

FONDOS DE VIALIDAD Y DESIGUALDAD REGIONAL EN PAÍSES FEDERALES, ARGENTINA (2008-2023)*

por Alejo Javier Brosio** y Rodrigo Curto***

I. Introducción

El tema del trabajo son las transferencias del poder ejecutivo a las provincias en un sistema de gobierno federal. Dado el contexto de profunda desigualdad en América Latina y en Argentina (Gasparini et al. 2012), se analiza si el gobierno nacional argentino realizó transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales con el objetivo de mejorar las condiciones productivas, atraer inversiones y disminuir las disparidades interprovinciales. Diversos autores analizan los factores que inciden en que una provincia reciba transferencias del gobierno nacional; sin embargo, el presente trabajo observa un tipo de transferencia que no ha sido analizada para el caso argentino, los fondos de vialidad. Los fondos de vialidad provienen del impuesto a los combustibles líquidos, creado en 1932 (Ley 11658). Son administrados por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), dependiente del poder ejecutivo nacional, y se destinan a la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial del país (Consejo Vial Federal 2008). La DNV se encarga de repartir entre las provincias los fondos de vialidad; sin embargo, existe una variación muy importante en los fondos que recibe cada provincia.

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Los autores agradecen los comentarios de los revisores anónimos de la revista POSTData.

** UBA/UNAB, Argentina. E-mail: brosioalejo@gmail.com. ORCID: 0009-0006-7393-8181.

*** Unsam/Conicet, Argentina. E-mail: curtorodrigo97@gmail.com. ORCID: 0009-0007-8123-8844.

El Gráfico 1 muestra la distribución de los fondos de vialidad per cápita enviados por la DNV a las provincias argentinas en el período 2008-2023. Se observa que en período analizado existió una gran disparidad en los fondos que recibió cada provincia. Salta recibió 65 veces más fondos de vialidad per cápita que San Luis, mientras que La Rioja recibió 1362 veces más fondos que San Luis y 20 veces más fondos que Salta. También puede observarse que las diferencias en los fondos recibidos no se corresponden con indicadores económicos ni regionales; Jujuy, Tucumán y Catamarca se encuentran entre las provincias que menos fondos de vialidad per cápita recibieron, mientras que La Rioja y Formosa están entre las que más fondos recibieron, siendo que todas estas provincias son provincias del norte del país y se encuentran entre las más atrasadas en términos económicos y sociales.

Además de las amplias diferencias en los fondos recibidos por cada provincia, el monto total de los fondos de vialidad varió mucho en el período estudiado. El Gráfico 2 muestra la evolución de los fondos de vialidad totales asignados por el gobierno nacional entre 2008 y 2023, expresados en millones de pesos reales. Se observa un importante incremento en 2009, seguido de una tendencia general descendente e irregular en los años posteriores. Dentro de esa trayectoria, se destacan caídas pronunciadas en 2012, 2014, 2016, 2019 y 2020, lo que sugiere que los fondos estuvieron sujetos a recortes o ajustes significativos en contextos específicos. Por otro lado, se registran repuntes moderados en 2013, 2017, 2021 y 2022, aunque ninguno de ellos logra revertir de forma sostenida la tendencia descendente. El patrón observado da cuenta de la inestabilidad en el envío de fondos, lo que sugiere una posible vinculación coyuntural con ciclos políticos o económicos.

Las marcadas diferencias en los fondos que recibió cada provincia abren una pregunta central: ¿qué factores explican la distribución de transferencias del Estado nacional a sus unidades subnacionales? Para responder la pregunta, este trabajo analiza un tipo de transferencia poco estudiado, los fondos de vialidad. Analizar este tipo de transferencias es importante por tres razones. Primero, son transferencias condicionadas a obra y mantenimiento de infraestructura vial, lo que las vuelve menos fungibles que, por ejemplo, los ATN u otras partidas no etiquetadas y, por lo tanto, más trazables en términos de impacto territorial. Segundo, la vialidad genera efectos de red y externalidades productivas (reducción de costos de transporte, integración de mercados, encadenamientos regionales), con poten-

cial directo para elevar la productividad y reducir brechas interprovinciales (Krugman 1979). Tercero, la inversión vial es altamente visible y duradera dado que crea activos públicos con retornos de mediano y largo plazo y, al mismo tiempo, tiene rédito electoral para oficialismos y oposiciones, lo que la vuelve un terreno privilegiado para observar cómo se articulan incentivos políticos y desarrollo territorial (Udesa 2025). En este sentido, enfocarse en los fondos de vialidad permite evaluar con mayor precisión si la lógica de asignación prioriza la utilidad política o, por el contrario, objetivos redistributivos y de cohesión federal.

II. Antecedentes

El federalismo es un sistema de gobierno que distribuye el poder entre distintos niveles territoriales, lo que genera relaciones de poder complejas tanto en materia fiscal como política (Rodden 2016). En contextos donde los gobiernos subnacionales gozan de autonomía política y fiscal, pero carecen de mecanismos efectivos de coordinación, surgen disparidades regionales significativas (Wibbels 2005). En estos casos, las provincias o Estados más ricos tienen la capacidad de consolidar su desarrollo, mientras que las regiones más pobres dependen de transferencias intergubernamentales sin contar con los incentivos adecuados para mejorar su recaudación propia (Simpson 2012). En estos casos la descentralización fiscal puede convertirse en un desafío, ya que los recursos transferidos no siempre logran una distribución equitativa y las autoridades nacionales se ven restringidas en su capacidad para garantizar la cohesión fiscal (Rodden 2016). La discusión sobre descentralización fiscal y su relación con la desigualdad ha sido muy importante en América Latina.

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, tanto en lo que refiere a las desigualdades entre personas como a las capacidades productivas de sus regiones (Abeles y Villafañe 2022, Gasparini et al. 2012). Argentina no es una excepción a este comportamiento regional. La desigualdad territorial de la Argentina es un producto histórico e inercial que afecta, sobre todo, a la región Norte del país, aunque también a las periferias de las regiones Centro y Sur (Abeles y Villafañe 2022). Cabe destacar que, en algunas zonas específicas del país, se desarrollaron regiones con altas ventajas comparativas debido a la posesión de recursos naturales o materias primas,

de alta demanda nacional y mundial. Este fenómeno se observa principalmente en las provincias del sur, como Neuquén, Santa Cruz y Chubut, las cuales reciben regalías por la producción de gas, petróleo y minerales, entre otros recursos naturales (Abeles y Villafañe 2022, Gervasoni 2024).

Esta situación genera una serie de dinámicas políticas que afectan directamente la asignación de transferencias fiscales, un tema que ha sido ampliamente analizado en la literatura sobre federalismo fiscal (González 2016, González y Mamone 2015, Benton 2008, Gordin 2006, Simison 2015, Schor 2006, Alston y Mueller 2005). Existen varias perspectivas que intentan explicar las razones detrás de la distribución de las transferencias entre las provincias o Estados y 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, Brenton 1997, Weingast 1995). Sin embargo, estos trabajos analizan la asignación de transferencias en Estados Unidos, por lo que trabajos posteriores aplicaron estas variables al caso argentino y no encontraron evidencia empírica que relacione las transferencias discrecionales con criterios de redistribución o compensación de desigualdades (González y Mamone 2015, Gordin 2006). A pesar de la importancia de estos trabajos, analizan otros tipos de transferencias discrecionales como obra pública y transferencias de ATN, por lo que es importante observar si en el caso de los fondos de vialidad existió un componente redistributivo.

El segundo enfoque argumenta que la asignación de transferencias discrecionales se relaciona con el poder de negociación que tiene cada Estado subnacional. Dentro de este enfoque se analizan dos variables, una es la sobrerrepresentación que cada Estado subnacional tiene en el Congreso. Al estar sobrerrepresentado en el Congreso el Estado subnacional tiene mayor capacidad de negociación con el Estado nacional por lo que recibe mayor cantidad de transferencias discrecionales para aportar su apoyo legislativo (Gibson y Calvo 2000, Gordin 2006, Ardanaz et al. 2014). Sin embargo, diversos trabajos ponen en duda esta variable al no encontrar evidencia empírica que la correlacione con la asignación de transferencias discrecionales (González y Mamone 2015, Simison 2015). La segunda variable que se analiza es el poder de los gobernadores. En aquellos Estados

subnacionales donde los gobernadores sean más poderosos tendrán mayores recursos para presionar al gobierno nacional por transferencias (González 2016). Esto sucede porque al tener más poder los gobernadores tienen mayor capacidad de presión sobre sus legisladores en el Congreso (Gervasoni y Nazareno 2018), o tienen un mayor control sobre la maquinaria política de la provincia, pudiendo movilizarla en favor del presidente para apoyarlo en elecciones nacionales (Lodola 2010, González y Mamone 2015).

El tercer enfoque argumenta que las transferencias discrecionales se asignan por las relaciones políticas entre los niveles de gobierno (Alston y Mueller 2005, Schor 2006). Una de las causas de las transferencias fiscales es la alineación política entre el gobernador y el presidente o su pertenencia al mismo partido político (Benton 2008, Ardenaz et al. 2014). También se argumenta que las transferencias discrecionales siguen criterios de utilidad política, pero dependen del contexto político y fiscal (Armesto 2014). Simison (2014) 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 determinadas 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 atrasados 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. En el mismo sentido, diversos trabajos muestran cómo los presidentes utilizan las transferencias fiscales en forma estratégica para beneficiar distritos afines o castigar distritos opositores (Fenwick y Gonzalez 2020, Bugarin y Marciniuk 2017).

Desde este enfoque también se argumenta que los presidentes utilizan la asignación de transferencias discrecionales para compensar a los gober-

nadores 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). Por su parte, Bonvecchi y Lodola (2011) explican 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. El trabajo de Bonvecchi y Lodola (2011) es muy importante porque muestra que las transferencias deben analizarse por separado según su categoría y utilidad política para cada actor, ya que las variables que las afectan son distintas. También diversos trabajos vinculan la asignación de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales como una forma de comprar el apoyo legislativo de los legisladores que responden al gobernador (Jones et al. 2002, Jones y Hwang 2005, Kikuchi y Lodola 2014, Curto 2024).

Estos trabajos analizan la relación entre diversas variables y la asignación de transferencias discrecionales del gobierno nacional a las provincias. Sin embargo, utilizan para el análisis transferencias no condicionadas como los Aportes del Tesoro Nacional, o fondos de obra pública. Este tipo de transferencias pueden ser utilizadas por los gobernadores para sus fines sin control del gobierno nacional y son clasificados por Bonvecchi y Lodola (2011) como transferencias de utilidad política alta para los gobernadores (Bonvecchi y Lodola 2011). El presente trabajo analiza un tipo de transferencia que no ha sido analizada por la literatura, los fondos de vialidad. Una característica importante de estos fondos es que son condicionados, son transferidos a las direcciones de vialidad provinciales por lo que sólo pueden ser utilizados para mantenimiento y construcción de la red de vialidad, siendo de una utilidad política media para los gobernadores en la clasificación de Bonvecchi y Lodola (2011), por lo que es importante analizarlos en forma separada de los demás tipos de transferencias.

III. Marco teórico

Los fondos de vialidad son recursos económicos enviados desde el gobierno nacional a las provincias de Argentina, consistentes en promover la conectividad entre regiones, fomentar el desarrollo económico y reducir desigualdades territoriales al facilitar el acceso a mercados y servicios. Estos fondos son asignados por la Dirección Nacional de Vialidad a los organismos provinciales.

La infraestructura destinada a reducir los costos de transporte constituye solo uno de los factores que crean condiciones para el desarrollo de regiones productivas desiguales (Krugman 1979). Las desigualdades subnacionales pueden entenderse desde dos grandes perspectivas, la primera es la desigualdad regional, que refiere a las diferencias entre provincias o estados en indicadores como el PBI per cápita, el ingreso medio o el acceso a servicios básicos y, por otro lado, la desigualdad interpersonal, que remite a las brechas de ingreso y bienestar entre individuos o grupos dentro de una misma unidad territorial (Beramendi 2012). Ambas dimensiones se entrelazan, ya que la concentración geográfica de la riqueza suele reforzar las desigualdades personales y viceversa. Entonces, factores como la concentración de agricultores, productores e industrias generan oportunidades para disminuir los costos de transporte y desarrollar economías de escala, pero los orígenes de estas desigualdades no son únicamente geográficos, también derivan de decisiones gubernamentales que inciden sobre la localización de la actividad económica y las infraestructuras productivas.

En esta investigación se analizan las transferencias de fondos para vialidad como una política pública que podría impulsar el desarrollo de las regiones productivas más rezagadas del país. Los fondos de vialidad representaron en 2024 el 5,8% del total de las transferencias discrecionales que el poder ejecutivo realiza a los gobiernos subnacionales en Argentina (DNAP¹), lo que muestra su relevancia. Además, los gobernadores están interesados en obtener estos fondos, ya que pueden utilizar las mejoras viales para exhibir logros de gestión en las campañas electorales (González y Mamone 2015).

La asignación de los fondos de vialidad presenta un grado medio de discrecionalidad por parte del presidente (Bonvecchi y Lodola 2011).

¹ <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

Aunque existe una fórmula para su distribución, es la Dirección Nacional de Vialidad la que determina los coeficientes y decide en qué provincias se asignan los recursos (Bonvecchi y Lodola 2011). Además, los fondos son transferidos a las direcciones de vialidad provinciales y sólo pueden ser utilizados para la construcción y mantenimiento de las redes de vialidad. A pesar de que los gobernadores están condicionados en su utilización, estos fondos son importantes porque la infraestructura vial impulsa el desarrollo económico (Krugman 1979) y es valorada por los votantes (Udesa 2025). Por lo dicho se considera que es importante analizar qué factores influyen en la asignación de los fondos de vialidad. Debido a este marco teórico y las respuestas a las investigaciones pasadas, se presentan las hipótesis de este estudio:

La primera hipótesis se basa en la literatura que afirma que los gobiernos nacionales asignan fondos para reducir las desigualdades entre regiones del país (Oates 1999). De esta forma sería esperable que en las regiones con menor producto bruto geográfico el gobierno nacional aumente las transferencias de vialidad buscando desarrollar económicamente dichas regiones. Por lo que siguiendo esta literatura se plantea la siguiente hipótesis:

H1: A menor producto bruto geográfico per cápita de un gobierno subnacional, mayores serán los fondos de vialidad que recibe del gobierno nacional.

En segundo lugar, se plantean un conjunto de hipótesis basadas en la literatura sobre el poder de los gobiernos subnacionales. Estos trabajos argumentan que los gobiernos nacionales darán mayores transferencias a los gobiernos subnacionales que tengan mayor capacidad de incidir sobre la política nacional. Una de las variables que daría mayor poder a los gobiernos subnacionales es el nivel de sobrerrepresentación en el Congreso, por lo que se espera que los gobiernos subnacionales con mayor sobrerrepresentación en el Congreso reciban más transferencias (Gibson y Calvo 2000). También es importante el poder de los gobernadores, se espera que cuanto mayor poder tenga el gobernador en la provincia, mayor será su capacidad de negociar con el gobierno nacional por aumentar las transferencias que recibe (González 2016). Se espera que el poder de un gobernador aumente al aumentar la cantidad de votos que obtuvo en la elección, la diferencia de votos que obtuvo con respecto al segundo partido y la cantidad de años que lleva en el cargo, ya que estas variables funcionan

como un indicador del grado de control que tiene en el territorio subnacional (González 2016, Gervasoni y Nazareno 2018).

Por lo que siguiendo esta literatura se plantean las siguientes hipótesis:

H2: Cuanto mayor sea la sobrerepresentación de un gobierno subnacional en el Congreso, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

H3: Cuanto mayor sea la cantidad de votos obtenida por el gobernador, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

H4: Cuanto mejor sea el resultado electoral del gobernador, medido como distancia de votos respecto del opositor, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

H5: A mayor permanencia de un gobernador en el cargo, mayores serán los fondos que recibirá del gobierno nacional.

Finalmente se presentan dos hipótesis relacionadas con la literatura que argumenta que las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales se relacionan con la utilidad política para el presidente (González y Mamone 2015). El gobierno nacional aumentaría las transferencias por afinidad política con el gobernador si es de su mismo partido o coalición (Simison 2015). También el gobierno nacional aumentaría las transferencias a aquellas provincias donde el partido oficialista nacional obtuvo mejores resultados en las elecciones para compensar a los gobernadores por su apoyo en las elecciones (González y Mamone 2015). Esto no solo refuerza la alianza política entre el gobierno nacional y el provincial, sino que también incentiva la cooperación y el respaldo en futuras campañas. Por lo que siguiendo esta literatura se plantea las siguientes hipótesis:

H6: Las transferencias de vialidad del gobierno nacional serán mayores cuando el gobernador sea del mismo partido o coalición que el presidente.

H7: A medida que aumenta la cantidad de votos que el partido oficialista nacional recibe en una provincia, también incrementan los fondos de vialidad asignados a dicha provincia.

IV. Metodología

Para responder a las preguntas de investigación, se utiliza un abordaje cuantitativo para estimar el efecto que las variables independientes tienen sobre la variable dependiente. En particular, se eligió una técnica de mo-

delos de panel de efectos fijos con los controles pertinentes², lo cual es esencial para evitar inferencias espurias y para aislar el efecto específico de cada variable independiente sobre la variable dependiente. Este tipo de modelos es adecuado cuando se trabaja con el objetivo de captar no solo las diferencias entre provincias sino también su evolución a lo largo del tiempo (Beck 2008).

La variable dependiente del estudio son los fondos de vialidad que el gobierno nacional asignó a las provincias argentinas en el período 2008-2023. El período de análisis fue elegido porque no se cuentan con datos desagregados por provincia de fondos de vialidad anteriores al año 2008. Sin embargo, los años elegidos permiten una comparación adecuada ya que abarcan momentos donde los presidentes fueron de partidos políticos distintos, cómo también cambios en los partidos que gobernaban las provincias y en sus alianzas con los presidentes.

Para tener un marco de comparación entre provincias más adecuado, la variable se mide en términos per cápita por provincia y los valores fueron deflactados al valor real en pesos que tenían en el año 2004. Se toma en cuenta el valor per cápita porque las provincias con mayor población tienen una mayor circulación, lo que supone que requieren más recursos para mantener los corredores viales. Los datos fueron obtenidos de la Secretaría Nacional de Obras Públicas, dependiente del Ministerio de Economía Nacional y son accesibles por internet³.

En cuanto a las variables independientes, la primera es el Producto Bruto Geográfico per cápita, esta variable busca capturar las diferencias productivas entre las provincias para poner a prueba la hipótesis de que los gobiernos nacionales asignan fondos de vialidad con la intención de reducir las desigualdades interprovinciales. El Producto Bruto Geográfico (PBG)

² Se realizó el test de Hausmann para analizar si era más apropiado realizar modelos de efectos fijos o aleatorios en el que se obtuvo un valor $p < 2.2e-16$, lo cual indica que el modelo de efectos fijos es el más apropiado. Como se trabaja con series temporales, fue necesario controlar por el efecto del tiempo por lo que se agregó como variable de control la variable dependiente rezagada (lags), es decir, la variable dependiente en $T-1$ como variable independiente del modelo para controlar por correlaciones temporales (Beck 2008). Asimismo, el test de Breusch-Pagan indicó la presencia de heteroscedasticidad en el modelo, por lo cual se trabajó con errores estándar robustos (Woolridge 2016).

³ <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/transparencia/catalogos-de-datos-abiertos>

mide el valor final de la producción de bienes y servicios en una provincia por lo que es una variable adecuada para observar si los fondos de vialidad se asignan a las provincias con un PBG menor buscando mejorar su productividad. Para mejorar la comparabilidad entre provincias se utiliza el PBG per cápita y sus valores fueron deflactados al valor real en pesos que tenían en el año 2004. Los datos fueron obtenidos del Indec⁴.

La segunda variable independiente del estudio es el nivel de sobrerepresentación en el Congreso que tiene cada provincia. Esta variable busca poner a prueba la hipótesis de que los gobiernos nacionales envían más fondos de vialidad a las provincias con mayor sobrerepresentación en el Congreso, ya que es más barato comprar su apoyo legislativo. La variable fue calculada utilizando la fórmula de Snyder y Samuels (2004), la cual calcula el nivel de desproporcionalidad en la representación sumando la diferencia entre el porcentaje de bancas y el porcentaje de población de cada unidad subnacional y luego dividiendo el resultado de la suma por dos. El indicador es porcentual y puede adoptar tanto valores positivos como negativos, un valor positivo indica que el Estado subnacional tiene una cantidad de bancas mayor de las que le corresponde por población si el reparto fuera perfectamente proporcional, un valor negativo indica que el Estado subnacional tiene una menor cantidad de bancas. El indicador fue calculado para la desproporcionalidad de la Cámara de Diputados de la utilizando datos de población del Indec⁵ y datos de cantidad de bancas de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina⁶.

La tercera variable independiente es la cantidad de votos que obtuvo el gobernador en la elección, la variable es continua y está medida como el porcentaje de votos que obtuvo el gobernador en la elección donde fue electo. La cuarta es la distancia en votos que obtuvo el gobernador respecto del segundo candidato más votado, la variable es continua y está medida como la diferencia en el porcentaje de votos que obtuvo el gobernador respecto del segundo candidato más votado. La quinta es la cantidad de años que el gobernador estuvo en el cargo en forma consecutiva, la variable es continua y está medida en la cantidad de años consecutivos que un gobernador ejerció el cargo. Los datos fueron obtenidos de la Dirección Nacional Electoral⁷.

⁴ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-138>

⁵ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-24>

⁶ <https://www.hcdn.gob.ar/diputados/diputados-por-distrito.html>

⁷ <https://resultados.gob.ar/>

La sexta variable independiente es si el gobernador es aliado político del presidente. Esta variable busca probar la hipótesis de que los gobiernos nacionales envían transferencias a las provincias cuyos gobernadores son aliados políticos del gobierno nacional. La variable es dicotómica y adopta el valor 1 si el gobernador es aliado y 0 si no lo es. Se consideró aliados a los gobernadores que eran del mismo partido que el presidente, o cuyo partido era parte de la coalición nacional. Los datos fueron obtenidos de medios de comunicación y de la Dirección Nacional Electoral. Finalmente, la séptima variable es el porcentaje de votos que el partido del presidente obtuvo en cada provincia. Esta variable busca probar la hipótesis de que los gobiernos nacionales envían transferencias a las provincias donde mejor le fue al partido oficialista en las últimas elecciones como forma de recompensar el apoyo de la población. La variable es continua y está medida como el porcentaje de votos obtenidos en cada provincia por el partido oficialista nacional en las últimas elecciones nacionales realizadas. Los datos fueron obtenidos de la Dirección Nacional Electoral. Finalmente, se agregó como variable de control la variación en el PBI, ya que podría ser que los fondos de vialidad están determinados por el aumento o reducción del PBI en un año respecto del anterior. Se utiliza una medida de variación económica nacional suponiendo que si existe un aumento en el PBI el gobierno nacional tendrá una mayor cantidad de recursos para repartir a las provincias, lo que llevaría al aumento de los fondos de vialidad a todas las provincias, por lo que se controla su efecto en el reparto de fondos de vialidad a las provincias. La variable es continua y está medida como la diferencia porcentual del PBI en un año respecto del anterior, medido en USD. Los datos fueron obtenidos del Banco Mundial⁸.

La Tabla 1 sintetiza los enfoques, variables independientes e indicadores incluidos en el análisis presentado sobre transferencias intergubernamentales.

V. Resultados

Los resultados de la investigación se presentan en la Tabla 2. El primer modelo incluye el primer conjunto de hipótesis para observar si las transferencias se relacionan con la desigualdad provincial. El segundo modelo

⁸ <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

agrega las variables del segundo conjunto de hipótesis relacionadas al poder de los gobiernos subnacionales. Finalmente, el tercer modelo agrega las variables políticas, siendo el modelo que contiene todo el conjunto de variables analizadas. El tercer modelo presenta un R^2 ajustado de 0,53, lo cual indica que explica el 53% de la variación en las asignaciones de vialidad.

En cuanto al resultado de la investigación, el Producto Bruto Geográfico no tiene significación estadística en ninguno de los modelos. Este resultado rechaza la hipótesis de que los fondos de vialidad son asignados para reducir diferencias entre provincias. Por otro lado, la sobrerepresentación tampoco alcanza significación estadística en los modelos, lo cual indica que una mayor sobrerepresentación de las provincias en el Congreso no se relaciona con un aumento en los fondos de vialidad. En cuanto a la hipótesis relacionando un mayor poder de los gobernadores con el aumento en los fondos de vialidad, los años que el gobernador estuvo en el cargo no alcanzaron grados de significación estadística. Los votos que el gobernador obtuvo en la elección fueron estadísticamente significativos en el segundo modelo, pero la significación estadística desapareció al agregar todas las variables en el tercer modelo. En otras palabras, los resultados de esta investigación indican que ni el enfoque redistributivo (enfoque 1) ni el de poder de los gobiernos subnacionales (enfoque 2) logran explicar de manera consistente la asignación de los fondos de vialidad entre provincias.

Finalmente, las variables que relacionan las transferencias con la utilidad política para el presidente presentaron significación estadística y positiva (enfoque 3). En concreto, en primer lugar, la distancia que el gobernador obtuvo con el segundo partido más votado alcanzó niveles de significación estadística en ambos modelos y presenta signo positivo de acuerdo a lo esperado por la hipótesis. Mientras mayor fue la distancia entre los votos obtenidos por el gobernador y el segundo candidato más votado, mayores fueron los fondos de vialidad que obtuvo la provincia. Por ende, se concluye que cuanto mayor sea la distancia electoral, mayor será la legitimidad y, por lo tanto, el poder del gobernador, lo que incrementará su capacidad de negociar con el gobierno nacional para obtener más transferencias. En segundo lugar, al aumentar la cantidad de votos al partido oficialista nacional en una provincia, aumentaron los fondos de vialidad que dicha provincia recibió. En promedio, con el incremento de un 1% de los votos al partido oficialista nacional, los fondos de vialidad aumentaron 24,96 pesos per cápita. En tercer lugar, los gobernadores pertenecientes al

mismo partido o coalición que el presidente obtuvieron más fondos de vialidad manteniendo las demás variables constantes. El hecho de tener un gobernador aliado al presidente significó un aumento de 451 pesos reales per cápita para la provincia en el periodo analizado, siendo la variable con la magnitud más grande de las analizadas.

El Gráfico 3 presenta una síntesis visual de los principales resultados que mostraron una relación significativa con la asignación de fondos de vialidad. Tal como evidencian los modelos estimados, los factores vinculados a la utilidad política para el presidente (enfoque 3) son los únicos que presentan efectos estadísticamente significativos y en la dirección esperada. En particular, las provincias donde el partido oficialista obtuvo más votos recibieron mayores fondos, los gobernadores aliados al presidente fueron beneficiados con sumas sustancialmente superiores y aquellas provincias donde el gobernador ganó con mayor margen también captaron más recursos. Estos resultados refuerzan la conclusión de que las transferencias viales son utilizadas estratégicamente por el ejecutivo nacional con fines políticos, más que como herramientas redistributivas o vinculadas al poder institucional de las provincias.

VI. Conclusiones

Los resultados de esta investigación rechazan la hipótesis de que la asignación de fondos de vialidad en Argentina responda a criterios redistributivos. El Producto Bruto Geográfico per cápita no mostró significación estadística en ninguno de los modelos, lo que refuta la hipótesis de que el gobierno nacional distribuye estos recursos para reducir las desigualdades económicas entre provincias, en línea con hallazgos previos que tampoco encontraron evidencia empírica en favor del enfoque redistributivo (González y Mamone 2015, Gordin 2006). Tampoco se comprobó que la sobrerrepresentación legislativa influya en la asignación de fondos, lo que contradice las expectativas del enfoque que relaciona la asignación de transferencias con el poder de los gobiernos subnacionales (Gibson y Calvo 2000, Ardanaz et al. 2014). Asimismo, variables como los años en el cargo o los votos del gobernador no ofrecieron resultados robustos, sumando evidencia a lo planteado respecto de las limitaciones del poder institucional como factor explicativo (Simison 2015).

En cambio, el enfoque político mostró una capacidad explicativa consistente y significativa. Las provincias donde el partido oficialista nacional obtuvo más votos y aquellas gobernadas por aliados del presidente recibieron mayores fondos de vialidad. Estas variables fueron estadísticamente significativas y presentaron los efectos de mayor magnitud, lo que respalda la teoría de que las transferencias viales operan como instrumentos de recompensa política. Esto concuerda con la literatura que interpreta las transferencias discrecionales como mecanismos para consolidar apoyos electorales y territoriales (Bonvecchi y Lodola 2011, González y Mamone 2015, Simison 2014). Además, el margen de victoria electoral del gobernador también mostró asociación positiva con los fondos recibidos, lo que refuerza la idea de que una mayor legitimidad local fortalece la capacidad de negociación con el ejecutivo nacional (Gervasoni y Nazaren 2018, González 2016).

En suma, los hallazgos de este trabajo se alinean con investigaciones que muestran cómo las relaciones político-partidarias entre el presidente y los gobernadores son claves para entender la lógica de distribución de recursos fiscales en sistemas federales latinoamericanos (Alston y Mueller 2005, Benton 2008, Armesto 2014, Jones y Hwang 2005, Kikuchi y Lodola 2014). Lejos de funcionar como herramientas de desarrollo territorial, las transferencias viales refuerzan patrones de concentración de recursos en función de incentivos políticos de corto plazo. En este escenario, se torna urgente repensar el rol del Estado en la creación de mercados y la orientación estratégica de la inversión pública (Mazzucato 2020), especialmente en un país con marcadas asimetrías regionales en regiones como el NOA, la Patagonia y el Centro Oeste (Abeles y Villafañe 2022).

Si los criterios de distribución de fondos públicos responden principalmente a afinidades político-partidarias, la desigualdad estructural entre provincias difícilmente se compense o revierta. Sin políticas concretas de redistribución más justas, las disparidades actuales no solo se van a mantener, sino que es muy probable que se profundicen, lo que genera como resultado un aumento de las brechas productivas y sociales entre las provincias y personas de nuestro país.

TABLA I
Variables independientes e indicadores

Enfoque	Variable independiente	Indicadores
Reducción de las desigualdades (1)	Tamaño economía subnacional	Producto Bruto Geográfico Per Cápita
Poder del gobierno subnacional (2)	Sobrerrepresentación legislativa	Desproporcionalidad en la cantidad de escaños en el Congreso
	Poder del gobernador	Porcentaje de votos obtenidos por el gobernador en la última elección
		Distancia en porcentaje de votos entre el gobernador y el segundo candidato
		Número de años que el gobernador lleva en el cargo
Utilidad política presidencial (3)	Gobernador aliado	Pertenencia del gobernador a la coalición presidencial
	Recompensa al apoyo territorial	Número de votos que el partido del presidente obtuvo en la provincia en elecciones nacionales

Nota: Elaboración propia.

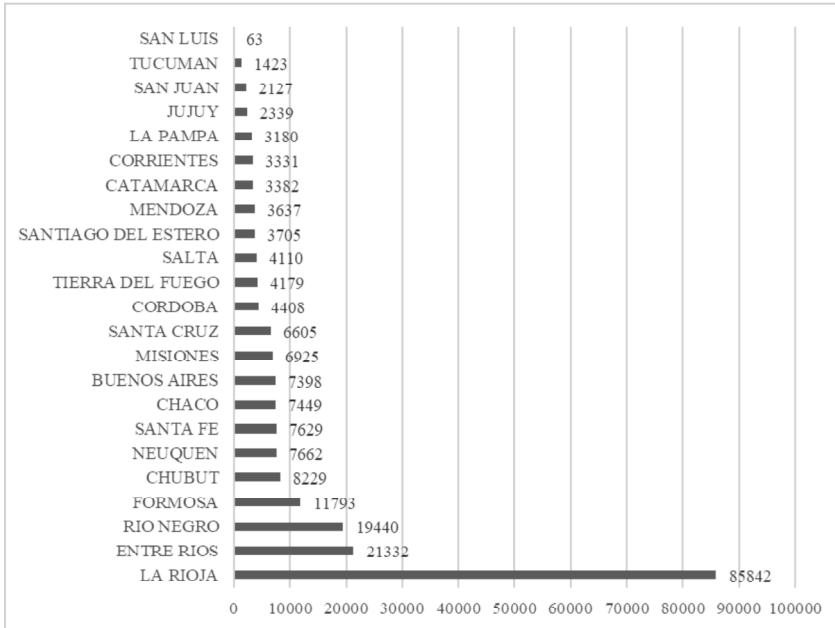
TABLA 2
Resultados de los modelos de panel de efectos fijos (2008-2023)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Vialidad LAG	0.62*** (0.02)	0.60*** (0.05)	0.59*** (0.05)
PBG Per cápita	0.06 (0.05)	0.04 (0.08)	0.10* (0.10)
PBI VAR	-3.33 (4.12)	-13.44* (15.12)	-2.64 (14.13)
Sobrerrepresentación		-114.38 (112.07)	-117.22 (114.72)
Votos gobernador		-32.59** (25.47)	-19.88 (19.67)
Años gobernador		15.91 (41.41)	4.71 (24.93)
Margen victoria gob		43.70*** (39.80)	51.04*** (38.82)
Votos presidente			24.96*** (11.03)
Gob Aliado			451.43*** (438.25)
R ²	0.49	0.51	0.54
Adj. R ²	0.48	0.50	0.53
Num. obs.	1241	1241	1241

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

GRÁFICO I

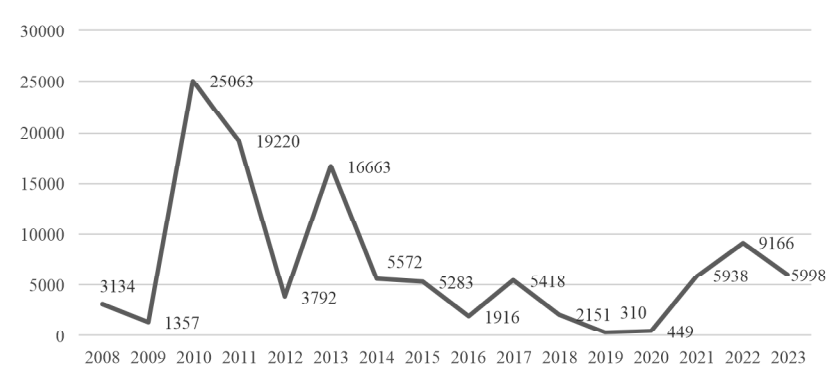
Distribución provincial de los fondos de Vialidad per cápita en Argentina (2008-2023)



Nota: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación e INDEC. Base = 2004.

GRÁFICO 2

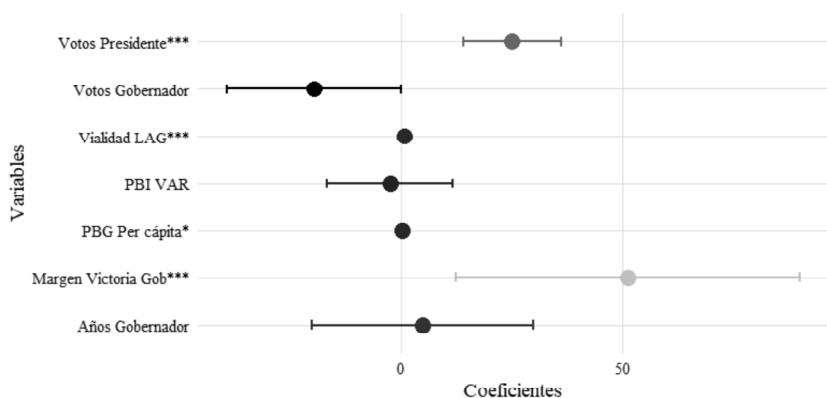
Fondos de vialidad totales en millones de pesos reales (2008-2023)



Nota: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación. Base = 2004.

GRÁFICO 3

Variables y coeficientes positivos y significativos de la investigación



Nota: Elaboración propia.

Bibliografía

- Abeles, Martín y Soledad Villafañe (2022)** “Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/65c548a2-37f6-4359-8651-20201ed7d6d3/content>
- Alston, Lee y Bernardo Mueller (2005)** “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”, en *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 22, N° 1.
- 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.
- Armesto, María Alejandra (2014)** “Coaliciones regionales, intereses territoriales y transferencias intergubernamentales en Brasil, Argentina y México”, en *Polis*, Vol. 10, N° 1.
- Beck, Nathaniel (2008)** “Time Series Cross Section Methods”, en *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.
- Benton, Allyson (2008)** “What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina”, en *Publius*, Vol. 39, N° 4.
- Beramendi, Pablo (2012)** *La geografía política de la desigualdad: regiones y redistribución*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 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.
- Bugarin Mauricio y Fernanda Marciniuk (2017)** “Strategic Partisan Transfers in Fiscal Federation: Evidence from a New Brazilian Database”, en *Journal of Applied Economics*, Vol. 20, N° 2.
- 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.
- Consejo Vial Federal (2008)** “Fondos Viales”, disponible en: <https://www.cvf.gov.ar/wp/fondos-viales/>
- Curto, Rodrigo (2024)** “El valor de un voto: analizando la relación entre las transferencias fiscales y el voto a la agenda del presidente en el congreso, Argentina (2009-2021)”, en *POSTData*, Vol. 29, N° 2.
- Fenwick, Tracy Beck y Lucas González (2020)** “Undermining Governors: Argentina’s Double-Punishment Federal Spending Strategy”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 51, N° 2.

- Gasparini, Leonardo, Martín Cicowicz y Walter Sosa Escudero (2012)** *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Temas.
- Gervasoni, Carlos (2024)** “Federalismo regresivo: tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina”, en *Estudios digital*, Vol. 51.
- Gervasoni, Carlos y Marcelo Nazareno (2018)** “La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la conexión electoral del federalismo político argentino”, en *Política y Gobierno*, Vol. 24, Nº 1.
- González, Isaac Lucas (2016)** *Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus contra Pares in Argentina and Brazil*, Routledge, Taylor and Francis Group.
- González, Lucas e Ignacio Mamone (2015)** “Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for Their Territorial Support”, *University of Miami*, Vol. 57, Nº3, DOI: 10.1111/j.1548-2456.2015.00279.x
- Gordin, Jorge (2006)** “The Politics of Intergovernmental Fiscal Relations in Argentina”, *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*, SSRN Electronic Journal, DOI: 10.2139/ssrn.960752.
- Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005)** “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en Levitsky, Steven y Maria Victoria Murillo (eds) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Jones, Mark, Sebastián 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.
- 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. 6, Nº 2.
- Krugman, Paul (1979)** “Increasing Returns, Monopolistic Competition, and Trade Theory”, en *Journal of International Economics*, Vol. 9, Nº 4, DOI:10.1016/0022-1996(79)90021-7
- Lodola, Germán (2010)** *The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil*, Doctoral Thesis, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Mazzucato, Mariana (2014)** *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, Madrid, RBA Economía Libros.
- Oates, Wallace (1999)** “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, Nº 2.

- Rodden, Jonathan (2016)** *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Samuels, David y Scott Mainwaring (2004)** "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en Gibson, Edward (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Schor, Boris (2006)** "The Political Geography of Distributive Politics in the United States", *PHD Dissertation*, Columbia University.
- 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.
- Simpson, Ximena (2012)** "Dinâmicas federalistas em perspectiva comparada: um estudo das relações intergovernamentais no Brasil e na Argentina", *Tese de Doutorado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, Centro de Ciências Sociais, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.
- Snyder, Richard y David Samuels (2004)** "Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives", en Gibson, Edward (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Universidad de San Andrés (Udesa) (2025)** "Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública", *Informe Argentina, julio 2025*, disponible en: <https://images.udesa.edu.ar/sites/default/files/2025-07/46.%20UdeSA%20ESPOP%20Julio%202025.pdf>
- Weingast, Barry (1995)** "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", en *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, N° 1, DOI: 10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861
- Wibbels, Erik (2005)** *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wooldridge, Jeffrey (2016)** *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Boston, Cengage Learning.

Resumen

El trabajo analiza la distribución de fondos de vialidad del gobierno nacional argentino a las provincias entre 2008 y 2023. Se evaluó si estas transferencias han sido utilizadas como herramientas para compensar disparidades regionales o si han respondido a variables políticas. Se utilizaron modelos de panel de efectos fijos para estimar el impacto de diversas variables independientes sobre la asignación de fondos de vialidad. Los resultados muestran que

la desigualdad económica y el poder de los gobiernos subnacionales no tienen impacto significativo en la asignación de los fondos. En cambio, las variables políticas, como la afinidad partidaria entre gobernador y presidente y el nivel de votos al oficialismo nacional, sí resultan significativas y con alta magnitud. Esto indica que la distribución de fondos responde a consideraciones políticas, lo que limita el uso de esta herramienta como política de desarrollo territorial.

Palabras clave

federalismo — transferencias — desigualdad — presidente — gobernadores

Abstract

This paper analyzes the distribution of road funds from the Argentine national government to the provinces between 2008 and 2023. It assesses whether these transfers have been used as tools to compensate for regional disparities or whether they have responded to political variables. Fixed-effects panel models are used to estimate the impact of independent variables on the allocation of road funds. The results show that economic inequality and the structural power of

subnational governments have no significant impact on the allocation of funds. In contrast, political variables, such as the partisan affinity between the governor and the president and the percentage of votes for the national government in the province, are significant and of high magnitude. This indicates that the distribution of funds responds to political considerations, which limits the use of this tool as a territorial development policy.

Keywords

federalism — transfers — inequality — president — governors