



Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Licenciatura en Economía

**Determinantes socioeconómicos y políticos de la
distribución de fondos discrecionales en una Argentina
federal.**

Autor : Gonzalo Nicolas Parra

Legajo : 28083

Mentor: Germán Feierherd

Victoria, enero de 2022.

Abstract

En el presente económico y político de la Argentina, caracterizado por una centralización de la recaudación fiscal y una descentralización del gasto público, resulta interesante comprender qué factores influyen en la distribución federal de los recursos nacionales. Este trabajo de investigación viene a aportar evidencia sobre los determinantes de las transferencias discrecionales en la Argentina, poniendo mayor interés en el empleo público como variable independiente pero incluyendo otras variables de índole socioeconómico y político. Mediante una panel de datos balanceado, con información acerca de 23 provincias a lo largo de 18 años (1993-2010) y empleando el método de estimación de efectos fijos se busca testear diversas hipótesis y mecanismos que creemos pueden explicar parte de la variación en la distribución de las transferencias discrecionales. Los resultados resultan mixtos, con factores como la recaudación provincial que parecen tener un relación negativa fuerte con las transferencias discrecionales, mientras que otras variables como el empleo público muestran relaciones positivas pero pierden significancia luego de implementar un test de robustez.

Universidad de
San Andrés

Índice:

| | |
|---------------------------------------------|-----------|
| 1. Introducción | 4 |
| 2. El sistema federal argentino | 5 |
| 3. Literatura previa | 7 |
| 4. Marco teórico | 13 |
| 5. Datos y estadísticas descriptivas | 16 |
| 6. Metodología | 19 |
| 7. Resultados | 23 |
| 8. Conclusión | 27 |
| 9. Bibliografía | 29 |
| 10. Anexo | 32 |

I. Introducción

La presente investigación tiene como objetivo tratar de descifrar qué variables explican la distribución intergubernamental de fondos discrecionales del poder ejecutivo hacia los gobiernos provinciales en la Argentina durante los años 1993 - 2010. Para esto se desarrollará un marco teórico y modelo en donde se explican los distintos mecanismos por los cuales las variables elegidas pueden afectar la distribución de las transferencias discrecionales. La validez estadística de estos mecanismos se pondrá a prueba utilizando regresiones con estimación mediante efectos fijos.

El foco está puesto especialmente en el empleo público provincial como variable explicativa de mayor interés, buscando validar la relación positiva entre esta y las transferencias discrecionales. A partir de una amplia base de datos con información de 23 provincias argentinas y un modelo de regresión con estimación de efectos fijos se estimará la relación entre las transferencias discrecionales, el nivel de empleo público provincial y variables independientes adicionales de carácter socioeconómico y político.

Tanto las transferencias intergubernamentales como el empleo público son dos variables que resultan extremadamente relevantes de estudiar dado el contexto económico y político de la Argentina. Una de estas razones es el crecimiento del gasto público primario en las últimas décadas, con las transferencias automáticas y discrecionales a provincias conformando una gran porción del mismo. El gasto consolidado del sector público general ha crecido exponencialmente desde el año 2003, llegando a representar en el 2010 un 45% del PBI argentino.¹ Otro motivo por el cual resulta importante estudiar las transferencias discrecionales es la variación que se observa en los montos que reciben las distintas provincias por parte del gobierno nacional. Como analizaremos con más detalle en la sección V, existen provincias que reciben anualmente montos diez veces superiores per cápita al de otras provincias en forma de transferencias discrecionales.

El empleo público por otra parte también ha visto rápido crecimiento, pasando a ser el principal motor económico de muchas provincias argentinas. El empleo público provincial resulta especialmente interesante ya que sus niveles son decididos por los gobiernos provinciales, que en muchos casos tienen la potestad de aumentar el tamaño del sector público provincial sin recibir ningún

¹ Fuente: OECD: Observatorio Global de finanzas locales.

tipo de control por parte del sector ejecutivo nacional ni de actores locales. Esto se ve claramente reflejado en las finanzas nacionales, donde el gasto en personal público subnacional representa el 80% de todo el gasto en personal público y el 8% del PBI nacional.²

Para poder comprender con mayor profundidad el objetivo del presente trabajo de investigación, en la próxima sección se abordará brevemente el sistema político federal de la Argentina, tanto en el pasado como en la actualidad, y se explorará cómo dicho sistema ha moldeado los heterogéneos sistemas de gobernanza y producción que se ven en el presente en las provincias argentinas. Luego el trabajo se organiza en diversas secciones. En la sección III se hará un breve repaso de la literatura existente acerca de sistemas federales y los mecanismos que afectan las transferencias discrecionales. La sección IV plantea el marco teórico del trabajo, desarrollando distintas hipótesis que buscan contestar nuestra pregunta de investigación. En la sección V se describe la base y fuentes utilizadas y se lleva a cabo un breve análisis estadístico-descriptivo de los datos recopilados para tener un mejor entendimiento del panel de datos utilizado. La sección VI explica la metodología del modelo empleado y describe las distintas variables incluidas dentro de este mismo. Luego, la sección VII muestra los resultados del modelo, junto a los coeficientes, sus significados y las inferencias que se pueden realizar de estos mismos. Por último, en la sección VI se concluye el trabajo de investigación con un resumen del mismo y unas consideraciones finales.

II. El sistema federal argentino

La carta magna de la nación Argentina establece que la república adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Sin embargo, desde el siglo XIX se ha puesto en duda el carácter federal del país y discutido acerca de la disparidad económica y de poder que ha existido entre la provincia centro de Buenos Aires y el resto del país. En los últimos años, se ha logrado achicar la desigualdad económica que existía entre Buenos Aires y el resto de las provincias, en gran parte gracias a la implementación de un sistema de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. La ley 23.548, sancionada el 7 de enero de 1988, estableció el régimen de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. Previamente habían existido sistemas de coparticipación en la República Argentina, pero la implementación de la Ley 23.548 busco calmar

² De acuerdo al informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) del año 2016.

las conflictivas relaciones de los años 80 entre los gobiernos nacionales y provinciales mediante la implementación de un marco legal en donde todas las provincias reciban suficientes recursos para proveer los servicios públicos a sus habitantes (Cetrángolo et al,1998).

A pesar de los esfuerzos para calmar las tensiones entre provincias y lograr una mayor igualdad fiscal, los conflictos y discusiones acerca del reparto de recursos no han cedido en la actualidad. Con el crítico presente macroeconómico de la República Argentina, caracterizado por un enorme déficit fiscal primario del aparato estatal, se ha puesto bajo la lupa el sistema de distribución federal de recursos fiscales implementado en los años 80. El actual esquema de descentralización del estado argentino les ha dado la potestad a los gobiernos provinciales de determinar gran parte del nivel de gasto público. Por ende, las provincias determinan el nivel de gasto social en educación, salud, viviendas, infraestructura, etc. Esto ha llevado a que el gasto por parte de las provincias corresponda a más de dos tercios del gasto público total. Debido a que no todas las provincias poseen el mismo nivel de recaudación tributaria, lo que se generó fue un alto grado de desequilibrio fiscal vertical. Para el año 1999, un promedio del 56% de los gastos provinciales eran financiados mediante transferencias correspondientes con dinero de origen nacional. 10 de las 23 provincias argentinas financiaban menos del 20% de sus gastos sociales con recursos de origen provincial (Tomassi et al , 2001).

Un instrumento que se ha criticado específicamente son las transferencias discrecionales del gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales. Las transferencias discrecionales o no condicionadas son transferencias corrientes, de dinero y capital , que el gobierno nacional otorga a los gobiernos provinciales y que no se encuentran estipuladas ni reguladas por ninguna ley o coeficiente. Esto quiere decir que a diferencia de las transferencias correspondientes a la Ley 23.548 ,que son una suma automática determinada por un coeficiente estadístico, las sumas de las transferencias discrecionales se determinan a voluntad por el gobierno central y el presidente de la república Argentina. Esto lleva, a como veremos más tarde en la sección V, a que se observe un reparto desigual en la distribución de estas transferencias entre las provincias.

En resumen, a pesar de que a primera vista la Argentina parezca tener un sistema federal completamente descentralizado, la mayor parte de la recaudación tributaria es llevada a cabo a nivel nacional. Esto lleva a un desbalance estructural entre el gasto público que es determinado casi en su totalidad por los

gobiernos provinciales y los ingresos que provienen en su mayoría del gobierno nacional (Gordin, 2006). Este problema estructural ha llevado a que la repartición de fondos nacionales sea un tema de gran interés político para los líderes y *policymakers* de gobiernos provinciales. Al tener un aparato recaudador impositivo pequeño e ineficiente, el monto de transferencias fiscales recibidas puede llegar a determinar el éxito y duración del mandato de un gobernante provincial.

III. Literatura Previa

Como bien se mencionó previamente, las transferencias fiscales en sistemas federales es un tema que se ha discutido hace décadas y sobre el cual se han llevado a cabo varias investigaciones académicas. A pesar de que la literatura existente no ha abordado exactamente el tópico de los determinantes de las transferencias no automáticas en la Argentina en el marco de tiempo elegido, existen muchos documentos que nos son útiles para mejor entender los sistemas federales de transferencias fiscales.

Existen varios autores que han desarrollado teorías acerca del uso de transferencias intergubernamentales en países federales y la motivación detrás de estas. Si revisamos la literatura acerca de transferencias discrecionales podemos dividir la gran mayoría de los textos en dos corrientes de pensamiento. En primer lugar, existe la visión que expresa que la distribución de recursos mediante transferencias intergubernamentales tiene como objetivo final la eficiencia en la utilización de los recursos estatales. Por otro lado, la segunda corriente de pensamiento apela a la búsqueda de la equidad e igualdad entre regiones y localidades, por más que esto implique una asignación ineficiente de recursos. Por último, existe un grupo de autores que dejan los aspectos económicos en segundo plano y le asignan mayor importancia los factores políticos a la hora de analizar la distribución de transferencias discrecionales.

Existe un gran catálogo de literatura acerca del sistema de federalismo fiscal implementado en la Argentina y todas las problemáticas que surgen a raíz del mismo. Sobre esta cuestión, Gibson y Calvo (2000) argumentan que gran parte del problema nace de la sobrerrepresentación que existe en el sistema electoral argentino. Las regiones metropolitanas de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza representan el 70% de la población del país y el 78% de la producción industrial. El resto del extenso territorio argentino está

conformado por provincias de gran tamaño pero con baja población y poca actividad económica. Sin embargo, estas provincias son de extrema importancia política ya que se encuentran sobrerrepresentadas en el escenario institucional. En el Senado, la cámara alta del Congreso Nacional, las provincias periféricas³ y subpobladas⁴ poseen 57 de los 72 asientos, es decir un 79% del total. El sistema federal argentino se caracteriza por sobrerrepresentar en el congreso a las provincias pobres y subpobladas. Esta sobrerrepresentación ha llevado a que dichas provincias sean de extrema importancia política, ya que poseen gran poder de decisión acerca de la implementación de políticas nacionales y la distribución de fondos (Gibson & Calvo, 2000).

Si nos enfocamos en el caso argentino, existen investigaciones que buscan explicar la distribución de fondos entre entidades gubernamentales. Sobre este problema, Bordalejo (2005) busca analizar los determinantes políticos de las transferencias discrecionales a nivel provincial, para la provincia de Córdoba. La autora encuentra que existen factores políticos y económicos que explican la distribución de transferencias discrecionales entre el gobierno provincial y sus municipios. El trabajo de investigación se enfoca en las variables políticas como posibles determinantes de las transferencias discrecionales pero incluye variables de control relacionadas al nivel de población, empleo, pobreza y actividad económica de los municipios cordobeses. Los resultados arrojan que el porcentaje de votos de un municipio no tiene relación con los niveles de transferencias recibidos. Sin embargo, las variables de control, que son de carácter económico y social, si parecen ser significativas e impactan en la distribución de transferencias. La investigación encontró que municipios con mayores niveles de pobreza y mayor actividad económica reciben más transferencias. La variable poblacional también resultó significativa, indicando que a mayores niveles de población menores son las transferencias recibidas per cápita debido a las economías de escala. De este modo, el trabajo rechaza los modelos teóricos que atribuyen factores políticos a la distribución de transferencias y explica que para los datos estudiados los factores socioeconómicos parecen ser más determinantes.

³ Se define como provincias periféricas a aquellas regiones que históricamente han sido punto de partida de inmigración hacia las áreas urbanas del centro del país. Además, se caracterizan por formas de producción no capitalistas, lo cual en términos relativos lleva a menores ingresos per cápita (Cao, 2001).

⁴ Las provincias subpobladas se posicionan al sur del país, se caracterizan por un tardío proceso de ocupación lo cual ha llevado a una baja densidad poblacional. Su aparato productivo se caracteriza por industrias específicas muy desarrolladas como el turismo, la explotación petrolera y de ganado (Cao, 2001).

Para estudiar el vínculo entre transferencias intergubernamentales y empleo público resulta interesante explorar la literatura existente acerca de *estados rentistas*. En el caso de Argentina, *los estados rentistas* son aquellas unidades subnacionales que gozan de grandes subsidios de origen nacional lo cual les permite imponer bajos niveles de impuestos a sus ciudadanos. Estos estados en la Argentina se caracterizan por tener al sector público como principal fuente de riqueza y empleo, además de poseer bajos niveles de democracia y altos niveles de clientelismo (Gervasoni, 2010). Debido a que en estas provincias el estado controla las oportunidades laborales y económicas más atractivas, la clase social de mayor tamaño se ve conformada por empleados públicos. Debido a que la mayor parte de las transferencias de origen nacional que reciben las provincias son enviadas sin condicionantes o usos específicos, las provincias tienen la libertad de utilizar parte de estos recursos para proveer empleos o contratos a los constituyentes locales. De esta manera, los gobernadores de estados rentistas con abundantes rentas de origen federal utilizan su aparato financiero para minimizar la autonomía económica de sus ciudadanos y de esta manera debilitar el debate democrático y las restricciones institucionales a su poder (Gervasoni, 2010).

Para analizar el caso de otro país sudamericano con un sistema democrático federal podemos referirnos al trabajo de Brollo & Nannicini (2012) que estudia la motivación política detrás de las transferencias intergubernamentales en Brasil. El artículo mencionado analiza los factores puramente políticos que afectan la distribución de transferencias intergubernamentales hacia los municipios en Brasil durante la primera década del siglo XXI. Los autores ponen a prueba su hipótesis en la cual el gobierno central o el presidente destinan fondos a una municipio con dos objetivos : 1) para complacer y mantener el apoyo de su electorado 2) para mejorar las probabilidades de ganar una elección de candidatos alineados que pueden ser posibles aliados importantes en el futuro . A diferencia de otros trabajos, los autores se enfocan en aquellos municipios donde las elecciones fueron decididas por un pequeño margen argumentando que son esos los casos donde las transferencias discrecionales pueden lograr mayor efecto, sea positivo o negativo sobre el futuro político del candidato municipal. Brollo & Nannicini encuentran que los municipios con alcaldes políticamente alineados con el presidente brasileño recibieron entre un 25% y 40% más recursos vía transferencias que aquellos no alineados. Gran porción de estas transferencias ocurrieron en los dos años previos a la elección bajo el título de transferencias para infraestructura. Los autores explican que este tipo de transferencias ofrecen gran discrecionalidad al

presidente y están vinculadas a proyectos de gran visibilidad para los alcaldes. Este estudio concluye y revela que en un sistema federal de alta competitividad subnacional, las transferencias discrecionales son utilizadas como herramienta política, dejando de lado los objetivos de equidad y eficiencia (Brollo & Nannicini, 2012).

Por otro lado, existen autores que han desarrollado teorías acerca del uso de transferencias intergubernamentales en países fiscales y la motivación detrás de estas. Si revisamos la literatura acerca de transferencias discrecionales podemos dividir la gran mayoría de los textos en dos corrientes de pensamiento. En primer lugar, existe la visión que expresa que la distribución de recursos mediante transferencias intergubernamentales tiene como objetivo final la eficiencia en la utilización de los recursos estatales. Por otro lado, la segunda corriente de pensamiento apela a la búsqueda de la equidad e igualdad entre regiones y localidades, por más que esto implique una asignación ineficiente de recursos. Por último, existe un grupo de autores que dejan los aspectos económicos en segundo plano y le asignan mayor importancia los factores políticos a la hora de analizar la distribución de transferencias discrecionales.

El texto de Bird (1993) busca abordar esta problemática realizando un análisis teórico de las decisiones de los gobiernos nacionales a la hora de decidir los montos de las transferencias a gobiernos subnacionales. Bird enumera en su paper distintos objetivos o motivaciones que los gobiernos nacionales buscan conseguir con las transferencias. En primer lugar, Bird explica que se utilizan como vehículos para cerrar la brecha fiscal y lograr “balance fiscal vertical”, esto quiere decir que los gastos e ingresos de los distintos niveles gubernamentales sean aproximadamente iguales. Dado que los gobiernos nacionales suelen tener un mayor nivel de ingresos que las entidades sub-nacionales, las transferencias pasan a ser una herramienta importante para lograr la paridad de ingresos. En segundo lugar, Bird menciona la necesidad de lograr cierto nivel de equilibrio fiscal horizontal. Los gobiernos locales poseen distintas capacidades de generar ingresos pero todas necesitan proveer servicios a su población. Las transferencias intergubernamentales tienen como objetivo igualar la capacidad de los gobiernos locales de proveer cierto nivel de servicios públicos a su población o igualar el rendimiento de estos servicios. Por último, Bird admite que incluso el análisis fiscal más puro debe incluir factores políticos para explicar las transferencias intergubernamentales. Para el gobierno nacional puede ser esencial transferir recursos a localidades económicamente no viables con el propósito de conseguir rédito político. Sobre este tipo de transferencias, Bird explica que lo más

importante es buscar minimizar el daño colateral causado por las transferencias de objetivo meramente político.

Como se mencionó previamente, dentro del análisis teórico acerca de las transferencias discrecionales existe la visión que no solo considera los condicionantes económicos sino que también motivos de táctica política a la hora de decidir la distribución de fondos estatales. Un autor que explora esta visión es Inman (1998) con su investigación acerca de las ayudas federales en los Estados Unidos. Similar a la Argentina, Estados Unidos utiliza un sistema federal en el cual los estados pueden decidir sus propias agendas fiscales siempre y cuando cumplan con los objetivos fiscales generales y las regulaciones de la constitución. Sin embargo, hace décadas que ha comenzado una tendencia a descentralizar la financiación de los servicios locales. Entre los años 1960 y 1980, la ayuda fiscal mediante transferencias a estados se duplicó en dólares y para el año 80 ya representaba el 27% de los ingresos estatales (Inman, 1998). Sobre el razonamiento económico, Inman concluye que las transferencias federales buscaban lograr una equidad económica en vez de eficiencia. Esto implicaba buscar igualar ingresos y obtener paridad en acceso a servicios públicos entre regiones por más que esto no implique una asignación eficiente de recursos. No obstante, Inman se enfoca más en los determinantes políticos, tomando la visión de que estos son los que verdaderamente definen la asignación y distribución de recursos estatales a través de transferencias discrecionales. La hipótesis del autor es que el crecimiento de la asistencia federal en los años mencionados puede ser explicado como un fenómeno de política redistributiva. Dada la creciente demanda de bienes y servicios públicos estatales en el periodo post Segunda Guerra Mundial, los representantes y gobernadores locales se vieron forzados a recurrir a Washington para lograr nuevas fuentes de financiamiento. La demanda de bienes y servicios públicos por parte de los constituyentes llevó a los representantes locales a empujar por mayor ayuda fiscal en discusiones presupuestarias del Congreso, convirtiéndolo en un juego de economía política. Las reformas institucionales de 1969-72 hicieron que el proceso de distribución de recursos federales se base en negociaciones descentralizadas y formación de coaliciones, lo cual llevó a una distribución de transferencias federales sesgadas hacia el "over-spending" (Inman, 1998). El caso de las ayudas federales de los Estados Unidos en los años 1960-1980 es un claro ejemplo de la influencia de factores políticos e institucionales a la hora de dictaminar la distribución de transferencias a instituciones estatales y locales.

Las visiones de eficiencia y equidad en la literatura tradicional de transferencias intergubernamental se enfocan más en lo que los gobiernos deben hacer, no en lo que realmente sucede en la práctica. La distribución de fondos estatales es un proceso complejo que depende de una variedad de factores, entre ellos, las negociaciones y alienación política dentro de los distintos niveles de gobierno de un país. Recientemente, muchos autores se han enfocado en la alineación política de los gobiernos locales, testeando la hipótesis de que los gobiernos locales alineados políticamente con el gobierno central recibirán más fondos que aquellos no alineados. Sole-Olle y Navarro (2007) en específico, decidieron testear esta hipótesis para las municipalidades de España, utilizando una amplia base de datos de más de 900 municipalidades en un periodo de 10 años (1993-2003). Los resultados de su investigación sugieren que la alineación partidista entre los municipios y los niveles de gobierno superiores tiene un efecto considerable en el monto de transferencias recibido. Este efecto se agranda cuando ambos niveles de gobierno, municipal y central, son el único partido en el gobierno o líderes de una coalición. Las municipalidades alineadas políticamente con los niveles de gobierno superior reciben en promedio entre un 25% y 30% más de recursos (Sole-Olle & Navarro, 2007).

Dentro de la amplia literatura que estudia el uso de transferencias intergubernamentales como herramienta política existe un grupo de autores que implementan una metodología que los aparta del resto. Bonvecchi y Lodola (2011) proponen analizar el problema de la centralización fiscal con una teoría de dos niveles acerca de las transferencias federales. Los autores argumentan que es erróneo analizar la utilidad política de las transferencias federales sin dividir estas mismas según su nivel de discrecionalidad, ya que el valor político de una transferencia no únicamente decidido por el monto sino por la discrecionalidad que gozan los actores políticos a la hora de administrar estos recursos. No tomar en cuenta la discrecionalidad a la hora de analizar el efecto de las transferencias federales tiene como consecuencia sobreestimar la capacidad de los presidentes argentinos de manipular políticamente el sistema federal. De hecho, Bonvecchi y Lodola (2010) encuentran que el presidente argentino goza de discrecionalidad absoluta para una porción muy pequeña de las transferencias federales, dentro de ellas los Aportes del Tesoro Nacional⁵ y los Bonos del Tesoro.⁶ A diferencia de otras investigaciones, los autores encuentran que las transferencias discrecionales no tienen un efecto significativo en las elecciones de gobernador y

⁵ Este fondo se compone del 1% del total de los impuestos coparticipables. Oficialmente se utiliza para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros en los gobiernos provinciales¹.

⁶ Los Bonos del Tesoro son títulos de deuda pública federal utilizados frecuentemente por el gobierno nacional para rescatar aquellas provincias en crisis fiscal.

diputados nacionales pero si lo tienen las transferencias no discrecionales. En base a esta investigación, se puede inferir que el presidente argentino logra mayor beneficio político destinando mayores transferencias discrecionales a provincias con gobernadores de un partido opositor y mayores transferencias no discrecionales a provincias partidarias. (Bonvecchi & Lodola, 2011).

IV. Marco Teórico

Como se observó en la revisión de literatura existente, se han elaborado distintas teorías por parte de académicos con el objetivo de lograr explicar la distribución de fondos discrecionales en países federales.

La primera de estas y la más antigua, que se vincula con las teorías clásicas de federalismo fiscal, es la visión de equidad. Según esta teoría, a la hora de distribuir fondos fiscales los organismos centrales buscan lograr una mayor equidad entre los gobiernos centrales. Esta redistribución a favor de la equidad puede estar motivada por dos razones: 1) el deseo de lograr un balance fiscal horizontal entre regiones subnacionales (Bird, 1993) ; o 2) redistribuir fondos con el objetivo de igualar ingresos y acceso a servicios entre regiones, lo cual implica destinar más fondos a regiones subdesarrolladas o con peores indicadores socioeconómicos (Inman, 1998). Para testear la validez de esta teoría se incluyeron dos variables en el modelo. En primer lugar, para testear la teoría de equidad de ingresos se incluyó una variable para medir el nivel socioeconómico de las provincias (NBI). En segundo lugar y para testear la teoría de balance fiscal horizontal, se incluyó una variable para medir la capacidad de cada provincia de recaudar recursos de forma autónoma. Ambas variables serán explicadas con mayor detalle en las próximas secciones.

La segunda visión que se pondrá a prueba en nuestro modelo se desprende de las teorías de estados rentistas abordadas en la sección de literatura existente. Según esta visión, argumentamos que las provincias con mayores niveles de empleo público reciben un monto más elevado de transferencias discrecionales per cápita. Adjudicamos esta relación entre transferencias discrecionales y empleados públicos a diversos mecanismos:

1. Estados Rentistas

Como se describió en la sección III, los estados rentistas en la Argentina son aquellas provincias que se caracterizan por un pequeño aparato tributario provincial, un enorme sector público que toma el rol de principal motor económico y una gran dependencia de las transferencias de origen nacional. Estas características crean condiciones favorables para prácticas clientelares y de patrocinio por parte de los gobiernos subnacionales. Debido a los altos niveles de empleo público e informal, la sustentabilidad económica de gran parte de la población provincial depende directamente del estado. Los individuos o grupos que dependan del estado para vivir son menos propensos a hacer demandas de institucionalidad y responsabilidad a este mismo (Gervasoni, 2010). La menor competitividad electoral y democrática dentro de estas provincias, junto a la facilidad de controlar el ánimo de los constituyentes crean una oportunidad favorable para el gobierno central de la Argentina. La utilidad marginal de las transferencias discrecionales se vuelve mayor en estas provincias, debido a la existencia de constituyentes de bajo mantenimiento. De este modo el presidente Argentino puede destinar más transferencias discrecionales a estas provincias con el objetivo de mantener el gobierno subnacional de un candidato copartidario, que a su vez utiliza estos recursos para pagar salarios públicos a cambio de apoyo provincial y nacional para el partido.

Dentro de los distintos tipos de transferencias con carácter discrecional se encuentran los fondos para obras públicas. Estas transferencias son útiles para los presidentes ya que gozan de alta discrecionalidad y favorables para los gobernadores ya que la asignación de estas transferencias no es del todo clara, lo que les permite utilizarlas para contribuir a sus campañas electorales (Bonvecchi & Lodola, 2010). Como explica Gervasoni (2010), las obras públicas son una excelente oportunidad para los gobiernos provinciales de proveer empleo público a sus constituyentes o contratos con firmas privadas a cambio de contribuciones para futuras campañas electorales. Testeamos esta hipótesis en nuestro modelo con la inclusión de una variable que mide el nivel de gasto en obra pública que una provincia toma sobre el nivel de gasto total.

2. Bailouts

El segundo mecanismo que utilizamos para explicar la relación entre el nivel de empleo público provincial y las transferencias discrecionales recibidas también comparte ideas con la teoría del rentismo. Como mencionamos anteriormente, las provincias con alto nivel de empleo público suelen estar acompañadas por un aparato fiscal con poca capacidad tributaria y por unas

finanzas provinciales que dependen altamente de los recursos de origen nacional. Los gobernadores de dichas provincias se ven motivados a aprobar niveles de empleo público mayores a los que pueden financiar, creando grandes déficits fiscales y requiriendo rescates fiscales por parte del gobierno central. Debido a que el costo de financiar el alto nivel de empleo público no cae sobre sus constituyentes, los gobernadores pueden aumentar el tamaño del sector público provincial sabiendo que el gobierno central responderá con mayores transferencias fiscales para cubrir aquellos egresos extraordinarios. El gobierno central decide cubrir aquellos déficits por para evitar manifestaciones y para mantener el apoyo de los constituyentes (Gimpelson & Treisman, 2001). Esto se observa en Argentina con el uso de *Bonos del Tesoro*, que son paquetes de transferencias fiscales altamente discrecionales utilizadas para rescatar a provincias con grandes déficits fiscales y creciente deuda pública. Bonvecchi y Lodola (2010) encuentran que en los casos que se usaron estos bonos para rescatar provincias en crisis fiscales el nivel de empleo y deuda pública no sólo no disminuyó sino que continuó creciendo.

Por último, se testea la visión que argumenta a las transferencias discrecionales como una herramienta política que utilizan los presidentes para formar y mantener coaliciones, influenciar resultados electorales y apoyar gobiernos copartidarios. Desprendiéndonos de la literatura existente acerca de factores políticos que afectan la distribución de las transferencias intergubernamentales proponemos dos mecanismos para explicar esta relación : 1) un sistema federal en donde el presidente utiliza las transferencias discrecionales para favorecer económicamente a las provincias alineadas políticamente y desfavorecer a las provincias con gobernadores opositores con el objetivo de disminuir su éxito electoral (Calvo y Murillo, 2004) ; 2) un sistema fiscal con política monetaria expansiva previo a periodos electorales, con el objetivo de reforzar vínculos políticos, financiar campañas de gobiernos copartidarios y movilizar electorales a nivel local para dificultar las oportunidades de posibles opositores (Bonvecchi & Lodola , 2011). Para testear la relevancia estadística de estos mecanismos se introdujeron tres variables dicotómicas de control en el modelo : 1) Alineación política nacional-provincial; 2) La distinción entre años con procesos electorales ejecutivos o legislativos.

V. Datos y Estadísticas Descriptivas

Para llevar a cabo nuestra investigación y modelo se recolectaron 414 observaciones correspondientes a 23 de las 24 jurisdicciones de la República Argentina (no se incluyó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a lo largo de un periodo de 18 años, 1993-2010. La exclusión de la Ciudad de Buenos Aires se debe a que no se encontró información acerca de la ejecución presupuestaria de esta jurisdicción para ciertos años de la muestra.

Para la variable dependiente del modelo se utilizó como fuente las ejecuciones presupuestarias provinciales, las cuales se pueden encontrar en el sitio web del Ministerio de Economía. Para lograr el valor final de transferencias discrecionales per cápita se sumaron las transferencias corrientes y de capital no automáticas anuales para cada provincia y este monto se dividió por la población provincial del año correspondiente. Además para la variable dependiente del modelo se optó por deflactar la serie de datos utilizada para poder analizar las transferencias en valores constantes. Para esto se tomó como año base el 2003 y en base a ese valor ,utilizando la variación del IPC⁷ , se transformaron los montos de transferencias discrecionales a valores constantes para eliminar el efecto inflacionario.

Los datos acerca de necesidades básicas insatisfechas provienen de los censos realizados en años anteriores y publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). Para estos mismos se realizó una predicción para reemplazar los missing values en la muestra , ya que los datos correspondientes a esta variable se reportan periódicamente cada 5 años. Para lograr esto se calculó la diferencia entre los valores del año t y t_{+5} para realizar una predicción acerca de la evolución de este indicador en el tiempo.

Como fuente para los datos de gasto en obra pública se utilizaron las ejecuciones presupuestarias provinciales, encontradas en el sitio web del Ministerio de Economía. Los datos acerca de empleo público provienen de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, también encontrado en el sitio del Ministerio de Economía.

A continuación se presentan estadísticas descriptivas que resultan relevantes para comprender mejor los datos utilizados:

⁷ Los índices de precios al consumidor miden la variación de precios de los bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares residentes en la zona seleccionada en comparación con los precios vigentes en el año base. Fuente : INDEC.

Tabla 1
Estadísticas descriptivas (variable dependiente e independiente
continuas)

| Variable | Observaciones | Media | sd | Min. | Max. |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|----------------|
| Transferencias Discrecionales | 414 | 305.77 | 481.77 | 2.94 | 3987.59 |
| Empleo Público | 414 | 54.2 | 19.625 | 22 | 124 |
| NIB | 414 | 0.170 | 0.066 | 0.038 | 0.330 |
| IDR | 414 | 0.128 | 0.070 | 0.006 | 0.405 |
| Recaudacion | 414 | 0.169 | 0.100 | 0.029 | 0.503 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía, la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y el INDEC.

En la Figura 1 observamos la evolución de las transferencias discrecionales en Argentina per cápita para las provincias mencionadas en los años de estudio (1993-2010). Podemos observar un aumento sostenido de las transferencias para toda las provincias, lo cual resulta lógico dado los niveles de inflación en la Argentina y el aumento del gasto público primario. Además, podemos observar que gran parte de la muestra se reúne en el rango de 500 a 2000 pesos per cápita para el año 2010, último año del periodo analizado. Sin embargo, se nota la presencia de significativos *outliers* que resulta interesante remarcar. En primer lugar observamos a la provincia de Santa Cruz, que a partir del año 2005 ha visto un aumento exponencial en las transferencias discrecionales recibidas y que ha recibido en el año 2008 \$3987.5 per cápita, el valor más alto de la muestra. En segundo lugar, la provincia de La Rioja se ha destacado por el alto nivel de transferencias recibidas en todo el periodo estudiado y cierra el año 2010 en segundo lugar, con \$2018.5 per cápita.

Tabla 2
Frecuencia relativa (variables independientes dicotómicas)

| Variable | Observaciones | 1 | 0 |
|------------------------------------------|---------------|------------|------------|
| Alienación Política | 414 | 251 | 163 |
| Año Electoral Provincial | 414 | 114 | 300 |
| Año Electoral Legislativo | 414 | 207 | 207 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos de elecciones y partidos provinciales.

Para poder explorar la heterogeneidad de la muestra se agruparon a las provincias entre las regiones geográficas que dividen a la república Argentina y se graficaron ciertas variables de interés en el tiempo estudiado. La Figura 2 ilustra la diferencia entre la distribución de transferencias discrecionales entre las regiones argentinas. En líneas generales podemos observar que la región Patagónica se destaca por encima de las demás. Esto se debe en gran medida a la favorable distribución de transferencias hacia las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por debajo del todo observamos la región del Cuyo, con provincias como San Luis y Mendoza que reciben sumas menores de transferencias discrecionales en comparación al resto de las provincias.

En la Figura 3 podemos observar la distribución en el tiempo de nuestra variable explicativa de mayor interés, el empleo público provincial. Esta variable demuestra un comportamiento similar al de las transferencias, con las provincias de la región Patagónica en los niveles más altos y con las regiones Pampeanas y de Cuyo con los menores niveles de empleo público provincial en los años estudiados. Esto no resulta sorprendente ya que en estas regiones se concentran los grandes centros urbanos de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, donde se observa un sector privado desarrollado y una menor dependencia económica del empleo público.

VI. Metodología

La investigación está enfocada en los factores determinantes que pueden llegar a explicar la distribución de las transferencias discrecionales en el armado del presupuesto del Estado argentino. Para lograr esto, se incluyeron variables de índole económico, como la recaudación tributaria de las provincias, el gasto en inversión real directa, también llamado obra pública y el número de empleados públicos por mil habitantes. En cuanto a variables sociales, se incluyó el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas para lograr descifrar qué tanto afecta la situación de pobreza y emergencia social de las provincias a la hora de recibir transferencias discrecionales. Por último, se utilizaron variables de control para los factores políticos, en específico se utilizaron variables dummies para distinguir la alineación política del partido provincial en mando y para distinguir entre años electorales legislativos o presidenciales. Todas las variables utilizadas en el modelo pueden encontrarse en la Tabla 4 del anexo junto a su definición completa.

El modelo a estimar en nuestra investigación se puede representar mediante las siguientes ecuaciones lineales :

(1)

$$\ln (TRANSF)_{it} = \alpha_i + \beta_1 EMP_{it} + \beta_2 REC_{it} + \beta_3 IDR_{it} + \beta_4 NIB_{it} + \beta_5 POL_{it} + \epsilon_{it}$$

Para este primer modelo se utilizó el método de efectos fijos para datos de panel, expresado en la Ecuación 1. Esta metodología permite analizar la relación entre la variable dependiente y las explicativas para cada individuo. Cuando el efecto fijo se hace sobre los individuos, en nuestro caso las provincias, se llama modelo de efectos fijos por entidad, donde cada entidad posee una constante específica que captura la heterogeneidad dentro de la muestra, representada por el símbolo α .

La variable dependiente TRANSF es el monto de transferencias discrecionales per cápita recibidas por los gobiernos provinciales en el lapso de un año. Este monto se alcanza sumando las transferencias corrientes y de capital no automáticas que las entidades nacionales otorgaron a los gobiernos provinciales en la ejecución del presupuesto nacional. Utilizamos los montos per

cápita para poder observar las diferencias reales en la distribución de las transferencias , ya que las provincias argentinas difieren enormemente en su dimensión territorial , población y desarrollo económico.

La primera variable explicativa EMP busca reflejar los efectos del nivel de empleo público provincial en la cantidad de transferencias discrecionales recibidas por una provincia. Esta se mide como la cantidad de empleados públicos provinciales por cada mil habitantes.

La segunda de las variables explicativas de carácter económico es la recaudación provincial como porcentaje de los ingresos totales del aparato estatal provincial. Esta variable ayuda a distinguir el nivel de financiación propia que posee cada provincia. Resulta interesante analizar la significatividad de esta variable ya que como mencionamos previamente una de los objetivos de las transferencias discrecionales parece ser la igualación de ingresos entre las provincias. Esto implicaría transferir mayores fondos discrecionales a provincias con menor capacidad de recaudación tributaria para lograr un balance fiscal vertical. La última de las variables económicas que se incluyó en el modelo es el gasto en inversión real directa como porcentaje de los gastos totales en el presupuesto de una provincia.

En cuanto a los factores socioeconómicos , se utilizó la tasa de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) dentro de una provincia. La inclusión de esta variable como variable explicativa se debe a que es un buen indicador de la situación socioeconómica de una población. Esta variable nos permitirá distinguir las diferencias sociales y económicas entre provincias y resalta aquellas provincias que se encuentren en emergencias sociales, con altos niveles de habitantes en situación de extrema pobreza. Como se mencionó en la sección de literatura existente, existe una visión teórica de que las transferencias discrecionales son usadas en países federales para buscar igualar tanto los ingresos entre las distintas provincias como la capacidad de los gobiernos provinciales de proveer bienes y servicios para sus poblaciones. Dicho esto, resulta interesante incluir la tasa de NBI para analizar si afecta positivamente los montos de transferencias discrecionales que recibe un gobierno provincial.

Como se mencionó previamente en la sección de revisión de literatura, la distribución de fondos estatales puede parecer un juego de eficiencia y equidad pero en la práctica se ve altamente distorsionado por factores y fuerzas políticas que repercuten en su ejecución. Debido a esto, dentro del vector POL empleamos

tres variables binarias para poder controlar por factores políticos que pueden llegar a afectar los niveles de transferencias discrecionales:

La primera variable binaria es la alineación política, que busca medir si pertenecer al mismo partido político que el gobierno central supone un beneficio en cuanto a transferencias recibidas para el gobierno provincial. Con la introducción de esta variable dicotómica se busca controlar las intenciones políticas que pueden tener las transferencias discrecionales intergubernamentales. Trabajos anteriores (Bracco, Lockwood, Porcelli, Redoano, 2015) han planteado que en países federales las transferencias discrecionales son utilizadas por el gobierno central como un método de señalización. Un mayor nivel de transferencias recibidas por un gobierno provincial aumenta su capacidad de proveer bienes y servicios públicos. Esto a su vez es captado por el electorado como una mayor capacidad por parte del gobierno incumbente. Siguiendo esta teoría, el gobierno central se verá incentivado a enviar mayores fondos discrecionales a gobiernos locales políticamente alineados con tal de mejorar sus probabilidades de ganar una elección provincial. Opuestamente, el gobierno central tiene incentivos de enviar menos fondos discrecionales a provincias desalineadas políticamente con el afán de disminuir la señal de capacidad del gobierno local ante su electorado y de esta forma disminuir sus posibilidades de reelección (Bracco, Lockwood, Porcelli, & Redoano, 2015).

La segunda y tercera variables binarias buscan reflejar el efecto que los años electorales tienen sobre la distribución de las transferencias discrecionales. En primer lugar, empleamos una variable dicotómica para diferenciar los años con elecciones presidenciales y en segundo lugar otra variable para diferenciar los años con elecciones legislativas en Argentina. Se introdujeron estas variables de control en base a la extensa literatura existente acerca de los cambios en las agendas de política fiscal respecto a los ciclos electorales. Este efecto ha sido estudiado por varios autores (Alesina, Cohen, & Roubini, 1992), que en un estudio de 18 países pertenecientes a la OECD⁸ encontraron evidencia de política monetaria expansiva durante años de elecciones. Para el caso argentino, Rumi (2014) encontró que previo a procesos electorales, el gobierno nacional tiende a alocar más transferencias discrecionales corrientes a las jurisdicciones subnacionales políticamente alineadas y más transferencias en especie a las provincias no afiliadas políticamente. Por ende, observando la evidencia de la literatura se espera que la variable de años electorales tenga un signo positivo.

⁸ Organization for Economic Co-operation and Development.

Además, se aplicó el logaritmo natural a la variable dependiente para crear un modelo log-lin e interpretar la magnitud de los coeficientes como porcentajes.

Luego de estimar el modelo de efectos fijos, se corrió una regresión similar pero en este caso utilizando el método de estimación de efectos fijos por tiempo. Se decidió por este método de estimación luego de correr un test Breusch-Pagan de multiplicadores de Lagrange y obtener un p-valor cercano a 0. Se rechazó la H_0 y llegó a la conclusión de que existen efectos significativos por ende debemos controlar por efectos fijos en el tiempo.

Este modelo se puede representar mediante la siguiente fórmula :

(2)

$$\ln(TRANSF)_{it} = \alpha_i + \phi_t + \beta_1 EMP_{it} + \beta_2 REC_{it} + \beta_3 IDR_{it} + \beta_4 NIB_{it} + \beta_5 POL_{it} + \epsilon_{it}$$

El beneficio de este método de estimación es que nos permite eliminar el sesgo por variables omitidas que varían a lo largo del tiempo pero no entre las provincias. Esto resulta especialmente importante en el caso de existir eventos importantes que puedan afectar la muestra. En un país como Argentina, con un escenario económico y político tan cambiante parece lógico utilizar la estimación por efectos fijos de tiempo. Esta estimación nos permite controlar por variables que afectan a todas las provincias por igual, como la inflación, el gasto público primario, el riesgo país, la implementación de medidas económicas, etc. El efecto de estos factores se captura la variable ϕ_t que varía en el tiempo pero no entre individuos.

Además, se corrieron dos modelos adicionales con el objetivo de testear la robustez del modelo. En el Modelo 3 se utilizará la misma regresión por efectos fijos que se observó en el Modelo 1 pero excluyendo dos *outliers* de la muestra: las provincias de Santa Cruz y La Rioja. Como se observó en la sección IV, los valores de transferencias condicionales recibidas correspondientes a estas dos provincias se encuentran muy por encima de la media nacional (ver Figura 1). Para observar si los valores de estas dos provincias causan posibles sesgos en la estimación se retiraron de la muestra y se observará si hay diferencias significativas en los resultados obtenidos.

Por último, en el Modelo 4 se realizará una estimación similar al Modelo 4 pero implementando un modelo de efectos fijos “two-ways”, donde se ajusta por factores no observados específicos en el tiempo y específicos por provincia. De encontrarse diferencias significativas con el resto de los modelos se reportan en la sección VI.

VII. Resultados

Los principales resultados del primer modelo pueden observarse en la Tabla 5. En este primer modelo se corrió una regresión utilizando el método de efectos fijos. Este método de estimación se eligió luego de realizar un Test de Hausman, donde se rechazó la H_0 y encontró que el método de estimación por efectos fijos es más consistente que el modelo de efectos aleatorios. Los resultados hallados muestran una relación positiva y significativa a niveles del 1% entre las transferencias discrecionales per cápita y la variable explicativa de mayor interés, los empleados públicos provinciales cada mil habitantes.

Este resultado parece por el momento validar el mecanismo desarrollado en la sección IV, implicando que las provincias con alto empleo público son una buena oportunidad para utilizar fondos discrecionales con el objetivo de satisfacer a constituyentes de bajo mantenimiento y mantener apoyo electoral.

Además, este resultado se alinea con la literatura encontrada (Inman, 1998), que supone una elasticidad de transferencias alta con respecto a los niveles de empleo público. Por cada empleado público provincial per cápita adicional, se encontró que en promedio las transferencias discrecionales aumentan en un 1.9%. Esta relación puede ser a causa de distintos mecanismos. Las provincias con problemas fiscales y menor recaudación suelen ser al mismo tiempo las que poseen los niveles de empleo público más elevados. Tommasi et al (2001) han observado un efecto “bailout” en el cual las provincias utilizan el sobreempleo de personal en el sector público como una excusa para obtener un rescate fiscal por parte del gobierno central en forma de transferencias discrecionales. En este intercambio, el gobierno central evita un estallido social y una crisis financiera en las provincias necesitadas y las provincias consiguen financiamiento para mantener sus niveles de empleo público. (Gimpelson & Treisman, 2002) expanden esta teoría y explican que en países con débiles estructuras administrativas y legales los gobiernos regionales se ven incentivados a aumentar el personal público, utilizar el presupuesto para otorgar bienes y servicios a sus electores o pagar sueldos públicos. En el caso de no contar con suficientes fondos para cubrir la nómina de sueldos públicos, se le

exige un rescate monetario al gobierno central, que se ve obligado a obedecer para evitar un estallido social que puede dañar su imagen.

Otra posible explicación para este fenómeno es la dependencia que tienen las economías provinciales sobre el sector público. Provincias como La Rioja, Catamarca y Santa Cruz poseen un enorme sector público provincial, con cantidad personal asalariado que incluso supera los números de asalariados privados. Ya sea por razones históricas o sociales, el empleo público ha sido el motor económico de estas provincias por años y ha reemplazado en parte al sector privado. Gran parte del bienestar de la población de dichas provincias depende del gasto público, lo cual se traduce en un gran costo económico que las provincias no pueden solventar. Aquí es donde entran en escena las transferencias discrecionales, que cubren los déficits fiscales de las provincias, permiten mantener el alto nivel de empleo público y evitan una crisis de desempleo y pobreza en las provincias menos productivas.

En segundo lugar, se encontró una relación positiva y significativa al 1% entre las transferencias discrecionales y el gasto provincial en obra pública, también conocido como Inversión Real Directa. Este resultado es interesante y puede ser vinculado a las teorías de autores como Inman (1998), que resalta que los gobiernos subnacionales con mayor demanda de bienes y servicios públicos, dentro de ella infraestructura, se ven más motivados a conseguir financiamiento proveniente del gobierno central. Por ende, las provincias con mayor gasto en inversión real directa, como la construcción de autopistas, puentes, túneles y otra infraestructura, buscan en el gobierno central un apoyo fiscal, mediante transferencias discrecionales, para sustentar este gasto. Por otro lado, resulta interesante estudiar en otra ocasión el vínculo entre las transferencias discrecionales, el gasto en inversión real directa y la calidad democrática de las provincias. En el caso argentino se ha discutido intensamente en los últimos años la malversación de fondos públicos y el uso de sobrepagos en la obra pública con el objetivo de lavado de dinero y defraudación fiscal. Claros casos se observaron durante los mandatos Kirchneristas, como por ejemplo el de Santa Cruz, provincia alineada políticamente con el gobierno central que desde 2003 recibió fondos por una cifra 12 veces mayor a lo asignado (Oviedo, 2013). Otro ejemplo se da en Entre Ríos, provincia oficialista que en el año electoral 2011 recibió fondos para obras viales por más de 1300 millones de pesos. Con este resultado parece validarse la hipótesis que relaciona los niveles de obra pública con las prácticas clientelares en las provincias de la sección IV. Sin embargo, parece prudente investigar más a fondo este vínculo antes de arribar a conclusiones.

Por otra parte, se encontró en los resultados una relación negativa y significativa al 1% entre las transferencias discrecionales y el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Este resultado resulta sorprendente si tenemos en cuenta la corriente de pensamiento que describe a las transferencias discrecionales como herramientas para lograr la equidad económica entre regiones subnacionales (Inman, 1999). Si las transferencias son utilizadas como herramientas para lograr equidad entre regiones y reducir la disparidad económica y social entre ellas, entonces regiones con mayores niveles de pobreza deberían ser beneficiadas con una mayor suma de transferencias discrecionales. Sin embargo lo que se observa en la Tabla 5 es lo opuesto; un aumento de un punto porcentual en la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas reduce considerablemente la suma de transferencias discrecionales per cápita recibida por las provincias.

Por último, también se encontró una relación negativa y significativa al 1% entre las transferencias discrecionales y el nivel de recaudación fiscal de una provincia. Este resultado está en línea con la literatura que describe a las transferencias intergubernamentales como herramientas para reducir la brecha fiscal entre provincias y lograr una balance fiscal vertical (Bird , 1993). Dada la naturaleza discrecional de las transferencias, resulta lógico que las provincias con menor capacidad fiscal reciban más sumas discrecionales en el caso de que las transferencias automáticas no sean suficientes.

En cuanto al vector de control por factores políticos, se encontró una relación positiva y significativa al 5% entre la variable dependiente y la alineación política de la provincia. Este resultado está en línea con la literatura sobre alineación política entre gobierno central y provincial y el efecto que esta relación tiene en las transferencias discrecionales (Sole-Olle & Navarro, 2007). El coeficiente que acompaña la variable de alineación política es de 0.19, lo cual implica que en promedio un gobierno provincial alineado políticamente con el gobierno nacional recibirá un 19% más de transferencias. Por último, no se encontró relación significativa con las variables que controlan por años electorales. Este hallazgo resulta interesante ya que tanto en la literatura política como económica se ha encontrado una relación entre los ciclos electorales y las agendas fiscales de los gobiernos centrales.

Luego de correr el modelo de efectos fijos de tiempo, se decide controlar por efectos fijos por individuo para descifrar si afecta los coeficientes obtenidos

en la estimación. Al correr el test Breusch-Pagan de multiplicadores de Lagrange, se obtiene un p- valor cercano a 0 y se rechaza la hipótesis nula, lo cual implica que hay efectos significativos y es necesario controlar por efectos fijos ajustados por tiempo.

En el segundo modelo (2) que se puede observar en la Tabla 5 se obtuvieron los coeficientes mediante estimación de efectos fijos por tiempo. En este modelo se controla por variables que son constantes entre las provincias pero que varían en el tiempo.

En el nuevo modelo con efectos fijos ajustados por tiempo podemos ver ciertos cambios en la magnitud de los coeficientes. El coeficiente que acompaña la variable de NIB disminuye considerablemente de -17 a -2. mientras que el coeficiente que acompaña la variable recaudación disminuye de -12 a -3. Algo similar ocurre con la variable Inversión Real Directa que deja de ser estadísticamente significativa a los niveles usuales. En el caso de las variables de control políticas, observamos que el estar alineado políticamente pasa a aumentar en promedio las transferencias discrecionales en un 27%. Estos cambios en la magnitud de los coeficiente y la significancia de las variable explicativas implican que en el modelo de efectos fijos original se estaba sobreestimando el efecto de estas variables sobre la variable dependiente y al controlar por efectos fijos en el tiempo observamos que hay otros factores omitidos que pueden estar afectando la variabilidad de nuestra variable dependiente.

En relación a los modelos adicionales, sus resultados pueden observarse en la Tabla 6. La exclusión de Santa Cruz y La Rioja de la muestra no afectó significativamente los resultados del modelo original. Sin embargo, se observó un cambio en la magnitud del coeficiente correspondiente a la variable de empleados públicos que cayó a un valor de 0.012 , significativa al 5%. En este nuevo modelo, cada empleado público adicional cada mil habitantes aumenta en promedio la recepción de transferencias discrecionales per cápita en un 1.2%. Esto implica que una considerable parte de la variabilidad de las transferencias discrecionales que se le atribuye a la cantidad de empleados públicos se da en las provincias de Santa Cruz y La Rioja.

Por último, en el modelo 4 de la Tabla 6 podemos observar los resultados correspondientes a la regresión mediante efectos fijos "two-ways". Sorprendentemente, al controlar por efectos fijos en el tiempo y en provincias los

coeficientes que acompañan a las variables independientes y de control dejan de ser significativos a los niveles usuales. Esto implica que existen factores fijos por provincia pero variables en el tiempo no observados que afectan la distribución de transferencias discrecionales. Estas pueden ser las características geográficas y culturales, la composición de su sector privado, la disponibilidad de recursos naturales, etc. El único coeficiente que mantiene su magnitud y significancia estadística es aquel correspondiente a la variable que mide los niveles de recaudación provincial. Incluso luego del ajuste por tiempo y unidad, la recaudación mantiene una relación significativa y negativa con las transferencias discrecionales. Este resultado se alinea con la literatura que trata a las transferencias discrecionales como igualadoras de recursos entre organismos subnacionales, donde una provincia con mayor capacidad de generar sus propios recursos tributarios recibe menor ayuda fiscal por parte del gobierno central.

VIII. Conclusión

El sistema de distribución de recursos federales entre entidades subnacionales utilizado en la Argentina ha dado forma al escenario político y económico del país en las últimas décadas. Como se mencionó previamente, la mayor parte de la recaudación tributaria es responsabilidad del gobierno central, que toma una porción para financiar sus propios gastos y luego reparte el resto entre las provincias. Estas transferencias, tanto automáticas como discrecionales, financian más del 50% del presupuesto de la mayoría de las provincias, denotando un gran desbalance vertical fiscal y una enorme dependencia del gobierno central. Esto lleva a que la distribución de las transferencias sea un asunto de gran importancia tanto económica como políticamente para los gobernadores provinciales, creando una puja política donde se forman coaliciones y vínculos entre agentes para conseguir recursos.

Este trabajo se enfocó en estudiar la distribución de las transferencias discrecionales en la Argentina, planteando un modelo con factores económicos, sociales y políticos. Como variable explicativa de mayor interés se optó por el empleo público provincial cada mil habitantes, argumentando como hipótesis que este afecta positivamente los niveles de transferencias discrecionales recibidas por las provincias y se desarrollaron diversos mecanismos donde se explica cómo se da dicha relación.

Los resultados que se obtuvieron de las distintas regresiones mostraron que ,en promedio, los niveles de empleo público son un factor que afecta

positivamente el nivel de transferencias discrecionales. Sin embargo, no podemos validar por completo la hipótesis planteada en la sección IV ya que los coeficientes correspondientes al nivel de empleo público no pasaron el test de robustez de los modelos adicionales. En los resultados también se encontró una relación negativa y significativa entre las transferencias discrecionales y la recaudación autónoma provincial. Este coeficiente no se vio alterado por el test de robustez de los modelos adicionales y se mantuvo significativo al 1%. Este resultado se alinea tanto a la hipótesis propuesta en la sección IV acerca de niveles de recaudación autónoma como a la literatura existente acerca de estados rentistas. A partir de este resultado se puede concluir que los estados con altas tasas de impuestos locales y un gran porcentaje de ingresos de origen provincial sobre el total de sus recursos, en promedio, reciben menos transferencias discrecionales que aquellas unidades subnacionales que dependen altamente de las transferencias fiscales para sustentar sus gastos.

El objetivo de este trabajo de investigación fue agregar evidencia a la literatura existente que investiga los determinantes de las transferencias discrecionales en la Argentina. Se optó por abarcar un periodo que hasta el momento no había sido estudiado con profundidad en la literatura, utilizando variables que pongan a prueba diversas hipótesis acerca de los mecanismos que existen detrás de la distribución de las transferencias discrecionales. Sin embargo, con el desarrollo de este trabajo surgen nuevos interrogantes que se alinean para ser estudiados en el futuro. Para futuros trabajos, resultaría interesante utilizar en el modelo indicadores que midan los niveles de competitividad democrática que existen detrás de las provincias, ya que esto parece influenciar la facilidad con la que se pueden implementar prácticas clientelares según la teoría de Gervasoni (2010).

A modo de conclusión, el trabajo presentado destaca la complejidad de la centralización del sistema fiscal argentino, con todas sus implicancias socioeconómicas y políticas. Dada la situación de emergencia económica y fiscal que atraviesa el país hace años, es importante estudiar no solo la forma en que se distribuyen los fondos nacionales sino las reglas y instituciones que existen detrás de esta distribución, ya que estas son las que durante años han moldeado los presentes políticos y económicos de las provincias. Por lo tanto, si buscamos corregir el desbalance fiscal que el país atraviesa es de suma importancia rediseñar las instituciones que definen la distribución de recursos y modificar los incentivos para los agentes políticos, dejando de lado ambiciones personales motivadas por el poder para lograr una distribución equitativa entre provincias.

IX . Bibliografía

- Alesina, A., Cohen, G. D., & Roubini, N. (1992). Macroeconomic Policy And Elections In Oecd Democracies. *Economics and Politics*, 4(1), 1–30.
- Bird, R. M. (1993). Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, 46(2), 207–227.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2010). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 179–206.
- Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., & Redoano, M. (2015). Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 123, 78–91.
- Brollo, F., & Nannicini, T. (2012). Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *The American Political Science Review*, 106(4), 742–761.
- Calvo, Ernesto & Murillo, María. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*. 48. 742. 10.2307/1519931.
- Cao, Horacio. (2001). *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Cecilia Rumi (2014) National Electoral Cycles in Transfers to Subnational Jurisdictions. Evidence from Argentina, *Journal of Applied Economics*, 17:1, 161-178, DOI: 10.1016/S1514-0326(14)60007-6
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., & Vega, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Desarrollo Económico*, 38, 293–327.

- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), 302–340.
- Gimpelson, V., & Treisman, D. (2002). Fiscal Games and Public Employment: A Theory with Evidence from Russia. *World Politics*, 54(2), 145–183.
- Gordin, J. P. (2006). Intergovernmental Fiscal Relations, “Argentine Style.” *Journal of Public Policy*, 26(3), 255–277.
- Inman, R. (1988). *Chapter Title: Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New. Publisher*, 0–226.
- Lavigne, P., & Bove, F. (2014). *Hechos estilizados del gasto público en Argentina*. Palermo Business Review.
- Mediavilla Bordalejo, M. (2005). Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba, Argentina. *Revista De Economía Y Estadística*, 43(1), 167–192.
- Muinelo-Gallo, L. (2021). Testing regional intergovernmental transfers effects in Uruguay. *Sobre México Temas de Economía*, (4).
- Oviedo, J. (2013, August 20). Santa Cruz recibió un récord de fondos para obras viales desde 2003. *Diario La Nación*.
- Remmer, K. L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003. *The Journal of Politics*, 69(2), 363–377.
- Simison, Emilia (2015). Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(1), 93-118. ISSN: 1666-7883.

Sorribas-Navarro, A., Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2021). The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2302–2319.

Tommasi, M., Saiegh, S., Sanguinetti, P., Stein, E., & Cárdenas, M. (2001). Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform. *Economía*, Journal of the LACEA , 1(2), 157–211.

Bases de datos consultadas:

Ejecuciones presupuestarias provinciales. Obtenido de:
<https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>

INDEC: *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.* Obtenido de:
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Obtenido de:
<https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/asuntosprovinciales>

X. Anexo

Figura 1 : Evolución de las transferencias discrecionales en la Argentina per cápita, medido en pesos a precios constantes del año 2003, desagregada por provincia.

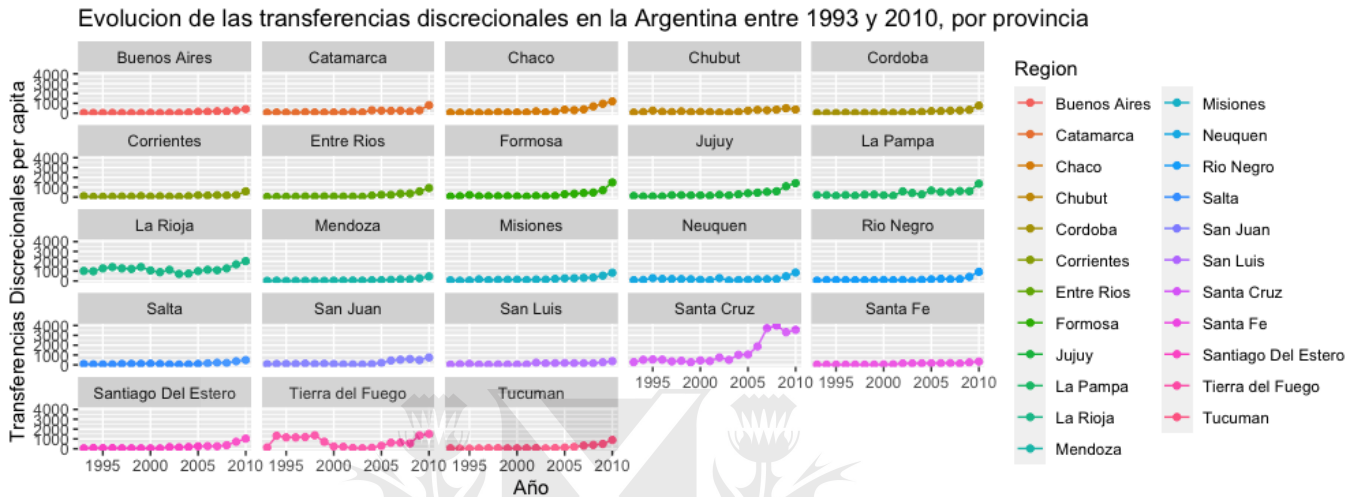


Figura 2: Evolución de las transferencias discrecionales en la Argentina per cápita, medido en pesos a precios constantes del año 2003, desagregada por regiones.

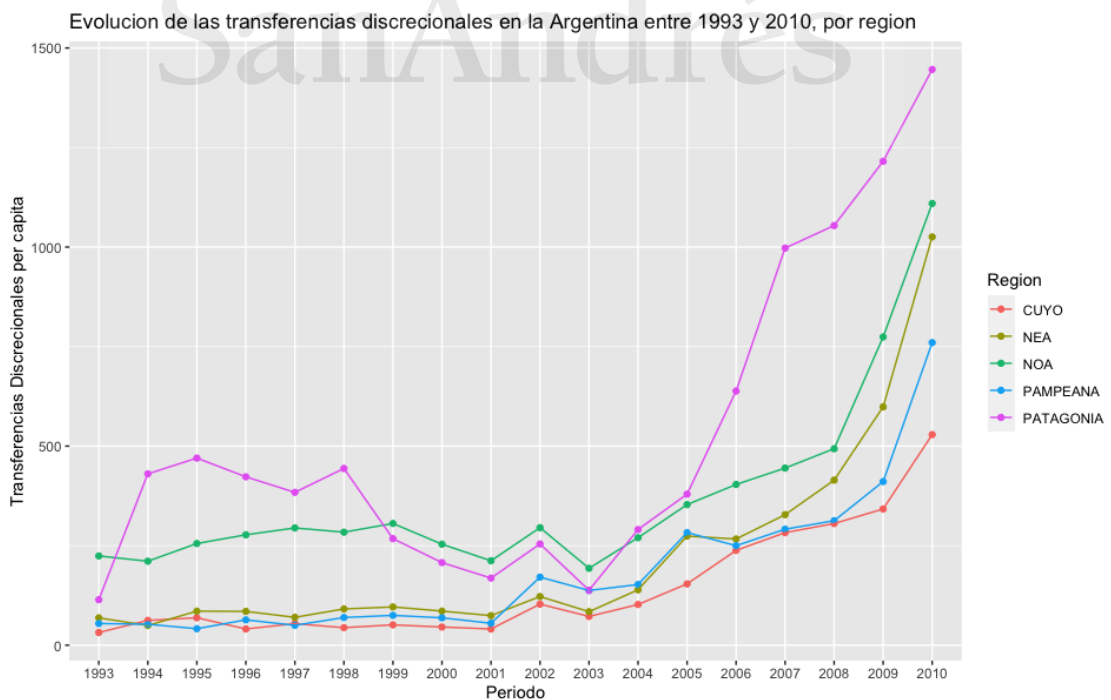


Figura 3 : Evolución de la cantidad de empleados públicos provinciales cada mil habitantes, desagregado por región.

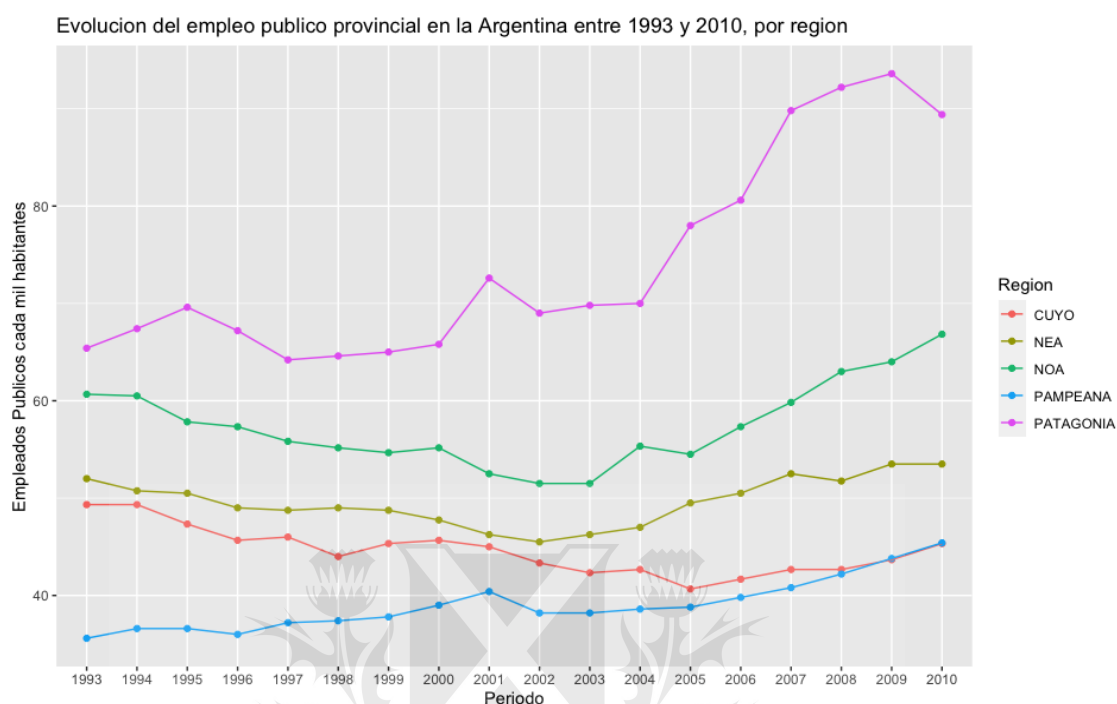


Tabla 3

Delimitación provincial

| Centrales | Periferia | Despobladas |
|------------------------|-----------------|------------------|
| Buenos Aires | Corrientes | Chubut |
| Ciudad de Buenos Aires | Catamarca | La Pampa |
| Córdoba | San Juan | Neuquén |
| Mendoza | Entre Ríos | Rio Negro |
| Santa Fe | Jujuy | Santa Cruz |
| | La Rioja | Tierra del Fuego |
| | Formosa | |
| | Misiones | |
| | Salta | |
| | San Luis | |
| | Chaco | |
| | Sgo. Del Estero | |
| | Tucuman | |

Tabla 4
Descripción de las variables incluidas en el modelo

| <i>Variable</i> | <i>Definición</i> |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TRANSF | <i>Fondos discrecionales que reciben la provincias , provenientes del gobierno central, per cápita a valores constantes del año 2003.</i> |
| EMP | <i>Asalariados públicos en organizaciones provinciales cada mil habitantes.</i> |
| REC | <i>% de los Ingresos Totales dentro del presupuesto de una provincia que provienen de origen tributario provincial.</i> |
| IDR | <i>% de los Gastos Totales dentro del presupuesto ejecutado de una provincia destinados a Inversión Real Directa.</i> |
| NBI | <i>% de hogares con necesidades básicas insatisfechas según provincia.</i> |
| Alineación Política | <i>Variable binaria que denota si un gobierno provincial está alineado partidariamente con el poder ejecutivo o no durante cierto periodo.</i> |
| Año Electoral Leg. | <i>Variable binaria que denota si en el año de interés se desarrollaron elecciones legislativas en Argentina o no.</i> |
| Año Electoral Prov. | <i>Variable binaria que denota si en el año de interés se desarrollaron elecciones ejecutivas en la provincia de inters o no.</i> |

Tabla 5: Modelo Principal

| <i>Variable</i> | <i>Transferencias Discrecionales per cápita</i> | |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------|
| | <i>(1)</i> | <i>(2)</i> |
| <i>Empleados Públicos</i> | 0.019*** (0.005) | 0.022*** (0.002) |
| <i>NBI</i> | -17.678*** (1.049) | -2.143*** (0.797) |
| <i>Inversión Real Directa</i> | 2.541*** (0.654) | 0.918 (0.594) |
| <i>Recaudación</i> | -12.039*** (1.380) | -3.706*** (0.612) |
| <i>factor(Alineación.Política)</i> | 0.197* (0.078) | 0.272*** (0.073) |
| <i>factor(Año.Electoral.Provincial)</i> | -0.063 (0.082) | 0.067 (0.195) |
| <i>factor(Año.Electoral.Legislativo)</i> | -0.092 (0.069) | |

| | | |
|---------------------|-------|-------|
| <i>Observations</i> | 414 | 414 |
| R^2 | 0.636 | 0.506 |

Note: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Tabla 6: Modelos adicionales

| <i>Variable</i> | <i>Transferencias Discrecionales per Cápita</i> | |
|------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------|
| | (3) | (4) |
| <i>Empleados Públicos</i> | 0.012** (0.005) | 0.001 (0.004) |
| <i>NBI</i> | -18.585*** (1.097) | 3.632 (2.642) |
| <i>Inversión Real Directa</i> | 2.638*** (0.711) | 0.969 (0.671) |
| <i>Recaudacion</i> | -12.505*** (1.410) | -9.361*** (1.230) |
| <i>factor(Alineación.Política)</i> | 0.184** | 0.025 |

| | | |
|------------------------------------------|---------|---------|
| | (0.080) | (0.070) |
| <i>factor(Año.Electoral.Provincial)</i> | -0.065 | 0.134 |
| | (0.085) | (0.142) |
| <i>factor(Año.Electoral.Legislativo)</i> | -0.087 | |
| | (0.071) | |
| <i>Observations</i> | 378 | 414 |
| <i>R²</i> | 0.659 | 0.161 |

Note:

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$



Universidad de
San Andrés