



**UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA**

**UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA**

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA APLICADA**

**DISCRECIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS DURANTE EL  
PERIODO KIRCHNERISTA**

Alumno: Agustín Alberto Lauria

Tutor: Hernán Ruffo

Fecha: 14/09/2019

## DISCRECIONALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS

### Resumen

---

*En la actualidad, se debate la situación fiscal de las diferentes provincias <sup>(1)</sup> de la República Argentina. Algunas de ellas, se encuentran con desequilibrios fiscales tan delicados que no llegan a cubrir las remuneraciones de su planta de empleados. En cambio, otras, son más favorecidas y logran mitigar su abultado déficit fiscal.*

*El presente trabajo tiene como objetivo identificar aquellos factores que motivaron al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a distribuir las transferencias discrecionales presupuestarias a las provincias, durante el periodo 2003-2015.*

*A su vez, se cuestiona si realmente el criterio de distribución de las mencionadas transferencias cumplen con lo establecido en la Constitución Nacional, en su art. 75 Inc. 2, en el sentido de ser efectuadas en base a criterios de “equidad, solidaridad y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades” en todo el territorio nacional.*

*Finalmente, se analizarán diferentes teorías identificadas en la literatura del Federalismo Fiscal sobre las trasferencias intergubernamentales, y se contrastarán empíricamente para las diferentes provincias de la República.*

Palabras Clave: Transferencias Discrecionales, Presupuesto Nacional Argentino, Estrategia Política, Federalismo Fiscal Argentino.

---

<sup>1</sup> A lo largo de este trabajo, incluimos en el colectivo *provincias* a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## Contenido

---

INTRODUCCIÓN .....	4
REVISIÓN DE LA LITERATURA .....	6
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....	9
1. Metodología de Estimación.....	9
1.1 Datos y Construcción de Variables .....	10
1.1.1 Variable Dependiente.....	10
1.1.2 Variables Independientes.....	15
RESULTADOS .....	18
CONCLUSIONES .....	24
APENDICE .....	26
Anexo Metodológico de las Transferencias. ....	26
REFERENCIAS.....	28

## INTRODUCCIÓN

El gobierno nacional dispone anualmente de una cantidad de recursos públicos, para implementar políticas en todo el territorio nacional. Del total de recursos de origen nacional a provincias y municipios, tal como lo establece la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) en sus informes de ejecución presupuestaria de la Administración Nacional, se pueden distinguir entre: a) transferencias del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Ley N° 23.548 más Leyes Especiales; b) transferencias a gobiernos provinciales incluidas dentro del Presupuesto Nacional; y c) transferencias presupuestarias a municipios.

Cada provincia es diferente en cuanto a su estructura económica: recursos, nivel de infraestructura, gastos, etc. Consecuentemente, también lo son sus necesidades fiscales. Una característica común de la situación fiscal, entre las diferentes provincias de la República Argentina, es que sus niveles de recaudación propia son menores que sus niveles de gastos.

Es el gobierno nacional el que centraliza la recaudación y el encargado de transferir los fondos a las provincias en concepto de transferencias, y de esta manera compensar aquellos desequilibrios fiscales de los gobiernos provinciales. Como lo explica Walter Agosto (2017), tomando como referencia el año 2015, este marcado desbalance se refleja en el hecho de que el Gobierno Nacional recauda el 76,5% de los recursos totales y ejecuta el 57,8% del gasto, mientras que las provincias y municipios cobran tributos que representan el 23,5% de los recursos y realizan el 42,2% de las erogaciones. Esto deviene en que la mayoría de las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional, alcanzando dicha proporción el 90% en casos extremos.

Las transferencias presupuestarias que se incluyen en el análisis son aquellas destinadas a provincias y municipios, y se canalizan a través de distintos programas del gobierno nacional. Se presentan con diferentes grados de discrecionalidad, según la capacidad que tiene el PEN para distribuirlos. Existen transferencias que se caracterizan por su menor discrecionalidad y por estar sujetas a mecanismos de distribución: el Fondo Federal Solidario (FFS), el Fondo Nacional de Incentivo al Docente (FONID), entre otras, que también serán examinados en el presente trabajo.

Del conjunto de transferencias presupuestarias que ejecuta la Nación a las provincias, en este trabajo, se distinguen dos tipos según su grado de discrecionalidad. Por un lado las **automáticas**, aquellas que están asociadas al cumplimiento de una ley, norma y/o acuerdo alcanzado, en la que se le asigna un destino geopolítico específico. La acción del PEN no tiene injerencia a la hora de fijar la asignación de las mismas. Por otra parte, las transferencias **discrecionales** o no automáticas, son aquellas donde el destino y el monto de las mismas se ejecutan por voluntad de las autoridades a cargo del PEN.

Por lo general, las transferencias efectuadas de manera discrecional, no poseen condicionantes para su ejecución: el destino de esos fondos no se encuentra definido y el gobierno provincial puede aplicarlas a cualquier partida del gasto.

En cuanto al origen de los fondos, se destaca que, al momento de la elaboración y confección del presupuesto nacional, el monto y destino de las transferencias discrecionales a las provincias no se encuentra incluido. Ello implica admitir que las transferencias ejecutadas por el PEN hacia las provincias se realiza eludiendo su tratamiento legislativo en el Congreso de la Nación, órgano encargado constitucionalmente de aprobar o rechazar los proyectos de presupuesto nacional, afectándose directamente la legitimidad de las transferencias discrecionales.

El estudio de las transferencias discrecionales resulta relevante debido al crecimiento de su participación sobre el total de las transferencias ejecutadas por la Administración Nacional. En el año 2003, las transferencias discrecionales representaban el 32,5% del total de las transferencias a las provincias y municipios. Sin embargo, para el año 2008 la participación ascendió al 82,6%. Otra variable de interés está vinculada con la evolución de la distribución de las transferencias discrecionales con respecto al monto y asignación entre las diferentes provincias. Por último, también es relevante su estudio, por el alto impacto que pueden generar éstas sobre las finanzas públicas de cada provincia.

Para responder a la pregunta que da origen a este trabajo final de investigación, se buscará determinar si existe algún esquema político o institucional de premios y/o castigos utilizado por el PEN para distribuir las transferencias discrecionales entre las provincias. Se analizarán los potenciales determinantes, que motivan al PEN a distribuir las transferencias discrecionales intergubernamentales, estudiando los diferentes enfoques de la literatura consultada, y contrastándolas con información empírica para el periodo 2003-2015.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

El Federalismo Fiscal, como lo señala el Dr. Horacio L. P. Piffano <sup>(2)</sup>, está vinculado con el grado de centralización y descentralización adoptado por cada país y las relaciones intergubernamentales que la estructura vertical del sector público establece.

Las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional argentino y los gobiernos subnacionales se instrumentan por medio de transferencias. Estas se llevan a cabo a través de acuerdos de coparticipación federal de impuestos, transferencias directas discrecionales, o mediante acuerdos interjurisdiccionales. La particularidad del esquema de asignación de responsabilidades fiscales para el caso argentino, en el periodo analizado para este estudio, es la creciente participación de las transferencias discrecionales sobre el total de las transferencias que ejecuta el gobierno central.

Luego de revisar la literatura sobre la teoría de las transferencias intergubernamentales, los diferentes enfoques se agrupan de acuerdo con los distintos puntos de vista a la hora de explicar las **causas** que motivan la distribución de las mismas.

En un primer enfoque, que nos animamos a denominar “de equidad distributiva”, autores como **Musgrave (1959), Oates (1972), y Gramlich (1977)**, consideran a las transferencias como un instrumento para generar equidad y eficiencia. Bajo esta perspectiva los gobiernos realizan transferencias para garantizar un acceso equitativo y eficiente, de la población a los servicios públicos.

Un segundo enfoque representado por **LeGrand (1975)** e **Inman y Rubinfeld (1997)** y que denominamos “de compensación fiscal”, postula que las transferencias intergubernamentales se utilizan para compensar los desequilibrios fiscales entre las distintas jurisdicciones. Por lo general, estas desigualdades, surgen porque los gobiernos locales tienen una menor capacidad para recaudar impuestos, y sus niveles de gastos son mayores que sus ingresos. Dado que el gobierno nacional es el que centraliza la recaudación, el sistema de transferencias se establece con el fin de reducir los desequilibrios fiscales de los gobiernos provinciales.

Por otro lado, existen quienes atribuyen la asignación de fondos por motivos netamente políticos. Así, dado que los hacedores de política, siguiendo a **Cox y McCubbins (1986)**, poseen aversión al riesgo, preferirán invertir en el mantenimiento de sus coaliciones de apoyo existentes. De esta manera, se asignarán mayores fondos a aquellas sub-unidades políticas gobernadas por el mismo partido o coalición gobernante a nivel nacional.

Por su parte, autores como **Gibson, Calvo y Falleti (1999)**, evalúan el impacto de la sobrerrepresentación territorial y la distribución de las transferencias en México, Brasil, Estados Unidos y Argentina. A éstos, les preocupa cuánta sobrerrepresentación se puede utilizar como herramienta política. Los autores demuestran que la sobrerrepresentación (territorial) en las distintas Cámaras Bajas, tiene un efecto, significativamente mayor a la sobrerrepresentación en las Cámara Altas, y positivo en la asignación de los recursos económicos distribuidos por los gobiernos centrales. En la misma línea, **Lee (2000)**, analiza la sobrerrepresentación de los

---

<sup>2</sup> *Notas del Federalismo Fiscal. PrEBi/SeDiCI. Marzo 2005.*

diferentes estados del Senado de los Estados Unidos. Considera que, como cada senador tiene el mismo peso en término del voto pero no todos los estados tienen las mismas necesidades fiscales, entonces, los hacedores de política buscarán construir coaliciones de apoyo de manera más eficientes y menos costosas. Dicho trabajo, sugiere que los estados menos poblados fueron más favorecidos con los fondos distribuidos por las políticas federales ejecutadas a nivel nacional.

Para el caso argentino, y con información empírica más cercana al periodo bajo análisis para este trabajo, aparecen diferentes artículos que merece la pena tener en cuenta. En primera instancia, **Gonzales y Mamone (2011)**, analizaron la obra pública en el periodo 1991- 2011. En su estudio encontraron evidencia empírica que sugiere que el poder del gobernador es una variable crucial para explicar la asignación de fondos federales discrecionales. Concluyen que los gobernadores argentinos movilizan y controlan los recursos políticos que son cruciales para los presidentes y estos compensan a los gobernadores poderosos porque son más efectivos en la creación de un apoyo electoral.

Por otro lado, **Mediavilla Bordalejo (2005)**, analiza el impacto de la táctica política en la distribución de las transferencias discrecionales entre el gobierno provincial de Córdoba, y los municipios de la provincia. Los resultados obtenidos de esta investigación ponen en evidencia la existencia de factores políticos y económicos como determinantes de la asignación de las transferencias discrecionales. Entre los factores políticos, los resultados del trabajo sugieren la existencia de un comportamiento diferencial por parte del gobierno provincial en el tratamiento de los municipios según su color político. En relación a los factores económicos, los resultados sugieren, que los municipios con mayores niveles de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) recibirán mayores asignaciones de transferencias discrecionales.

**Victoria Paniagua (2009)**, estudia la distribución de las trasferencias discrecionales enfocándose en los casos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Su investigación muestra que en los periodos pre-electorales a comicios, donde se dirimen cargos ejecutivos y legislativos provinciales, el partido de gobierno provincial utiliza la asignación de recursos discrecionales como una herramienta política para construir coaliciones electorales para la categoría de gobernador y mayorías legislativas en la legislatura provincial. Mientras que en Buenos Aires estos fines son perseguidos principalmente a través de la distribución de transferencias discrecionales no condicionadas (Aportes del Tesoro Provincial), en Córdoba se alcanzan a partir de transferencias condicionadas (Fondo de Financiamiento a la Descentralización Municipal).

Por su parte, el trabajo de **Capello, Airaud, y Degiovanni (2006)**, compara el sistema argentino de transferencias con el de otras siete economías con transferencias entre unidades de gobierno. Los resultados muestran, que para el caso argentino, las transferencias no tienen relación con el ingreso de cada provincia y si consideran algún criterio social, no es evidente que las transferencias se distribuyan a favor de las provincias más pobres. Sin embargo, lo que sí resulta claro es que son más beneficiadas las provincias argentinas menos pobladas. Este último resultado, muestra que las transferencias se ven altamente influidas por la sobrerrepresentación política que tiene cada jurisdicción en el Congreso.

Como puede observarse, el análisis de las transferencias intergubernamentales puede ser abordado a través de distintos enfoque en el orden académico. El presente trabajo, para

estudiar los factores que inciden en la distribución de las transferencias discrecionales, se centra en aquellos que incluyen las cuestiones relacionadas con la equidad distributiva, y aquellos relacionados con motivos estrictamente políticos.

## METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Tal como se mencionó en la introducción, la pregunta que guiará la presente investigación está orientada a encontrar cuáles son los determinantes de la distribución de las transferencias discrecionales presupuestarias desde el PEN hacia las diferentes provincias de la República Argentina, para el período 2003-2015. Se buscará determinar si el criterio de distribución de dichas transferencias cumple con lo establecido en la Constitución Nacional (<sup>3</sup>), en el sentido de ser equitativo, solidario y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

A partir de nuestra revisión, y con el fin de estudiar las relaciones teóricas y empíricas entre el federalismo fiscal y las transferencias discrecionales, este trabajo, pretende contrastar empíricamente las siguientes dos hipótesis que buscarán dar respuesta a la pregunta que motiva la presente investigación.

***H1: Las provincias con mayores necesidades económicas y sociales recibirán mayores transferencias discrecionales per cápita.***

De acuerdo con la teoría clásica de federalismo fiscal y en línea con lo que establece la Constitución Nacional Argentina, el PEN, al momento de distribuir las transferencias, tendrá en consideración objetivos redistributivos, de modo que su reparto tienda a lograr una mayor equidad entre las provincias argentinas.

***H2: Las provincias políticamente alineadas con el PEN recibirán un monto mayor de transferencias discrecionales per cápita.***

El marco teórico por detrás de esta última hipótesis se vincula, en parte, con el poder de negociación que tienen las unidades sub-nacionales y con cuestiones de estrategia política por parte del PEN. A fin de contrastar la segunda hipótesis, se incorporarán variables políticas relacionadas con los factores de dicho poder de negociación.

### 1. Metodología de Estimación

Para estudiar el comportamiento de las transferencias discrecionales hacia las diferentes provincias de la República Argentina a través de tiempo, y contrastar empíricamente las hipótesis previamente establecidas, se recurre a métodos estadísticos para el análisis de datos de panel (<sup>4</sup>).

Se utiliza una muestra no aleatoria de datos donde las unidades de observación son las Provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el periodo 2003-

---

<sup>3</sup> Art. 75.- Corresponde al Congreso: una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional

<sup>4</sup> Los datos en panel se caracterizan por combinar información de corte transversal con series temporales.

2015. Por tratarse de observaciones repetidas de corte transversal en el período temporal, la estructura es de *datos de panel* a nivel de provincias.

Por lo tanto, para la contrastación de las hipótesis planteadas, se emplea un modelo de regresión multivariado y se utiliza el método de estimación por efectos fijos con errores estándares robustos (*robust standard errors*, por sus siglas en inglés), considerado el más apropiado para la estructura de datos utilizada, ya que permite corregir por problemas como heterogeneidad no observada y autocorrelación.

## 1.1 Datos y Construcción de Variables

### 1.1.1 Variable Dependiente

La variable dependiente<sup>(5)</sup> bajo estudio es el monto anual per cápita de las transferencias discrecionales recibidas por las provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante el periodo 2003-2015.

La fuente de información para la construcción de dicha variable proviene de datos sobre la ejecución presupuestaria que reportan las provincias <sup>(6)</sup>, y luego se deducen los importes correspondientes a las transferencias automáticas establecidas en las leyes vigentes. Esto es, para cada año fiscal, al total de transferencias, corrientes y de capital, que perciben las provincias, se le deducen los montos correspondientes al: Fondo Federal Solidario (FFS), Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y aquellas asignadas por el Art. 11 del Acuerdo Nación-Provincias.

Para expresarlas en términos per cápita, se utilizan las proyecciones anuales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en base al Censo Nacional de Población de los años 2001 y 2010.

Luego, para quitar el efecto inflacionario a dicha serie, se deflacta por el IPC <sup>(7)</sup> tomando como año base 2004.

La muestra cuenta con un total de 312 observaciones, ya que las unidades de corte transversal están representadas por las 23 provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (N) y el período temporal abarca un total de 13 años (T), por lo tanto,  $N \times T = 312$ .

A continuación, en el Cuadro 1 se presentan algunas estadísticas descriptivas relevantes de la variable en cuestión para el período analizado.

---

<sup>5</sup> Para más detalle acerca de cómo se determinan las transferencias discrecionales ver el anexo metodológico.

<sup>6</sup> En sus sitios web oficiales, así como también la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

<sup>7</sup> Debido a la intervención del INDEC, se privilegió utilizar otra fuente de información para el Índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir de enero 2007 se empalma IPC INDEC con IPC Santa Fe, y luego en junio 2013 se empalma IPC Santa Fe con IPC CABA.

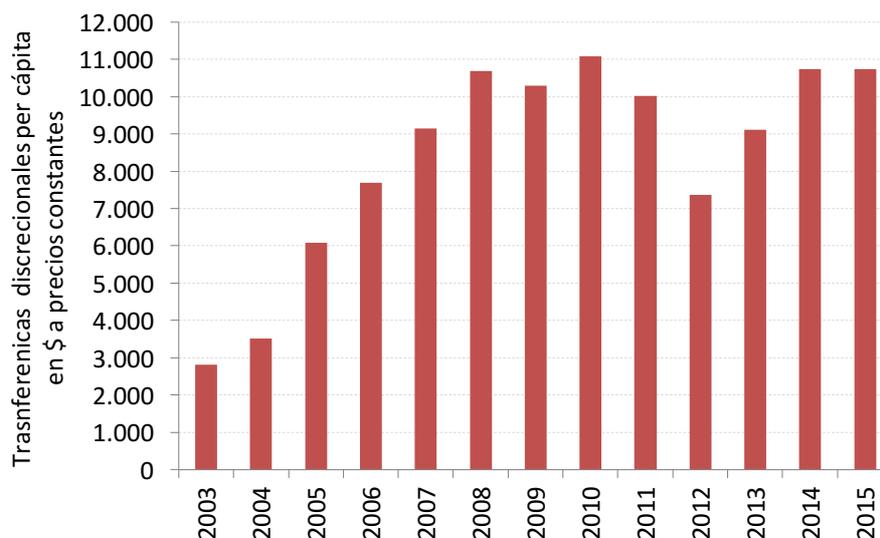
**Cuadro 1. Estadísticas Descriptivas de la Variable Dependiente (2003-2015)**

Variable	Obs	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Transferencias Discrecionales per cápita a precios constantes.	312	350,28	486,05	16,95	4.348,23

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución anual de las transferencias discrecionales per cápita recibidas por las provincias.

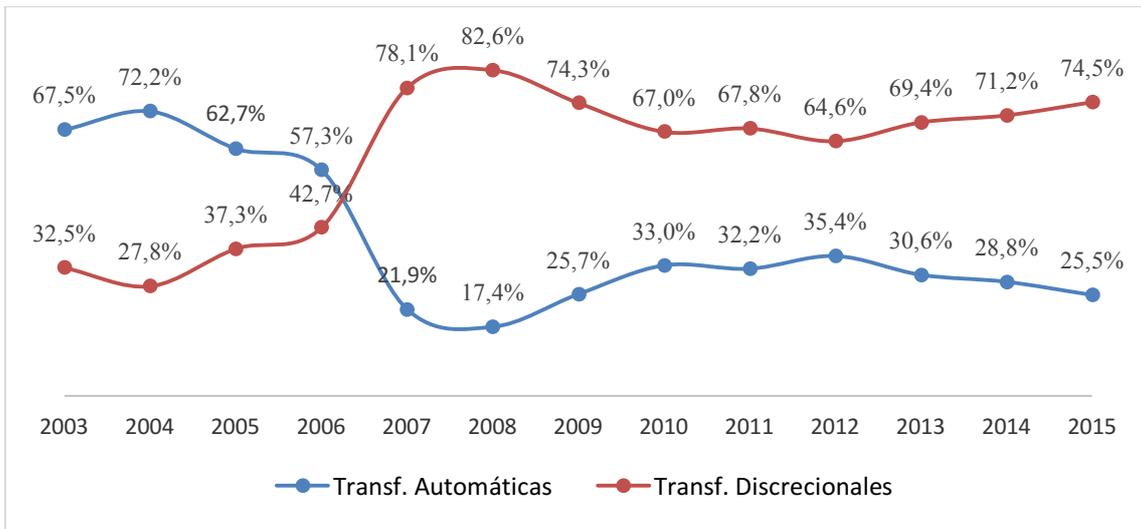
**Gráfico 1. Evolución anual del total de Transferencias Discrecionales per cápita (valores constantes 2004)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

En el Gráfico 2 se muestra la evolución de la participación de las transferencias discrecionales y automáticas sobre el agregado de transferencias efectuadas por el PEN. Se observa cómo las discrecionales a partir del año 2003 empiezan a crecer en detrimento de las automáticas. Luego, a desde el año 2006, la participación de las discrecionales supera a las automáticas manteniéndose por encima en todo el periodo de estudio restante. En el año 2008 las transferencias discrecionales llegan a su máximo, para el periodo analizado, con el 82,6% del total de las transferencias que el gobierno nacional gira a las provincias.

**Gráfico 2. Evolución de la participación de las transferencias discrecionales y automáticas sobre el total de transferencias ejecutadas por el PEN.**

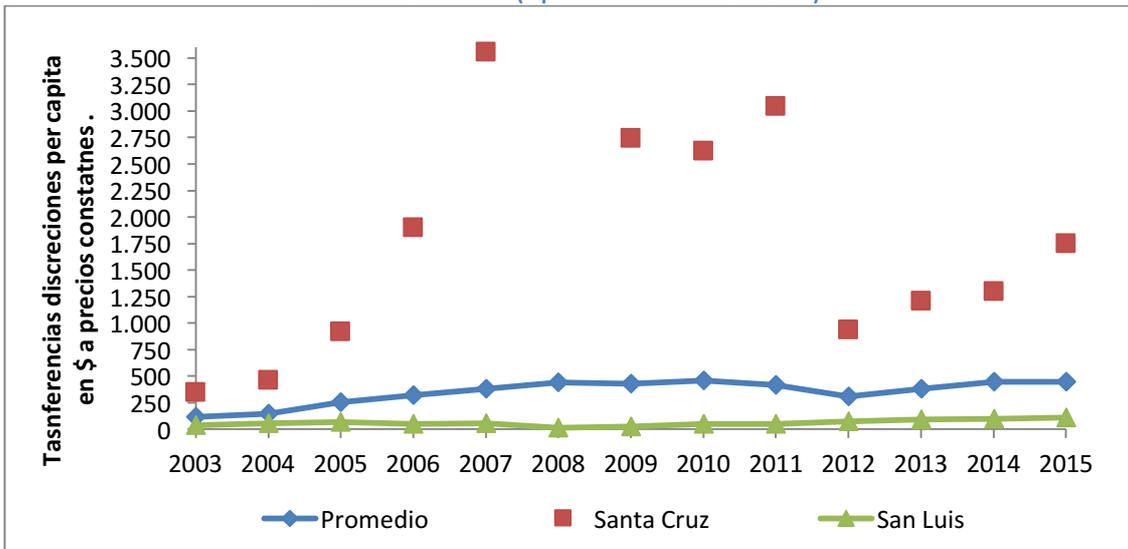


**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

En el Gráfico 3 se observa que las transferencias discrecionales recibidas por la provincia de Santa Cruz superan con un amplio margen al promedio en todos los años considerados, por lo tanto, dicha Provincia podría considerarse un *outlier* en la muestra. Por otra parte, la provincia de San Luis, es la que menor monto de transferencias per cápita recibió y se encontró por debajo del promedio para todo el periodo bajo estudio. Cabe mencionar que el presidente electo en el año 2003 es oriundo de la provincia de Santa Cruz, y que la Provincia de San Luis fue la que menos acompañó en términos de votos (<sup>8</sup>) a las fórmulas presidenciales que manejaron los recursos públicos en todo el periodo, 2003-2007 (N. Kirchner- D. Scioli), 2007-2011 (C. Kirchner –J. Cobos), y 2011-2015 (C. Kirchner –A.Boudou).

<sup>8</sup> Total de votos obtenidos a nivel provincial por la fórmula presidencial ganadora en relación al total de votos positivos de la provincia.

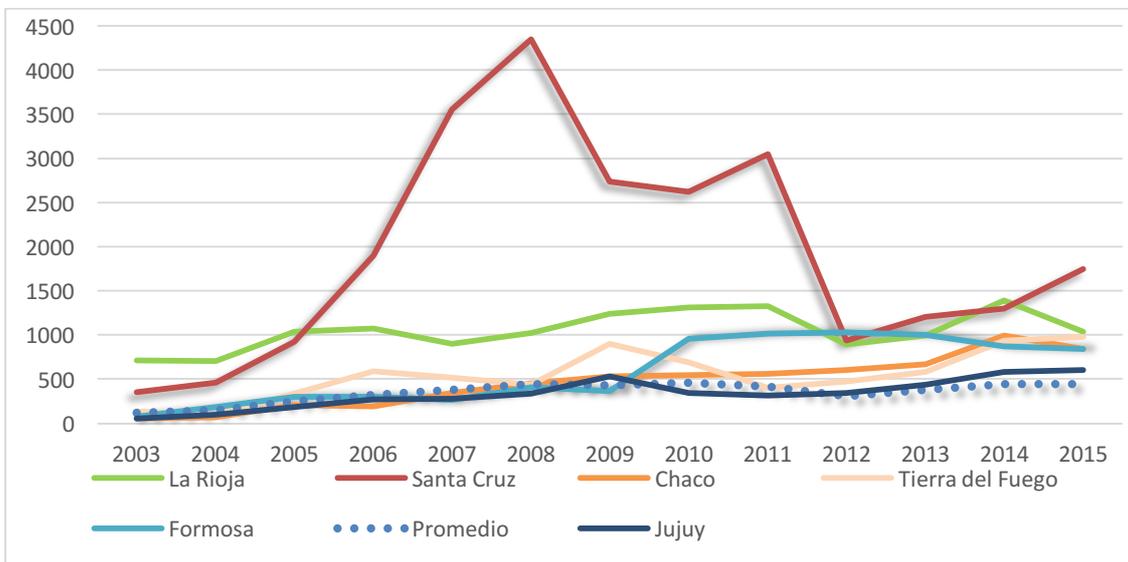
**Gráfico 3. Transferencias Discrecionales per cápita en pesos. Para las provincias de Santa Cruz y San Luis vs. Promedio Nacional. (a precios constantes de 2004).**



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

El Gráfico 4 muestra la evolución de las transferencias discrecionales per cápita a precios constantes año base 2004, para el periodo 2003 -2015, de las seis provincias que mayores transferencias per cápita recibieron en el año 2014. Ellas son: La Rioja, Santa Cruz, Chaco, Tierra del Fuego, Formosa y Jujuy.

**Gráfico 4. Transferencias Discrecionales per cápita, La Rioja, Santa Cruz, Chaco, Tierra del Fuego, Formosa y Jujuy**



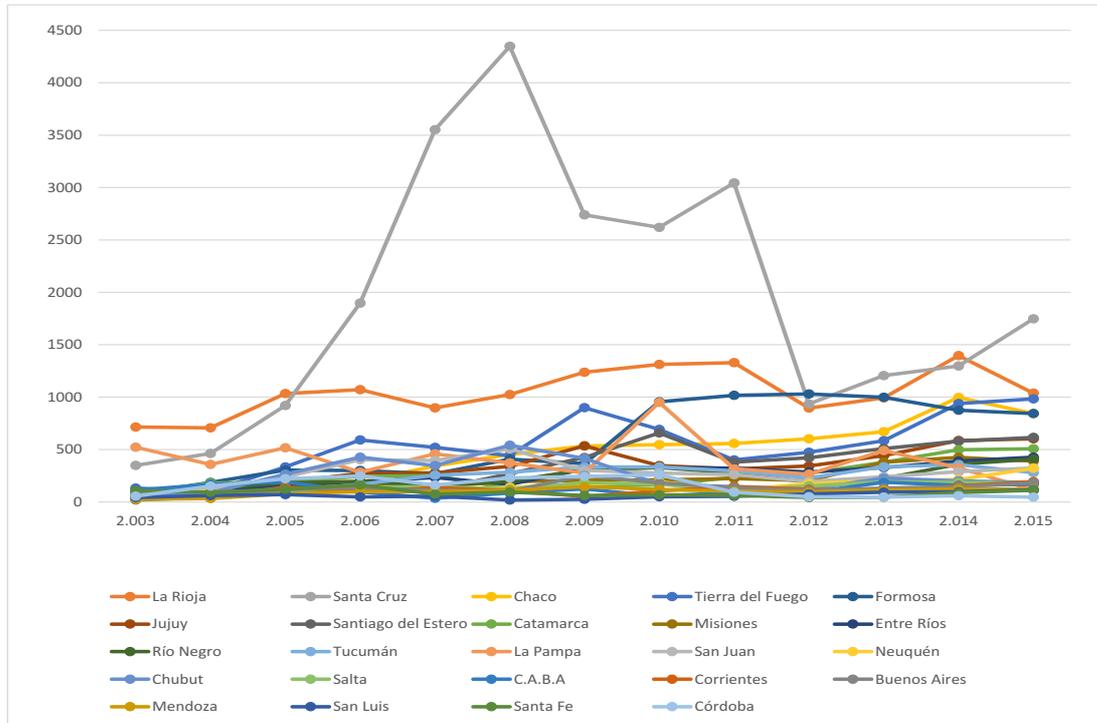
Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

Resulta interesante mostrar, junto con la evolución de aquellas provincias que mayores transferencias discrecionales recibieron en el año 2014, los resultados de las elecciones presidenciales previas, es decir, las elecciones presidenciales del año 2011. Formosa, Santa Cruz y Tierra del Fuego, se encuentran dentro de las cinco provincias que mayor cantidad de votos aportaron a la fórmula presidencial ganadora en relación a total de votos positivo por provincia, los ratios son: 79,3%; 74,9% y 68,4%, respectivamente. Por su parte la provincia de Chaco obtuvo

un 65,2%, seguida por la provincia de Jujuy 64,4% y por último la provincia de Rioja con el 51,3%. Estos resultados nos estarían mostrando un indicio de corroboración de la hipótesis 2.

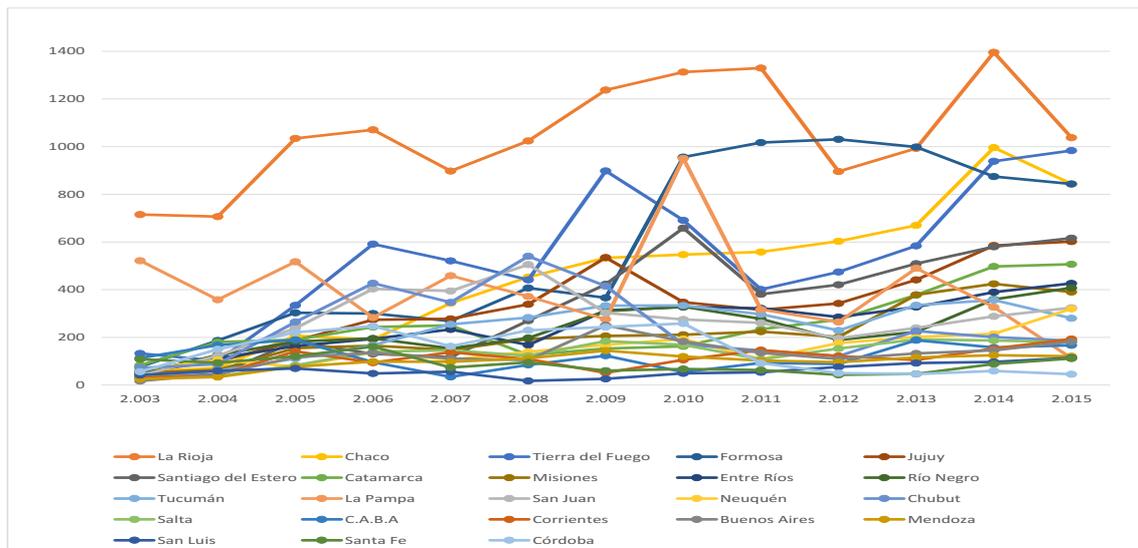
En la misma línea, el Gráfico 5 muestra la evolución de las transferencias discrecionales per cápita a precios constantes de 2004, para el conjunto de las 24 jurisdicciones, en el periodo 2003-2015. El Gráfico 6, a diferencia del gráfico anterior excluye a la provincia de Santa Cruz.

**Gráfico 5: Transferencias Discrecionales per cápita, para las 24 jurisdicciones. Periodo 2003-2015.**



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

**Gráfico 6. Transferencias Discrecionales per cápita, para el conjunto de las provincias, excepto Santa Cruz. Periodo 2003-2015**

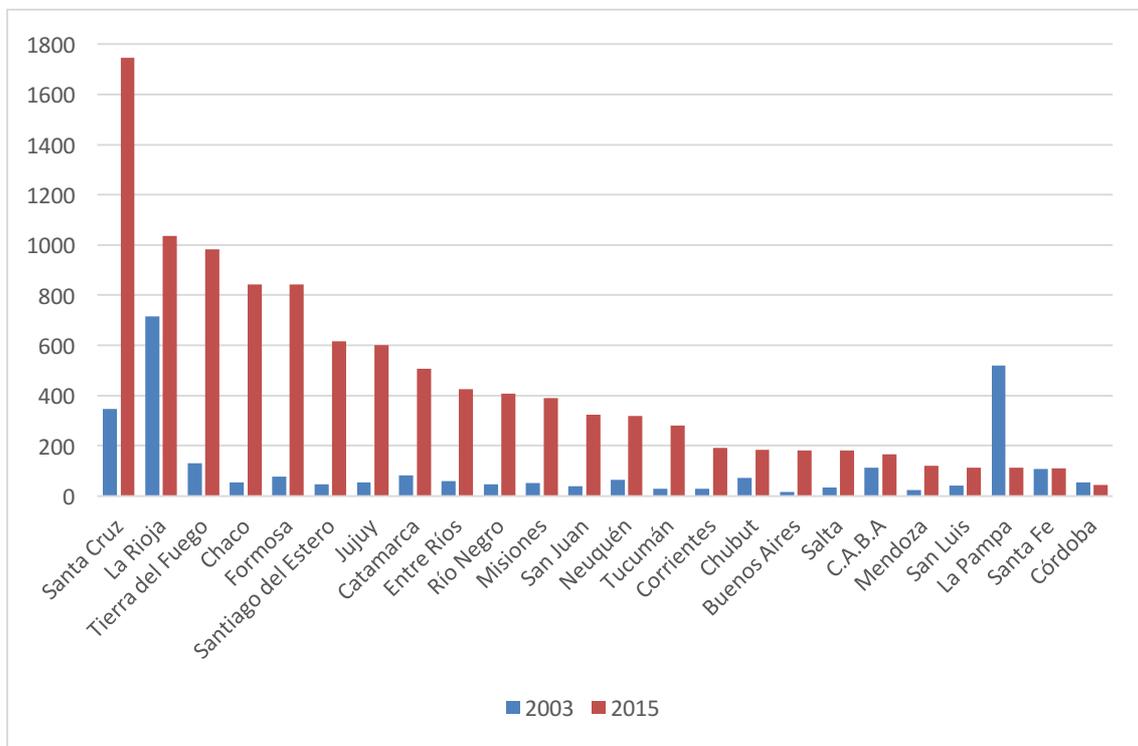


Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

Entre el 2003 y 2015 se observa una gran variabilidad en la evolución de las transferencias discrecionales per cápita a las provincias, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Es decir, el total de las transferencias distribuidas por el PEN fue dispar entre las provincias en cuanto al monto y al destino de las mismas. A partir del 2004 se advierte cómo la provincia de Santa Cruz crece en relación al resto de las jurisdicciones, y se mantiene muy por encima hasta el año 2012 inclusive.

Si el análisis de la evolución de las transferencias se realiza teniendo en cuenta el monto total recibido por el conjunto de las jurisdicciones. En el año 2003, el conjunto de las provincias recibieron en promedio \$117 pesos per cápita (a precios constantes de 2004), esta cifra para el año 2015 ascendió a \$447 pesos per cápita en promedio, lo que representó una tasa de crecimiento del 280% para todo el periodo. Complementando este punto, el Gráfico 7, muestra la distribución de las transferencias per cápita a precios constantes de año 2004, de todas las jurisdicciones, para el primer y último año del periodo analizado.

Gráfico 7. Transferencias Discrecionales per cápita, para las 24 jurisdicciones. Años 2003 y 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda.

### 1.1.2 Variables Independientes

Las variables independientes que se utilizan para contrastar empíricamente la hipótesis 1, vinculadas a consideraciones de equidad son: *tasa de pobreza* (porcentaje de hogares por debajo la Línea de Pobreza), *tasa de desempleo* (promedio anual de los aglomerados urbanos en cada provincia), *coeficiente de Gini* (indicador de desigualdad en la distribución de ingresos) por provincia, *calidad de servicios básicos* (la proporción de las viviendas cuya calidad de conexión a servicios básicos es satisfactoria), y *NBI* (porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas).

La fuente de información de dichas variables son los datos publicados periódicamente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Por su parte, las variables independientes utilizadas para contrastar empíricamente la hipótesis 2, que contemplan consideraciones de índole política son: *tasa de representación provincial* (número de habitantes por provincia / 161.000<sup>9</sup>), una variable indicadora de la *alineación política* entre el poder Ejecutivo Provincial y el PEN (toma el valor 1 si la provincia está alineada al PEN y 0, en caso contrario), *tasa de disciplina* (tasa de coincidencia del legislador con la mayoría del bloque al que pertenece), la *tasa de conformidad* (refleja la coincidencia del legislador con las posiciones de la mayoría del bloque del partido del Presidente de la Nación. Por último, la variable *votos* (que indica el ratio entre los votos obtenidos a nivel provincial por la fórmula presidencial ganadora en relación al total de votos positivos).

Además, como variables de control se van a considerar a las *transferencias automáticas per cápita a valores constantes del año 2004*. Las mismas se construyen en función de la normativa vigente correspondiente a cada año y se utiliza el deflactor del IPC (2004=100), y el nivel de la deuda provincial con el Estado Nacional, en términos per cápita y a precios constantes.

La fuente de información de estas variables proviene de datos publicados por el Congreso Nacional, la Secretaría de Hacienda de la Nación, la Dirección Nacional Electoral, las actas de votaciones nominales de la Cámara de Diputados de la Nación y el Atlas electoral de Andy Tow<sup>10</sup>.

A continuación, los Cuadro 2 y Cuadro 3, presentan estadísticas descriptivas relevantes de las variables independientes. Cabe destacar que se carece de observaciones en las variables tasa de desempleo y tasa de pobreza para los años 2014 y 2015, dado que desde el segundo semestre de 2013, el INDEC tomó la decisión de discontinuar las series oficiales. En las variables *calidad de servicios básicos* y *coeficiente de Gini*, los faltantes corresponden a Rio Negro, para el periodo 2003 a 2005, ya que recién a partir del tercer trimestre de 2006, la EPH incorporó a dicha provincia. Y por último, la variable *votos*, considera los datos de las cuatro elecciones presidenciales del periodo, es decir, para los años: 2003 (N. Kirchner- D.Scioli), 2007 (C. Kirchner –J. Cobos), 2011(C. Kirchner –A. Boudou), y 2015 (D. Sciolli – C. Zannini).

---

<sup>9</sup> Conforme a la ley 22.847 la base actual de representación es de un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción no menor de 80.500 y el mínimo es de 5 por cada distrito.

<sup>10</sup> Las variables tasa de conformidad y tasa de disciplina se obtuvieron de la página web del politólogo Andy Tow. [www.andytow.com](http://www.andytow.com).

**Cuadro 2. Estadísticas Descriptivas de las Variables Independientes Continuas**

Variable	Obs	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Calidad de Servicios Básicos	309	0,741476	0,206382	0,27	0,99
Tasa de Disciplina	312	78,63462	10,95131	45	100,00
Tasa de Conformidad	312	60,03141	15,25897	13,80	98,20
Tasa de Representación	312	10,44519	18,73310	0,67	103,47
Tasa de Pobreza	261	16,74316	14,61000	0,97	60,15
Coefficiente de Gini	309	0,428114	0,040495	0,34	0,67
Votos	96	0,451825	0,196981	0,01	0,82
Deuda con el Gob. Nac. Per cápita a precios constantes.	312	366,9007	563,4555	0	3059,31
Transf. Auto. per cápita a precios constantes.	312	225,1421	324,2365	23,52	3382,55
Porcentaje de Hogares con NBI	312	0,174708	0,072603	0,05	0,33
Tasa de Desempleo	308	6,859982	3,502265	0,20	19,46

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, INDEC.

**Cuadro 3. Frecuencia relativa de la Variable Independiente Dicotómica**

Variable	Frecuencia	Porcentaje	
Alineación Política	0	95	30,45
	1	217	69,55
Total Observaciones	312	100,00	

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

## RESULTADOS

En primera instancia, y de carácter informativo, para testear la hipótesis 1 se corrió una regresión múltiple de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En la que la variable dependiente, *transferencias discrecionales per cápita a precios constantes*, es explicada por: la *tasa de pobreza*; la *tasa de desempleo*; la *calidad en los servicios básicos*; *coeficiente de Gini*; y *NBI*. Además, como variable de control se incluirán, el *nivel de deuda con el gobierno nacional* y las *transferencias automáticas*, ambas en términos per cápita y a precios constantes.

El Cuadro 4 muestra los resultados correspondientes a dicha estimación, en donde se reportan los coeficientes estimados para cada una de las variables explicativas, con sus respectivos errores estándar y los estadísticos t correspondientes. Luego, en el Cuadro 5 se muestran los resultados obtenidos al correr una regresión de MCO expresando en términos de logaritmos las variables, transferencias discrecionales per cápita a precios constantes, transferencias automáticas per cápita y nivel de deuda per cápita.

Cuadro 4. Estimación Regresión MCO

Variable	Coeficiente	Error estándar	Estadísticos t
Transf. Auto. per cápita a precios constantes.	0,151407 *	0,083990	1.80
Deuda con el Gob. Nac. Per cápita a precios constantes.	-0,038111	0,055360	-0,69
Coef. Gini	-1009,718	1081,729	-0,93
Tasa de Pobreza	-3,135229	3,503860	-0,89
Tasa de Desempleo	-35,00027 ***	10,42577	-3,36
Calidad de Serv. Básicos	215,5374	154,1042	1.40
NBI	145,5374	525,6699	0,28
_cons	874,4 *	449,5118	1,95

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

Nota: nivel de significación teórica \* p < 0,1; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01

Cuadro 5. Estimación Regresión MCO

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadísticos t
Log. Transf. Auto. per cápita a precios constantes.	0,504448 ***	0,0701159	7,19
Log. Deuda con el Gob. Nac. Per cápita a precios constantes.	0,006131	0,0060545	1,01
Coef. Gini	-1,209177	1,6658530	-0,73
Tasa de Pobreza	-0,029495 ***	0,0057545	-5,13
Tasa de Desempleo	-0,076117 ***	0,0176963	-4,32
Calidad Serv. Básicos	-0,359115	0,2457089	-1,46
NBI	2,244575 ***	0,8570226	2,62
_cons	4,207017 ***	0,7903030	5,32

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

Nota: nivel de significación teórica \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

En la primera estimación por MCO se observan que las variables, *tasa de desempleo* y *transferencias automáticas* per cápita a precios constantes, son estadísticamente significativas para los niveles de significación teórica dados. El signo del coeficiente que acompaña a la *tasa de desempleo* tiene sentido contrario al que se esperaría teniendo cuenta la proposición de la hipótesis 1. Es decir que, según el sentido del coeficiente estimado, cuanto mayor es la tasa desempleo de una provincia, menor es el monto de transferencias discrecionales per cápita, que recibiría en promedio. En cambio la variable *transferencias automáticas* tiene signo positivo, es esperable que a mayor proporción de transferencias automáticas, mayores sean las transferencias per cápita discrecionales que recibiría cada provincia.

Por otra parte, los coeficientes estimados de las variables *coeficiente de Gini*, *calidad de servicios básicos*, *tasa de desempleo* y *tasa de pobreza* no tienen el signo esperado desde el punto de vista teórico y tampoco son estadísticamente significativas para ningún nivel de significación teórica dado (0,01; 0,05 o 0,1). Los resultados de la variable *NBI* tiene el signo esperado desde el punto de vista teórico, es decir, que cuanto mayor es el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas de una provincia, en promedio, mayores transferencias per cápita recibirá. Sin embargo los coeficientes estimados no son estadísticamente significativos.

En la segunda estimación, donde se expresan las variables en términos de logaritmo, las variables independientes *tasa de pobreza* y *NBI* pasan a ser estadísticamente significativas. Este resultado es consistente con lo que se esperaba, dado que al expresar a las variables en términos de logaritmos suavizan y normalizan sus valores. En relación al signo de los coeficientes estimados, la variable *NBI* tiene signo positivo, lo que indica que, a mayores Necesidades Básicas Insatisfechas, mayores son las transferencias per cápita discrecionales que recibiría cada provincia. Por su parte, el coeficiente que acompaña a la *tasa de pobreza* tiene signo contrario al que se esperaría según la hipótesis 1, es decir, cuanto mayor es la tasa de pobreza de las provincias menores son las transferencias per cápita, en promedio, que recibiría cada provincia.

Los coeficientes estimados de las restantes variables independientes no son estadísticamente significativos para ningún nivel de significación teórica dado (0,01; 0,05 o 0,1).

Para continuar con el análisis empírico de la primera hipótesis, y como se mencionó anteriormente, se propone un modelo estadístico por regresiones multivariadas, con estructura de datos de panel a nivel provincia, para lo cual se utiliza el método de estimación por efectos fijos con errores estándares robustos. Se van a descartar las variables de deuda y transferencias automáticas, ya que en un análisis de efectos fijos no es necesario incluir variables de control.

En el Cuadro 6, se reportan los coeficientes estimados para cada una de las variables, con sus respectivos errores estándar y los estadísticos t correspondientes.

**Cuadro 6. Estimación por Efectos Fijos, Modelo vinculado a cuestiones distributivas**

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadísticos t
Tasa de Desempleo	-0,016080	0,031587	-0,51
Tasa pobreza	-0,038724 ***	0,007448	-5,20
NBI	3,506721 *	1,679339	2,09
Calidad Serv. Básicos	-1,115045 ***	0,363104	-4,88
Coef. Gini	1,115045	1,270429	0,88
_cons	6,217426 ***	0,691057	9,00

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, INDEC.

**Nota:** nivel de significación teórica \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

Los coeficientes estimados de las variables *tasa de pobreza*, *calidad de servicios básicos*, y *NBI* resultan estadísticamente significativos para los niveles de significación teórica dados. Las variables *NBI* y *calidad de servicios básicos* tienen un coeficiente estimado en correspondencia al sentido esperado desde el punto de vista teórico de la hipótesis 1. Sin embargo la variable *tasa de pobreza* presenta un signo contrario al que se esperaría en la teoría, es decir, aquellas provincias con mayores niveles de pobreza recibirían menos transferencias per cápita.

La variable *coeficiente de Gini*, tiene un efecto positivo entre los niveles de transferencias y aquellas provincias con mayores niveles de desigualdad, lo que va en línea con lo establecido en la primera hipótesis. Por su parte, el signo de la variable *tasa de desempleo* indica que las provincias con mayores niveles de desempleo recibirán menores niveles de transferencias, lo que contradice a la teoría planteada en la primera hipótesis. Sin embargo, ambas variables no resultan estadísticamente significativas en el modelo.

Por lo expuesto anteriormente, se propone un modelo para testear la hipótesis 1 en el cual se van a descartar las variables *tasa de desempleo* y *coeficiente de Gini*, por resultar no significativas y no contribuir a mejorar el ajuste del modelo.

Como se observa en el Cuadro 7, los resultados indican que todas las variables en cuestión tienen un efecto estadísticamente significativo. La variable *NBI* y *calidad de servicios básicos*, tienen un signo esperado según la teoría de la hipótesis 1, es decir, los montos de las transferencias discrecionales per cápita recibidos por las provincias aumentan a medida que las necesidades básicas insatisfechas son mayores y a menor proporción de las viviendas cuya calidad de conexión a servicios básicos es satisfactoria. En cambio, el signo que acompaña al coeficiente de la variable *tasa de pobreza* indica que aquellas provincias en donde los niveles de pobreza son mayores recibirán menores transferencias per cápita.

En resumen, los resultados encontrados sobre el conjunto de las variables explicativas analizadas no permiten afirmar que los criterios de distribución de las transferencias discrecionales per cápita, para el periodo 2003-2015, fueran asignadas por cuestiones de equidad distributiva, cuando la evidencia empírica sugiere que las provincias con mayores niveles de pobreza reciben una menor asignación de transferencias discrecionales per cápita. Lo cual no es consistente con lo planteado en la hipótesis 1, que considera que las provincias con mayores necesidades económicas y sociales deberían recibir mayores transferencias discrecionales per cápita.

**Cuadro 7. Estimación por Efectos Fijos, Modelo vinculado a cuestiones distributivas**

Variable	Coefficiente		Error estándar	Estadísticos t
Tasa pobreza	-0,039787	***	0,004636	-8,58
Calidad Serv. Básicos	-1,832348	***	0,255369	-5,16
NBI	3,913934	**	1,646448	2,38
_cons	6,575931	***	0,361826	18,17

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

**Nota:** nivel de significación teórica \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

Siguiendo la misma lógica se propone analizar la hipótesis dos, vinculada a cuestiones políticas. Por razones de carácter informativo y, como se procedió a efectos de contrastar la primera hipótesis, se corre nuevamente una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En el Cuadro 8 se exponen los resultados de la estimación, se reportan los coeficientes estimados para cada una de las variables estimadas, con sus respectivos errores estándar y los estadísticos t correspondientes.

**Cuadro 8 . Estimación por MCO.**

Variable	Coefficiente		Error estándar	Estadísticos t
Tasa de Disciplina	0,012889		0,0111221	1,16
Tasa de Conformidad	0,019426	*	0,0100685	1,93
Tasa de Representación	-0,013929	***	0,0046928	-2,97
Alineación Política	0,501498	**	0,1961511	2,56
Votos	1,542331	***	0,5725256	2,69
_cons	2,258450	***	0,6133007	3,68

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda e INDEC.

**Nota:** nivel de significación teórica \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

En este caso, todas las variables explicativas excepto la *tasa de representación*, tienen coeficientes estimados con el signo esperado desde el punto de vista teórico de la hipótesis 2. Las variables, *tasa de conformidad*, *tasa de representación*, *alineación política* y *votos*, son estadísticamente significativas para los niveles de significación teórica dado.

Finalmente, y para testear empíricamente la hipótesis 2, tal como se hizo en la hipótesis 1 se propone un modelo de estimación por de regresiones multivariadas, y con estructura de datos

de panel a nivel provincia, utilizando el método de estimación por efectos fijos con errores estándares robustos.

A continuación se exponen los resultados obtenidos en la estimación del modelo. Se reportan los coeficientes estimados para cada una de las variables, con sus respectivos errores estándar y los estadísticos t correspondientes.

**Cuadro 9. Estimación por Efectos Fijos, Modelo vinculado a cuestiones políticas.**

Variable	Coeficiente		Error estándar	Estadísticos t
Tasa de Disciplina	0,251581	***	0,006488	3,88
Tasa de Conformidad	0,009531		0,006334	1,50
Tasa de Representación	0,084997	***	0,016705	5,09
Alineación Política	0,302608		0,187167	1,62
Votos	2,019131	***	0,438907	4,60
_cons	0,827834	***	0,359224	2,30

**Fuente:** Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, INDEC, y Andy Tow.

**Nota:** nivel de significación teórica \* p < 0,1; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01.

Como se observa en el Cuadro 9, todas las variables explicativas utilizadas para contrastar la hipótesis 2, vinculadas a cuestiones políticas, tienen el signo esperado desde el punto de vista teórico. Esto significa que es esperable que las provincias reciban, en promedio, mayores transferencias discrecionales per cápita para estas situaciones:

- cuanto mayor es el volumen de votos obtenidos a nivel provincial por la fórmula presidencial ganadora en relación a la cantidad total de votos positivos;
- cuanto mayor es la representación poblacional en relación a la cantidad de diputados provinciales (mayor tasa de representación provincial);
- cuanto mayor es la coincidencia del legislador con la mayoría del bloque al que pertenece (mayor tasa de disciplina);
- cuanto mayor es la coincidencia del legislador con las posiciones de la mayoría del bloque del partido del Presidente de la Nación (mayor tasa de conformidad);
- y por último cuando se verifica el hecho de que el gobernador esté alineado políticamente al PEN tiene un efecto positivo en la distribución de las transferencias discrecionales a su favor.

Los resultados obtenidos en la variable *votos*, permiten derivar algunas conclusiones interesantes. Aquellas provincias con un mayor peso de votantes a favor de la fórmula presidencial ganadora, fueron beneficiadas con mayores transferencias per cápita. De esta manera se espera que el PEN tenga incentivos a asistir a aquellas provincias en donde los votantes reaccionan positivamente al nivel de transferencias recibidas, asegurándose votos y fidelidad de sus votantes.

Las variables *tasa de disciplina* y *tasa de conformidad*, apoyan la idea de que la representación política de las provincias en el Poder Legislativo, sea una variable clave para explicar la asignación de las transferencias discrecionales. Una alta disciplina y alta conformidad, implica que los

legisladores provinciales en el Congreso de la Nación están constituidos, en su mayoría del partido político del gobierno del PEN y/o de sus principales aliados. Los resultados indican que el PEN distribuye las transferencias discrecionales a aquellas provincias con mayor cantidad de legisladores del mismo signo político o a sus aliados estratégicos.

En cuanto a la variable *tasa de representación*, captura la importancia del impacto de la representación provincial en la Cámara de Diputados. La cantidad de diputados que representan a las provincias juegan un rol importante a la hora de asignar las transferencias discrecionales. Los resultados indican que aquellas provincias con mayores representantes en la Cámara de Diputados, reciben mayores transferencias discrecionales per cápita. Esta idea está en línea con los resultados obtenidos en las variables, tasa de disciplinas y tasa de conformidad, donde el PEN está motivado a distribuir mayores transferencias para conseguir apoyo legislativo.

Finalmente, el coeficiente de la variable *alineación política* tiene un signo positivo. Esto sugiere que cuando el gobernador está alineado políticamente con el PEN, las provincias recibirían mayores niveles de transferencias discrecionales per cápita. Esto indicaría que los presidentes compensan con mayores transferencias a aquellos gobernadores que acompañan políticamente al PEN.

En relación a la significatividad de los coeficientes estimados de las variables explicativas utilizadas para constatar la hipótesis dos, a excepción de *alineación política* y *tasa de conformidad*, todos los coeficientes estimados son estadísticamente significativos para algún nivel de significación teórica dado.

Estos resultados, pueden complementarse con la interpretación del Gráfico 4, en donde se analizan los resultados de las elecciones presidenciales de las seis provincias que mayores transferencias per cápita recibieron en el año 2014. En él se comprueba que existe una relación positiva, entre aquellas provincias donde el partido de la fórmula presidencial ganadora obtuvo mayor porcentaje de votos, y el nivel de transferencias discrecionales recibidas por el PEN.

De esta manera, los resultados obtenidos para contrastar empíricamente el modelo vinculado a cuestiones de índole política, muestran que el conjunto de variables explicativas analizadas tiene una relación esperada a planteada en la hipótesis 2. Como consecuencia la prueba empírica permite concluir, que los criterios que guiaron al poder ejecutivo nacional a distribuir las transferencias discrecionales a las provincias, en el periodo 2003-2015, tienen un comportamiento vinculado a cuestiones de tácticas políticas.

## CONCLUSIONES

El objetivo principal del presente trabajo fue identificar los determinantes que motivaron al PEN a distribuir las transferencias de carácter discrecional durante el periodo 2003-2015. Al respecto, se entiende por discrecionalidad a la capacidad que tiene el gobierno nacional de distribuir las transferencias y aportes a las provincias por fuera de lo establecido previamente por las leyes y/o acuerdos de afectación de recursos de origen nacional.

Así también, el objetivo complementario es brindar información que permita cuestionar si realmente el criterio de distribución de las mencionadas transferencias cumple con lo establecido en la Constitución Nacional, en el sentido de ser: equitativas, solidarias y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Para responder a esta pregunta se utilizó un modelo econométrico relacionado con el criterio de equidad distributiva (hipótesis 1) en el que la variable dependiente, las transferencias discrecionales per cápita a precios constantes, es explicada por la tasa de pobreza, calidad de los Servicios Públicos y Porcentajes de Hogares con NBI.

Los resultados obtenidos, no permiten afirmar que los criterios de distribución de las transferencias discrecionales per cápita, para el periodo bajo análisis se basaron en cuestiones vinculadas a la equidad distributiva. La evidencia empírica sugiere que las provincias con mayores niveles de pobreza reciben una menor asignación de transferencias discrecionales per cápita, lo cual no es consistente con lo establecido en la hipótesis 1, según la cual el reparto de las transferencias por parte del PEN, debería apuntar a lograr una mayor equidad entre las diferentes provincias.

Así también, estos resultados indican que no se estaría cumpliendo con lo establecido en la Constitución Nacional cuando se refiere a los criterios de distribución de las transferencias intergubernamentales, en el sentido de ser: equitativas, solidarias y dando prioridad al logro de un grado equivalente de calidad de vida e igualdad en todo el territorio nacional.

En consecuencia, se presentó un modelo econométrico vinculado a las cuestiones de índole políticas (hipótesis 2) en el que la variable dependiente, las transferencias discrecionales per cápita a precios constantes, es explicada por: la *tasa de representación provincial*, una variable indicadora de la *alineación política* entre el Poder Ejecutivo Provincial y el PEN, *tasa de disciplina*, la *tasa de conformidad* y una variable de *votos*.

Los resultados obtenidos para contrastar empíricamente el modelo vinculado a cuestiones de índole política, muestran, que el conjunto de variables explicativas analizadas tiene una relación esperada a la planteada en la hipótesis 2. La prueba empírica, permite concluir, que las consideraciones que guiaron al PEN en la distribución de las transferencias discrecionales a las provincias, en el periodo 2003-2015, tienen un comportamiento vinculado a cuestiones de tácticas políticas.

En esta línea, y como complemento de los resultados obtenidos anteriormente, dentro de las provincias que fueron más beneficiadas en la distribución de transferencias por parte de PEN, se encuentra Santa Cruz, que supera muy por encima del promedio de las transferencias recibidas por el conjunto de las provincias. Es importante mencionar que el presidente electo en el año 2003 es oriundo de esta provincia y entre los años 2007 y 2015, fue sucedido por su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, en conjunto ocuparon el PEN en todo el periodo bajo estudio. Así también, existe evidencia acerca de la relación positiva que hay entre aquellas provincias que acompañaron con mayores votos a la fórmula presidencial y el nivel de transferencias recibidas.

Dada la particularidad del esquema de asignación de responsabilidades fiscales para el caso argentino, la creciente participación de las transferencias discrecionales sobre el total de las transferencias que ejecuta PEN, y la dependencia fiscal de las provincias con el gobierno central, es necesario establecer un control al poder político nacional que permita limitar la discrecionalidad del PEN a la hora de distribuir las transferencias hacia las provincias.

Estos fondos en manos del PEN de turno deberían cumplir con lo establecido en la Constitución Nacional, en relación al criterio de distribución del gasto hacia las provincias. De esta forma, estas transferencias deben servir para corregir las desigualdades económicas y sociales entre las diferentes provincias de la República Argentina. En este sentido y sin obstaculizar la acción del PEN, es fundamental promover el fortalecimiento del control parlamentario para asegurarse que se cumplan con los propósitos y planes de gobiernos, como así también comprobar y monitorear que el gasto público se ejecute de acuerdo a las leyes sancionadas en el Congreso de la Nación.

## APENDICE

### Anexo Metodológico de las Transferencias.

#### Alcance jurisdiccional

En el presente trabajo se analiza la relación entre la Administración Nacional (AN) y los sectores públicos Provincial y Municipal desde el punto de vista de las ejecuciones presupuestarias del Poder Ejecutivo Nacional para el periodo 2003-2015.

#### Clasificación de las Transferencias

El objeto de análisis son las transferencias previstas en el presupuesto de la Administración Nacional a Instituciones Provinciales y Municipales para financiar gastos corrientes y de capital, según el manual de clasificaciones presupuestarias en su sexta edición correspondientes a los incisos 57 y 58.

57	<b>Transferencias a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos corrientes</b>
571	Transferencias a gobiernos provinciales
572	Transferencias a instituciones públicas financieras provinciales
573	Transferencias a empresas públicas no financieras provinciales
574	Transferencias a instituciones de enseñanza provinciales
576	Transferencias a gobiernos municipales
577	Transferencias a instituciones públicas financieras municipales
578	Transferencias a empresas públicas no financieras municipales
58	<b>Transferencias a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos de capital</b>
581	Transferencias a gobiernos provinciales
582	Transferencias a instituciones públicas financieras provinciales
583	Transferencias a empresas públicas no financieras provinciales
584	Transferencias a instituciones de enseñanza provinciales
586	Transferencias a gobiernos municipales
587	Transferencias a instituciones públicas financieras municipales
588	Transferencias a empresas públicas no financieras municipales

Fuente: Manual de clasificadores presupuestarios. Sexta edición.

Para distinguir a las transferencias entre: “automáticas”, y las de carácter “discrecional”, sólo se considera las partidas principales y subparciales: 571; 576; 581; 586, que son las transferencias corrientes y de capital a gobiernos provinciales y municipales. No se incluyen en el análisis las partidas subparciales: 572; 573; 574; 577; 578, es decir, las transferencias a Instituciones Públicas, a Empresas Públicas, y a Instituciones de Enseñanza Pública por que el gasto para el funcionamiento de estos Entes Estatales se imputan según el domicilio de sus sedes legales que en muchos casos están en capital federal, cuando deberían ser en función del destino real de dichas transferencias.

En la introducción se definieron las transferencias discrecionales y automáticas. El cálculo de las transferencias discrecionales se hará de manera residual. Se identifican las transferencias automáticas que se encuentran contempladas dentro del presupuesto para luego ser descontadas del total de las transferencias realizadas a gobiernos provinciales y municipales.

Para cada año fiscal las transferencias automáticas consideradas son:

- Fondo Federal Solidario (FFS)
- Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)
- Artículo 11 del Acuerdo Nación Provincias
- Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (FEDEI)

Luego de descontar las transferencias automáticas al total de transferencias a gobiernos provinciales y municipales, se obtienen las transferencias del tipo discrecional.

A su vez, es necesario clasificar el otorgamiento de las transferencias por su ubicación geográfica, ya que nos permitirá asociar los gastos a las provincias donde se ejecutan las mismas.

## REFERENCIAS

Agosto Walter, (2017). *La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias*. Área análisis de desarrollo económico. Programa de Política Fiscal Noviembre 2017.

Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2010). "*The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability*", Working papers, Columbia University and Universidad de San Andrés, July 2010

Asociación Argentina de Presupuesto, y Administración Financiera pública. Presupuesto Nacional 2011. *Transferencias a Provincias y Municipios*. Junio 2011.

Capello Marcelo Luis, Florencia Soledad Airaudo, Pedro Gabriel Degiovanni (2006). *Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal*. Una Comparación Internacional.

Gibson, E. L., & Calvo, E. (2000). *Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina*. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.

Cox, Gary W. y McCubbins, Mathew D. (1986). "*Electoral Politics as a Redistributive Game*", *The Journal of Politics*.

Gibson, E. L., Calvo, E., & Falleti, T. (1999). *Federalismo Redistributivo: Sobrerrepresentación territorial y gasto público en el continente americano*. *Política y Gobierno*, 6.

González Lucas I., Ignacio Mamone 2011. *Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for Their Territorial Support*.

Gramlich, E. M. (1977) "*Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*." In *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA: Lexington Boo.

Samuels, David J., y Scott Mainwaring. 2004. "*Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil*". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward Gibson, 85-130. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Inman Robert P. and Daniel L. Rubinfeld *Journal of Economic Perspectives*, Number 4. Fall 1997—Pages 43–64 *Rethinking Federalism*.

Investigadores – Instituto de Investigaciones Gino Germani – Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2009. *Las provincias de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada*.

Jeffrey M. Wooldridge. 4 Edición. *Introducción a la econometría. Un Enfoque moderno*.

Frances E. Lee (2000). *The American Political Science Review. Senate Representation and Coalition Building in Distributive Politics*. Vol. 94, No. 1 ,pp. 59-72

Le Grand Julian, sept 1975. JOURNAL ARTICLE. *Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities*.

Mediavilla Bordalejo Mauro Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 43, No. 1 (2005), pp. 167-192. *Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba*, Argentina Nota sobre las referencias.

Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.

Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York

Paniagua Victoria. 2009 (IGG/UTDT) *El uso político de los distintos tipos de transferencias discrecionales en el nivel subnacional*. V Jornada de Jóvenes.

Piffano Horacio Luis Pablo, presentación marzo de 2005. Notas sobre el Federalismo Fiscal, Enfoques positivos y normativos.

Piffano Horacio Luis Pablo, noviembre de 1999. *Descentralización Fiscal de Reforma Tributaria Federal en Argentina*.

Porto, Alberto (2008). *El funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino*.

Schijman, Agustina. 2005. "Sobre la racionalidad política en la distribución de transferencias federales discrecionales: Los Aportes del Tesoro Nacional en la década del 90". Tesis de Licenciatura en Ciencia Política Universidad Torcuato Di Tella.

Simison, Emilia. (2014). "Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: Transferencias discrecionales en Argentina durante presidencias peronistas", Revista de Ciencia Política, Vol. 34, N° 3: 561-82.

Investigadores – Instituto de Investigaciones Gino Germani – Ciudad de Buenos Aires, Noviembre de 2009. Las provincias de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada.