

ARTÍCULOS

¿A qué provincias favorece el gobierno de Mauricio Macri?

La distribución de fondos federales de infraestructura y sus posibles efectos sobre la desigualdad entre provincias (2016-2018).

Por: Lucas González y Romina Del Trédici



Introducción

Desigualdad y tensiones redistributivas en países federales

La desigualdad interpersonal disminuyó mucho en los primeros años de los 2000 en Argentina. El Gini de ingresos de los individuos pasó de 53,8 en 2002 a 41 en 2013 (datos de World Development Indicators). Sin embargo, la desigualdad entre provincias se mantiene escandalosamente alta. De hecho, Argentina tiene la mayor

www.tramas.escueladegobierno.gob.ar

desigualdad entre provincias de los cinco países más grandes de América Latina.

Para llegar a este resultado, construimos un índice de Gini para el producto bruto per cápita de cada provincia (departamento o estado) en cinco de los países más grandes de América Latina: Argentina es el más desigual de los casos analizados, con un Gini de 33, seguido de cerca por

Brasil con 30 y Colombia con 28. México y Chile son menos desiguales, con 24 cada uno. El producto bruto per cápita en los distritos ricos en Argentina es muchas veces mayor que el de los más pobres: Santiago del Estero, una de las provincias con el producto bruto más bajo del país, tiene un PIB per cápita casi 10 veces más chico que el de la Capital Federal.

Pero la desigualdad tiene caras más dolorosas que la del ingreso. En Formosa mueren casi tres veces más bebés al nacer que en Tierra del Fuego (INDEC, 2016). La esperanza de vida al nacer en Chaco es de casi 5 años menos que en Neuquén (INDEC, 2017). Pero en uno de los departamentos más pobres de Chaco (General Belgrano), los hombres viven 12 años menos en promedio que en Capital (INDEC, 1996-2001). El analfabetismo en el departamento Ramón Lista, Formosa (13,5%), es 64 veces mayor que en la Comuna 14 de Capital (0,21%) (INDEC, 2010).

“Las tensiones entre el gobierno central y las unidades subnacionales sobre cuánta redistribución de los distritos ricos a los pobres es deseable están entre los temas más relevantes de la agenda política en varios países en desarrollo”.

Frente a estos datos, partimos de una premisa normativa: creemos que el gobierno central debe cumplir un rol clave en reducir o al menos mitigar estas desigualdades entre regiones de su territorio. Ahora bien, ¿bajo qué condiciones el gobierno nacional puede generar redistribución de las provincias ricas a las más pobres? O, por el contrario, ¿cuándo el gobierno nacional contribuye a reforzar la

riqueza inicial de las provincias centrales (que concentran recursos propios y reciben los del gobierno federal) sin redistribuir a las más pobres?

Las tensiones entre el gobierno central y las unidades subnacionales sobre cuánta redistribución de los distritos ricos a los pobres es deseable están entre los temas más relevantes de la agenda política en varios países en desarrollo, como Argentina, Brasil, Bolivia, India y Nigeria, así como en algunas democracias desarrolladas, como Bélgica, Canadá, Italia, España y el Reino Unido. En muchos de estos países, las regiones más ricas (como Cataluña, Alberta, el estado de Delta, Santa Cruz, Buenos Aires o São Paulo) se quejan de que están siendo explotados por las regiones más pobres, al financiar sus usualmente ineficientes sectores públicos. ¿Cuándo las unidades más ricas del país pueden no solo mantener recursos en sus distritos, sino también recibir fondos federales y resistir la redistribución a las más pobres?

Por el contrario, las unidades menos desarrolladas usualmente demandan más ingresos de las más ricas para cumplir con las mayores necesidades que enfrentan. ¿Cuándo las regiones más pobres, usualmente las más numerosas del país, logran dominar a los distritos más ricos y redistribuir fondos a su favor?

Este trabajo describe la distribución de fondos federales de infraestructura, uno de los principales mecanismos redistributivos para la literatura especializada. Al hacerlo, explora algunas de las posibles condiciones políticas bajo las que podríamos esperar concentración de transferencias federales en las provincias más ricas o redistribución

progresiva hacia las más pobres. El foco del análisis está puesto en países federales desiguales, como la Argentina, en el período entre 2005 y 2018.

Federalismo y desigualdad en la literatura

Varios autores han afirmado durante mucho tiempo que los países federales y las unidades políticamente más fragmentadas tienden a producir menos redistribución y, como consecuencia, más desigualdad que los casos unitarios (Wildavsky, 1984: 68; Lowi, 1984: 379; Rodden, 2009: 2-3; Beramendi, 2012: 4). Estos investigadores argumentan que el federalismo es un régimen político que institucionaliza puntos de veto que permiten a los defensores de intereses territoriales específicos bloquear la redistribución nacional (Rodden, 2009: 3; Beramendi, 2012: 5-6). En particular, el federalismo es un marco institucional que permite a las regiones ricas restringir los sistemas de transferencia centralizados porque atentan contra sus propios intereses (Beramendi y Díaz-Cayeros, 2008: 1).

A pesar de este acuerdo generalizado en parte de la literatura, varios estudios han documentado la enorme variación en el grado de redistribución alcanzado en las democracias federales más desarrolladas (Obinger et al., 2005) o en desarrollo (González, 2018) y en el poder redistributivo del gobierno central (Barberán et al., 2000; Bayoumi y Masson, 1995; Castells et al., 1981; Domenech et al., 1999; Duboz y Nicot, 1998; MacDougall, 1977; Mélitz y Zumer, 1998).^[1] Frente a estas variaciones, y en el marco de instituciones federales relativamente estables a lo largo del tiempo, nos preguntamos si es posible identificar

factores sistemáticos asociados a los cambios en la redistribución.

En la mayoría de los países, y en especial en los federales, los gobiernos centrales transfieren grandes cantidades de dinero entre regiones. Algunas veces, esas transferencias son reguladas por instituciones específicamente diseñadas para tal fin. Esas instituciones suelen ser relativamente estables, y por ello, las cantidades y porcentajes totales de esas transferencias tienden a modificarse sólo marginalmente en el tiempo, sin registrar grandes variaciones interanuales. Este es el caso de los regímenes de coparticipación de recursos en la mayoría de los países federales, y en algunos unitarios. Otras veces, las transferencias entre regiones aparecen como resultado de políticas y programas generales de gobierno (Persson y Tabellini, 1996: 980). Los mecanismos para reasignar riquezas entre grupos o regiones van desde subsidios a determinadas industrias hasta los proyectos de obra pública (Dixit y Londregan, 1996: 1133). La discrecionalidad del gobierno central tiende a ser mayor en algunos esquemas que en otros (Bonvecchi y Lodola, 2011); éste es el caso de la asignación territorial de la inversión en obra pública: es más sencillo reasignar fondos para rutas de una región a otra que redistribuir riqueza a través del gasto social y las políticas de empleo (Sollé Ollé, 2010: 297).

En este trabajo argumentamos que los cambios en la redistribución y, por ende, en la desigualdad interregional no son sólo la consecuencia de instituciones políticas estáticas o invariantes en el tiempo (por ejemplo, las reglas electorales y la sobrerrepresentación) como afirma la mayor parte de la literatura sobre

países desarrollados. Son también el resultado de luchas políticas y coaliciones construidas entre actores poderosos (como presidentes, gobernadores e intendentes), que tienen diferentes preferencias estructuralmente inducidas sobre la redistribución y la desigualdad.

“...los cambios en la redistribución y, por ende, en la desigualdad interregional no son sólo la consecuencia de instituciones políticas estáticas o invariantes en el tiempo (...). Son también el resultado de luchas políticas y coaliciones construidas entre actores poderosos (...), que tienen diferentes preferencias estructuralmente inducidas sobre la redistribución y la desigualdad”.

Importancia redistributiva de los fondos de infraestructura

En este trabajo, estudiamos los factores que afectan la asignación de fondos federales discrecionales y redistributivos. Los fondos discrecionales son aquellos que no se asignan mediante marcos legales específicos. Por lo tanto, excluimos del análisis los fondos con destino específico regulados por ley (como los fondos de coparticipación, por ejemplo). Los fondos redistributivos son aquellos que pueden potencialmente generar grandes externalidades económicas y sociales en las localidades o regiones en las que se invierten. Basado en estos criterios, concentramos el análisis en los fondos federales de obra pública, una herramienta política en manos de los

gobiernos que la mayoría de los especialistas de la literatura consideran crucial para estimular el crecimiento y promover la redistribución territorial (es mano de obra intensiva y tiende a generar grandes externalidades económicas en los lugares donde se la localiza).

Encontramos tres razones principales para estudiar la asignación de los fondos de infraestructura en este país. En primer lugar, se trata de fondos que los gobiernos centrales tienen para corregir la desigualdad territorial.^[2] En Argentina, los proyectos de obra pública constituyen una herramienta importante para reasignar recursos entre regiones (Porto y Sanguinetti, 2001: 238).^[3] La asignación regional de la obra pública es un mecanismo para redistribuir dinero de algunas regiones (las que aportan con su recaudación) a otras (en las que el gobierno central realiza inversiones públicas) (Sollé Ollé, 2010: 299). El estudio de las dinámicas que moldean esta redistribución es crucial para entender el impacto regional de la obra pública en el crecimiento y desarrollo de un país.

En segundo lugar, estos fondos aumentaron 429% en términos reales (después de controlar por inflación) durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, convirtiéndose en una de las herramientas más importantes de redistribución en manos del gobierno central.^[4] Y en tercer lugar, el presidente en Argentina tiene un enorme poder discrecional sobre su asignación. Por un lado, el presidente tiene poderes institucionales ex ante para decidir su asignación a través de la ley de presupuesto.^[5] Pero además, los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) contaron con mayorías

parlamentarias (y alta disciplina partidaria) en ambas cámaras durante una parte sustantiva de sus mandatos presidenciales, lo que les garantizó grandes poderes partidarios para influir en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, el ejecutivo nacional en Argentina tiene enormes poderes institucionales ex post para reasignar partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso, a través de los llamados “super-poderes.”^[6]

Argumento

El argumento principal es que los presidentes en países federales distribuyen fondos discrecionales favoreciendo no solo a sus aliados políticos, un argumento estándar en la mayor parte de la literatura sobre distribución de fondos discrecionales (Cox y McCubbins, 1986: 379; Carsey y Rundquist, 1999; Levitt y Snyder, 1995; Anderson y Tollison, 1991; Couch y Shugart, 1998; Arulampalam et al., 2009, inter alia). Los clivajes políticos, que dividen a las provincias en aliadas y opositoras, también se combinan con clivajes estructurales, que dividen a las provincias en ricas y pobres, pobladas y despobladas. Estos clivajes partidarios y estructurales también se articulan con el poder político (medido fundamentalmente como apoyo legislativo en el congreso) y la popularidad presidencial (como forma de medir apoyo en la opinión pública) para influir la distribución de fondos federales.

“Los presidentes políticamente poderosos y con mucho apoyo en la opinión pública tienden a distribuir más fondos a los distritos más pobres y menos a los distritos más ricos”.

Los presidentes políticamente poderosos y con mucho apoyo en la opinión pública tienden a distribuir más fondos a los distritos más pobres y menos a los distritos más ricos. Los presidentes electoralmente fuertes y con mucho apoyo legislativo y en la opinión pública, es decir aquellos que tienen algún tipo de influencia en la distribución de los fondos de infraestructura, tienden a aumentar las transferencias a los distritos menos desarrollados y a reducir los fondos a los distritos más ricos. Esto se debe a que los gobernadores de los distritos menos desarrollados prefieren y necesitan redistribución (es decir, necesitan un gobierno central capaz de extraer recursos de los distritos más ricos y transferirlos a las provincias más pobres), invertir en ellos es más eficiente (en términos de la rentabilidad política de cada peso invertido) y además tienden a ser rivales políticos más débiles para el presidente, sobre todo en relación a los gobernadores de los distritos más grandes y desarrollados (que por lo general controlan una gran proporción de votos y recursos). Los presidentes electoralmente débiles y con bajo apoyo en la opinión pública, por el contrario, tienen menos influencia en la distribución de los fondos de infraestructura y son, a su vez, menos capaces de resistir las presiones de los distritos más grandes, poblados y ricos. Los gobernadores de estos distritos luchan contra los presidentes y los gobernadores de los distritos más pobres para aumentar las transferencias a sus provincias (González 2016a y 2016b).

Sostenemos que estos factores son especialmente importantes en los países en vías de desarrollo, donde la desigualdad entre regiones es más acentuada y, por lo tanto, los clivajes entre provincias son más profundos y

perdurables a través del tiempo. Por otra parte, en algunos de estos países la mayoría de las reglas que regulan las relaciones entre niveles de gobierno tienden a ser más flexibles (y cambiantes), las estructuras y los vínculos partidarios son más débiles y territorializados (o en proceso de debilitamiento; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007), y los enfrentamientos entre las élites nacionales y provinciales tienden a ser más directos o personalizados que en las democracias consolidadas.

Datos y Metodología

Utilizamos datos originales sobre inversión real directa y transferencias de capital del gobierno federal entre 2005 y 2018 recogidos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación, abiertos por ubicación geográfica. Los datos originales en pesos corrientes fueron convertidos a dólares para controlar por inflación.^[7]

Los gastos en infraestructura pública consisten en transferencias de capital a provincias y municipios, o la adquisición directa de bienes de uso para construir viviendas, escuelas, hospitales, rutas y autopistas, puentes, canales, represas, gasoductos y alcantarillado. Hemos excluido de nuestro análisis los subsidios del gobierno central a empresas privadas y del sector público.

Reportamos la distribución de estos fondos usando estadísticas descriptivas para los veinticuatro distritos de Argentina (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires) entre los años 2005 a 2018. Por problemas de fuentes y tipo de dato disponible, no pudimos comparar los datos del periodo 2005-2018 con datos

disponibles para años previos (1999-2009). Estos últimos son datos de infraestructura federal que incluyen las transferencias del gobierno central a las provincias de dieciocho programas presupuestarios del Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios obtenidos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y controlados por inflación usando el índice de costos de la construcción (ICC) del INDEC (año base 1993=100). Reportamos datos de ambas series por separado.

Construimos una clasificación simplificada de provincias según sus características estructurales. Dividimos la federación en dos regiones principales, como lo hacen Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000). Las denominamos región pampeana central y provincias del interior. En Argentina, la región pampeana más poblada y desarrollada incluye las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. También incluimos, por razones analíticas, a la Capital Federal. Las otras provincias del interior son menos pobladas, y las dividimos en las provincias patagónicas del sur, relativamente más desarrolladas, y las provincias del noreste (NOA) y noroeste (NEA), relativamente menos desarrolladas.

También clasificamos las provincias dependiendo de si el gobernador es aliado o está en la oposición al presidente. Incluimos una variable dicotómica, codificada como 1 si los presidentes y los gobernadores están en la misma coalición de gobierno en un año determinado, o si es lo contrario. Lo codificamos en base a datos electorales oficiales, información de diarios y periódicos, y en entrevistas con expertos provinciales durante el trabajo de campo.^[8]

Análisis

Redistribución progresiva con presidentes fuertes

Los distritos aliados políticamente fueron enormemente favorecidos en la distribución de los desembolsos federales durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Durante los años 2003-2009 (primero usamos esta serie y después comparamos con la otra), los distritos aliados recibieron, en promedio, casi 50 por ciento más fondos que la provincia promedio y 120 por ciento más que los distritos en la oposición. Estas cifras son mucho más grandes que las equivalentes para Brasil (20,4%), Colombia (17%) (González y Mamone, 2015), Portugal (19%; Migueis, 2013), India (16%; Arulampalam et al., 2009) y Estados Unidos (alrededor de 4-5%; Berry et al., 2010: 783).

Los Kirchner, particularmente en los años de mayor apoyo legislativo en el Congreso y con mayor respaldo en la opinión pública, no solo penalizaron a los distritos de la oposición cuando distribuyeron fondos federales de infraestructura, sino también a las provincias más pobladas, particularmente a las de la oposición (González 2016a y 2016b; González y Mamone, 2015). Los cuatro distritos más poblados de la pampa central (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe) recibieron en promedio 5 veces menos fondos per cápita que el resto de las provincias (según datos de la serie 2003-2009). Durante estos años, ambos presidentes castigaron severamente a estos cuatro distritos en la distribución de obra pública, ya sea porque formaban parte de la oposición, como la Capital Federal (gobernada por Mauricio Macri del PRO, 2007-2015), Santa Fe (gobernada por los socialistas desde

2007) y Córdoba (en manos de la oposición del PJ desde 1999); o porque estuvieron en manos de gobernadores aliados pero que podían ser importantes competidores al poder presidencial (como la provincia de Buenos Aires, gobernada por Daniel Scioli, 2007-2015). A estos distritos grandes, gobernados por la oposición y los retadores del poder presidencial, les siguieron tres provincias medianas (Mendoza, Salta y Entre Ríos; algunos de los gobernadores de estos distritos también tenían aspiraciones presidenciales).

“Néstor y Cristina Kirchner favorecieron a los gobernadores aliados. Pero entre ellos, los de las provincias del interior recibieron más fondos federales de infraestructura per cápita que el resto”.

Néstor y Cristina Kirchner favorecieron a los gobernadores aliados. Pero entre ellos, los de las provincias del interior recibieron más fondos federales de infraestructura per cápita que el resto. Si analizamos los datos para la serie 2005-2018 (como dijimos antes, los datos de la serie 2003-2009, desgraciadamente, no son comparables con estos), Néstor Kirchner asignó 3.5 veces más a las provincias del interior que a las tres provincias centrales entre 2005 y 2007. Cristina Kirchner, 3.6 veces más.

Las provincias menos pobladas del interior están ampliamente sobrerrepresentadas en el Congreso nacional y los presidentes las necesitan para mantener una coalición de gobierno. Entre las provincias del

interior, las menos pobladas de la Patagonia fueron las más beneficiadas, seguidas por el Noroeste (NOA) y el Noreste (NEA).

Las provincias más beneficiadas fueron las aliadas políticas menos pobladas de la Patagonia: Santa Cruz, la provincia natal de los Kirchner, fue la más favorecida (La Nación, 2010a, 2010b), seguida por Tierra del Fuego, La Pampa, Río Negro y Chubut. Todos ellos son distritos escasamente poblados, en manos de gobernadores que fueron aliados políticos cercanos con ambos presidentes (Verna y Das Neves, después de 2006, fueron la excepción). Neuquén no estuvo entre las 10 provincias más favorecidas (durante este período, el partido local, el MPN, no estaba entre los aliados clave del kirchnerismo).

“Si bien se transfirieron muchos fondos a las provincias Patagónicas, también se hizo algo parecido a las provincias menos desarrolladas del NEA y del NOA. Las provincias más grandes, pobladas, y ricas del centro del país fueron las más castigadas durante este período”.

La siguiente región fue el norte, aunque no todas las provincias recibieron la misma cantidad de fondos: en el NEA, Formosa (gobernada por Gildo Insfrán, en el poder desde 1995) y Chaco (gobernada por Jorge Capitanich, 2007-2015) fueron las provincias que recibieron la mayor cantidad de fondos per cápita. En el NOA, los distritos más beneficiados fueron La Rioja, Jujuy, San Juan y Catamarca.

En síntesis, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, dos presidentes que lograron construir mayorías parlamentarias en ambas cámaras y contaron con apoyo en la opinión pública durante una parte sustantiva de sus mandatos, la distribución de obra pública benefició fundamentalmente a las provincias aliadas, pero sobre todo a las aliadas del interior. Estas provincias fueron clave para asegurar la gobernabilidad y sus gobernadores no fueron grandes competidores para el poder presidencial. Esta lógica de distribución política tuvo impactos redistributivos importantes, fundamentalmente desde las provincias más ricas del centro del país a las del interior. Si bien se transfirieron muchos fondos a las provincias Patagónicas, también se hizo algo parecido a las provincias menos desarrolladas del NEA y del NOA. Las provincias más grandes, pobladas, y ricas del centro del país fueron las más castigadas durante este período.

Redistribución regresiva con presidente relativamente débil (y gobernadores fuertes en las provincias centrales)

“...la obra pública en el gobierno de Mauricio Macri disminuyó hasta un poco más de un tercio de lo que se distribuyó en promedio en el gobierno de Cristina Kirchner”.

Cristina Kirchner distribuyó, en promedio, 407 USD per cápita por provincia, por año. En el año 2015, ese valor llegó a 532 USD. Mauricio Macri, distribuyó 262 USD entre 2016 y 2018, bajando a 124 USD en el último año disponible de la serie (datos al tercer

trimestre de 2018). Este es un primer dato importante: la obra pública en el gobierno de Mauricio Macri disminuyó hasta un poco más de un tercio de lo que se distribuyó en promedio en el gobierno de Cristina Kirchner. Según los datos del tercer trimestre de 2018, Macri asignó 4.3 veces menos fondos a las provincias, en promedio, de lo que se distribuyó en 2015. Estos fondos, que la mayoría de los especialistas de la literatura consideran fundamentales para estimular el crecimiento y promover la redistribución territorial, son mucho más escasos hoy de lo que fueron tres años atrás. Pero además de analizar los valores promedio totales, es importante analizar a qué distritos se favoreció y perjudicó con esos fondos. Esto también puede tener efectos redistributivos importantes.

En un cambio sustantivo respecto de las dos administraciones anteriores, Mauricio Macri favoreció ampliamente a la Capital Federal en la distribución de infraestructura federal. Le distribuyó un promedio de 724 USD per cápita por año. Este distrito no sólo es la cuna política del presidente, sino que también es uno de los distritos más ricos del país en términos de ingresos o producto bruto per cápita. El valor promedio de lo distribuido a la Capital Federal es 3.4 veces más de lo que distribuye al NEA (214 USD) o más de dos veces y media lo que recibe el NOA (274 USD), las regiones más empobrecidas del país, o casi 7 veces el valor repartido a la opositora provincia de Tucumán, la que menos recibe de todo el norte del país.

Macri favoreció a gobernadores de su partido, el PRO, con más fondos que al resto del país. La Capital Federal y la provincia de Buenos Aires recibieron, en promedio, 401 USD per

cápita, o a 1.6 veces más que el resto del país (249 USD promedio).

Llamativamente, y al contrario de lo que se perfilaba al inicio de su mandato (La Nación, 2016), Macri no favoreció de la misma manera a los gobernadores del PRO que a los gobernadores de la Coalición Cambiemos (que también incluye a los gobernadores radicales de Corrientes, Jujuy y Mendoza). Todos los gobernadores de Cambiemos recibieron, en promedio 258 USD per cápita, mientras que los gobernadores fuera de la coalición recibieron, en promedio, 262 USD. Los gobernadores del Radicalismo aliados en Cambiemos recibieron solamente 163 USD.

Si a la coalición central del PRO (provincia de Buenos Aires y Capital Federal) sumamos a la provincia de Córdoba (distrito electoral clave en la victoria del macrismo), el promedio de lo que recibieron estos tres distritos es de 305 USD, casi el doble de lo que recibieron los Radicales de Cambiemos. La coalición de estos tres distritos no es solamente una coalición partidaria (fueron los principales bastiones electorales del país para el PRO). Ella tiene también un componente estructural clave: se trata de provincias centrales, relativamente ricas (a pesar de que tienen regiones enormemente empobrecidas, como partes del conurbano bonaerense), además de ser aliadas políticas.

Las provincias patagónicas, en promedio y per cápita, también fueron favorecidas por el macrismo. Recibieron en promedio 333 USD. Ahora bien, se trata de provincias poco pobladas, en donde los montos per cápita, *ceteris paribus*, suelen favorecerlos más que al resto del país. La más favorecida fue la provincia de Tierra del Fuego, seguida por Río

Negro (no es llamativo que la provincia de Santa Cruz haya dejado el primer lugar como receptora de fondos de obra pública durante este período).

“...el gobierno del PRO favoreció a las provincias centrales y sobre todo a la Capital Federal del país”.

El NEA y NOA están entre las regiones menos favorecidas por el gobierno del PRO, con un promedio de 214 y 274 USD per cápita, respectivamente. La provincia de Tucumán fue la que menos fondos recibió de estas regiones (107 USD per cápita), seguida por Corrientes (con 139 USD per cápita; Misiones, con 160 USD, Entre Ríos 172 USD y Chaco 249 USD en promedio^[9]). Cuyo también fue muy castigada en el reparto de obra pública federal: recibió en promedio 189 USD. Las provincias que menos obra pública recibieron en esta región fueron Mendoza (132 USD) y San Luis (160 USD).

En síntesis, el gobierno del PRO favoreció a las provincias centrales y sobre todo a la Capital Federal del país. Este distrito, junto con la provincia de Buenos Aires y la de Córdoba, fueron los principales bastiones electorales del macrismo. También se favoreció en valores per cápita a las provincias patagónicas, que no sólo son las menos pobladas sino que también están entre las provincias más ricas del país. La gran diferencia con los dos presidentes anteriores no está en la distribución a las provincias patagónicas, sino en la pérdida de relevancia relativa de las provincias del norte del país a favor de las provincias centrales.

“La gran diferencia con los dos presidentes anteriores no está en la distribución a las provincias patagónicas, sino en la pérdida de relevancia relativa de las provincias del norte del país a favor de las provincias centrales”.

Conclusiones

Durante los años que analizamos, los presidentes han distribuido fondos federales discrecionales siguiendo lógicas partidarias. Néstor y Cristina Kirchner favorecieron enormemente a las provincias aliadas en la distribución de obra pública federal. Pero también distribuyeron obra pública según clivajes estructurales, favoreciendo sobre todo a las provincias del interior; ellas fueron clave para la gobernabilidad porque están sobrerrepresentadas en el Congreso y sus gobernadores no fueron importantes competidores de ambos presidentes. Estos dos presidentes castigaron, sobre todo, a las provincias centrales, donde estaban los

principales candidatos opositores a la presidencia. Esta lógica de favorecer a los gobernadores aliados del interior, entre ellos a las provincias del norte, y debilitar a los gobernadores de las provincias centrales, donde están los competidores más fuertes por la presidencia, generó un tipo de redistribución progresiva: se penalizó a las provincias centrales y se favoreció a las menos desarrolladas del interior.

Por el contrario, la principal coalición electoral y los principales aliados políticos de Mauricio Macri están en las provincias centrales. Además, un presidente relativamente débil, en términos de apoyo legislativo

y en la opinión pública, tiene menos capacidad de resistir las presiones de los poderosos gobernadores de las provincias centrales. Por razones electorales y estructurales, Macri castigó a las provincias del interior, particularmente a las menos desarrolladas. Este tipo de distribución federal tiene un enorme potencial regresivo: además de haber menos fondos redistributivos disponibles (a los que aporta todo el país), se los distribuye favoreciendo a los distritos centrales y a los patagónicos, que son los distritos más ricos del país en términos de producto bruto geográfico e ingreso per cápita promedio (y que tienen los mejores indicadores de acceso a servicios públicos del país).

“Un presidente débil con una coalición electoral y de gobierno en las provincias centrales, además de gobernadores fuertes en éstas, ha favorecido la concentración regresiva”.

La distribución de fondos federales de obra pública puede tener efectos redistributivos importantes. Un presidente débil con una coalición electoral y de gobierno en las provincias centrales, además de gobernadores fuertes en éstas, ha favorecido la concentración regresiva. Esto puede tener como corolario el aumento de la ya enorme desigualdad entre provincias (algo que debería ser estudiado en detalle cuando haya datos disponibles). Pero además del efecto redistributivo, cabe resaltar las implicancias políticas de esta puja por fondos federales: son necesarios presidentes fuertes para contrarrestar a los gobernadores de las provincias centrales y redistribuir a las

provincias menos desarrolladas del interior del país.

A la redistribución regresiva mediante fondos federales de infraestructura, foco central de este trabajo, deberíamos sumar el envío de fondos particulares a provincias centrales (como el Fondo del Conurbano por \$65.000 millones a la provincia de Buenos Aires; La Nación, 2017) y fondos discrecionales, como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que también favorecieron fundamentalmente a la coalición de provincias centrales. Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017, los gobernadores oficialistas, dos de ellos en las provincias centrales, recibieron, en promedio, \$259,3 millones por año en ATN. Los opositores recibieron \$108,9 millones. Por cada peso que recibieron los opositores, los oficialistas obtuvieron \$2,3 (La Nación, 2018).

“Todas estas políticas redistributivas del gobierno central posiblemente tengan un resultado agregado claro: se reforzará aún más a la escandalosa desigualdad entre provincias argentinas”.

Además, deberíamos tener en cuenta el efecto de la reducción o eliminación de las retenciones a las exportaciones agrícolas, fundamentalmente a la soja, con las que se financiaba el Fondo Federal Solidario (herramienta redistributiva clave desde las provincias centrales a las menos desarrolladas del interior). Todas estas políticas redistributivas del gobierno central posiblemente tengan un resultado agregado claro: se reforzará aún más a la escandalosa desigualdad entre provincias argentinas.

Referencias

[1] La mayoría de estos estudios analiza el poder redistributivo del gobierno central, el cual expresa la capacidad de este para reducir las desigualdades regionales en términos de ingreso. El poder redistributivo en un país dado, es estimado a partir de los coeficientes de elasticidad de los ingresos y gastos regionales en relación con sus ingresos iniciales, que es el ingreso existente antes de la acción del sector público.

[2] Los gobiernos centrales tienen otras herramientas redistributivas para corregir la desigualdad, que van desde subsidios, créditos o aranceles hasta los programas sociales, como las transferencias condicionadas de ingreso. Nos concentramos solamente en una de las herramientas políticas que tienen los gobiernos para corregir la desigualdad territorial, pero que adquirió especial relevancia en Argentina durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, siendo sostenida durante el gobierno de Mauricio Macri.

[3] Este estudio se focaliza en partidas presupuestarias sobre las que el gobierno tiene distintos niveles de discreción, y no incluye otras partidas de infraestructura, como el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), cuya distribución es regulada por ley (agradecemos a Oscar Cetrángolo por el comentario).

[4] Estos fondos llegaron a representar casi el 8% del presupuesto total en Argentina en 2006.

[5] El ejecutivo nacional está a cargo de la redacción del proyecto de ley de presupuesto, momento en el que se asignan la mayoría de los fondos de infraestructura. Luego, el proyecto de ley se envía al Congreso y se discute en las dos cámaras. Una vez que el proyecto es aprobado en el Congreso, el presidente tiene 10 días hábiles para firmar o vetar la ley. Esto garantiza al presidente grandes poderes institucionales para proponer el proyecto de ley y rechazar legislación así como cambios que hizo el Congreso al proyecto de ley a los que se opone.

[6] Estos poderes fueron creados inicialmente como una medida extraordinaria durante la crisis económica de 2001. Pero el presidente Kirchner logró que el Congreso sancionase la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156) en agosto de 2006, dando estabilidad a esta discutida resolución.

[7] Los datos podrían haber sido deflactados utilizando el índice del costo de la construcción (ICC) reportado por INDEC, pero la ausencia de datos disponibles para algunos años no nos permitió deflactar toda la serie de datos, por lo que decidimos trabajar con datos en dólares estadounidenses.

[8] Comparamos nuestra codificación con otras proporcionados por Nicolás Cherny, Carlos Freytes, Sara Niedzwiecki y Emilia Simison. Estas codificaciones son muy similares entre sí: la mayoría de los gobernadores/año se codifican de manera similar. Los datos y la base de datos están disponibles para consultas.

[9] Chaco recibió 315 USD per cápita en 2016 y 328 en 2017, pero bajó sustantivamente a 103 USD en 2018 (datos al tercer trimestre).

Referencias Bibliográficas

Anderson, Gary M. y Robert D. Tollison (1991) “Congressional influence and patterns of NewDeal spending, 1933-1939”, *Journal of Law and Economics*, 34, pp.161-75.

Arurampalam, Wiji, Sugato Dasgupta, Amrita Dhillon, y Bhaskar Dutta (2009) “Electoral Goals and Centre-State Transfers in India”, *Journal of Development Economics*, 88, pp.103-119.

Barberán, Ramón, Nuria Bosch, Antoni Castells, and Marta Espasa (2000) “The Redistributive Power of the Central Government Budget”, Working Paper 2000/6. Institut d’Economía de Barcelona.

Bayoumi, Tamim y Paul R. Masson (1995) “Fiscal flows in the United States and Canada: lessons for monetary union in Europe”, *European Economic Review* 39, pp.253-74.

Beramendi, Pablo (2012). *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press.

Beramendi, Pablo y Alberto Díaz-Cayeros (2008) “Distributive Tensions in Developing Federations”, Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA.

Berry, Christopher, Barry Burden, and William Howell (2010) “The President and the Distribution of Federal Spending”, *American Political Science Review* 104, pp.783-799.

Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola (2011) “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina,” *Publius: The Journal of Federalism* 41(2), pp.179-206.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La Nueva Política de Partidos en Argentina. Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Carsey, Thomas y Barry Rundquist (1999) Party and Committee in Distributive Politics: Evidence from Defense Spending”, *Journal of Politics*, 61, pp.1156-69.

Castells, Antoni, JC Costas, y Martí Parellada. (1981) *Efectos Redistributivos Regionales de las Finanzas del Gobierno Central y Flujos de Mercancías y Servicios en España*. *Investigaciones Económicas*; 16, Septiembre-Diciembre.

Couch, Jim F. y William F. Shugart (1998) *The Political Economy of the New Deal*. Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar.

Cox, Gary W. and Mathew McCubbins (1986) “Electoral Politics as a Redistributive Game,” *Journal of Politics*, 48 (2), pp.379-89.

Domenech Rafael, Antonio Maudes, Juan y Varela (1999) Fiscal flows in Europe: the redistributive effects of the EU budget. Paper presented at the Second Applied Economics Meeting, Zaragoza.

Dixit, Avinash and John Londregan (1996) “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics,” *Journal of Politics* 58 (4), pp.1132-55.

Duboz Marie-Line y Bernardette Nicot (1998) *Fédéralisme Budgétaire et union Monétaire Européenne: les Enseignements de L’expérience Allemande*, *Revue d’Economie Politique*, 1(108):37-51.

Gibson, Edward and Ernesto Calvo (2000) “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina,” *Studies in Comparative International Development* 35(3), pp.32-55.

Gibson, Edward (1997) “The populist road to market reform: Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina”, *World Politics*, 49(03), 339-370.

González, Lucas (2016a) “When are Federations More Unequal? The Political Economy of Interregional Redistribution in Developing Federations,” *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 51 (2), 209-234.

González, Lucas (2016b) “Presidential Popularity and the Politics of Distributing Federal Funds in Argentina.” *Publius: The Journal of Federalism* 46.2: 199-223.

González, Lucas (2018) Federal Transfers, Inequality, and Redistribution: Contrasting Theories and Empirical Evidence for Five Latin American Cases, *Regional & Federal Studies*, 1-21.

González, Lucas y Ignacio Mamone (2015) “Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for their Territorial Support”, *Latin American Politics and Society*, 57(3), pp.50-76.

INDEC, Tasa de mortalidad por mil habitantes, según grupo de edad y sexo. Total del país. Años 2012-2016, 2016.

INDEC, Tablas abreviadas de mortalidad 2000-2001. Total País y Provincias, Documento de Trabajo del Programa Análisis Demográfico N° 146, INDEC, 2017.

INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

La Nación, 2010a, “Favorecen con obra pública a las provincias aliadas”, 26/07/2010.

La Nación, 2010b, “Obras públicas y propaganda, pilares del presupuesto”, 19/09/2010.

La Nación, 2016, “Macri favoreció a las provincias aliadas en el reparto de fondos nacionales”, 20/07/2016.

La Nación, “Vidal recibirá en 2018 \$ 40.000 millones para compensar el Fondo del Conurbano,” 10/11/2017.

La Nación, 2018, “La distribución de los ATN beneficia al oficialismo”, 11/03/2018.

Leiras, Marcelo (2007) *Todos los Caballos del Rey: los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1995-2003*, (Buenos Aires: Prometeo).

Levitt, Steven y James Snyder (1995) “Political Parties and the Distribution of Federal Outlays”, *American Journal of Political Science*, 39, pp.958-980.

Lowi, Theodore J. (1984) “Why is There no Socialism in the United States? A Federal Analysis”, *International Political Science Review* 5(4), pp.369-380.

McDougall, Donald (1977) “Rapport du Groupe de Réflexion sur le Role des Finances Publiques dans l’Intégration Européenne, Commission des Communautés Européennes”, *Serie Economie et Finances*, No. A13-B13.

Méltz, Jacques and Frederic Zumer (1998) “Redistribution Régionale et Stabilisation par le Gouvernement Central”, *Économie Internationale*, 75(3), pp.3-31.

Migueis, Marco (2013) “The effect of political alignment on transfers to Portuguese municipalities”, *Economics & Politics*, 25(1), pp.110-133.

Obinger, Herbert, Stephan Leibfried, and Francis G. Castles. (2005) *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Persson, Torsten and Guido Tabellini (1996) “Federal Fiscal Constitutions, Risk Sharing, and Redistribution”, *Journal of Political Economy* 104(5), pp.979-1009.

Porto, Alberto and Pablo Sanguinetti (2001) “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina,” *Economics and Politics* 13(3), pp.237-256.

Rodden, Jonathan (2009) *Federalism and Inter-regional Redistribution*. Document de Treball del’ IEB 2009/3.

Solé Ollé, Albert (2010) “The Determinants of Regional Allocation of Infrastructure Investment in Spain” en Bosch, Núria, Marta Espasa, and Albert Solé Ollé, *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows: Measurement Determinants and Effects on Country Stability (Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance)* (Cheltenham: Elgar Publishing).

World Development Indicators, GINI Index (World Bank Estimate), 2018.

Wildavsky, Aaron (1984) “Federalism Means Inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture” In *The Costs of Federalism*, edited by R. Golembiewski and A. Wildavsky, 55-69. New Brunswick/London: Transaction Books.