

EL VALOR DE UN VOTO: ANALIZANDO LA RELACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL VOTO A LA AGENDA DEL PRESIDENTE EN EL CONGRESO ARGENTINO (2009-2021)*

Rodrigo Curto**

I. Introducción

¿Qué determina que algunas provincias reciban más transferencias del Estado nacional? Una importante literatura ha analizado como los presidentes utilizan las transferencias como herramienta política para gobernar, utilizándolas para compensar a los gobernadores por su apoyo territorial (González y Mamone 2015), premiar a gobernadores aliados (Simison 2015) y aumentar sus votos en estados subnacionales opositores (Bonvecchi y Lodola 2011). Siguiendo este enfoque el presente trabajo busca analizar como los presidentes utilizan las transferencias fiscales para obtener apoyo legislativo a su agenda en el Congreso nacional. Se analiza el caso de Argentina (2009-2021) un país federal con una alta descentralización, gobiernos subnacionales con una alta autonomía política, pero también con una alta dependencia de los recursos del Estado nacional para financiarse (Leiras 2013).

Los presidentes argentinos son actores con fuertes poderes institucionales (Alcántara y Montero 2008). Sin embargo, estudios recientes han matizado su poder y han mostrado que, a pesar de los poderes institucionales que poseen, deben negociar con diversos actores políticos para poder llevar

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. El autor agradece los comentarios y ayuda de Nicolás Cherny, Danilo Degiusti y Ximena Simpson para la realización del artículo.

** UNSAM/CONICET, Argentina. E-mail: curtorodrigo97@gmail.com.

adelante su agenda (Saiegh 2004, Benton 2008). Dadas las características políticas de Argentina, un grupo de actores muy importantes en la definición de la política nacional son los gobernadores y los líderes provinciales (De Luca et al. 2002, Calvo y Escolar 2005, Gibson y Suarez Cao 2010). La literatura que analiza el reparto de poder en Argentina enfatiza el gran poder que los gobernadores poseen sobre la política nacional (Ardanaz et al. 2014, González 2014), donde las coaliciones gobernantes se caracterizan por ser alianzas de líderes partidarios provinciales altamente autónomos (Calvo y Escolar 2005, Leiras 2007). Los gobernadores suelen ser los líderes provinciales de sus partidos y controlan el acceso a las listas para las elecciones a legisladores nacionales (Jones et al. 2002, De Luca et al. 2002). A esto se suma que los legisladores nacionales buscan continuar sus carreras políticas en sus provincias, por lo que los gobernadores tienen gran poder sobre su futuro (Jones 2002, Jones y Hwang 2005) y alto control sobre su comportamiento legislativo al darse una relación principal-agente (Gervasoni y Nazareno 2017, Cherny et al. 2018, Clerici 2020).

La alta autonomía política que las provincias poseen, y su gran incidencia e importancia en la política nacional se combinan con una alta dependencia económica de los recursos nacionales para financiarse (Leiras 2013), lo cual llevaría a que negocien apoyo político por recursos económicos con el gobierno nacional (González 2016). El presente trabajo busca analizar un aspecto de dicho intercambio, la aprobación de la agenda presidencial. La hipótesis del trabajo es que los presidentes intercambian transferencias fiscales discrecionales a las provincias por apoyo de los legisladores nacionales oficialistas de dichas provincias a las leyes que el presidente envía al Congreso.

II. Antecedentes

Existe una importante literatura que ha analizado las causas de las asignaciones de las transferencias fiscales, estos trabajos pueden clasificarse en tres enfoques principales. El primer enfoque propone que las transferencias fiscales se asignan por consideraciones redistributivas cuyo objetivo es ayudar a los estados subnacionales más atrasados económicamente y lograr de esta forma reducir las desigualdades entre ellos (Oates 1999). Sin embargo, diversos trabajos que analizan el caso argentino no han encontrado

evidencia empírica que relacione las transferencias discrecionales con criterios de redistribución o compensación de desigualdades (González y Mamone 2015, Gordin 2006).

El segundo enfoque argumenta que la asignación de transferencias discrecionales se relaciona con el poder de negociación estructural que tiene cada Estado subnacional. Dentro de este enfoque se han analizado dos variables, una es la sobrerrepresentación que cada Estado subnacional tiene el Congreso. Al estar sobrerrepresentado en el Congreso el Estado subnacional tendría mayor capacidad de negociación con el Estado nacional por lo que recibirá mayor cantidad de transferencias discrecionales para aportar su apoyo legislativo (Gibson y Calvo 2000, Gordin 2006). La segunda variable que se analiza desde este enfoque es la capacidad del Estado subnacional de financiarse. Los estados subnacionales que tengan mayor capacidad de autofinanciarse y que estén en una mejor posición económica y fiscal tendrían mayor capacidad de negociar con el Estado nacional ya que no podrían presionarlos negándoles fondos porque pueden autofinanciarse por lo que recibirían mayor cantidad de transferencias discrecionales a cambio de su apoyo. El Estado nacional tendría dificultad para disciplinar a estos estados subnacionales por lo que debería aumentar las transferencias para obtener su apoyo (Samuels y Mainwaring 2004). Sin embargo, diversos trabajos ponen en duda este enfoque al no encontrar evidencia empírica que correlacione estas variables con la asignación de transferencias (González y Mamone 2015, Simison 2015).

El tercer enfoque argumenta que las transferencias discrecionales se asignan por las relaciones políticas entre los niveles de gobierno. Una de las causas de las transferencias fiscales desde este enfoque sería la alineación política entre el gobernador y el presidente o su pertenencia al mismo partido político (Simison 2015). También se ha argumentado desde este enfoque que las transferencias discrecionales siguen criterios de utilidad política, pero dependen del contexto político y fiscal. Simison (2015) explica que en contextos de descentralización fiscal y nacionalización del sistema de partidos el poder de negociación que tenga cada provincia determina la asignación de las transferencias fiscales ya que tienen mayor capacidad de presión sobre el Estado nacional. En cambio, en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos su capacidad de presión disminuye y las transferencias discrecionales son deter-

minadas por la pertenencia al mismo partido entre presidentes y gobernadores. En el mismo sentido, González (2016) explica que la popularidad presidencial es importante en la determinación de las transferencias discrecionales, los presidentes con altos niveles de popularidad aumentan las transferencias discrecionales a los distritos más retrasados económicamente ya que los gobernadores de esos distritos tienden a apoyar más a los presidentes que redistribuyen y son competidores más débiles al poder del presidente que los gobernadores de provincias más ricas. En cambio, los presidentes con menos apoyo popular y más débiles electoralmente tienen menos capacidad de resistir las presiones de los distritos más desarrollados económicamente y aumentan las transferencias a esos distritos. Desde este enfoque también se ha argumentado que los presidentes utilizan la asignación de transferencias discrecionales para compensar a los gobernadores por su apoyo territorial, es decir, que los presidentes envían transferencias discrecionales a cambio de que los gobernadores pongan en funcionamiento la maquinaria política en su provincia para asegurarle votos al presidente en ese distrito (González y Mamone 2015). También desde este enfoque Bonvecchi y Lodola (2011) han explicado que los presidentes y los gobernadores obtienen una utilidad política diferente según el tipo de transferencia que se asigne. Los presidentes utilizan transferencias condicionadas (cuyo uso es fijado para un fin específico) para ganar votantes en un distrito controlado por gobernadores opositores ya que les permite saltar a dichos gobernadores que no pueden utilizar la transferencia para sus fines. En cambio, los presidentes envían transferencias no condicionadas a gobernadores aliados para recompensarlos por su apoyo político en el distrito ya que los gobernadores pueden utilizar estas transferencias para sus fines y obtienen mayor utilidad de ellas que de las transferencias condicionadas. A pesar de la importante literatura sobre el tema no se ha analizado con suficiente profundidad la relación entre el envío de transferencias fiscales y la aprobación de la agenda legislativa del presidente en el Congreso.

III. Marco conceptual

El trabajo busca analizar la relación entre las transferencias fiscales y la aprobación de la agenda legislativa del presidente en el Congreso. Las transferencias fiscales son los recursos económicos que envían los estados nacio-

nales a los estados subnacionales en los países federales. Las transferencias fiscales pueden clasificarse de acuerdo a dos variables. La primera variable es la forma de asignación de las transferencias, las cuales pueden ser automáticas o discrecionales. Son automáticas cuando tanto el monto de la transferencia, como el distrito donde se asigna están definidas por la ley, por lo que su asignación no está sujeta a control político. Son discrecionales cuando la decisión de la asignación está en manos de un actor político, como el presidente o el Congreso. Las transferencias discrecionales dan a los actores que controlan su asignación una herramienta muy importante para negociar con los gobiernos subnacionales ya que la llegada de recursos a sus distritos dependerá de los actores nacionales. Las transferencias discrecionales suelen estar en manos del presidente y del Congreso.

La segunda variable para clasificar las transferencias fiscales es si son condicionadas o no condicionadas, esto es importante ya que los gobernadores y los presidentes obtienen distinta utilidad política de cada tipo de transferencia (Bonvecchi y Lodola 2011). Las transferencias fiscales no condicionadas pueden ser utilizadas por el gobernador en forma autónoma ya que no tienen fiscalización por parte del gobierno nacional. Las transferencias fiscales condicionadas son aquellas en que el gobierno nacional fiscaliza cómo se utilizan y ejecutan. Las transferencias fiscales no condicionadas aumentan el poder territorial de los gobernadores ya que pueden utilizar los recursos para financiar sus maquinarias políticas (Gonzalez 2016). En cambio, si las transferencias son condicionadas a un uso específico y el gobierno nacional controla que se utilice para ese fin, la utilidad política de la transferencia para los gobernadores disminuye al no poder utilizarla para aumentar su poder territorial (Lodola 2011). En el presente trabajo se analizan las transferencias discrecionales no condicionadas ya que son transferencias cuyo control está en manos del presidente y de las cuales los gobernadores obtienen una mayor utilidad política (Bonvecchi y Lodola 2011) por lo que son las más apropiadas para analizar su efecto en la aprobación de la agenda legislativa del presidente.

Diversos trabajos argumentan que los legisladores argentinos tienen muchos incentivos para seguir la línea política de su gobernador ya que tienen alto control sobre los recursos provinciales y las carreras políticas de los legisladores (De Luca et al., Coronel y Zamichei 2020), lo que daría a los gobernadores un alto control sobre el comportamiento legislativo de los legisladores al darse una relación principal – agente (Gervasoni y Naza-

reno 2017, Cherny, et al. 2018, Clerici 2020). Por lo dicho, la hipótesis del trabajo es:

H: Los votos en el Congreso a la agenda legislativa del presidente aumentarán al aumentar las transferencias discrecionales del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

IV. El caso argentino

Para analizar la hipótesis se utiliza el caso argentino. Argentina es un federalismo donde los gobiernos subnacionales tienen a cargo importantes tareas de política pública, como educación y salud pública. Además, las provincias son muy autónomas en términos políticos, dictan sus propias constituciones, eligen sus sistemas electorales y deciden la fecha en que realizan sus elecciones. Esta autonomía política se combina con una gran dependencia de los recursos del gobierno nacional para financiarse, ya que la mayoría de las provincias no pueden solventar sus gastos con recursos propios (Leiras 2013). La mayoría de los recursos que las provincias reciben por parte del gobierno nacional son asignadas en forma automática a través de la Ley de Coparticipación Federal. Esta ley define el porcentaje de recursos fiscales que corresponden a la nación y a las provincias y define además que porcentaje de los recursos corresponden a cada provincia. Además, los gobernadores tienen mucho control en el uso de estas transferencias, ya que la forma en que se ejecutan es decisión del poder legislativo y ejecutivo de cada provincia y no existen controles fuertes por parte del gobierno nacional a su uso (Lodola 2011). La mayoría de los recursos que son asignados a las provincias son automáticos, por lo que los gobernadores no deben negociar para obtenerlos. Sin embargo, la asignación de transferencias discrecionales es importante para poder mantener y aumentar el control político de su provincia (González 2016). Las transferencias discrecionales les permiten aumentar el empleo público, hacer obras de infraestructura y repartir recursos entre sus partidarios para lograr apoyo político y aumentar su poder (González 2014).

En Argentina, para llevar adelante su agenda, los presidentes intercambian recursos económicos con los gobernadores a cambio de apoyo político (Leiras 2013, Benton 2008). La mayoría de las transferencias

del gobierno nacional a los subnacionales son automáticas, el presidente no puede decidir sobre su asignación, por lo que no puede utilizarlas como herramienta de negociación política. Sin embargo, los presidentes argentinos tienen la capacidad de enviar transferencias discrecionales. El monto y provincia a las cuales se envían estas transferencias es decisión del presidente y son utilizadas como herramienta de negociación política con los gobernadores (Simison 2015, Bonvecchi y Lodola 2011).

Los gobernadores argentinos ejercen una importante influencia en el comportamiento de los legisladores de sus provincias en el Congreso (Nazareno y Gervasoni 2017, Clerici 2020). Al tener una importante influencia sobre la futura carrera de los legisladores, estos tienen incentivos para seguir la línea política del gobernador (Jones, et al. 2002, De Luca et. al 2002). Por este poder sobre las delegaciones provinciales en el Congreso, los presidentes negocian la asignación de transferencias fiscales discrecionales a cambio del apoyo de los gobernadores (Gonzalez y Mamone 2015).

V. Metodología

La hipótesis del trabajo es que los votos en el Congreso a la agenda legislativa del presidente aumentarán al aumentar las transferencias discrecionales del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. El caso de estudio es Argentina en el período 2009-2021. La hipótesis se pone a prueba mediante una serie de modelos de regresión OLS. Se estima el impacto de las transferencias fiscales discrecionales a una provincia en el voto de los diputados nacionales oficialistas de dicha provincia a las leyes que el presidente envía al Congreso utilizando las votaciones nominales en el Congreso argentino entre 2009 y 2021. Se busca analizar si los gobernadores negocian con los presidentes el envío de transferencias fiscales discrecionales a sus provincias y a cambio los gobernadores presionan a los diputados que le responden a votar las leyes del presidente en el Congreso.

Sin embargo, no todas las leyes son iguales, el contenido de la ley es importante y se analizan en forma diferencial algunos tipos de ley. En primer lugar, se excluyen del análisis las leyes de poco peso político como pedidos para salir del país y ratificación de tratados internacionales. En segundo lugar, se analizan en forma diferenciada las leyes que afectan intereses nacionales de las que afectan intereses subnacionales. Las leyes que

afectan intereses subnacionales son aquellas que impactan en sectores económicos subnacionales específicos o en la autonomía de los estados subnacionales. Este tipo de leyes podría ser muy costosa para los estados subnacionales por lo que es importante analizarlas en forma diferencial. Las leyes nacionales son aquellas que afectan a todo el territorio en el mismo sentido y no en forma específica a un Estado subnacional. Además, se analizan en forma diferenciada los votos de los diputados y los senadores ya que diversos trabajos argumentan que los senadores podrían estar menos influenciados por los gobernadores ya que por lo general están mejor posicionados en las estructuras partidarias o tienen mayor peso político propio (Gervasoni y Nazareno 2017, Kikuchi y Lodola 2014).

La primera variable de control que se agrega al modelo es el grado de nacionalización del sistema de partidos. En los países federales los legisladores pueden encontrarse con presiones cruzadas de los intereses nacionales y regionales que representan en el Congreso (Saiegh 2004). En sistemas de partidos con alto grado de nacionalización, los partidos que compiten a nivel regional siguen líneas nacionales; sin embargo, cuando existe un bajo grado de nacionalización, los partidos se centran en el nivel regional y se priorizan los intereses regionales sobre los nacionales. En contextos de alta desnacionalización del sistema de partidos, los legisladores tienen incentivos para alinearse con su delegación provincial y votar junto con ellos obviando los intereses del ejecutivo nacional (Clerici 2020). En este sentido, se espera que la probabilidad de que un diputado vote afirmativamente las leyes que el presidente envía al Congreso aumente al aumentar el grado de nacionalización del sistema de partidos.

La segunda variable de control es el nivel de apoyo popular al presidente. Los legisladores nacionales eligen aprobar la agenda legislativa del presidente porque buscan capitalizar en su favor el apoyo popular con que cuenta. El presidente es la figura a quien los ciudadanos responsabilizan en forma más directa por los resultados del gobierno, por ello los legisladores aprueban la agenda del presidente en el Congreso cuando el presidente tiene un alto apoyo popular, para que los ciudadanos los vean cercanos al presidente, y poder capitalizar para ellos el apoyo al presidente. Por el contrario, votaran en contra de la agenda del presidente cuando este tenga bajo nivel de apoyo popular, para acercarse con los votantes. En este sentido, se espera que la probabilidad de que un diputado nacional vote afirmativamente las leyes que el presidente

envía al Congreso aumenten cuando aumenta el nivel de apoyo popular al presidente (Aleman y Calvo 2008).

La variable dependiente es medida utilizando las votaciones nominales de leyes relevantes enviadas por el poder ejecutivo al Congreso en el período 2009-2021. No se analizan leyes irrelevantes como declaraciones de interés público o autorizaciones al presidente a salir del país. La variable es continua, se suman todos los votos afirmativos de un legislador en un año determinado, por lo que puede adoptar valores de 0 en adelante. Sólo se suman las veces en que el legislador votó en forma afirmativa por una ley, no se suman los votos negativos, abstenciones y ausencias. Si bien con esta forma de categorizar la variable no se puede diferenciar si una ausencia a la votación fue realizada como una forma de rechazar el proyecto con un menor costo político que hacerlo en la votación, o debido a una razón de fuerza mayor (enfermedad, imposibilidad de viajar, etc.), en estudios similares se encontró que el error de medición no es sistemático, y los errores no se correlacionan (Clerici 2018). Los datos de las votaciones nominales fueron obtenidos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, los cuales son accesibles por internet¹.

En cuanto a las variables independientes, la primera son las transferencias fiscales que el presidente envía a las provincias; sin embargo, no todas las transferencias fiscales son iguales. Los fondos que los gobernadores reciben de la coparticipación federal de impuestos son automáticos, el presidente no tiene control sobre cuánto dinero de la coparticipación reciben las provincias, por lo que no puede utilizarlo como un arma de negociación (González 2016). En cambio, el presidente puede utilizar las transferencias discrecionales no condicionadas como herramientas de negociación con los gobernadores (Gordin 2006), ya que el presidente tiene alto poder de decisión sobre cómo repartir estas transferencias. Por lo tanto, se utilizan todas las transferencias discrecionales no condicionadas enviadas por el poder ejecutivo por año a cada provincia en el período 2009-2021, medidas como transferencias per cápita constantes, utilizando como base el año 2009. Los datos fueron obtenidos del Ministerio del Interior.

La descentralización del sistema de partidos se mide utilizando el indicador de Cox (1999), el cual mide el grado de inflación del sistema de

¹ <https://votaciones.hcdn.gob.ar/>

partidos nacional comparado con el tamaño promedio de los sistemas de partidos subnacionales (Clerici 2020). La variable es medida en una escala entre 1 y 0, mientras más se acerca el indicador a 1, más descentralizado es el sistema de partidos. El nivel de descentralización fue obtenido de Clerici (2020) y fue completada la serie con cálculos del autor en base a datos de CIPECC y la Cámara Nacional Electoral. La variable nivel de apoyo popular al presidente se obtuvo de datos de LAPOP y Latinobarómetro, dónde se encuentran mediciones del nivel de apoyo al presidente para todo el periodo del estudio, la variable es continua y puede adoptar los valores desde 0% hasta 100%.

El impacto de las variables independientes sobre la variable dependiente se estima utilizando una serie de modelos de regresión de mínimos cuadrados ordinarios, OLS. Este tipo de regresión es adecuada para variables dependientes continuas como la que se utiliza en el presente estudio.

VI. Análisis y resultados

El Gráfico 1 presenta el promedio de las transferencias discrecionales realizadas por el PEN a las provincias en el período analizado. Como puede observarse en el gráfico, el reparto de las transferencias discrecionales ha sido muy desparejo en términos per cápita entre las provincias. Mientras Tierra del Fuego recibió 2.556 pesos por habitante del PEN, la Ciudad de Buenos Aires recibió 18.

Como muestra el gráfico, la variación de las transferencias fiscales del PEN a las provincias presenta una gran variabilidad para el período analizado. Sin embargo, también existió una gran variación en el total de las transferencias que el PEN envió a las provincias en cada año del análisis como puede observarse en el Gráfico 2.

Como puede observarse existió una gran variación en el monto total de las transferencias discrecionales enviadas por el PEN a las provincias en los años analizados, manteniendo un crecimiento estable desde 2009 hasta 2017, para caer fuertemente en 2018, luego aumentar levemente en 2019, para finalmente crecer muy rápidamente hasta alcanzar su máximo en el período en 2021.

A continuación, se presentan los modelos de regresión OLS realizados para estimar el impacto de las variables independientes en el voto de los

legisladores nacionales argentinos. La Tabla 1 presenta los resultados de los modelos para los diputados. En cuanto a la primera hipótesis del estudio, el aumento en las transferencias discrecionales enviadas a una provincia aumenta la cantidad de votos positivos a las leyes que envía el presidente al Congreso, medido en transferencias per cápita. El efecto de las transferencias discrecionales se mantiene en todos los modelos, aunque es menor cuando se analizan sólo las leyes que afectan intereses provinciales, este resultado es esperable ya que como fue dicho al afectar intereses provinciales específicos es esperable que un aumento en las transferencias discrecionales no compense la pérdida ocasionada por la ley por lo que su efecto sería menor. La popularidad presidencial también es estadísticamente significativa y positiva en las leyes relevantes y nacionales, aunque no es estadísticamente significativa en las leyes que afectan intereses provinciales, este resultado también va en línea con el argumento ya que al afectar intereses provinciales específicos los legisladores priorizarían los intereses provinciales, aunque signifique ir en contra de un presidente popular a nivel nacional.

El hecho de pertenecer al oficialismo provincial tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en todos los modelos, aunque es más fuerte en las leyes relevantes y nacionales que en las provinciales, al igual que el hecho de pertenecer al oficialismo nacional. Finalmente, la nacionalización solo es estadísticamente significativa cuando se analizan las leyes provinciales y tiene un efecto negativo, es decir que al aumentar el grado de nacionalización del sistema de partidos se reducen los votos a la agenda presidencial en el Congreso, lo cual es contrario a la esperado.

La Tabla 2 presenta los modelos para los senadores. Como puede observarse los efectos son distintos que en el caso de los diputados. Las transferencias discrecionales sólo son estadísticamente significativas al analizar las leyes provinciales, con un efecto positivo y similar al de los diputados, pero no tiene significancia estadística en las leyes relevantes ni nacionales. La popularidad presidencial es estadísticamente significativa y positiva en todos los modelos, incluso en las leyes provinciales, a diferencia del caso de los diputados. El hecho de pertenecer al oficialismo provincial es estadísticamente significativo en todos los modelos al igual que en el caso de los diputados. Sin embargo, el hecho de pertenecer al oficialismo nacional sólo es significativo en las leyes provinciales. Finalmente, la nacionalización del sistema de partidos es estadísticamente significativa en las leyes

relevantes y nacionales, presentando un efecto negativo en ambos casos. Como puede observarse el comportamiento de los senadores es distinto al de los diputados en línea con los trabajos sobre el tema (Gervasoni y Nazareno 2017).

VII. Conclusiones

El objetivo del presente trabajo es analizar la relación entre las transferencias fiscales discrecionales y la aprobación de la agenda legislativa del presidente en el Congreso. El presente trabajo busca aportar a la literatura focalizando en un ámbito de la negociación entre presidentes, legisladores y gobernadores, el intercambio de votos legislativos por transferencias fiscales. Se encontró que las transferencias fiscales tienen un impacto fuerte en el voto a la agenda del presidente, se encontró que este efecto es más fuerte en los diputados que en los senadores. También se encontró que el nivel de nacionalización del sistema de partidos y la popularidad del presidente impactan en el voto a las leyes que el presidente envía al Congreso. Finalmente, se encontraron efectos distintos según la pertenencia del legislador a oficialismos nacionales y provinciales. Los efectos también variaron según que tipos de intereses afectaban las leyes tratadas, si afectaban intereses nacionales o provinciales. El argumento del trabajo es que en los federalismos los gobiernos subnacionales juegan un rol importante en la aprobación de la agenda legislativa del poder ejecutivo. Tomando como caso de análisis a Argentina, se mostró que las transferencias fiscales son una herramienta de negociación importante para el presidente.

TABLA I
Modelos de regresión OLS: Voto de los diputados
nacionales argentinos (2009-2021)

	Leyes relevantes	Leyes Nacionales	Leyes Provinciales
Constante	-0.79* (0.32)	-1.08*** (0.22)	0.20 (0.16)
Oficialista Provincial	0.67*** (0.10)	0.45*** (0.07)	0.31*** (0.05)
Oficialista Nacional	2.27*** (0.10)	1.41*** (0.07)	1.19*** (0.05)
Nacionalización	0.51* (0.22)	0.18 (0.15)	-0.62*** (0.11)
Transferencias <i>PerCapita</i> (Log)	0.21*** (0.04)	0.18*** (0.02)	0.10*** (0.02)
Popularidad presidente	3.42*** (0.43)	3.97*** (0.30)	0.13 (0.21)
R ²	0.17	0.18	0.22
Adj. R ²	0.17	0.18	0.21
Num. obs.	4136	3879	3104

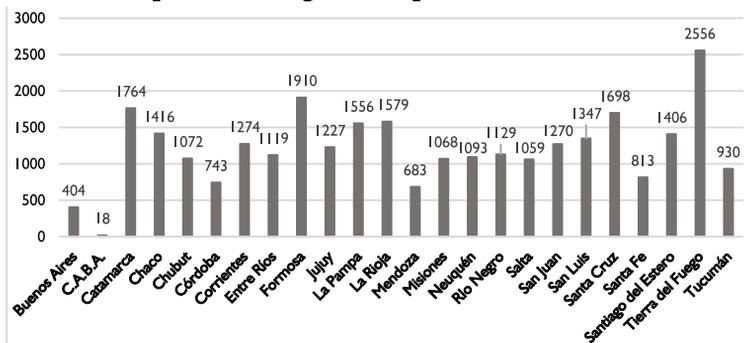
Nota: Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significación estadística: ***p < 0.001; **p < 0.01; *p < 0.05. Elaboración propia.

TABLA 2
Modelos de regresión OLS: Voto de los senadores
nacionales argentinos (2009-2021)

	Leyes Relevantes	Leyes Nacionales	Leyes Provinciales
Constante	0.35 (0.62)	0.31 (0.42)	-0.34 (0.25)
Oficialista Provincial	2.17*** (0.16)	1.57*** (0.11)	0.94*** (0.07)
Oficialista Nacional	0.46** (0.16)	0.24* (0.11)	0.31*** (0.07)
Nacionalización	-2.24*** (0.35)	-0.88*** (0.25)	-0.38* (0.15)
Transferencias <i>PerCapita</i> (Log)	0.22** (0.08)	0.08 (0.05)	0.11*** (0.03)
Popularidad presidente	3.36*** (0.63)	2.53*** (0.43)	1.54*** (0.29)
R ²	0.25	0.27	0.25
Adj. R ²	0.25	0.27	0.25
Num. obs.	929	787	1002

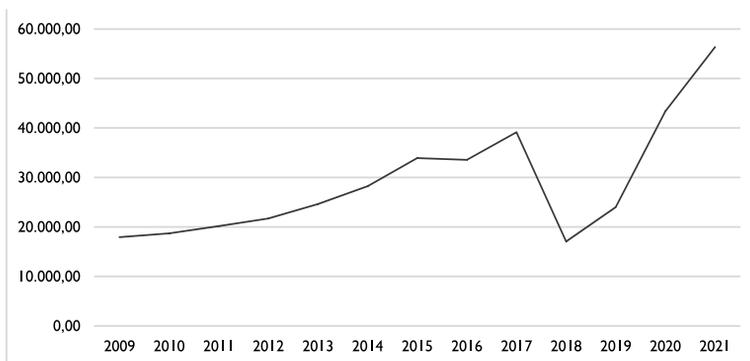
Nota: Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significación estadística: ***p < 0.001; **p < 0.01; *p < 0.05. Elaboración propia.

GRÁFICO 1
Transferencias fiscales discretionales per cápita del PEN a las provincias argentinas, promedio 2009-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior. En pesos constantes del año 2009²³.

GRÁFICO 2
Transferencias discretionales per cápita totales enviadas por el PEN a las provincias (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y del INDEC. En pesos constantes del año 2009.

² Las transferencias discretionales fueron transformadas a pesos constantes del año 2009 utilizando el Índice de Precios al Consumidor proporcionado por INDEC y la consultora Pricestats.

³ Las transferencias discretionales fueron convertidas a transferencias per cápita utilizando datos de población provincial del INDEC.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel y Mercedes García Montero (2008)** “Institutions and Politicians: An Analysis of the Factors that Determine Presidential Legislative Success”, *The Hellen Kellogg Institute for International Studies*, Working paper N° 348.
- Alemán, Ernesto, Juan Pablo Micozzi, Pablo M. Pinto y Sebastian Saiegh (2017)** “Disentangling the Role of Ideology and Partisanship in Legislative Voting: Evidence from Argentina”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 43, N° 2.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2010)** “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 43, N°4.
- Alemán, Eduardo y Ernesto Calvo (2008)** “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en O’Donnell, Guillermo, Joseph Tulchin y Augusto Varas, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras y Mariano Tommasi (2014)** “The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability”, en *World Development*, Vol. 53.
- Benton, Allyson (2008)** “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, en *Publius*, Vol. 39, N° 4.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011)** “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition Building in Argentina”, en *Publius*, Vol. 41, N° 2.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005)** *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo/Pent.
- Calvo, Ernesto y Edward Gibson (2000)** “Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N° 3.
- Clerici, Paula (2020)** “Legislative Territorialization: The Impact of a Decentralized Party System on Individual Legislative Behavior in Argentina”, en *Publius* Vol. 51, N° 1.
- Clerici, Paula (2018)** “Coaliciones electorales y desempeño legislativo: dos juegos desconectados”, en *Revista SAAP*, Vol. 12, N° 1.
- Coronel, Aníbal Alejandro y Bernardo Zamichei (2020)** “Demoliendo intuiciones: la influencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales. Estudio

- empírico en la Argentina desde la perspectiva de sus protagonistas”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 9, N° 1.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y M. Inés Tula (2002)** “Back-rooms or Ballot Boxes: Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4.
- Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno (2017)** “La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la conexión electoral del federalismo político argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. XXIX, N° 1.
- Gibson, Edward y Julieta Suarez-Cao (2010)** “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina”, en *Comparative Politics*, Vol. 43, N° 1.
- González, Lucas (2016)** “Presidential Popularity and the Politics of Distributing Federal Funds in Argentina”, en *Publius*, Vol. 46, N° 2.
- González, Lucas e Ignacio Mamone (2015)** “Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for Their Territorial Support”, University of Miami.
- González, Lucas e Ignacio Mamone (2015)** “Who Distributes? Presidents, Congress, Governors, and the Politics of Distribution in Argentina and Brazil”, en *Revista Ibero-Americana de estudios legislativos*, N° 4.
- González, Lucas (2014)** “El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil”, en *Revista SAAP*, Vol. 8, N° 2.
- González, Lucas (2012)** “The Distributive Effects of Centralization and Decentralization across Sub-National Units”, en *Latin American Research Review*, Vol. 47, N° 3.
- Gordin, Jorge (2006)** “The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina”, Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI).
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommassi (2002)** “Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005)** “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (eds.) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark, Wonjae Hwang y Juan Pablo Micozzi (2009)** “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, N° 1.

- Kikuchi, Hirokazu y Germán Lodola (2014)** “The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2.
- Leiras, Marcelo (2007)** *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Leiras, Marcelo (2013)** “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”, en Acuña, Carlos H. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lodola, Germán (2010)** “The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil”, PhD dissertation, University of Pittsburgh.
- Oates, Wallace (1999)** “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N° 2.
- Saiegh, Sebastián (2004)** “The ‘Sub-national’ Connection: Legislative Coalitions, Cross-voting, and Policymaking in Argentina”, en Fiorucci, Flavia y Marcus Klein (eds.) *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations*, The Netherlands, Aksant Academic Publishers.
- Samuels, David y Scott Mainwaring (2004)** “Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil”; en Gibson, Edward L. (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Simison, Emilia (2015)** “Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos”, en *Revista SAAP*, Vol. 9, N° 1.

Resumen

El artículo argumenta que los presidentes intercambian transferencias fiscales por apoyo político de los gobernadores. Se explora un aspecto de dicho intercambio, el apoyo legislativo. Se argumenta que los gobernadores presionan a los legisladores nacionales oficialistas a votar la agenda del presidente a cambio de transferencias discrecionales.

Utilizando votaciones nominales se estima el efecto que las transferencias discrecionales tienen en el voto de los legisladores nacionales argentinos a la agenda legislativa del presidente. Se encuentra una correlación positiva entre las transferencias y el voto a la agenda legislativa del presidente, aunque el efecto es distinto en diputados y senadores.

Palabras clave

presidentes — legisladores — gobernadores — transferencias — Congreso

Abstract

The article argues that presidents exchange fiscal transfers for political support from governors. One aspect of that exchange, legislative support, is explored. It is argued that governors pressure national legislators from their province to vote for the president's agenda in exchange for discretionary transfers. Using roll-call vo-

tes, the effect that discretionary transfers have on the vote of Argentine national legislators on the president's legislative agenda is estimate. A positive correlation is found between transfers and the vote for the president's legislative agenda, although the effect is different in deputies and senators.

Key Words

Presidents — legislators — governors — transfers — Congress