

# La Influencia del Congreso en la Distribución de Fondos Federales.

**José J. Bercoff, Osvaldo Meloni y Jorge P. Nougués**

Universidad Nacional de Tucumán  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Casilla de Correo 209  
4000 Tucumán  
Argentina

[jbercoff@herrera.unt.edu.ar](mailto:jbercoff@herrera.unt.edu.ar)  
[omeloni@herrera.unt.edu.ar](mailto:omeloni@herrera.unt.edu.ar)  
[jnougues@arnet.com.ar](mailto:jnougues@arnet.com.ar)

*Agosto de 2002*

## Resumen

El presente trabajo aborda el estudio del Presupuesto Nacional desde la perspectiva de sus determinantes políticos y económicos conjuntamente sustentándose en la teoría conocida como *rational choice*. Centramos nuestra atención en el rol que juegan los congresales, las comisiones legislativas, los partidos políticos y variables macroeconómicas en la asignación de fondos federales entre las jurisdicciones del país. En concreto, intentamos “explicar” la distribución de los denominados “gastos de capital” contenidos en el Presupuesto Nacional mediante la estimación econométrica de un panel que incluye las 23 provincias en los años 1997, 1999 y 2001. Encontramos que los legisladores con mayor antigüedad juegan un papel importante en la distribución de los recursos mientras que las variables partidarias como macroeconómicas no aparecen como de relevancia.

## Abstract

The present paper studies the Federal Budget taking into account both, political and economic factors based in the theory called *rational choice*. We focus our attention in the role played by legislators, political parties and macroeconomic indicators in the allocation of federal resources among national districts. We intend to explain the distribution of the investment contained in the National Budget using econometric estimations of a panel set that includes the 23 provinces during the years 1997, 1999 and 2001. We find that the legislators with higher seniority play an important role in the distribution of the resources while the variables accounting for the power of political parties and the macroeconomic ones do not appear to be of great significance.

Clasificación JEL: D72 - Economic Models of Political Processes: Rent-Seeking, Elections, Legislatures, and Voting Behavior

Palabras Clave: Presupuesto, Congreso, Seniority

# La Influencia del Congreso en la Distribución de Fondos Federales<sup>#</sup>

*José J. Bercoff, Osvaldo Meloni y Jorge P. Nougués\**

Universidad Nacional de Tucumán  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Casilla de Correo 209  
4000 Tucumán  
Argentina

[jbercoff@herrera.unt.edu.ar](mailto:jbercoff@herrera.unt.edu.ar)  
[omeloni@herrera.unt.edu.ar](mailto:omeloni@herrera.unt.edu.ar)  
[jnougues@arnet.com.ar](mailto:jnougues@arnet.com.ar)

*Agosto de 2002*

**“Lleváte de mi consejo,  
Fijáte bien en lo que hablo  
El diablo sabe por diablo  
Pero más sabe por viejo”**

**José Hernández  
Martín Fierro**

## **I. Motivación**

La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos dispone la creación de un *common pool* de recursos con el aporte de los tributos más importantes, que se distribuye un 57% para las provincias, un 42% para la nación y el restante 1% se destina a un fondo para financiar crisis y desequilibrios financieros en las provincias.

Mientras que, tanto el sistema de coparticipación federal en sí mismo como el mecanismo de distribución secundaria fueron objeto de numerosos estudios y propuestas de reforma<sup>1</sup>, las reglas e incentivos que gobiernan la distribución de los gastos federales han merecido menos atención, siendo escaso su análisis en relación con el poder político que, en última instancia, lo determina.

En particular, hasta donde conocemos, no hay investigaciones que hayan abordado el estudio del Presupuesto Nacional desde la perspectiva de sus determinantes políticos y económicos conjuntamente. El presente trabajo pretende incursionar en esta temática, mediante una investigación empírica sustentada en la teoría conocida como *rational choice*. Centramos nuestra atención en el rol que juegan los congresales, las comisiones legislativas, los partidos políticos y variables macroeconómicas en la asignación de fondos federales entre las jurisdicciones del país. En concreto, intentamos “explicar” la distribución de los denominados “gastos de capital” contenidos en el Presupuesto Nacional mediante la

estimación econométrica de un panel que incluye las 23 provincias en los años 1997, 1999 y 2001<sup>ii</sup>.

El trabajo está organizado del siguiente modo. En la sección II se sintetiza el aporte teórico de los distintos modelos que analizan la asignación política del gasto: los que ponen el acento en la importancia de las comisiones, los que enfatizan el *seniority*, y los que hacen hincapié en el poder partidario. La sección III describe el modelo y la construcción de las series utilizadas en el panel, mientras que la sección IV presenta los resultados de la investigación empírica. Por último, se vierten algunas consideraciones finales.

## II. Asignación Política del Gasto

En la literatura conocida como *rational choice* se puede decir que hay tres tipos de modelos que dan soporte teórico a nuestra exploración empírica. Todos ellos parten del supuesto que los legisladores maximizan sus posibilidades de reelección mediante políticas que benefician, ya sea a su electorado, o a su partido o a líderes provinciales que impulsan su permanencia en el cargo.

El primero de los modelos mencionados enfatiza la pertenencia a comisiones legislativas claves. En el caso del presente trabajo, que analiza la influencia de los congresales en los gastos de capital del Presupuesto Nacional, consideramos que la comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras reviste tal carácter.

El segundo tipo de modelo hace hincapié en la permanencia en el cargo legislativo, lo que en la literatura se conoce con el término *seniority*. Aparecen dos ideas subyacentes en este concepto: la permanencia es una *proxy* de calidad y además funciona como una **señal** de “habilidad negociadora”, con el caudillo partidario o partido local.

Por último, están aquellos modelos que ponen su acento en los objetivos de los partidos políticos como determinantes de las decisiones legislativas que se adoptan. En este caso cobra relevancia la figura del Presidente de la Nación como un “jugador” que marca cursos de acción con respecto a las partidas presupuestarias.

Weingast y Marshall (1988) reflexionan acerca de la teoría de las instituciones legislativas. “Tal como ocurre con las instituciones del mercado, las instituciones legislativas reflejan dos componentes clave: las metas o preferencias de los individuos (en este caso, los legisladores buscando obtener el favor del electorado para ser reelectos) y los costos de transacción, inducidos por la información imperfecta, el oportunismo y otros problemas de agencia”<sup>iii</sup>.

En el caso argentino se podría adaptar los componentes enunciados. Es de esperar que el poder que surge del cargo que ocupan los legisladores sea utilizado en la obtención de fondos federales que benefician a los Ejecutivos Provinciales o los Jefes Partidarios que, *lista sábana* mediante, son en definitiva los jugadores fundamentales en la determinación de la continuidad del legislador en su cargo.

Por otro lado, los costos de transacción que se generan de la información imperfecta existente en los intercambios legislativos, originan diferencias en la *calidad* de los legisladores a la hora de obtener beneficios para sus distritos.

Más aún, si se observa la distribución de los fondos federales destinados a inversión en las distintas provincias argentinas se aprecia la existencia de marcadas asimetrías de unas con respecto a otras. Esta aparente discrecionalidad en la asignación de recursos podría

explicarse, adaptando el argumento de Levitt y Poterba (1994), a la *calidad* de congresales con los que cuenta cada provincia.

Esta medida de *calidad* estaría dada por el peso relativo de los distintos congresales en el Parlamento. Esto por su parte dependería de la cantidad de años con que cuenta en la Cámara Legislativa y de las comisiones que integra. Estas características de “calidad legislativa” estarían limitadas en el caso argentino según lo expuesto por Jones et al (2000) por el alto grado de rotación en los miembros del Congreso en general y de las Comisiones Parlamentarias en particular. Esto restringiría la especialización de los miembros del Congreso en las diferentes áreas de gobierno afectando el grado de poder que dispondría el Poder Legislativo.

Otro aspecto que estaría determinando la calidad legislativa está dada por el sistema de comisiones del Parlamento. Este sistema implica que los integrantes de cada comisión tienen la potestad en el tratamiento de los temas referidos a dicha comisión. Puntualmente, en el caso que se plantea en el presente trabajo, es de esperar que los miembros de la comisión de Presupuesto y Hacienda detenten un mayor poder comparado con los integrantes de otras comisiones.

Este argumento, sin embargo se opondría a lo expuesto por Jones et al (2000) quienes identifican como uno de las diferencias entre el sistema argentino y el de EE.UU. la gran rotación de los legisladores entre distintos cargos públicos legislativos y ejecutivos. Esta falta de continuidad afectaría el desarrollo de una carrera legislativa que incluya especializaciones dentro de determinadas comisiones, minando el poder relativo de estos legisladores.

De acuerdo a estos autores, el sistema legislativo argentino padece de serias limitaciones para producir políticas públicas. Los mismos autores argumentan que la organización de las legislaturas federales argentinas y el sistema electoral inducen a que los miembros del congreso transfieran parte de su poder político a los gobernadores o jefes partidarios, que son quienes en definitiva designan a los candidatos. Esta pérdida de poder limitaría las posibilidades y la capacidad de los legisladores a especializarse y a desarrollar fuertes instituciones legislativas. Por otra parte impulsaría a que los distritos dependan de los arreglos entre los poderes ejecutivos provinciales y nacional para la obtención de partidas federales.

Siguiendo con esta concepción, Nino (1992) argumenta que la característica central de la estructura de poder en la Argentina ha sido la constitución de un sistema hiper presidencialista, en el que el Presidente de la Nación absorbe funciones que le corresponden, entre otros, al Congreso de la Nación. En otras palabras, los miembros del Congreso delegan, constantemente poderes y facultades al Poder Ejecutivo de turno.

Otra de las consecuencias generadas por el arreglo institucional basado en el caudillismo local como mecanismo de influencia a los miembros del Congreso, es la dependencia entre el congresal y el gobernador. Una vez obtenidas las bancas, los legisladores responden no tanto al electorado que los vota sino al gobernador o jefe partidario que los impulsa dentro de una *lista sábana*.

En cuanto al procedimiento, tanto la Constitución Nacional como la Ley 24.156 de Presupuesto Nacional establecen claramente el mecanismo por el cual el proyecto de presupuesto debe ser tratado y aprobado. El artículo 26 de dicha Ley, establece que el Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá. Una vez tratada por la comisión de Presupuesto y Hacienda, el proyecto de ley es puesto a consideración de la totalidad de la Cámara para luego, una vez que cuente con media

sanción, el proyecto debe ser elevado a la Cámara de Senadores para su tratamiento y sanción final.

Si bien se podría pensar que en la elaboración del Presupuesto intervienen criterios económicos objetivos que no dan lugar a grandes discrecionalidades, los incentivos generados por el sistema electoral inducirían al congresal a intentar obtener beneficios para su distrito electoral en detrimento de otros que podrían aparecer como más necesitados de fondos federales

### III. Modelo y datos

A los efectos de determinar los factores que afectan la distribución de fondos federales entre las distintas provincias presente en el Presupuesto Nacional, se plantea estimar un modelo que incluya dos tipos de variables. Por un lado, indicadores económicos y por el otro, variables específicas del sistema político. Particularmente se plantearán indicadores de la “calidad” legislativa de cada distrito.

El modelo a estimar tendrá la siguiente forma:

$$DRF_{i,j} = f(VP_{i,j}, VE_{ij})$$

Donde:

$DRF_{i,j}$  es la distribución de los recursos federales para la provincia  $i$  y para el año  $j$ .

$VP_{i,j}$  son las variables políticas correspondientes a la provincia  $i$  y para el año  $j$ .

$VE_{i,j}$  son las variables económicas correspondientes a la provincia  $i$  y para el año  $j$ .

### Definición de las variables utilizadas en las estimaciones

#### Variable dependiente

Dentro de los componentes del Presupuesto Nacional, uno de los ítems que reflejaría la discrecionalidad por un lado y el poder relativo de los congresales por el otro son los Gastos de Capital por jurisdicción. En este rubro se incluyen las partidas destinadas a la Inversión Real Directa, a las Transferencias de Capital y a la Inversión Financiera.

Un análisis preliminar de la asignación de recursos federales para inversión contenidos en la Ley de Presupuesto 2001 nos muestra que la misma es muy despareja y variable entre provincias. De los \$2.032 millones destinados a la inversión en las Provincias, distritos como Tucumán obtuvieron durante ese año el 0,95% del total mientras que a otros como Salta le correspondieron el 2,55%.

Por otro lado, la variabilidad que se observa no es solo una constante entre jurisdicciones sino que además existen grandes diferencias en los montos asignados por el Presupuesto Nacional a la misma provincia dependiendo del año que se trate. A modo de ejemplo, Jujuy obtuvo el 2,41% de la inversión total durante 1997, pasando al 1,73% durante 1999 y finalmente el 3,15% el 2001.

La tabla 1 resume el *promedio* de las participaciones de las provincias argentinas en el total de inversiones contenidas en los presupuestos aprobados de los años 1997, 1999 y 2001. Cabe destacar que en el panel no se incluye la Capital Federal, ya que por la función que cumple este distrito se asignan fondos que son menos susceptibles de disputa entre las jurisdicciones.

**Tabla 1. Inversión Federal Total.**

Promedios de participaciones en el total. Años 1997, 1999 y 2001

Provincia	Promedio	Provincia	Promedio	Provincia	Promedio
Buenos Aires	37,34%	Salta	3,01%	Chubut	2,52%
Santa Fe	5,27%	Formosa	3,00%	La Pampa	2,34%
Córdoba	4,33%	Neuquén	2,95%	San Luis	2,33%
Corrientes	3,86%	Misiones	2,89%	Tucumán	2,31%
Entre Ríos	3,45%	San Juan	2,86%	Santa Cruz	1,95%
Río Negro	3,44%	Jujuy	2,84%	Tierra del Fuego	1,82%
Mendoza	3,30%	La Rioja	2,79%	Catamarca	1,78%
Chaco	3,21%	Santiago	2,71%		

Fuente: Elaboración propia en base a los Presupuestos de la Nación 1997, 1999 y 2001.

La variable dependiente se construyó a partir de la distribución por ubicación geográfica del total de la cuenta *gastos de capital* que aparece en la Ley de Presupuesto Nacional promulgada por el Poder Ejecutivo y publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. Puntualmente:

**INVTOT<sub>it</sub>**: es el porcentaje de la Inversión Total Presupuestada correspondiente a la provincia *i* en el año *t*.

## Variables Independientes

### *i. Variables Políticas*

Las variables políticas que se incluyen están destinadas a reflejar la *calidad* de los congresales<sup>iv</sup>. Siguiendo el criterio utilizado por Levitt y Poterba (1994) se consideran dos tipos de indicadores a estos efectos. Los primeros toman en cuenta los años de experiencia de los legisladores. Si bien es cierto que la mera permanencia no implica una mayor calidad legislativa *per se*, podemos pensar que a los efectos de obtener peso relativo dentro de la Cámara, los congresales con mayor antigüedad lograrán mejores resultados a la hora de negociar partidas para sus distritos de origen. Asimismo, podemos considerar que la permanencia en el cargo es una *señal* de "habilidad negociadora", ora con el partido provincial, ora con el caudillo local.

El segundo tipo de indicadores incluidos para denotar *calidad*, se resumen en las variables de las comisiones legislativas. Consideramos las dos comisiones de Presupuesto y Hacienda cada cámara.

### Seniority

Dentro de las variables políticas que se incluyen en las regresiones, las definidas como *Seniority* juegan un papel fundamental. Entendemos por *seniority*, en su definición amplia, a la antigüedad parlamentaria del congresal. Se toma como fecha de referencia para medir la *seniority* los años 1996, 1998 y 2000, dado que la composición del congreso en esos años fue la que sancionó los presupuestos de 1997, 1999 y 2001 respectivamente.

Dentro de esta definición general, podemos restringir el concepto para adecuar la variable a diferentes escenarios. Concretamente se consideran los siguientes indicadores que reflejan el concepto de *seniority* planteado.

**SENIOR7<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de los congresales con antigüedad superior a los 7 años en el Congreso que tiene la provincia *i* en el año *t-1*.

**DipSenior7<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de los Diputados Nacionales con antigüedad superior a los 7 años en la cámara que representan a la provincia *i* en el año **t-1**.

**SenSenior7<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de Senadores Nacionales con antigüedad superior a los 7 años en la cámara que representan a la provincia *i* en el año **t-1**.

**Dip7PJ<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de Diputados Nacionales del *Justicialismo* con antigüedad mayor a los 7 años en la cámara que representan en la provincia *i* en el año **t-1**.

**Dip7A<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de Diputados Nacionales de la *Alianza* con antigüedad superior a los 7 años en la cámara que representan en la provincia *i* en el año **t-1**.

**Sen7PJ<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de Senadores Nacionales del *Justicialismo* con antigüedad superior a los 7 años en la cámara que representan en la provincia *i* en el año **t-1**.

**Sen7A<sub>i,t-1</sub>**: es el porcentaje de los Senadores Nacionales de la *Alianza* con antigüedad superior a los 7 años en la cámara que representan a la provincia *i* en el año **t-1**.

Es de esperar que el signo de las variables mencionadas sea positivo. En otras palabras, cuanto mayor antigüedad (*Seniority*) tenga un legislador, mayor será su influencia para afectar el presupuesto en beneficio de su distrito.

En la tabla 2, se presentan los valores de 3 de las variables de *Seniority* descriptas (**DipSenior7<sub>it</sub>**, **SenSenior7<sub>it</sub>**, **SENIOR7<sub>it</sub>**), y utilizadas en las estimaciones empíricas.

**Tabla 2. Porcentajes de los Congresales Nacionales con antigüedad superior a los 7 años (promedio de los años 1996, 1998 y 2000) clasificados por provincia**

Provincia	Diputados	Senadores	Congreso
Buenos Aires	33.52	5.85	23.30
Capital Federal	14.07	1.59	9.82
Catamarca	0.95	1.15	0.82
Chaco	0.00	5.30	2.34
Chubut	3.52	2.57	2.36
Córdoba	7.03	5.14	6.67
Corrientes	3.85	5.14	3.47
Entre Ríos	0.00	7.98	3.06
Formosa	0.00	4.87	2.34
Jujuy	6.08	1.15	2.77
La Pampa	2.23	5.85	4.02
La Rioja	0.00	11.15	4.16
Mendoza	4.47	3.28	3.34
Misiones	0.00	4.87	3.18
Neuquén	0.95	4.70	2.77
Río Negro	4.80	3.28	3.18
Salta	3.52	2.13	3.06
San Juan	0.00	6.83	3.20
San Luis	0.95	2.13	2.09
Santa Cruz	4.47	0.98	2.22
Santa Fe	9.60	2.30	5.95
Santiago	0.00	4.70	2.22
Tierra del Fuego	0.00	1.96	0.85
Tucumán	0.00	5.14	2.79

Fuente: Estimaciones propias en base a información del Congreso de la Nación

## Comisión

El segundo grupo de variables considerados como indicadores de calidad legislativa, es la composición de la comisión de Presupuesto y Hacienda de cada cámara y las presidencias de un grupo de comisiones claves.

**PyH<sub>it</sub>**: es el porcentaje de los miembros de las comisiones de Presupuesto y Hacienda en ambas cámaras en la provincia *i* en el año *t*.

**PRES<sub>it</sub>**: es una variable *dummy* que toma el valor 1 cuando el presidente de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, Obras Públicas, Economías Regionales, Industria y Juicio Político (de ambas cámaras) pertenecen a la provincia *i* en el año *t*.

Se debería esperar que el signo que tomen estos indicadores sea positivo. Cuanto más importante sea la representación de una provincia en alguna de estas comisiones, más influencia estos distritos tendrán para asegurarse una porción mayor de los fondos a distribuir.

## Cantidad de Representantes

Si bien el trabajo intenta demostrar como la “calidad” juega un papel prioritario a la hora de determinar la inversión total que cada provincia recibe, es evidente que se debe controlar por el número de legisladores con los que cada distrito cuenta. Esta cantidad depende básicamente de la población de cada provincia en el caso de los Diputados. En la Cámara de Senadores, por su parte, si bien corresponden 3 representantes por distrito, en el período considerado ha habido Provincias que han contado con un número menor debido a situaciones de vacancias.

**REPRES<sub>it</sub>**: es el número de representantes (suma de Diputados y Senadores) de la provincia *i* en el año *t*.

El signo esperado que tome esta variable es positivo. A mayor cantidad de representantes de una provincia mayor facilidad se tendrá en obtener beneficios extras para el distrito en cuestión.

## Poder Ejecutivo

Por último, se incluye una variable con el objeto de controlar la pertenencia partidaria de los Poderes Ejecutivos provinciales y el correspondiente Nacional. Detrás de este indicador subyace la idea que los gobiernos provinciales obtendrán mayores beneficios en la Ley de Presupuesto Nacional en la medida en que el partido al que pertenece el Gobernador sea del mismo signo político que el Presidente de la Nación.

**PARTIDO<sub>it</sub>**: es una variable *dummy* que toma el valor 1 si el gobernador de la provincia *i* durante el año *t* coincide con el signo partidario del presidente de la Nación durante ese año.

Se espera que esta variable tenga signo positivo.

La información correspondiente a los miembros del Congreso referidas a su antigüedad en la función y los cargos anteriores ocupados en el Poder Legislativo, así como la composición de las comisiones fueron obtenidas del Congreso de la Nación y de publicaciones de la Fundación Karakachoff y la Universidad de Bologna.

## ii. Variables Económicas

El otro grupo de variables que se incluyen en las estimaciones son de tipo económico. Uno debería esperar que, independientemente de las características individuales de los legisladores, existan criterios objetivos en la asignación de los recursos federales entre las distintas provincias. Por ello se incluyen indicadores que resumen algunas características objetivas y comparables entre distritos.

**PBICP<sub>it</sub>**: es el PBI per cápita en la provincia *i* en el año que se vota el presupuesto.

**U<sub>it</sub>**: es la tasa de desempleo promedio en el año *i* en la provincia *t*.

Las estimaciones de **PBI** corresponden a Mirabella y Nanni (1998, 2000). La tasa de desempleo se obtuvo a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares que elabora el INDEC. Se hace notar que los mismos corresponden a aglomerados urbanos y no a provincias por lo que en que se releva más de un aglomerado en la provincia se tomó aquél con la población más importante del distrito.

## IV. Resultados

Las estimaciones se realizaron con el método de Mínimo Cuadrados Generalizados (GLS) con efectos aleatorios. En la tabla 3 se presentan los resultados de las estimaciones de cuatro modelos que difieren básicamente en la definición de las variables *seniority* utilizadas. En los modelos 1 y 2 se toma la definición más amplia de *seniority*, **SENIOR7**, mientras que en los modelos 3 y 4 se distingue la cámara a la que pertenecen los legisladores, **SenSenior7** y **DipSenior7**. En todos los casos incluimos las variables **REPRES**, **PyH** y **PARTIDO** que controlan por el número de representantes de cada provincia, el poder de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada cámara y la influencia del Poder Ejecutivo Nacional en favorecer a provincias gobernadas por miembros de su partido.

En los dos primeros modelos las variables **SENIOR7** y **REPRES** presentan los signos esperados y son estadísticamente significativas al 1%, mientras que las otras variables políticas y también las económicas carecen de significación a los niveles usuales. Los resultados de los modelos 3 y 4 son similares: mientras la variable **DipSenior7** (miembros de la cámara de Diputados con más de 7 años de antigüedad en la misma) es significativa al 1%, **SenSenior7** lo es al 10% en la regresión 3 y al 11% en la 4. Es importante destacar que los coeficientes estimados presentan poca variabilidad entre una y otra regresión.

La descomposición de la bondad de ajuste nos muestra que los modelos explican muy bien la variabilidad de **INVTOT** entre provincias ( $R^2$  between) y no tanto la variabilidad de cada provincia a través del tiempo ( $R^2$  within).

Por otra parte, consideramos relevante apuntar que las estimaciones de los mismos modelos mediante el método GLS con efectos fijos brindan resultados muy parecidos a los mencionados precedentemente (véase Tabla 1A y 2A en el Anexo).

La distinción que hicimos en los modelos 3 y 4 entre diputados y senadores con más de 7 años de antigüedad de cada cámara, nos permite afirmar que son los primeros los que tienen más influencia en la determinación de la distribución de la inversión total contenida en la Ley de Presupuesto ya que el coeficiente estimado es de 0.14 mientras que para los "senior" de la Cámara Alta es de 0.03.

**Tabla 3. Resultados de las Regresiones**

Método: GLS (efectos aleatorios)

Variable dependiente: **INVTOT**

N= 69

Variable	1	2	3	4
SENIOR7	0.17 (2.75)	0.17 (2.66)		
REPRES	0.47 (14.72)	0.46 (14.13)	0.45 (13.89)	0.45 (13.35)
PyH	-0.02 (-0.26)	-0.02 (-0.34)	-0.01 (-0.15)	-0.01 (-0.24)
PARTIDO	0.02 (0.19)	0.02 (0.09)	-0.16 (-0.09)	-0.01 (-0.08)
U		0.03 (0.73)		0.03 (0.63)
PBIpc		0.0002 (1.0)		
SenSenior 7			0.03 (1.64)	0.03 (1.58)
DipSenior7			0.14 (3.74)	0.14 (3.65)
Constante	-2.24 (-4.81)	-3.67 (-2.54)	-2.04 (-4.04)	-3.45 (-2.44)
R <sup>2</sup> Within	21.43	21.59	35.12	35.38
R <sup>2</sup> Between	95.85	96.06	95.75	95.97
R <sup>2</sup> Overall	95.31	95.51	95.31	95.53

Nota: \* significativa al 1%; \*\* significativa al 5%; \*\*\*significativa al 10%;

Un esfuerzo por identificar grupos de menor tamaño pero de gran influencia en el Congreso se puede observar en la Tabla 4, en la que la variable *seniority* se descompone por cámara y por partido.

Las regresiones 4 y 5 y 6 incluyen los representantes de los dos partidos mayoritarios con más de 7 años de permanencia en cada cámara (**DipPJ7**, **DipAJ7**, **SenPJ7** y **SenA7**). Los diputados del *Partido Justicialista* son los que se revelaron como más influyentes sobre la variable dependiente estudiada, con un coeficiente de 0.12. Le siguen en importancia los diputados de la *Alianza* (UCR + Frepaso) cuyo impacto es la mitad de sus pares del PJ (el coeficiente es 0.06).

En cuanto a los senadores, sólo los Justicialistas afectan el porcentaje de *gastos de capital* que se distribuye entre las provincias, mientras que los de la Alianza presentan un coeficiente negativo aunque estadísticamente no significativo a los niveles usuales. Al igual que en la Tabla 3, la cantidad de representantes resulta muy importante (su coeficiente es 0.40) mientras que nuevamente, tanto las variables políticas que controlan por la pertenencia al partido gobernante como a las comisiones claves y las variables económicas se mostraron irrelevantes.

Los ajustes logrados son buenos aunque, como en la tabla anterior merece señalarse que el R<sup>2</sup> *between* es muy alto, pero el R<sup>2</sup> *within* es relativamente bajo.

**Tabla 4. Resultados de las Regresiones**

Método: GLS (efectos aleatorios) Variable dependiente: INVTOT N= 69

Variable	4	5	6
DipPJ7	0.12* (2.86)	0.11* (2.67)	0.10** (2.45)
SenPJ7	0.03** (2.15)	0.03** (2.16)	0.04** (2.37)
DipA7	0.06* (3.10)	0.06* (2.98)	0.06* (3.12)
SenA7	-0.01 (-0.55)	-0.01 (-0.54)	-0.01 (-0.74)
REPRES	0.40* (10.23)	0.40* (9.99)	0.41 (10.38)
PARTIDO	0.03 (0.14)	0.02 (0.11)	0.02 (0.11)
PyH	0.01 (0.21)	0.01 (0.19)	0.04 (0.58)
PRESI			-2.21 (-2.14)
U		0.02 (0.45)	0.04 (0.58)
PBIpc		0.0001 (0.74)	0.0001 (0.93)
Constante	-1.62* (-3.32)	-2.63*** (-1.86)	-2.54*** (-1.86)
R <sup>2</sup> Within	35.32	35.45	36.28
R <sup>2</sup> Between	96.35	96.44	97.07
R <sup>2</sup> Overall	95.91	95.99	96.62

Nota: \* significativa al 1%; \*\* significativa al 5%; \*\*\*significativa al 10%;

## V. Consideraciones finales

El fenómeno que tratamos de explicar representado por la variable *porcentaje de la inversión total contenida en el Presupuesto Nacional asignada a cada provincia* es de una gran complejidad. La literatura de *rational choice* explica el comportamiento de los congresales mediante tres tipos de modelos basados en el supuesto común de que los legisladores maximizan sus posibilidades de reelección mediante políticas que benefician, ya sea a su electorado, o a los líderes partidarios locales.

En este contexto, los resultados que arroja la investigación empírica realizada a partir de un panel que incluye las 23 provincias y se extiende los años 1997, 1999 y 2001, confirma la hipótesis central de uno de los modelos. Concretamente, la antigüedad en el cargo de los legisladores (*seniority*) es determinante para explicar la distribución de fondos federales. En cambio, los modelos que propulsaban como variables explicativas centrales la pertenencia a comisiones legislativas claves o al partido del Ejecutivo Nacional no exhibieron significatividad estadística en el análisis econométrico realizado.

Adicionalmente, las variables macroeconómicas, que representaban criterios objetivos de distribución, no juegan ningún papel de relevancia a la hora de establecer el reparto de recursos federales

Gran parte del poder explicativo del modelo proviene de las variables de cantidad y calidad legislativa. Con respecto a la primera, era de esperar que las jurisdicciones con más representantes hicieran valer esa ventaja. En cuanto a la *calidad* de los congresales, se podría hacer la siguiente reflexión. Si bien ésta tiene la limitación de reflejar sólo la antigüedad en el cargo, también es cierto que estudiamos un ámbito donde los procesos de aprendizaje son principalmente del tipo *learning by doing*. Por lo cual los resultados obtenidos se encuadran dentro de la literatura que trata la temática.

Como bien señalan los versos del epígrafe de este trabajo: *el diablo sabe por diablo pero más sabe por viejo*.

## Referencias Bibliográficas

- Alesina, Alberto and Sachs, Jeffery (1987) *Political parties and the business cycle in the U.S., 1948 – 1984*. Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 19. February.
- Anales de Legislación Argentina. Varios números.
- Bulacio, José y Ferullo, Hugo (1996) *Nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos: pautas para una propuesta de la provincia de Tucumán*. Anales de la XXXI Reunión Anual de la AAEP. Salta.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Fundación Karakachoff –Univesidad de Bologna (2001) *Directorio Legislativo*. Buenos Aires.
- Jones, Mark, Saiegh, Sebastián, Spiller, Pablo and Tommasi, Mariano (2000) *Amateur Legislators-Professional Politicians: the Argentine Congress*. Documento de Trabajo CEDI.
- Jones, Mark, Sanguinetti, Pablo y Tommasi, Mariano (1997) *Politics, Institutions, and Fiscal Performance in the Argentine Provinces*. Mimeo.
- Levitt, Steven and Poterba, James (1994) *Congressional Distributive Politics and state Economic Performance*. NBER Working Paper # 4721. April.
- Ministerio de Economía de la Nación, Oficina Nacional de Presupuesto (2001) *Presupuesto de la Nación*.
- Mirabella, Cristina y Nanni, Franco (1998). *Hacia una Macroeconomía de Provincias*. Anales de la XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Mirabella y Nanni (2000) *Estimaciones de los PBI provinciales*. Mimeo.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*. Editorial Emecé.
- Piffano, Héctor (1994) *Federalismo fiscal: Una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades tributarias*. Anales de la XXIX Reunión Anual de la AAEP. La Plata.
- Weingast, Barry and Marshall, William (1988) *The industrial Organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets*. Journal of Political Economy 96 (February) 132 – 163.

**Tabla 1 A. Resultados de las Regresiones con efectos fijos**

Método: GLS

Variable dependiente: INVTOT

N= 69

Variable	1	2
SENIOR7	0.16 (2.35)	
REPRES	0.64 (1.73)	0.51 (1.52)
PyH	-0.01 (-0.13)	
PYHOP		-0.12 (-1.38)
PARTIDO	-0.005 (-0.02)	-0.08 (-0.44)
U		-0.01 (-0.30)
PBIpc		
Dsenior7		0.04 (1.81)
Ssenior7		0.14 (3.76)
Constante	-4.34 (-0.92)	-2.16 (-0.50)
R <sup>2</sup> Within	21.85	38.43
R <sup>2</sup> Between	95.79	95.79
R <sup>2</sup> Overall	95.24	95.37

## Notas

---

# Este trabajo forma parte de los Programas 26/F104 “Ciclos Económicos e Interacción entre Política y Economía en Argentina” y 26/F101 “Estadística y Economía. Teoría y Aplicación”, ambos de financiados por el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT)

\* Agradecemos a Ana María Cerro por sus comentarios y sugerencias y a María Cristina Mirabella por suministrar la información correspondiente a las variables macroeconómicas. Naturalmente, cualquier error u omisión es de nuestra exclusiva responsabilidad.

<sup>i</sup> Véase por ejemplo, Jones, Sanguinetti y Tommasi, (1997); Piffano (1994) , Bulacio y Ferullo (1996).

<sup>ii</sup> El presupuesto nacional clasifica las erogaciones en *corrientes*, que incluyen entre sus rubros más importantes los gastos de consumo, prestación de la seguridad social y transferencias corrientes y *gastos de capital*, que se refieren a inversión real directa, transferencia de capital e inversión financiera.

<sup>iii</sup> Weingast, Barry and Marshall, William (1988) *The industrial Organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets*. Journal of Political Economy 96 (February). Pag.162.

<sup>iv</sup> El término *calidad* está referido únicamente a que legislador tiene o adquiere características que le permiten obtener el objetivo de lograr más recursos para su jurisdicción.