noroeste (NEA), relativamente menos desarrolladas. También clasificamos las provincias dependiendo de si el gobernador es aliado o está en la oposición al presidente. Incluimos una variable dicotómica, codificada como 1 si los presidentes y los gobernadores están en la misma coalición de gobierno en un año determinado, 0 si es lo contrario. Lo codificamos en base a datos electorales oficiales, información de diarios y periódicos, y en entrevistas con expertos provinciales durante el trabajo de campo.³⁴

34 Comparamos nuestra codificación con otras proporcionadas por Nicolás Cherny, Carlos Freytes, Sara Niedzwiecki y Emilia Simison. Estas codificaciones son muy similares entre sí: la mayoría de los gobernadores/año se codifican de manera similar. Los datos y la base de datos están disponibles para consultas.

Evaluamos, además, el impacto político de la política distributiva en términos de gobernabilidad, entendida como capacidad de llevar adelante una agenda de reformas en el Congreso nacional. Para ello usamos un indicador de productividad legislativa, medida como cantidad de leyes aprobadas en ambas cámaras en el período ordinario de sesiones, según el origen de los proyectos de leyes. Los datos provienen de la información parlamentaria del Departamento de Asuntos Parlamentarios, Congreso de la Nación Argentina.

Política distributiva y Relaciones Intergubernamentales durante los gobiernos de los Kirchner

Néstor y Cristina Kirchner ganaron las elecciones con el apoyo de votantes de las provincias centrales. Calculamos el porcentaje de votos válidos en los cuatro distritos centrales (Capital Federal, provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) en el total de votos obtenidos por la fórmula ganadora en cada una de las elecciones.

En 2003, Néstor Kirchner fue electo con el 22 por ciento de los votos conseguidos en las elecciones generales, debido a que Carlos Menem (quien obtuvo cerca del 25 por ciento de los votos) renunció a la segunda vuelta electoral. A pesar de que asumió con un bajo apoyo, el 63,65 por ciento de los votos totales obtenidos se concentraron en los cuatro distritos centrales. La provincia de Buenos Aires fue un distrito clave en la elección del presidente, ya que representó el 44,3 por ciento del total obtenido a nivel nacional por el Frente para la Victoria.

Cristina Fernández de Kirchner también ganó las elecciones con el apoyo de votantes de las provincias centrales. Los cuatro principales distritos electorales (Provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) representaron 54,57 por ciento del total de votos del país. La provincia de Buenos Aires fue un distrito clave en las elecciones. Representó 37,95 por ciento de los votos de todo el país. En las elecciones para su segundo mandato, un 58,57 por ciento del apoyo a la presidenta estuvo concentrado en los cuatro distritos centrales.

Estos datos refuerzan el argumento de que, en países federales como Argentina, las elecciones se dirimen en los distritos más

poblados (donde está la mayor cantidad de votantes). Sin embargo, como veremos en la sección que sigue, estos distritos no fueron los más beneficiados con la política distributiva del gobierno nacional durante este periodo.

La distribución federal de obra pública

En línea con las expectativas teóricas de una parte de la literatura sobre sobrerrepresentación, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, los gobernadores de las provincias más sobrerrepresentadas del interior recibieron más fondos federales de infraestructura per cápita que el resto del país. Las provincias menos pobladas del interior están ampliamente sobrerrepresentadas en el Congreso nacional y los presidentes las necesitan para mantener una coalición de gobierno. Entre las provincias del interior, las menos pobladas de la Patagonia fueron las más beneficiadas, seguidas por el Noroeste (NOA) y el Noreste (NEA).

Las provincias más beneficiadas fueron las menos pobladas de la Patagonia: Santa Cruz, la provincia natal de los Kirchner, fue la más favorecida (La Nación, 2010a, 2010b), seguida por Tierra del Fuego, La Pampa, Río Negro y Chubut. Todos ellos son distritos escasamente poblados, muy sobrerrepresentadas, en manos de gobernadores que fueron aliados políticos cercanos con ambos presidentes (Verna y Das Neves, después de 2006, fueron la excepción).³⁵

La siguiente región fue el norte, aunque no todas las provincias recibieron la misma cantidad de fondos: en el NEA, Formosa (gobernada por Gildo Insfrán, en el poder desde 1995) y Chaco (gobernada por Jorge Capitanich, 2007-2015) fueron las provincias que recibieron la mayor cantidad de fondos per cápita. En el NOA, los distritos más beneficiados fueron La Rioja, Jujuy, San Juan y Catamarca.

En este breve análisis podemos ver que Néstor y Cristina Kirchner favorecieron con la distribución de los desembolsos federales a los distritos sobrerrepresentados del interior, pero también

35 Neuquén no estuvo entre las 10 provincias más favorecidas (durante este período, el partido local, el MPN, no estaba entre los aliados clave del kirchnerismo).

beneficiaron a los distritos políticamente aliados. Durante los años 2003-2009 (usamos esta serie y después comparamos con la otra), los distritos aliados recibieron, en promedio, casi 50 por ciento más fondos que la provincia promedio y 120 por ciento más que los distritos en la oposición.³⁶

Como contracara de lo anterior, los Kirchner penalizaron a las provincias más pobladas cuando distribuyeron fondos federales de infraestructura, particularmente a los distritos más grandes y poblados en manos de la oposición (González 2016; González y Mamone, 2015). Los cuatro distritos más poblados de la pampa central (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) recibieron en promedio 5 veces menos fondos per cápita que el resto de las provincias (según datos de la serie 2003-2009). Durante estos años, ambos presidentes castigaron severamente a estos cuatro distritos en la distribución de obra pública, ya sea porque formaban parte de la oposición, como la Capital Federal (gobernada por Mauricio Macri del PRO, 2007-2015), Santa Fe (gobernada por los socialistas desde 2007) y Córdoba (en manos de la oposición del PJ desde 1999); o porque estuvieron en manos de gobernadores aliados pero que podían ser importantes competidores al poder presidencial (como la provincia de Buenos Aires, gobernada por Daniel Scioli, 2007-2015). A estos distritos grandes, gobernados por la oposición y los retadores del poder presidencial, les siguieron tres provincias medianas (Mendoza, Salta y Entre Ríos; algunos de los gobernadores de estos distritos también tenían aspiraciones presidenciales).

La distribución federal de transferencias sociales

Comparamos los resultados anteriores de distribución de obra pública con el reparto de transferencias sociales, que incluyen los fondos de promoción y asistencia social y las asignaciones familiares, medidas en monto per cápita (en dólares estadounidenses, para controlar por inflación).

36 Estas cifras son mucho más grandes que las equivalentes para Brasil (20,4%), Colombia (17%) (González y Mamone, 2015), Portugal (19%; Migueis, 2013), India (16%; Arulampalam et al., 2009) y Estados Unidos (alrededor de 4-5%; Berry et al., 2010: 783).

A diferencia de lo que sucedió con la obra pública, en montos per cápita, el gobierno de Cristina Kirchner favoreció a las provincias más pobladas y menos sobrerrepresentadas con los programas de promoción y asistencia social. Los cuatro grandes distritos pampeanos centrales (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) recibieron montos por encima de la media nacional (de 37,93 USD per cápita). Este grupo de provincias recibió 61,44 USD per cápita promedio por año. Pero si analizamos en más detalle a este grupo, vemos que los principales beneficiados fueron sobre todo dos distritos: la Capital Federal, que recibió casi tres veces más que el promedio del resto de las provincias (175 USD per cápita), y la provincia de Buenos Aires, que recibió algo más que el promedio (40 USD). Santa Fe (12 USD per cápita) y Córdoba (18 USD) no fueron favorecidos con fondos sociales como los dos distritos anteriores.³⁷

La distribución de asignaciones familiares federales siguió un patrón de distribución parecido. La región central recibió 169 USD per cápita, levemente por encima de la media nacional de 161 USD per cápita. Pero entre los distritos centrales, la Capital Federal recibió casi el doble de fondos que la media nacional (329 USD per cápita).

Por el contrario, tanto el Noroeste (NOA) como el Noreste (NEA) y Cuyo recibieron montos bastante inferiores a los de los dos distritos centrales en transferencias sociales. En relación a los programas de promoción y asistencia social, el gobierno de Cristina Kirchner destinó 44 USD per cápita promedio por año al NOA, 33 USD al NEA y 17 USD a Cuyo (promedios bastante más bajos que los 61 USD promedio a las provincias centrales o los 175 USD a Capital).³⁸ Este patrón de distribución se repitió en relación a las asignaciones familiares. El NEA recibió menos

37 Las provincias Patagónicas siguieron a las provincias centrales como las principales receptoras de fondos de promoción y asistencia social. Santa Cruz recibió 79 USD per cápita, seguida por Chubut con 32 USD. Neuquén fue la menos beneficiada de esta región (16 USD per cápita promedio por año).

38 La opositora San Luis fue la que menos recibió (con 9 USD promedio). La provincia de La Rioja, por el contrario, fue la más favorecida del NOA (con 78 USD per cápita promedio por año), seguida por Tucumán (56 USD) y Jujuy (44 USD per cápita). En el NEA, Chaco y Formosa fueron las provincias que más fondos de promoción y asistencia social recibieron (61 y 31 USD per cápita promedio por año, respectivamente).

fondos que Cuyo y el NOA (136 USD, 134 USD y 146 USD per cápita, respectivamente) y las tres regiones menos que la región central y en particular de la Capital Federal (169 y 329 USD per cápita).

En síntesis, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, la distribución de obra pública benefició fundamentalmente a las provincias del interior, particularmente a las políticamente aliadas del interior. Los datos de obra pública parecen confirmar una relación entre fondos recibidos y sobrerrepresentación, al ser los distritos más sobrerrepresentados los que más fondos recibieron. Estas provincias fueron clave para asegurar la gobernabilidad (y además sus gobernadores no fueron grandes competidores para el poder presidencial). Pero también podemos identificar un posible efecto partidario, y que gobernaron esos distritos los aliados clave de los dos presidentes del periodo. El gasto discrecional aumenta la capacidad de un gobernador aliado para generar beneficios políticos y recompensar a los votantes, mientras que castiga a los gobernadores a quienes el presidente ve como posibles retadores. Es un desafío empírico importante poder aislar estos efectos institucionales y partidarios con los datos disponibles. Por eso creemos importante analizar las relaciones entre las variables más allá del período analizado y explorar los vínculos durante el gobierno de Mauricio Macri.

Por el contrario, las transferencias sociales beneficiaron sobre todo a las provincias centrales, pero en particular a los dos distritos centrales donde se concentra no sólo la mayor cantidad de votantes del país, sino también la mayor población de habitantes pobres y la mayor cantidad de protestas del país. Las protestas masivas crean una oportunidad para una respuesta política. Las movilizaciones sociales de hecho aumentan la importancia de la desigualdad entre los votantes, enviando una señal a los actores políticos sobre la necesidad de la redistribución (Lodola 2005; Calvo y Moscovich 2017). Por eso, y a pesar de que se vieron afectados por una baja cantidad de fondos de infraestructura, el gobierno federal transfirió a los dos distritos centrales mayores sumas de fondos para protegerlos socialmente. Fenwick y González (2017) sugieren que, más allá del imperativo de reducir las protestas o la necesidad de capturar votos y apoyo del Conurbano (ver Zarazaga, 2014: 78), Cristina Kirchner también tuvo que contrarrestar los efectos negativos de

privar de gasto en infraestructura a las provincias más grandes. Los fondos sociales (y quizás entre ellos, sobre todo la AUH) facilitaron la capacidad de los Kirchner de mantener su apoyo en estas grandes provincias, al tiempo que socavó la capacidad del gobernador de actuar como intermediario en los beneficios sociales y en los fondos de infraestructura. Estos presidentes no pudieron darse el lujo de perder el apoyo de los distritos ricos en votantes, pero tampoco quisieron transferir fondos discrecionales que pueden ser utilizados por un gobernador para construir su propia base de apoyo. Por eso transfirieron programas sociales a los hogares socialmente vulnerables, que en su mayoría no podían ser administrados por los gobernadores para construir sus propios vínculos con los votantes.

El impacto político y redistributivo

Analizamos primero el impacto político en términos de gobernabilidad, medida como productividad legislativa. Durante el gobierno de Cristina Kirchner, el Congreso aprobó un promedio de 111 proyectos de ley por año, de las cuales casi la mitad (44,5 por ciento) fueron enviados por el Poder Ejecutivo nacional. Estos valores son parecidos a los del gobierno de Néstor Kirchner. Durante su mandato, el Congreso aprobó 125,6 proyectos de ley al año en promedio, de los que más de la mitad (53,2 por ciento) fueron iniciativa del Ejecutivo nacional. Estos datos son cercanos al promedio histórico desde la transición a la democracia de 1983 hasta 2015. Durante estos 32 años, se aprobaron 127,5 proyectos de ley en promedio por año, de los cuáles el 44,9 por ciento fue iniciativa del Poder Ejecutivo nacional (Ver Tabla 1).

Estos datos parecen confirmar la idea de que la distribución de fondos a las provincias más sobrerrepresentadas garantiza no sólo su apoyo político (y la de sus representantes en el Congreso nacional) sino también, y sobre todo, la formación de una coalición de gobierno y el sostenimiento de una agenda de reformas.

Pero además del efecto político, esta forma de distribución también tuvo importantes efectos redistributivos. Esto se debe a que se redistribuyeron grandes cantidades de fondos desde las provincias más ricas del centro del país a las del

interior. Si bien se transfirieron muchos fondos a las provincias Patagónicas, también se benefició mucho a las provincias menos desarrolladas del NEA y del NOA, particularmente con obra pública, que es de uso discrecional. Las provincias más grandes, pobladas, y ricas del centro del país fueron las más castigadas durante este período con los fondos de obra pública, aunque se buscó contener conflicto social con fondos sociales.

Política distributiva y Relaciones intergubernamentales en el gobierno de Mauricio Macri

Como en los dos gobiernos anteriores, Mauricio Macri ganó las elecciones en 2015 en las provincias centrales. Pero en este caso, el apoyo de los distritos centrales fue aún más importante para la victoria electoral. En la primera vuelta, en la que Macri obtuvo el segundo lugar, los tres distritos principales (Capital Federal, Buenos Aires y Córdoba) concentraron el 61,52 por ciento de los votos válidos contabilizados para el PRO. En los cuatro distritos principales, incluyendo a la Provincia de Santa Fe, Macri obtuvo el 69,80 por ciento de sus votos. En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2015, Macri concentró el 66,28 por ciento de los votos en los cuatro distritos principales. La provincia de Córdoba tuvo un rol clave en la victoria del presidente, aportando un 13,43 y un 11,91 por ciento del total de votos obtenidos en la primera y en la segunda vuelta respectivamente. En esta última elección, el PRO obtuvo el 71,52 por ciento de los votos de esta provincia.

La distribución federal de obra pública

Cristina Kirchner distribuyó, en promedio, 407 USD en obra pública per cápita por provincia, por año durante su mandato. En el año 2015, ese valor llegó a 532 USD. Mauricio Macri, distribuyó 262 USD entre 2016 y 2018, bajando a 124 USD en el último año disponible de la serie (datos al tercer trimestre de 2018). Este es un primer dato importante: la obra pública en el gobierno de Mauricio Macri disminuyó hasta un poco más de un tercio de lo que se distribuyó en promedio en el gobierno de Cristina Kirchner.

Analizando la distribución federal de obra pública durante el gobierno de Macri, se puede observar que la misma no

favoreció a las provincias sobrerrepresentadas como en las dos presidencias anteriores, sino que benefició fundamentalmente a las provincias centrales. En un cambio profundo y sustantivo respecto de las dos administraciones anteriores, Mauricio Macri favoreció ampliamente a la Capital Federal en la distribución de infraestructura federal. Le distribuyó un promedio de 724 USD per cápita por año. Este distrito no sólo es la cuna política del presidente, sino que también es uno de los distritos menos sobrerrepresentados y de los más ricos del país en términos de ingresos o producto bruto per cápita. El valor promedio de lo distribuido a la Capital Federal es 3,4 veces más de lo que distribuye al NEA (214 USD) o más de dos veces y media lo que recibe el NOA (274 USD), las regiones más sobrerrepresentadas y también más empobrecidas del país. Aquel valor promedio es casi 7 veces el valor repartido a la opositora provincia de Tucumán, la que menos recibe de todo el norte del país.

Además de beneficiar enormemente a la Capital Federal, Macri también favoreció a los gobernadores de su partido, el PRO, con más fondos que al resto del país. La Capital Federal y la provincia de Buenos Aires recibieron, en promedio, 401 USD per cápita, o a 1,6 veces más que el resto del país (249 USD promedio).

Llamativamente, Macri no favoreció de la misma manera a los gobernadores del PRO que a los gobernadores de la Coalición Cambiemos (que también incluye a los gobernadores radicales de Corrientes, Jujuy y Mendoza). Todos los gobernadores de Cambiemos recibieron, en promedio 258 USD per cápita, mientras que los gobernadores fuera de la coalición recibieron, en promedio, 262 USD. Los gobernadores del Radicalismo aliados en la coalición Cambiemos recibieron solamente 163 USD en promedio.

Si a la coalición central del PRO (provincia de Buenos Aires y Capital Federal) sumamos a la provincia de Córdoba (distrito electoral clave en la victoria del macrismo), el promedio de lo que recibieron estos tres distritos es de 305 USD, casi el doble de lo que recibieron los Radicales de Cambiemos. La coalición de estos tres distritos no es solamente una coalición partidaria (fueron los principales bastiones electorales del país para el PRO). Ella tiene también un componente estructural clave: se

trata de provincias centrales, relativamente ricas (a pesar de que tienen regiones enormemente empobrecidas, como partes del conurbano bonaerense), además de ser aliadas políticas.

El NEA y NOA están entre las regiones menos favorecidas por el gobierno del PRO, con un promedio de 214 y 274 USD per cápita, respectivamente. La provincia de Tucumán fue la que menos fondos recibió de estas regiones (107 USD per cápita), seguida por Corrientes (con 139 USD per cápita; Misiones, con 160 USD, Entre Ríos 172 USD y Chaco 249 USD en promedio). Cuyo también fue una región muy castigada en el reparto de obra pública federal: recibió en promedio 189 USD. Las provincias que menos obra pública recibieron en esta región fueron Mendoza (132 USD) y San Luis (160 USD).

En síntesis, el gobierno del PRO favoreció a las provincias centrales y sobre todo a la Capital Federal del país. Este distrito, junto con la provincia de Buenos Aires y la de Córdoba, fueron los principales bastiones electorales del macrismo. Durante este periodo, la sobrerrepresentación no parece haber tenido el mismo efecto fiscal que tuvo durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

El gobierno de Macri también favoreció en valores per cápita a las provincias patagónicas, que son las provincias menos pobladas (además de ser también algunas de las provincias más ricas del país).³⁹ La gran diferencia con los dos presidentes anteriores no está en la distribución a las provincias patagónicas, sino en la pérdida de relevancia relativa de las provincias del norte del país (NEA y NOA) a favor de las provincias centrales.

La distribución federal de transferencias sociales

En relación a la distribución de transferencias sociales, lo primero que llama la atención es que no aparecen cambios sustantivos entre las administraciones del PJ y del PRO, al menos en los montos globales y en término de los distritos

³⁹ Las provincias patagónicas, en promedio y per cápita, recibieron 333 USD. Entre ellas, la provincia más favorecida fue Tierra del Fuego, seguida por Río Negro (no es llamativo que la provincia de Santa Cruz haya dejado el primer lugar como receptora de fondos de obra pública durante este período).

favorecidos en montos per cápita. El gobierno de Cristina Kirchner distribuyó, en promedio, 38 USD per cápita en fondos de promoción y asistencia social y 161 USD per cápita en asignaciones familiares. El gobierno de Mauricio Macri repartió algo más en promedio para ambas partidas, 44 USD y 212 USD per cápita respectivamente. Estas diferencias son mucho menores a las que hay en obra pública (aun cuando el gobierno de Macri haya hecho de la obra pública un pilar clave de su campaña electoral y de su política territorial).

Además, el gobierno de Mauricio Macri favoreció prácticamente a las mismas provincias que el gobierno de Cristina Kirchner con la distribución de transferencias sociales. Si analizamos los fondos de promoción y asistencia social, al tope de la lista, y al igual que en el gobierno anterior, los grandes distritos pampeanos centrales fueron los más beneficiados del país con fondos de promoción y asistencia social, recibiendo 63 USD per cápita promedio por año. Pero, dentro de este grupo, los más beneficiados fueron los dos distritos centrales: la Capital Federal recibió 166 USD per cápita, equivalente a casi cuatro veces (3,77 veces) la media nacional de esos años, seguida por la provincia de Buenos Aires (con 49 USD). Córdoba y Santa Fe recibieron muchos menos fondos de promoción y asistencia social (15 y 22 USD per cápita, respectivamente). La distribución de asignaciones familiares conserva tendencias parecidas. La región central recibió 220 USD per cápita, por encima de la media nacional de 212 USD per cápita. Entre los distritos centrales, la Capital Federal recibió casi el doble de fondos que la media nacional (403 USD per cápita).

Tanto el NOA como el NEA recibieron montos de transferencias sociales bastante inferiores en promedio a los de la región central, particularmente la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. En fondos de promoción y asistencia social, el gobierno de Macri distribuyó 60 USD per cápita promedio por año al NOA y 38 USD al NEA (Cristina Kirchner distribuyó montos muy parecidos, 44 y 33 respectivamente).⁴⁰ En asignaciones

40 La provincia de Jujuy fue la más favorecida del NOA (con 80 USD per cápita promedio por año), seguida por Tucumán (71 USD) y Santiago del Estero (59 USD per cápita). En el NEA, Chaco y Formosa fueron las provincias que más transferencias sociales recibieron (47 y 40 USD per cápita promedio por año, respectivamente).

familiares, Macri transfirió 176 USD per cápita al NAE y 185 al NOA, comparados con los 220 USD de la región central y los 403 USD per cápita de la Capital Federal.⁴¹

El impacto político y redistributivo

Al igual que con los presidentes anteriores, la lógica de distribución durante el gobierno de Mauricio Macri también tuvo un impacto político en términos de gobernabilidad. Durante este gobierno, el Congreso aprobó un promedio de 84 proyectos de ley por año, de las cuales sólo un tercio (29,25 por ciento) fueron enviados por el poder ejecutivo nacional. En el primer año de gobierno se aprobaron 101 leyes, pero en 2018 se aprobaron solamente 66 proyectos (86 en 2017), de los cuáles 19 fueron iniciativa del presidente. Los valores de 2018 son cercanos a la mitad del promedio de los 32 años previos al gobierno de Macri, desde la transición a la democracia (1983-2015): durante este periodo se aprobaron 127,5 proyectos de ley en promedio por año, de los cuáles el 44,9 por ciento fue iniciativa del poder ejecutivo nacional (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Cantidad de Leyes Aprobadas en el Congreso Nacional, por período

| Presidencia/Años | Promedio de Leyes por Año | Iniciativa del Poder Ejecutivo | IPE/total |
|--------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------|
| Mauricio Macri | 84.33 | 24.67 | 29.25 |
| Cristina Kirchner | 111.13 | 49.50 | 44.54 |
| Néstor Kirchner | 125.60 | 53.20 | 42.36 |
| Promedio 1983-2015 | 127.52 | 57.15 | 44.82 |

Fuente: Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina. Departamento de Asuntos Parlamentarios.

Además de estos datos agregados, podemos analizar la agenda legislativa que el gobierno no logró aprobar en el Congreso. El

41 Formosa y Catamarca fueron las provincias que menos recibieron de ambas regiones, con 158 USD per cápita promedio.

Congreso sólo sancionó una parte menor de una pretenciosa agenda de reformas que el gobierno presentó durante su mandato. En particular, aprobó sólo una parte menor de una reforma al sistema previsional, rechazando el resto de las reformas, en materia laboral, electoral y penal. En materia previsional y luego de violentas manifestaciones, el Congreso solamente aprobó la modificación de la fórmula de movilidad y una extensión de la edad jubilatoria en el sector privado. El resto de la agenda previsional, como por ejemplo la eliminación de los regímenes previsionales especiales, fue abandonada (La Voz del Interior, 2019).

La reforma laboral del gobierno fue rechazada desde un inicio por el sindicalismo. Previendo una fuerte oposición, el Ejecutivo presentó una reforma más acotada, pero aun así el bloque justicialista en el Senado se rehusó a debatirla (La Voz del Interior, 2019). La reforma política, en particular la implementación de la boleta electrónica, tampoco fue aprobada en el Congreso nacional. En 2016, el gobierno logró la media sanción de la Cámara de Diputados, pero fue archivada en el senado. Un proyecto de ley que permite que las empresas privadas financien la campaña electoral todavía está debatiéndose en el Congreso. Finalmente, algunos puntos del proyecto de reforma al código penal generaron mucha discusión en el Congreso, pero todavía ninguno de los puntos centrales fue aprobado (La Voz del Interior, 2019).

Además de estos efectos en materia de gobernabilidad, y al igual que en los gobiernos anteriores, podemos esperar que la forma de distribución del gobierno central haya tenido importantes efectos redistributivos entre distritos. En lugar de beneficiar a la coalición de provincias del interior, el gobierno de Macri favoreció a las provincias centrales, que son las más desarrolladas y económicamente diversificadas del país, y entre las de ingreso per cápita más alto. Por ello, podríamos esperar que estos efectos redistributivos hayan sido diametralmente opuestos a los del gobierno anterior. Desafortunadamente, no tenemos datos que nos permitan calcular el Gini interprovincial para años de la serie posteriores a 2009. Trabajos futuros podrán analizar esto en más detalle cuando se pueda acceder a mejores datos.

Algunas reflexiones finales

Este trabajo intenta contribuir al debate sobre los efectos fiscales o redistributivos y políticos de la sobrerrepresentación. En este último punto nos interesa en particular explorar su impacto en las relaciones intergubernamentales. Analizamos datos sobre distribución de transferencias federales que parecen indicar que esta institución del sistema federal, en primer lugar, no genera efectos fiscales y políticos estables en el tiempo, favoreciendo regularmente a las provincias periféricas, como sostiene una parte importante de la literatura. Los datos reportan variación en estos efectos a lo largo del tiempo, existiendo claras diferencias entre las administraciones estudiadas aquí. Por ello, podemos sugerir que la influencia de la sobrerrepresentación también podría depender de la configuración territorial de los vínculos políticos y partidarios entre presidentes y gobernadores. Estas dinámicas partidarias podrían reforzar o debilitar su influencia. Trabajos futuros, con series de tiempo suficientemente largas, podrán explorar si se mantiene un efecto sistemático de esta variable o si el mismo es producto de terceras variables interviniendo en la relación.

Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner las elecciones se ganaron con el apoyo de votantes clave de las provincias más grandes y más pobladas. Pero la gobernabilidad se construyó con las provincias menos pobladas y más sobrerrepresentadas en el Congreso nacional. Estas provincias no sólo recibieron más fondos de obra pública, sino que fueron aliadas clave en la agenda legislativa de los presidentes. El posible efecto fiscal de la sobrerrepresentación (los distritos más sobrerrepresentados son los que más fondos recibieron) también coincidió con un posible efecto partidario (esos distritos estaban gobernador por aliados clave de los dos presidentes). Como resultado, durante estas dos presidencias, se redistribuyeron fondos a las provincias del interior y se garantizó una agenda de reformas en el Congreso.

Durante el gobierno de Mauricio Macri las elecciones también se ganaron con el apoyo de los votantes de las provincias centrales. Pero, a diferencia de las dos presidencias anteriores, la política distributiva de la obra pública favoreció fundamentalmente a estas mismas provincias. Esto hizo que sea menos claro el

posible efecto fiscal de la sobrerrepresentación (de hecho, los distritos menos sobrerrepresentados son los que más fondos recibieron) aun cuando parece mantenerse el posible efecto partidario (el presidente repartió más fondos a los distritos gobernados por aliados clave del presidente).

Durante ambos periodos, las provincias más favorecidas con transferencias federales (fondos de asistencia y promoción social y asignaciones familiares) fueron las que enfrentaron más urgencia social, tanto en términos de la mayor concentración de habitantes pobres como de la cantidad de protestas del país. Esta continuidad podría deberse a una estrategia de contención del conflicto social durante el periodo estudiado.

Además del debate con la literatura sobre la sobrerrepresentación, este trabajo también esboza algunos posibles efectos de la política distributiva y las relaciones intergubernamentales durante el gobierno de Macri. Los principales efectos que identificamos son una creciente concentración de fondos federales (de obra pública y transferencias sociales) en la región central y baja gobernabilidad, entendida como capacidad de reforma (y medida como productividad legislativa), en el Congreso nacional. Esto se debe a que, producto de lo primero, el gobierno de Macri no cuenta con el apoyo estable de la coalición de provincias del interior. O, dicho de otra manera, la política distributiva de Macri no garantiza el sostenimiento de una agenda de reformas.

En este periodo, la coalición de gobierno con las provincias centrales quitó relevancia a las provincias sobrerrepresentadas. El gobierno central concentró la distribución de obra pública y las transferencias sociales (tanto las discrecionales como las más programáticas) en estas provincias. Ese grupo de provincias es la coalición electoral principal del gobierno. Distribuyendo a ella, el gobierno quizás maximice sus chances electorales. Pero esta decisión tiene implicancias redistributivas enormes. Por un lado, el estado central concentra ingresos en los distritos que ya tienen economías más complejas y diversificadas, aumentando además su presencia en donde su penetración (en términos de infraestructura de servicios) es relativamente más fuerte. Quizás podría argumentarse que el gobierno central (y provincial) está penetrando más en el conurbano bonaerense donde las necesidades económicas y sociales son tan urgentes

como en distritos clave del interior, pero estudios futuros podrán analizar esto con datos precisos. Pero también, y sobre todo, se aleja aún más de las tradicionales “zonas marrones” (O’Donnell, 1993) donde históricamente no llegó o donde su presencia física y jurídica ha sido más débil o tenue.

Ardanaz et al. (2012: 36) sostienen que el lado “más oscuro” del sistema político federal argentino es que las provincias más sobrerrepresentadas tienen una fuerte influencia en la política y las políticas públicas nacionales. Hoy el lado más oscuro del gobierno parece ser justamente la decisión del gobierno de alejarse de ellas.

Referencias consultadas

- Ardanaz, Martin; Leiras, Marcelo; Tommasi, Mariano (2012), “The politics of federalism in Argentina: Implications for governance and accountability,” en *IDB Working Paper* IDB-WP-327.
- Arulampalam, Wiji; Dasgupta, Sugato; Dhillon, Amrita; Dutta, Bhaskar (2009), “Electoral goals and centre–state transfers in India,” en *Journal of Development Economics* 88, 103-119.
- Atlas, Cary; Gilligan, Thomas; Hendershott, Robert; Zupan, Mark (1995), “Slicing the federal net spending pie: Who wins, who loses, and why?,” en *American Economic Review* 85, 624-9.
- Bennett, James T.; Mayberry, Eddie R. (1979), “Federal tax burdens and grant benefits to states: The impact of imperfect representation,” en *Public Choice* 3 (34), 255-269.
- Berry, Christopher; Burden, Barry; Howell, William (2010), “The president and the distribution of federal spending,” en *American Political Science Review* 104, 783-799.
- Calvo, Ernesto; Moscovich, Lorena (2017), “Inequality, protests, and the progressive allocation of cash transfers in the Argentine provinces,” en *Latin American Politics and Society* 59 (2), 3–26.
- Departamento de Asuntos Parlamentarios, Congreso de la Nación Argentina (2019), *Estadísticas Parlamentarias. Proyectos, Leyes Sancionadas. Reuniones y Sesiones. Composición*, https://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html [13-05-2019].

- Escolar, Marcelo (2013), "La ilusión unitaria: política territorial y nacionalización política en Argentina", en *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 7.2, 441-451.
- Fenwick, Tracy Beck; Gonzalez, Lucas (2017), "Undermining governors: The 'double punishment' of spending strategies in the Argentine provinces 2003-2015," Buenos Aires, XIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Gibson, Edward (1997), "The populist road to market reforms: Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics* 49 (3), 339-70.
- Gibson, Edward L.; Calvo, Ernesto (2000), "Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina," en *Studies in Comparative International Development* 35 (3), 32-55.
- Gibson, Edward L., Calvo, Ernesto; Falleti, Tulia (2004), "Relocative federalism: Legislative overrepresentation and public spending in the western hemisphere", en Gibson, Edward L., *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward L. (2006), "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos", en *Desafíos* enero-junio (14), 204-237.
- González, Lucas (2016), "When are federations more unequal? The political economy of interregional redistribution in developing federations," en *Studies in Comparative International Development (SCID)* 51 (2), 209-234.
- González, Lucas (2018), "Federal transfers, inequality, and redistribution: contrasting theories and empirical evidence for five Latin American cases," en *Regional & Federal Studies*, 1-21.
- González, Lucas; Mamone, Ignacio (2015), "Distributive politics in developing federal democracies: Compensating governors for their territorial support", en *Latin American Politics and Society* 57 (3), 50-76.
- Gordin, Jorge P. (2010), "Patronage-preserving federalism? Legislative malapportionment and subnational fiscal policies", en *New Directions in Federalism Studies*, Routledge, 86-100.
- Holcombe, Randall; Zardkoohi, Asghar (1981), "The determinants of federal grants", en *Southern Economic Journal*, 393-399.

- INDEC (2018), Índice de pobreza por personas, según centros urbanos y regiones. Años 2016-2018, en: <https://www.indec.gob.ar/> [13-05-2019].
- La Nación (2010^a), “Favorecen con obra pública a las provincias aliadas”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/favorecen-con-obra-publica-a-las-provincias-aliadas-nid1288287> [26-07-2010].
- La Nación (2010^b), “Obras públicas y propaganda, pilares del presupuesto”, <https://www.lanacion.com.ar/politica/obras-publicas-y-propaganda-pilares-del-presupuesto-nid1306195> [19/09/2010].
- La Voz del Interior (2019), “Todas las reformas pretendidas que ¿todavía no llegarán? Los cambios previsionales, laborales, electorales y penales nunca superaron la barrera de los proyectos”, <https://www.lavoz.com.ar/noticias/todas-reformas-pretendidas-que-todavia-no-llegaran> [13-05-2019].
- Lee, Frances (1998), “Representation and public policy: The consequences of senate apportionment for the geographic distribution of federal funds”, en *Journal of Politics* 60 (1), 34-62.
- Lee, Frances (2000), “Senate representation and coalition building in distributive politics”, en *American Political Science Review* 94 (1), 59-72.
- Lodola, Germán (2005), “Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del plan trabajar”, en *Desarrollo Económico* 44 (176), 515-536.
- Migueis, Marco (2013), “The effect of political alignment on transfers to Portuguese municipalities,” en *Economics & Politics* 25 (1), 110-133.
- O’Donnell, Guillermo (1993), “On the state, democratization and some conceptual problems (A Latin American view with glances at some post-communist countries)”, en *Kellogg Institute Working Paper* 192.
- Porto, Alberto; Sanguinetti, Pablo (2001), “Political determinants of intergovernmental grants: Evidence from Argentina”, en *Economics and Politics* 13 (3), 237-256.
- Rodden, Jonathan (2010), “Federalism and inter-regional redistribution, in the political economy of inter-regional fiscal flows: Measurement determinants and effects on country stability (studies in fiscal federalism and state-local finance)”, Cheltenham, Elgar.

- Samuels, David; Snyder, Richard (2001), "The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective", en *British Journal of Political Science* 31 (4), 651-671.
- Samuels, David; Snyder, Richard (2004), "Legislative malapportionment in Latin America", en Gibson, Edward L., *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Solé Ollé, Albert (2010), "The determinants of regional allocation of infrastructure investment in Spain", en Bosch, Núria; Espasa, Marta; Solé, Albert, *The political economy of inter-regional fiscal flows: Measurement determinants and effects on country stability (studies in fiscal federalism and state-local finance)*, Cheltenham, Elgar Publishing.
- World Development Indicators (2019), *GINI index (World Bank estimate)*, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators> [13-05-2019].
- Zarazaga, Rodrigo (2014), "Política y necesidad en programas de transferencias condicionadas: la asignación universal por hijo y el programa de inclusión social con trabajo", en Acuña, Carlos, *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.