



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés
Departamento de Ciencias Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales

***El impacto de las transferencias discrecionales en la votación
de legisladores de regímenes subnacionales híbridos sobre
derechos sexuales y de reproducción.***

*El caso de Formosa, La Rioja, Jujuy, San Luis, Santa Cruz y
Santiago del Estero.*

Autor: Antonella Tozzo Chiarello

Legajo: 15.171

Mentor: Federico Merke

Victoria, diciembre de 2018

Índice

Agradecimientos.....	3
I. Introducción.....	4
II. Revisión de la literatura.....	9
III. Marco teórico e hipótesis.....	13
IV. Análisis empírico.....	17
IV.1 Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable.....	18
IV.2 Ley de Matrimonio Civil.....	24
IV.3 Ley de Identidad de Género.....	32
IV.4 Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.....	37
V. Conclusiones.....	42
Bibliografía.....	47
Anexos.....	51
I.	
II.	
III.	



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

A mi familia, por no dejar de confiar en mi. A mi novio, Germán, por apoyarme y motivarme para terminar una etapa de mi vida.

A mis amigas por empujarme y ayudarme ,sobre todo a Gioconda y a Federica, por ser incondicionales.

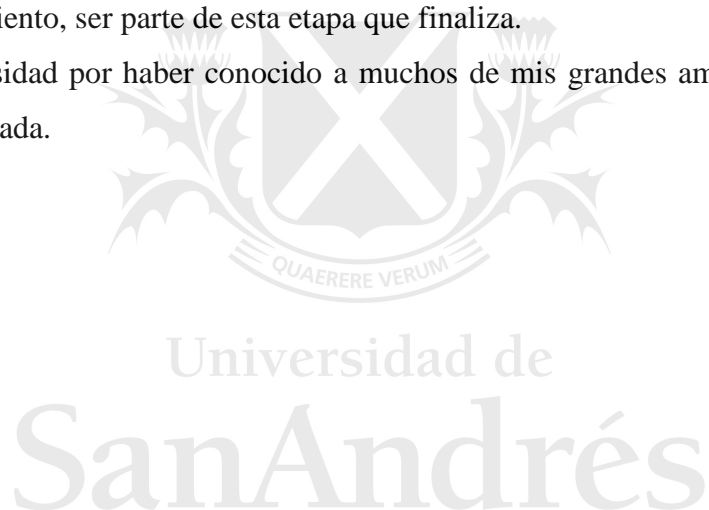
A Mariana, por haberme dicho “no tenes excusas” e impulsarme a no bajar los brazos y sobre todo por presentarme a Lara, una guía fundamental.

A Federico, compañero de trabajo, por decirme las palabras justas en el momento indicado.

A Federico Merke, por ponerse en el lugar del estudiante y con sus palabras y acompañamiento, ser parte de esta etapa que finaliza.

A la universidad por haber conocido a muchos de mis grandes amigos durante los años de cursada.

- IV.
- V.
- VI.
- VII.
- VIII.
- IX.
- X.
- XI.
- XII.
- XIII.
- XIV.
- XV.
- XVI.
- XVII.
- XVIII.
- XIX.
- XX.
- XXI.



XXII. I. Introducción:

Repasando los orígenes de la construcción del federalismo argentino y su evolución histórica, podemos afirmar que desde su adopción hasta la actualidad, el mismo ha sido cimentado en base a características propias de la política argentina. En la construcción del sistema federal argentino, encontramos que la adopción de la forma federal de gobierno estuvo motivada principalmente por dinámicas internas más que por amenazas militares externas y son esos mismos factores, los motivos que hoy pueden explicar la dinámica democrática de la política subnacional en Argentina. De hecho, fueron distintas las motivaciones para lograr la unidad nacional y elegir el tipo de régimen federal. La primera fue necesaria y oportuna por cuestiones económicas mientras que el régimen federal trajo una solución a conflictos territoriales entre las unidades subnacionales (Gibson y Falleti, 2007) .

Existe una corriente tradicional que argumenta que el federalismo se ha consolidado en el transcurso del tiempo sin una modificación sustancial de base y las consecuencias de ello derivaron en un gran problema institucional, afectando tanto a la esfera económica como a la esfera política, quedando una clara evidencia de que la cuestión federal no ha sido subsanada (Capello y Galassi, 2009).

En contraposición, existe otra corriente, la cual no considera que el caso argentino, sea el de un federalismo anómalo, sino que la lógica de interacción entre los actores políticos que lo componen es tal, según los objetivos estratégicos planteados de cada uno de ellos y no difiere de las características propias que pueda presentar una organización federal, donde muchas veces se pueden contraponer intereses, sin que se trate de una deformidad (Leiras, 2013).

A partir de la premisa que indica que la organización de lo político difiere en el alcance territorial de la organización de lo económico y asumiendo que los gobiernos utilizan el gasto para traducirlo en votantes (Gibson y Calvo 2000) es entonces cuando surge la necesidad de analizar cómo funciona la democracia en un país federal como la Argentina desde una perspectiva territorial. Esta perspectiva pone de manifiesto la dualidad de representación de intereses en sistemas federales que se evidencian al distinguir entre regímenes políticos de nivel nacional y subnacional , cuyos niveles de democracia no son idénticos (Falleti, 2013). Son esas variaciones en la democracia las

que impactan de diferente manera sobre los regímenes subnacionales en la política nacional y por lo tanto en la ejecución de políticas públicas nacionales (Behrend, 2011).

Esta investigación busca combinar el análisis de dos enfoques respecto a estas variaciones, para aplicarlos luego a las votaciones de políticas públicas sociales en materia de derechos sexuales y de reproducción y estudiar la conexión entre estas y los factores institucionales, como las transferencias discrecionales (TD) y políticos locales como la conexión electoral y legislativa.

El primer enfoque se concentra en la influencia de aspectos institucionales sobre la arena subnacional. Partiremos del concepto de Gervasoni (2010), *provincias rentísticas*, haciendo alusión a que las provincias recaudan escasos impuestos propios y sin embargo reciben grandes sumas del gobierno federal para financiar su gasto. Más aún, el reparto de recursos fiscales de la nación a las provincias argentinas se desarrolla de forma asimétrica produciendo dos desequilibrios. Uno vertical, que implica que mientras que la nación es quien mayormente acumula ingresos de la recaudación de impuestos, son las provincias las que más los gastan, y otro horizontal vinculado a la disparidad en la distribución de las transferencias fiscales a las unidades subnacionales: es baja para las provincias más ricas y es alta para las provincias más pobres, que llegan a recibir más de un 75% de recursos provenientes de la coparticipación (Gervasoni, 2010; Artana, Augeste, Cristini, Moskovits, Templado, 2012). En los mismos términos económicos y sumando también el peso demográfico, identificamos provincias metropolitanas (Buenos Aires, Caba, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) y provincias periféricas (el resto). Resulta paradójico en Argentina que la mayor proporción del gasto público lo generan las provincias metropolitanas y sin embargo, las que están mayormente subsidiadas por el gobierno federal, son las provincias periféricas (Gibson y Calvo, 2000).

Si bien el criterio de esta desigualdad, parecería ser a primera vista , por cuestiones redistributivas y de equidad propias del sistema federal, los efectos que ella produce en la política argentina encuentran su origen en la autonomía fiscal de las provincias y es por ello que para Gervasoni y Giraudy (2010, 2011) las variaciones territoriales en la democracia, se pueden explicar a partir del federalismo fiscal. Más aún, Giraudy (2011) sostiene que el federalismo fiscal sienta las bases sobre las cuales sobreviven regímenes o unidades subnacionales menos democráticas que la unidad nacional, ya que se

convierten en herramientas atractivas para los intereses políticos y apoyo de los presidentes.

Por su parte, el segundo enfoque, apunta a ir más allá de los factores económicos y prestar atención también a los factores políticos. Suárez Cao (2011) argumenta que en el federalismo argentino pesan más cuestiones como el control territorial, la competencia provincial y los liderazgos “locales”, que los factores institucionales como las transferencias fiscales.

Una de las particularidades del sistema federal argentino es el régimen fiscal que detenta. El mismo a través de las transferencias provee cierta discrecionalidad y poder a los presidentes y tienen una tendencia nacionalizadora (Behrend, 2011). Desde el punto de vista de incentivos del federalismo fiscal sobre los actores políticos, Bonvecchi y Lodola afirman:

“Las instituciones crean diferentes incentivos para que los líderes nacionales (presidentes) y regionales (gobernadores) manipulen las transferencias federales con fines políticos “ (2012: 113)

Nuestro principal argumento se basa en lo que sostiene Gonzalez (2013) acerca que las provincias dependientes de recursos fiscales provenientes del gobierno central se les hace difícil oponerse a las decisiones de las autoridades nacionales. Puede ser diferente el escenario para las provincias más desarrolladas, que no son tan dependientes de los mismos.

De acuerdo con Bonvecchi (2013), a partir del momento en que los gobernadores de las provincias aumentaron el nivel de autonomía fiscal, pudieron decidir con mayor soltura si apoyaban al presidente o no en determinadas políticas públicas que se debatieron en el Congreso. Por el contrario, cuando las provinciastuvieron un nivel de discrecionalidad bajo sobre los recursos, fueron los presidentes los que, con altos niveles de discrecionalidad, lograron garantizar la disciplina legislativa necesaria, para instaurar sus políticas económicas, aún en épocas de crisis. Se utilizará como definición de la discrecionalidad de las transferencias la siguiente:

“ Denominamos discrecionalidad de las transferencias a las reglas formales e informales que definen el poder de los presidentes y los gobernadores sobre el uso de

estos recursos federales. Cuanto mayor es tal discrecionalidad, mayor es el poder para manejar arbitrariamente las transferencias federales con fines coalicionales” (Bonvecchi y Lodola 2012: 113)

Y en este sentido se espera que cuando el representante del Poder Ejecutivo nacional cuente con altos niveles de discrecionalidad sobre los recursos, logrará contar con el apoyo subnacional y de esta manera podrán salir beneficiados ambos. En el caso contrario de no poder contar con esos recursos, entonces se pueden contraponer ambos intereses y manifestarse una situación de tensión (Benton, 2003) .

Estos recursos son los que determinarán el grado de discrecionalidad que tenga el Poder Ejecutivo nacional sobre los regímenes subnacionales y serán los que influyan en el poder presidencial sobre la votación de políticas públicas nacionales, entre otros factores.

Ahora bien, hasta aquí se ha hecho referencia a las preferencias de los actores políticos sobre la discrecionalidad de las transferencias. Respecto al tipo de transferencias que abordaremos en este trabajo:

“Se considerarán transferencias discrecionales a todas las transferencias que el Poder Ejecutivo haga a las provincias, que no sean automáticas ni estén determinadas por coeficientes preestablecidos” (Bruetman, Borensztein, Sasson, Slauscius y Wilner, 2012)

Dentro de este tipo de transferencias que podemos denominar *no-automáticas*, se focalizará, dentro de la clasificación señalada por Bonvecchi y Lodola (2013) de alta, media y baja discrecionalidad, aquellas de alta y media solamente. Dicha clasificación se posiciona desde el lado del donante (Poder Ejecutivo) y entiende que son de alta discrecionalidad aquellas transferencias sobre las cuales el presidente tiene control de todas las variables: el monto, el momento, la distribución geográfica y la asignación específica del dinero. Por su parte son de discrecionalidad media, aquellas sobre las cuales el poder ejecutivo tiene control sobre las tres primeras variables, pero no así sobre la cuarta. Por último, las transferencias de baja discrecionalidad, son las que consideraremos automáticas y sobre las cuales el presidente tiene control sobre el momento y el pago, no así sobre las dos variables restantes.

El poder presidencial se sustenta en dos pilares : uno económico , dado por los fondos federales que el mandatario gira a las provincias, y otro institucional , caracterizado por la influencia del Presidente sobre su partido político (Giraudy, 2011).

Esta investigación fue concebida a partir del interés de encontrar un hilo conductor entre las características de un federalismo argentino descentralizado y una sistemática tendencia del presidencialismo para consolidar la política electoral y legislativa desde un control principalmente económico, a través de las TD. Asumiendo además, que uno de los motivos de la descentralización es el impacto político de las unidades subnacionales sobre la unidad nacional, es que nos concentraremos en los regímenes subnacionales con bajos niveles democráticos, y en sus consecuencias sobre la votación de políticas públicas de carácter social.

La literatura ha elaborado varias definiciones para referirse a regímenes subnacionales cuyo nivel de democracia difiere del de regímenes nacionales. Entre otros podemos citar a Gibson, *autoritarismos subnacionales* (2005, pag 164), Giraudy *regimenes subnacionales no democráticos* (RSND) (2010, pag 42), Gervasoni los ha definido como *regimenes subnacionales híbridos* (2011, pag 79). Por su parte Behrend ha introducido la idea de *juego cerrado* (2008) para flexibilizar la búsqueda de una definición de democracia subnacional dentro de la dualidad democracia-autoritarismo y sugerir que según sean las características de los regímenes subnacionales, estos podrán limitar al régimen nacional, y a la inversa. A lo largo de esta investigación se utilizará el concepto desarrollado por Gervasoni por considerar que es el que mejor se ajusta en la descripción de la connivencia de elementos autoritarios y elementos democráticos dentro de una misma unidad o régimen subnacional.

Examinando la literatura presente hasta el momento se han encontrado numerosos aportes respecto de la influencia de las transferencias discrecionales en la construcción de coaliciones electorales para traducirlas en votos y en apoyo legislativo, como así también sobre las variables que inciden en la distribución de las mismas. En ese sentido, éste constituye un análisis novedoso al incorporar la influencia de las TD sobre la sanción o debate de leyes sociales.

Debido a limitaciones prácticas, esta investigación no puede proporcionar un análisis exhaustivo de los todos los factores que intervienen en comportamiento de los legisladores a la hora de votar una política pública, pero sí intentará demostrar una conexión intrínseca al federalismo argentino entre las transferencias fiscales discrecionales y la conformación de políticas públicas. Se han seleccionado leyes de

carácter social, por considerarlas mas complejas y enriquecedoras en nuestro análisis ya que pueden inferir un contenido ideológico extra, que no necesariamente se manifieta en otro tipo de leyes, donde la asociación entre transferencias fiscales y política pública es más obvia, como las leyes sobre reformas económicas o de obra pública.

La presente tesis se organiza de la siguiente manera: en el segundo apartado se examina en profundidad la literatura pertinente a unidades subnacionales y la influencia de las mismas en la política nacional, luego, en el tercer apartado estipula el marco teórico sobre el que se va a trabajar y en ese contexto establecer las hipótesis de investigación. Posteriormente, en un cuarto apartado, se procede a observar los resultados para realizar un análisis empírico de los mismos. Por un último se confeccionará una conclusión con las observaciones y comentarios finales.

II. Revisión de la literatura

En este trabajo de investigación se examinará la literatura existente para avocarnos a analizar el nivel de convergencia de votación de los legisladores de provincias híbridas con el ejecutivo en materia de derechos sexuales y de reproducción. Ese nivel de convergencia es de vital importancia, ya que en Argentina, la elaboración de las políticas públicas, se basa en la influencia de la política subnacional en la esfera nacional. Aquellas políticas públicas de gran trascendencia, han sido consensuadas entre el presidente y los gobernadores de las provincias, gracias a la influencia que éstos últimos ejercen sobre sus legisladores en el Congreso Nacional (Ardanaz, Leiras, Tommasi; 2012).

Ahora bien, la influencia no siempre es unidireccional, desde los regímenes subnacionales hacía el régimen político nacional, sino que también sucede a la inversa. En el federalismo argentino, la influencia de las arenas subnacionales sobre la arena nacional, además de poder manifestarse en distintas modalidades, varía, principalmente por el nivel de democratización entre estas, aún en un contexto nacional democrático. Son esas variaciones las que han hecho necesario para el campo de las ciencias políticas en las últimas décadas, integrar la agenda de federalismo junto con la de democratización para un mejor entendimiento de los regímenes subnacionales (Behrend, 2011).

Para el objetivo del presente trabajo, abordaremos el análisis de la democracia subnacional, desde la óptica de dos tendencias analíticas: aquella que parte de una noción de la democracia maximalista - minimalista, colocando el énfasis en aspectos

cualitativos y aquella que parte de una noción minimalista , colocando el énfasis en aspectos cuantitativos o mixtos (Pino, 2017).

La primera tendencia analítica, analiza el nivel de democracia desde una aproximación cuantitativa o mixta basada en factores estructurales de las provincias. Desde esta perspectiva, Gervasoni (2010) se refiere a los regímenes subnacionales híbridos como “*estados subnacionales rentísticos*” (pag 85), las cuales fueron descritas brevemente en la introducción. El autor entiende que dicho rentismo está basado en el federalismo fiscal, y por lo tanto el nivel de democracia de los regímenes subnacionales se explicaría a partir del origen y alcance de los recursos fiscales que reciben desde el ejecutivo nacional. De este modo, a mayor concentración de recursos fiscales por parte de una provincia, se genera mayor poder de restricción de la competencia política y por ende menos democrática. Por lo contrario, cuanto menos dependa una provincia en financiar su gasto a través de las transferencias fiscales que recibe, menor poder tendrá sobre la competencia política y resultará más democrática .

En la introducción se ha referido a la distribución asimétrica de los recursos fiscales en Argentina, provocando un desequilibrio vertical y uno horizontal. Tal asimetría beneficia ampliamente a unas provincias por sobre otras, sin que exista un criterio de distribución solidaria y redistributiva como se esperaría en la concepción tradicional del federalismo.

Por su parte, la segunda tendencia, analiza el nivel de democracia desde una aproximación cualitativa basada en factores estratégicos. Gibson (2007) introduce el concepto de “*control de límites*” (pag 169) para la relación centro-periferia, el cual puede ejercerse desde tres estrategias diferentes: en primer lugar la llamada “*parroquialización del poder*” (pag 170), en segundo lugar la “*nacionalización de la influencia*” (pag 170) y en tercer lugar la “*monopolización de los vínculos entre lo nacional y subnacional*” (pag 170).

En cuanto a la parroquialización del poder, el autor apunta a la influencia de los gobernadores subnacionales en la arena nacional, por ejemplo a través del control de fronteras y espacios. En segundo lugar, la nacionalización de la influencia hace alusión a la influencia que pueden ejercer los líderes subnacionales en el territorio nacional, por ejemplo en el Congreso. Por último, la monopolización de los vínculos entre lo nacional y subnacional puede definirse como la búsqueda de obtener beneficios políticos de la arena nacional y que se traduzcan en ganancias en el ámbito local (Gibson, 2007).

El concepto de control de límites ha sido el disparador para que más autores analicen la democracia dentro del marco de la Teoría de la Interacción estratégica (TIE), es decir de la interacción entre el gobierno nacional con los gobiernos subnacionales. Dentro de este marco teórico se sustenta la idea de que los regímenes subnacionales híbridos perduran, ya que reditúan beneficios para las necesidades políticas nacionales de los presidentes (Behrend, 2010; Giraudy, 2011). Esta afirmación se enmarca en la estrategia a la que hace mención Gibson sobre la nacionalización de la influencia: será mayor el control que puedan ejercer las elites gobernantes sobre el accionar político de los legisladores nacionales, cuando se trate de regímenes subnacionales híbridos, en lugar de democráticos. En este punto es cuando la autora advierte una de las limitaciones de la TIE al considerar que no todos los regímenes subnacionales híbridos poseen las mismas condiciones para resultar atractivos a los intereses presidenciales. De acuerdo a Giraudy (2011) sólo será posible esta condición, si las elites gobernantes no tienen un poder absoluto, sino que son controlables y además pueden prestar apoyo político desde las votaciones en el congreso, a través de la lealtad legislativa y simultáneamente garantizar votos en las elecciones. Dados estos requisitos, explica que existen dos mecanismos a través de los cuales un presidente puede ejercer influencia sobre una unidad subnacional: 1) sistema de premios y castigos dentro de sus partidos; 2) a través de la asignación de TD a las unidades subnacionales.

Es posible observar ambas características al examinar cómo se implementaron las reformas económicas que afectaron gradualmente a todas las provincias durante la década del 90. Paradójicamente, aún cuando las reformas se basaban en principios que contrariaban las bases sociales históricas del peronismo (partido gobernante), lograron garantizar el soporte político necesario para las elecciones posteriores de 1995. Este último pudo ser afianzado, en gran parte, por el alto nivel de discrecionalidad que tuvo el presidente Menem durante sus mandatos, lo que le permitió financiar algunos electorados en detrimento de otros. Los electorados beneficiados pertenecían a provincias denominadas periféricas, cuyas bases electorales son de bajo mantenimiento y que a pesar de que representan sólo un 30% de la población nacional, están sobrerrepresentadas en las instituciones nacionales y por lo tanto su influencia cuenta. En las elecciones de 1995 el peronismo resultó ganador, gracias a la permanencia de las estructuras clientelares, sostenedoras de la estabilidad política en las provincias periféricas (Gibson y Calvo, 2000). La disciplina legislativa que logró el peronismo en ese entonces, con los legisladores que debían apoyar las políticas públicas de reforma

económica, se alimentó en gran parte, a través de las transferencias fiscales que hizo el gobierno a las provincias más pobres, subsidiando la mayor parte de sus gastos e implementando paulatinamente la reforma en esas provincias para amortiguar el impacto. De esta manera, indirectamente, el presidente Menem logró controlar la votación, a través de la influencia de los gobernadores sobre los legisladores.

Además de Giraudy, estas observaciones son consistentes con la línea de pensamiento de Behrend (2011) quien sostiene que el impacto y la magnitud de la influencia de las unidades subnacionales sobre la arena nacional, varía más allá de la política fiscal nacional, como argumenta Gervasoni, o de aspectos relacionados a cuestiones electorales como refiere Giraudy. Para la autora, conviene entenderlas también, estudiando la dinámica política local que caracteriza a los regímenes subnacionales. Existen cuestiones intrínsecas a cada provincia, como sus instituciones, historia política, condiciones socioeconómicas, elites gobernantes, etc, que condicionan el nivel de democracia de las unidades subnacionales.

Un ejemplo de ello es el caso de Santiago del Estero, en donde primó una elite gobernante que concentró el poder por varias décadas, y la culminación de ello fueron movimientos sociales que desembocaron en dos intervenciones federales. Luego de la última en el 2004, ordenada por el entonces presidente Néstor Kirchner y tras un año de gobierno en manos del interventor Pablo Lanusse, el llamado a elecciones trajo aparejado el triunfo de un oficialismo nuevamente invencible en manos de Gerardo Zamora. Este caso demuestra que sin importar la alternancia partidaria local, los bajos niveles democráticos en la provincia, podrían explicarse por la propia dinámica de la política provincial, en donde el gobernador, lo que Ortiz de Rozas denomina “*gran elector*” (2011, pag 374), es alguien (tanto Juárez como Zamora) que monopoliza la lista de candidatos a nivel legislativo nacional, provincial y municipal, recursos y el apoyo del electorado. En esta idea de gran elector, la autora coincide con Gervasoni en cuanto a la influencia de las transferencias fiscales como catalizador de consecuencias políticas, pero incorpora otros elementos al debate, no materiales, como la lealtad y la confianza.

En la misma línea argumentativa, la cual pone énfasis en las características políticas locales, y retomando la tercera estrategia a la que hace alusión Gibson sobre la monopolización de los vínculos entre lo nacional y subnacional, Suárez Cao (2011) incorpora el concepto de “*provincialización*”(pag 312) de la política, fenómeno con el que identifica el contexto de la argentina de las últimas décadas. La autora considera

que es importante analizar los causales de una competencia electoral desnacionalizada en las dinámicas provinciales, más que en los incentivos institucionales fiscales. Esas dinámicas provinciales tienen un efecto sobre la competencia partidaria territorial ya que entre otros motivos, los principales partidos encuentran dificultades para asegurar sus candidaturas en el escenario nacional y las elecciones nacionales son condicionadas por el creciente poderío territorial de las élites gobernantes .

En este contexto de desnacionalización política y partidaria, tomando la segunda estrategia a la que hace mención Gibson, de la nacionalización de la influencia y a los fines del presente trabajo, conviene analizar el peso que tienen los gobernadores de las unidades subnacionales híbridas sobre los legisladores en el Congreso Nacional. Veremos en el siguiente apartado y en función a nuestras hipótesis cuáles son las herramientas que utilizaremos para analizar dicha influencia.

III. Marco teórico – Hipótesis

De la revisión de la literatura realizada en el apartado anterior, pudimos estimar la influencia de las unidades subnacionales híbridas en el federalismo fiscal argentino y sus consecuencias políticas. Ello nos llevó a plantearnos la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo impacta la estructura del federalismo argentino, caracterizada por la asociación de transferencias fiscales con motivaciones políticas, como condicionantes del voto de legisladores de regímenes subnacionales híbridos, respecto a políticas públicas de derechos sexuales y de reproducción?

Se evaluará, a partir de las dos tendencias analíticas relatadas previamente, la influencia de los regímenes subnacionales híbridos sobre la esfera nacional en cuanto a las votaciones de sus legisladores, en cuatro proyectos de ley sobre derechos sexuales y reproducción.

En el recorrido de las leyes que se han seleccionado, se demostrará que existe una diferencia en la discrecionalidad que han tenido los presidentes al momento en que se debatieron o aprobaron, en donde hubieron algunos que contaron con los recursos suficientes para ganar apoyo y por lo tanto coexistieron instituciones presidenciales e instituciones federales fuertes, y otros que no han contado con esos recursos. Se

analizarán las votaciones de las siguientes leyes nacionales: Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable 25.673 (sancionada en el 2002), Ley de Matrimonio Civil (igualitario) 26.618, (sancionada en el 2010) Ley de Identidad de Género 26.743 (sancionada en el 2012) y el debate por la Interrupción Voluntaria del Embarazo (2018).

Respecto a las unidades subnacionales seleccionadas, se ha tomado como referencia la estrategia subjetiva utilizada por Gervasoni (2011) para medir la democracia subnacional: *Encuesta de Expertos en Política Provincial*. A través de la misma se identifican tres tipos de regímenes provinciales según su nivel de democracia. Dentro de esos tres, el grupo que acumula mayor evidencia de elementos poco democráticos, está conformado por las provincias de La Rioja, Jujuy, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero.

Se aplicará la tendencia analítica de influencia nacional, observando las TD que hizo el poder ejecutivo a las unidades subnacionales cuyos regímenes son considerados híbridos, en los años en donde se debatió y/o se promulgó la ley en cuestión. Por lo expuesto, nuestra primera hipótesis será la siguiente:

H1: Esperamos que cuando el presidente tenga alta discrecionalidad sobre las transferencias enviadas a las provincias híbridas, los legisladores de éstas provincias, votarán, en su mayoría, en el Congreso Nacional, sobre leyes de reproducción y derechos sexuales, en concordancia con la postura del ejecutivo nacional, priorizando cuestiones económicas a cuestiones territoriales.

De acuerdo a Gibson y Calvo (2000) se pudo comprobar que cuando un presidente tiene alto poder discrecional sobre las transferencias no automáticas o discrecionales a regímenes subnacionales híbridos, logra apoyo político en las elecciones. De la misma manera observaremos si ese apoyo político, en años no electorales (como son los años en donde se promulgaron las primeras tres leyes y se debatió el último proyecto de ley), se manifiesta también en apoyo político, en la cámara baja y alta.

Bonvecchi y Lodola (2012), argumentan que no necesariamente el valor económico de una transferencia discrecional se condice con el valor político generado en el territorio, y de esa manera varía el efecto de la dinámica fiscal federal sobre la política. Todo dependerá del nivel de discrecionalidad del donante y del receptor,

independientemente del monto transferido. Por ello nuestro análisis se concentrará en cuánto incidieron las TD en solventar los gastos de las provincias híbridas durante los años en que se produjeron los debates.

Argentina es un país cuya estructura de federalismo actual es descentralizada, en donde tanto los presidentes como los gobernadores poseen una importante injerencia sobre el modo en que se asignan los fondos (Bonvecchi y Lodola, 2012). Desde la década del 80 y la vuelta de la democracia en la Argentina se ha evidenciado una fuerte concentración del poder fiscal en los presidentes (Degiusti, 2017). A partir de la década del 90' surge un gran crecimiento de los fondos discrecionales asignados a las provincias, lo que se traduce en una descentralización económica y administrativa nacional que permitió incrementar la autonomía de las elites gobernantes provinciales y con ella la ejecución de políticas públicas a nivel nacional (Gibson y Calvo, 2000). Se pudo observar que el aumento de las TD durante la década del 90, si bien fue mayor que en los últimos años de la década anterior, se mantuvo relativamente moderado. Sin embargo, a partir del 2002, comenzaron a crecer fuertemente (Bruetman et al., 2012). A partir de este período en adelante, se suscitaron tres condiciones que favorecieron niveles de alta discrecionalidad: los gobernadores se vieron más constreñidos por las transferencias, mayor disponibilidad de recursos en manos del presidente, y menor cohesión partidaria (Simison, 2015).

Desde el punto de vista económico, se sostiene que aquellos presidentes que tengan alta discrecionalidad fiscal tendrán la potestad de ejercer fuertemente su poder sobre los regímenes subnacionales que mayormente dependan financieramente del gobierno nacional, en pos de intereses políticos. Por otro lado, aquellos presidentes que no tengan ese poder de discrecionalidad frente a líderes subnacionales, verán limitada su influencia.

El desequilibrio horizontal en las transferencias fiscales en Argentina provoca que haya provincias que reciben mayores beneficios que otras. Partiremos del supuesto que esas provincias beneficiadas son las que votan en conformidad con la postura del presidente en ejercicio, sobre un determinado proyecto de ley, siempre y cuando éste tenga alta discrecionalidad. Por el contrario, si el presidente tiene baja discrecionalidad, podremos buscar las motivaciones sobre las que votan los legisladores, en otras dinámicas de la política como la conexión electoral y legislativa que veremos más adelante.

Los niveles de discrecionalidad están relacionados con el tipo de transferencias en cuestión. Retomando la clasificación de Bonvecchi y Lodola (2012), aquellas transferencias identificadas como de baja discrecionalidad, como por ejemplo las derivadas de la Ley de Coparticipación Federal son las que prefieren los gobernadores, mientras que aquellas transferencias identificadas como de alta o media discrecionalidad, son las elegidas por los presidentes, pues les dan mayor margen de maniobra (Goyburu, 2014).

La contraposición de preferencias de los actores políticos sobre las transferencias, influirá en la relación entre política nacional y subnacional cuando los niveles de discrecionalidad, tanto de unos como de otros, no sean los esperados. De acuerdo al testeado de la primera hipótesis y sus resultados, podemos inferir una segunda hipótesis, aplicando al análisis, la segunda tendencia analítica estudiada en este trabajo sobre las dinámicas subnacionales en el contexto de provincialización de la política. Tomaremos como referencia para ello la conexión electoral y legislativa que ejercen los gobernadores sobre los legisladores de esos regímenes, en esos mismos años.

H2: Cuando el presidente tenga bajo poder discrecional sobre los regímenes híbridos y la conexión electoral de los legisladores con sus provincias y/o la conexión legislativa de estos respecto a los gobernantes sean fuertes, votará la mayoría, en el Congreso, sobre las leyes de reproducción y derechos sexuales, en acuerdo con la postura del ejecutivo provincial.

Si de la primera hipótesis inferimos que los legisladores de los regímenes híbridos, priorizan las TD a cuestiones relacionadas con la política local de sus provincias rentísticas, entonces automáticamente votarán en acuerdo a la postura presidencial. Por el contrario, si comprobamos que los legisladores votan priorizando cuestiones territoriales, como por ejemplo su ambición de ser reelectos o continuar su carrera política, en un contexto de provincialización de partidos, podríamos suponer que las coaliciones electorales tendrán también un impacto sobre la toma de decisiones en el Congreso. Entonces, la consolidación de coaliciones electorales, sobre todo en un país donde las listas son cerradas y bloqueadas, resultaría de orden prioritario para los legisladores, quienes votarían en primera medida en acuerdo con los gobernadores.

Existen tres mecanismos a través de los cuales los gobernadores pueden influir sobre decisiones a nivel nacional: conexión electoral y partidaria, conexión legislativa y

conexión fiscal (Ardanaz et al, 2012). La última la desarrollaremos en función de las transferencias, y puntualmente de la discrecionalidad sobre las mismas y será utilizada para testear la primera hipótesis. Ahora bien, en función de la segunda hipótesis analizaremos la conexión electoral/partidaria y legislativa de las unidades subnacionales seleccionadas en esta investigación.

La conexión electoral la definiremos como aquella búsqueda de los miembros del congreso de satisfacer las necesidades de su *constituencies* para ser reelectos (Jenkins A., Nokken P.,2008). Dentro de los estudios de conexión electoral existen dos tendencias, la prospectiva y la retrospectiva. La primera hace alusión a que los legisladores puedan anticipar cuales son las preferencias de sus votantes, la segunda presume que los legisladores, deben cumplir cierta obligación en el ámbito legislativo, a cambio de la banca obtenida (Clerici, 2018). Esa obligación y sobre todo en Argentina, hace que los legisladores se interesen por la pertenencia partidaria lo que implica disciplina legislativa.

En cuanto a la conexión legislativa, la misma está compuesta por dos pilares. El primero es el poder que tienen los gobernantes sobre la confección de la lista de candidatos, para ser electos legisladores. Las carreras políticas de los legisladores se deciden a nivel provincial, por lo tanto la política provincial influirá en la arena nacional. La segunda es la distribución desproporcionada de legisladores, que en el caso argentino denota una gran cantidad de provincias sobrerrepresentadas en el Congreso , cuestión que puede estar asociada al intercambio de votos de sus legisladores por TD (Ardanaz et al, 2012).

Para medir ambas hipótesis, la variable dependiente será el nivel de convergencia de votación de los legisladores de provincias híbridas con el ejecutivo nacional y provincial respectivamente.

En el caso de las variables independientes, se utilizará, en primer lugar la asignación de TD ejecutadas a las unidades subnacionales seleccionadas durante los años en que se aprobaron esas leyes, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. En segundo lugar, analizaremos la influencia de la conexión electoral y legislativa de los legisladores de unidades subnacionales híbridas.

IV. Análisis Empírico

En esta sección abordaremos el análisis de las hipótesis a partir de la recolección de datos obtenidos. Como primera medida describiremos la metodología utilizada así

como también las bases de datos consultadas. En segundo lugar contextualizaremos cada proyecto o ley mencionada en su espacio temporal, cantidad de bancas oficialistas en la cámara al momento de votar y características generales de las leyes. Luego en base a fuentes periodísticas, situaremos la postura del presidente respecto a la ley en cuestión. Continuaremos identificando el poder de discrecionalidad sobre los regímenes subnacionales híbridos, que tenía cada presidente durante el año en que se produjeron las votaciones. Por último analizaremos cada votación de acuerdo a los resultados y unidad subnacional que representan. A partir de allí evaluaremos ambas hipótesis a la luz de las TD recibidas, y, si corresponde, teniendo en cuenta la conexión electoral y legislativa de los legisladores y las unidades subnacionales que representan.

Para cada una de las leyes aquí estudiadas, se han utilizado, principalmente dos bases de datos, una referida a la asignación de transferencias fiscales discrecionales a las provincias argentinas y otra en base a la votaciones nominales, tanto de diputados como de senadores.

En cuanto a las transferencias discrecionales, se ha obtenido información a partir de la base de datos provista por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación. Las TD corresponden a la suma del concepto de transferencias corrientes con transferencias de capital. También se ha utilizado el valor referencial de transferencias tributarias de origen nacional, o automáticas¹, para establecer cual es el porcentaje de las discrecionales sobre las transferencias totales que financian el gasto total de las provincias.

En otro orden de cosas, las votaciones nominales de los diputados y senadores electos por las provincias de La Rioja, Jujuy, Formosa, Santa Cruz, Santiago del Estero y San Luis, se obtuvieron a partir del archivo online² sobre las sesiones en cada cámara respecto de la temática abordada, en el 2001, 2002, 2010, 2011, 2012 y 2018.

¹ Las automáticas consideradas en esta investigación corresponden a las clasificadas por Bonvecchi y Lodola como transferencias discrecionales de baja discrecionalidad: Coparticipación Federal de impuestos, el Fondo de programas sociales para el conurbano bonaerense y Fondo de infraestructura social básica, Fondos de desequilibrio fiscal provincial, Fondo nacional de la vivienda (FONAVI), Fondo especial para el desarrollo eléctrico del interior (FEDEI), Fondos de transferencia educativa, Regalías petroleras y gasíferas y Fondos y subsidios de compensación tarifaria.

² Información obtenida en www.diputados.gov.ar y www.senado.gov.ar

Habiendo descrito las bases de datos utilizadas, procederemos a analizar los aspectos coyunturales de cada ley, para luego evaluar cómo fueron las votaciones sobre ella.

IV.1 Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable N 25.673

Comenzaremos por la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable 25.673 debatida y aprobada con media sanción el 18 de abril del 2001 en la Cámara de Diputados y sancionada el 31 de octubre del 2002 en la Cámara de Senadores. Al momento del debate en Diputados, el presidente elector era Fernando de la Rúa, representante de la coalición política Alianza (compuesto por la UCR y el Frente País Solidario) y al momento del debate en Senadores, Eduardo Duhalde (PJ).

Se decidió comenzar por esta ley, que de ahora en adelante abreviaremos PNSSyPR, (Proyecto Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable) ya que se considera un punto de inflexión en el rol del Estado en cuestiones sociales de reproducción y sexualidad. La ley alcanzó una gran mayoría en ambas cámaras y dentro de los adeptos, podemos identificar a los presidentes tanto en 2001 como en 2002, gran mayoría de partidos políticos y organizaciones a favor de la mujer. En el lado contrario, encontramos sectores de la iglesia católica y agrupaciones que se identifican con la misma (Incerti, 2015).

El propósito de la Ley consistió en cumplimentar con el acceso a los derechos reproductivos y sexuales de toda la población, abriendo la puerta hacia posteriores derechos de género que se debatieron en Argentina. Entre sus principales puntos se pueden destacar, informar a la población sobre los métodos anticonceptivos para prevenir embarazos no deseados, así como también información amplia sobre salud sexual, sobretodo adolescente, y disminución de la mortalidad infantil.³

Respecto a la postura de cada uno de los presidentes, se puede inferir que De la Rúa apoyaba la ley, visto y considerando que fue su partido, la Alianza, el que la promovió un año antes en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, con su apoyo. En tal ocasión existía una facción de la Alianza que se contraponía en algunos incisos con otros partidos políticos, y el entonces mandatario, intervino telefónicamente con sus

³ Para mayor información consultar la Ley 25.673 en la página dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, <http://servicios.infoleg.gob.ar>.

legisladores para flexibilizar el debate e introducir algunos cambios. Finalmente la Ley en la Legislatura de CABA fue sancionada.⁴

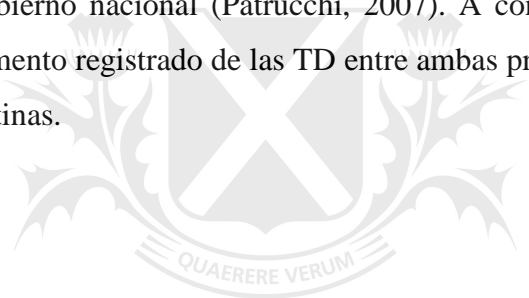
Por su parte, también podemos inferir que Eduardo Duhalde apoyaba la Ley: *“Como diputada la Sra. Duhalde en 1997 y 1999 había presentado con otras diputadas del Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y Alianza para una República de Iguales proyectos de Salud Sexual y Procreación Responsable. Asimismo la diputada participó en la redacción del texto definitivo de la ley. Finalmente cuando su marido llega a la Presidencia de la Nación (2002) en un gobierno de transición y se debilita el poder del ex presidente Menem en el recinto parlamentario y cambia la composición del Senado, se logra impulsar la sanción de esta norma, que no era emergente del conflicto social imperante”* (Meng, 2003, pp 14).

El siguiente paso consiste en analizar el poder de discrecionalidad que tuvo De la Rúa durante los dos años de su gestión, especialmente haciendo hincapié en lo sucedido durante la crisis del 2001. Como hemos referido anteriormente, la década del 90' se caracterizó por la descentralización fiscal, que en conjunto con las reformas estructurales llevadas a cabo por el menemismo, confirió un importante poder de autonomía a las provincias. El poder de maniobra de los gobiernos provinciales sobre problemáticas fiscales fue creciendo, hasta mostrar una fuerte caída en 1999 con el primer Compromiso Federal (las unidades subnacionales no obtuvieron nuevos fondos) y volver a crecer súbitamente a partir del Compromiso Federal del 2000 (las provincias obtuvieron fondos destinados a programas sociales) hasta el fin del gobierno de De la Rúa, (Bonvecchi, 2013). Dado que durante los últimos años del menemismo se produjo un deterioro de las finanzas nacionales, recesión económica, disminución en la utilización de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) y dificultad de acceder a créditos externos, De la Rúa tuvo que asumir y redefinir la relación fiscal con las provincias a través de los mencionados Compromisos Federales (Olmeda, 2013). Esto le permitió al gobierno nacional obtener el 100% de la recaudación de la Reforma Tributaria (sancionada conjuntamente) y a partir de allí distribuir una suma fija a las provincias, independientemente de los niveles de recaudación de impuestos, de modo de ayudar a refinanciar las deudas de estas mismas (Bonvecchi, 2013 ; Olmeda, 2013). Sin embargo, al gobierno se le complicó poder transferir a las provincias los montos establecidos durante el Compromiso Fiscal del 2000, y las soluciones ofrecidas fueron resistidas por

⁴ En www.lanacion.com.ar/21759-aprobarian-la-ley-reproductiva

los gobernadores (Olmeda, 2013). Ante un contexto de gobernadores fuertes, un presidente débil políticamente, y entrando en una gran crisis fiscal, el poder de discrecionalidad sobre las TD se vió seriamente afectado.

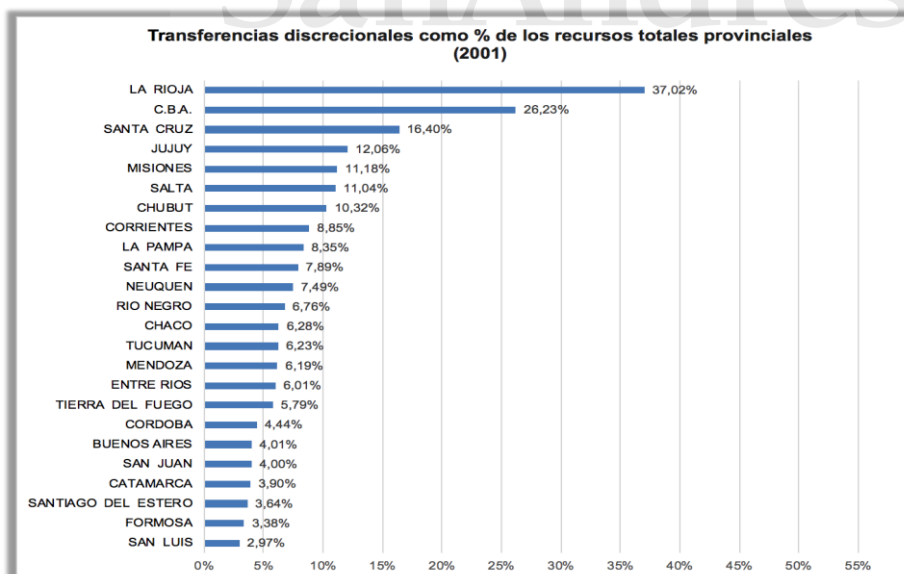
Con respecto al gobierno de Duhalde, en febrero del 2002 tuvo lugar otro Compromiso Federal en el cual se estableció anular los montos fijos y volver a transferir a las provincias en consonancia con los coeficientes anteriores, en base a la totalidad de la recaudación. A partir de allí, el poder de maniobra nacional, afectado durante los años de De la Rúa, se revertiría, alcanzando su pico en el 2004 con la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Bonvecchi, 2013: Olmeda, 2013). Además, en el marco del nuevo Compromiso federal y con la intención de reducir el impacto por la devaluación, se establece un nuevo fondo discrecional, a modo de impuesto sobre algunos productos de exportación, que le permitiría aumentar los recursos fiscales al gobierno nacional (Patrucchi, 2007). A continuación ilustraremos con dos gráficos, el aumento registrado de las TD entre ambas presidencias, en cada una de las provincias argentinas.



Universidad de

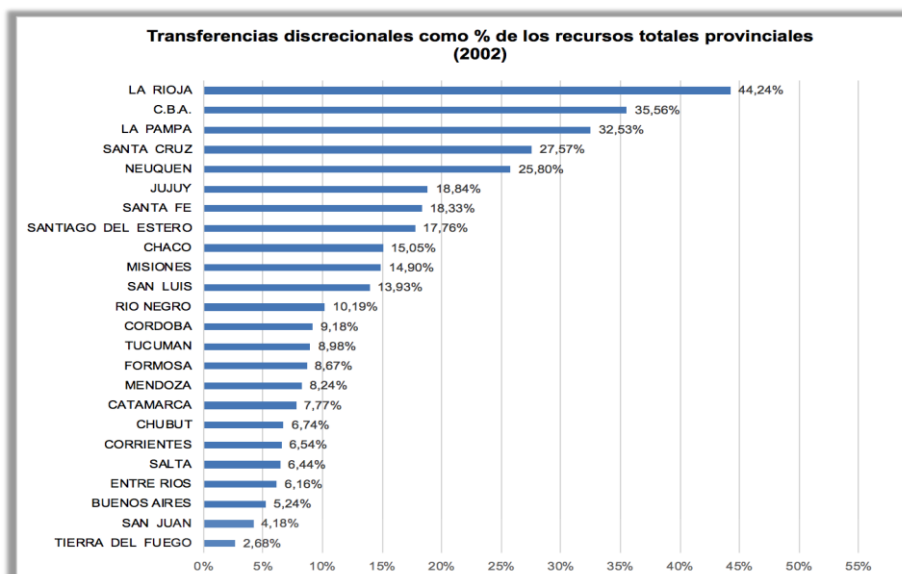
San Andrés

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Al observar y comparar las TD recibidas por cada provincia en ambos años podemos inferir un aumento de las mismas en 23 de las 24 jurisdicciones, en un promedio de 6,5 % respecto al año anterior. Sólo Tierra del Fuego presenta una disminución en el 2002 de un 2,5% en las transferencias percibidas. También llama la atención un aumento desmedido en relación con las demás, en manos de La Pampa, que experimentó un incremento del 26%. Gran parte de ese aumento se ve reflejado en las transferencias corrientes (correspondientes a subsidios, sueldos, insumos, etc) que percibió la provincia durante ese año.

A los fines de nuestra investigación, hemos clasificado a las provincias en tres grupos, según el porcentaje de aumento que recibieron en las TD entre 2001 y 2002. El primer grupo percibió un aumento entre el 10 % y el 20%: CBA, Neuquén, Santa Cruz, San Luis y Santiago del Estero. El segundo grupo percibió entre un 5 % y 10% más: La Rioja, Jujuy, Santa Fé, Chaco, Río Negro, Córdoba, Formosa y Salta. Por último, el tercer grupo percibió tan solo un aumento de hasta el 4 %: Misiones, Tucumán, Mendoza, Entre Ríos, Buenos Aires, San Juan, Catamarca, Chubut y Corrientes. Como se puede observar, encontramos a tres de los regímenes híbridos subnacionales dentro de los más beneficiados: San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero, y en el segundo grupo otros tres: Formosa, La Rioja y Jujuy. Por otro lado, mientras en el 2001, tres de

las provincias aquí analizadas, Santiago del Estero, Formosa y San Luis, se encontraban entre las últimas respecto a la cantidad de TD recibidas, un año después, Santiago del Estero ascendió 14 posiciones, San Luis ascendió 13 posiciones y Formosa, 8 posiciones en la tabla. Por su parte, Jujuy, Santa Cruz y La Rioja se mantuvieron dentro de las primeras 10 provincias que más TD recibían, conservando La Rioja, el podio.

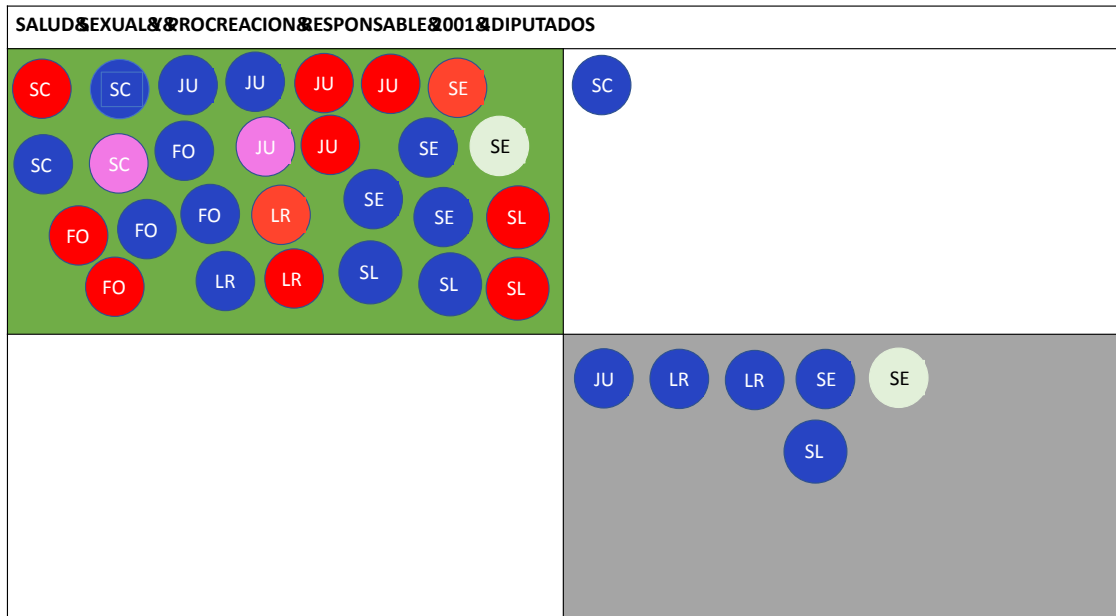
Continuaremos con el análisis de las votaciones en cada una de las Cámaras. Respecto a la Cámara de Diputados, existía mayoría absoluta del oficialismo con 126 bancas. Ante la presencia de 147 diputados, se procedió a la votación de la ley, cuyo resultado fue 141 votos positivos contra 6 votos negativos. En cuanto a la Cámara de Senadores, el bloque mayoritario era del Partido Justicialista, partido del presidente Duhalde. La ley se aprobó ante 62 presentes, con 59 votos positivos y 3 negativos.



Cuadro 1. Votación del 18/04/2001 en la Cámara de Diputados sobre PNSSyPR. Identificada por partido político y provincia.⁵

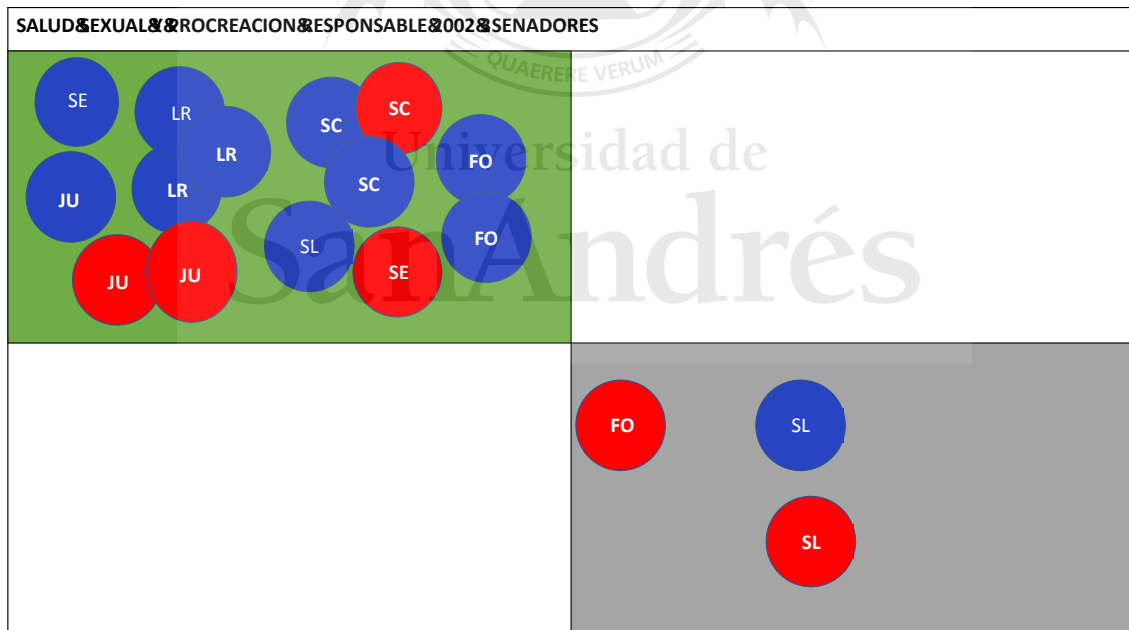
Universidad de
San Andrés

⁵ Para éste y los sucesivos cuadros, se podrán consultar las referencias a los partidos políticos en el ANEXO 1 al final del trabajo de investigación. Al momento de analizar las votaciones, se deberá considerar el primer cuadrante verde como POSITIVO, el segundo cuadrante rojo como NEGATIVO, el tercer cuadrante verde claro como ABSTENCIONES y por último el cuadrante gris como AUSENTES. A su vez cada figura contiene las iniciales de la provincia que es representada por el legislador.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

Cuadro 2. Votación del 30/10/2002 en la Cámara de Senadores sobre PNSSyPR. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

En primer lugar analizaremos las votaciones de las provincias que componen el primer grupo. En el caso de Santa Cruz, en ambas cámaras los legisladores votaron en conformidad con la postura presidencial, y se encuentra en las provincias que mayores

TD recibió entre 2001 y 2002, por lo cual nuestra H1 se comprueba para este caso. En el caso de Santiago del Estero sucede lo mismo. Por su parte, San Luis, también registra un patrón similar en la cámara baja, no así en la cámara de senadores, donde dos de sus tres senadores se encontraban ausentes durante la votación, característica que veremos es frecuente en el caso de esta provincia. Dado que no tomamos los ausentes en nuestro análisis, y al no haber mayoría presente en la cámara, no podemos aplicar ninguna de nuestras hipótesis.

Dentro del segundo grupo, analizamos las votaciones de los legisladores de La Rioja, Formosa y Jujuy, quienes también evidencian una mayoría a favor de la ley en ambas cámaras, pudiendo constatar en estos casos también nuestra H1.

IV.2 Ley de Matrimonio Civil (igualitario) N 26.618

El 5 de mayo del 2010 en la Cámara de Diputados se dio media sanción a la ley ante 241 diputados presentes con 126 votos afirmativos, 110 negativos y 4 abstenciones. En la cámara baja, el oficialismo ocupaba el 29% de las bancas. Por su parte, el 15 de julio del mismo año en la Cámara de Senadores se aprobó la Ley ante 63 senadores con 33 votos a favor , 27 en contra y 3 abstenciones. En ese entonces el oficialismo tenía mayoría en el Senado.

La Ley de Matrimonio Civil se implementó para modificar el Código Civil y permitir la unión en matrimonio entre dos individuos del mismo sexo. Fue apoyada e impulsada por grupos y ONG's del colectivo LGTB y rechazada por la Iglesia Católica y grupos afines.

Si bien la ley no fue propuesta por legisladores del Frente para la Victoria, fue apoyada por varios del bloque, incluido el entonces diputado, ex presidente y esposo de la presidenta Cristina Fernández, Nestor Kirchner. Su postura al respecto fue claramente a favor de la ley en los medios de comunicación:

“ Hay cosas que no nos pueden dividir.Hoy somos una sociedad un poco más igualitaria que la semana pasada” (Información general. LA NACIÓN, 22/07/2010)⁶

“ Construir calidad institucional es esto que estamos haciendo hoy. Tal vez podríamos haberlo hecho antes, pero todo tiene su tiempo de maduración” (Información de archivo. Casa Rosada. 21/07/2010)

⁶ Para ver el artículo completo ingresar a www.lanacion.com.ar/1287146-la-presidenta-promulgo-la-ley-de-matrimonio-gay

En relación al poder de la presidenta sobre las transferencias discrecionales, diremos que heredó un alto poder discrecional del mandato predecesor de su marido. Desde 2002 y durante toda la década las TD aumentaron año tras año⁷ (primero con Néstor Kirchner como presidente, luego con Cristina), ya que así lo permitió la recaudación, basada principalmente en impuestos de baja coparticipación con las provincias, como aquellos sobre las exportaciones que mencionamos en el apartado anterior. Esto permitió al gobierno concentrar más cantidad de recursos para ser distribuidos en las provincias con criterios distintos a los de décadas anteriores y entonces contar con un alto poder de negociación frente a las provincias (Simison, 2015). Para el poder ejecutivo es más atractivo generar impuestos no coparticipables porque aumenta su poder de discrecionalidad. Ese aumento de la discrecionalidad ha influido en el gasto de las provincias, que mientras que en 1989 sólo lo financiaban con el 2% de las TD, diez años después, tan solo un año antes de la sanción de la ley en cuestión, pasaron a financiarlo con un 10% de dichas transferencias (Capello et al., 2009). En este escenario no podemos dejar de mencionar la modificación de la Ley de Administración Financiera (LAF) del 2004, durante la primera presidencia de Néstor Kirchner que contó con el beneplácito de 21 de las 24 provincias para sortear la dificultad de modificar la Ley de Coparticipación Federal. Posteriormente, en el 2006 se volvió a modificar la LAF, facultando al Jefe de Gabinete de la Nación a modificar discrecionalmente el presupuesto sin necesaria aprobación del Congreso (Olmeda, 2013). El gobierno de Cristina Fernández acentuó el camino ascendente del poder discrecional sobre las transferencias. Según datos de la Dirección Nacional de Asuntos de las Provincias del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Nación, las transferencias discrecionales aumentaron entre el 2008 y 2009 (año electoral) un 36%. y del 2009 al 2010 un 42%.⁸

A continuación analizaremos 6 gráficos correspondientes a las TD por régimen subnacional híbrido entre 2001 - 2018.⁹ Resulta necesario aclarar que durante 2010 y en

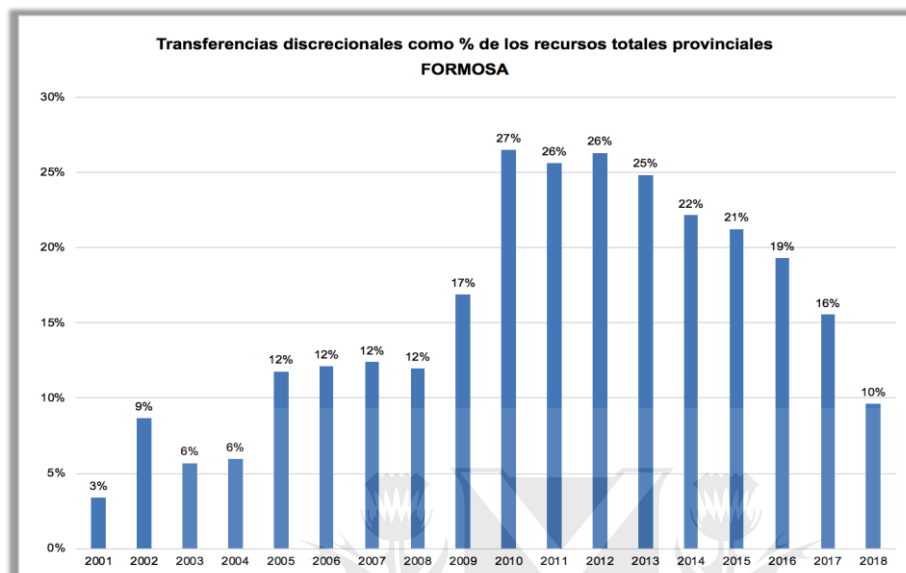
⁷ Ver transferencias discrecionales totales entre 1984 y 2010 en Bruetman, Diego, Julian Borensztein, Martin Sasson, Jeremías Slauscius y Sebastián Wilner (2012). "El uso político de las transferencias discrecionales: análisis del caso argentino para el período 1984-2010", Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella, pp 24.

⁸ Datos obtenidos a partir del consolidado de 24 jurisdicciones en el esquema Ahorro-Inversión publicado por la DNAP (MECON) para la suma de transferencias corrientes más transferencias de capital, durante 2008, 2009 y 2010.

⁹ Para los gráficos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 los valores tomados son anuales, a excepción del 2018, que se han tomado los correspondientes al primero y segundo trimestre solamente.

el marco de reestructuración de la deuda provincial, se hace una transferencia muy grande a las provincias en concepto de Aportes del Tesoro Nacional.

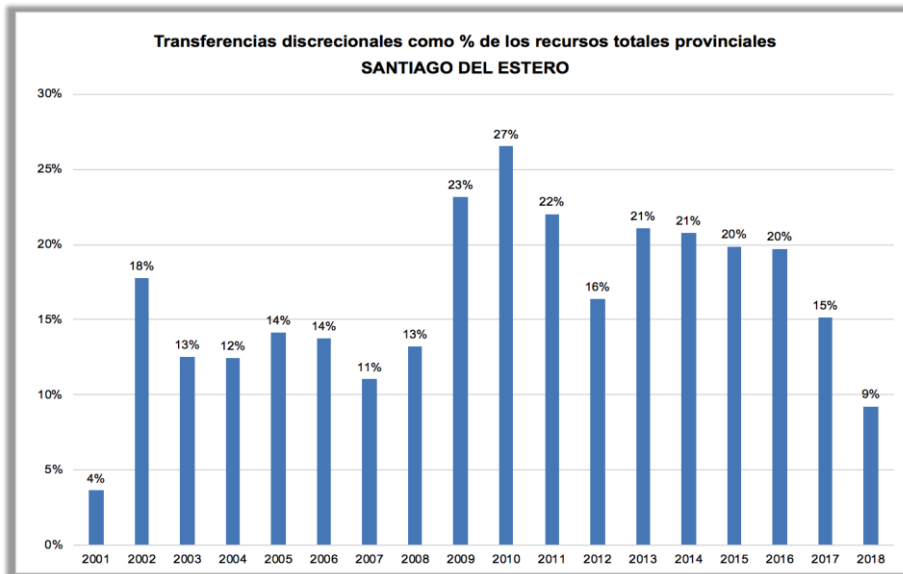
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

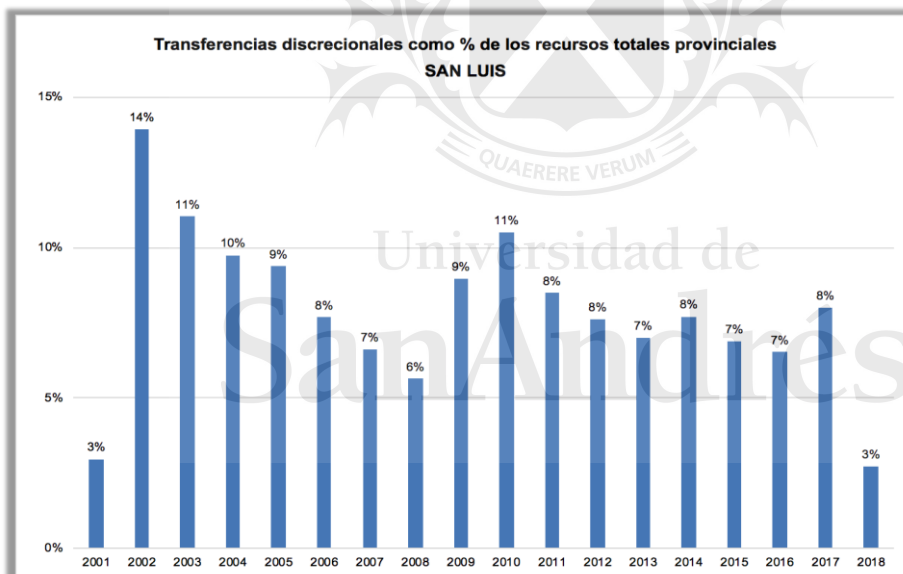
Universidad de
San Andrés

Gráfico 4



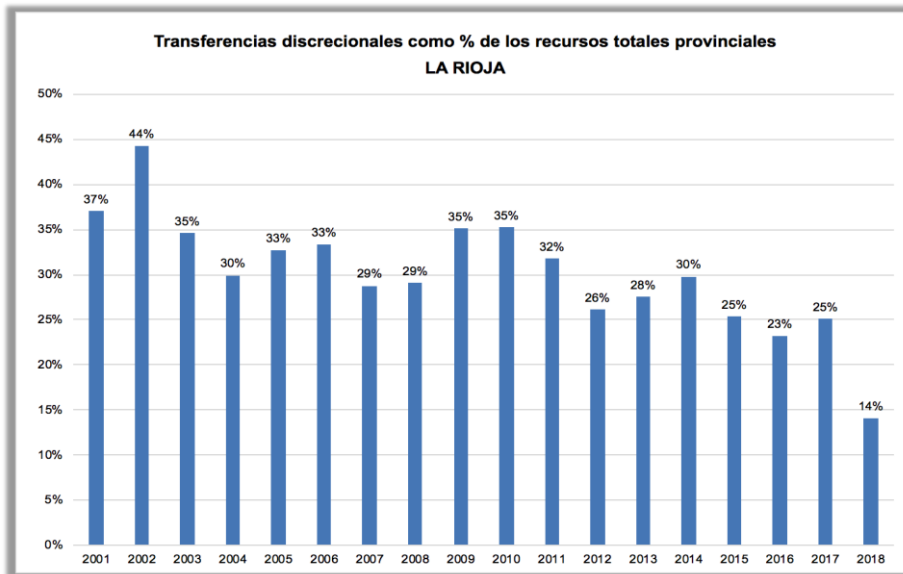
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Gráfico 5



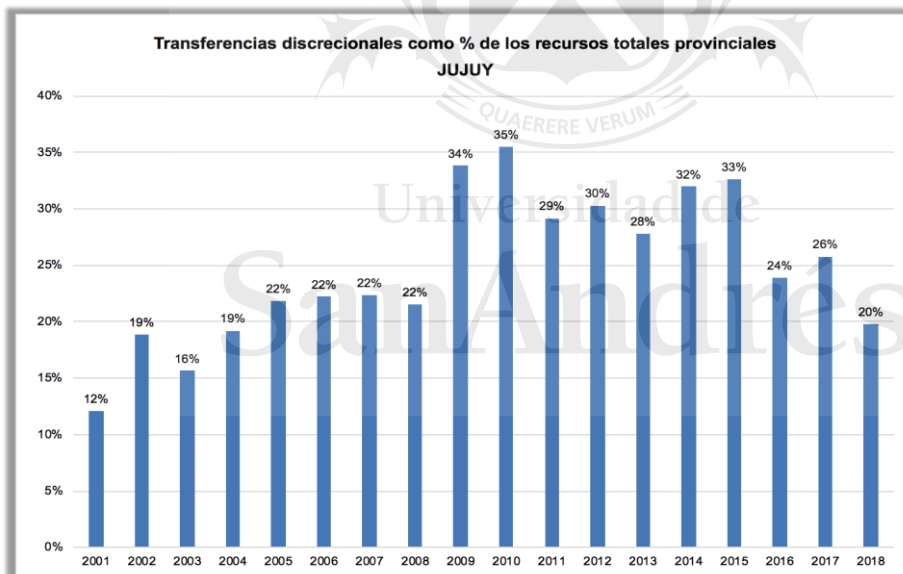
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Gráfico 6



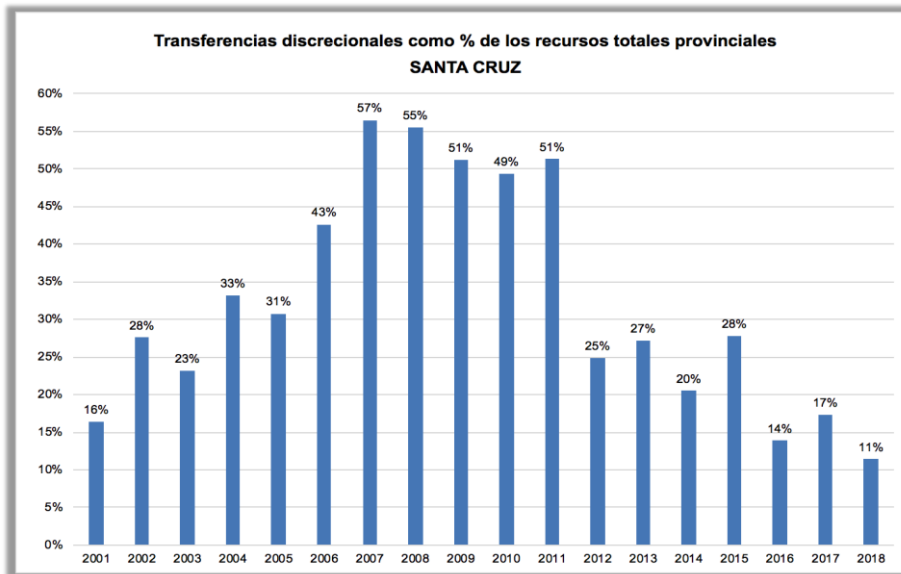
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Gráfico 8



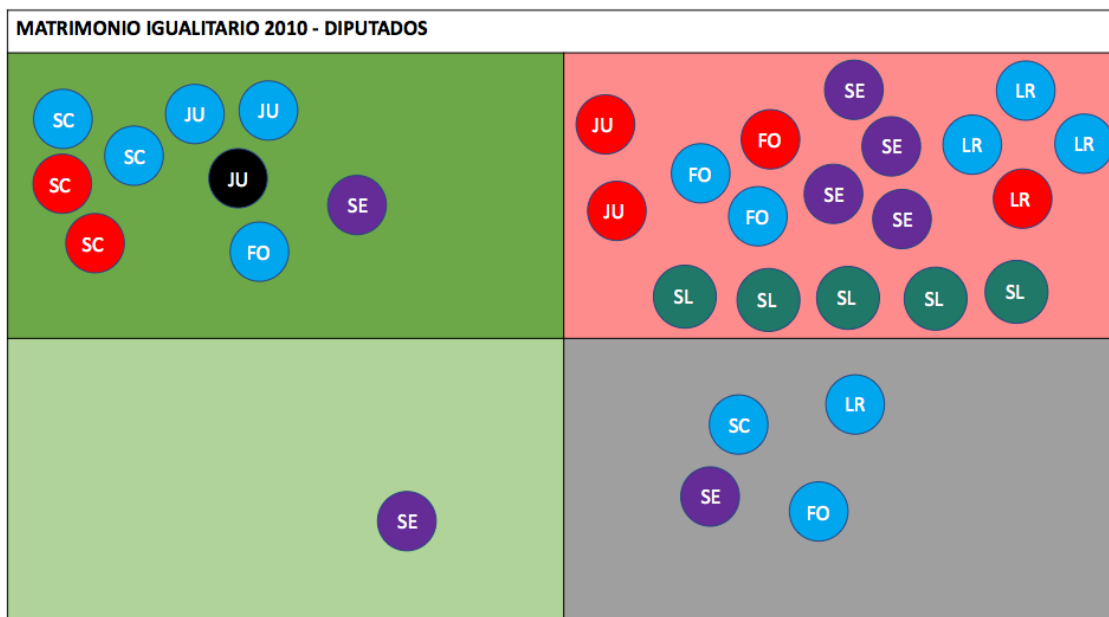
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Como podemos observar en todos las provincias, las TD del 2010 corresponden a unas de las más altas dentro de las cuatro primeras de la serie. En el caso de Jujuy, Santiago del Estero y Formosa, constituyeron las más altas de los últimos diecisiete años. En cuanto a La Rioja, el porcentaje se corresponde con el tercer mayor nivel de TD recibidas, luego de las del 2002 y 2001 (años en que evaluamos la Ley del SSYPR). En el caso de Santa Cruz, si bien las TD disminuyeron entre 2009 y 2010, el porcentaje, este último año, corresponde al tercero más alto de la serie. Por último, sobre San Luis, observamos que durante el 2010 recibió el segundo mayor porcentaje de TD de la serie. Sin embargo, esta, comparada con el resto de las provincias en ese mismo año, es la unidad subnacional que menos TD recibió.

En lo que atañe al valor de los porcentajes, excepto San Luis, el resto de las provincias, muestran una influencia de más del 27% de las TD sobre las transferencias totales que recibieron del poder ejecutivo, porcentaje para nada despreciable.

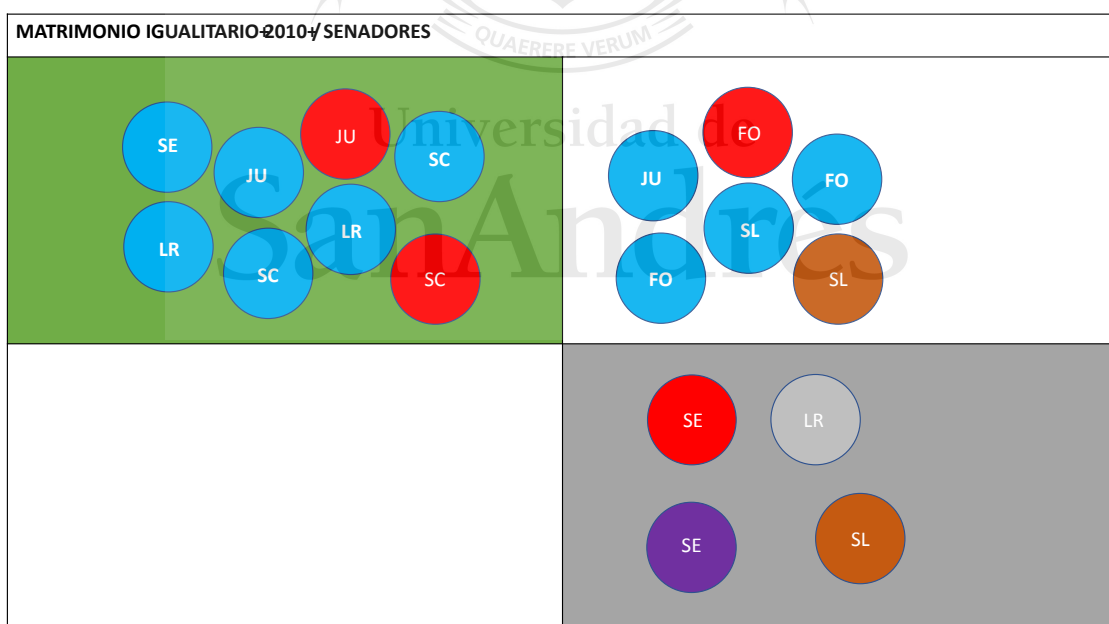
Ahora bien, analicemos cómo votaron los legisladores de los regímenes subnacionales híbridos en esta ley, considerando que se trata de un gobierno nacional con alto poder de discrecionalidad.

Cuadro 3. Votación del 05/05/2010 en la Cámara de Diputados sobre modificaciones al Matrimonio Civil. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

Cuadro 4 .Votación del 15/07/2010 en la Cámara de Senadores sobre modificaciones al Matrimonio Civil. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

En el caso de La Rioja y San Luis, no hubo ningún diputado que votase en acuerdo con el ejecutivo nacional, independientemente del partido al que pertenecían. Los senadores de San Luis mantuvieron la misma lógica, votando negativamente por la

iniciativa y un ausente. Los de la Rioja, por el contrario, votaron de forma positiva y un ausente.

En sentido contrario, todos los legisladores de Santa Cruz, a excepción de una ausencia votaron a favor, aún perteneciendo a bloques diferentes. Lo mismo se replicó en la cámara de senadores, sin ausencias. Por otro lado, los legisladores de Jujuy, la gran mayoría, votó a favor en consonancia con la postura presidencial, no así los dos diputados del bloque UCR que votaron en contra. En la cámara alta dos de los senadores votaron a favor, solo uno del FPV, de forma negativa.

De lo observado, nuestra H1 se cumple para las provincias que recibieron mayores TD, como es el caso de Santa Cruz (en ambas cámaras) y Jujuy. Ambos casos, corresponden a los dos regímenes híbridos cuyo nivel de TD en el 2010 fue el más alto de la serie.

En el caso de San Luis, al ser la provincia que menos TD recibió de las 24 jurisdicciones ese año¹⁰, evaluaremos si podemos validar la H2. En primer lugar analizaremos la conexión electoral entre los legisladores y sus lugares de origen. Los cinco legisladores que votaron en contra de la ley, pertenecían al partido político del entonces gobernador, Alberto Rodríguez Saá, quien estaba a favor de la ley:

“El gobernador de San Luis, Alberto Rodríguez Saá, aseguró hoy que apoya "absolutamente" la ley que habilitó el casamiento entre personas del mismo sexo y dijo que dio instrucciones en su provincia para que no haya obstáculos a la aplicación de la norma” (La Voz. Ciudadanos.16/07/2010)¹¹

Aquí pudo primar la indisciplina partidaria, y que la conexión electoral entre los legisladores y Alberto R. Saá fuese débil, no así con Adolfo R. Saá. En cualquier caso, los legisladores de San Luis, no votaron como el ejecutivo nacional, ni provincial, por lo tanto ninguna de las dos hipótesis se pueden corroborar.

Acerca de los legisladores de La Rioja, la tercera jurisdicción que recibió mayor cantidad de TD en ese año, podemos deducir que la H1 no se cumple en la cámara de diputados, pero sí en la cámara de senadores, donde los presentes votaron positivo, en consonancia con el oficialismo nacional. Esta conducta dispar, entre legisladores en ambas cámaras, aún cuando representan al mismo partido político, podemos atribuirla, dentro del período 2009 a 2011 a un mayor nivel de indisciplina partidaria en la cámara

¹⁰ Ver gráfico en ANEXO 2

¹¹ En www.lavoz.com.ar/ciudadanos/los-rodriguez-Saá-divididos-por-el-matrimonio-gay

baja que en la cámara alta, donde la pertenencia política y disciplina son más relevantes (Vanegas, 2014).

En cuanto a los legisladores de la cámara baja, por Santiago del Estero, votaron negativamente y prácticamente por el bloque Frente Cívico por Santiago, partido del gobernador Gerardo Zamora. Sin embargo hubo una legisladora del mismo bloque que votó positivo. Fue similar en el Senado, la mayoría votó por el no, mientras una legisladora lo hizo por el sí. Respecto a Formosa, en ambas cámaras la mayoría votó de forma negativa. Considerando que los niveles de discrecionalidad del PE fueron altos, tanto para Santiago del Estero como para Formosa, y observando cómo votaron los legisladores de esas provincias, nuestras hipótesis no parecen tener apoyo, pues se vota en sentido contrario al ejecutivo nacional.

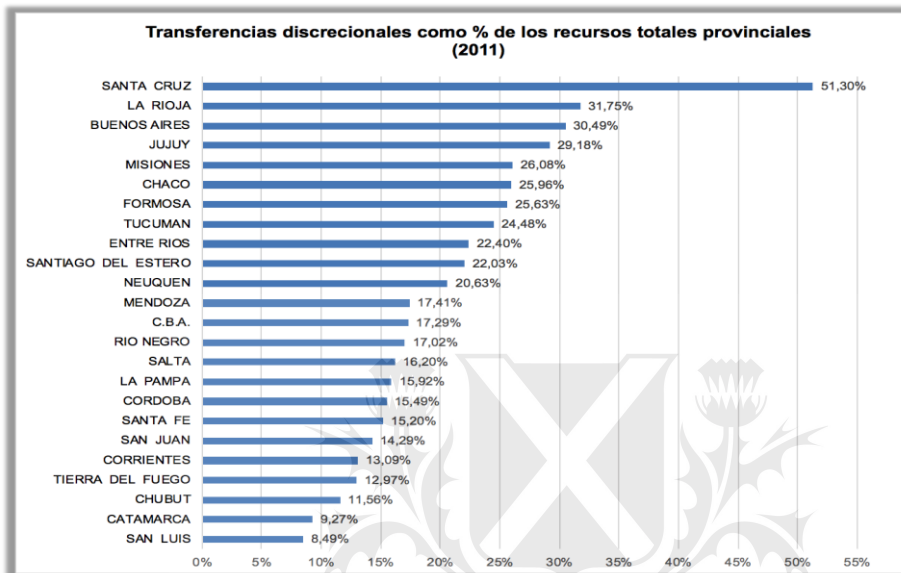
IV.3 Ley de Identidad de Género (LIG) N 26.743

Tan solo dos años después de la votación sobre matrimonio igualitario, y luego de elecciones legislativas en el 2011 que renovaron un tercio de la cámara de senadores, el 30 de noviembre, ante 192 diputados presentes, con 168 votos a favor y 16 votos negativos, se dió media sanción en la Cámara de Diputados a la Ley de Identidad de Género. En el momento en que se produjo la votación en la cámara baja, la composición legislativa fue la misma que durante el 2010, ya que los nuevos legisladores asumieron posteriormente. Sin embargo, muchos de ellos, que dos años antes habían votado en contra de la ley de matrimonio igualitario, argumentando cuestiones religiosas, morales por convicciones y formación, entre otros, en este caso votaron a favor. En el caso de los senadores, la ley fue finalmente aprobada el 9 de mayo del 2012 con 56 senadores presentes, de los cuales 55 fueron votos positivos y 1 abstención. La renovación de la Cámara alta del 2011, es importante para nuestra investigación, ya que se renovaron las bancas de 5, de las 6 provincias cuyo comportamiento de legisladores estamos estudiando, a saber: Formosa, Jujuy, La Rioja, San Luis y Santa Cruz. El oficialismo sumó un senador más y continuó teniendo mayoría.

La LIG estableció el derecho a tener la identidad sexual autopercebida tanto en el documento nacional, como, si se desea, a través del acceso a la atención sanitaria para realizar las intervenciones quirúrgicas necesarias en el proceso de adecuación del mismo. Al igual que en el caso anterior, fue una ley impulsada y apoyada por grupos del colectivo LGTB y ONG'S , mientras que la oposición estuvo en manos de grupos que simpatizan con el catolicismo y de la Iglesia en sí misma.

Dado que la presidenta fue reelecta para este período, utilizaremos los gráficos sobre las TD analizados en el apartado anterior y sumaremos dos nuevos gráficos, para evaluar el posicionamiento de los regímenes híbridos en comparación con el resto de las provincias en el 2011 y 2012.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Universidad de
San Andrés

Gráfico 10

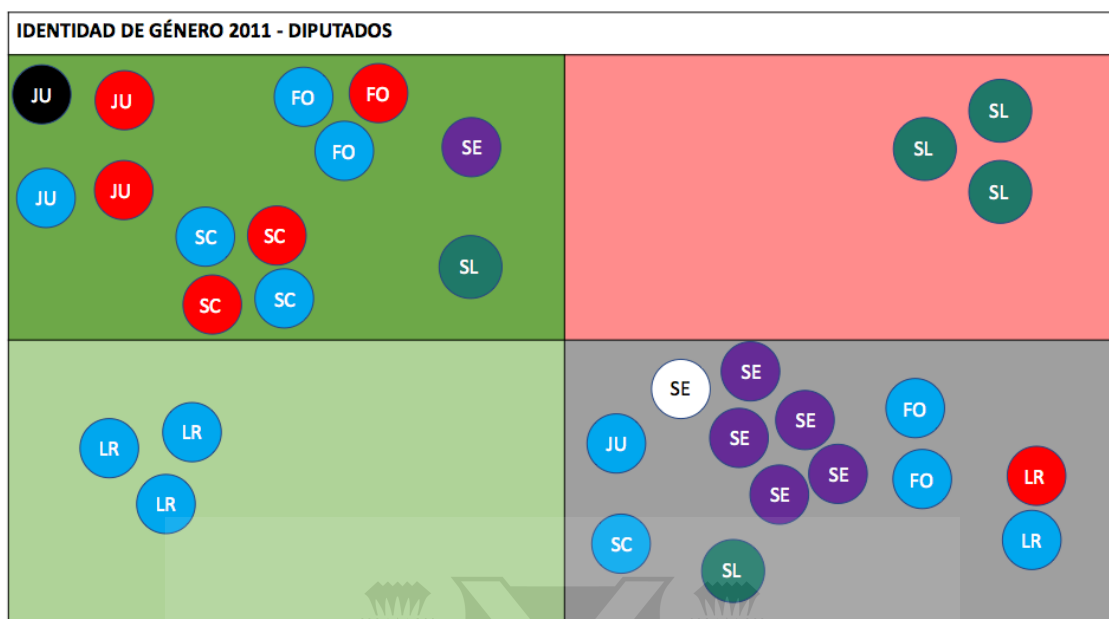


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

Una primera observación que podemos hacer, es que desde el 2001, al 2011, Santa Cruz ascendió nuevamente cuatro posiciones hasta liderar la tabla. Por otra parte durante el 2011, 5 de las 6 provincias analizadas se encontraban dentro de las primeras 10 jurisdicciones con mayor porcentaje de TD, a excepción de San Luis, que exceptuando el 2002, fue la jurisdicción menos beneficiada, por un amplio porcentaje durante el resto de los años. En el 2012, mantenemos 4 de las 6 provincias dentro de las 10 primeras posiciones, y una de ellas, Formosa, asciende 5 peldaños hasta ocupar el segundo lugar.

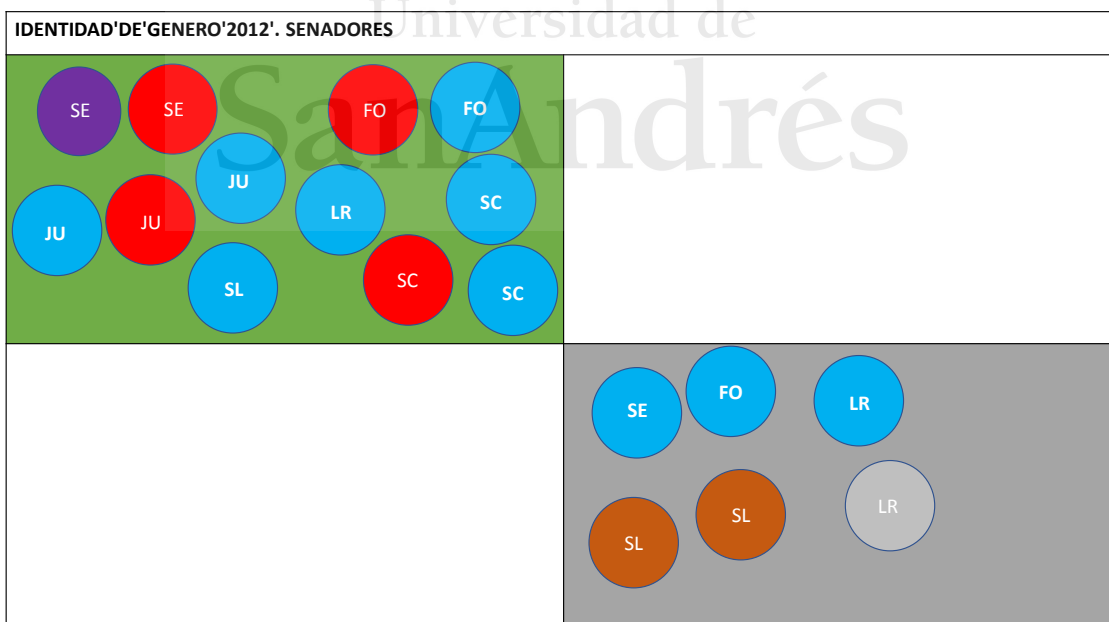
Con respecto a las votaciones en cada cámara, observemos los resultados:

Cuadro 5. Votación del 30/11/2011 en la Cámara de Diputados sobre LIG. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

Cuadro 6. Votación del 09/05/2012 en la Cámara de Senadores sobre LIG. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

Comencemos con las dos provincias sobre las cuales, en la ley anterior, nuestras hipótesis no parecían comprobarse, Santiago del Estero y Formosa. Si bien, las TD, disminuyeron del 2010 al 2012, las mismas siguen siendo altas, por encima del 20%. Santiago se encontraba dentro de las 10 jurisdicciones con mayor cantidad de TD recibidas, Por lo tanto, debemos aplicar, para evaluar el resultado en ambas cámaras la H1. En la cámara baja, los 4 legisladores que en el 2010 habían votado de forma negativa, se ausentaron en la votación de LIG. Sólo la misma legisladora, que en 2010 voto positivo, reafirmó su voto. Considerando que la mayoría no participó, en esta ley, tampoco podemos validar nuestra H1. Mucho menos la H2, ya que el poder discrecional del PE sobre esta provincia fue alto. Sin embargo, respecto a la Cámara de Senadores, si podemos validar H1, ya que de 3 senadores, 2 de ellos que habían estado ausentes durante el 2010, votaron positivo en el 2012. En el caso de Formosa, podemos validar la H1 para ambas cámaras. Como vimos Formosa fue la segunda jurisdicción que más TD recibió. Los mismos diputados que votaron en contra en el 2010, votaron a favor de la LIG tan solo un año después, coincidiendo con la postura de Cristina Kirchner, y habiendo sido casi la única provincia que prácticamente no registró una disminución de TD respecto de las del 2010 (sólo un 1%). Por su parte en la cámara alta, dos de los tres senadores que habían votado de forma negativa en el 2010, también cambiaron su posición y optaron por el sí en el 2012, siendo de partidos políticos diferentes. En ambas provincias, los gobernadores fueron los mismos entre el 2010 y el 2012.

Continuemos con La Rioja, que en el caso anterior no habíamos podido validar ninguna hipótesis respecto a los diputados. Está provincia continuó siendo una de las que mayor cantidad de TD recibió en estos dos años, sin embargo, y aun perteneciendo al mismo partido político que la presidenta, aquellos que habían votado en contra, en 2012 se abstuvieron. Los dos restantes, quienes habían votado en contra, estuvieron ausentes, y quien había estado ausente en el 2010, se abstuvo en esta ley. Podríamos considerar que tanto en el caso de La Rioja como en el de Santiago del Estero, respecto a esta ley, la mayoría de los diputados se abstuvo. Uno de los motivos podría deberse a una variable que escapa el análisis de nuestra investigación y que hemos mencionado anteriormente: la indisciplina partidaria. En el análisis de esta variable, tanto para la tipología relativa, como para la absoluta, las abstenciones son consideradas motivos de indisciplina (Vanegas, 2014). En cuanto a la cámara de senadores, sólo uno votó afirmativamente, los otros dos ausentes. Uno de los ausentes, al igual que ocurrió en el 2010, fue el ex presidente Carlos Menem. Resulta paradójico que ex gobernadores y

presidentes como él y Rodríguez Saá, representantes de distintas provincias, tengan el mismo comportamiento y se hayan ausentado en dos leyes que tratan sobre derechos sexuales y de reproducción. Nuevamente, no conseguimos probar nuestra H1 en el caso de la cámara baja, pero, si nos guiamos por la única senadora presente que votó a favor de la LIG, podemos también tener apoyo para nuestra H1. Sin embargo, dado que es solo una representante, diremos que el apoyo en este caso es relativo.

En lo que atañe a Santa Cruz y Jujuy, al igual que ocurrió en el 2010, se confirma la H1 en ambos casos y en ambas cámaras. Santa Cruz registra un pico de más del 50% de TD recibidas en el 2011, y en ambas cámaras, los legisladores votaron en acuerdo con el oficialismo. Por otro lado Jujuy, se mantiene dentro de las 3 jurisdicciones que encabezan las TD en el 2011 y se convierte en la provincia que lidera la lista en el 2012. Los mismos diputados que votaron a favor en el 2010, lo vuelven a hacer por la LIG, y los dos de la UCR que habían votado en contra, votan a favor. En el caso del Senado, hay unanimidad en el voto a favor de la LIG.

Por último San Luis, nuevamente se presenta como la provincia que menos TD recibe, por lo tanto cabe analizar el caso a la luz de la H2. En la cámara baja, de los 5 diputados que habían votado en bloque por no, 3 mantienen su voto, 1 ausente y otro vota a favor de la LIG. La mayoría mantuvo su posición y voto como lo había hecho en el 2010. El entonces gobernador, Claudio Poggi no manifestó públicamente su posición, por lo tanto, no podemos resolver si la mayoría voto en consonancia con el mismo, pero parece lógico que la mayoría de los diputados hayan votado de la misma forma que lo hicieron el año previo. Sobre la Cámara de Senadores, existieron dos ausencias y el senador restante, que en 2010 había votado de forma negativa y que había estado dentro del grupo de los indecisos, voto de forma positiva. Tampoco podemos analizar la H2 en una votación en donde la mayoría de los senadores no estuvo presente.

IV. 4 Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)

Acompañado por una fuerte campaña a favor del aborto legal, seguro y gratuito, se presentó en marzo del 2018, el Proyecto de ley IVE, el cual fue debatido en la Cámara de Diputados el 14 de junio de 2018. El mismo establecía la posibilidad de que una mujer embarazada pudiese interrumpir el embarazo de forma voluntaria dentro de las catorce semanas de gestación, en hospitales públicos. Al momento de debatir la ley y hasta la actualidad, el presidente de la nación es Mauricio Macri, quien fue electo en octubre del 2015 por la coalición electoral Cambiemos. El oficialismo no posee mayoría

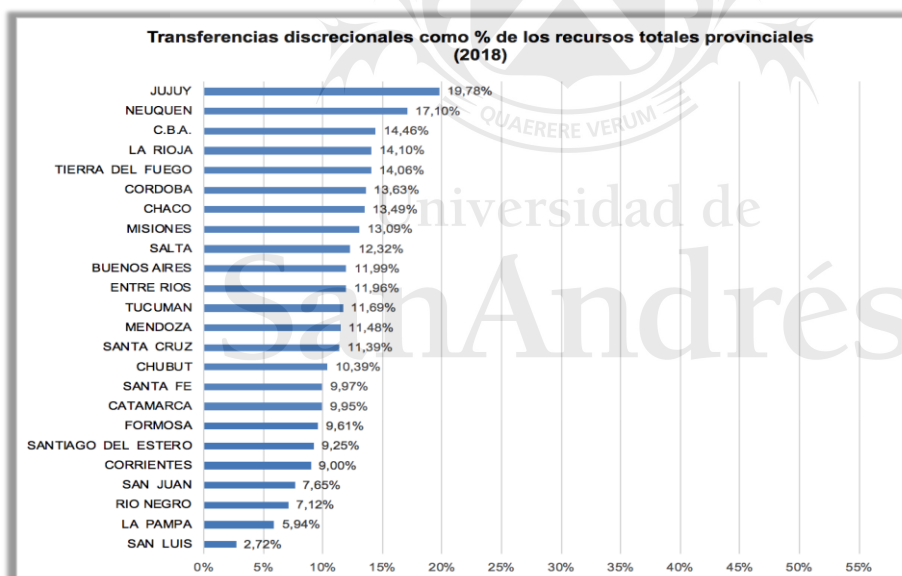
en las cámaras, controlando un 37% de las bancas de diputados y un 26% de las bancas de senadores.

Si bien Macri dio el aval para que sus legisladores instalaran el debate en el Congreso, su postura fue clara desde los primeros años de su gestión como presidente, cuando en 2016 afirmaba:

"Defiendo la vida desde la concepción hasta la muerte" (Infobae. Política. 23/02/2018)¹²

Respecto al poder discrecional del poder ejecutivo sobre las transferencias, en los gráficos analizados previamente, vemos una disminución de las mismas en todos los regímenes subnacionales híbridos, desde la votación de la LIG. El gobierno de Macri procuró generar mayor institucionalidad, tomando decisiones de política fiscal que permitieron aumentar las transferencias automáticas que reciben las provincias en un 36% para el año 2016, disminuyendo a su vez, las discrecionales (Agosto, 2017).

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación

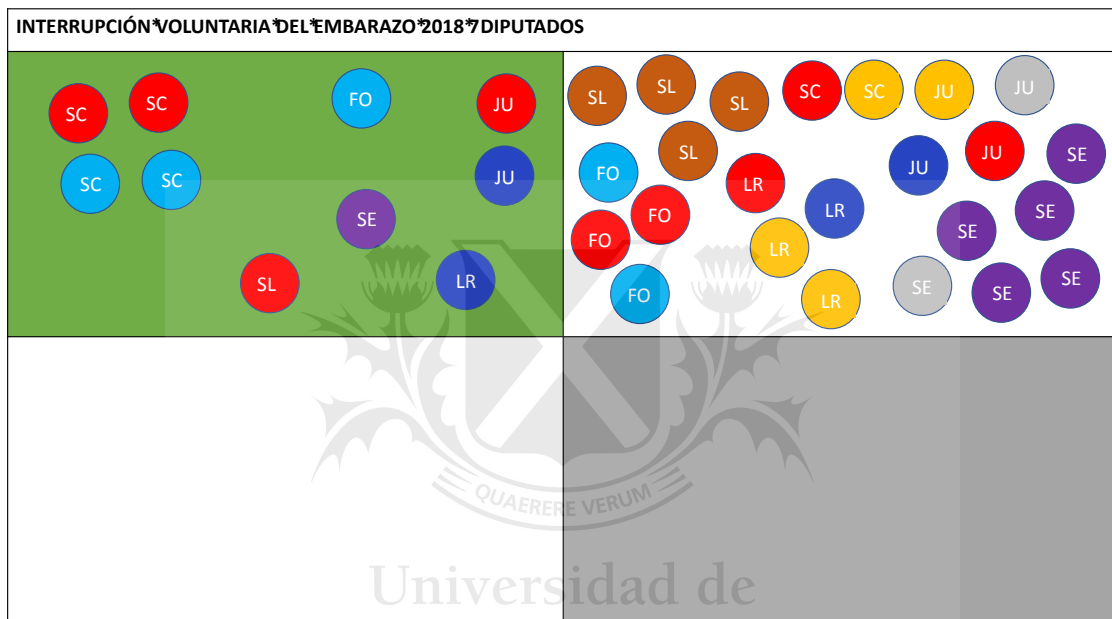
A pesar de que las TD disminuyeron, el nuevo posicionamiento en el 2018 de los regímenes subnacionales híbridos, en relación al resto de las jurisdicciones, se modificó y dentro de las primeras cinco provincias más beneficiadas observamos a

¹² En www.infobae.com/politica/2018/02/23/mauricio-macri-y-el-aborto-del-no-absoluto-a-la-posibilidad-de-un-debate/

Jujuy y La Rioja. Sin embargo, desde el 2012, Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero, descendieron posiciones en la tabla. Por su parte San Luis, mantuvo el posicionamiento más bajo, al igual que años anteriores.

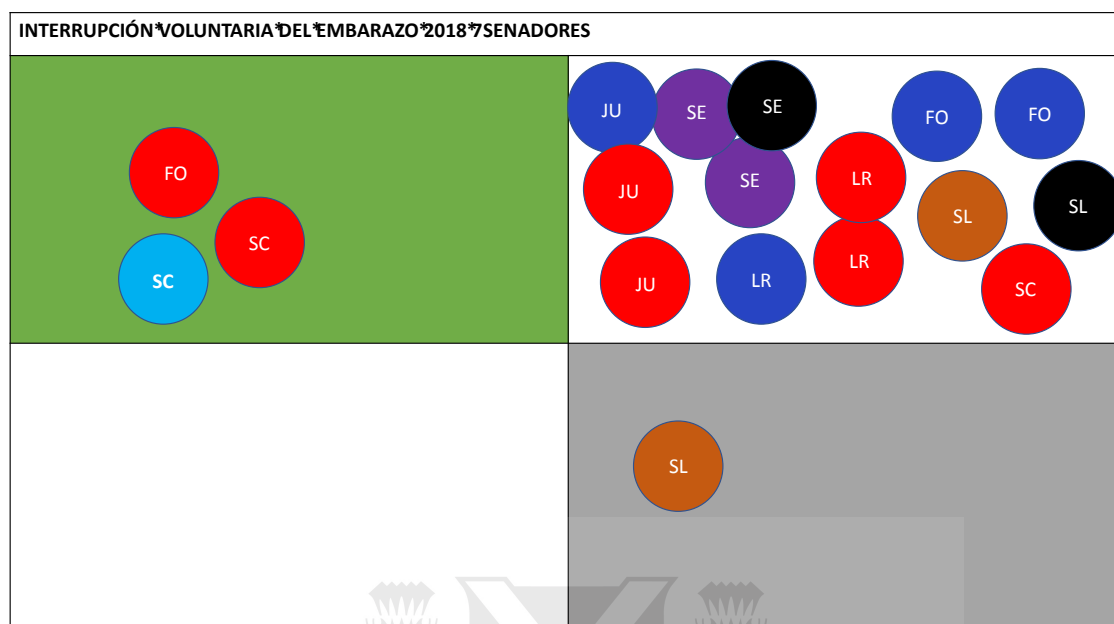
Evaluemos ahora el impacto de este contexto en las votaciones sobre el proyecto de ley de IVE

Cuadro 7. Votación del 14/06/2018 en la Cámara de Diputados sobre IVE. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

Cuadro 8. Votación del 09/08/2018 en la Cámara de Senadores sobre IVE. Identificada por partido político y provincia.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Se utilizó como referencia el modelo de [Década Votada](#)

En el caso de Jujuy y La rioja, en la Cámara de Diputados, podemos ver que la H1 se confirma en ambos casos, registrando una mayoría que votó en contra de IVE.

Por su parte, evaluemos el caso de las provincias que no recibieron altas transferencias discrecionales durante este año. Respecto a Santa Cruz, Alicia Kirchner, gobernadora de la provincia, se pronunció en contra de IVE:

“Tenemos que apostar siempre a la vida”¹³ (Tiempo Sur, 10/07/2018)

En la cámara baja, la mayoría de los diputados, votó a favor, es decir, ni en consonancia con el presidente, ni con la gobernadora. Solo dos legisladores votaron en contra, al igual que Kirchner. En el caso de la cámara alta, sucedió algo similar, la mayoría votó a favor, un solo senador en contra. Para este régimen subnacional híbrido no podemos validar ni la H1, ni la H2.

Respecto a Santiago del Estero, en la primera de las cámaras, la gran mayoría votó en contra de la medida. De forma positiva sólo lo hizo la legisladora Mirta Pastoriza, quien ha votado de la misma manera y perteneciendo al mismo partido, las

¹³ En www.tiemposur.com.ar/nota/153564-alicia-y-su-guino-a-las-dos-vidas

leyes de matrimonio igualitario, LGI e IVE. En cuanto a la Cámara de Senadores, los mismos se han manifestado en contra de la medida. En el caso de esta provincia se cumple nuestra H2. El gobernador de la provincia, Gerardo Zamora, se manifestó en contra de IVE¹⁴, de la misma forma que votaron la mayoría de los legisladores de la provincia. Respecto a la conexión electoral, de un total de siete, seis diputados pertenecen al partido de Zamora, lo que nos hace suponer que primó la disciplina partidaria. Verificando la tasa de disciplina de estos diputados durante 2018, todos registran un 56% o más de votación en conformidad con su partido político.¹⁵ Lo mismo sucede en la cámara de senadores. Desde el punto de vista de conexión legislativa, este caso parece cumplir con sus dos componentes: santiago del estero renueva sus bancas de senadores y cuatro de sus bancas en diputados en el 2019, con lo cual la influencia del gobernador en la confección de listas para el año próximo es importante. Por otro lado, es una de las provincias con mayor sobrerrepresentación en la cámara baja.

Continuemos con Formosa. En ambas cámaras la mayoría de los legisladores votaron en contra de IVE. Si bien la posición del gobernador Gildo Insfran no se hizo pública, el obispo de Formosa, Monseñor José Vicente Conejero Gallego, afirmó en medios locales que el gobernador estaba en contra. Por otro lado, en la opinión pública se afianzó la idea, que Insfran influyó en los dos senadores de su partido, para que votaran en contra.¹⁶ Esta evidencia nos permite aplicar H2, y también corroborarla, a partir de la conexión legislativa, renovando Formosa 3 bancas en la cámara baja en el 2019.

La siguiente y última provincia para analizar es San Luis. En la cámara baja, todo el bloque que responde al senador Alfredo Rodríguez Saá voto en contra del proyecto, sólo un voto fue positivo. En la Cámara de Senadores, la mayoría respaldó la negativa a la IVE. En esta provincia no se pudo corroborar la H2, ya que el gobernador Alberto Rodríguez SAÁ se manifestó a favor de la ley¹⁷, y sin embargo, la mayoría de los legisladores de esa provincia votaron en contra. Lo mismo sucedió en la votación de la Ley sobre Matrimonio Civil en el 2010.

¹⁴ En www.elliberal.com.ar/noticia/401503/zamora-discusion-aborto-estoy-favor-vida

¹⁵ Información sobre la tasa de disciplina ingresando al disciplinómetro de década votada.

¹⁶ En: www.lapoliticaonline.com/nota/113535

¹⁷ En www.clarin.com/politica/aborto-divide-rodriguez-Saá-gobernador-apoya-legalizacion-senador-rechaza_0_Sylgcz3MX.html

V. Conclusiones

Al inicio de esta investigación, expusimos el interés de vincular la característica principal del federalismo fiscal argentino, a saber el uso de transferencias discrecionales asociadas a los intereses políticos de los presidentes y unidades subnacionales, en la construcción de políticas públicas. Nos limitamos a estudiar los casos de los regímenes subnacionales híbridos, por considerar que sus legisladores, en el ámbito nacional, representan un gran recurso para los intereses de los presidentes. Llevamos adelante tal análisis en el marco de un debate sobre cuáles son las cuestiones que permiten que prevalezcan los regímenes subnacionales híbridos y cómo ellas están relacionadas con el comportamiento de los legisladores de estas unidades subnacionales.

Al analizar las votaciones de los legisladores de las provincias híbridas sobre distintas leyes de temática social, pero atravesadas por distintas presidencias y niveles de discrecionalidad, estableceremos algunas conclusiones generales.

En primer lugar, y al respecto de la votación de la PNSSyPR, observamos se cumplieron las hipótesis en todos los casos, excepto en la Cámara de Senadores de San Luis, por un motivo recurrente en los legisladores de esta provincia: ausencias durante las votaciones, lo que lo convierte en un caso particular.

En segundo lugar, en cuatro de las provincias abarcadas en esta investigación, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis y Formosa, durante la votación de cambios al matrimonio civil en el 2010, nuestras hipótesis no fueron corroboradas en ambas cámaras, o al menos en una de ellas en el caso de la Cámara de Diputados en La Rioja. El 2010 fue uno de los años en los que la presidenta tuvo mayor poder discrecional sobre las transferencias enviadas a todas las provincias, sin embargo no particularmente sobre todos los regímenes híbridos subnacionales. El comportamiento de los legisladores de estas cuatro provincias no se vió alineado con la postura del ejecutivo nacional ni tampoco provincial. Si bien para muchas de las jurisdicciones, el 2010 consituyo un pico en las TD recibidas durante esa década, tanto Santiago del Estero como Formosa conformaron el grupo de 15 provincias que menos recibieron y San Luis, la que menos lo hizo en todo el país. Sin embargo, pudimos corroborar plenamente nuestra H1 en Santa Cruz, Jujuy y la cámara alta en La Rioja, casualmente las tres provincias que encabezaron el ranking de las TD recibidas en el 2010.

En tercer lugar, respecto a la votación de la LIG, algo similar ocurrió en Santiago y en La Rioja, pero sólo en la Cámara baja. En el Caso de San Luis,

nuevamente en ambas cámaras nuestra H2 no se pudo verificar. En el caso de la Cámara de Senadores, al igual que sucedió en el 2002, la mayoría de los legisladores se ausentó en la votación. Por el contrario sí pudimos verificar nuestra H1 para Santa Cruz, Jujuy, Formosa y la cámara alta de Santiago del Estero y La Rioja. En el año de la votación de esta Ley, cinco de los seis regímenes subnacionales híbridos analizados, encabezaron las diez primeras provincias que más TD recibieron durante el 2011 y 2012.

En cuarto lugar, dentro de las diez provincias que, hasta el segundo trimestre del 2018 más TD recibieron, encontramos a Jujuy y La Rioja, en ambas pudimos corroborar nuestra H1. También lo hicimos con nuestra H2 en el caso de Formosa y en la Cámara de Senadores de Santiago del Estero. No fue el caso para la Cámara de Diputados en ésta última provincia ni ninguna de las cámaras en Santa Cruz y San Luis.

Luego de analizar estas conclusiones generales, también pudimos obtener algunas particulares que explicarían aquellos casos donde nuestras hipótesis no pudieron ser validadas.

En Santiago del Estero, La Rioja y San Luis, el comportamiento de los legisladores de la Cámara de Diputados no siempre se corresponde con el de la Cámara de Senadores.

Respecto a las dos primeras provincias, nuestras hipótesis fueron débiles en el caso de la cámara baja. Parte de la explicación podríamos atribuirle a la indisciplina partidaria, la cual suele ser mucho más frecuente en esta cámara, que en la alta, sobre todo cuando se trata de proyectos sociales (Vanegas, 2014). Hemos visto a lo largo de la investigación, que legisladores del partido político oficialista han votado contrariamente a la postura presidencial o incluso a la del gobernador, también oficialista. La otra parte de la explicación se sustenta en el argumento de Leiras (2013) respecto de la sobrerrepresentación de las provincias argentinas en las cámaras y lo productivo que le resulta a los gobiernos nacionales invertir en aquellas menos pobladas, dado que tienen igual peso que el resto de las provincias en la cámara alta y mayor peso que el que compone su población en la cámara baja. Las provincias que menor población tienen y que por ende están más sobrerrepresentadas son las que mayores transferencias fiscales reciben (como es el caso, entre otras, de Santiago del Estero y La Rioja) porque menor competencia política detentan. Las elites gobernantes subnacionales utilizan el dinero de las TD para financiar sus aparatos políticos (Ardanaz et al, 2012). De esta manera pueden convivir y retroalimentarse los intereses de las elites gobernantes con la de los presidentes.

Acerca de San Luis, al tratarse del régimen subnacional donde no fue posible confirmar las hipótesis en casi ninguna votación, analizamos los resultados a partir de varios factores. En primer lugar, es consistente con la observación que hizo Giraudy (2011) sobre prestar atención a las particularidades de cada régimen subnacional híbrido, en particular, el poder absoluto que puedan tener las elites gobernantes. En San Luis existe un poder concentrado en la familia Rodríguez Saá que maneja todo el aparato estatal subnacional, lo que constituye un claro ejemplo de juego cerrado (Behrend, 2011). En segundo lugar, la elite gobernante, tiene gran autonomía fiscal y ha sido prácticamente la provincia que menos TD recibió, lo que le permite ejercer un control de límites sobre el poder ejecutivo nacional o lo que Giraudy (2011) entiende como alta capacidad de neutralizar el control presidencial. En tercer lugar, y a pesar de tener posiciones ideológicas muy dispares respecto a estas leyes, los hermanos Saá influyen en las votaciones de los legisladores de la provincia, probablemente por la influencia que pueden ejercer sobre la continuidad en sus carreras políticas, situación que se hace evidente al ver la poca alternancia de los representantes de la Cámara de Senadores a lo largo de los años aquí abarcados. Y en último lugar, son recurrentes las ausencias de los senadores en las votaciones. Si bien no hemos incorporado las ausencias en nuestro análisis, inferimos se debe a dos motivos, la conexión electoral desde el punto de vista de la disciplina partidaria y la opinión pública de sus constituciones y la conexión legislativa, nuevamente desde el punto de vista del poder sobre el armado de listas. Es interesante destacar, que no pudimos corroborar nuestra H2 para esta provincia, por considerar solamente la figura del gobernador en el momento de la votación de la ley. Lo cierto es que el caso de San Luis, es particular, ya que ambos hermanos Saá poseen mucha autoridad. Probablemente ello haya explicado el comportamiento de los legisladores, alineado generalmente con Adolfo Rodríguez Saá, quien no fue gobernador durante estos años (excepto en el 2001) pero que sí tiene gran peso político por haber sido ex gobernador de la provincia y ex presidente.

Por otro lado, Santa Cruz, Formosa y Jujuy revisten conclusiones similares. En las tres provincias, pudimos corroborar nuestras hipótesis a excepción de la votación sobre matrimonio civil en el caso de Formosa y la votación sobre IVE en el caso de Santa Cruz.

Creemos que el primero de los casos, coincide con otros regímenes subnacionales, en donde ese mismo año fue difícil constatar nuestras hipótesis, motivo

por el cual, hay que considerar otros aspectos que afecten el comportamiento de los legisladores, y que exceden a esta investigación.

En el caso de Santa Cruz, los legisladores de ambas cámaras mostraron una conducta prácticamente homogénea a lo largo de las cuatro votaciones, inclinándose siempre a favor de los proyectos en materia de derechos sexuales y de reproducción, coincidente con la postura de los primeros presidentes, De la Rúa, Duhalde y C. Kirchner. En cambio, Macri se manifestó en contra de la IVE, en un año en donde Santa Cruz, descendió varias posiciones respecto de las TD que recibió en los años anteriores, cuando solía ocupar un lugar entre el primero y quinto puesto. Además, tanto la disciplina partidaria de los legisladores santacruceños con el bloque al que pertenecen, como así también la conformidad con la mayoría del bloque presidencial, descendieron entre un 7 y 20% respectivamente, registrando la baja más grande de toda la década.¹⁸

Nuestra investigación partió de la curiosidad de determinar la influencia del federalismo argentino en la toma de decisiones de los legisladores de provincias poco democráticas, a la hora de votar sobre leyes sexuales y de reproducción. De los resultados expuestos reafirmamos el argumento de Leiras (2013) de un federalismo argentino descentralizado caracterizado por la coexistencia de la autonomía política de las provincias y la alta dependencia de estas a las transferencias fiscales, que se traduce, no solo en la construcción de coaliciones electorales para ganar elecciones, sino también en la influencia en el comportamiento de los legisladores en el Congreso.

Hemos podido comprobar que aquellos legisladores de regímenes subnacionales híbridos cuyo gasto es financiado mayormente con las transferencias discrecionales que reciben del poder ejecutivo, como es el caso de La Rioja, Jujuy o Santa Cruz, son propensos a votar en conformidad con el presidente, en políticas públicas de derechos sexuales y de reproducción, cuando éste tiene alto poder de discrecionalidad, más allá de cuestiones ideológicas. Es más, en el caso argentino, raramente la ideología asume un papel primordial en la determinación de los votos de los legisladores en el Congreso (Aleman, Micozzi, Pinto y Saiegh, 2017). Así sucedió durante las presidencias de Duhalde y Cristina Kirchner, ambos con alto poder de discrecionalidad, lograron cooptar el voto de los legisladores de la mayoría de estas provincias. En cambio, durante gobiernos de baja discrecionalidad, como fue el caso de De la Rúa y Macri, (respecto de algunas provincias), es necesario analizar otros factores, como la conexión electoral y

¹⁸ Información obtenida del blog de Andy Tow (www.andytow.com/blog)

legislativa para comprender el comportamiento de los legisladores, y ya las votaciones no resultan tan automáticas.

Sin embargo, independientemente de la discrecionalidad de los presidentes, tomamos la postura de Suarez Cao de analizar las dinámicas subnacionales, para poder evaluar que no es igual la influencia de todos los regímenes subnacionales híbridos sobre la política nacional. El claro ejemplo de ello es la provincia de San Luis, que al no depender de los recursos fiscales de la nación y tener elites gobernantes que concentran fuertemente el poder, pueden, por el contrario, limitar el poder presidencial. O por ejemplo el caso de Santiago del Estero, cuyo comportamiento en la cámara de diputados, responde a otras cuestiones más que a las TD que recibe del poder ejecutivo, como por ejemplo, la monopolización que tienen las autoridades gobernantes sobre el armado de listas en todos sus niveles, lo que abriría la puerta a estudiar cuestiones relacionadas con la lealtad y confianza (Ortiz de Rozas, 2011)

Consideramos que esta investigación puede resultar un aporte novedoso para la literatura existente sobre transferencias discrecionales y la influencia de las mismas en la arena política, al utilizar un análisis sobre leyes, que no resultan obvias como por ejemplo votaciones presupuestarias, y además al estudiarse durante años no electorales, que es sobre lo que en general abunda la literatura. Sin perjuicio de ello, y para una investigación más profunda y abarcativa, cabría analizar en futuros estudios, como articulan la connivencia de las transferencias discrecionales, el sistema de partidos, la disciplina partidaria y la opinión pública local en el comportamiento de los legisladores de regímenes subnacionales híbridos.

Bibliografía:

Agosto, Walter (2017). "Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película". Documento de Políticas Públicas. Programa de Política Fiscal.

Aleman E., Micozzi J., Pinto P., y Saiegh S. (2017). "Disentangling the Role of Ideology and Partisanship in Legislative Voting", *Legislative Studies Quarterly* 43(2): 245-273.

Ardanaz M., Leiras, M., y Tommasi M. (2012). "The politics of federalism in Argentina: implications for governance and accountability", *World Development*, Vol. 53: 26-45.

Artana, D, Auguste, S, Cristini M, Moskovitz C y Templado I:" Sub-National Revenue Mobilization In Latin America And Caribbean Countries. The Case Of Argentina". Documento de Trabajo 109, FIEL, 2012

Behrend, Jacqueline (2008). "Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence", Tesis doctoral, University of Oxford.

Behrend, Jacqueline (2010). "Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas" ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, Toronto.

Behrend, Jacqueline (2011). "Introducción política subnacional y democracia" en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.

Benton, Allyson (2003). "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino". *Política y Gobierno*, volumen X, número 1, pp 103-137.

Bonvecchi, Alejandro. (2013). "Federalismo Fiscal y Supervisión Presidencial", en C. Gervasoni y A. Porto (eds.). *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*. La Plata. Universidad Nacional de La Plata.

Bonvecchi A. y Lodola G. (2013). "La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino". En Faletti T., Gonzalez L. y Lardone M. *El Federalismo Argentino en perspectiva comparada*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Bruetman, D., Borensztein, J., Sasson M., Slauscius J.y Wilner S. (2012). "El uso político de las transferencias discrecionales: análisis del caso argentino para el período 1984-2010", Tesis de Licenciatura, Universidad Torcuato Di Tella.

Calvo E. y Leiras M. (2002). "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina". *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, 1(2), pp. 2-19.

Calvo, Ernesto (2017) "The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature". *British Journal of Political Science*, Vol 37, N 2, pp. 263-280.

Capello M. y Galassi G.(2009). " Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino" Córdoba. *Studia Politicae*.

Clerici Paula (2018). " Coaliciones electorales y desempeño legislativo: dos juegos desconectados". *Revista SAÁP*. Vol 12 N 1 pp 157-177.

Degiustti, Danilo (2017). "La supervivencia de los gobernadores poco democráticos en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol LXII, N 229, pp 331-336.

Falleti, T. y Gibson, E. (2007). "La Unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino" *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 12, 2007, pp. 171-204. Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina

Gervasoni C. (2011). "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales" *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3.

Gervasoni, C., y Nazareno, M. (2017). "La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: Repensando la "conexión subnacional" del federalismo político argentino". *Política y gobierno*, Vol 24, N 1.

Gibson, E. y Calvo E. (2001) "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en ABAL MEDINA, Juan Manuel y Ernesto Calvo (comps.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, EUDEBA-INAP.

Gibson, Edward (2007). "Control de límites: Autoritarismo subnacional en Países Democráticos" . *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Vol 4.

Giraudy, Agustina (2011) "La política territorial de la democracia subnacional" *Journal of Democracy en Español*, 3 :42-57.

González, Lucas (2013). "Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina". En Falleti T. , González L. y Lardone M. *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Goyburu Lara (2014) "Coaliciones y distribución de recursos entre la nación y las provincias en la Argentina. Los casos de las leyes 12139/34 y 14390/54 durante el justino y el peronismo". *Congreso Uruguayo*.

Incerti M. I. (2015). "Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable". Un primer acercamiento. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Jenkins A., Nokken P. (2008). "Partisanship, the Electoral Connection, and Lame-Duck Sessions of Congress, 1877–2006". Universidad de Chicago. *The Journal of Politics*. Vol. 70, No. 2 (Apr., 2008), pp. 450-465

Leiras, M. (2013). "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales". En: Acuña, C. H. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Leiras, M. (2013). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". En Faletti T., Gonzalez L. y Lardone M. *El Federalismo Argentino en perspectiva comparada*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Meng, G (2003) "Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable Argentina: ¿Una Política de Género?". Foro por los Derechos Reproductivos y Foro Nacional de Salud.

Olmeda, Juan (2013). "De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino" En Faletti T., Gonzalez L. y Lardone M. *El Federalismo Argentino en perspectiva comparada*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Ortiz de Rozas, Victoria (2011). "El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un oficialismo invencible". Universidad de Buenos Aires, Argentina. Vol 5, N 2, pp 359-400.

Patrucchi, Leticia (2007): "La deuda del federalismo argentino: Evolución y dinámica de la distribución de recursos fiscales" (1988-2007). IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración "Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad". Ciudad de Buenos Aires, 22 al 25 de agosto.

Pino, Juan Federico (2017). "Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica" *Colombia Internacional* (91): 215-242.

Simison E. (2015). "Transferencias discrecionales en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos: Argentina, 2002-2011". Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Torcuato Di Tella.

Suarez Cao, J.(2011). "Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina" *Revista SAÁP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 5, N 2, pp. 305-321

Vanegas, A. (2014). "Rebeldes con causa?: la indisciplina partidaria en el Congreso Argentino". Tesis de Licenciatura. Universidad de San Andres.

Fuentes:

Agencia Dyn (16 de julio de 2010). Los Rodríguez Saá divididos por el matrimonio gay. La Voz. Recuperado de www.lavoz.com.ar/ciudadanos/los-rodriguez-Saá-divididos-por-el-matrimonio-gay

Braslavsky, G. (06 de julio de 2018). El aborto también divide a los Rodríguez Saá, el gobernador apoya la decisión y el senador la rechaza. Clarín.

Rey, A. (22 de junio de 2000). Aprobarían la ley reproductiva. La Nación. Recuperado de www.lanacion.com.ar/21759-aprobarian-la-ley-reproductiva

S/N (06 de marzo de 2018). Zamora y la discusión por el aborto: “Estoy a favor de la vida”. El Liberal. Recuperado de www.elliberal.com.ar/noticia/401503/zamora-discusion-aborto-estoy-favor-vida

S/N (10 de julio de 2018). Alicia y su guiño a “las dos vidas”. Tiempo Sur. Recuperado de www.tiemposur.com.ar/nota/153564-alicia-y-su-guino-a-las-dos-vidas

S/N (13 de junio de 2018). El vuelvo pro aborto de los radicales empuja la ley. La Política Online.

S/N (22 de julio de 2010). La presidenta promulgó la ley de matrimonio gay. La Nación. Recuperado de www.lanacion.com.ar/1287146-la-presidenta-promulgo-la-ley-de-matrimonio-gay

S/N (23 de febrero de 2018). Mauricio Macri y el aborto: del “no” absoluto a la posibilidad de un debate. Infobae. Recuperado de www.infobae.com/politica/2018/02/23/mauricio-macri-y-el-aborto-del-no-absoluto-a-la-posibilidad-de-un-debate/

<http://www.decadavotada.com.ar/>

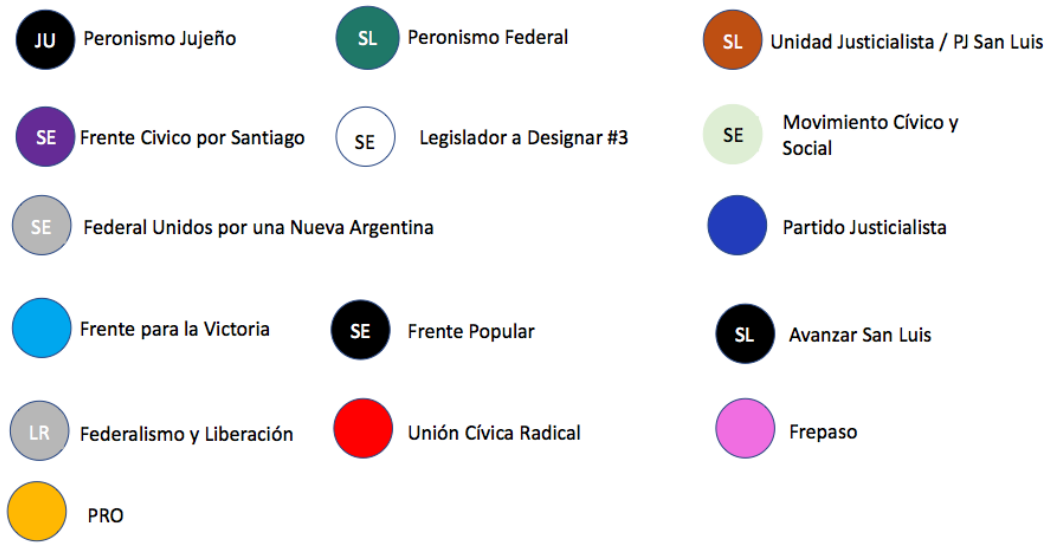
<http://www.senado.gov.ar/>

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp>

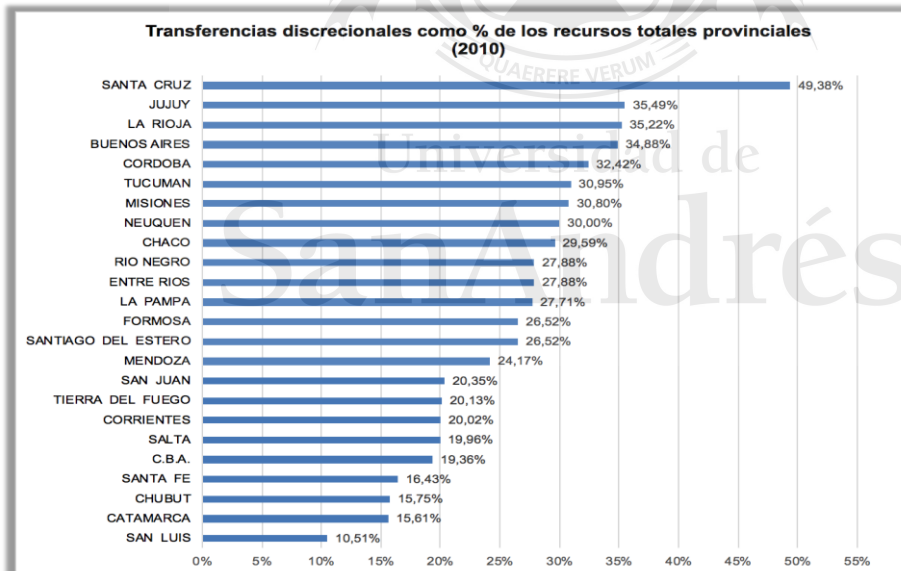
<https://www.andytow.com/blog/>

<https://www.hcdn.gob.ar/>

Anexo 1



Anexo 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Economía de la Nación