

Ciclo Electoral y Transferencias Federales Evidencia de Argentina

Cecilia Rumi
Universidad Nacional de La Plata
rumi@netverk.com.ar

Agosto, 2005

Resumen

La teoría del ciclo presupuestario de origen político estudia las fluctuaciones periódicas en las políticas fiscales de los gobiernos inducidas por los ciclos en los procesos electorales. Pero el efecto de los procesos electorales en un marco en el cual las variables manipuladas por los hacedores de política se distribuyen entre gobiernos subnacionales no ha sido estudiado.

Este trabajo analiza cómo el gobierno federal de Argentina ha distribuido transferencias entre los gobiernos subnacionales desde el último reestablecimiento de la democracia, indagando sobre la presencia de ciclos electorales en dos tipos diferentes de transferencias discrecionales: transferencias en especie y transferencias en efectivo.

Abstract

Political budget cycles theory studies the periodic fluctuations in governments' fiscal policies induced by the cyclicity of electoral processes. But, the effect of electoral processes in a framework in which fiscal variables manipulated by policymakers are distributed among sub-national governments has not been thoroughly investigated.

This paper analyzes how the Argentine federal government has allocated transfers among sub-national jurisdictions as from the reestablishment of democracy, inquiring into the presence of electoral cycles in two different kinds of transfers: in-kind transfers and in-cash transfers.

Palabras clave: ciclos electorales, gobiernos subnacionales

Clasificación JEL: H5, H7

1. Introducción

Las transferencias del gobierno federal a las jurisdicciones subnacionales son un importante ingrediente de la restricción presupuestaria federal; y su asignación – un tema significativo del federalismo fiscal – envuelve consideraciones de equidad y de eficiencia así como enraizados móviles políticos.

Mientras que los modelos de política redistributiva (Cox y McCubbins (1986), Lindbeck y Weibull (1987), y Dixit y Londregan (1996), entre otros) estudian las características que convierten a los votantes en blancos de las transferencias, desatendiendo los efectos de las fechas de las elecciones, los modelos de ciclo presupuestario político oportunista predicen que los gobiernos se comprometen con políticas pre-electorales para aumentar sus probabilidades de reelección (Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990), entre otros) sin especificar las políticas de redistribución. Este trabajo estudia los ciclos electorales de las políticas redistributivas entre un gobierno central y las jurisdicciones subnacionales, miembros de una federación.

Se han realizado numerosos trabajos empíricos con el fin de contrastar los modelos teóricos existentes sobre ciclos políticos con la evidencia del mundo real. La evidencia es diversa y varía con las muestras bajo consideración. Pero, a pesar de la extensa literatura sobre este tema, el análisis de los efectos de los procesos electorales en un marco en el cual las variables son distribuidas entre gobiernos subnacionales no ha sido minuciosamente realizado. Una diversidad de estudios de una sola jurisdicción, de paneles de varios países o de varias jurisdicciones de un país analiza la relación enfocándose exclusivamente en un solo nivel de gobierno. En un marco federal, sin embargo, la interacción entre los diferentes niveles de gobierno puede afectar la forma en que la política fiscal es manipulada antes de las elecciones.

No existe una investigación así para Argentina y tampoco existe un enfoque teórico que se focalice en los componentes subnacionales de las variables bajo manipulación electoral en un marco federal.

Este trabajo analiza cómo el gobierno federal argentino asigna las transferencias entre los gobiernos subnacionales, indagando sobre la presencia de ciclos electorales en dos tipos diferentes de transferencias discrecionales. El resultado principal es que, a pesar de que las transferencias agregadas no revelen la existencia de un ciclo electoral, el ciclo electoral puede disociarse y la manipulación electoral puede encontrarse en la asignación de las transferencias a las jurisdicciones subnacionales. Bajo una estrategia condicionada por la competencia política y la escasez de los recursos, se asignará (i) más transferencias a las provincias afiliadas políticamente que a las no afiliadas, (ii) más transferencias en general a las provincias con menor densidad poblacional y (iii) más transferencias en efectivo a las provincias afiliadas políticamente y más transferencias en especie a las provincias no afiliadas políticamente.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La Sección 2 presenta un marco teórico para el análisis de la relación entre ciclo electoral y transferencias en un marco federal en el que se tipifica la manipulación de las transferencias (una de fácil reconocimiento del responsable de los gastos y otra de difícil reconocimiento) de acuerdo con el grado de competencia que el gobierno central enfrenta en cada provincia (afiliación política o no) y de acuerdo a la posibilidad de obtener el máximo respaldo federal al mínimo costo (tamaño de las jurisdicciones subnacionales). En la Sección 3 se reporta evidencia para el caso de Argentina. Por último, en la Sección 4 se concluye.

2. Ciclo electoral y transferencias federales – Marco teórico

2.1. El marco federal

En una abstracción simple de una realidad mucho más compleja, supóngase j jurisdicciones subnacionales (JS) que componen un país federal. El gobierno central (GC) recauda los recursos necesarios para financiar gastos centralizados y descentralizados. Concomitantemente, las JS recaudan parte de los recursos necesarios para financiar sus propios (descentralizados) gastos. Con el fin de cerrar la brecha entre los recursos y los gastos locales de las JS, el GC implementa diferentes tipos de transferencias.

La suma de la restricción presupuestaria del GC (1) y las restricciones presupuestarias de las JS (2) constituye la restricción presupuestaria federal (3):

$$GN - RN = NFN \quad (1)$$

$$GP_j - (CR_j + RP_j) = NFP_j \quad (2)$$

$$GN + \sum_j GP_j - \left(RN + \sum_j CR_j + \sum_j RP_j \right) = NFN + \sum_j NFP_j = NFT \quad (3)$$

en donde GN son los gastos nacionales; RN es la recaudación nacional neta de arreglos interjurisdiccionales previos (por ejemplo, coparticipación de impuestos con las JS), y NFN es la necesidad de financiamiento a nivel nacional. GP son los gastos de las JS; CR son recursos derivados de los arreglos interjurisdiccionales previos; RP son los recursos recaudados por las JS; y NFP son las necesidad de financiamiento de cada JS. Finalmente, NFT es la necesidad de financiamiento agregada (federal).

En un marco federal, el GC – además de transferir los recursos acordados en arreglos interjurisdiccionales previos – distribuye sus gastos entre las JS de acuerdo al presupuesto federal anual. Así, GN pueden dividirse en dos componentes, como se muestra en (4):

$$GN = GNG + \sum_j GNP_j \quad (4)$$

en donde GNG son los gastos dirigidos a la población nacional como un todo o a áreas que incluyen a más de una JS; y GNP son los gastos nacionales asignados entre las distintas JS. A pesar de que los GNP entran en la restricción presupuestaria nacional, sólo los ciudadanos de las JS beneficiadas disfrutan de esos gastos.

La literatura existente que estudia la manipulación fiscal en las proximidades a las elecciones, se concentra en (1) o en (2), y desatiende la interacción entre los dos niveles de gobiernos de (4). Sus test empíricos examinan la relación entre el ciclo electoral nacional y el ciclo de GN agregado o el ciclo del resto de los componentes de (1), por un lado; o la relación entre el ciclo electoral local y el ciclo de los componentes de (2), por otro.

Así, entre los trabajos empíricos que analizan la relación entre (1) y el ciclo electoral nacional se destacan Alesina, Roubini y Cohen (1992) que estudian un panel de 13 países entre los años 1961 y 1993 y encuentran evidencia de mayores NFN en los años de elecciones. Krueger y Turan (1993), muestran la existencia de manipulación fiscal

preelectoral de GN y RN en Turquía en un período que cubre 30 años (1950-1980). Block, Singh y Ferree (2001), usando un panel de 44 países del sur del Sahara desde 1980 hasta 1995, muestran que los primeros ciclos electorales en GN y NFN exhiben mayores ciclos que los siguientes. Shi y Svensson (2001), mediante el análisis de un panel desbalanceado de 123 países desarrollados y en desarrollo (entre los que se incluye a Argentina) para el período 1975 a 1995, muestran que mientras que los GN aumentan antes de las elecciones, los RN se reducen; llevando a mayores déficits en los años de elecciones. Sostienen, sin embargo, que hay marcadas diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados en el tamaño y composición del ciclo electoral. Gonzalez (2002) verifica la existencia de ciclos electorales en el GN del gobierno mexicano para el período entre 1958 y 1997. Brender y Drazen (2004), utilizando un panel de 106 países (Argentina, incluida) entre 1960 y 2001, dan evidencia de la inexistencia de ciclos políticos en GN, RN o NFN en los países desarrollados. Al separar entre democracias nuevas y democracias establecidas, sostienen que los ciclos políticos en GN y en NFN son un fenómeno de las nuevas democracias. A nivel subnacional, para los 14 principales estados de India entre 1960 y 1994 Khemani (1999) destaca que los años de elecciones locales tienen un efecto negativo en algunos RP (al consumo) y un efecto positivo sobre parte de GP, a pesar de que no existe cambio en los NFP. Medina y Lema (2003) estudian un panel de 22 provincias argentinas durante el período 1985-2001 y encuentran evidencia de aumentos de NFP y GP público en los años de elecciones locales.

Este trabajo analiza la relación entre las elecciones nacionales y dos tipos diferentes de transferencias presupuestarias discrecionales que el gobierno nacional remite a las provincias – transferencias en especie y transferencias en efectivo –, investigando la conexión entre las decisiones políticas de un nivel de gobierno y la manipulación de instrumentos de política fiscal que afectan a otro nivel de gobierno.

2.2. Ciclo Electoral Disociado y Condicionado

En el proceso presupuestario federal, GNP y CR son las arenas en las que las JS compiten entre sí y con el GC por la obtención de fondos comunes federales. Dado que los CR se rigen por leyes relativamente estables, y que los GNP son determinados año a año de manera cambiante y discrecional, será este tipo de transferencia la que el GC manipule antes de las elecciones para aumentar sus chances de reelección.

Suponiendo que la probabilidad de ser reelecto aumenta con utilidad de los votantes en cada JS y que se vota racionalmente de manera retrospectiva¹, un GC oportunista hará política pre-electoral sólo a través de la distribución estratégica de las transferencias discrecionales entre las jurisdicciones subnacionales. Así, el ciclo electoral no aparente en las transferencias totales se disociará entre las jurisdicciones subnacionales y los diferentes tipos de transferencias que las compongan.

El GC distribuirá geográficamente las transferencias federales entre las distintas JS con el objetivo de lograr el máximo impacto electoral y el subsiguiente respaldo al menor costo posible.

Cuando decida el vector de transferencias, el GC tomará en consideración el hecho de que los ciudadanos en cada JS derivan utilidad de los bienes públicos provistos por las autoridades locales (GP) de los bienes públicos provistos por el gobierno nacional (GNG) y

¹ Una política fiscal expansiva a través de mayores GN o RN inevitablemente implicará un mayor NFN.

de los bienes públicos locales provistos por el gobierno nacional (GNP), así como del consumo de bienes privados.

Mayores transferencias destinadas a una JS, mejoran las perspectivas electorales tanto a nivel subnacional como a nivel nacional. A nivel subnacional, dado que en las elecciones los votantes locales juzgan el nivel de (GP +GNP), y a pesar de que los gobernadores de JS sólo proveen GP, los gobernantes de las JS más favorecidas tendrán mayor probabilidad de reelección. A nivel nacional, cuanto más GNP reciba una JS y los votantes puedan identificar esos gastos como realizados por el gobierno central, mayor la probabilidad del GC de obtener la reelección en las JS más favorecidas.

En función de los objetivos perseguidos y de las circunstancias que relacionan al CG con cada JS (grado de competencia política), el CG utilizará distintos tipos de GNP. Mientras que los *GNP en especie* permiten un mejor reconocimiento del responsable de los gastos, los *GNP en efectivo* hacen más difícil el proceso de reconocimiento y permiten que parte del crédito político sea aprovechado por los gobernantes de JS. Si no está interesado en diferenciarse o darle rédito político al gobierno local, no tendrá problemas en usar transferencias que no dejan en claro quién es el responsable del gasto (transferencias en efectivo). Por el contrario, si desea diferenciarse, usará transferencias en especie, que le permitan dar cuenta de las obras realizadas en cada JS.

El resultado de las obras financiadas por las transferencias en especie puede, con mayor facilidad, adjudicarse unívocamente al presidente. Consecuentemente, es más probable que se aumente su uso en las cercanías de las elecciones. Dado que las transferencias en efectivo son utilizadas por los gobernadores de manera discrecional; la discrecionalidad de estas transferencias no da garantías sobre la efectividad para aumentar la probabilidad de reelección o continuidad de las políticas del presidente actual. De manera que es más probable que se intensifique el uso de transferencias en efectivo en las cercanías de las elecciones en provincias en las que el gobernador no compite directamente con el presidente.

Teniendo en cuenta las alineaciones o competencias políticas, y dada la restricción presupuestaria (4), el GC deberá elegir a qué JS beneficiar más. Como en un marco federal el número de JS que respalden al GC es decisivo para la elección de presidente², el GC manipulará especialmente las transferencias dirigidas a las provincias menos densamente pobladas, que le aseguran el respaldo necesario al menor costo posible.

Así, la competencia política que el GC enfrente en las JS y la cantidad de habitantes que habitan cada unidad federal condicionarán el ciclo electoral de los diferentes tipos de transferencias interjurisdiccionales.

² En el Colegio Electoral, si esa es la forma en que el presidente es electo (como en Estados Unidos y en Argentina hasta 1994), o con el apoyo esperado en el Congreso Nacional para la votación de normas que rigen la distribución de los recursos no discrecionales, si la elección es directa por voto popular (como en Argentina desde 1994).

Tabla 1
Ciclo electoral en un marco federal
Predicciones teóricas

Ciclo Electoral	Efecto sobre las transferencias		
	Totales	En especie	En efectivo
No condicionado			
Agregado	NO	NO	NO
Desagregado	NO	SI	SI
Condicionado			
Por densidad poblacional	(-)	(-)	(-)
Por afiliación política	(+)	(+)	(+)

En base a las predicciones teóricas resumidas en la Tabla 1, se ensayan las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: En un marco federal, puede existir manipulación electoral en la asignación de las transferencias a las jurisdicciones subnacionales que se neutraliza en la restricción presupuestaria federal agregada.

Si esto se verifica, ¿cómo se explica la disociación en el ciclo electoral? ¿Lo que se les asigna con un tipo de transferencias se compensa con lo que se les quita de otras? ¿O es que lo que reciben las jurisdicciones más beneficiadas con las transferencias en los años de elecciones no es lo suficientemente significativo comparado con las transferencias promedio recibidas por el resto de las jurisdicciones subnacionales?

Si se condiciona al ciclo por la afiliación política entre el gobernador de la JS y el presidente ¿Se da lo mismo a las JS alineadas políticamente que a las que compiten políticamente? ¿Qué explica que haya evidencia de ciclo electoral en un tipo de transferencias y que no la haya en otro?

Hipótesis 2: La afiliación partidaria entre el gobernador de la provincia y el presidente de la nación definirá la mezcla previa a las elecciones presidenciales de los dos tipos de transferencias. Habrá una asociación positiva entre las transferencias en efectivo y el ciclo electoral sólo en el caso de que la provincia esté afiliada políticamente con el presidente.

Si se condiciona el ciclo electoral en función del tamaño de las jurisdicciones ¿Son los ciclos electorales similares en las jurisdicciones chicas que en las grandes? ¿Cómo pesa eso en la restricción presupuestaria agregada?

Hipótesis 3: sin importar la afiliación política de los gobernadores, en años de elecciones, las jurisdicciones menos densamente pobladas recibirán más transferencias.

3. Evidencia de Argentina

La Constitución argentina establece un sistema federal de gobierno, en el que conviven diferentes niveles de gobierno. En los hechos, el sistema federal fiscal de Argentina se organiza de manera que las provincias dependen intensamente del gobierno central, y de la distribución de gastos y recursos federales que éste realice.

Mediante numerosas leyes-convenio entre la Nación y las Provincias se ha intentado restringir los incentivos oportunistas y la discrecionalidad en la distribución de los recursos federales a las provincias. Si bien el sistema de coparticipación federal de impuestos ha experimentado aumentos en su rigidez, existen otras posibilidades de cambiar la distribución de recursos entre las provincias a través de mecanismos sustitutos tales como programas ubicados geográficamente o transferencias con propósitos especiales³. En la práctica, el proceso presupuestario federal es tal que el ejecutivo nacional tiene sustancial discreción en la distribución geográfica del presupuesto nacional (véase Spiller y Tommasi (2003) y Porto (2004)).

3.1. Los datos

La clasificación geográfica del gasto del gobierno nacional es reciente⁴. Por lo tanto, se analizan los determinantes de dos tipos diferentes de transferencias de las que – aún sin el mandato legal – se ha mantenido el registro de la distribución geográfica: (i) un tipo de transferencias en especie: las construcciones per capita realizadas por el gobierno central en cada una de las provincias, y (ii) un tipo de transferencias en efectivo: los aportes del tesoro nacional (ATN) per capita remitidos a las provincias en situaciones de emergencia.

Si bien las construcciones y los ATN per capita son transferencias pequeñas en relación con las transferencias no discrecionales como la coparticipación federal de impuestos (véase Figura I.a en la que se grafican los tres tipos de transferencias), la variabilidad en su distribución entre las provincias revela el hecho de que esta parte del presupuesto federal argentino se distribuye de manera altamente discrecional y, por lo tanto, las hace especialmente atractivas para el análisis de la manipulación de la política electoral en las cercanías de las elecciones (véase la gráfica del coeficiente de Gini para la distribución de los tres tipos de transferencias en la Figura I.b). En la Tabla A.1 se reportan las estadísticas resumen de las transferencias discrecionales para cada una de las 23 provincias⁵.

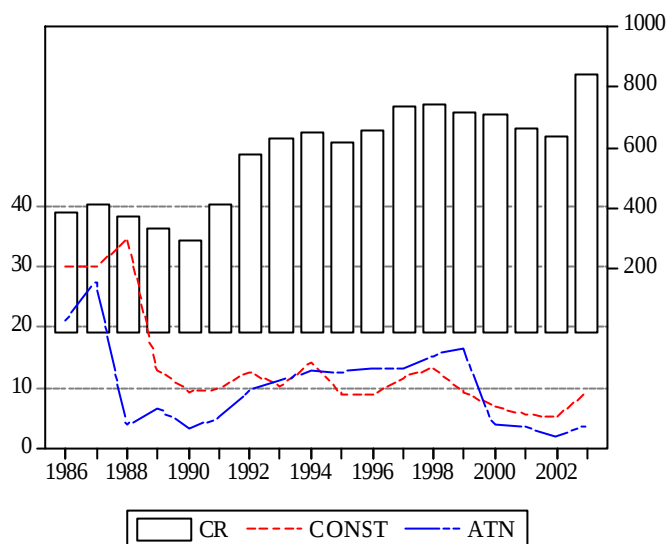
³ Como Iaryczower et al (1999) enfatizan, mientras que la fórmula fija de la coparticipación de impuesto se elige bajo algo cercano a la unanimidad federal, las otras decisiones yacen en las manos del Congreso nacional y, en algunos casos, en las del poder ejecutivo nacional.

⁴ Recién en el año 1994 se sanciona la ley 24629 que obliga a presentar el presupuesto con clasificación por ubicación geográfica.

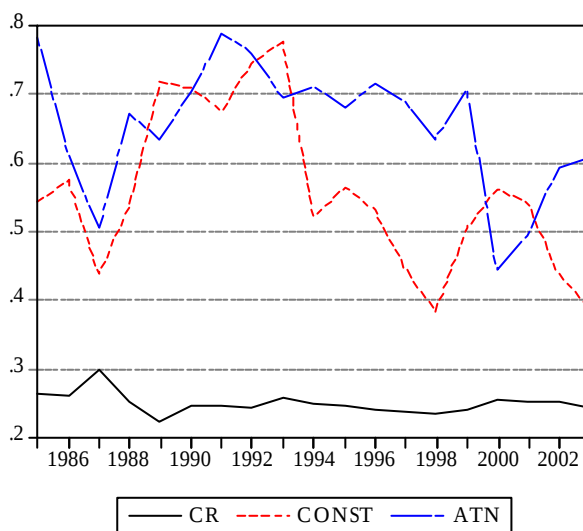
⁵ Se elimina de la muestra al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por su estatus particular de Capital Federal del país.

Figura I
Distribución de las Transferencias Federales
Discrecionales y no Discrecionales

I.a



I.b



Nota: I.a Valores per capita del agregado de ATN (Aportes del Tesoro Nacional); CONST (construcciones que realiza el gobierno central en las provincias; y CR (recursos derivados de los arreglos interjurisdiccionales previos (recursos coparticipación federal de impuestos y otros recursos)). I.b. Coeficientes de desigualdad de Gini de las transferencias.

3.2. Estrategia empírica

Argentina es una nueva democracia y un país en desarrollo. De acuerdo a Brender y Drazen (2004), por un lado, y a Shi y Svensson (2001) por otro, estas características la ubican en el grupo de países con más probabilidad de presentar un ciclo electoral en sus políticas fiscales, incluidas las transferencias presupuestarias del gobierno central a las provincias.

Para investigar la relevancia empírica de las hipótesis de ciclo electoral disociado y condicionado se utiliza información anual para el período entre los años 1985 y 2003 de las transferencias presupuestarias que el gobierno central argentino remite a las provincias.

A nivel agregado, la característica de nueva democracia, deja al análisis de serie temporal – que replicaría el nivel de agregación de la información utilizada en los paneles de países – con escasa cantidad de observaciones (17); característica que tipifica a las bases de datos de muchos países en desarrollo y economías emergentes. De manera que, teniendo disponible la información de las transferencias a cada provincia, el panel de datos resulta mucho más informativo.

Se estima la relación entre el ciclo nacional electoral y las transferencias, mediante modelos dinámicos que incluyen la variable dependiente rezagada para un panel de 23 provincias.

$$Y_{jt} = \alpha + \hat{\alpha} Y_{jt-1} + \hat{\alpha} CE_t + \hat{\alpha} CE_t * AF_{jt} + \sum_s \hat{\alpha}_s Z_{s,jt} + \hat{\alpha}_{jt} \quad (5)$$

en donde Y_{jt} son las transferencias discrecionales per capita – en especie o en efectivo – que la provincia j recibe en el período t . El ciclo electoral nacional (CE) capta la cercanía al proceso de elecciones, y se define como una variable dicotómica que toma el valor 1 el año anterior a las elecciones presidenciales (si las elecciones tienen lugar en el primer semestre del año) o el mismo año de las elecciones (si las mismas se realizan en el segundo semestre del año), y toma el valor 0 en los demás casos. AF_{jt} es una variable dicotómica que se iguala a 1 en el período t si el gobernador de la provincia j pertenece al mismo partido político que el presidente y 0 en los demás casos. Las variables Z son controles presupuestarios e instrumentos redistributivos en términos per capita que pueden moverse en la misma dirección o contrarrestar a las Y : RON, transferencias no discrecionales de origen nacional (transferencias por coparticipación y otros recursos transferidos en concordancia con leyes preestablecidas); RTP, recursos tributarios provinciales y PBG, producto bruto de la economía en el período t . $\hat{\alpha}_{jt}$ son factores no observables que varían con j y t y que influyen en la distribución de las transferencias. En la Tabla A.2 se presenta la descripción de las variables y las fuentes de información y en la Tabla A.3 se reportan las estadísticas resumen de centralización y dispersión.

En la Tabla A.4 se presenta el detalle de las estimaciones de los determinantes de las transferencias en especie (construcciones devengadas), de las transferencias en efectivo (Aportes del Tesoro Nacional) y de la suma de las dos, desagregadas por provincias.

Se presenta la información para el total de las provincias (columnas (I), (IV) y (VII)) y para dos grupos de provincias definidas por sus densidades poblacionales. Se definen como provincias de alta densidad poblacional a aquellas que tienen más de 8 habitantes por kilómetro cuadrado (columnas (II), (V) y (VIII)) y al resto como provincias de baja densidad poblacional (columnas (III), (VI) y (IX)).

Bajo un análisis no condicionado de la relación de las transferencias y el ciclo electoral en el panel de provincias (columna (I), fila 2), no se encuentra una asociación significativa entre las transferencias totales y el ciclo electoral. Sin embargo, sí se encuentra una asociación significativa entre las transferencias en especie y el ciclo electoral nacional, por un lado y las transferencias en efectivo y el ciclo electoral, por otro. A pesar de que las transferencias agregadas no revelan la existencia de un ciclo electoral, si hay evidencia de manipulación electoral en la asignación de las transferencias a las jurisdicciones subnacionales. Y los

coeficientes de las asociaciones entre los dos tipos de transferencias y el ciclo electorales tienen signos contrapuestos, no descartando la hipótesis de efectos-compensación que disocian el ciclo agregado del ciclo desagregado.

La Tabla 2 sintetiza el análisis condicionado de los ciclos electorales resumiendo los coeficientes significativos que muestran la correlación entre el ciclo político y cada una de las transferencias, neteada de todos los controles incorporados en las regresiones.

Tabla 2
Ciclo Electoral Nacional Condicionado

Densidad Poblacional	Afiliación Política	Transferencias		
		Total	Especie	Efectivo
Todas las Provincias	No Afiliada	0	12.0	-20.3
	Afiliada	27	12.0	23.3
Provincias con Alta Densidad Poblacional	No Afiliada	0	5.5	-6.3
	Afiliada	0	-2.8	-6.3
Provincias con Baja Densidad Poblacional	No Afiliada	0	19.7	-30.0
	Afiliada	50.3	19.7	38.6

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A.4

Salvo para el caso de las transferencias en especie y provincias de alta densidad, las JS afiliadas políticamente reciben más que las JS no afiliadas.

El GC argentino ha otorgado más transferencias en efectivo a las provincias de baja densidad poblacional afiliadas políticamente, lo que se condice con la estrategia de competencia esperada y la escasez de los recursos. Acorde con la misma línea de razonamiento, se observa que las transferencias en especie son mayores en las provincias no afiliadas políticamente.

Son siempre las provincias con menor densidad poblacional las que reciben más transferencias al tiempo que en ninguna de las especificaciones de la Tabla A.4 la población resulta una variable significativa en la determinación de las transferencias per capita, lo que se condice con las predicciones relacionadas con la escasez de recursos.

4. Conclusiones

Se analizó la forma en que el gobierno central argentino distribuye dos tipos de transferencias presupuestarias entre los gobiernos provinciales, indagando acerca de la presencia de ciclos electorales.

La manipulación de dos clases diferentes de transferencias (una de fácil reconocimiento del responsable de los gastos y otra de difícil reconocimiento) fue tipificada y evaluada de

acuerdo con el grado de competencia que el gobierno central enfrenta en cada provincia (afiliación política o no) y de acuerdo a la posibilidad de obtener el máximo respaldo federal posible al mínimo costo (tamaño de las jurisdicciones subnacionales).

A pesar de que las transferencias agregadas no revelen la existencia de un ciclo electoral, el ciclo electoral puede disociarse y la manipulación electoral puede encontrarse en la asignación de las transferencias a las jurisdicciones subnacionales, con efectos compensación entre los distintos tipos de transferencias.

Una estrategia condicionada por la competencia política esperada en cada unidad que integra el sistema federal y la escasez de los recursos, asigna (i) más transferencias a las provincias afiliadas políticamente que a las no afiliadas, (ii) más transferencias en general a las provincias con menor densidad poblacional y (iii) más transferencias en efectivo a las provincias afiliadas políticamente y más transferencias en especie a las provincias no afiliadas políticamente.

El federalismo fiscal argentino ha asignado derechos de recolección de impuestos y de gastos de manera que es difícil, si no imposible, de determinar unívocamente quién gana y quién pierde en la distribución de todos los instrumentos fiscales federales. El análisis de la asociación entre el ciclo electoral nacional y la distribución de los gastos nacionales entre las provincias debería incluirse en cualquier evaluación de las tensiones federales.

Anexo
Tabla A.1.
Transferencias en Especie y en Efectivo del GC a las JS
Argentina, 1985-2003

SJ	Transferencias per capita	Obs	Media	Desv. Est	Min	Max
BA	Totales	19	13.30	13.33	1.91	42.04
	Construcciones	19	11.41	11.56	1.06	34.40
	ATN	19	1.89	2.83	-	10.60
CAT	Totales	19	67.38	64.27	15.38	215.86
	Construcciones	19	32.99	38.91	7.68	177.47
	ATN	19	34.38	49.95	1.61	172.55
CHA	Totales	19	26.62	12.93	4.66	48.73
	Construcciones	19	13.07	8.88	0.20	34.24
	ATN	19	13.55	9.55	-	35.19
CHU	Totales	19	59.92	64.06	7.88	259.59
	Construcciones	19	41.14	48.40	1.63	178.65
	ATN	19	18.78	27.19	-	96.67
COR	Totales	19	12.40	12.88	2.71	49.40
	Construcciones	19	8.02	10.39	1.20	35.57
	ATN	19	4.38	6.72	-	30.92
CORR	Totales	19	46.39	40.99	1.85	136.10
	Construcciones	19	17.23	19.53	0.62	84.49
	ATN	19	29.16	30.10	1.02	98.76
ER	Totales	19	24.25	16.32	4.11	53.03
	Construcciones	19	13.11	10.32	0.98	34.15
	ATN	19	11.14	9.73	-	30.04
FOR	Totales	19	53.63	31.55	2.74	109.28
	Construcciones	19	23.51	19.13	1.41	61.75
	ATN	19	30.11	21.60	-	71.20
JUJ	Totales	19	31.59	21.67	4.30	67.23
	Construcciones	19	17.12	16.34	0.29	57.25
	ATN	19	14.46	13.03	-	44.40
LP	Totales	19	77.26	45.24	15.72	178.41
	Construcciones	19	38.52	40.74	1.92	158.45
	ATN	19	38.74	25.52	8.77	94.93
LR	Totales	19	386.31	258.14	32.44	812.76
	Construcciones	19	63.59	50.16	0.68	170.82
	ATN	19	322.72	248.33	9.08	665.73
MEN	Totales	19	21.93	24.46	6.11	106.97
	Construcciones	19	13.81	12.49	2.43	41.99
	ATN	19	8.12	15.25	-	69.23
MIS	Totales	19	20.86	15.98	5.26	57.74
	Construcciones	19	13.68	12.97	2.78	57.74
	ATN	19	7.18	7.49	-	25.62
NEU	Totales	19	80.89	57.16	5.63	209.11
	Construcciones	19	42.83	31.50	3.32	100.49
	ATN	19	38.06	40.71	-	141.68
RN	Totales	19	84.80	69.07	24.53	263.73

SJ	Transferencias per capita	Obs	Media	Desv. Est	Min	Max
	Construcciones	19	64.89	61.74	17.11	235.22
	ATN	19	19.92	18.54	1.68	74.52
SAL	Totales	19	25.57	19.10	6.77	82.40
	Construcciones	19	12.16	7.69	0.77	27.09
	ATN	19	13.41	14.29	-	60.58
SC	Totales	19	66.63	53.59	7.77	206.17
	Construcciones	19	48.84	53.39	2.04	206.17
	ATN	19	17.79	16.10	-	43.76
SDE	Totales	19	31.91	21.46	2.86	76.98
	Construcciones	19	15.55	13.23	1.15	43.58
	ATN	19	16.36	13.97	-	36.24
SF	Totales	19	13.55	13.12	3.19	52.20
	Construcciones	19	9.31	12.28	1.36	52.20
	ATN	19	4.24	4.35	-	18.72
SJ	Totales	19	45.13	38.46	9.38	138.31
	Construcciones	19	8.23	6.64	1.21	25.08
	ATN	19	36.89	35.77	5.62	129.10
SL	Totales	19	29.43	21.65	3.54	84.12
	Construcciones	19	15.63	10.97	1.48	39.92
	ATN	19	13.80	16.65	-	56.71
TDF	Totales	19	201.75	205.84	15.05	710.78
	Construcciones	19	139.12	171.05	5.94	608.82
	ATN	19	62.62	77.52	-	338.38
TUC	Totales	19	21.81	14.69	5.45	52.05
	Construcciones	19	8.18	8.19	1.19	27.52
	ATN	19	13.63	9.53	2.60	34.98

Fuente: Elaboración propia en base a MECON

Tabla A.2
Descripción de los Datos y Fuentes de Información

Variable	Abreviatura	Descripción										
Construcciones	CONST	Son bienes de uso que aumentan el activo del Sector Público, que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, que tienen una duración superior a un año y que están sujetos a depreciación. Se incluyen los gastos generados por la adquisición y construcción de bienes de uso propios y aquellos adquiridos o construidos para ser transferidos a terceros. Comprende la realización de obras que permanecen con carácter de adherencia al suelo formando parte de un todo indivisible, como así también las ampliaciones mejorativas de construcciones ya existentes. Ejemplos: calles, caminos y carreteras, plazas, diques, puentes, edificios (para oficinas públicas, edificaciones para salud, militares y de seguridad, educativas, culturales, para viviendas, para actividades comerciales, industriales y/o de servicios), canales de riego, desagües o navegación, sistemas de balizamiento, redes de comunicaciones, distribución de energía, de agua, fábricas, usinas, etc. No incluye el valor de la tierra, el que se preverá en la partida parcial Tierras y Terrenos. Comprende asimismo, relevamientos cartográficos, geológicos, mineros, etc., necesarios para la construcción de un proyecto preconcebido en un área y con objetivos determinados. Unidades: pesos argentinos del año 2000 Fuente: Contaduría General de la Nación – Ministerio de Economía de la Nación (MECON)										
Aportes del Tesoro Nacional	ATN	El fondo de ATN se forma como un porcentaje de la masa de recursos coparticipables y está destinado a cubrir situaciones de emergencia de las provincias Unidades: pesos argentinos del año 2000 Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias–MECON										
Ciclo Electoral Nacional	CE	Toma el valor 1 el año anterior a las elecciones presidenciales (si las elecciones tienen lugar en el primer semestre del año) o el mismo año de las elecciones (si las mismas se realizan en el segundo semestre del año), y toma el valor 0 en los demás casos. <table border="1"><thead><tr><th>Elecciones Presidenciales</th><th>CE = 1</th></tr></thead><tbody><tr><td>Mayo 14, 1989</td><td>1988</td></tr><tr><td>Mayo 14, 1995</td><td>1994</td></tr><tr><td>Octubre 24, 1999</td><td>1999</td></tr><tr><td>Abril 27, 2003</td><td>2002</td></tr></tbody></table> Fuente: Ministerio del Interior de la Nación y Guía Electoral	Elecciones Presidenciales	CE = 1	Mayo 14, 1989	1988	Mayo 14, 1995	1994	Octubre 24, 1999	1999	Abril 27, 2003	2002
Elecciones Presidenciales	CE = 1											
Mayo 14, 1989	1988											
Mayo 14, 1995	1994											
Octubre 24, 1999	1999											
Abril 27, 2003	2002											
Afiliación Política	AF	Es 1 en el período t si el gobernador de la provincia j pertenece al mismo partido político que el presidente; y 0 en otro caso. Fuente: Ministerio del Interior de la Nación y Guía Electoral										
Recursos Tributarios Propios	RTP	Recaudación tributaria provincial Unidades: pesos argentinos del año 2000 Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias–MECON										
Recursos de Origen Nacional	RON	Recursos provenientes de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N°23548) y de una amplia variedad de normas (Garantía de Coparticipación, Ley 24049 - Transf. Servicios Educativos, Fondo Compensador Desequilibrios Fiscales, Fondo Gran Rosario, F.E.D.E.I., FO.NA.VI; entre otras) Unidades: pesos argentinos del año 2000 Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias–MECON										
Producto Bruto Geográfico	PBG	Generación de riqueza anual en cada una de las provincias Unidades: pesos argentinos del año 2000 Fuente: Porto (2004)										
Población	Pob	Cantidad de habitantes Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos– MECON										

Tabla A.3
Estadísticas Resumen de las Variables
1985 -2003

Variable	Media	Desv. Est.	Min	Max
CONST	29.21523	52.89827	.2026473	608.817
between		29.67681	8.016723	139.1243
within		44.20265	-103.9734	498.908
ATN	33.5368	85.02022	0	665.7256
between		64.67235	1.890388	322.7182
within		56.73268	-280.099	376.5442
CE	0.2105263	0.4081497	0	1
between		0	0.2105263	0.2105263
within		0.4081497	0	1
AF	0.4965675	0.5005613	0	1
between		0.2503214	0	0.8421053
within		0.436449	-0.3455378	1.443936
RTP	238.6698	171.5015	16.914	1160.292
between		138.5687	70.93624	673.6077
within		104.9008	-109.3198	821.0875
RON	984.1833	530.1699	145.6556	3234.946
between		455.7007	308.5158	2172.091
within		286.3392	-553.7414	2047.038
PBG	9810.855	7406.657	1944.534	63207.06
between		6251.196	3523.896	29600.57
within		4170.66	-8655.152	43417.35
Pob	1357051	2637828	42696	1.45E+07
between		2685669	84906.84	1.32E+07
within		207599.2	-132521.3	2709219

Nota: Observaciones N=437, n=23 y T =19

Tabla A.4
Ciclo electoral y transferencias federales.
Desagregadas por provincias; 1985 – 2003

Variables independientes	Variables dependientes Y(i,t)								
	Total Transferencias			Construcciones per capita			ATN per capita		
	(I). Todas las Provincias	(II). Alta Densidad Poblacional	(III). Baja Densidad Poblacional	(IV). Todas las Provincias	(V). Alta Densidad Poblacional	(VI). Baja Densidad Poblacional	(VII). Todas las Provincias	(VIII). Alta Densidad Poblacional	(IX). Baja Densidad Poblacional
Y(i,t-1)	.624 (0.000)	.530 (0.000)	.625 (0.000)	.371 (0.000)	.333 (0.000)	.384 (0.000)	.628 (0.000)	.355 (0.000)	.621 (0.000)
Ciclo Electoral	-9.445 (0.328)	-2.990 (0.421)	-13.006 (0.423)	11.997 (0.043)	5.518 (0.007)	19.673 (0.051)	-20.333 (0.014)	-6.326 (0.037)	-30.027 (0.030)
Afiliación Política	3.322 (0.706)	-1.952 (0.529)	7.625 (0.579)	-13.024 (0.015)	-3.212 (0.060)	-14.125 (0.090)	18.029 (0.016)	-.655 (0.791)	24.306 (0.043)
(Ciclo Electoral * Af. Política)	27.392 (0.055)	.152 (0.976)	50.328 (0.035)	-2.806 (0.751)	-5.094 (0.081)	-2.616 (0.861)	25.638 (0.034)	4.552 (0.272)	44.376 (0.028)
Recursos Prov. Propios	.223 (0.000)	.069 (0.023)	.236 (0.000)	.176 (0.000)	.0315 (0.080)	.209 (0.000)	.0665 (0.104)	.051 (0.028)	.0478 (0.399)
Transf. no Discrecionales	-.0140 (0.451)	.047 (0.001)	-.008 (0.771)	-.042 (0.001)	.019 (0.032)	-.0514 (0.005)	.008 (0.612)	.026 (0.027)	.0187 (0.437)
Producto Bruto Geográfico	.004 (0.001)	-.003 (0.017)	.0034 (0.020)	.005 (0.000)	-.002 (0.031)	.004 (0.000)	-.0006 (0.576)	-.002 (0.159)	-.0005 (0.714)
Población	.000018 (0.610)	6.46e-06 (0.369)	.0003 (0.355)	-.00002 (0.360)	-5.89e-06 (0.142)	-.0003 (0.263)	.00002 (0.516)	6.57e-06 (0.334)	.0003 (0.258)
Constante	-2.798 (0.019)	-2.974 (0.000)	-6.268 (0.076)	.413 (0.578)	-1.065 (0.003)	2.208 (0.330)	-2.697 (0.011)	-2.028 (0.000)	-6.271 (0.053)
Obs. incluidas	391 (17 x 23)	170 (17 x 10)	221 (17 x 13)	391 (17 x 23)	170 (17 x 10)	221 (17 x 13)	391 (17 x 23)	170 (17 x 10)	221 (17 x 13)
Wald Test	chi2(8)= 325.22	chi2(8)= 142.8	chi2(8)= 188.0	chi2(8)= 263.94	chi2(8)= 99.99	chi2(8)= 150.6	chi2(8)= 232.66	chi2(8)= 64.52	chi2(8)= 139.9
Twostep ST	chi2(152)=14.40 Prob>chi2=1	chi2(152)=2.86 Prob>chi2=1	chi2(152)=1.97 Prob>chi2=1	chi2(152)=18.14 Prob>chi2=1	chi2(152)=1.53 Prob>chi2=1	chi2(152)=2.35 Prob>chi2=1	chi2(152)=12.89 Prob>chi2=1	chi2(152)=0.78 Prob>chi2=1	chi2(152)=6.83 Prob>chi2=1
Twostep AB-1	z=-1.49 Pr>z=0.1350	z=-2.18 Pr>z=0.0292	z=-1.11 Pr>z=0.2689	z=-1.29 Pr>z=0.1976	z=-0.77 Pr>z=0.4386	z=-1.48 Pr>z=0.1401	z=-1.43 Pr>z=0.1518	z=-2.00 Pr>z=0.0460	z=-1.34 Pr>z=0.1808
Twostep AB-2	z=-0.76 Pr>z=0.4475	z=0.35 Pr>z=0.7290	z=-0.77 Pr>z=0.4410	z=-1.52 Pr>z=0.1289	z=-0.88 Pr>z=0.3787	z=-1.69 Pr>z=0.0907	z=1.13 Pr>z=0.2601	z=-0.70 Pr>z=0.4815	z=1.05 Pr>z=0.2945

Notas: Estimaciones con GMM -Arellano-Bond; p-valores entre paréntesis; la línea de división entre uno y otro grupo de densidad poblacional es 8 personas por km². ST: test de Sargan de sobreidentificación de restricciones; AB-1: Arellano-Bond test de autocovarianza promedio en residuos de orden 1 igual a 0; AB-2: Arellano-Bond test de autocovarianza promedio en residuos de orden 2 es igual a 0. Fuente: elaboración propia en base a MECON.

Referencias

- [1] Alt, J. y R. Lowry (1994): "Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states", *American Political Science Review*.
- [2] Alesina, A, N Roubini y G Cohen (1992): "Macroeconomic policy and elections in OECD economies", *Economics and Politics*, 4.
- [3] Atlas, C, T. Gilligan, R. Hendershott y M Zupan (1995): "Slicing the federal government net spending pie: who wins, who loses and why", *American Economic Review* 85.
- [4] Block, S, S. Singh y K Ferree (2001): "Multiparty competition, founding elections and political business cycles in Africa", CID at Harvard, mimeo.
- [5] Brender, A y A Drazen (2004): "Political Budget Cycles in New versus Established Democracies", mimeo.
- [6] Cox, G y McCubbins (1986): "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics* 48.
- [7] Dixit, A y J Londregan (1996): "The determinants of success of special interest in redistributive politics", *Journal of Politics* 58.
- [8] Dasgupta, S. A. Dhillon y B. Dutta (2004): "Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India", mimeo
- [9] Drazen, A. (2000, a): Political Economy in Macroeconomics, Princeton University Press.
- [10] Drazen, A. (2000, b): "The Political Business Cycle After 25 Years", University of Maryland, mimeo.
- [11] Drazen, A y M Eslava (2004): "Political Budget Cycles When Politicians Have Favorites", University of Maryland, mimeo.
- [12] Gonzalez (2002): "Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico", *Review of Development Economics*, 6:2
- [13] Guía Electoral Argentina: www.guiaelectoral.com.ar
- [14] Iaryczower M, S Saiegh y M Tommasi (1999): "Coming together: the industrial organization of federalism", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Document 30.
- [15] Khemani, S. (200): "Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States", Development Research Group Working Paper, World Bank", Washington.
- [16] Krueger, A y I Turan (1993): "The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980's," in R. Bates and A. Krueger, eds., *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Oxford: Basil Blackwell.
- [17] Lindbeck, A y J Weibull (1987): "Balanced-budget restriction as the outcome of political competition", *Public Choice* 52.

- [18] Medina, L. y D. Lema (2003): "Ciclos Presupuestarios de origen político: el caso de las provincias argentinas", *Anales AAEP* 2003.
- [19] Persson, T y G. Tabellini (2000): Political Economics. Explaining Economic Policy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [20] Persson, T y G. Tabellini (2003): The Economic Effects of Constitutions. What do the data say?, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [21] Porto, A. (2003): Microeconomía y Federalismo Fiscal, EDULP, La Plata, Bs. As.
- [22] Porto, A. (2004): Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal, EDULP, La Plata, Bs. As.
- [23] Porto, A. y P. Sanguinetti (2001): "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", *Economics and Politics*, Vol. 13, #3.
- [24] Rogoff, K (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review* 80, 21-36.
- [25] Rogoff, K y A Sibert (1988): "Elections and Macroeconomic Political Budget Cycles", *Review of Economic Studies* 55, 1-16.
- [26] Shi y Svensson (2001): "Condición Política Business Cycles", Stockholm University, mimeo.
- [27] Shi and Svensson (2003): "Political Budget Cycles: a review of recent developments", Stockholm University, mimeo.
- [28] Spiller, P y M Tommasi (2003): "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina", *Journal of Law, Economics and Organization*.
- [29] Shepsle y Weingast (1979): "Political Preferences for the Pork Barrel: a Generalization", *American Journal of Political Science*, 25.
- [30] Streb, J y A Saporiti (2004): "Separation of Powers and Political Budget Cycles", UCEMA mimeo.
- [31] Zarini, H.J. (2001): *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, Editorial Astrea.