

CARLOS GERVASONI
Y ALBERTO PORTO
(EDITORES)

Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino

Autores

María Amelia Abraham - Alejandro Bonvecchi - Marcelo Capello - Walter Cont
- Luciana Díaz Frers - Alberto José Figueras - Sebastián Freille
- Carlos Gervasoni - Mauricio A. Grotz - Antonio María Hernández
- Pedro Juarros - Juan J. Llach - Pedro Moncarz - Alberto Porto - Ernesto Rezk

Edición de ECONÓMICA
Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Este libro incluye los trabajos de investigación presentados en el 16º Seminario de Federalismo Fiscal realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, el 17 de abril de 2013, en el marco de las actividades académicas organizadas con motivo del 60 Aniversario de su fundación. El objetivo del seminario fue el estudio de las consecuencias del funcionamiento del federalismo argentino con un enfoque interdisciplinario. Se analizan los aspectos constitucionales y las consecuencias económicas y políticas. ¿Contribuyen las transferencias federales al crecimiento económico de –y la convergencia entre– las provincias? ¿Afectan el patrón de localización geográfica de la producción manufacturera? ¿Logran estas transferencias compensar los shocks adversos sufridos por las provincias? ¿Tienen consecuencias sobre la estructura del gasto público provincial? ¿Influyen sobre el desempeño electoral del partido del gobernador? ¿Afecta el federalismo fiscal argentino la supervivencia de los presidentes en su cargo? Estos y otros interrogantes son respondidos por los autores en base al análisis riguroso de la evidencia disponible correspondiente al pasado reciente del federalismo argentino.

ISBN 978-950-34-1038-7



9 789503 410387

ÍNDICE

| | |
|---|---|
| Introducción | |
| <i>Carlos Gervasoni y Alberto Porto</i> | 9 |

| | |
|---|----|
| La Realidad de Nuestro Federalismo, el Incumplimiento de la Constitución Nacional y la Tendencia a la Centralización | |
| <i>Antonio María Hernández</i> | 17 |

Primera Parte Consecuencias Políticas

| | |
|---|----|
| Federalismo Fiscal y Supervivencia Presidencial | |
| <i>Alejandro Bonvecchi</i> | 35 |

| | |
|---|----|
| Transferencias Federales y Competitividad Electoral: La Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011) | |
| <i>Carlos Gervasoni</i> | 73 |

Segunda Parte Consecuencias Económicas

| | |
|--|-----|
| Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010 | |
| <i>Mauricio Grotz y Juan J. Llach</i> | 105 |

| | |
|---|-----|
| Consecuencias de la Interacción entre el Presupuesto Nacional y las Transferencias Nacionales sobre la Redistribución y Estabi- lización Regional del Ingreso | |
| <i>Walter Cont, Alberto Porto y Pedro Juarros</i> | 161 |

Transferencias Fiscales Verticales y la Distribución Geográfica de la Actividad Productiva

Pedro Moncarz, Sebastián Freille, Alberto Figueras y Marcelo

Capello.....217

¿Federalismo Fiscal o Finanzas Federales? Consecuencias del Actual Patrón de Distribución Primaria y de Transferencias Nacionales sobre la Provisión Subnacional de Bienes y Servicios

Ernesto Rezk y María Amelia Abraham..... 249

Tercera Parte **Relaciones Fiscales** **Provincia-Municipio**

Debajo del Laberinto Fiscal: Los Sistemas de Coparticipación de Provincias a Municipios

Luciana Díaz Frers 273

Sobre los Autores307

Página 1 en blanco

Página 2 en blanco

Carlos Gervasoni y Alberto Porto
(Editores)

Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino

Maria Amelia Abraham
Alejandro Bonvecchi
Marcelo Capello
Walter Cont
Luciana Díaz Frers
Alberto José Figueras
Sebastián Freille
Carlos Gervasoni
Mauricio A. Grotz
Antonio María Hernández
Pedro Juarros
Juan J. Llach
Pedro Moncarz
Alberto Porto
Ernesto Rezk

Edición de **ECONÓMICA**
Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Información editorial, copyright, fecha ISBN, etc.

Carlos Gervasoni y Alberto Porto
(Editores)

Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino

Este libro incluye las versiones revisadas de los trabajos de investigación presentados en el 16° Seminario sobre Federalismo Fiscal, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, en el marco del 60 Aniversario de su fundación.

El Seminario fue coorganizado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el IAE de la Universidad Austral, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y el Centro de Investigaciones sobre Federalismo y Política Provincial de la Universidad Torcuato Di Tella.

Página 6 en blanco

ÍNDICE

Introducción,
por *Carlos Gervasoni* y *Alberto Porto* 9

La Realidad de Nuestro Federalismo, el Incumplimiento de la
Constitución Nacional y la Tendencia a la Centralización,
por *Antonio María Hernández* 19

PRIMERA PARTE: CONSECUENCIAS POLÍTICAS

Federalismo Fiscal y Supervivencia Presidencial,
por *Alejandro Bonvecchi* 39

Trasferencias Federales y Competitividad Electoral: La Ventaja
Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011),
por *Carlos Gervasoni* 79

SEGUNDA PARTE: CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010,
por *Mauricio Grotz* y *Juan J. Llach* 113

Consecuencias de la Interacción entre el Presupuesto Nacional y las
Transferencias Nacionales sobre la Redistribución y Estabilización
Regional del Ingreso,
por *Walter Cont*, *Alberto Porto* y *Pedro Juarros* 173

| | |
|---|-----|
| Transferencias Fiscales Verticales y la Distribución Geográfica de la Actividad Productiva, por <i>Pedro Moncarz, Sebastián Freille, Alberto Figueras y Marcelo Capello</i> | 231 |
| ¿Federalismo Fiscal o Finanzas Federales? Consecuencias del Actual Patrón de Distribución Primaria y de Transferencias Nacionales sobre la Provision Subnacional de Bienes y Servicios, por <i>Ernesto Rezk y Maria Amelia Abraham</i> | 265 |
| TERCERA PARTE: RELACIONES FISCALES PROVINCIA-MUNICIPIO | |
| Debajo del Laberinto Fiscal: Los Sistemas de Coparticipación de Provincias a Municipios, por <i>Luciana Díaz Frers</i> | 291 |
| Sobre los Autores | 329 |

INTRODUCCIÓN

Carlos Gervasoni y Alberto Porto

Este libro incluye los trabajos de investigación presentados en el 16° Seminario de Federalismo Fiscal realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, el 17 de abril de 2013, en el marco de las actividades académicas organizadas con motivo del 60 Aniversario de su fundación.

El objetivo del 16° Seminario fue el estudio de las consecuencias del funcionamiento del federalismo fiscal argentino con un enfoque interdisciplinario. El espíritu de los primeros seminarios sobre Federalismo Fiscal fue contribuir desde el mundo académico a la reforma de las relaciones fiscales entre nación y provincias que ordenaba el inciso 2 del artículo 75 y la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional reformada en 1994. Los casi veinte años que han transcurrido desde entonces sin que tales disposiciones se hayan efectivizado (a pesar del plazo de 1996 impuesto por aquella cláusula) son prueba de la enorme dificultad política y financiera que implica la tarea. Así, el seminario de 2013, que dio origen a los trabajos que se incluyen en este volumen, asumió como dado el sistema fiscal federal existente y apuntó a entender sus consecuencias sobre aspectos importantes de nuestro desarrollo económico y político.

¿Contribuyen las transferencias federales al crecimiento económico de –y la convergencia entre– las provincias? ¿Afectan el patrón de localización geográfica de la producción manufacturera? ¿Logran estas transferencias compensar los shocks adversos sufridos por las provincias? ¿Tienen consecuencias sobre la estructura del gasto público provincial? ¿Influyen sobre el desempeño electoral del partido del gobernador? ¿Afecta el federalismo fiscal argentino la supervivencia de los presidentes en su cargo? Estos y otros interrogantes son respondidos por los autores en base al análisis

riguroso de la evidencia disponible correspondiente al pasado reciente del federalismo argentino.

Hernández contrasta los progresos normativos de la Constitución Nacional de 1994 con las debilidades institucionales que han impedido su cumplimiento y que no han permitido superar la dependencia económica, financiera, política y social de las provincias respecto al gobierno nacional. Su capítulo analiza la “notoria discordancia entre la constitución normativa y la realidad vigente”, enraizada en el avance del gobierno federal sobre las provincias y en el “hiperpresidencialismo” que caracteriza a nuestro sistema político.

Bonvecchi estudia la relación entre el federalismo fiscal y la supervivencia presidencial en la Argentina. Su conclusión es que “entre 1984 y 2004 las instituciones del federalismo afectaron negativamente la supervivencia de los presidentes cuando, en contextos de crisis económica, confirieron a los gobiernos provinciales mayor poder de maniobra en los conflictos fiscales intergubernamentales”. Sin embargo, el efecto negativo del federalismo parece haber estado ausente en la mayoría de los casos históricos de caída de los presidentes (se analizan cuantitativamente 50 presidencias desde Justo José de Urquiza hasta Néstor Kirchner).

Gervasoni se pregunta si el muy desigual reparto secundario de las transferencias federales tiene un impacto electoral. Partiendo del hecho de que algunas provincias reciben hasta siete veces más recursos per cápita que otras, hipotetiza que los gobernadores beneficiados por estas “rentas del federalismo fiscal” disfrutarán también de una *ventaja electoral oficialista* muy amplia. El análisis estadístico confirma tal presunción. El capítulo concluye que “entre las consecuencias más indeseables del actual federalismo fiscal argentino se encuentra la creación de bastiones electorales subnacionales en los que la competencia democrática por el poder es prácticamente imposible”.

Grotz y Llach estudian el caso de la Argentina durante el periodo 1950-2010 para identificar los factores que afectan el crecimiento

económico de las provincias y si hay o no evidencia de convergencia de los productos brutos geográficos per cápita. El análisis econométrico aporta escasa evidencia a favor de la convergencia. El capital humano y la autonomía provincial son factores explicativos del crecimiento provincial, en tanto que las transferencias intergubernamentales no constituyen un instrumento de desarrollo regional. El trabajo plantea la necesidad de revisar las políticas en temas como la educación y el diseño del federalismo fiscal.

Cont, Porto y Juarros analizan cómo dos instituciones fiscales nacionales, el gasto y las transferencias: (a) redistribuyen ingresos entre las provincias, mecanismo que opera en el largo plazo, y (b) estabilizan o compensan shocks adversos que sufren las provincias, mecanismo que opera en el corto plazo. Estiman los efectos utilizando un panel de datos para 1995-2010. El gasto nacional más las transferencias redistribuyen (disminuyen las diferencias regionales en un 5%) y compensan las fluctuaciones de la actividad económica provincial (en un 10%) Los efectos cuantitativos son modestos comparados con los resultantes de estudios para países desarrollados. Existen diferencias al desagregar por períodos con distintas políticas macroeconómicas: en 1995-2001 la política fiscal nacional es neutral en redistribución y estabilización, en tanto que en 2003-2010 es redistributiva. Esta diferencia permite conjeturar que la mayor holgura fiscal posibilita mayor redistribución.

Moncarz, Freille, Figueras y Capello estudian el efecto de las transferencias federales no condicionadas sobre la convergencia regional, en particular, sobre la distribución geográfica de sectores potencialmente móviles como es el caso de las manufacturas. Encuentran un efecto ambiguo de las transferencias sobre la localización geográfica de la producción. Esta ambigüedad se explica por la existencia de dos efectos contrapuestos: por un lado, las mayores transferencias hacen más atractiva a la región que las recibe; por otro lado, generan mayor demanda por bienes no transables que compiten por los recursos con la producción de manufacturas y también mayor demanda de trabajo por parte de los gobiernos locales

–ambos efectos afectando negativamente la rentabilidad de las firmas, e incentivando su relocalización hacia otras regiones.

Rezk y Abraham centran su análisis en el impacto de la autonomía financiera sobre las distintas categorías de gastos públicos provinciales. De sus estimaciones resulta que las provincias con mayor proporción de recursos propios en el financiamiento gastan más en servicios sociales (principalmente salud y educación) y menos en administración general, comparadas con aquellas otras con menor proporción de recursos propios. No obtienen resultados satisfactorios para los gastos en servicios económicos y para los gastos de capital.

El mensaje central de estos trabajos no es alentador. Los efectos detectados tienden a ser económica o políticamente indeseables. Las enormes y persistentes desigualdades de desarrollo regional en la Argentina –de las más altas del mundo– parecen provenir en buena medida del escaso, nulo o incluso regresivo efecto redistributivo de nuestro actual federalismo fiscal. Aspectos del mismo podrían también ser en parte responsables de la crónica inestabilidad presidencial argentina y de las sospechosas hegemonías electorales de algunos oficialismos provinciales. En el mejor de los casos los trabajos detectan efectos neutros o levemente positivos. Pareciera que los argentinos nos hemos dado instituciones federales fiscales que, además de sus debilidades desde el punto de vista de los principios (como su “laberíntica” complejidad), resultan perjudiciales desde el punto de vista de las consecuencias. Ni el mundo académico ni el político parecen tener conciencia de los costos de no reformar el actual sistema de forma tal que la distribución de recursos fiscales entre nación y provincias responda, como ordenó la reforma constitucional de 1994, a “criterios objetivos de reparto”, sea “equitativa” y “solidaria”, y dé “prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

El libro concluye con un paso inicial para explorar el problema de las consecuencias del federalismo fiscal en el siguiente nivel: las

relaciones fiscales entre provincias y municipios. El capítulo de Díaz Frers describe “las pequeñas copas”, mostrando la gran diversidad de criterios que rigen en las 23 provincias en términos de distribución primaria y secundaria, procesos de actualización, y actores de decisión. El capítulo constituye un primer paso para una futura exploración de los efectos de los diversos diseños de coparticipación provincial en el desempeño económico, social y político de los municipios.

¿UNA VISIÓN NEGATIVA DEL FEDERALISMO?

El federalismo ha sido a menudo visto como una institución normativamente deseable. Es el “lado bueno” del federalismo. Por ejemplo, una tradición iniciada por *El Federalista* de Madison, Hamilton y Jay y continuada por autores como Riker y Lijphart, lo ha considerado como un bienvenido freno a la concentración de poder y la “tiranía de la mayoría”. Los enfoques económicos a menudo lo han evaluado también favorablemente en términos de eficiencia y equidad (en la tradición de Musgrave y Oates).

Más recientemente, sin embargo, se han comenzado a destacar aspectos negativos del federalismo. Stepan (1999), por ejemplo, ha enfatizado las limitaciones que el lado *demos-constraining* del federalismo implica para el principio democrático. En términos económicos la literatura rápidamente anotó que los beneficios teóricos del federalismo fiscal dependen de una serie de supuestos que no siempre se cumplen (Tanzi 1996) y que a veces son más que compensados por sus perjuicios (Prud’homme 1995). Una serie de trabajos de Rodden y Wibbels documentan consecuencias macroeconómicas indeseables del federalismo en términos de déficit fiscal, deuda pública, inflación, crisis económicas y volatilidad a nivel nacional (Wibbels 2000). Algunos de estos efectos podrían provenir en parte de otra tendencia macroeconómica preocupante en países federales: su propensión a un alto nivel de prociclicidad fiscal

subnacional, no compensada por un comportamiento anticíclico del gobierno nacional (Rodden y Wibbels 2010).

El argumento inicial, que asumía al federalismo como causalmente homogéneo, es luego refinado: Rodden y Wibbels (2002) teorizan y demuestran econométricamente que el federalismo está positivamente asociado con el déficit fiscal nacional y con la tasa de inflación *sólo* si los niveles de desequilibrio fiscal vertical son altos (y también en la medida en que el partido del gobierno federal controla un número pequeño de gobiernos subnacionales). La descentralización fiscal per se, en cambio, tiende a mejorar el balance fiscal y la inflación. Rodden (2002) también sostiene un argumento condicional: que los déficit fiscales, tanto subnacionales como nacionales, son mayores cuando se combinan dos condiciones: altos desequilibrios fiscales verticales y amplia libertad de los estados subnacionales para endeudarse (apoyando tal hipótesis en el análisis estadístico de 43 países). En otras palabras, no sería la organización federal en sí misma, sino los “detalles” de su diseño institucional los que producirían ciertas consecuencias económicas indeseables (Voigt y Blume 2012).

El gran desafío que plantean el “lado bueno” y el “lado malo” del federalismo, tanto en lo político como en lo económico, es superar las fuerzas que debilitan la estructura y el funcionamiento del sistema federal. Esas fuerzas son de dos tipos: i) la *intromisión del gobierno central* que disminuye el poder de los gobiernos descentralizados y puede llevar a la *destrucción de la estructura federal* y ii) los *comportamientos oportunistas de los gobiernos descentralizados* que buscan obtener beneficios para sus jurisdicciones transfiriendo los costos al resto del país. La estabilidad y gobernabilidad del sistema fiscal es un delicado equilibrio entre esas dos fuerzas (de Figueiredo y Weingast 2005).

La aplicación de las conclusiones de la literatura “pesimista” sobre los efectos del federalismo a la Argentina sugiere que buena parte de las consecuencias negativas que se consideran en este libro (y

otras que puedan existir) no necesariamente provienen de haber optado por la forma de gobierno federal en sí, sino del diseño institucional específico que adopta tal organización. Una lista, seguramente no exhaustiva, de las características del federalismo fiscal argentino que parecen producir efectos indeseables debería incluir: i) su elevado nivel promedio de desequilibrio fiscal vertical, ii) el hecho de que tal desequilibrio es extremadamente alto en una importante cantidad de provincias, iii) la muy inequitativa distribución de fondos federales entre las provincias y iv) la inexistencia de criterios objetivos que rijan tal distribución. Si a estos rasgos sumamos otros destacados por la literatura, como su gran complejidad, sus muy frecuentes modificaciones *de jure* y *de facto* (incluyendo frecuentes acciones unilaterales del gobierno nacional que debilitan las finanzas provinciales) y su débil institucionalización, no es aventurado concluir que los argentinos hemos construido a través de las décadas una “variedad de federalismo” mucho menos que óptima.

Confiamos en que los capítulos de este libro contribuirán a entender más profundamente la organización federal argentina y las consecuencias –casi siempre poco visibles y no pocas veces perversas– que la misma tiene sobre nuestro desarrollo económico y político.

AGRADECIMIENTOS

Este libro y el seminario que le dio origen no hubieran sido posibles sin la colaboración de diversas personas e instituciones. Vaya nuestro sincero agradecimiento a la valiosa y eficiente colaboración Atilio Elizagaray y Luciano Chamus, al esfuerzo realizado por las instituciones organizadoras del 16° Seminario de Federalismo Fiscal, a las personas que asistieron al mismo y contribuyeron con su participación y, muy especialmente, a las autoridades y personal de la

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

REFERENCIAS

- de Figueiredo R. y B. Weingast (2005): "Self-enforcing federalism". *Journal of Law, Economics and Organization*, 21(1), 103-135.
- Oates, W.E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.
- Tanzi, V. (1996). "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Bruno, M. y B. Pleskovic (eds.). Washington D.C.: World Bank.
- Prud'homme, R. (1995). "The dangers of decentralization". *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-20.
- Rodden, J., y E. Wibbels. 2002. "Beyond the fiction of federalism: macroeconomic management in multitiered systems." *World Politics*, 54(4): 494-31.
- Wibbels, E. (2000). "Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance". *American Journal of Political Science*, 44(4), 687-702.
- Rodden, J. (2002). "The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world". *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.
- Rodden, J. y E. Wibbels. (2010). "Fiscal decentralization and the business cycle: an empirical study of seven federations". *Economics & Politics*, 22(1), 37-67.
- Stepan, A. (1999). "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model". *Journal of Democracy*, 10(4), 19-34

- Voigt, S. y L. Blume. (2012). “The economic effects of federalism and decentralization-a cross-country assessment”. *Public Choice*, 151(1-2), 229-254.
- Weingast, B. (2006). “Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development”. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1153440>.

LA REALIDAD DE NUESTRO FEDERALISMO, EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA TENDENCIA A LA CENTRALIZACIÓN

Antonio María Hernández

A lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una **notoria discordancia entre la constitución normativa y la realidad vigente**. Ello obliga a la consideración del federalismo en su faz **sociológica o realista**, que apunta a la observación de la vigencia de las normas constitucionales.

Al **incumplimiento del proyecto federal de la Constitución** han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías (1985:389) ha sintetizado en: a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias (como en materia tributaria o de las intervenciones federales), b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución (por las facultades legislativas del Congreso o la cláusula comercial) y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país. Por nuestra parte, agregamos especialmente los problemas causados por los gobiernos de facto –centralizadores por definición- y nuestro hiperpresidencialismo.

Sobre las violaciones a la Ley Suprema, hemos sostenido (Hernández, 2003): “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los

índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio”.

Se han confirmado así los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus “Bases” al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en “Argirópolis” y Alem en su famosa profecía del 80` en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliat” y Félix Luna en su libro “Buenos Aires y el país”, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que

en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma Constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder.

Observamos que **en los últimos años se ha profundizado el proyecto centralista**, que afecta los principios federales, como se aprecia en los siguientes temas:

1. LA LEY CONVENIO DE COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA

En primer lugar, señalamos que se incumple el mandato constitucional, porque a la fecha no se ha dictado la ley convenio prevista en el art. 75 inc. 2 y en la cláusula transitoria sexta de nuestra Carta Magna, que fijaba el año 1996 como fecha límite para sancionar tal norma jurídica.

En efecto, dicha cláusula constitucional establece, entre las atribuciones que corresponden al Congreso, lo siguiente:

“2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de

coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

En el año 2004, hubo un intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación del llamado “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, que según su art. 1º se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero. De la comparación de ese Acuerdo

con la Constitución Nacional en esta materia, surgía de manera evidente que el mismo **no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema**. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación todavía existente, que al día de hoy beneficia al gobierno federal en perjuicio de las provincias y municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes a ese año 2004.

Debemos destacar que la modificación del sistema de la ley 23.548, sancionada en 1988 en la Presidencia de Alfonsín, fue comenzado durante el gobierno del Presidente Menem y su Ministro Domingo Cavallo, –a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades– y con los Pactos Fiscales, con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las Provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las provincias han seguido interviniendo algunos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los 90 hasta la actualidad. Por ello consideramos acertada la actitud de los gobiernos de provincias como Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de ese Acuerdo. Tal rechazo sin embargo no impidió la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual, ya que se ha detenido el propósito de sancionar un nuevo régimen de coparticipación acorde a los principios constitucionales.

En consecuencia, **actualmente se ha exacerbado el avance centralista** del gobierno “federal” sobre los recursos tributarios de las provincias y municipios, acentuándose la dependencia económica, política y social de estos órdenes gubernamentales.

En efecto, a las detracciones efectuadas a la distribución primaria mediante el expediente de las asignaciones específicas, que comenzara en los 90` durante el gobierno de Carlos Menem¹, se ha sumado otros como el impuesto al cheque y especialmente, las retenciones a las exportaciones de cereales (soja, maíz y trigo)². De tal manera que la garantía fijada para las provincias por el art. 7 de la Ley 23.548, de la percepción de un 34 % como mínimo de la recaudación tributaria nacional, incluyendo tanto los impuestos coparticipables como los que no lo son, también ha sido violada, con enormes perjuicios para los otros órdenes gubernamentales.³

¹ Y que hemos descripto en Hernández (1997), en el Cap. II, al analizar el tema de la coparticipación impositiva, con una estimación de los enormes montos detraídos a las provincias y por consiguiente a los municipios. Asimismo, véase Hernández (2009), Cap. III.

² Aunque recordamos que a consecuencia del conflicto con los sectores del campo, se dispuso con fecha 19 de marzo de 2009, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 206, la creación de un Fondo Federal Solidario, creado con el 30% de las retenciones por las exportaciones de soja, al que también consideramos inconstitucional. Por otra parte, al repartirse el Fondo según los índices de la Ley de Coparticipación Impositiva, resultan especialmente perjudicadas las provincias productoras de soja. Es el caso de Córdoba, que en 2010 aportó 2.000 millones de dólares por las retenciones de soja al Tesoro Federal y sólo recibió por el Fondo, algo menos de 640 millones de pesos. A su vez, lo propio ocurrió dentro de la Provincia en relación a las zonas y localidades productoras, ya que se aplicó el sistema de coparticipación provincial general para municipios y comunas. Véanse al respecto, los interesantes artículos de Daniel Alonso (2011) y Virginia Guevara (2011).

³ El economista Salvador Treber (2008), indicó que a las provincias les hubiera correspondido durante el período 2003-2006 28.000 millones de pesos más. Y con respecto al año 2008, la consultora Economía & Regiones ha sostenido que las provincias sacrificarían 5.500 millones de pesos más a favor de la Nación, ya que aunque hubieran recibido mayor cantidad de fondos por transferencias automáticas, su participación en el reparto de los tributos nacionales caería al 31,5 %, el nivel más bajo desde 2003 (Informe publicado en Nueva Rioja digital, La Rioja, Argentina, 1 de febrero de 2008). El director de dicha consultora, Rogelio Frigerio (n) ha señalado que el superávit fiscal del gobierno central ha continuado por el aumento de las retenciones a las exportaciones, mientras que el déficit financiero de

Es muy penoso advertir la casi inexistente reacción por parte de las Provincias frente a tan graves circunstancias⁴.

Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuida por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires –que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios–, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias, particularmente las asimetrías entre las más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo

algunas provincias seguirá creciendo, encabezado por Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Algunas pocas provincias han demandado a la Nación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por este motivo, como las de San Luis, Santa Fe y Córdoba. Pero resulta claro que la gran mayoría de ellas son dependientes no sólo de los fondos coparticipables, sino también de otros envíos discrecionales que puede efectuar el Gobierno Nacional.

humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas⁵. Para ello es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

2. EL DESTINO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país⁶.

⁵ Ver al respecto, Hernández (2008), con aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas.

⁶ Véase Hernández (2006b), Simioni (2008) y Llach (2009). Allí se demuestra cómo se ha gastado con total arbitrariedad, beneficiándose a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras provincias, comenzando por la de Santa Cruz, en violación de los principios federales antes citados.

3. LA INSUFICIENCIA DEL AVANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro, –faltando sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la ciudad Autónoma–, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte en los últimos años una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos, que implican la realización de importantes obras de infraestructura como la construcción de autopistas y la consolidación de los 13 pasos de la Cordillera de los Andes, de conformidad al acuerdo celebrado por el Mercosur con Chile.

4. EL NO CUMPLIMIENTO DE OTRAS NORMAS REFERIDAS A LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DEL FEDERALISMO

En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

5. LAS LEYES DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y NACIONAL DE EDUCACIÓN

Estas leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del Gobierno Federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las Provincias. Y en cuanto a la Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no respeta las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

6. LA FALTA DE AUTONOMÍA “PLENA” PARA LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el art. 129 de la Constitución Nacional, que reconociera la autonomía plena para la Ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la Ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Hemos comentado esta situación (Hernández, 2007), que afecta particularmente a nuestra forma de estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

7. EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN⁷ Y EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Este caso se originó cuando la Legislatura Provincial de Santa Cruz mediante la Ley N° 2404 de 1995, eliminó el cargo de Procurador General ante el Tribunal Superior de Justicia que ocupaba Eduardo Emilio Sosa y que gozaba de estabilidad según lo dispuesto por la Constitución Provincial.

A partir de allí comenzó una larga batalla judicial de Sosa por lograr su reincorporación al Poder Judicial de la Provincia, que ha durado más de 15 años y que ha implicado actuaciones ante el Tribunal Superior Provincial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁸

Ante el manifiesto incumplimiento de sucesivas sentencias de la

⁷ Además de este caso, existen otros incumplimientos de fallos de la Corte Suprema, como los observados en materia de jubilaciones y en materia ambiental y los ocurridos en la Provincia de San Luis, resueltos en el caso “Ponce Carlos Alberto” (Véase Hernández, 2010a). A ello se suman los incumplimientos de órdenes judiciales que se han producido en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con motivo de las ocupaciones de inmuebles en el Parque Indoamericano de Villa Soldati y de Bajo Flores, en el marco del conflicto entre los gobiernos Federal y local, ocurridos a fines del año 2010 y en el año 2011, respectivamente, como es de dominio público. Y por si faltara algo, el Gobierno Federal ha resuelto quitar el control de edificios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por parte de la Policía Federal, en 2011 también. Aquí se observan nuevamente los graves problemas causados por la falta de autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires, en violación del art. 129 de la Constitución Nacional. Todo ello nos revela el inadecuado funcionamiento del Estado de Derecho en nuestro país, como estamos analizando.

⁸ Para un análisis detallado de este caso, véanse Gelli (2010) y Hernández (2011). La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue efectuada en el año 2007 por Eduardo Sosa, con el patrocinio del Dr. Daniel Sabsay y con la participación como co-peticionarios del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ordenaron la reincorporación de Eduardo Sosa a la Justicia Provincial, por parte del Gobernador de la Provincia de Santa Cruz, el más alto Tribunal de la Nación resolvió con fecha 14 de septiembre de 2010: 1º) ordenar a la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia la promoción de las acciones penales por incumplimiento de los deberes de funcionario público y 2º) poner en conocimiento del Congreso esta grave situación institucional que afecta los principios federales de nuestro estado constitucional.⁹

Estimamos que la Corte Suprema de Justicia ha actuado en defensa de sus competencias y de los principios republicanos y federales de nuestra organización constitucional, y que este conflicto es uno de los más graves que hemos tenido entre el Alto Tribunal y una provincia¹⁰.

Para nosotros emerge con claridad el incumplimiento de la Constitución en cuanto a nuestra forma federal de estado, de la misma manera que en relación a nuestra forma de gobierno republicana, y en particular, por el fenómeno del hiperpresidencialismo. La decadencia de nuestro estado de derecho comporta la violación de los principios de la república federal.

⁹ Esta sentencia es el resultado de un larguísimo trámite judicial, donde pese a las reiteradas órdenes de la Corte Suprema, no se pudo lograr la reincorporación de Sosa, con incumplimientos por parte del Gobernador, de la Legislatura y del propio Tribunal Superior de Justicia local. Véase Gelli (2010).

¹⁰ Véase Hernández (2010b). Asimismo hemos analizado esta cuestión en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, en la reunión del día 13 de octubre de 2010, adonde fuimos convocados con los Profesores Eduardo Barcesat, Félix Lonigro, Alberto García Lema, Juan Vicente Sola y María Angélica Gelli, para el análisis de distintos proyectos presentados.

LA INTERACCIÓN ENTRE FEDERALISMO E INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y EL HIPERPRESIDENCIALISMO ARGENTINO¹¹

Hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder. Bajo nuestro punto de vista, en ello reside la base de la interacción entre ambos términos.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad y la igualdad de los hombres y la división horizontal de los poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu.

El federalismo como una forma de descentralización del poder sólo se concibe en un régimen político democrático, que acerca el poder a los ciudadanos y además, como lo señaló Loewenstein, es una forma de control vertical del poder en el Estado.

Para nosotros, la fortaleza de nuestras instituciones republicanas y federales reside en el buen diseño efectuado en las Constituciones Nacional y Provinciales.

Un correcto funcionamiento del sistema de acuerdo a la normativa suprema significa la efectiva vigencia de los derechos humanos y el mejoramiento del proceso federal y democrático.

En efecto, vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación al poder del gobierno nacional.

Nuestras debilidades residen en el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y por tanto, de las instituciones republicanas y federales.

El problema central es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En

¹¹ Para un análisis más amplio de esta temática, ver Hernández (2006a).

consecuencia, son el Presidente y los Gobernadores los reales detentadores del poder político. Pero a ello se agrega el predominio del Presidente y del gobierno nacional sobre los gobernadores y las provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales.

Observando el funcionamiento del Congreso Federal, se advierte que por el peso demográfico en la Cámara de Diputados de los cinco distritos más poblados como Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, pueden volcar una decisión a su favor, pero ello puede modificarse en el Senado, como en el caso norteamericano, pues todas Provincias tienen igual representación.

No obstante ello, podemos señalar que en ambas Cámaras no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los Presidentes y los partidos políticos nacionales, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia. No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el mismo en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales. Tal como lo dijimos anteriormente, la cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones se toman principalmente por el Presidente con el apoyo de los Gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos Diputados y Senadores de la Nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias –de especial importancia para nuestro federalismo– ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el Presidente y cada uno de los Gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías

provinciales, los principios constitucionales y el papel del Congreso y del Senado en particular.

Los Gobernadores en general responden a las directivas políticas del Presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las Provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica¹².

Actualmente, y por los aspectos señalados en la coparticipación impositiva, es notoria la hegemonía presidencial, en violación de la república federal.

CONCLUSIONES

La Constitución Nacional estableció una forma federal de estado, pero ello no impidió un proceso de centralización del país en torno al área metropolitana de Buenos Aires y a un predominio del gobierno nacional

Con el restablecimiento de la democracia a partir de 1983 avanzó el ejercicio de las autonomías provinciales y municipales y se modernizó el derecho público a través de las reformas de las constituciones provinciales, de la sanción de cartas orgánicas municipales y finalmente de la reforma de la Constitución Nacional. Allí está la mayor fortaleza del proceso federal argentino.

En particular la reforma constitucional de 1994 acentuó la descentralización del poder al profundizar los principios federales, reconocer la autonomía municipal y otorgar un status especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo están sentadas las bases para impulsar el desarrollo de nuevos roles de regiones, provincias y municipios en los procesos de

¹² Para un análisis del hiperpresidencialismo argentino, véanse Hernández (2012a) Cap. XVIII; Hernández (2009), Cap. VIII y Hernández (2012b).

integración tanto nacional como supranacional, en el contexto del mundo globalizado en el que estamos insertos.

Las debilidades residen en nuestra falta de calidad institucional ya que no cumplimos el proyecto federal de la Constitución.

No podemos superar la ostensible dependencia económica, financiera, política y social de las provincias con respecto al gobierno federal.

No existe interés alguno en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno “federal”, es la base de su poderío político para sujetar y alinear a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno.

En definitiva, los problemas de la coyuntura política nos impiden la consideración de un problema tan delicado como el de nuestro sistema republicano y federal y en particular, el de las modificaciones que hay que producir para cumplir el gran proyecto federal de la reforma constitucional de 1994.¹³

REFERENCIAS

- Alonso, Daniel. (2011). “Fondo Federal Solidario. Distribución en Córdoba”. *La Voz del Interior*, 16 de abril, pág. 13.
- Frías, Pedro J. y otros. (1985). *Derecho Publico Provincial*. Depalma, Buenos Aires.

¹³ En 2004 se celebró una Mesa Redonda que coordinara en Córdoba, en el marco del proyecto sobre Diálogo Global sobre Federalismo, debate al que asistieron legisladores, jueces y profesores de derecho público, y en el cual acordamos las conclusiones que forman parte de la propuesta que explicitamos al final de Hernández (2012b).

- Gelli, María Angélica. (2010). “El ‘Leal acatamiento’ a los fallos de la Corte Suprema y la defensa de los derechos individuales” (en el caso Sosa)”. *La Ley Actualidad*, 14 de octubre, Buenos Aires.
- Guevara, Virginia. (2011). “Ceder u\$s dos mil millones, recibir el 8% y dar las gracias”. *La Voz del Interior*, 16 de abril, pág. 13 A.
- Hernández, Antonio María. (1997). *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires, Depalma.
- _____. (2003). “El fracaso del proyecto centralista”. *La Nación*, 8 de enero.
- _____. (2006a). “Republic of Argentina”. En *A global dialogue on Federalism, Volume 3, Legislative, executive and judicial governance in federal countries*, edited by Katy Le Roy and Cheryl Saunders. Forum of Federations-Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. McGill-Queen’s University Press. Montreal & Kingston-London-Ithaca.
- _____. (2006b). “Sin respeto por el federalismo”. *La Nación*, 18 de diciembre.
- _____. (2007). “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”. *La Nación*, 25 de mayo.
- _____. -Director-. (2008). *Aspectos económicos y financieros del federalismo argentino*. Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- _____. (2009). *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- _____. (2010a). “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”. *La Ley*, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75 Aniversario, agosto.
- _____. (2010b). “Violación del federalismo”. *La Nación*, 16 de septiembre.

- _____. (2011). “El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal”. *La Ley*, Buenos Aires, 30 de marzo.
- _____. -Director-. (2012a). *Derecho Constitucional*. La Ley, Buenos Aires.
- _____. (2012b). *Fortalezas y Debilidades Constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Llach, Juan J. (2009). “Anatomía de un despilfarro”. *La Nación*, 23 de julio.
- Simioni, Adrian. (2008). “Un reparto que es pésimo negocio para Córdoba”. *La Voz del Interior*, 9 de abril.
- Treber, Salvador. (2008). “¿Supina ignorancia o mala fe?”. *La Voz del Interior*, 7 de marzo.

PRIMERA PARTE
CONSECUENCIAS POLÍTICAS

FEDERALISMO FISCAL Y SUPERVIVENCIA PRESIDENCIAL

Alejandro Bonvecchi

¿Afecta el federalismo fiscal argentino la supervivencia de los presidentes en su cargo? Una mirada a las instituciones y a las coyunturas críticas de la historia sugeriría una respuesta positiva a esa pregunta. Argentina tuvo, desde el comienzo de su organización institucional, un federalismo asimétrico y centralizado: unas pocas provincias concentraron el grueso de la actividad económica; el Tesoro Nacional controló la parte del león de la recaudación impositiva; y los presidentes utilizaron el poder fiscal a su disposición, a través de transferencias intergubernamentales discrecionales, para disciplinar y conducir a los líderes políticos provinciales.¹ Cuando la actividad económica que alimentaba la recaudación nacional decayó, o la política económica de los gobiernos nacionales derivó en crisis de solvencia, los gobiernos provinciales respondieron buscando autonomía financiera a través de la emisión de deuda pública y/o cuasi-monedas, resistiendo programas de ajuste fiscal propuestos por la administración nacional, y retaceando su cooperación al presidente en el Congreso hasta despojarlo tanto de recursos económicos como políticos. Con esta lógica podría darse cuenta de varias renunciadas presidenciales: la de Derqui en la crisis fiscal de la Confederación (Burgin 1946); la de Juárez Celman en la crisis financiera de 1890 (Cortés Conde 1989; della Paolera y Taylor 2001); la de Luis Sáenz Peña en 1895 (Gerchunoff et al. 2008); la de Alfonsín en 1989; y la de De la Rúa en 2001 (della Paolera y Taylor 2003). La centralización

¹ Las primeras transferencias discrecionales fueron incluidas ya en la Constitución de 1853, en cuyo artículo 67, inciso 8 se confirió al Congreso la atribución de “acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios” (Constitución Nacional 1853). Para su evolución véase Bonvecchi y Lodola (2011).

del poder fiscal habría permitido el disciplinamiento de los líderes provinciales en los buenos tiempos económicos; el poder político de las provincias en el Congreso habría facilitado la autonomización financiera de algunas de ellas en los malos tiempos y su capacidad de resistir y presionar con éxito contra las políticas restrictivas de la administración nacional.

Sin embargo, esta visión de los efectos del federalismo fiscal sobre la supervivencia presidencial enfocada en los eventos críticos no puede sostenerse en la confrontación con el largo plazo de la historia. Todos los presidentes tuvieron a su disposición transferencias discrecionales, pero eso no evitó la caída de varios de ellos. Numerosos presidentes gobernaron en épocas de recesión o crisis económica, pero no todos cayeron, ni todos los presidentes que gobernaron en épocas de crecimiento pudieron sostenerse en el poder. Varios presidentes debieron aceptar cambios descentralizadores en las instituciones del federalismo fiscal, pero no por ello se vieron forzados a renunciar a su cargo. Esta dispersión de trayectorias presidenciales sugiere que las caídas –y las supervivencias– no se explicarían por el federalismo fiscal y que cualquier efecto deletéreo del mismo para la supervivencia presidencial sería condicional a otros factores exógenos a las instituciones fiscales federales.

Ni tanto, ni tan poco: este artículo argumenta que las instituciones del federalismo fiscal argentino afectaron la supervivencia presidencial cuando confirieron a los gobiernos provinciales mayor poder de maniobra en los conflictos fiscales intergubernamentales que al gobierno nacional. Estos conflictos sólo derivaron en crisis políticas cuando los gobernadores contaron con capacidad institucional para incrementar su autonomía financiera de la administración nacional: esa autonomía les permitió resistir la implementación de políticas económicas restrictivas y retacearle al presidente su cooperación legislativa en el Congreso. Cuando las instituciones fiscales federales no otorgaron a las provincias esta capacidad, los presidentes lograron imponer sus políticas económicas, disciplinar a los líderes provinciales y sobrevivir en el cargo pese a los malos contextos

económicos y políticos en que eventualmente debieron gobernar. Para sostener este argumento, el capítulo se divide en tres secciones. La primera presenta y discute explicaciones alternativas de la supervivencia y caída de los presidentes argentinos. La segunda sección pone a prueba el argumento basado en el poder de maniobra estudiando los efectos sobre ese poder de las negociaciones intergubernamentales acerca de las instituciones fiscales federales ocurridas en el actual período democrático. La última sección concluye comparando las contribuciones empíricas generadas sobre la base de las explicaciones alternativas.

1. SUPERVIVENCIA PRESIDENCIAL EN ARGENTINA: EXPLICACIONES ALTERNATIVAS

La supervivencia política de los presidentes argentinos ha sido históricamente problemática. De los 50 individuos que ejercieron la presidencia, *de jure* o *de facto*, entre 1854 y 2007, sólo el 24% sobrevivió en el cargo el tiempo estipulado de duración de su mandato según las reglas vigentes. La duración promedio en el cargo de los presidentes argentinos desde Urquiza a Kirchner fue de 36,3 meses, y sólo el 40% de ellos sobrevivió en su función un tiempo mayor al promedio. El 58% de los presidentes debió abandonar su cargo de manera anticipada: 26% (13 casos) por derrocamiento; 26% (13 casos) por renuncia –dentro de un régimen democrático o como salida de un régimen autoritario; 6% (3 casos) por salida electoral de un gobierno democrático interino. No obstante su persistencia, la cuestión ha sido apenas abordada en la literatura. Los trabajos de Serrafero (1994, 1997) exploran la condición de liderazgo partidario de los presidentes como variable explicativa de su supervivencia política pero no encuentran lo esperado: la mayoría de los presidentes que terminaron su mandato está integrada por individuos que no fueron jefes de partido, mientras la mayoría de los presidentes caídos está constituida por jefes de partido –en dos tercios de los casos, reelectos para el

cargo. Sin embargo ni la variable propuesta por Serrafiero, ni los hallazgos de su investigación se inscriben en enfoques teóricos ni metodológicos que ofrezcan respuesta sobre los determinantes de la supervivencia. El liderazgo presidencial es operacionalizado únicamente en función de la ausencia/presencia de la condición de jefatura partidaria, sin prestar atención a ningún otro recurso institucional u organizativo de la presidencia. Y los hallazgos, ciertamente pertinentes, no son vinculados ni discutidos en relación con otros potenciales determinantes de la naturaleza del liderazgo político ni de sus efectos.

En un trabajo anterior (Bonvecchi 2011) propuse y exploré tres explicaciones alternativas de la supervivencia presidencial en Argentina. Por un lado, la explicación por el ciclo económico, consistente con la literatura sobre ciclos político-económicos (Hibbs 1977; Keech 1995; Persson and Tabellini 2000; Drazen 2000), según la cual la supervivencia presidencial está determinada por la capacidad de los presidentes para generar ciclos económicos positivos a través de la política fiscal y monetaria antes de las elecciones pues éstos permiten incrementar el bienestar de los votantes y pagar la lealtad de los selectores –esto es, de los actores con capacidad institucional para influir en la formación y deposición del gobierno (Bueno de Mesquita et al. 2003). Por otro lado, la explicación por el tamaño de las coaliciones, extraída de la literatura acerca de la supervivencia política de los gobernantes en distintos tipos de régimen político (ibid.), según la cual la supervivencia de los presidentes depende de la estabilidad en el tamaño de sus coaliciones de apoyo pues cualquier variación en dicho tamaño altera la distribución de recursos con que se recompensa la lealtad de los miembros de la coalición y, por consiguiente, genera incertidumbre en miembros de la coalición y del electorado acerca de la posibilidad de continuar integrando la coalición o de integrar una coalición alternativa futura –incertidumbre que conduce a retirar la lealtad al líder y colocarla en un desafiante capaz de prometer creíblemente la formación de una coalición alternativa más inclusiva (ibid.). Por último, la explicación por el federalismo fiscal, inspirada

por la literatura sobre economía política del federalismo fiscal (Porto 1990; Porto y Sanguinetti 2001; Gibson y Calvo 2001; Tommasi et al. 2001; Nicolini et al. 2002; Wibbels 2005; Rodden 2006; Bonvecchi y Lodola 2011), según la cual la supervivencia de los presidentes depende de la disponibilidad de transferencias fiscales intergubernamentales de alta discrecionalidad pues con éstas pueden construir y mantener coaliciones de apoyo recompensando a algunos líderes políticos provinciales y castigando a otros.

Para testear estas explicaciones se operacionalizó la supervivencia presidencial según la duración en meses de los presidentes en sus cargos y según la forma de salida del cargo –computando como casos de supervivencia a aquellos de mandato original cumplido, cumplimiento de la ley de acefalía y salida electoral bajo régimen político democrático, y como casos de caída a aquellos de derrocamiento y renuncia de presidentes constitucionales o de facto.² El ciclo económico se operacionalizó como la variación registrada en el PBI por habitante (calculado en pesos de 1993) durante el tiempo de cada presidente en el cargo (VARPBI) según datos de Ferreres (2010). El tamaño de las coaliciones presidenciales se operacionalizó como la variación en el curso de cada presidencia de la relación entre los grupos políticos integrantes de la coalición presidencial y el conjunto de grupos políticos capaces de influir en el encumbramiento de un líder como presidente (VARWS), los cuales fueron identificados, junto con sus cambios de posición, por medio de fuentes

² El cumplimiento de la ley de acefalía consiste en la finalización de un mandato presidencial original trunco por el funcionario (Vicepresidente, Presidente Provisional del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, etc.) previsto como reemplazante según la legislación vigente en cada caso. La salida electoral en un régimen democrático consiste en la renuncia presidencial con adelantamiento de la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales. Como renuncias se incluyen todos los casos de presidentes constitucionales y de facto – aún aquellos que invocaron “razones de salud” como Ortiz, en tanto ocurrieron en el contexto de disputas explícitas por la continuidad del presidente en su cargo.

secundarias –historiografía y prensa.³ Las instituciones del federalismo fiscal se operacionalizaron como la cantidad de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad disponibles para cada presidente (TIAMD), las cuales se identificaron siguiendo el procedimiento propuesto por Bonvecchi y Lodola (2011) consistente en establecer el grado de control por parte del presidente sobre las dimensiones características de cada transferencia (monto, distribución geográfica, timing, pago y asignación específica) y clasificar como de alta discrecionalidad a aquellas en las cuales el presidente controla todas estas dimensiones, y de media discrecionalidad a aquellas sobre las cuales los presidentes controlan todas las dimensiones menos la distribución geográfica y el timing.⁴ Sobre estas bases se realizaron análisis de correlaciones entre las variables y regresiones logísticas. No fue posible, desafortunadamente, analizar los datos con un modelo estadístico de supervivencia pues estos modelos (Cox 1972, Prentice y Kalbfleisch 1979; Box-Steffensmeier y Jones 1997) requieren contar con información sobre las variables independientes para cada una de las unidades de tiempo en que se mida la supervivencia de los líderes en el cargo –aquí, para cada mes– para establecer la combinación exacta de variables bajo la cual acontece la interrupción de la supervivencia y, por ende, estimar la probabilidad de la salida de los líderes; y tal requisito es de cumplimiento imposible para la serie completa de los presidentes argentinos desde 1854.

³ Siguiendo el procedimiento de Botana (1977) se identificaron los grupos políticos operativos durante cada presidencia, a los que se asignó la condición de selectores, y dentro de ese conjunto a los miembros de la coalición de apoyo al presidente al principio y al final de su período en el cargo. Sobre esta base se calculó la variación del tamaño de la coalición como la diferencia entre la razón de los miembros de la coalición sobre los miembros del electorado al principio y al final de cada presidencia.

⁴ Se utiliza como indicador la cantidad de este tipo de transferencias que cada presidente tuvo a su disposición y no los montos efectivamente transferidos porque no hay información completa disponible sobre tales montos.

La contrastación de estas hipótesis no fue favorable a la explicación por el federalismo fiscal. La cantidad de transferencias de alta y media discrecionalidad disponibles para los presidentes no se comportó de acuerdo con lo previsto bajo ninguna de las operacionalizaciones de la variable supervivencia presidencial. Con la supervivencia medida como duración en el cargo, la cantidad de transferencias de alta y media discrecionalidad afectó a la supervivencia política de manera inversa a la conjeturada: cuanto menor fue el número de transferencias disponibles para los presidentes, mayor fue su duración en el cargo. Así lo muestran las tablas 1 y 2, donde se presentan, respectivamente, los resultados del análisis de correlaciones bivariadas y de la regresión lineal de las variables descriptas.

Tabla 1. Determinantes de la Supervivencia Presidencial en Meses. Correlaciones (N=50)

| | Meses | TIAMD | VARWS | VARPBI |
|--------|--------------|--------|--------|--------------|
| Meses | 1 | -0.141 | 0.218 | ,546* |
| TIAMD | -0.141 | 1 | -0.246 | 0.031 |
| VARWS | 0.218 | -0.246 | 1 | 0.153 |
| VARPBI | ,546* | 0.031 | 0.153 | 1 |

*. La correlación es significativa al nivel 0.01 (test de dos colas).

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Determinantes de la Supervivencia Presidencial en Meses. Regresión Lineal

| Modelo 1 | Coefficientes b | Errores Standard |
|-------------|-----------------|------------------|
| (Constante) | 39.234 | 6.931 |
| TIAMD | -1.115 | 1.102 |
| VARWS | -8.434 | 7.380 |
| VARPBI | 1.324** | .294 |

Fuente: elaboración propia. El R2 de la regresión es .29.

**p < 0.01; *p < 0.05.

Con la supervivencia operacionalizada según la salida de los presidentes de su cargo, los resultados de las correlaciones bivariadas también muestran un patrón inverso al esperado: la proporción de supervivencias presidenciales desciende cuanto mayor es el número de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad disponibles para el presidente. De los presidentes que sólo tuvieron disponible una transferencia de este tipo sobrevivió el 77%; de los que tuvieron dos transferencias disponibles, el 75%; de los que tuvieron tres transferencias disponibles, el 25%; de los que disfrutaron de cuatro transferencias, sólo el 33% sobrevivió; de los que manejaron cinco y seis transferencias, ninguno; de los que manejaron siete transferencias, apenas el 25%, de los que dispusieron de ocho transferencias, el 40%; de los que controlaron nueve transferencias, el 50%; de quienes manejaron diez transferencias, el 40%. De los 21 presidentes que tuvieron a su disposición más de cinco transferencias discrecionales de este tipo, sólo sobrevivió el 38%; de los 25 presidentes que controlaron hasta cinco transferencias de alta y media discrecionalidad, en cambio, sobrevivió el 52%.

Estos resultados tienden a confirmarse cuando se analiza la relación entre las variables independientes y la variable dependiente operacionalizada de manera dicotómica a través de una regresión

logística. Tal como puede apreciarse en la Tabla 3, los valores registrados en el Exponencial B muestran que la variación en el tamaño de la coalición ganadora en relación con el selectorado es la variable independiente más influyente: de modificarse el tamaño de la coalición, la probabilidad de caída de los presidentes aumenta más de tres veces, mientras la variación positiva del PBI por habitante incrementa la probabilidad de caída en menos de una vez y la mayor cantidad de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad en apenas más de una vez.

Tabla 3. Determinantes de la Supervivencia Presidencial (Dicotómica). Regresión Logística

| | B | S.E. | Exp(B) |
|----------|-------|------|--------|
| TIAMD | .077 | .105 | 1.080 |
| VARWS | 1.298 | .678 | 3.663* |
| VARPBI | -.078 | .034 | .925* |
| Constant | -.499 | .616 | .607 |

Fuente: elaboración propia.

**p < 0.01; *p < 0.05. Nagelkerke r2: .31/ Asignación correcta: 78%.

¿Implican estos resultados que debe abandonarse al federalismo fiscal como variable explicativa de la supervivencia presidencial en Argentina? El análisis de largo plazo sugiere eso no sólo porque esta variable no se desempeñó de acuerdo con la hipótesis sino también porque las otras hipótesis alternativas se mostraron capaces de dar cuenta de las variaciones en la variable dependiente: el ciclo económico cuando la supervivencia se operacionalizó como duración en el cargo, y el tamaño de la coalición cuando se la operacionalizó como forma de salida del cargo.

Sin embargo, cabe formular al menos dos objeciones a este argumento. Una es metodológica: concierne al indicador seleccionado para operacionalizar la variable federalismo fiscal. Si bien, en concordancia con la literatura, las transferencias de alta y media discrecionalidad serían decisivas para evaluar la capacidad de los presidentes para disciplinar a los gobiernos provinciales a través de la asignación de fondos, esta capacidad no depende sólo de los poderes institucionales a disposición del presidente sino también de aquellos a disposición de los gobernadores. Específicamente, si los gobiernos provinciales pueden compensar con la generación de ingresos de otras fuentes eventuales caídas o insuficiencias de ingresos derivadas de asignaciones desfavorables de transferencias federales, el efecto de disciplinamiento conjeturado sería neutralizado.

La otra objeción es de orden explicativo: refiere a las condiciones bajo las cuales cabría esperar que el federalismo fiscal afectara la supervivencia presidencial. Tanto el sistema impositivo establecido por la Constitución como el desbalance fiscal vertical que caracteriza al federalismo argentino estimulan la emergencia de conflictos entre el gobierno nacional y los provinciales en malos tiempos económicos. La división de fuentes tributarias que atribuye al gobierno nacional goce exclusivo de los impuestos al comercio exterior torna vulnerable al Tesoro Nacional a shocks externos negativos y lo estimula a reemplazar las rentas de la aduana con impuestos directos competitivos con los de las provincias; el régimen de coparticipación difunde a ambos niveles de gobierno los impactos de ciclos económicos negativos; el desbalance fiscal vertical acentúa esos impactos primero estimulando la competencia entre gobierno nacional y gobiernos provinciales por la colocación de deuda para financiar sus desequilibrios presupuestarios y, cuando el acceso al endeudamiento se complica, incentivando al gobierno nacional a trasladar parte del ajuste fiscal a las provincias reduciendo las transferencias (Tommasi et al. 2001). Si hay conflictos entre la administración nacional y las administraciones provinciales por las instituciones que organizan la obtención y distribución de recursos en la federación cuando el ciclo

económico se encuentra en la fase negativa, es probable que la capacidad del gobierno nacional para disciplinar a los gobiernos provinciales a través de la asignación de transferencias discrecionales disminuya por falta de fondos. En conjunto, pues, estas objeciones sugieren que el federalismo fiscal podría afectar la supervivencia presidencial en situaciones de conflicto fiscal intergubernamental en malos tiempos económicos si los gobiernos provinciales tienen capacidad institucional para compensar con otras fuentes de ingreso la caída de los fondos provenientes de las transferencias intergubernamentales.

Desde esta perspectiva, la capacidad del federalismo fiscal para afectar la supervivencia presidencial dependería de la medida en que sus reglas confieran a los gobiernos subnacionales poder de maniobra en los conflictos intergubernamentales. Se entiende aquí por *poder de maniobra*, siguiendo a Brams (1994: 85), el poder de “continuar maniobrando cuando el otro jugador debe finalmente detenerse”. Este poder es crucial para imponer una preferencia propia, o evitar la imposición de preferencias ajenas, en juegos no cooperativos: el jugador con poder de maniobra puede convertir la interacción en cíclica e imponer, de ese modo, a los demás jugadores que carecen de este poder, costos crecientes para permanecer en el juego; cuando estos costos devienen, en última instancia, prohibitivos, los jugadores sin poder de maniobra deben ceder, y aquellos con poder de maniobra pueden imponer sus preferencias –sean éstas un nuevo estado de cosas o el status quo.

El mayor poder de maniobra de las provincias en conflictos fiscales afectaría negativamente la supervivencia de los presidentes a través de dos mecanismos. Uno, de acuerdo con la terminología del modelo de supervivencia de Bueno de Mesquita et al. (2003), sería la disminución del riesgo de exclusión de una potencial coalición alternativa para los gobiernos provinciales. Según este modelo, la lealtad hacia el líder o jefe de gobierno por parte de los actores con capacidad de decidir sobre la composición del gobierno –i.e. selectores– depende de la capacidad del líder para asegurarles un flujo

de recompensas que premie su pertenencia a la coalición ganadora. Si un líder pierde esta capacidad, pierde también la posibilidad de mantener su coalición original y de construir una coalición alternativa con otros selectores diferentes porque los miembros de la coalición original no correrían el riesgo de ser excluidos por el actual líder de una futura coalición. Si, además, estos actores ganan capacidad para financiarse de manera autónoma, siquiera en el corto a mediano plazo, su valor como miembros potenciales de una coalición alternativa crece porque los aspirantes al liderazgo no necesitan prometerles nuevas recompensas para integrarlos a su coalición sino, apenas, el mantenimiento de las que poseen y su incremento a futuro. Entre un líder presente con problemas para mantener el flujo de recompensas que busca, por ello, reducirlas para financiar sus propios gastos, y un líder futuro que no ofrece ajustes sino mejoras en sus ingresos, los miembros del selectorado preferirían dejar de sostener al líder actual y apostar por el futuro. Así, pues, si las instituciones del federalismo fiscal confieren mayor poder de maniobra a los dirigentes políticos provinciales que definen la oferta política de candidaturas y orientan el comportamiento de los legisladores nacionales en el Congreso, disminuye la capacidad del presidente para evitar la formación de coaliciones alternativas tanto en contra de sus decisiones legislativas y administrativas como a favor de su destitución por juicio político.

El otro mecanismo por el cual el poder de maniobra de las provincias afectaría la supervivencia presidencial sería su estímulo a la ocurrencia de las “guerras de desgaste” (Alesina y Drazen 1991) que postergan la implementación de políticas de estabilización consistentes. Tal como argumentan Alesina y Drazen (*ibid.*), la estabilización sólo puede imponerse cuando el costo para los actores opuestos a ella de resistir su imposición es igual o mayor al costo de la estabilización misma, y ese costo de resistir depende de la influencia política o del acceso a recursos de cada actor (*ibid.*: 1183): cuanto mayor la influencia y el acceso a recursos, menor el costo de resistir y mayor la capacidad de demorar la implementación de la estabilización –i.e. mayor el poder de maniobra. Esta lógica de “guerras de desgaste”

es exactamente la lógica de los conflictos fiscales intergubernamentales según la literatura de economía política del federalismo fiscal: el gobierno nacional típicamente busca imponer políticas restrictivas para evitar o detener la espiralización del déficit o del endeudamiento; los gobiernos subnacionales típicamente buscan eludir la imposición de esas políticas restrictivas para mantener o incrementar sus chances de conservar el control electoral de sus territorios; el gobierno nacional recurre a instrumentos institucionales unilaterales –como el poder de decreto o de transferencia discrecional de fondos– para tratar de incrementar los costos de resistir para los gobiernos provinciales –por ejemplo demorando o deteniendo el envío de transferencias; los gobiernos provinciales recurren a sus propias herramientas institucionales unilaterales para reducir o diferir esos costos de resistir –por ejemplo, a través del endeudamiento– y para incrementar los costos para el gobierno nacional de seguir intentando imponer sus políticas restrictivas –por ejemplo, retaceando la cooperación para la formación de quórum o la votación de iniciativas presidenciales en el Congreso (Rodden 2003; Wibbels 2005; Bonvecchi 2005, 2010; Rodden 2006). Así, pues, si las instituciones fiscales federales confieren poder de maniobra a los gobiernos provinciales, éstos pueden utilizarlo para prolongar el conflicto fiscal con el gobierno nacional hasta, eventualmente, forzarlo a ceder más recursos, abandonar sus políticas restrictivas y/o, en el límite, renunciar ante la imposibilidad de obtener cooperación en el Congreso.

Para determinar, entonces, si el federalismo fiscal afecta la supervivencia presidencial es necesario investigar no sólo la disponibilidad de transferencias intergubernamentales de alta y media discrecionalidad presidencial sino también el poder de maniobra de los gobiernos provinciales. Hay que investigar, específicamente, la disponibilidad para los gobiernos provinciales de capacidad de endeudamiento autónoma –i.e. sin autorización previa del gobierno nacional– y de poder de administración discrecional sobre fondos nuevos o previamente controlados por autoridades nacionales pues

son esa capacidad y este poder los que permitirían a los gobiernos provinciales acceder a recursos con los cuales resistir la implementación de políticas restrictivas intentada por el gobierno nacional. De acuerdo con el argumento anterior, si los gobiernos provinciales cuentan con estas capacidades, su poder de maniobra debe clasificarse como alto, y, a la inversa, como bajo si carecen de ellas. Por consiguiente, cuanto mayor haya sido el poder de maniobra disponible para los gobiernos provinciales en una negociación, mayor habría sido su capacidad de librar una “guerra de desgaste” contra el gobierno nacional –i.e. su capacidad de resistir la imposición de políticas restrictivas y de retacear la cooperación en el Congreso. Consistentemente con ello, la supervivencia presidencial sólo habría sido negativamente afectada por el federalismo fiscal cuando el poder de maniobra de los gobiernos provinciales en los conflictos intergubernamentales haya superado al poder de maniobra del gobierno nacional –pues sólo en este caso el gobierno nacional resultaría incapaz de continuar librando la “guerra de desgaste”.

La siguiente sección pone a prueba esta hipótesis alternativa sobre el efecto del federalismo fiscal en la supervivencia presidencial analizando las reglas y los resultados de las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales sobre la distribución y administración de los recursos impositivos y financieros de la federación argentina entre 1984 y 2004. Estas negociaciones constituyen el centro de interés del análisis porque tienen como punto focal al régimen de coparticipación federal de impuestos en el cual se definen las capacidades institucionales de cada nivel de gobierno para cobrar impuestos, recibir parte de su recaudación y administrar sus políticas de gasto y financiamiento. Se restringe el análisis a este período en parte por la disponibilidad de información sobre las variables relevantes, y en parte también para mantener constante el tipo de régimen político y las reglas institucionales básicas para la interacción de presidentes y gobernadores: la democracia presidencial federal con bicameralismo asimétrico favorable al Senado en la iniciación de leyes de coparticipación y a la Cámara de Diputados en

el trámite de legislación impositiva; y el formato de ley convenio para la discusión de leyes de coparticipación –por el cual éstas deben ser acordadas primero entre el poder ejecutivo nacional y los provinciales, luego sancionadas por el Congreso con mayoría absoluta de los miembros de cada cámara, y por último ratificadas por las legislaturas provinciales (Bonvecchi 2010)⁵. Para cada negociación se analiza el impacto de sus resultados sobre los determinantes del poder de maniobra de ambos niveles de gobierno –capacidad de endeudamiento y poder de administración sobre nuevos fondos. El análisis muestra que la supervivencia presidencial sólo fue afectada negativamente cuando el poder de maniobra de los gobiernos provinciales aumentó hasta superar el poder de maniobra del gobierno nacional.

2. FEDERALISMO FISCAL Y SUPERVIVENCIA PRESIDENCIAL EN EL ACTUAL PERÍODO DEMOCRÁTICO

Para analizar el efecto del federalismo fiscal sobre la supervivencia presidencial a través del poder de maniobra de los gobiernos nacional y provinciales se propone aquí utilizar el índice de poder de maniobra (IPM). El IPM tiene dos componentes: la capacidad de endeudamiento y el poder de administración sobre nuevos fondos. La capacidad de endeudamiento se define como la posibilidad legalmente reconocida de emitir deuda pública de manera autónoma; esta capacidad depende, por su parte, de dos factores: la ausencia de requisitos de autorización previa por el otro nivel de gobierno (en el caso del gobierno nacional, el Congreso compuesto por representantes de las provincias; en el caso de los provinciales, el Poder Ejecutivo Nacional) y la posibilidad de ofrecer garantías ejecutables por potenciales acreedores –i.e. flujos de fondos de los

⁵ Las asimetrías favorables a las cámaras del Congreso fueron instituidas en la reforma constitucional de 1994, la cual también formalizó el formato de ley convenio para las leyes de coparticipación que venía utilizándose en la práctica de las reformas durante gobiernos constitucionales desde 1934.

cuales cobrar sus acreencias. La capacidad de endeudamiento, por consiguiente, puede tomar el valor 0 si un nivel de gobierno requiere autorización previa del otro para endeudarse y no tiene garantías ejecutables para ofrecer; el valor 0,5 si puede ofrecer garantías ejecutables o no requiere autorización previa del otro nivel de gobierno para emitir deuda; y el valor 1 si puede endeudarse sin autorización previa y posee garantías ejecutables para ofrecer a sus acreedores.

El poder de administración sobre nuevos fondos se define como la capacidad legal de cada nivel de gobierno para administrar fondos que fueran incorporados a su jurisdicción como consecuencia de cada negociación bajo análisis. Esta capacidad depende, por su parte, siguiendo el esquema propuesto por Bonvecchi y Lodola (2011) para el análisis de la discrecionalidad en el manejo de transferencias intergubernamentales, de si el nivel de gobierno en cuestión ejerce control sobre cuatro dimensiones: reasignación (definida como la capacidad del receptor de modificar el destino de los recursos), timing (definido como la capacidad para determinar libremente cuándo puede gastarse el dinero), compras (definidas según la capacidad para libremente contratar personal y licitar la prestación de bienes y/o servicios) y monitoreo (definida como la existencia/inexistencia de actores y procedimientos externos al gobierno para supervisar las decisiones de gasto). El poder para administrar nuevos fondos, por consiguiente, puede tomar el valor 0 si el gobierno no controla ninguna de esas dimensiones; el valor 0,5 si controla al menos dos de esas dimensiones; y el valor 1 si controla todas las dimensiones enunciadas.

El índice de poder de maniobra pondera de igual manera a las dos variables que lo componen. Esta ponderación se justifica por el concepto del poder de maniobra: si éste consiste en la capacidad de un jugador para continuar maniobrando y esta capacidad depende de su acceso a fondos que le permitan financiar sus gastos y evitar, de ese modo, la implementación de políticas restrictivas, entonces da lo mismo que esos fondos se obtengan a través del endeudamiento o de

la adquisición de capacidad legal para administrar nuevos fondos. Por ello, entonces, el IPM varía entre 0 y 2 dependiendo del valor asumido por cada una de sus variables constitutivas.

Es, desde ya, posible que una fuente de ingresos sea de mayor magnitud que la otra –típicamente, el endeudamiento que los nuevos fondos para gastar– así como es seguro que el poder de maniobra variará de unas provincias a otras según esa magnitud, a su vez dependiente en parte del tamaño de las economías locales. La ausencia de información suficiente para los distintos determinantes posibles del poder de maniobra en cada provincia en este período impide calcular el valor del IPM en cada distrito y, por consiguiente, evaluar la contribución específica de cada provincia a la variación del IPM provincial en cada episodio de negociación analizado. Como consecuencia de ello, sólo se calcula aquí el IPM agregado para todas las provincias.

Cabe realizar tres precisiones sobre el cálculo del IPM. 1) Se considera como endeudamiento tanto el voluntario –las emisiones de títulos públicos para captar fondos en el mercado de capitales y la contratación de préstamos con organismos multilaterales de crédito– como el compulsivo –las emisiones de bonos para utilizar como cuasi-monedas, pues estos bonos estaban nominados en moneda nacional y podían eventualmente ser canjeados por esa moneda. 2) Por limitaciones de acceso a la información sobre las emisiones de bonos y cuasi-monedas provinciales no fue posible calcular el uso efectivo por parte de las provincias de su capacidad de endeudamiento durante el período analizado. Podría utilizarse como proxy de ello algún indicador de riesgo soberano del gobierno nacional –como el Emerging Markets Bond Index de JP Morgan– pero no cubriría todo el período y distorsionaría la situación de algunas provincias cuya administración financiera les permitió obtener resultados sólidos pese a la dependencia de sus ingresos de las transferencias por coparticipación de impuestos. 3) El IPM intenta capturar el efecto de cada negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales sobre cada componente del índice. Una objeción posible

a ello sería que el poder de maniobra ganado en una negociación se mantiene en las siguientes salvo que sea formalmente reducido en ellas –por lo cual el índice debería ser calculado agregando los valores de negociaciones anteriores. Pero este argumento ignora el “flypaper effect” (Oates 1999) según el cual los nuevos ingresos obtenidos en un momento determinado por los gobiernos son asignados (“pegados”) a financiar nuevos gastos, por lo cual típicamente no estarían disponibles para financiar posteriores incrementos en el gasto público ni para sustituir eventuales caídas en los ingresos por transferencias intergubernamentales –i.e. para maniobrar en situaciones de conflicto fiscal intergubernamental. De ahí que se calcule el IPM para cada negociación desde cero.

La Tabla 4 presenta los valores del IPM y sus componentes al final de cada una de las negociaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales sobre las reglas del federalismo fiscal celebradas entre 1984 y 2004. Las negociaciones analizadas fueron: la fallida reforma de la ley de Coparticipación de 1984; el Convenio Financiero Transitorio de 1986; la ley de Coparticipación de 1988; el Pacto Fiscal de 1992; el Pacto Federal de 1993; la reforma constitucional de 1994; los Compromisos Federales de 1999, 2000 y 2001; el Pacto Fiscal de 2002; y la ley de Responsabilidad Fiscal de 2004. Se excluyeron los pactos fiscales de 1996 y la ley de pre-coparticipación de 1998 en tanto no introdujeron modificaciones sustantivas sino marginales en las reglas de distribución de recursos entonces vigentes.

Tabla 4. Índice de Poder de Maniobra y sus Componentes

| | Gobierno Nacional | | | Gobiernos Provinciales | | |
|------|----------------------------|------------------------------|-----|----------------------------|------------------------------|-----|
| | Capacidad de Endeudamiento | Administración Nuevos Fondos | IPM | Capacidad de Endeudamiento | Administración Nuevos Fondos | IPM |
| 1984 | 1 | 1 | 2 | 0.5 | 0 | 0.5 |
| 1986 | 1 | 0.5 | 1.5 | 0.5 | 0.5 | 1 |
| 1988 | 1 | 0 | 1 | 0.5 | 1 | 1.5 |
| 1992 | 1 | 0.5 | 1.5 | 0.5 | 1 | 1.5 |
| 1993 | 1 | 0 | 1 | 0.5 | 1 | 1.5 |
| 1994 | 1 | 0 | 1 | 0.5 | 1 | 1.5 |
| 1999 | 1 | 1 | 2 | 0.5 | 0 | 0.5 |
| 2000 | 1 | 0 | 1 | 0.5 | 0.5 | 1 |
| 2001 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| 2002 | 1 | 1 | 2 | 0.5 | 1 | 1.5 |
| 2004 | 1 | 0 | 1 | 0.5 | 0 | 0.5 |

Fuente: elaboración propia.

Tal como puede apreciarse de la tabla, la capacidad de endeudamiento del gobierno nacional no varió durante el período. A pesar de que la Constitución Nacional confiere desde 1853 al Congreso el poder de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación” (Artículo 75, inciso 7; antes Artículo 67, inciso 6), este poder ha sido consistentemente delegado al Poder Ejecutivo Nacional a través de las leyes de Presupuesto Nacional, en virtud de las cuales los sucesivos gobiernos han llevado a cabo de manera autónoma sus políticas de financiamiento y apenas han informado de ello a los legisladores en ocasión de discutir el Presupuesto. En cambio, el poder del gobierno nacional para administrar nuevos fondos bajo las reglas del régimen de coparticipación ha experimentado importantes variaciones en el período. Con la fallida reforma de la ley de

Coparticipación en 1984 el gobierno nacional obtuvo poder para administrar de manera altamente discrecional los fondos hasta entonces distribuidos según las reglas de la Ley 20.221 de 1973: la falta de acuerdo con los gobiernos provinciales para reformar o extender la vigencia de esta ley de Coparticipación resultó en su expiración el 31 de diciembre de 1984 y, con ello, en la apropiación por el gobierno nacional del 100% de los fondos coparticipables y en su distribución a través de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) –lo cual permitió al gobierno nacional modificar discrecionalmente la distribución secundaria entre las provincias (Porto 1986). En el Convenio Financiero Transitorio de 1986 resignó parte de ese manejo discrecional al establecerse un esquema de transferencias mensuales nominales a las provincias, pero obtuvo poder para negociar con cada jurisdicción la atención de sus desequilibrios presupuestarios de 1985 (Convenio Financiero Transitorio 1986, cláusulas 1, 2 y 4). Con la ley de Coparticipación de 1988 el gobierno nacional perdió el manejo discrecional de 56,66% de los recursos coparticipables y apenas conservó para el Ministerio del Interior la administración altamente discrecional del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, constituido con el 1% de la masa coparticipable (Ley 23.548, artículo 3). Con el Pacto Fiscal de 1992, el Poder Ejecutivo Nacional logró la apropiación del 15% de la masa de recursos coparticipables, pero sólo para financiar el sistema de seguridad social nacional –i.e. un gasto de baja discrecionalidad para el Ejecutivo. No obtuvo la administración de nuevos fondos en las negociaciones del Pacto Fiscal de 1993 ni de la reforma constitucional. En cambio, en el Compromiso Federal de diciembre de 1999, el gobierno nacional consiguió apropiarse íntegramente de la recaudación generada por la Reforma Tributaria sancionada en simultáneo (Leyes 25.235 y 25.239). Ningún nuevo fondo ingresó a su jurisdicción por los Compromisos Federales de 2000 y 2001, pero con el Pacto Federal de 2002 logró transformarse en el acreedor principal de los gobiernos provinciales y, como consecuencia de ello, en el administrador de los Programas de Financiamiento Ordenado con los cuales se manejarían en adelante los

plazos y tasas de interés correspondientes a las deudas provinciales (Ley 25.570). La Ley de Responsabilidad Fiscal no le concedió la administración de nuevos fondos, pero consagró el status legal de un poder hasta entonces ejercido por resoluciones de la Secretaría de Hacienda que los gobiernos provinciales podían apelar en sede judicial: el poder de autorizar las emisiones de deuda de las provincias (Ley 25.917, artículo 25). Movidamente, pues, por estos cambios en el poder de administración de nuevos fondos, el poder de maniobra del gobierno nacional en conflictos fiscales fue decreciendo desde la segunda mitad de los años 80 hasta fines de la década del 90, se recuperó brevemente en 1999 para caer luego a niveles mínimos durante 2000 y 2001, recobró en 2002 el máximo nivel posible ostentado entre 1984 y 1986, el cual fue reforzado en la dimensión de la capacidad de endeudamiento a través del requisito de autorización por el gobierno nacional para el endeudamiento de las provincias por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004, aunque sin la adición de nuevos fondos para administración discrecional.

El poder de maniobra de los gobiernos provinciales experimentó oscilaciones correlativas a las del poder de maniobra del gobierno nacional. Hasta la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2004 no hubo en el nivel federal regulación legal de la capacidad de endeudamiento de las provincias: la Constitución nada previó al respecto y, dada la intensiva utilización del endeudamiento en situaciones de crisis fiscal desde el siglo XIX (Gerchunoff et al. 2008), nunca el Congreso había legislado sobre el tema. Como consecuencia de ese vacío legal, los gobiernos provinciales se arrogaron históricamente capacidad para endeudarse de manera autónoma y el gobierno nacional intentó acotar el uso de esa capacidad en cuanta oportunidad se le presentó –tal como en la contratación de deudas con organismos multilaterales, los cuales sólo podían, hasta los años 2000, hacer convenios con los gobiernos de los países miembros, no con sus unidades subnacionales. Así, pues, de la fallida reforma de la ley de Coparticipación en 1984 las provincias no sólo no obtuvieron nuevos fondos sino también perdieron el acceso

automático a los recursos previamente distribuidos de acuerdo con el régimen de coparticipación establecido en la Ley 20.221, lo cual añadió a la necesidad de requerir autorización del gobierno nacional para endeudarse la imposibilidad de disponer de fondos provenientes de la recaudación impositiva nacional que ofrecer en garantía para contraer deuda. Desde ese mínimo histórico en su poder de maniobra durante 1985, los gobiernos provinciales recuperaron posiciones consistentemente hasta 1999. En el Convenio Financiero Transitorio de 1986 lograron poder para administrar nuevos fondos por medio del establecimiento de transferencias mensuales nominales (Cláusulas Primera y Segunda) y del enganche entre la política salarial de la administración nacional y la de los gobiernos provinciales (Cláusula Tercera), que permitía a estos últimos incrementar los salarios de sus empleados en tanto el primero hiciera lo propio con los suyos. Con estas transferencias mensuales convenidas, las provincias recuperaron parcialmente capacidad de endeudamiento –pues pasaron a disponer de fondos que ofrecer como garantía a potenciales acreedores. Con la ley de Coparticipación de 1988 y los pactos fiscales de 1992 y 1993, los gobiernos provinciales consiguieron poder para administrar de manera altamente discrecional nuevos fondos: en 1988, el 56,66% de la masa coparticipable; en 1992, el Fondo para Desequilibrios Fiscales Provinciales, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo de Agua Potable; y en 1993, el incremento de la garantía mensual fija de fondos coparticipables. En las negociaciones durante la Convención Constituyente de 1994, los gobiernos de las provincias productoras de hidrocarburos lograron el reconocimiento de su soberanía sobre estos recursos y, por consiguiente, el poder para cobrar de manera autónoma regalías por su extracción y disponer de ellas (Constitución Nacional, artículo 124). Del Compromiso Federal de 1999 no obtuvieron nuevos fondos; de hecho resignaron los ingresos potenciales de la Reforma Tributaria al gobierno nacional a cambio de la promesa por éste de considerar esquemas de refinanciación de sus deudas. En cambio, del Compromiso Federal de 2000 consiguieron \$

225 millones para destinar específicamente a programas sociales, y del Compromiso Federal de 2001 lograron a) la autorización para aliviar su situación financiera a través de operaciones voluntarias de emisión, colocación o canje de deuda (Decreto 1584/2001, Anexo I, Cláusula 9), lo cual implicó el permiso para continuar emitiendo cuasi-monedas bajo el formato de bonos de deuda interna; b) la capitalización por \$ 1200 millones del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial para los servicios de amortización de capital de las deudas contraídas por las provincias con dicho Fondo (ibid., Segunda Addenda, Cláusula 6), la cual implicó aportar nuevos fondos para la administración de las deudas provinciales; y c) la liquidación en Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) de saldos impagos de transferencias por coparticipación, a través de la cual los gobiernos provinciales consiguieron recursos frescos –aunque en bonos nacionales– para afrontar sus gastos (ibid., Cláusula 1). El Pacto Federal de 2002 revirtió estos avances al abrir la puerta para convertir al Estado nacional en el acreedor principal de las provincias a cambio de asumir la renegociación de sus deudas (Ley 25.570, Anexo, artículo 8) y de someter todo nuevo endeudamiento a la autorización previa del Ministerio de Economía y el Banco Central (ibid., artículo 9), aunque a la vez otorgó a los gobiernos provinciales nuevos fondos para administrar al incrementar al 30% su parte en la distribución primaria del impuesto a los créditos y débitos bancarios (ibid., artículo 6). La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004 ratificó la eliminación de la capacidad provincial para endeudarse de manera autónoma introducida en el Pacto Federal de 2002 (Ley 25.917, artículo 25) y limitó el incremento nominal del gasto público a la tasa de aumento nominal del PBI –salvo por el gasto en infraestructura y el financiado por deudas con organismos multilaterales que, en virtud de la misma ley, sólo podía ser autorizado por el gobierno nacional (ibid., artículo 10). Por consiguiente, el poder de maniobra de las provincias, que alcanzó su mínimo histórico en 1984, se recuperó desde 1986 hasta fines de los años 90, retornó al mínimo histórico con el Compromiso Federal de 1999, se recuperó a partir del Compromiso

Federal de 2000 hasta su pico histórico en el Compromiso Federal de 2001, recayó a los niveles de los 90 en el Pacto Federal de 2002, y retornó finalmente al mínimo histórico con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004.

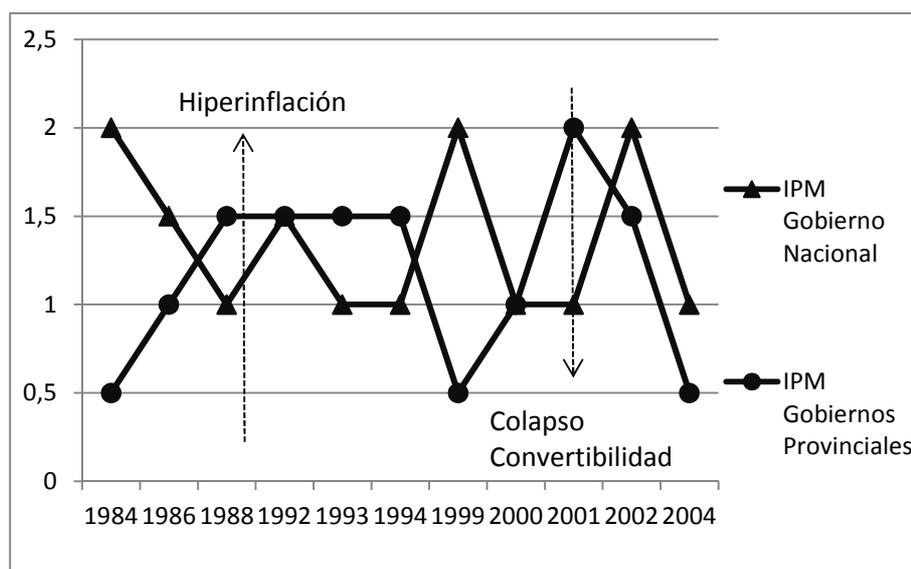
La Figura 1 muestra la evolución del Índice de Poder de Maniobra para el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Tal como puede observarse, las crisis económicas cuyo estallido precedió a la renuncia de los presidentes Alfonsín y de la Rúa ocurrieron cuando el poder de maniobra de los gobiernos provinciales superó al poder de maniobra del gobierno nacional. Asimismo, puede apreciarse también que las crisis y las renuncias presidenciales fueron precedidas por un incremento del poder de maniobra de las provincias y una disminución del poder de maniobra del gobierno nacional, pero – como muestran el aumento del IPM de las provincias y la simultánea caída del IPM nacional en 2000– ni ese incremento ni esta disminución resultaron suficientes, por sí mismos, para crear las condiciones bajo las cuales las crisis económicas y la caída de los presidentes tuvieron lugar. En definitiva, pues, las instituciones del federalismo fiscal sólo afectaron negativamente la supervivencia presidencial cuando generaron simultáneamente tres resultados: incrementos en el poder de maniobra de los gobiernos provinciales, caídas en el poder de maniobra del gobierno nacional y como consecuencia de esos cambios, mayor poder de maniobra a los gobiernos provinciales que al gobierno nacional. Esta fue, exactamente, la combinación que tuvo lugar en 1988 cuando en la negociación de la Ley 23.548 el gobierno nacional cedió a los provinciales el manejo del 56.66% de la recaudación sin obtener nuevos fondos a cambio, y en 2001 cuando también sin conseguir nuevos fondos el gobierno nacional autorizó a los provinciales a incrementar su endeudamiento y les concedió recursos en LECOP para financiar sus gastos. Un mayor poder de maniobra del gobierno nacional en los conflictos fiscales intergubernamentales, en cambio, no tuvo efecto negativo sobre la supervivencia presidencial pese a la persistencia de contextos económicos críticos: el presidente Alfonsín

logró sobrevivir años de inflación alta y recurrentemente volátil mientras gozó de un poder de maniobra elevado (1.5 del IMP) a máximo (2 del IPM); y los presidentes de la Rúa y Duhalde consiguieron atravesar un año de recesión y ajuste fiscal cada uno mientras disfrutaron del máximo poder de maniobra posible para el gobierno nacional. La estabilidad en el poder de maniobra de ambos niveles de gobierno tampoco afectó negativamente la supervivencia presidencial pese a que el poder de maniobra de los gobiernos provinciales fuera mayor al del gobierno nacional: tal fue el caso en la segunda mitad de los años 90 cuando los nuevos fondos y el flujo de recursos garantizado obtenidos por los gobiernos provinciales en los pactos fiscales incrementaron su poder de maniobra por encima de aquel del gobierno nacional sin correlativamente reducir este último.

Estos patrones son consistentes con las expectativas teóricas especificadas en la sección anterior. Las crisis económicas y las renunciadas presidenciales ocurrieron cuando los gobiernos provinciales ganaron poder para financiar, a través del endeudamiento y la administración discrecional de nuevos fondos, su “guerra de desgaste” contra un gobierno nacional que buscaba imponer políticas restrictivas pero carecía de recursos frescos para distribuir en aras de formar una coalición favorable a esas políticas. En contraste, los presidentes lograron sobrevivir a crisis económicas, o pudieron seguir maniobrando en las negociaciones fiscales con los gobiernos provinciales en buenos tiempos económicos, mientras contaron con capacidad para endeudarse y con fondos nuevos para intercambiar por cooperación de los gobiernos provinciales. El federalismo fiscal, entonces, sólo habría afectado negativamente la supervivencia de los presidentes argentinos cuando el mayor poder de maniobra de los gobiernos provinciales en los conflictos intergubernamentales les permitió no sólo resistir exitosamente la ofensiva del gobierno nacional para imponerles políticas restrictivas sino también forzar al gobierno nacional a hacerse cargo de los desequilibrios financieros y presupuestarios de las provincias. Tal fue, en definitiva, la forma de salida de las crisis económicas que precedieron a las renunciadas

presidenciales en este período: los acuerdos de compensación de deudas y créditos entre los gobiernos nacional y provinciales a partir del Pacto Fiscal de 1992 por los cuales el gobierno nacional saneó las finanzas provinciales incurriendo en pérdidas reales en sus propias cuentas, y el rescate de las deudas públicas y las cuasi-monedas provinciales por el gobierno nacional a partir del Pacto Fiscal de 2002 (Bonvecchi 2005, 2010).

Figura 1. Evolución del Índice de Poder de Maniobra Gobierno Nacional y Gobiernos Provinciales, 1984-2004



Fuente: elaboración propia sobre la Tabla 4.

Discusión

Estos argumentos e informaciones sobre los efectos del federalismo fiscal en la supervivencia de los presidentes argentinos

son susceptibles de al menos tres objeciones. Una se refiere al mecanismo causal por el cual el federalismo fiscal afectaría la supervivencia presidencial: ¿Por qué la obtención por los gobiernos provinciales de un mayor poder de maniobra que el gobierno nacional en los conflictos fiscales resultaría necesariamente en la caída de los presidentes? Otra objeción concierne a la influencia de las crisis económicas que precedieron a las caídas de los presidentes: ¿Son estas crisis la explicación del mayor poder de maniobra de los gobiernos provinciales y, por ende, la razón última de las caídas de los presidentes?⁶ La tercera objeción apunta al contexto partidario en que tuvieron lugar las caídas: ¿Habría sido la condición minoritaria de presidentes radicales enfrentados a un Congreso y unas gobernaciones provinciales con mayoría peronista la causa de su imposibilidad para obtener cooperación en la implementación de políticas restrictivas y, por ende, la razón última de sus caídas?

La obtención por los gobiernos provinciales de un mayor poder de maniobra que el gobierno nacional en los conflictos fiscales intergubernamentales resultaría en la caída de los presidentes porque les permitiría desconectar –siquiera de manera parcial y/o de corto plazo– sus flujos de ingresos de la decisión discrecional de los presidentes y, por ello, reduciría su riesgo de ser excluidos de futuras coaliciones alternativas. Los gobernadores y los jefes partidarios de las provincias argentinas son selectores del presidente: a través de su control sobre la selección de candidatos (De Luca et al. 2001) y sobre las carreras políticas de los legisladores (Jones 2002) pueden influir en la oferta de candidaturas y comandar a la mayoría de los diputados y senadores nacionales cuya cooperación los presidentes necesitan para aprobar su agenda legislativa y para evitar su destitución por juicio

⁶ Las crisis económicas pueden debilitar a los presidentes en numerosos frentes – tales como el control de sus partidos o coaliciones de gobierno, la opinión pública, la productividad legislativa, el crédito internacional, etc. Lo que se discute aquí es únicamente el nexo entre las crisis económicas y el poder de maniobra en conflictos fiscales intergubernamentales antes postulado como deletéreo para la supervivencia de los presidentes en su cargo.

político. En un federalismo asimétrico y desequilibrado como el argentino, la cooperación de los gobernadores-selectores se consigue distribuyendo recursos fiscales a sus provincias por fuera de lo previsto en el régimen de coparticipación –i.e. por fuera de los flujos cuya recepción estaría asegurada por ley. Mientras los presidentes contaron con una masa de recursos de media o alta discrecionalidad para distribuir, obtuvieron cooperación en el Congreso –sea porque el crecimiento de la economía alimentaba el fondo común de la recaudación impositiva, porque el aumento de las exportaciones nutría al Tesoro Nacional, o porque el acceso al mercado internacional de capitales o a la asistencia de los organismos multilaterales permitía endeudarse para financiar el gasto público. A medida que estas fuentes de financiamiento de los pagos coalicionales empezaron a secarse, los gobiernos provinciales buscaron asegurarse primero el acceso a las fuentes todavía disponibles, y luego la apertura de fuentes sustitutas. Así presionaron a Alfonsín en cuanto el Plan Austral empezó a hacer agua en 1986 y la inflación y el estancamiento retornaron en 1987: primero, para restaurar el régimen de coparticipación y terminar con la distribución discrecional de ATN que lo había reemplazado con la caducidad de la Ley 20.221; luego para que emitiera bonos del Tesoro Nacional y autorizara la emisión de bonos provinciales y redescuentos a los bancos provinciales. La emisión monetaria resultante, en un contexto de clausura del acceso al mercado de capitales, pésimos precios internacionales de las exportaciones y alta inflación inercial, fue el combustible de la crisis hiperinflacionaria que indujo al presidente Alfonsín a adelantar las elecciones, declarar el estado de sitio, y finalmente renunciar a su cargo ante la ola de saqueos y violencia y la reticencia del presidente electo Carlos Menem y su partido para cooperar en la implementación de un programa de ajuste. Con la misma lógica, cuando entre fines de 2000 y mediados de 2001 fueron fracasando una tras otra las iniciativas para sostener el régimen de convertibilidad, los gobernadores presionaron al presidente de la Rúa: primero, para obtener nuevos fondos con que financiar programas de asistencia social que paliaran la pobreza y el desempleo

en el tercer año consecutivo de recesión; y luego, de manera decisiva, para conseguir ayuda federal para la reestructuración de sus deudas y autorización para continuar emitiendo cuasi-monedas y utilizarlas en el pago de obligaciones impositivas. Estas concesiones, en un contexto de depresión económica, los peores precios internacionales de exportaciones argentinas en la historia y nulo acceso al mercado voluntario de capitales, contribuyeron a empeorar las expectativas de recuperación económica, a complicar la recepción de asistencia de los organismos multilaterales de crédito y a acelerar la crisis bancaria cuya agudización en diciembre de 2001 derivó, otra vez, en la renuncia del presidente ante la ola de saqueos y violencia y la reticencia de la mayoría peronista en el Congreso para cooperar en la implementación de nuevas medidas de ajuste económico.⁷ Los presidentes, entonces, cayeron en este período democrático cuando el poder de maniobra obtenido por los gobernadores en negociaciones fiscales permitió a éstos continuar, siquiera en el corto plazo, financiando sus gastos y el gobierno nacional perdió capacidad de ofrecer, de manera creíble, nuevos flujos de fondos con que recompensar su cooperación en el Congreso.

Las crisis económicas animaron efectivamente, en este período democrático, a los gobiernos provinciales a pelear por un aumento en su poder de maniobra en conflictos fiscales intergubernamentales.

⁷ Es probable que esta reticencia, tanto en 1989 como en 2001, haya estado vinculada con el hecho de que el PJ venía de ganar elecciones a costa del entonces partido gobernante y, como consecuencia de ello, podría evaluar como excesivamente costosa la cooperación con el gobierno en la implementación de nuevas medidas de ajuste económico. Sin embargo, el PJ también triunfó en las elecciones de 1987 y a continuación cooperó con el gobierno de Alfonsín en la sanción de las reformas impositivas y de promoción industrial de 1987 y 1988; así como también colaboró con el gobierno de la Alianza en la aprobación de la ley de intangibilidad de los depósitos y los acuerdos fiscales federales en noviembre de 2001. Su reticencia a seguir cooperando con medidas de ajuste económico fue, en ambos casos, posterior a las negociaciones fiscales federales que resultaron en un incremento del poder de maniobra de los gobiernos provinciales por encima del poder de maniobra del gobierno nacional.

Pero, como mostraron los análisis de largo plazo presentados en la sección 1, no siempre las crisis económicas derivaron en caídas de presidentes. Y, como muestra Eaton (2001) en su historia del régimen de coparticipación federal, no siempre los cambios en este régimen tuvieron lugar motivados por crisis económicas ni resultaron invariablemente en un mayor poder de maniobra para los gobiernos provinciales: ejemplos de lo primero son las reformas de 1947, 1958, 1973, 1992, 1993 y 1994; ejemplos de lo segundo, el establecimiento mismo del régimen en 1934 y las reformas de 1967, 1980, 1984, 1999, 2002 y 2004 –aunque las dos primeras ocurrieron bajo regímenes autoritarios (Eaton 2004). Que en estos dos casos de caídas de presidentes en el actual período democrático las crisis económicas hayan motivado los conflictos fiscales de los cuales los gobiernos provinciales emergieron con mayor poder de maniobra y los gobiernos nacionales perdieron margen para continuar financiando la cooperación de los gobernadores no constituiría, entonces, evidencia suficiente de que las crisis económicas sean la causa última de las caídas de los presidentes, ni de que el federalismo fiscal haya sido apenas una correa de transmisión.

Tampoco la condición minoritaria de los presidentes renunciantes puede sostenerse como variable explicativa exógena de sus caídas. Tanto Alfonsín como de la Rúa enfrentaron desde el comienzo de sus mandatos mayorías peronistas en el Senado y las provincias, gobernaron en contextos de crisis económica en proceso de agudización, y concedieron mayor poder de maniobra a los gobiernos provinciales en negociaciones fiscales –pero Alfonsín logró mantenerse en su cargo cinco años y medio y de la Rúa apenas dos años. Esa condición minoritaria de los presidentes, entonces, no fue eficaz para inducirlos a renunciar en cualquier momento, sino sólo cuando perdieron los recursos para continuar financiando la cooperación de los gobernadores y los legisladores en el Congreso.

3. CONCLUSIONES

La relación entre federalismo fiscal y supervivencia presidencial en Argentina durante el actual período democrático muestra patrones hasta ahora no detectados en el análisis de larga duración histórica. Entre 1984 y 2004, las instituciones del federalismo fiscal afectaron negativamente la supervivencia de los presidentes cuando, en contextos de crisis económica, confirieron a los gobiernos provinciales mayor poder de maniobra en los conflictos fiscales intergubernamentales que al gobierno nacional. El efecto negativo del federalismo fiscal en la supervivencia de los presidentes en su cargo ha sido, entonces, durante este período, condicional a la vigencia de condiciones de crisis económica que dificultaron al gobierno nacional el acceso a nuevos fondos –ya por la vía del endeudamiento, ya por la de la recaudación impositiva. En tales contextos de crisis económica, el gobierno nacional perdió recursos para mantener la cooperación de los gobiernos provinciales y los legisladores nacionales y concedió en su lugar capacidad institucional a las provincias para financiarse de manera autónoma. Las provincias hicieron uso de su mayor poder de maniobra para resistir la imposición de políticas restrictivas por parte del gobierno nacional y, de ese modo, contribuyeron a agravar las crisis fiscales y financieras en curso. Disminuidos en su poder de maniobra y por ello imposibilitados de obtener cooperación de gobernadores y legisladores ya no sólo en la implementación de políticas de ajuste sino también en el mantenimiento del orden, los presidentes de turno durante estas crisis renunciaron a su cargo.⁸ Sin embargo, tal como emerge del análisis cuantitativo de largo plazo, ni este efecto negativo del federalismo fiscal en la supervivencia presidencial condicionado a las crisis económicas, ni el mecanismo causal del poder de maniobra en la “guerra de desgaste” entre gobierno nacional y gobiernos provinciales parecen haber estado

⁸ Los patrones aquí identificados se encuentran, desde ya, limitados en su validez por el problema de tener demasiadas variables para dar cuenta de pocos casos.

presentes en la mayoría de los casos históricos de caídas de presidentes.

La aparente ausencia de esta relación causal en la larga duración histórica argentina podría explicarse de al menos dos maneras. Una sería metodológica: la diferencia en las formas de operacionalizar las instituciones del federalismo fiscal. Mientras en los análisis cuantitativos de la serie histórica de presidentes las instituciones del federalismo fiscal fueron operacionalizadas como la cantidad de transferencias de alta y media discrecionalidad disponibles para el presidente de turno, en el análisis del poder de maniobra de ambos niveles de gobierno en el actual período democrático se operacionalizó al federalismo fiscal poniendo el foco en las capacidades institucionales para el endeudamiento autónomo y la administración discrecional de nuevos fondos. Sería, pues, necesario replicar los análisis de la serie histórica con esta segunda forma de operacionalización del federalismo fiscal para establecer si la relación detectada para el período 1984-2004 se corrobora también para la larga duración.

Otra explicación posible sería la escasa coincidencia en la serie histórica de las dos condiciones que el estudio del actual período democrático muestra como deletéreas para la supervivencia presidencial: el incremento del poder de maniobra de los gobiernos provinciales por encima del poder de maniobra del gobierno nacional y la existencia de un contexto de crisis económica que dificulte a este último su recuperación. Las fuentes secundarias muestran la coincidencia de ambas condiciones en 1862, 1890, 1895, 1989 y 2001 –casos que derivaron en la renuncia de los presidentes de turno. No obstante, tal coincidencia de condiciones no se registra en las caídas de presidentes en 1930, 1943, 1944, 1955, 1962, 1966, 1970, 1971, 1976, 1981 y 1982. Ello sugiere que ni las crisis económicas, ni el incremento del poder de maniobra de los gobiernos provinciales por encima del poder de maniobra del gobierno nacional serían condiciones necesarias ni suficientes para la caída de los presidentes.

Éstos han caído independientemente de las crisis económicas y de su derrota en las negociaciones fiscales.

¿Implica ello que el federalismo fiscal no ha de tener efecto negativo en la supervivencia presidencial en tanto el poder de maniobra del gobierno nacional se mantenga por encima del de los gobiernos provinciales? La experiencia histórica sugiere una respuesta positiva, pero también indica que tal estado de cosas constituye un equilibrio inestable. En el origen de esa inestabilidad no estarían, entonces, sólo las instituciones del federalismo fiscal sino también las del federalismo político, así como la desigual dotación de factores entre las provincias argentinas que las numerosas –recurrentes y reconocidamente volátiles– experiencias de centralización política y fiscal no han conseguido revertir. El dominio fiscal y financiero del gobierno nacional sobre los provinciales instaurado a principios de los años 2000 no constituiría, entonces, un cambio de régimen sino una tregua, fatalmente transitoria, en la “guerra de desgaste” fiscal argentina. Cabe desear, pues, que cuando el destino llame a la puerta, el presidente a quien le toque abrirla no tenga como perspectiva la travesía por el desierto sin al menos un oasis donde refrescarse.

REFERENCIAS

- Alesina, A. y Drazen, A. (1991). “Why Are Stabilizations Delayed?” *American Economic Review*, 81, 5, 1170-1188.
- Bonvecchi, A. (2005). “Les aspects politiques du fédéralisme budgétaire argentin à l’aune des négociations fiscales fédérales”. *Problèmes d’Amérique Latine*, 56, 129-152.
- Bonvecchi, A. (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*. Washington DC: Inter-American Development Bank-Research Department, Working Paper 175.

- Bonvecchi, A. (2011). "Recursos de Gobierno y Supervivencia Presidencial en Argentina". En M. Alessandro y A. Gilio (eds.), *Cómo gobiernan los Presidentes*. INAP-PNUD. Buenos Aires: 165-187.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism*, 41, 2, 179-206.
- Botana, N. (1977). *El Orden Conservador*. Sudamericana. Buenos Aires.
- Box-Steffensmeier, J. y B.S. Jones (1997). "Time is of the Essence: Event History Models in Political Science". *American Journal of Political Science*, 41, 4, 1414-1461.
- Brams, S.J. (1994). *Theory of Moves*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Bueno de Mesquita, B. et al. (2003). *The Logic of Political Survival*. MIT Press. Cambridge.
- Burgin, M. (1946). *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Hachette. Buenos Aires.
- Cortés Conde, R. (1989). *Dinero, deuda y crisis*. Sudamericana. Buenos Aires.
- Cox, D. R. (1972). "Regression Models and Life Tables". *Journal of the Royal Statistical Society, series B (methodological)*, 34, 2: 187-220.
- De Luca, M. et al. (2002). "Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina". *Comparative Political Studies*, 35, 4, 413'436.
- Della Paolera, G. and Taylor, A. (2001). *Straining at the Anchor. The Argentine Currency Board and the Search for Macroeconomic Stability, 1880-1935.*: NBER. Chicago.
- Della Paolera, G. and Taylor, A. (2003). *Gaicho Banking Redux*. NBER Working Paper No. 9457.

- Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press. Princeton.
- Eaton, K. (2004). *Politics beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford University Press. Stanford.
- Eaton, K. (2001). “Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999”. *Journal of Latin American Studies* 33, 1, 1-28.
- Ferreres, O. (Dir.) (2010). *Dos siglos de economía argentina. Edición Bicentenario*. Fundación Norte y Sur. Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. et al. (2008). *Desorden y progreso: las crisis económicas argentinas, 1870-1905*. Edhasa. Buenos Aires.
- Gibson E. y E. Calvo (2001). “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”. *Studies in Comparative International Development* 35, 3, 32–55.
- Hibbs, D.A. (1977). “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *American Political Science Review* 71 (December), 1467–1487.
- Jones, M. (2002). “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge: 147-184.
- Keech, W. (1995). *Economic Politics: The Costs of Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Nicolini, J.P. et al. (2002). *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: the Case of Argentina*. Washington DC: Inter-American Development Bank Working Paper R-467.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003). *La Dictadura Militar*, Paidós. Buenos Aires.
- Oates, W. (1999). “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, 37, 3, 1120-1149.

- Persson, T. y Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. MIT Press. Cambridge.
- Porto, A. (1986). *Análisis del Impacto de los Aportes del Tesoro Nacional sobre las Finanzas Provinciales*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.
- Porto, A. (1990). *Federalismo Fiscal: El Caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina". *Economics and Politics* 13, 3, 237-56.
- Potash, R. (1969). *The army and politics in Argentina: 1928-1945, Yrigoyen to Perón*. Stanford University Press. Stanford.
- Potash, R. (1984). *El Ejército y la Política en la Argentina: 1945-1962, de Perón a Frondizi*. Sudamericana. Buenos Aires.
- Potash, R. (1994). *El Ejército y la Política en la Argentina: 1962-1973, de la caída de Frondizi a la restauración peronista*, Volúmenes I y II. Sudamericana. Buenos Aires.
- Prentice, R.L. y Kalbfleisch, J.D. (1979). "Hazard Rate Models with Covariates". *Biometrics*, 35, 1, 25-39.
- Rodden, J. (2003). "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government". *International Organization* 57, Fall 2003, 695-729.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I – hasta 1943*. Emecé. Buenos Aires.
- Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II – 1943-1973*. Emecé. Buenos Aires.
- Serrafero, M. (1994). "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 132, 565-586.

- Serrafero, M. (1997). *Reelección y Sucesión Presidencial*. Editorial de Belgrano. Buenos Aires.
- Tommasi, M. et al. (2001). "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". *Economia*, Spring 2001, 147-201.
- Wibbels, E. (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge University Press. Cambridge.

FUENTES

- Constitución de la Nación Argentina (1853-1994).
- Decreto 1584/2001.
- Ley 20.221.
- Ley 23.548.
- Ley 25.235.
- Ley 25.239.
- Ley 25.570.
- Ley 25.917.
- Pacto Federal del 12 de Agosto de 1992.
- Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento 1993.

**APÉNDICE: DETERMINANTES POTENCIALES DE LA SUPERVIVENCIA
POLÍTICA DE LOS PRESIDENTES, 1854-2007**

| Presidente | Variación PBI por Habitante - \$ de 1993 (%) | Transferencias Intergubernamentales de Alta y Media Discrecionalidad (Q) | Variación W/S (%) |
|-------------------|---|---|------------------------------|
| Urquiza | 3.16 | 1 | 0 |
| Derqui | -3.19 | 1 | -50 |
| Mitre | 18.77 | 1 | -24 |
| Sarmiento | 4.65 | 1 | 36 |
| Avellaneda | -3.04 | 1 | 0 |
| Roca | 50.54 | 4 | -60 |
| J. Celman | 10.38 | 5 | 150 |
| Pellegrini | 6.33 | 3 | 100 |
| Sáenz Peña | 14.9 | 3 | -60 |
| J.E. Uriburu | -4.31 | 2 | 0 |
| Roca | 17.65 | 1 | -17 |
| Quintana | 10.15 | 1 | 0 |
| F. Alcorta | 5.65 | 1 | 0 |
| Sáenz Peña | -14.73 | 1 | 20.4 |
| de la Plaza | -7.71 | 1 | 0 |
| Yrigoyen | 17.8 | 2 | 0 |
| Alvear | 19.7 | 2 | 0 |
| Yrigoyen | -5 | 2 | -50 |
| J.F. Uriburu | -8.64 | 1 | -83.3 |
| Justo | 15.43 | 3 | 0 |
| Ortiz | 5.49 | 3 | 0 |
| Castillo | -2.2 | 3 | -28 |
| Rawson | 0 | 3 | 0 |
| Ramírez | 9.55 | 3 | 0 |

| | | | |
|-------------|--------|----|-------|
| Farrell | 1.45 | 3 | 36 |
| Perón | 12.1 | 6 | 0 |
| Lonardi | 0 | 4 | 0 |
| Aramburu | 4.33 | 4 | -33.6 |
| Frondizi | 6.83 | 7 | -43 |
| Guido | -6.88 | 7 | 0 |
| Illia | 15.85 | 7 | -50 |
| Onganía | 15.55 | 7 | -83.5 |
| Levingston | 2.09 | 7 | -80.2 |
| Lanusse | 0.36 | 7 | 0 |
| Cámpora | 0 | 7 | -50 |
| Lastiri | 0 | 7 | 0 |
| Perón | 1.98 | 8 | -50 |
| M. de Perón | -2.2 | 8 | -36 |
| Videla | 5.27 | 10 | -33 |
| Viola | -6.85 | 10 | -75 |
| Galtieri | -4.44 | 10 | -80.2 |
| Bignone | 2.63 | 10 | 0 |
| Alfonsín | -12.06 | 9 | -50 |
| Menem | 32.46 | 13 | 0 |
| de la Rúa | -9.38 | 8 | -75 |
| Puerta | 0 | 8 | |
| R. Saá | 0 | 8 | -80 |
| Camaño | 0 | 8 | |
| Duhalde | -4.84 | 9 | -72.3 |
| Kirchner | 34.98 | 10 | 50.6 |

Fuente: elaboración propia sobre datos de Ferreres (2010) para PBI por Habitante; Burgin (1946), Porto (1990, 2004), Gerchunoff et al. (2008) y Bonvecchi y Lodola (2011) para transferencias intergubernamentales; y Botana (1977), Rouquié (1981, 1982), Potash (1969, 1984, 1994), Novaro y Palermo (2003) y Molinelli et al. (1998) para coaliciones y selectorados.

**TRASFERENCIAS FEDERALES Y COMPETITIVIDAD
ELECTORAL: LA VENTAJA OFICIALISTA DE GOBERNADORES
EN PROVINCIAS RENTÍSTICAS (1983-2011)**

Carlos Gervasoni*

¿Tiene el federalismo fiscal argentino consecuencias electorales? Es razonable presumir que sí, dado que el sentido común y una abundante literatura politológica sugieren que la cantidad y procedencia de los recursos fiscales con los que cuenta un gobernante (subnacional) es uno de los determinantes de su desempeño electoral.

Tal presunción se fortalece si se considera que en la Argentina contemporánea 1) la mayor parte del gasto público provincial es financiado vía transferencias federales y 2) las reglas de distribución de tales transferencias establecen un reparto extremada e inusualmente asimétrico. “Extremadamente” porque algunas provincias reciben –per cápita y como porcentaje de su producto– transferencias federales muy superiores a las de otras. “Inusualmente” porque tan acentuada asimetría encuentra escasos paralelos en las instituciones fiscales de otras federaciones.

En efecto, tomando como indicador las transferencias federales *per cápita* a los gobiernos provinciales en todo concepto, los distritos más favorecidos (La Rioja, Santa Cruz o Tierra del Fuego, dependiendo del año) han recibido de *siete a ocho veces más dinero por habitante* que el menos favorecido (la provincia de Buenos Aires,

* Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios del Dr. Alberto Porto y de varios asistentes al 16° Seminario de Federalismo Fiscal: “Consecuencias del Funcionamiento del Federalismo Argentino”. Universidad Nacional de la Plata, 17 de Abril de 2013. Mi agradecimiento a ellos y a Tomás Bieda y María Marta Maroto, que se desempeñaron como (excelentes) asistentes de investigación.

si se deja de lado el peculiar caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Dado que las competencias propias de las provincias son esencialmente las mismas en los 23 distritos (y en buena medida en la CABA), la señalada asimetría en la distribución secundaria de las transferencias federales implica que algunos gobernantes provinciales cuentan con recursos fiscales muy superiores a los de otros sin tener, como contrapartida, obligaciones mayores con sus gobernados.

Es razonable suponer que, entre otros efectos, la relativa abundancia o escasez de recursos fiscales de las provincias tendrá consecuencias sobre la competencia electoral. En particular, será más sencillo ganar elecciones para los oficialismos beneficiados con generosas transferencias federales que para aquellos que reciben menos recursos de este tipo.

El objetivo central de este trabajo es establecer si existe tal ventaja electoral y estimar su magnitud. En la primera sección se analiza la relevancia teórica y normativa de la cuestión. En la segunda se resume la literatura existente al respecto. La tercera sección recurre a un análisis estadístico de los resultados electorales del actual período democrático para establecer el posible impacto causal de las transferencias federales sobre el desempeño electoral de los oficialismos provinciales. Se concluye con un resumen de los hallazgos empíricos y con una reflexión sobre su significado para la competencia democrática subnacional.

1. TRANSFERENCIAS FEDERALES, VENTAJA ELECTORAL DEL OFICIALISMO Y DEMOCRACIA SUBNACIONAL

La fuerte asimetría en la distribución secundaria de los recursos federales entre las provincias argentinas no responde a criterios redistributivos claros, y se origina en parte en un factor político: reciben más las provincias más sobre-representadas en el congreso

(Gibson y Calvo 2000; Porto y Sanguinetti 2001). Así, por ejemplo, las pequeñas y muy ricas Santa Cruz y Tierra del Fuego recibe en un año típico tres a cuatro veces más dinero per cápita que las mucho más pobres (pero más pobladas y menos sobre-representadas) Misiones, Salta y Tucumán. A esta inequidad económica territorial del actual sistema se agrega una inequidad político-electoral: será más fácil gobernar y ganar elecciones para los oficialismos fiscalmente aventajados que para los demás. En el límite, puede pensarse que un partido gobernante en una provincia fuertemente subsidiada por el federalismo fiscal es electoralmente invencible.

Un rápido repaso de la evidencia desde 1983 para aquí muestra que en siete provincias argentinas el mismo partido ha ganado las ocho elecciones para gobernador que ocurrieron desde 1983 a 2011, lo cual supone siete reelecciones consecutivas (Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Santa Cruz). A esta lista se agrega Santiago del Estero, donde sí hubo rotación pero sólo luego de una intervención federal: el partido gobernante nunca fue desalojado electoralmente del poder. Si, según la famosa frase de Adam Przeworski, “la democracia es un sistema en el que los partidos (gobernantes) pierden elecciones”, pareciera que un tercio de las provincias argentinas no son democráticas.

Este predominio electoral es sospechoso. No ocurre en muchas otras provincias, como Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Mendoza, y no ocurre en casi ningún país democrático, en los cuales es poco habitual que la misma fuerza política sea reelegida más de 3 o 4 veces. En otras palabras, los gobernadores de Formosa, San Luis o Santa Cruz logran hazañas electorales que les son esquivas a los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos o Uruguay y a los primeros ministros de Alemania, España, Gran Bretaña o Nueva Zelanda. La sospecha se extiende cuando se nota que muchas de las provincias electoralmente hegemónicas no son especialmente prósperas ni están especialmente bien gobernadas. Nada indica que Formosa, La Rioja o Santa Cruz tengan partidos gobernantes más efectivos que Córdoba, Entre Ríos o Mendoza. Sin embargo, los gobernadores de las tres

primeras siempre logran la reelección de sus partidos (y generalmente la propia) mientras que los de las segundas no tienen tal triunfo asegurado, y con cierta frecuencia no lo logran.

Esta regularidad empírica tiene relevancia teórica por lo menos para tres campos de investigación en la ciencia política. Primero y más obviamente para la literatura sobre comportamiento electoral. Aunque el foco de la misma es generalmente el individuo, existen enfoques que toman como unidad de análisis a los países –como buena parte de la literatura sobre voto económico (por ejemplo Powell y Whitten 1993)– y sus unidades subnacionales, incluyendo las provincias argentinas (Porto y Porto 2000, Remmer y Gélinau 2003, Bonvecchi y Lodola 2011, Jones, Meloni y Tommasi 2012). Parte de esta literatura ha también considerado el rol electoral de la discrecionalidad en las transferencias federales, incluyendo la posibilidad de que los votantes apoyen –aun contra sus preferencias sinceras– a los representantes locales del partido gobernante a nivel nacional para evitar un castigo fiscal del gobierno federal a su distrito (tal argumento ha sido propuesto por Diaz-Cayeros, Magaloni y Weingast [2003] en el contexto de la hegemonía priista en México, y puede razonablemente ser extendido al caso del Justicialismo argentino, que ha dominado la presidencia y la mayoría de las provincias desde 1989). Aún si los factores que determinan el voto de una u otra forma terminan ejerciendo su influencia a través de los votantes individuales, aquellos que se observan al nivel de país o provincia, como el desempeño económico o las transferencias fiscales estudiadas en este trabajo, se prestan más fácilmente al análisis a través de resultados electorales agregados.

En segundo lugar, el tema tratado en este paper remite a la muy significativa literatura sobre *incumbency advantage* (o ventaja oficialista), desarrollada fundamentalmente a partir de la experiencia de los legisladores estadounidenses (Erikson 1971, Gelman y King 1990, Ansolabehere y Snyder 2002), pero teóricamente relevante para otros cargos electivos (por ejemplo la presidencia, Mayhew 2008) y otros países. ¿Tienen quiénes ocupan un cargo una ventaja electoral

inherente sobre quiénes buscan reemplazarlos? La literatura original sobre el congreso estadounidense ha documentado un creciente ventaja que ha hecho casi imposible que un congresista candidato a su reelección sea derrotado. Aunque tal ventaja depende seguramente de factores contextuales al país, al tipo de sistema electoral y al cargo, la idea de que los beneficios de ocupar el gobierno pueden traducirse en una ventaja electoral es muy razonable. En el contexto de las provincias argentinas la presunción de una importante ventaja del oficialismo encuentra claros fundamentos. Desde el inicio del actual período democrático los partidos gobernantes han logrado mantenerse en el poder prácticamente en el 80% de las elecciones provinciales (Schiumerini y Page 2012). La debilidad de la democracia en varias provincias argentinas ha sido atribuida a las ventajas oficialistas en términos de fondos de campaña, acceso a recursos del estado y cobertura mediática (Gervasoni 2011).

La tercera literatura relevante a la que el presente trabajo contribuye es, justamente, la vinculada a los regímenes políticos provinciales (Cornelius et al. 1999; Hernández Valdez 2000; Gibson 2005; Gervasoni 2010a). Como sugiere la frase de Przeworski citada más arriba, no hay real democracia si, aun habiendo partidos y elecciones, el oficialismo no puede ser derrotado. Una reciente rama de la literatura sobre regímenes políticos se ha enfocado en aquellos que combinan instituciones electorales democráticas con prácticas autoritarias que sesgan la competencia política fuertemente a favor del oficialismo. Estos “regímenes híbridos” (Karl 1995) han sido estudiados en profundidad bajo diferentes nombres, tales como “democracias iliberales” (Zakaria 1997), “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way 2002), “semi-democracias” (Ottaway 2003) y “autoritarismos electorales” (Schedler 2006). La falta de un *level playing field*, o lo que entre nosotros llamaríamos una “cancha inclinada”, es una característica central de estos regímenes: hay competencia política y electoral –lo cual evoca imágenes democráticas– pero en los hechos el actual campeón tiene tantas ventajas que es prácticamente imposible vencer, lo que genera una

hegemonía típicamente autoritaria. La ventaja oficialista, cuando es de gran magnitud, erosiona y hasta destruye la democracia.

Normativamente, nos encontramos frente a una situación en la que el diseño de nuestro federalismo fiscal podría estar no sólo distribuyendo recursos en forma territorialmente inequitativa, sino que también estaría generando resultados electorales prácticamente asegurados para algunos oficialismos provinciales, consolidando ventajas oficialistas de gran magnitud y, consecuentemente, contribuyendo a que algunas de nuestras provincias sean mucho menos democráticas de lo que sus constituciones y la Constitución Nacional mandan.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los resultados electorales a nivel provincial han sido analizados en Argentina, a veces prestando atención al desempeño del partido del presidente (por ejemplo Remmer y Gélinau 2003, Bonvecchi y Lodola 2011) o al del PJ y la UCR (por ejemplo Calvo y Murillo 2004) pero no al desempeño del oficialismo provincial. Estos estudios típicamente enfatizan la performance macroeconómica nacional y también variables fiscales como las que se analizan en este paper: se espera que los resultados sean mejores (para el oficialismo *nacional*) en los distritos que reciben más apoyo financiero desde Buenos Aires.

El voto por el oficialismo *provincial* ha sido objeto de por lo menos dos trabajos. Porto y Porto 2000 estimaron, para las elecciones de 1987, 1991 y 1995, un modelo que incluye la coparticipación, pero no en términos de transferencias absolutas, sino de su variación porcentual temporal. Bajo tal operacionalización, esta variable no ejerce el efecto positivo esperado sobre el voto del oficialismo (como sí lo hacen la variación en el gasto provincial de capital y, anticipando un resultado de los análisis presentados más adelante, la pertenencia del gobernador al mismo partido del presidente). Por su parte Jones,

Meloni y Tommasi (2012), encuentran que los votantes argentinos recompensan electoralmente el gasto fiscal, especialmente si el mismo es financiado vía transferencias fiscales.

En conjunto, estos trabajos focalizan las explicaciones en variables de naturaleza macroeconómica (tales como el desempleo o la inflación), de naturaleza fiscal (tales como las transferencias federales o el gasto provincial) y de naturaleza política (por ejemplo la coincidencia o no entre el oficialismo provincial y el nacional). Los modelos teóricos y estadísticos que se prestan más abajo destacan factores de los tres tipos, focalizando la atención en los fiscales y, en particular, en el tamaño relativo de las transferencias federales (esto es, relativo al tamaño de la economía provincial).

La frecuente reelección de los oficialismos provinciales argentinos y algunos sorprendentemente altos márgenes de victoria han llevado a varios estudiosos a sugerir que existen ventajas del oficialismo estructurales, similares a las que dieron origen a la literatura sobre *incumbency advantage* en los EUA. Un trabajo reciente intenta estimar el tamaño de tal ventaja para los gobernadores argentinos (Schiumerini 2013), y preliminarmente la coloca entre el 13% y 18% como promedio para el período 1987-2011¹ –dependiendo del estimador estadístico utilizado– pero con variaciones importantes entre provincias y con tendencia temporalmente ascendente. “Los oficialismos corren con ventaja. El análisis estadístico de los resultados electorales confirmó lo que el análisis descriptivo nos sugería: la cancha está inclinada. En las elecciones a gobernador, los oficialismos obtienen importantes beneficios electorales de su posición institucional” (Schiumerini y Page 2012).

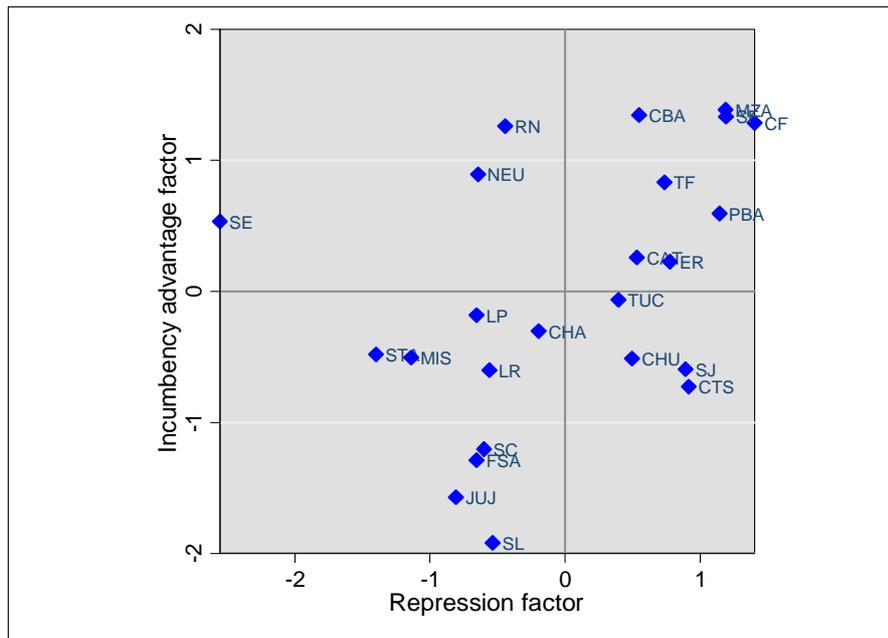
Si los altos márgenes de victoria del oficialismo en varias provincias argentinas reflejan niveles elevados y estructurales de *incumbency advantage*, es inevitable concluir que la democracia se encuentra amenazada en esos distritos. Un análisis de los regímenes

¹ Comunicación personal con Luis Schiumerini, 15 de abril de 2013.

políticos provinciales identifica dos dimensiones que estructuran la diferencia entre las provincias más y menos democráticas, la *ventaja del oficialismo* y la *represión “blanda”* (Gervasoni 2011). La primera es producto fundamentalmente del mucho mayor acceso de algunos oficialismos provinciales a fondos de campaña, recursos estatales de todo tipo y a una cobertura mediática favorable. La Figura 1 muestra una estimación de la posición relativa de las provincias en ambos factores para el período gubernamental 2003-2007². Las provincias de Formosa, Jujuy, San Luis y Santa Cruz aparecen como aquéllas con mayor ventaja oficialista. No resulta extraño entonces que en ninguna de ellas el partido gobernante haya sido desalojado electoralmente de la gobernación en los treinta años transcurridos desde 1983.

En resumen, aunque con diferentes focos y énfasis, los estudiosos de los resultados electorales, la ventaja oficialista y la democracia subnacional han detectado el mismo síndrome en un conjunto de provincias: la permanencia en el poder por la vía de un notable predominio electoral de muchos oficialismos que, *prima facie*, no parecen entregar una performance de gobierno que justifique tales niveles de éxito entre los votantes. El resto de este trabajo explora el rol explicativo que el federalismo fiscal argentino, y en particular el patrón de reparto de las transferencias federales a las provincias, parece desempeñar en relación a este fenómeno.

² Las posiciones de las provincias son determinadas por las respuestas que varios expertos en la política de cada una de ellas dieron a una serie de preguntas sobre diversos aspectos del régimen político provincial. Para detalles metodológicos de la Encuesta de Expertos en Política Provincial, ver Gervasoni 2010b.

Figura 1. Regímenes Provinciales: Ventaja Oficialista y Represión

Fuente: Gervasoni 2011.

3. TRANSFERENCIAS FEDERALES Y RESULTADOS ELECTORALES: EVIDENCIA ESTADÍSTICA

La hipótesis que se desea poner a prueba es la siguiente:

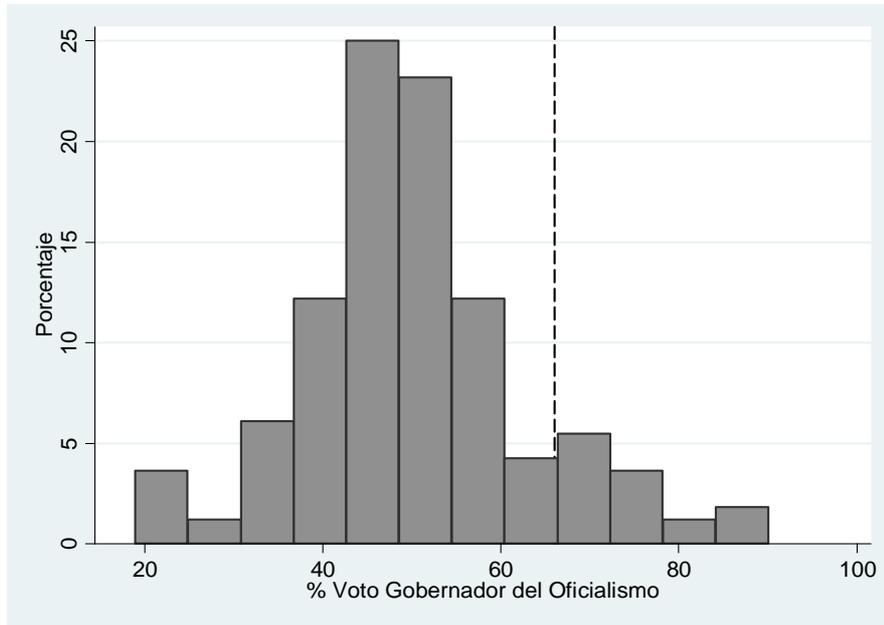
H1: *Cuanto mayor sea la magnitud relativa de las transferencias federales recibidas por una provincia, mejor será –ceteris paribus– el desempeño del oficialismo provincial en la próxima elección para gobernador.*

Nótese que la variable explicativa es *el total* de las transferencias, independientemente de su grado de condicionalidad y discrecionalidad. A diferencia de Bonvecchi y Lodola (2011), que para explicar una variable dependiente diferente (el voto por el partido del presidente a nivel provincial), distinguen entre transferencias de mayor y menor discrecionalidad, la expectativa teórica aquí es que el oficialismo provincial se beneficiará electoralmente de todo dinero que le sea transferido desde Buenos Aires.

La operacionalización de esta sencilla hipótesis requiere varias precisiones. En términos de la variable dependiente, el indicador que tomaremos es simplemente el porcentaje de los votos válidos obtenidos por el partido o fuerza que ocupa el ejecutivo provincial en las elecciones para gobernador (a la que llamaremos *Voto Oficialista*). Nótese que esta medida implica que deben descartarse las elecciones iniciales (las de 1983 para la todos los distritos menos CABA y Tierra del Fuego) y las que ocurren luego de una intervención federal, situaciones en las que no hay un partido gobernante que compite en las elecciones.

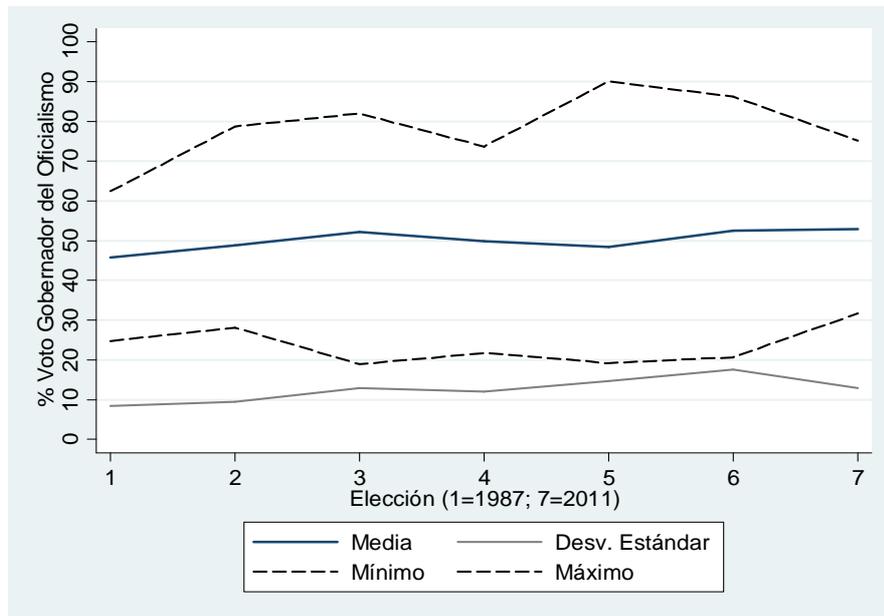
La Figura 2 muestra la distribución de esta variable, que no se aleja demasiado de una curva normal y que tiene centro (media y mediana) en aproximadamente 49%. En promedio, entonces, los oficialismos provinciales obtienen aproximadamente la mitad de los votos en elecciones para gobernador (lo cual prácticamente garantiza la victoria, que a menudo se obtiene aun con cifras bastante menores si la oposición está fragmentada). Las principales peculiaridades de esta curva son que 1) la cola izquierda está truncada aproximadamente en 20% y 2) la cola derecha, por el contrario, se extiende largamente hacia el 90%. En otras palabras, los oficialismos provinciales nunca obtienen menos del un quinto de los votos (y en general bastante más) y, con no poca frecuencia, obtienen triunfos arrasadores. En particular, si tomamos el 66% como umbral (indicado en la figura con una línea punteada vertical), el 12% de las elecciones de gobernador desde 1987 han sido ganadas por el partido oficialista con grandes (y sospechosas) mayorías electorales.

Figura 2. La Distribución del Voto Oficialista para Gobernador, 1987-2011



¿Ha sido constante este patrón? La Figura 3 presenta la media, la desviación estándar, el mínimo y el máximo de la variable Voto Oficialista para cada una de los 7 ciclos electorales provinciales entre 1987 y 2011. Aunque la media muestra oscilaciones muy modestas, la desviación estándar y los valores mínimos y máximos tienden a aumentar entre la primera elección (1987) y la sexta (2007), aunque interrumpiéndose esta tendencia en la última elección de gobernadores (2011). Una posible interpretación de este patrón es que las fuerzas que influyen en el voto por el oficialismo (incluyendo a las transferencias) necesitan tiempo para ejercer todo su impacto.

Figura 3. Evolución Temporal del Voto Oficialista para Gobernador



La variable independiente es de más compleja operacionalización. En lo conceptual, se busca estimar en qué medida cada gobierno provincial es beneficiado por subsidios fiscales provenientes de recursos recolectados en el resto del país. Se ha argumentado que las transferencias federales equivalen, en las provincias más pequeñas y más favorecidas por la distribución secundaria, a rentas petroleras. En efecto, estas provincias reciben recursos fiscales muy superiores a los que ellas contribuyen al tesoro nacional (y a los que ellas mismas podrían recaudar) y que no provienen de la imposición sobre los actores económicos locales. Estas “rentas del federalismo fiscal” (Gervasoni 2010a), al igual que las rentas petroleras a nivel nacional, conducirían a “estados rentísticos” en los cuales los actores

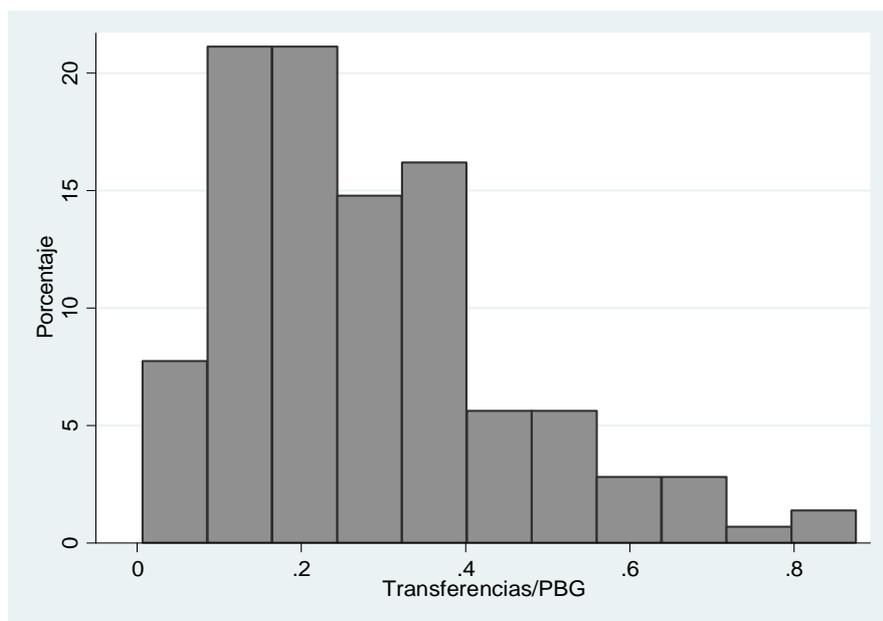
económicos tienden a depender fuertemente del gasto público y, en consecuencia, raramente expresan oposición al poder.

En esencia, lo que quisiéramos medir es el tamaño de todas las transferencias federales (netas de lo que la nación recauda en territorio de la provincia) en relación al tamaño de la economía provincial. Dadas limitaciones de datos, el indicador utilizado en este trabajo es transferencias sobre producto bruto geográfico. El numerador de tal razón es de relativamente sencillo cálculo en base a datos oficiales, y considera cualquier tipo de partida enviada por el gobierno nacional al gobierno provincial (excluyendo, en consecuencia, dinero directamente gastado por el gobierno nacional en la provincia, o transferido a otras entidades tales como municipios, universidades nacionales, ONGs, etc.). A los fines de minimizar el error de medición provocado por fluctuaciones coyunturales o errores de reporte, se usa el promedio (en pesos constantes) de las transferencias en el año de las elecciones y *los tres años anteriores*. El denominador debería ser el producto bruto geográfico (PBG) per cápita de la provincia medido en las mismas unidades (pesos constantes del mismo año) que las transferencias. Aunque tales cifras no existen, sí están disponibles las estimaciones de la oficina en Buenos Aires de la CEPAL (CEPAL 2007), disponible para los años 1993-2000 (calculadas en pesos constantes de 1993). Para expandir temporalmente la cobertura de estos datos, proyectó las cifras de 1993 hacia 1987 –el primer año en que la variable dependiente es observada– y las cifras de 2000 hacia 2007 –el último año para el que hay datos en todas las variables usadas en el análisis estadístico.

Estas extrapolaciones no son ideales, pero se las puede justificar a falta de mejores datos y sobre la base de que las diferencias entre provincias en Argentina son seguramente mucho mayores que las diferencias temporales al interior de cada provincia. El indicador resultante de dividir las transferencias per cápita por el PBG per cápita es *Transferencias/PBG* y puede ser interpretado, aproximadamente, como la proporción del producto provincial explicado por las transferencias federales. La Figura 4 muestra que tal distribución tiene

un claro sesgo hacia la derecha: aunque la mayoría de las observaciones se encuentra dentro del rango 0,1-0,4, se destaca una cola larga con varias que superan el 0,6. La distribución de los recursos entre las provincias argentinas es muy desigual.

Figura 4. La Distribución de las Transferencias Federales como % del PBG



La estimación insesgada del efecto de estas transferencias sobre el desempeño electoral del oficialismo requiere controlar por otras variables que se sabe o se sospecha tienen un efecto causal. Estas variables de control son listadas abajo, incluyendo su definición operacional.

- Rentas de recursos naturales: Las transferencias del federalismo fiscal no son los únicos recursos de naturaleza rentística que reciben las provincias. Varias de ellas, ricas en petróleo, gas y/o minerales, se benefician de las llamadas “regalías”, es decir, pagos que las empresas que explotan esos recursos hacen a los gobiernos provinciales. Se espera que este tipo de rentas también contribuya a la ventaja electoral del oficialismo. El indicador para medirlas es similar al definido más arriba para las “rentas del federalismo fiscal”: el promedio de cuatro años de los ingresos por este concepto dividido el PBG (*Regalías/PBG*).
- Crecimiento económico: Es de esperar que en años de buen desempeño económico los oficialismos provinciales obtengan mejores resultados electorales. Para controlar por este factor se utiliza el crecimiento porcentual del PBI per cápita del año de las elecciones según *World Development Indicators* del Banco Mundial (*Crecimiento PBIpc*).
- Inflación: De la misma forma, se espera que la inflación influya sobre los resultados electorales, perjudicando a los oficialismos cuando es elevada. Se utiliza, hasta el año 2006, el porcentaje anual de incremento en los precios al consumidor del año de las elecciones, según *World Development Indicators*. Dadas las cifras fraudulentas publicadas por el INDEC y reflejadas por los organismos internacionales a partir del 2007, se utilizan de ese año en adelante el promedio de las inflaciones de varias provincias que reportan sus propias estadísticas de precios en forma verídica. Dado que se espera un efecto causal decreciente, se utiliza el logaritmo del incremento de precios (*Inflación [log]*).
- Desarrollo: Como variable adicional de control se introduce el grado relativo de desarrollo de las provincias. Para ello recurre al Índice de Desarrollo Humano producido por la oficina

Argentina del PNUD³ para los años 1996, 2001, 2006 y 2009 (interpolando y extrapolando los datos para obtener estimaciones entre 1987 y 2007 (*Desarrollo Humano*)).⁴

- Pertenencia al oficialismo nacional: Es razonable suponer que tener una buena relación política con el gobierno nacional ayuda a los oficialismos provinciales a ganar elecciones. Se controla por este factor a través de una variable dicotómica que codifica con un 1 a los gobernadores del mismo partido del presidente y con un 0 a los demás (*Partido del Presidente*). Como a partir de 2003 al afiliación partidaria se convierte en un indicador muy imperfecto de la cercanía política entre los presidentes Néstor y Cristina Kirchner, por un lado, y los gobernadores por el otro, recorro también a un indicador alternativo que es igual al anterior hasta 2003 y que utiliza, a partir de ese año, las opiniones de expertos volcadas en la *Encuesta de Expertos en Política Provincial* realizada por el autor en 2008 (ver Gervasoni 2010b) para codificar a los gobernadores de este período en términos de cercanía política al presidente en una escala de 0 a 1 (*Apoyo del Presidente*).
- Candidatura nacional de un líder local: Un factor político adicional que debe ser controlado es la influencia de la candidatura nacional de un líder provincial en una cierta elección. La experiencia indica que a menudo cuando un gobernador o ex gobernador es candidato a presidente (y las

³ PNUD, Argentina. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Desarrollo Humano en Argentina: Trayectos y Nuevos Desafíos*. http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/docsIDH2010/PNUD_INDH_2010_Nov_2010.pdf (Datos obtenidos el 6 de marzo de 2011). El *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) se basa en indicadores de salud (esperanza de vida), educación (tasa de alfabetismo de los adultos y la tasa combinada de enrolamiento en la educación primaria, secundaria y terciaria) y riqueza (el PBI per cápita medido en términos de paridad del poder de compra). El IDH varía entre 0 y 1, pero para una más sencilla interpretación aquí su escala es modificada para que varíe entre 0 y 100.

elecciones nacionales y provinciales son simultáneas) el “efecto de arrastre” es de gran magnitud. Así, por ejemplo, el oficialismo justicialista riojano obtuvo el 82% de los votos en la elección de 1995 (en la que Menem fue reelecto presidente) y Alberto Rodríguez Saá obtuvo el 90% de los votos en la elección del 2003, en la que su hermano era candidato a presidente. Las elecciones de este tipo son codificadas con un 1, y todas las demás con un cero (*Candidato Nacional*).

A continuación se presentan las estadísticas descriptivas de todas las variables:

Tabla 1. Estadísticas descriptivas

| Variable | N | Media | DE | Min | Max |
|-------------------------------|-----|-------|------|-------|-------|
| Variable dependiente | | | | | |
| Voto Oficialista | 142 | 49.6 | 13.0 | 18.9 | 90.1 |
| Variable independiente | | | | | |
| Transferencias/PBG | 142 | .278 | .172 | .006 | .875 |
| Transferencias p/c* | 142 | 1.44 | .833 | .131 | 4.60 |
| Variables de control | | | | | |
| Regalías/PBG | 142 | .024 | .049 | 0 | .238 |
| Regalías p/c* | 142 | .248 | .562 | 0 | 3.11 |
| Crecimiento Económico | 142 | 3.32 | 6.00 | -5.36 | 11.13 |
| Inflación (log) | 142 | 2.59 | 1.86 | 0 | 5.15 |
| Desarrollo Humano | 142 | 77.5 | 3.22 | 70.0 | 86.6 |
| Partido del Presidente | 135 | .593 | .493 | 0 | 1 |
| Candidato Nacional | 142 | .070 | .257 | 0 | 1 |

*Valores per cápita expresados en miles de pesos constantes de 1993.

Debido a que la estructura de los datos es de panel (un máximo de 24 unidades transversales por un máximo de 7 períodos temporales) recurrimos al método de estimación de efectos aleatorios. Para determinar en qué medida los resultados obtenidos son dependientes de esta elección metodológica, más adelante se re-estiman los modelos estadísticos mediante técnicas alternativas.

La Tabla 2 presenta una serie de modelos que se inician sólo con la variable independiente de interés y se complejizan a medida que se agregan variables de control. El modelo 1 arroja, de acuerdo con las expectativas teóricas, un resultado positivo y altamente significativo. ¿Qué ocurre cuando se introducen las variables de control? El efecto de las transferencias se mantiene siempre positivo (y estadísticamente significativo), mientras que su magnitud oscila, primero aumentando y luego disminuyendo, cuando se introducen las variables de control político. El modelo final, el número 5, es consistente con todas las expectativas teóricas: el voto por el oficialismo aumenta cuando el crecimiento económico es alto, cuando *el incumbent* es del mismo partido que el presidente –confirmando un hallazgo previo de Porto y Porto (2000)– y cuando un gobernador (o ex) es candidato a la presidencia en elecciones concurrentes. Los oficialismos provinciales, en cambio, pagan un costo electoral cuando la inflación es alta y cuando el nivel de desarrollo de la provincia es elevado.

Tabla 2. Los Determinantes del Voto Oficialista (I)

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 |
|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Transferencias/PBG | 27.8** (8.01) | 29.9** (7.99) | 28.0** (8.30) | 23.5** (8.64) | 21.2** (8.05) |
| Regalías/PBG | | 37.9 (28.2) | 37.6 (28.4) | 52.3+ (29.5) | 53.7* (27.1) |
| Crecimiento PBGpc | | | 0.174 (0.20) | 0.566* (0.28) | 0.48+ (0.28) |
| Inflación (log) | | | -0.753 (0.67) | -2.43* (1.07) | -2.11+ (1.08) |
| Desarrollo Humano | | | | -1.08* (0.55) | -1.17* (0.54) |
| Partido del Presid. | | | | | 4.23+ (2.18) |
| Candidato Nacional | | | | | 11.9** (4.0) |
| Constante | 41.8** (2.68) | 40.3** (2.85) | 42.2** (3.46) | 129.8** (44.81) | 134** (44.0) |
| R ² Total | 0.12 | 0.15 | 0.15 | 0.18 | 0.29 |
| Observaciones | 142 | 142 | 142 | 142 | 135 |
| Número de paneles | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |

Modelos de efectos aleatorios. Errores estándar entre paréntesis.

+ significativo al 10%; * signific. al 5%; ** signific. al 1%.

Más importante, desde el punto de vista del objetivo de investigación aquí planteado, es que tanto las transferencias federales como los ingresos por regalías –es decir los dos tipos de ingresos “rentísticos” que reciben los gobiernos provinciales– tienen un efecto positivo. En realidad, la magnitud del coeficiente de las regalías más que duplica al de las transferencias federales, aunque su significación

estadística es menor (nótese que las transferencias son significativas en todos los modelos, mientras que las regalías superan el nivel del 10% en el 4 y el del 5% sólo en el 5). En conjunto estos resultados son ampliamente favorables a la tesis de que los ingresos rentísticos contribuyen a la ventaja electoral de los oficialismos provinciales.

Una debilidad inevitable de estas conclusiones es que están basadas en un indicador del tamaño relativo de las transferencias federales de bastante imperfecta medición (debido a los problemas de datos para el denominador –el PBG provincial– mencionados más arriba). Una alternativa es expresar las transferencias federales (y las regalías) en términos per cápita. En este caso el denominador –la población de cada provincia– es conocido con alta precisión en base a los censos nacionales. La debilidad de esta medida alternativa se relaciona con su validez: una cierta cantidad de dinero per cápita no significa lo mismo en una provincia rica que en una pobre. Es razonable esperar (y puede modelarse estadísticamente a través de términos de interacción) que el retorno electoral de las transferencias per cápita sea mayor en provincias atrasadas, con salarios y precios más bajos, que en distritos de alto desarrollo.

La Tabla 3 explora estas alternativas. La primer columna reproduce los resultados del modelo 5 de la Tabla 2 (que utiliza los indicadores de transferencias y regalías en relación al PBG). El modelo 6 es idéntico excepto que utiliza el indicador alternativo *Apoyo del Presidente* (que para el período 2003-2007 estima el grado real de cercanía política de cada gobernador al presidente Kirchner en base a una encuesta de expertos) en lugar de *Partido del Presidente*. Este indicador no sólo es en principio más válido, sino que su coeficiente es de mayor magnitud y significación estadística que el anterior, sin que su inclusión altere mayormente el resto de los resultados⁵. Usando como base el modelo 6, las dos últimas columnas

⁵ Aunque en el modelo 6 las regalías no alcanzan el nivel de significación convencional del 5%, la seguridad de este resultado casi no se altera: el valor p apenas aumenta de 0,047 en el modelo 5 a 0,055 en el 6.

presentan los resultados obtenidos cuando se utiliza la operacionalización alternativas (per cápita) de transferencias y regalías.

En el modelo 7 (aditivo) ambos tipos de ingreso tienen el signo positivo esperado, aunque sólo las transferencias aparecen como significativas: por cada aumento de 1.000 pesos por habitante en las transferencias recibidas por una provincia se espera que el partido oficialista obtenga –*ceteris paribus*– 3.4% más votos en las próximas elecciones para gobernador (nótese que la bondad de ajuste del modelo disminuye levemente del 0,29 anterior al 0,28, seguramente como resultado de la inferior validez de los indicadores per cápita). ¿Depende este efecto causal del grado de desarrollo, como se hipotetizó más arriba? El modelo 8 añade términos interactivos entre las transferencias federales (y las regalías) y el índice de desarrollo humano, lo cual debería aminorar considerablemente el problema de validez inherente a los indicadores medidos en términos per cápita.

Tabla 3. Los Determinantes del Voto Oficialista (II)

| | Mod. 5 | Mod. 6 | Mod. 7 | Mod. 8 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Transferencias/PBG | 21.24** (8.05) | 21.06** (8.13) | | |
| Regalías/PBG | 53.69* (27.05) | 52.62+ (27.37) | | |
| Transferencias per cápita | | | 3.40* (1.66) | 98.69** (31.53) |
| Regalías per cápita | | | 2.25 (2.57) | -40.91 (40.99) |
| Transferencias per cápita * Desarrollo Humano | | | | -1.19** (0.39) |
| Regalías per cápita * Desarrollo Humano | | | | 0.563 (0.520) |
| Crecimiento PBGpc | 0.477+ (0.285) | 0.459 (0.284) | 0.664* (0.280) | 0.707** (0.273) |
| Inflación (log) | -2.10+ (1.08) | -2.04+ (1.08) | -2.73** (1.03) | -2.48* (1.01) |
| Desarrollo Humano | -1.17* (0.54) | -1.13* (0.538) | -1.60** (0.52) | -0.140 (0.709) |
| Partido del Presidente | 4.23+ (2.18) | | | |
| Apoyo del Presidente | | 4.84* (2.28) | 4.79* (2.30) | 5.75* (2.26) |
| Candidato Nacional | 11.90** (4.00) | 11.72** (3.99) | 11.63** (4.06) | 9.98* (4.04) |
| Constante | 133.5** (43.98) | 130.4** (44.09) | 168.9** (41.81) | 51.03 (57.26) |
| R ² Total | 0.29 | 0.29 | 0.28 | 0.34 |
| Observaciones | 135 | 135 | 135 | 135 |
| Número de paneles | 24 | 24 | 24 | 24 |

Modelos de efectos aleatorios. Errores estándar entre paréntesis.

+ significativo al 10%; * signific. al 5%; ** signific. al 1%.

Como se espera, el término de interacción entre transferencias por habitante y desarrollo es negativo y altamente significativo (el de regalías y desarrollo también es negativo, pero es estadísticamente indistinguible de cero). Es decir, cuanto mayor es el índice de desarrollo humano de una provincia, menor es el retorno electoral para el oficialismo de un cierto monto de transferencias per cápita. La magnitud de este coeficiente se interpreta más abajo. Nótese que en este modelo el R^2 aumenta a 0,34, y las variables de control se alinean con la expectativas teóricas más claramente que en los modelos 5 o 6: los impactos del crecimiento económico y la inflación (positivo y negativo, respectivamente) son ahora de mayor magnitud y significación. Un punto porcentual de crecimiento en el PBI per cápita parece agregar aproximadamente 0,7 puntos porcentuales al desempeño electoral del oficialismo, mientras que un aumento de una unidad en el logaritmo de la inflación (digamos de 1 a 2, es decir, de una tasa del 2,7% a otra del 7,4%) está asociado con una pérdida de alrededor de 2,5% de los votos para el oficialismo. Contra lo que podría esperarse, cuando se interactúan estas variables con *Partido del presidente* el coeficiente del término de interacción está lejos de ser significativo: en otras palabras, a diferencia de lo que encuentra Peltzman (1987) para los EUA, no hay evidencia de que los votantes castiguen/premien más (o sólo) a los gobernadores identificados con el presidente por el estado de la macroeconomía. Una importante conclusión, entonces, es que la ciudadanía parece responsabilizar a los gobiernos subnacionales por resultados macroeconómicos sobre los que tienen escaso o nulo control (dado que variables como la inflación y el crecimiento responden fundamentalmente a políticas macroeconómicas nacionales y condiciones económicas exógenas). Nótese que estos resultados contrastan con los hallazgos de Porto y Porto (2000) para Argentina (aunque tal diferencia puede deberse a diferentes operacionalizaciones: estos autores utilizan la tasa de desempleo en lugar del crecimiento y la inflación a los que recurre este trabajo).

¿Son robustos estos resultados? ¿Se mantienen si se utilizan otros estimadores para datos de panel? En la Tabla 4 se reestima el modelo 5 de la Tabla 2 recurriendo a cuatro estimadores alternativos: efectos fijos, mínimos cuadrados con *panel corrected standard errors* en dos versiones (con un término de error con una estructura de autoregresión de orden 1 y con una variable dependiente retrasada un período) (Beck y Katz 1995) y, finalmente, *generalized estimating equations* también con una estructura de correlación AR1 (Zorn 2001).

Estos estimadores alternativos arrojan resultados algo diferentes del modelo de efectos aleatorios usado en la Tabla 2 (y reproducido en la 4 como “modelo 1” a los fines de la comparación). Aunque los signos nunca se alteran, en algunos casos las diferencias de modelo a modelo son considerables (por ejemplo, el Desarrollo Humano no alcanza significación estadística en algunos modelos). Sin embargo, las transferencias federales mantienen su impacto positivo y claramente significativo bajo todos los estimadores salvo el de efectos fijos, en el que –aunque la magnitud del efecto es superior a la de todos los otros modelos– la significación no alcanza al 5% pero sí al 10% (recuérdese que este tipo de estimadores descarta la variabilidad transversal contenida en los datos, haciendo más difícil la obtención de coeficientes estadísticamente significativos). En otras palabras, nos encontramos frente a una correlación entre transferencias y voto oficialista que resiste el control de varios otros factores explicativos y que no depende del estimador elegido.

Tabla 4. Los Determinantes del Voto Oficialista. Análisis de Robustez

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 |
|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| | Efectos aleat. | Efect. fijos | PCSE (AR1) | PCSE+VD retras. | GEE (AR1) |
| Transferencias/PBG | 21.2** (8.05) | 34.8+ (20.3) | 21.1** (5.63) | 13.2* (6.12) | 21.7** (7.18) |
| Regalías/PBG | 53.7* (27.1) | 3.55 (54.5) | 58.4** (20.5) | 71.2** (15.6) | 56.3* (23.4) |
| Crecimiento PBGpc | 0.477+ (0.285) | 0.496 (0.34) | 0.440 (0.295) | 0.527 (0.555) | 0.397 (0.28) |
| Inflación (log) | -2.11+ (1.08) | -1.83 (1.23) | -2.01 (1.25) | -2.31 (2.30) | -1.82 (1.11) |
| Desarrollo Humano | -1.17* (0.54) | -1.09 (0.79) | -1.15+ (0.61) | -1.35+ (0.71) | -1.07* (0.53) |
| Apoyo Presidente | 4.23+ (2.18) | 3.35 (2.53) | 4.53* (1.78) | 5.46** (1.99) | 4.53* (2.14) |
| Candidato Nacional | 11.9** (4.00) | 10.6* (4.52) | 11.9** (3.77) | 10.7** (3.23) | 11.6** (3.92) |
| VD Retrasada | | | | 0.198 (0.162) | |
| Constante | 134** (44.0) | 125* (60.7) | 132** (50.8) | 139* (59.1) | 125** (43.3) |
| Observaciones | 135 | 135 | 135 | 113 | 135 |
| Número de paneles | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |

Modelos de efectos aleatorios. Errores estándar entre paréntesis.

+ significativo al 10%; * signific. al 5%; ** signific. al 1%.

Se trata entonces de un hallazgo de gran robustez estadística. Resta analizar cuál es su magnitud sustantiva. ¿Cuán fuertemente reacciona el voto oficialista a un cambio en el monto de transferencias

federales? Para contestar esta pregunta utilizo el modelo de efectos aleatorios. Nótese que en él el coeficiente de Transferencias/PBG no es ni de los más altos ni de los más bajos, ubicándose entre el 34,7 del modelo de efectos fijos y el 13,2 del modelo PCSE con una variable dependiente retrasada. En base a este coeficiente de 21,2, la Tabla 5 presenta una simulación del efecto de esta variable manteniendo constantes las demás en su media (para las intervalares) o moda (para las nominales).

Tabla 5. Simulación del Efecto de las Transferencias Federales sobre el Voto Oficialista

| Valor de Transferencias /PBG | Distritos típicos | Valor predicho del Voto Oficial. | Diferencia sobre valor mínimo |
|------------------------------|--|----------------------------------|-------------------------------|
| 0,006 (percentil 1) | CABA | 43,7% | - |
| 0,1 (percentil 10) | Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza | 45,7% | 2,0% |
| 0,15 (percentil 25) | Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego | 46,8% | 3,1% |
| 0,25 (percentil 50) | Misiones, Salta, Santa Cruz, San Luis, Tucumán | 48,9% | 5,2% |
| 0,35 (percentil 75) | Chaco, San Juan, Corrientes | 51,0% | 7,3% |
| 0,51 (percentil 90) | Catamarca, Sgo. del Estero | 54,4% | 10,7% |
| 0,63 (percentil 95) | Formosa, La Rioja | 57,0% | 13,3% |

Si tomamos a la CABA (el único distrito que prácticamente no recibe transferencias) como base de la comparación, el efecto causal

de las transferencias puede ser superior al 10%: provincias como Catamarca, Santiago del Estero, Formosa y La Rioja obtienen un voto predicho para el oficialismo de aproximadamente un 55% contra el 44% de la CABA. Si la comparación se hace, quizás más razonablemente, contra las provincias (en sentido estricto, la CABA no lo es) que menos transferencias reciben como porcentaje de su PBG, entonces el efecto es un 2% más pequeño pero aún muy importante.

Si en vez del modelo aditivo que usa *Transferencias/PBG* recurrimos al modelo interactivo basado en el indicador *Transferencias per cápita*, la magnitud del efecto causal de interés se complejiza: los resultados indican que tal efecto es una función del nivel de desarrollo humano. Tomando un distrito típico de bajo nivel de desarrollo (IDH=72), uno de desarrollo promedio (IDH=78), y uno de desarrollo alto (IDH=84) encontramos que el coeficiente de Transferencias per cápita es de 12,7% en el primer caso, de 5,6% en el segundo y de -1,6% (no significativo) en el tercero. En otras palabras, un aumento en las transferencias de 1000 pesos por año y por habitante puede desde tener un efecto electoral indistinguible de cero (en distritos de alto desarrollo) a un efecto muy importante: para un distrito de desarrollo promedio un aumento de una desviación estándar en esta variable (833 pesos según indica la Tabla 1) está asociado con un incremento del apoyo electoral al partido gobernante de 4,7%. En el caso de un distrito de bajo desarrollo, el efecto sobre el voto por el oficialismo provincial sería bastante mayor, del 10,6%.

Es decir que una sola variable de nuestro modelo estadístico explica una proporción elevada de la diferencia entre el voto que consigue el oficialismo en una provincia y en otra. En particular, buena parte de la diferencia entre distritos como Buenos Aires, Córdoba o Mendoza, donde los gobernantes ganan con modestas pluralidades de votos (o incluso pierden elecciones) y otros distritos como Formosa, La Rioja o Santiago del Estero, donde los oficialismos ganan típicamente con mayorías sospechosamente amplias, puede ser explicada por la magnitud relativa de las transferencias federales.

Si a esto le sumamos el efecto de las regalías (mayor en magnitud en el modelo 5, pero de menor prevalencia, dado que la mayoría de las provincias reciben recursos fiscales escasos o nulos en este concepto), se concluye que la fiscalidad de las provincias, y en particular los recursos económicos rentísticos –que provienen de una fuente externa y no del cobro de impuestos a la población– explican una proporción importante de la variable dependiente bajo estudio y, en consecuencia, operan como un determinante central de las diferencias en la magnitud de la ventaja del oficialismo entre las provincias.

4. CONCLUSIÓN

Las instituciones del federalismo fiscal argentino distribuyen recursos entre las provincias de forma muy desigual. Más allá de los efectos nocivos que sobre la eficiencia y la equidad puedan tener estas asimetrías, la evidencia presentada más arriba indica que además tienen un claro efecto electoral: los oficialismos de las provincias beneficiadas por la distribución secundaria de los recursos del federalismo fiscal gozan de una considerable ventaja que, en los casos más extremos, los pone básicamente a salvo del riesgo de derrota electoral.

Esto significa que, como consecuencia de nuestro esquema de coparticipación federal de impuestos y regímenes asociados, en algunas provincias la “cancha está mucho más inclinada” que en otras. Es probable que este resultado no haya sido buscado ni previsto por quienes diseñaron el actual esquema de reparto interprovincial de recursos recaudados por la nación. En los hechos, sin embargo, todo indica que entre las consecuencias más indeseables del actual federalismo fiscal argentino se encuentra la creación de bastiones electorales subnacionales en los que la competencia democrática por el poder es prácticamente imposible: quien controla el gobierno controla muy abundantes “rentas” que financian una ventaja electoral

oficialista injusta y, en última instancia, un régimen político subnacional que dista de ser auténticamente democrático.

Sería natural sorprenderse frente al contrastante panorama electoral de Formosa y, digamos, las prósperas y democráticas naciones del atlántico norte. El PJ ha ganado todas las (ocho) elecciones para gobernador en Formosa desde 1983, y las últimas cuatro con entre el 72% y el 76% de los votos. En claro contraste, el gobernante Partido Laborista Noruego alcanzó el poder en 2005 con el 32.7% de los votos y lo retuvo en 2009 con el 35,4%. Los Demócratas estadounidenses eligieron a Barack Obama en 2008 con el 52,9% de los votos y lograron mantener la presidencia en 2012 con el 51%. La poderosa Democracia Cristiana alemana, en el poder “apenas” desde 2005 con Angela Merkel, no ha logrado superar en estos años el 33% de los votos. Este paper contribuye a entender por qué el gobernador Insfrán y sus predecesores, a cargo de una de las provincias con peores indicadores sociales del país, vienen consiguiendo resultados electorales que los laboristas noruegos, los demócratas estadounidenses y los demócrata-cristianos alemanes no imaginan ni siquiera en sus más febriles sueños.

REFERENCIAS

- Ansolabehere, Stephen and James M. Snyder Jr. (2002). “The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000.” *Election Law Journal* 1 (3).
- Beck, Nathaniel, and Jonathan Katz. (1995). “What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data.” *American Political Science Review* 89 (3): 634-47.
- Bonvecchi, Alejandro, and Germán Lodola. (2011). “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors and the Politics of Coalition-Building in Argentina.” *Publius* 41 (2): 179-206.

- Calvo, Ernesto, and María Victoria Murillo. (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-57.
- CEPAL. (2007). "Dinámica Productiva Provincial." <http://www.eclac.org/argentina/noticias/paginas/4/10424/PartPcial.xls>.
- Cornelius, Wayne, Todd Eisenstadt, and Jane Hindley. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni and Barry Weingast. (2003). "Tragic Brilliance: Equilibrium Hegemony and Democratization in Mexico." Unpublished paper. <http://ssrn.com/abstract=1153510>.
- Erikson, Robert. (1971). "The Advantage of Incumbency in Congressional Elections". *Polity* 3 (3): 395-405.
- Gelman, Andrew and Gary King. (1990). "Estimating Incumbency Advantage without Bias". *American Journal of Political Science* 34 (4): 1142-1164.
- Gervasoni, Carlos. (2010a). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62 (2): 302-40.
- Gervasoni, Carlos. (2010b). "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America* 2 (2): 13-52.
- Gervasoni, Carlos. (2011). *A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Fiscal Federalism in Argentina*. Ph.D. Dissertation. Department of Political Science, University of Notre Dame.

- Gibson, Edward. (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics* 58 (1): 101-32.
- 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): 32-55.
- Hernández Valdez, Alfonso. (2000). "Las Causas Estructurales de la Democracia Local en México, 1989-1998". *Política y Gobierno* 7 (1): 101-44.
- Jones, Mark, Osvaldo Meloni y Mariano Tommasi. (2012). "Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems." *Economic and Politics* 24 (2).
- Karl, Terry. (1995). "The Hybrid Regimes of Central America." *Journal of Democracy* 6 (3): 72-86.
- Mayhew, David. (2008). "Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record". *Political Science Quarterly* 123 (2).
- Levitsky, Steven, and Lucan Way. (2002). "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13 (2): 51-65.
- Ottaway, Marina. (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for Peace.
- Peltzman, Sam. (1987). "Economic Conditions and Gubernatorial Elections." *American Economic Review* 77 (2): 293-297.
- Porto, Alberto y Natalia Porto. (2000). "Influencia de las Condiciones Económicas y Fiscales sobre los Resultados Electorales Provinciales y Municipales." *Anales de las 33 Jornadas de Finanzas Públicas*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Porto, Alberto, and Pablo Sanguinetti. (2001). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina." *Economics and Politics* 13 (3): 237-56.

- Powell, G. Bingham, and Guy Whitten. (1993). "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context." *American Journal of Political Science*, 37 (2).
- Remmer, Karen, and François Gélinau. (2003). "Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983–1999." *Comparative Political Studies* 36 (7): 801-21.
- Schedler, Andreas. (2006). "The Logic of Electoral Authoritarianism." In *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, ed. Andreas Schedler. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Schiumerini, Luis. (2013). "Incumbency Advantage in Argentina Gubernatorial Elections." Working paper. Yale University.
- Schiumerini, Luis y María Page. (2012). "El Efecto 'Cancha Inclinada': Ventajas del Oficialismo en la Política de las Provincias Argentinas." Documento de Políticas Públicas 115. CIPPEC. Buenos Aires.
- Zakaria, Fareed. (1997). "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76 (6): 22-41
- Zorn, Christopher. (2001). "Generalized Estimating Equation Models for Correlated Data: A Review with Applications." *American Journal of Political Science* 45 (2): 470-90.

SEGUNDA PARTE
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

COPARTICIPACIÓN CASI SIN CONVERGENCIA, 1950-2010

Mauricio Grotz y Juan J. Llach

PRIMERA PARTE: EL DIAGNÓSTICO

1. INTRODUCCIÓN

¿Cuál es la relación entre federalismo fiscal y crecimiento económico a nivel subnacional? Si bien existe cierto consenso respecto a la adopción de un sistema de descentralización fiscal sustentado tanto en enfoques normativos¹ como positivos², las condiciones bajo las cuales se logran los beneficios económicos asociados al federalismo fiscal³ no están del todo claras. En las últimas dos décadas se han introducido cambios al enfoque tradicional y optimista, dando paso a una *nueva generación* en el desarrollo teórico y empírico (Weingast, 1995; Oates, 2005, 2008) que incorporan otras ideas y conceptos para explicar los nuevos fenómenos y funcionamientos de los sistemas federales. Así, la

¹ El fundamento más importante es el teorema de la descentralización de Oates (1972), que piensa al federalismo fiscal como la forma de alcanzar una mayor eficiencia y bienestar.

² Se supone que al quebrar el monopolio de los gobiernos centrales y permitir la competencia interjurisdiccional se limita el tamaño del gasto público (Brennan y Buchanan, 1977, 1978).

³ El concepto “descentralización” en general se asocia a un cambio en la autoridad sobre recursos y gastos, pasando del gobierno central a los gobiernos locales. Sin embargo, además del aspecto *fiscal* de la descentralización, vinculado a su vez con la autonomía y responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales (Porto A., 2004); también puede referirse al aspecto *político*, en cuanto a la capacidad de definir los candidatos para las elecciones a nivel local sin intervención de los actores nacionales (Rodden, 2006). En este trabajo sólo se hará foco en la dimensión fiscal de la descentralización, utilizando federalismo fiscal y descentralización fiscal como términos intercambiables.

descentralización se ha visto asociada a mayores niveles de corrupción, menor democracia, macroestatismo, inestabilidad macroeconómica y menor crecimiento económico nacional (Rodden y Wibbels, 2002; Rodden, 2006; Oates, 2008; Weingast, 2009; Gervasoni, 2010). La importancia de este tema radica en el hecho que el crecimiento económico en general se encuentra asociado a la reducción de la pobreza, la mejora en los estándares de vida y al desarrollo de mejores oportunidades (Easterly, 2001; Barro y Sala-i-Martin, 2004; Spence, 2011), por lo tanto, si el federalismo fiscal argentino tiene un efecto no deseado sobre el crecimiento económico local, en última instancia, esto se traduciría en un retraso en la salida de la pobreza y en el mantenimiento de las desigualdades regionales del país.

Analizando el caso argentino, el objetivo aquí es doble, por un lado testear tres líneas argumentales sobre los determinantes del crecimiento económico, y por el otro contrastar la hipótesis de convergencia. En cuanto al primero, en consonancia con los resultados expuestos por una vasta literatura (Temple, 2001; Levine y Renelt, 1993), lo que se supone es que las mejoras en educación, considerada como inversión en capital humano, se traducen en mayor crecimiento económico aunque, como en Gennaioli et al (2011), también es necesario recurrir a factores tales como las externalidades del capital humano o la empresariedad para entender cabalmente su rol. Además de este determinante clásico del crecimiento económico, se incorporan los argumentos de la segunda generación de la teoría sobre federalismo fiscal, específicamente, los que suponen que una menor autonomía fiscal⁴ de los gobiernos subnacionales implican menores incentivos para estimular el crecimiento económico local (Weingast, 2009) y aquellos que asocian a las transferencias intergubernamentales con incentivos fiscales que impactan negativamente sobre las

⁴ Se define autonomía fiscal como la capacidad de los gobiernos subnacionales para financiar sus presupuestos con recursos tributarios originados en la propia jurisdicción.

economías locales. Por cierto, Weingast (2009) sostiene que incrementar la autonomía fiscal de los gobiernos locales, incentiva la implementación de políticas de crecimiento económico local, porque los beneficios fiscales de dicho crecimiento se traducirán en mayores recursos que no serán desviados a otras jurisdicciones. En cuanto a las transferencias, si bien bajo el argumento de igualación fiscal⁵ se afirma que tienen el rol de permitir a las jurisdicciones fiscalmente más pobres competir en igualdad de condiciones contra aquellas que son fiscalmente más fuertes (Oates, 1999), se plantea que este tipo de transferencias perjudican los incentivos a estimular el crecimiento económico local, dado que hace a los Estados menos responsables por sus decisiones sobre el gasto (Bahl y Linn, 1992) y en consecuencia no tienen alicientes a ser eficientes. Esto sería un resultado contrario a la idea de que mayores magnitudes de transferencias funcionan como instrumento para incrementar los niveles de desarrollo a nivel subnacional. En definitiva, para esta literatura crítica de los argumentos de la primera generación del federalismo fiscal, aquellos gobiernos locales que son más autónomos y reciben menos transferencias, se esperaría presenten mayores tasas de crecimiento económico.

Por otra parte, también se analiza si las provincias argentinas “convergen”⁶ o no hacia un mismo nivel de desarrollo económico. La

⁵ El tipo de transferencias que están vinculadas a este fin son las no condicionadas, es decir, aquellas que representan fondos que el gobierno local puede destinar a cualquier fin (Oates, 1999; Porto A., 2004).

⁶ Al hablar de “convergencia” la literatura económica, plantea las definiciones de β -convergencia y σ -convergencia, diferenciando a su vez, entre β -convergencia absoluta y β -convergencia condicional (dependiendo si sólo se toma en cuenta el nivel de riqueza inicial o si se agregan otras variables adicionales como mecanismo de control). Las distinciones entre convergencia “beta” (β) y “sigma” (σ), están asociadas a los parámetros a estimar del modelo econométrico, donde β hace referencia a la velocidad a la que el producto per cápita de una economía pobre alcanza el de una rica, mientras que σ tiene que ver con la evolución de la dispersión del producto per cápita de las economías bajo estudio. Si bien la esencia de ambos conceptos es la misma, la pregunta que responde cada definición es distinta. El

literatura económica se encuentra dividida entre los enfoques clásicos basados en el modelo de Solow (1956) que predicen convergencia y otros desarrollos teóricos que, por el contrario, predicen divergencia. Las implicancias en términos de política económica son importantes. Mientras que las teorías que predicen convergencia dejan poco margen de acción a la política, aquellas que sostienen divergencia son las que justifican la intervención del Estado para eliminar las desigualdades. El contraste empírico de la hipótesis de convergencia, que propone una relación inversa entre la tasa de crecimiento económico y el nivel de riqueza inicial, se utiliza “como una manera sencilla de decir cuál de los dos paradigmas representa una mejor descripción de la realidad” (Sala-i-Martin, 1994), y donde la evidencia para la Argentina no es concluyente.

La evidencia empírica que se presenta en el presente capítulo no apoya la hipótesis de convergencia, aunque sí la relación virtuosa entre crecimiento y capital humano, mientras que brinda sustento parcial al argumento que propone un aumento de las autonomías fiscales subnacionales. Por su parte, las transferencias aparecen desvinculadas del desarrollo.

En las siguientes secciones se realizará en primer lugar, una revisión de los principales argumentos esgrimidos por la literatura y un resumen de la evidencia previa para Argentina. Posteriormente se analiza el período 1950-2010 y finalmente se resumen los principales resultados y sus implicancias.

primero está centrado en obtener conclusiones referentes a la velocidad a la que disminuye la brecha entre economías ricas y pobres, proponiendo una relación inversa entre la tasa de crecimiento del producto per cápita y su nivel inicial; el segundo intenta averiguar si las economías se mueven más cerca unas de otras a medida que el tiempo transcurre (Porto G., 1994).

2. FEDERALISMO FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

¿La descentralización fiscal es realmente un factor importante a tener en cuenta cuando se habla de crecimiento económico? Esta pregunta aún mantiene dividida a la literatura (Inman y Rubinfeld, 2009), con argumentos que proponen tanto efectos positivos como negativos, aunque con un tratamiento teórico escaso de esta relación y evidencia empírica igual de ambigua (Oates, 2002 citado por Feld, Zimmermann y Döring, 2004; Brueckner, 2006).

Los argumentos de la primera generación del federalismo fiscal, basados en el teorema de la descentralización de Oates (1972) y la metáfora de Tiebout (1956) de “votar con los pies”, se sustentan en el concepto de eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos producto de la capacidad de los individuos y empresas de elegir entre jurisdicciones en base a preferencias que se asumen heterogéneas localmente. Del análisis, se desprende que las jurisdicciones compiten entre sí para incentivar dicha elección. Bajo este enfoque, la competencia y la búsqueda de eficiencia tendrían efectos positivos para el desarrollo de la economía (Feld et al., 2004), estableciendo el vínculo entre federalismo fiscal y crecimiento económico. La proposición entonces, es que la descentralización incrementa la eficiencia, y con ella el crecimiento económico (Oates, 1993). Sin embargo, estas conclusiones se sostienen en supuestos de información perfecta y búsqueda del bienestar que han sido criticados por desarrollos teóricos posteriores del federalismo fiscal, la segunda generación, cuestionando las premisas y argumentando que los efectos pueden ser tanto positivos como negativos (Oates, 2008).

Modificando los supuestos del agente benevolente, los nuevos aportes teóricos se concentran en los incentivos que tienen los agentes públicos que buscan maximizar intereses propios bajo un contexto político institucional determinado (Weingast, 1995, 2009). Así, la competencia entre jurisdicciones genera incentivos, con efectos negativos o positivos para el crecimiento económico dependiendo de dicho contexto. Esto no significa que los enfoques se sustituyan, sino,

que se complementan (Oates, 2005; 2008). Teniendo en cuenta “el deber ser” propuesto por la primera generación, la segunda, analiza los incentivos para que no existan desvíos y así la descentralización funcione como mecanismo para evitar el macroestatismo, el control del gobierno central sobre los subnacionales, comportamientos rentistas, formación de coaliciones distributivas y evitar políticas intervencionistas, todo en vistas a “preservar los mercados” y su eficiencia (Weingast, 1995; McKinnon, 1997).

Sin embargo, la descentralización fiscal no genera eficiencia *per se*. De acuerdo con Weingast (1995; 2009) se necesita de ciertas condiciones para que la competencia entre jurisdicciones sea efectiva y se traduzca en eficiencia y crecimiento económico local. Además de jerarquías entre los distintos niveles de gobierno, se requiere que los estados subnacionales tengan autonomía⁷, con mecanismos políticos institucionalizados para evitar el control del gobierno central⁸; libre movilidad de productos y factores y restricciones presupuestarias fuertes. Sin embargo, se critica al autor de no dar consideraciones precisas de los efectos de la descentralización sobre el crecimiento local (Feld et al, 2004), además de que la relación no parece ser tan sencilla. La competencia puede traer efectos negativos y no siempre generar más eficiencia. Por cierto, Rodden y Rose-Ackerman (1997) argumentan que la descentralización puede derivar en grupos de interés locales estableciendo medidas proteccionistas para evitar la competencia con el resto de los gobiernos subnacionales, obstaculizando la libre movilidad de bienes y factores. Por otra parte, la competencia podría ser destructiva y generar disminuciones sucesivas de impuestos y/o aumentos de subsidios (*race to the bottom*) para atraer inversiones (Prud’homme, 1995). Además existen riesgos

⁷ Competencias para regular la economía local; proveer bienes y servicios públicos; capacidad para establecer impuestos y generar recursos fiscales propios.

⁸ Esta condición se establece para explicitar que deben existir mecanismos “*self-enforcing*” para evitar que el gobierno central destruya la descentralización avasallando a los subnacionales (Weingast, 1995; de Figueireido, Rui y Weingast, 2005).

de irresponsabilidad fiscal e inestabilidad macroeconómica asociados a la descentralización (Tanzi, 1995; Wibbels, 2000; Rodden y Wibbels, 2002; Rodden, 2006).

Dos aspectos institucionales que trata la literatura sobre el rol que juegan en los incentivos a la competencia y preservación de los mercados son la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y el diseño de las transferencias intergubernamentales. En cuanto a la primera, para algunos desarrollos teóricos, la mayor autonomía fiscal está asociada a mayor producto por trabajador y mayores tasas de crecimiento económico de largo plazo (Oates, 1993; Breukner, 2006). También se argumenta que si existe dependencia fiscal, no habría incentivo para impulsar el crecimiento económico local, dado el escaso impacto que tendría en las finanzas locales, además, un gobierno nacional no comprometido con la descentralización, puede tener formas de socavar la performance de los gobiernos subnacionales vía restricción de fondos discrecionales (Weingast, 2009). Por cierto, algunos estudios subnacionales, muestran que la autonomía fiscal se ha visto asociada a un mayor crecimiento económico local, por ejemplo en Suiza (Feld, Kirchgässner y Schaltegger, 2004) y China (Quiao, Martinez-Vazquez y Xu, 2008), mientras que trabajos para América Latina (Wiesner, 2003) y África (Thomson, 2006, citado por Weingast, 2009) destacan la debilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y un diseño del sistema de transferencias que no favorecen el desarrollo económico.

El análisis del rol de transferencias fiscales también resulta clave dado que no está claro que el crecimiento económico pueda lograrse a través de ellas. Olvidados por los argumentos de la primera generación, que asumen se cumplen los postulados normativos⁹, la segunda generación repara en los efectos perversos que pueden tener sobre los incentivos y el crecimiento económico nacional y

⁹ Se supone se distribuyen de forma tal que preservan la eficiencia.

subnacional¹⁰. Así, mientras que la capacidad para recaudar impuestos propios podría generar cultura de pago y ciudadanos incentivados a reclamar por resultados y rendición de cuentas, las transferencias podrían ocasionar dependencia económica y política del gobierno central, irresponsabilidad fiscal y un comportamiento *rent-seeker* (Oates, 2008). Al separar las decisiones de imposición y gasto, se induce a los políticos a ver los recursos del sector público como una “fuente común” de la cual buscan obtener la mayor porción posible para su jurisdicción, generando así “sobre pesca” de dichos fondos y una tendencia estructural al déficit (Wicksell, 1896, citado por Rodden, 2000). En definitiva, las transferencias podrían tener un efecto contrario al de la autonomía fiscal sobre el crecimiento económico local, tal como ocurre en el caso de Suiza analizado por Felds et al. (2004). El argumento propuesto por Weingast (2009) es que los incentivos son negativos si las transferencias no están vinculadas al crecimiento económico y por lo tanto es preciso evitar que estén diseñadas para subsidiar sustancialmente a las regiones pobres (McKinnon, 1997) o a cubrir déficits fiscales¹¹.

3. CONVERGENCIA: ARGUMENTOS CONTRAPUESTOS

Al hacer una revisión de la literatura referida a la hipótesis de convergencia, se observan argumentos contrapuestos. Por un lado, el enfoque denominado “clásico”, basado en el modelo de crecimiento

¹⁰ La literatura de la primera generación asigna a las transferencias la tarea de lograr la igualdad horizontal y limitar la competencia impositiva entre regiones para garantizar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos, corregir desbalances horizontales y reducir la carga impositiva. Sin embargo, la segunda generación se preocupa por los incentivos que generan y plantea un *trade-off* entre igualdad y crecimiento. Así, es necesario un diseño del sistema de transferencias donde la búsqueda por la igualdad no afecte el crecimiento.

¹¹ Si existen expectativas de *bail-outs* la situación sería aún peor (Rodden, 2006).

originalmente planteado por Solow (1956), predice convergencia¹², mientras que por el contrario, los modelos de crecimiento que surgieron a partir de los trabajos de Romer (1986) y Lucas (1988) predicen divergencia¹³. La clave para entender esta contraposición, radica en los supuestos de los modelos formales y sus implicancias.

Sin entrar en la exposición formal de los modelos de crecimiento neoclásicos, el supuesto de rendimientos decrecientes de los factores, implica que las diferencias entre los ingresos per cápita de las economías son transitorias, por lo tanto los efectos positivos de incrementos en el stock de capital físico y humano también lo son (Durlauf, 1996). En otras palabras, a mayores niveles de riqueza, la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía tiende a cero. La reacción crítica a estos resultados teóricos se fundamentaron en dos aspectos empíricos que cuestionaban seriamente la hipótesis de convergencia: las economías desarrolladas crecían a tasas positivas y las diferencias entre países eran persistentes. Asimismo, confiar al paso del tiempo la desaparición de las desigualdades se consideró una “mera confesión de ignorancia” e irrelevante desde el punto de vista de la política económica (Arrow, 1962).

En respuesta a esta falta de poder explicativo, los nuevos enfoques modificaron los supuestos¹⁴ y predicen divergencia¹⁵, con lo cual no

¹² El supuesto fundamental para llegar a esta conclusión es el de rendimientos decrecientes de los factores.

¹³ Denominadas nuevas teorías de crecimiento, o teoría de “crecimiento endógeno”. Ésta última denominación se debe a que en el modelo de Solow (1956) y Swan (1956), tanto la tasa de ahorro (e inversión) como la tasa de crecimiento de la población son variables exógenas. Los nuevos modelos en cambio, suponen que los agentes económicos toman decisiones basadas en la optimización de sus preferencias, de las cuales deducen las tasas de ahorro e inversión. Éstas a su vez, afectan la tasa de crecimiento de la economía y se ven afectadas por ella, y de ahí el aditamento “endógeno” (Sala-i-Martin, 1994).

¹⁴ Se eliminan los rendimientos decrecientes a escala y se introducen externalidades.

¹⁵ El modelo de Romer (1986), que tomando las ideas de “*learning by doing*” de Arrow (1962) y Sheshinski (1967), supone no rivalidad en el conocimiento

existiría ninguna relación entre la tasa de crecimiento de la economía y las condiciones económicas iniciales (nivel de riqueza) de las cuales se parte (Sala-i-Martin, 1994). Los autores que sostienen una u otra teoría han tratado de proveer evidencia empírica para dar sustento a sus enfoques, sin embargo los resultados no han podido zanjar la discusión.

Los defensores de la hipótesis de convergencia generaron su propia “contrarevolución”, diferenciando entre *absoluta* y *condicional*¹⁶ (Sala-i-Martin, 1990). Esta distinción aparece porque la predicción de convergencia del modelo de Solow también se basa en que la única diferencia entre las economías es su stock de capital inicial¹⁷. Parte de los cuestionamientos que surgieron a esta predicción se fundamentaron en que existen otros factores que no pueden asumirse que permanecen constantes en el contraste entre economías¹⁸ (a esto se le llama “falacia” de la *convergencia absoluta*) y por lo tanto, sólo si es posible controlar por estos otros factores, sería válida la afirmación de que las economías pobres crecen más rápido que las ricas (Barro y Sala-i-Martin, 1992; Mankiw, Romer y Weil, 1992). Bajo este argumento surge el concepto de convergencia *condicional*. Así, afirmar que la evidencia empírica no apoya el modelo de Solow parece injusto ya que las economías deberían ser similares excepto en el nivel de capital inicial. El problema está entonces en encontrar estas

tecnológico, introduce un parámetro tecnológico que crece a través del tiempo, eliminando los rendimientos decrecientes a escala. Por su parte el modelo de Uzawa (1965)-Lucas (1988), hace lo propio incorporando en la función de producción neoclásica la distinción entre capital físico y capital humano, mientras que Barro (1990) introduce factores de producción de producción pública, asumiendo bienes privados provistos por un Estado benevolente. Con estas modificaciones, todas las variantes arriban a las mismas conclusiones que los modelos más simples con tecnología lineal propuestos por Rebelo (1991), es decir, rendimientos constantes a escala y tasas de crecimiento constantes y positivas en el largo plazo.

¹⁶ Los conceptos de convergencia fueron especificados previamente, véase n. 6.

¹⁷ Específicamente, el stock de capital acumulado por trabajador.

¹⁸ Entre ellos, la tasa de ahorro, inversión, crecimiento demográfico, capital humano, tecnología, instituciones, funciones de producción.

economías similares o respetar el supuesto del modelo para hacer un testeo válido de sus implicancias.

Se derivaron trabajos empíricos siguiendo dos maneras de respetar este condicionamiento. En primer lugar, comparando regiones o estados/provincias que componen un mismo país, donde es más factible asumir que comparten cierta similitud en cuanto a preferencias y características de los individuos, funciones de producción de las empresas, instituciones, sistemas impositivos y legales. Este tipo de estudios surgieron a partir de los trabajos presentados por Barro y Sala-i-Martin (1990) para los estados norteamericanos, y la idea resulta clave para los análisis a nivel subnacional que serían entonces una manera “gruesa” de control. La segunda forma de condicionamiento tiene que ver con métodos econométricos que aparecen como contracara de los desarrollos teóricos que incluyen explícitamente en los modelos formales variables que se asume diferencian a las economías, por ejemplo, las extensiones del modelo de Solow que incluyen capital humano, gasto público y tecnología. Siguiendo a Barro (1991), una amplia literatura ha utilizado regresiones múltiples estimando la relación negativa entre la tasa de crecimiento de la economía y el nivel inicial de producto per cápita pero controlando por variables adicionales (Mankiw, *et. al*, 1992, Levine y Renelt, 1992, Barro y Sala-i-Martin, 2004) para así testear la noción de convergencia condicional.

El objetivo aquí es utilizar este aparato teórico otorgado por las teorías de crecimiento económico y combinarlo con los argumentos de la segunda generación sobre federalismo fiscal para analizar el caso argentino. Al ser un estudio subnacional no solo se estaría haciendo un control grueso, sino que se pretende utilizar como variables de control, además de las clásicas asociadas a los modelos de crecimiento, las relacionadas al federalismo fiscal mencionadas oportunamente: autonomía y transferencias. De esta forma se propone su incorporación a las ecuaciones para evaluar su función como determinantes del crecimiento económico local y si hay o no convergencia una vez que se controla por dichas variables.

El caso argentino resulta paradigmático. En primer lugar dio origen a los nuevos trabajos y enfoques sobre federalismo fiscal que surgieron en un intento por explicar las distintas crisis económicas como consecuencia de comportamientos irresponsables en los niveles de gobierno descentralizados (Oates, 2008). En segundo lugar, si bien, los trabajos empíricos coinciden en que no existe convergencia absoluta, respecto a la convergencia condicional, ya sea por suponer economías similares al hacer un análisis subnacional o por controlar con otras variables explícitamente en los modelos, entre ellas algunas vinculadas al federalismo, aparecen resultados *a favor* (Porto G., 1994, 1995; Willington, 1998; Utrera y Koroch, 1998; Figueras, Arrufat y Regis, 2003; Llach, L., 2004, Quinteros, 2009; Capello *et al.* 2011) y *en contra* (Elías, 1994; Marina, 1998; Garrido, *et al.* 2002; Cicowiez, 2003). Sin embargo, parece existir una “sensación” de falta de convergencia y la presencia de factores que tienden a perpetuar las diferencias entre jurisdicciones, cuyo reflejo es la alta heterogeneidad en el grado de desarrollo económico¹⁹ que presentan las provincias. El aspecto económico parece ser una materia pendiente en términos de igualdad a lo largo del territorio del país.

4. HIPÓTESIS DEL TRABAJO

Concretamente, se plantean tres hipótesis adicionales a la de convergencia. La primera, siguiendo los argumentos de la segunda generación de la teoría sobre federalismo fiscal, plantea que una menor autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales implica menores incentivos para estimular el crecimiento económico local debido al impacto reducido en sus recursos. La segunda, se

¹⁹ Esto si se mide a través de sus PGBs per cápita. Si se toman en cuenta indicadores sociales la dispersión en algunos casos menor, como por ejemplo en los índices de analfabetismo, mortalidad infantil, tasa neta de escolarización secundaria, hacinamiento, tipo de vivienda y condiciones sanitarias (Porto G., 1994; Cicowiez, 2003).

fundamenta en la importancia de las transferencias intergubernamentales. En particular interesa la controversia sobre aspectos de eficiencia y equidad que generan las transferencias no condicionadas²⁰ y su vínculo con el objetivo de lograr la igualdad fiscal²¹. Finalmente, la última hipótesis se deriva de uno de los refinamientos más importantes introducidos al modelo de crecimiento de Solow: la incorporación del capital humano como factor de producción. Definido como la mejora en la calificación y calidad del factor trabajo, permitiría un aumento de su productividad favoreciendo el crecimiento económico (Sala-i-Martin, 2000). En general se lo asocia principalmente con los niveles de educación, y de allí el propósito de analizar si la educación es importante como factor de desarrollo.

En resumen, las principales hipótesis a testear son las siguientes:

- H1: Existe una relación inversa entre el nivel de riqueza inicial de las economías locales y su tasa de crecimiento económico (hipótesis de convergencia).
- H2: Mayor autonomía fiscal de las provincias genera mayor crecimiento económico local.
- H3: A medida que los gobiernos subnacionales reciben mayores montos por transferencias no condicionadas se desincentiva el crecimiento económico local.

²⁰ Montos que se transfieren a los gobiernos subnacionales que pueden utilizarse para cualquier fin.

²¹ Cabe mencionar que si bien establecidas originalmente en la Constitución Nacional para compensar desequilibrios horizontales, es decir, que su propósito ha sido el de igualación fiscal, la reforma de 1994, en el art. 75 inc. 2 especifica que en relación a la distribución de los recursos, deberá, además de ser equitativa y solidaria, dar “prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Ahora bien, que este haya sido el objetivo, no quiere decir que se haya logrado en la práctica, por el contrario, las posiciones relativas de las provincias en cuanto a su capacidad tributaria han variado levemente (Porto A, 2004).

- H4: A mayor capital humano mayor crecimiento económico local.

En lo que respecta a la medición de las variables que se desprenden de las hipótesis, para la riqueza inicial y el crecimiento económico, se utilizan los datos de Producto Geográfico Bruto (PGB) de las provincias y su tasa de variación respectivamente. Por su parte, como indicador de la autonomía fiscal, considerada como la capacidad de los gobiernos subnacionales para financiar sus presupuestos con recursos tributarios originados en la propia jurisdicción, se calcula el cociente entre los recursos tributarios propios de origen provincial de cada gobierno subnacional y sus gastos totales²². A los fines de analizar los efectos del sistema de transferencias fiscales argentino sobre el crecimiento económico, se utiliza el monto de transferencias no condicionadas per cápita²³ que reciben las provincias consecuencia del régimen de coparticipación y sus modificaciones. Por último, la variable capital humano, asociada principalmente con los niveles de educación²⁴, se mide a través del promedio entre dos indicadores clásicos utilizados por la literatura (Barro y Sala-i-Martin, 2004) la tasa de alfabetismo y el porcentaje de la población con secundario completo²⁵.

²² Este indicador se relaciona con el concepto de correspondencia fiscal, ya que indica el porcentaje del gasto local que es pagado con impuestos decididos por la autoridad local que, por lo tanto, asume el costo político de recaudar (Porto A., 2004)

²³ Medidas a valores constantes de 1993.

²⁴ También puede asociarse a los indicadores de salud.

²⁵ Para la construcción del indicador se utiliza el complemento de la tasa de analfabetismo y se estandarizan las variables, previamente al cálculo del promedio.

5. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

En esta sección se toman datos correspondientes a las 24 jurisdicciones argentinas para el período 1950-2010. El objetivo es verificar la relación negativa entre el crecimiento económico provincial medido a través de la tasa de crecimiento del PGB per cápita²⁶ y el PGB per cápita inicial, lo que significaría un proceso de acercamiento entre las economías, o convergencia en el sentido beta (β -convergencia). Sin embargo, si bien es necesario para que las economías se acerquen que las pobres crezcan más rápido que las ricas, este crecimiento podría ser tal que finalmente las superen, con lo cual en vez de reducirse las disparidades a través del tiempo (o convergencia en sentido sigma) pueden permanecer constantes o incluso aumentar. Es decir, β -convergencia es condición necesaria para la existencia de σ -convergencia, pero no suficiente, mientras que, de existir esta última, implica que también habrá β -convergencia (Sala-i-Martin, 1996). En este sentido, primero se intenta detectar la presencia o no de σ -convergencia mediante algunos indicadores propuestos por la literatura que describen la evolución de la dispersión entre los PGB provinciales y posteriormente se presentan los resultados de las estimaciones *cross-section* para testear las hipótesis expuestas previamente.

Disparidades a través del tiempo. Convergencia sigma

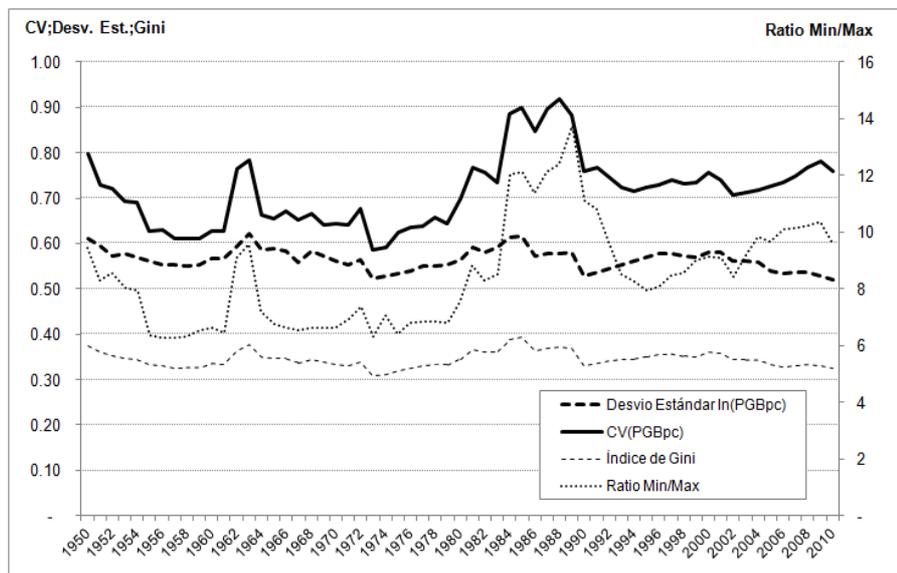
Los indicadores calculados arrojan resultados en contra de la hipótesis de que las desigualdades económicas entre las jurisdicciones

²⁶ Medido a precios constantes de 1993. Un factor común que puede observarse en los trabajos empíricos para el caso argentino es el referido a las limitaciones de estos datos. En particular advierten sobre falta de disponibilidad, errores de medición, falta de homogeneidad de las fuentes y métodos, en algunos casos también se hace referencia al cuestionamiento del su uso como medida del “bienestar”. A pesar de ello, es el que tradicionalmente se utiliza ya que sería el indicador que mejor captura las verdaderas potencialidades económicas de una región en relación a cualquier otro (Shankar y Shah, 2003).

tienden a desaparecer con el transcurso del tiempo. Del análisis de las figuras 1 y 2 se desprende que hay sub-períodos donde la dispersión muestra una tendencia descendente, mientras que en otros, por el contrario, una ascendente²⁷. Específicamente en la Figura 2, los indicadores ponderados, utilizados por la literatura a los fines de la comparación entre países, muestran un claro cambio de trayectoria a partir de los años '90. En el caso de los indicadores ponderados, los desvíos de los PGBs respecto de la media nacional pesan más en las provincias que tienen mayor participación relativa en la población. Esta medida resulta más útil para la comparación internacional debido a que corrige el problema de dependencia de las medidas sin ponderar de la definición de las unidades subnacionales, la cual varía considerablemente entre países y las hace sensibles a la cantidad de jurisdicciones (Williamson, 1965).

²⁷ El comportamiento de las series es similar al presentado por Russo y Delgado (2000) utilizando los mismos indicadores para el período 1970-1995.

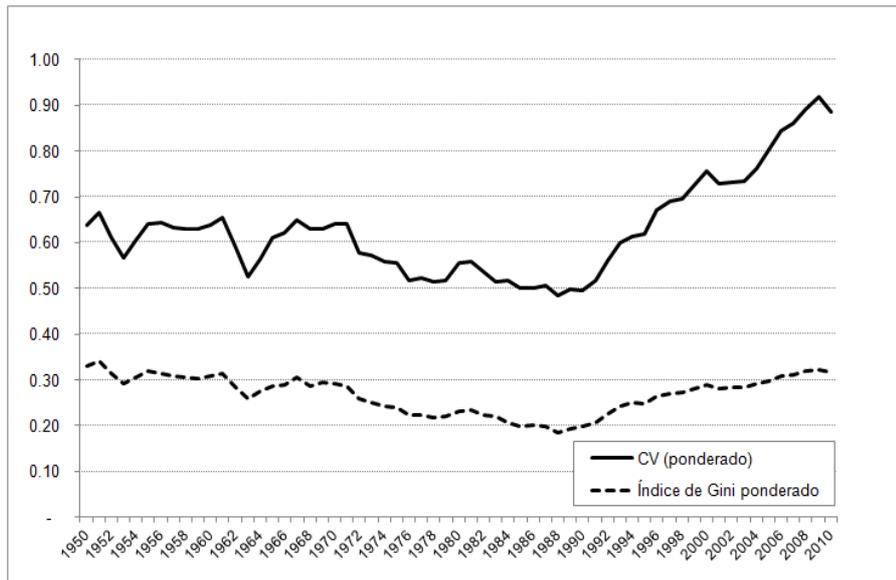
Figura 1. σ -convergencia. Desvío estándar del logaritmo del PGB per cápita, coeficiente de variación, índice Gini no ponderado y ratio mínimo/máximo. Argentina, 1950-2010



Nota: a) en la literatura sobre convergencia una de las formas más usadas de medir sigma convergencia, es la propuesta por Sala-i-Martin utilizando el desvío estándar del logaritmo del PGB per cápita; b) *Coefficiente de variación simple*: calcula el grado de dispersión del PGB per cápita en torno a la media.; c) *Coefficiente de Gini simple*: medida de desigualdad ampliamente utilizada. Se utiliza la fórmula propuesta por Kakwani (1980); d) *Ratio máximo/mínimo*: relación entre la jurisdicción con mayor nivel de PGB per-cápita y la de nivel más bajo. Un ratio cercano a 1 indicaría una distribución del ingreso más igualitaria.

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. σ -convergencia. Coeficiente de Variación e índice Gini ponderados. Argentina, 1950-2010



Nota: a) *Coefficiente de variación y Gini ponderado*: Se corrige el problema de comparación entre países incorporando en las fórmulas de cálculo la participación de cada jurisdicción en el total de la población. El coeficiente de variación ponderado es equivalente al coeficiente propuesto por Williamson (1965).

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo el criterio de Shankar y Shah (2003), Argentina quedaría clasificada como un país con “alto grado de desigualdad regional” ya que su coeficiente de variación ponderado es superior a 0,60 (el promedio es 0,63) durante casi todo el período. Por cierto, teniendo en cuenta que el rango de variación del indicador va de 0,48 a 0,92, los 25 de los 60 años en que el coeficiente se ubicó por debajo del valor promedio de igual forma se corresponderían con un nivel “sustancial” de desigualdad interregional en la clasificación antes

mencionada²⁸. En definitiva, si bien existen signos de disminución en las disparidades hasta los inicios de la década del '70, a partir de allí, los indicadores muestran persistencia o aumento de las desigualdades entre las economías provinciales²⁹.

Convergencia absoluta

En la siguiente tabla se resumen los resultados del testeado de la hipótesis de convergencia absoluta. Lo que se intenta probar es que la relación entre el crecimiento del PGB per cápita y el PGB per cápita

²⁸ Por ejemplo, para la década del '90, Argentina superaría a países federales como Brasil (0,45), Canadá (0,14), México (0,56), Estados Unidos (0,14), Rusia (0,56), India (0,4) y Paquistán (0,25), para ubicarse en niveles de disparidades regionales sólo comparable con los registrados para esos años en países unitarios como Filipinas (0,57) o Indonesia (0,65), siendo superada por China, Tailandia y Vietnam que registran coeficientes de variación ponderados superiores 0,8 (Shankar y Shah, 2003).

²⁹ Un problema contable que surge al utilizar los datos de PGB está relacionado con la residencia. Así, la producción de una zona geográfica puede ser generada por agentes económicos que residen en un lugar distinto. En el caso particular de CABA y Buenos Aires este no sería un tema menor en vista de la magnitud de personas que se trasladan a la Capital Federal desde las zonas del conurbano bonaerense. En ambas jurisdicciones se practican ajustes por este tema basados en la metodología propuesta por el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas, siguiendo el principio de residencia de la unidad productiva (y no la de los factores productivos), de tal manera que el Ingreso Interno Bruto a nivel de cada jurisdicción, quede definido como el PGB más los ingresos obtenidos fuera de la provincia por los factores residentes en ella, menos los pagos en la provincia a factores no residentes. Una alternativa es utilizar datos de ingreso disponible de los residentes de una jurisdicción, sin embargo estos también pueden provenir de la producción generada en otras regiones. Si bien es difícil de determinar con cuál de las dos mediciones se comete el menor error, Mélitz y Zumer (2002) sostienen que ambas formas de contabilidad son correctas, aunque existirán diferencias de magnitud. A los fines de contrastar los resultados de la dispersión temporal del PGB, se efectuaron los mismos cálculos con los datos del ingreso medio individual provenientes de la EPH para el período 1992-2010. Si bien las dispersiones resultaron menores, hay que tener en cuenta que la última fuente representa sólo ciudades, la tendencia fue similar.

inicial (cuando se lo hace depender exclusivamente de esta variable) sea negativa, indicando un proceso de acercamiento entre las economías (Barro, 1991; Barro y Sala-i-Martin, 1990, 1995).

Tabla 1. Estimaciones de la velocidad de β -convergencia según períodos de tiempo. Regresiones de corte transversal

| Período | β -abs | p-valor | R ² |
|------------------|-----------------|---------|----------------|
| Según año inicio | | | |
| 1950-2010 | -0,0083* | 0,045 | 0,30 |
| 1960-2010 | -0,0080 | 0,130 | 0,22 |
| 1970-2010 | -0,0100 | 0,139 | 0,21 |
| 1980-2010 | -0,0210 | 0,234 | 0,14 |
| 1990-2010 | -0,0113 | 0,297 | 0,11 |
| Según década | | | |
| 1950-1960 | -0,0120 | 0,132 | 0,14 |
| 1960-1970 | -0,0053 | 0,435 | 0,03 |
| 1970-1980 | -0,0033 | 0,569 | 0,01 |
| 1980-1990 | -0,0210 | 0,234 | 0,14 |
| 1990-2000 | 0,0042 | 0,714 | 0,01 |
| 2000-2010 | -0,0218 | 0,098 | 0,20 |

Leyenda: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Nota: estimaciones robustas para los errores estándar de los coeficientes. Ecuación estimada por mínimos cuadrados no lineales³⁰: $(1/T) \cdot \ln(y_{it}/y_{i0}) = \alpha - (1 - e^{\beta \cdot T}) \cdot \ln(y_{i0}) \cdot (1/T)$. El coeficiente estimado β de este modelo indica la velocidad de convergencia, donde: T es la cantidad de años entre el año de inicio y el año final del período; y_{it} es el PGB per cápita para la provincia i en el período final y, por último, y_{i0} es el PGB per cápita para la provincia i en el período inicial. Si el coeficiente β es negativo y estadísticamente significativo, existe una relación negativa entre el PGB per cápita inicial y su tasa de crecimiento, confirmando la hipótesis de convergencia.

³⁰ Barro y Sala-i-Martin (2004) fundamentan esta ecuación para su estimación mediante mínimos cuadrados no lineales en tres razones: 1) el parámetro β representa directamente la velocidad de convergencia de la economía; 2) el

Acorde con los resultados de la literatura previa, se rechaza la hipótesis de convergencia absoluta. Inclusive si se tiene en cuenta que el coeficiente para el período 1950-2010 resultó estadísticamente significativo ($p\text{-valor} < 0,05$), su valor implica una velocidad de convergencia de apenas el 0,83% anual, por lo tanto la brecha entre una provincia rica y una pobre se reduciría a la mitad cada 80 años aproximadamente³¹, con lo cual el efecto no resulta sustantivo.

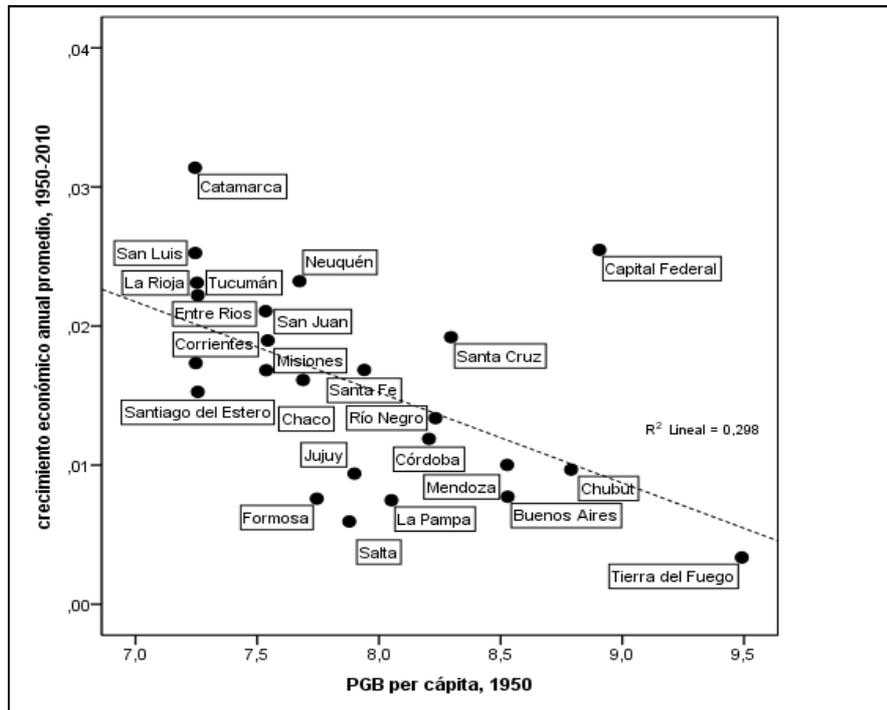
A su vez, la estimación es sensible al año de inicio y finalización del período³², mientras que las jurisdicciones de Capital Federal y Tierra del Fuego se presentan como observaciones influyentes. Tierra del Fuego refuerza la pendiente negativa de la relación entre el nivel inicial del PGB y la tasa de crecimiento que se observa en la Figura 3, y la inclusión de Capital Federal debilita la tendencia a la convergencia. Esto recuerda la crítica a los modelos de tipo *cross-section* que, al reparar solo en el comportamiento promedio, pueden esconder patrones de divergencia (Quah, 1993).

coeficiente del logaritmo del nivel de renta $b = [(1 - e^{\beta \cdot T}) / T]$ es una función decreciente de la duración del período de estimación, con lo cual si se estima con una función lineal podría ser menor o mayor por el simple hecho de variar la cantidad de años que se estudian. Es por ello que al estimar directamente β , se resuelve el problema porque es independiente T; 3) La ecuación es la que efectivamente predice el modelo neoclásico.

³¹ Se utiliza la siguiente fórmula $e^{\beta \cdot t} = 0.5$, donde beta es la velocidad de convergencia y por lo tanto $t = \ln(0.5) / \beta$. El valor resulta similar a los trabajos de Wellington (1998) y Llach, L. (2004).

³² No reportados. El coeficiente estimado pierde significatividad a medida que el fin del período se acerca al año 2000.

Figura 3. Convergencia del Producto Geográfico Bruto per cápita entre provincias. Producto Geográfico Bruto 1950 y crecimiento entre 1950 y 2010 (logaritmo natural). Argentina, 1950-2010



Fuente: Elaboración propia.

Convergencia condicional

Como se observó en la sección anterior, no hay evidencia a favor de la hipótesis de convergencia absoluta, sin embargo esto no resulta concluyente para poder afirmar la falta de convergencia. Si bien al ser este un estudio subnacional se estaría haciendo un control grueso, se incorporan explícitamente variables de control adicionales. Lo que se busca con este procedimiento es, en primer lugar, responder si hay o no convergencia una vez que se controla por sus efectos, y en segundo

lugar, si actúan o no como determinantes del crecimiento económico de las provincias. El interés central radica en las variables asociadas al federalismo fiscal (autonomía fiscal de las provincias y transferencias) y el capital humano. Sin embargo, también se agregan otras, específicamente, el crecimiento de la población³³ y la dotación de recursos naturales. Ésta última busca salvar las falencias de los modelos clásicos de crecimiento que omiten los posibles cambios sobre la frontera de posibilidades de producción inducidos por fenómenos tales como descubrimientos de yacimientos petrolíferos o cambios de precios relativos que expanden la frontera agropecuaria³⁴. Asimismo, se controla por las transferencias per cápita que los gobiernos provinciales reciben por regalías de petróleo, gas y minería³⁵, para distinguir su efecto del que generan las transferencias por coparticipación federal³⁶. Finalmente, para contrastar con los resultados que arrojaría un modelo alternativo basado en las premisas originales de Solow y Swan y su extensión con capital humano, se consideran la tasa de ahorro y la suma de la tasa de crecimiento de la población y depreciación del capital como las variables que

³³ Se espera una relación negativa con la variable dependiente, ya que si la tasa de crecimiento de la población es positiva, el producto de la economía debe crecer a una tasa mayor para que el producto per cápita aumente y las condiciones de vida mejoren (Sachs y Larraín, 2002). Además, se intenta tener en cuenta que la tasa de crecimiento poblacional no necesariamente debe ser constante como suponen los modelos de crecimiento originales, que también la igualan a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo.

³⁴ Se incorporan a las ecuaciones como variables binarias por cuestiones de simplicidad y falta de datos, aunque se reconoce el problema de error de medición que esto conlleva.

³⁵ Si bien, como sostienen los argumentos de la “maldición de los recursos” (Sachs y Warner, 1995) o la “enfermedad holandesa” (Corden, 1984), se espera actúen en detrimento del crecimiento económico, podría impulsarlo a través de mayor gasto público y riqueza privada.

³⁶ A pesar que ambos tipos de transferencias son no condicionadas, las regalías no están fundamentadas en principios de igualdad fiscal.

determinan los parámetros estructurales de la economía³⁷ (Barro y Sala-i-Martin, 2004).

Se analizan los mismos períodos que en el caso de convergencia absoluta, aunque, en virtud de la disponibilidad de datos, no para todos es posible incorporar las variables en cuestión. En la Tabla 2 se presenta un resumen de los resultados de las regresiones (ver Anexo II), de los cuales se desprenden dos conclusiones sustantivas: 1) la evidencia a favor de la hipótesis de convergencia es muy débil; 2) como determinante del crecimiento económico, el capital humano es la variable más robusta. Esto último es acorde con los hallazgos de la literatura (Levine y Renelt, 1992), ya que es considerado más que causa del crecimiento, crecimiento en sí mismo (North y Thomas, 1973), lo cual podría considerarse un descubrimiento que no tiene elementos de sorpresa (Temple, 2001). Los coeficientes positivos de la variable capital humano indican que, permaneciendo constantes el resto de las variables, las provincias que más han invertido en educación han tendido a crecer más. Los resultados que se apartan de lo esperado se observan en el análisis por décadas, donde la relación no resultó estadísticamente significativa para los años '50, '60 y tampoco para el último período 2000-2010.

Lo que sí podría ser sorprendente para parte de la literatura es la poca evidencia a favor de la convergencia económica entre provincias. Casi en todos los períodos, tanto considerando un análisis de largo plazo como por décadas, el coeficiente que acompaña el PGB inicial de las provincias no resultó estadísticamente significativo, e incluso allí donde el coeficiente sí mostró significancia estadística, específicamente cuando el año de inicio es 1980, la misma es débil y sensible a las especificaciones del modelo y por lo tanto los resultados no son robustos. En definitiva, incrementos en el producto per cápita inicial de las provincias, *ceteris paribus*, no estarían sistemáticamente

³⁷ El supuesto fuerte detrás de este modelo es que la tasa de ahorro de la economía está determinada de forma exógena, lo cual es cuestionable (Barro y Sala-i-Martin, 1994).

relacionados con el crecimiento económico local. La implicancia de esta afirmación es que, aún controlando por las variables incluidas en los modelos, la Argentina no habría experimentado un proceso de convergencia entre sus jurisdicciones y por lo tanto, las provincias ricas habrían crecido al menos tan rápidamente como las pobres.

En relación a las variables vinculadas al federalismo fiscal, hay evidencia débil a favor del argumento expuesto por Weingast (2009) que vincula la mayor autonomía fiscal de los estados sub-nacionales a un mayor crecimiento económico. Los datos sugieren que tal relación podría observarse en el largo plazo, aunque las estimaciones, si bien presentan el signo esperado, no son robustas a cambios en las especificaciones de los modelos estadísticos, tal como ocurre para los períodos 1970-2010 y 1990-2010.

En lo que respecta a las transferencias derivadas del régimen de coparticipación federal, los datos no muestran evidencia a favor de que estimulen el crecimiento económico local, sino que básicamente aparecen disociadas del desempeño de las economías provinciales³⁸. Tanto en los análisis de más largo plazo como tomando los períodos por décadas, las transferencias intergubernamentales (medidas en

³⁸ Un problema podría ser la correlación negativa entre transferencias y autonomía, dado que las provincias más autónomas estarían recibiendo menos transferencias per cápita. Si bien las correlaciones para los años 1970, 1980 y 1990 son altas (-0,54; -0,77 y -0,69 respectivamente), la inclusión separada de las variables en los modelos (no reportados) no altera los resultados expuestos. También podría ocurrir que las transferencias actuaran financiando la formación de capital humano a través de gasto en educación, sin embargo, esto depende de las decisiones de cada provincia. Las correlaciones entre transferencias per cápita y los indicadores de capital humano no resultaron significativas, mientras que tomadas en pesos, los signos son contrarios a los que indicaría este último argumento, dado que mayores montos por transferencias estarían asociados a menores niveles de capital humano. Finalmente, las transferencias, a través del gasto en personal estatal, también podrían estar afectando el PGB que incluye esta variable en el cálculo para el sector público. Si bien resultaría de interés utilizar este indicador excluido el sector público provincial, no se disponen de los datos para efectuar dicha desagregación.

términos per cápita) no afectan las tasas de crecimiento de las economías provinciales.

Por su parte, el hecho de ser una provincia productora de petróleo no influye sobre los patrones de crecimiento económico, y lo mismo ocurre con las transferencias por regalías. Sin embargo, las provincias clasificadas como de explotación agrícola, muestran signos negativos en las variables *dummies*, lo cual indicaría que en promedio habrían crecido menos. Finalmente, la tasa de crecimiento de la población presenta estimaciones de los coeficientes que no son robustas, mientras que la falta de significancia simultánea de las variables propuestas por Solow y Swan (tasa de ahorro y tasa de crecimiento de la población más depreciación) y en algunos casos con signos distintos a los esperados por el modelo, indica que no permitirían capturar los parámetros estructurales de las economías regionales.

Tabla 2. Resumen regresiones de corte transversal. (Los resultados se presentan en mayor detalle en Anexo II)

| Período/ Variable | PGB | Aut. | Transf | Cap. | Petró | Agro | Regalí | n | s | n+ δ |
|----------------------|------------------|------------------|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|------|-------------|
| | pc inicial | Fiscal | | Hum. | leo | as | | | | |
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f) | (g) | (h) | (i) | (j) |
| 1950-2010 | n.s. | /// | /// | (+) | n.s. | (-) | /// | n.s. | /// | /// |
| 1960-2010 | n.s. | /// | /// | (+) | n.s. | (-) [†] | /// | n.s. | /// | /// |
| 1970-2010 | n.s. | (+) [†] | n.s. | (+) | n.s. | (-) [†] | /// | n.s. | n.s. | n.s. |
| 1980-2010 | (-) [†] | n.s. | n.s. | (+) | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. |
| 1990-2010 | n.s. | (+) [†] | n.s. | (+) [†] | n.s. | (-) [†] | n.s. | (-) [†] . | n.s. | (-) |
| 1950-1960 | n.s. | /// | /// | n.s. | n.s. | n.s. | /// | (-) | /// | /// |
| 1960-1970 | n.s. | /// | /// | n.s. | n.s. | n.s. | /// | n.s. | /// | /// |
| 1970-1980 | n.s. | n.s. | n.s. | (+) [†] | n.s. | n.s. | /// | n.s. | n.s. | (+) |
| 1980-1990 | (-) [†] | n.s. | n.s. | (+) | (+) [†] | n.s. | (+) [†] | (+) [†] | n.s. | (+) |
| 1990-2000 | n.s. | n.s. | n.s. | (+) | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | (-) |
| 2000-2010 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | (-) [†] | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. |

Leyenda: n.s.: no significativo al 5%; (+)/(-): estadísticamente significativo al 5%. Relación positiva o negativa respectivamente; †: indica que la significación estadística es sensible a la especificación del modelo ya que en algunas regresiones el coeficiente resultó significativo y en otras no; ///: variable no incorporada al modelo por falta de datos.

Notas:

PGB per cápita al inicio del periodo: se estima el coeficiente β de la siguiente ecuación por mínimos cuadrados no lineales:

$(1/T) \cdot \ln(y_{it}/y_{it0}) = \alpha - (1 - e^{\beta \cdot T}) \cdot \ln(y_{it0}) \cdot (1/T) + \text{controles}$. Si el coeficiente es negativo y estadísticamente significativo, existe una relación negativa entre el PGB per cápita inicial y su tasa de crecimiento, confirmando la hipótesis de convergencia condicional que se asume al haber incorporado las variables de control.

Autonomía fiscal: indicador tradicional Recursos Tributarios Propios/Gasto Total que mide el porcentaje del gasto local que es financiado con recursos tributarios propios. Representa un indicador de correspondencia fiscal media, mostrando en qué proporción los gastos decididos en forma autónoma se financian con ingresos sobre los que también se tienen facultades de decisión (Porto, 2004), aunque tomando exclusivamente los tributarios.

Transferencias: Transferencias no condicionadas per cápita originadas por la ley de coparticipación y sus modificaciones.

Capital Humano: Para el año 1950 se utilizó la tasa de alfabetismo, mientras que para el resto de los períodos se calculó el promedio entre dicho indicador y el porcentaje de la población con secundario completo (ambos según censos) luego de estandarizar las variables.

Petróleo: variable dicotómica con valor 1 para las provincias productoras de petróleo: Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, R. Negro, Sta. Cruz y T. del Fuego.

Agro: variable dicotómica que toma el valor 1 para las provincias de la zona pampeana tradicional: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

Regalías: monto de transferencias per cápita en concepto de regalías en valores constantes de 1993.

n: Tasa de crecimiento anual promedio de la población.

s: Tasa de ahorro. Inversión total bruta estimada para cada provincia dividida por su PGB, ambos medidos a precios constantes de 1993.

$n + \delta$: tasa de crecimiento anual promedio de la población más la tasa de depreciación que se ha supuesto constante e igual a 0,05 (Barro y Sala-i-Martin, 2004; Mankiw, Romer y Weil, 1992).

Fuente: Elaboración propia.

6. RESUMEN E IMPLICANCIAS DEL DIAGNÓSTICO

Los resultados expuestos hasta aquí dan cuenta de un escaso patrón de convergencia entre las economías provinciales. Si bien en términos de desigualdades a través del tiempo parece haber períodos donde las brechas entre las provincias más avanzadas y aquellas más rezagadas tendieron a reducirse, en las últimas décadas la tendencia es la opuesta. A su vez, no hay indicios de que las tasas de crecimiento de estas últimas hayan sido mayores a las de las primeras de forma tal de que en el largo plazo tiendan a equipararse, tanto en términos absolutos como condicionados. Por cierto, la incorporación de variables al análisis para intentar capturar posibles diferencias en los parámetros estructurales de las distintas jurisdicciones solo arrojó una relación robusta y positiva entre crecimiento económico y capital humano. Esto, si bien no resulta sorprendente, no es trivial. La implicancia de esta relación es que la inversión en educación es fundamental para el desarrollo local, nacional y la desaparición de las desigualdades económicas.

En cuanto a los beneficios de la descentralización fiscal en términos de crecimiento económico local, para el caso argentino estos no son claros. La evidencia otorga sustento parcial a los argumentos que proponen fortalecer la autonomía fiscal de las provincias para así ser ellas las propias impulsoras de su economía, mientras que lo que sí resulta más claro es que el sistema de transferencias intergubernamentales no ha actuado como impulsor del crecimiento equilibrado del país y los recursos que se extraen de las zonas más ricas con fines redistributivos en aras de la igualdad interregional podrían justificarse por razones de equidad, pero no como instrumento de desarrollo.

SEGUNDA PARTE: ¿POLÍTICAS?

La preocupación central de análisis de convergencia como los aquí presentados es identificar porqué algunas economías crecen más que otras, asociando al crecimiento económico a mayores niveles de bienestar, desarrollo y equidad. En su respuesta a este interrogante Barro y Sala-i-Martin mencionan la “suerte”, las capacidades de los gobiernos para llevar adelante “buenas políticas económicas” y las “instituciones”. Para no caer en el factor aleatorio, sería necesario entonces revisar cuáles son las políticas públicas que se implementan en relación a las mejoras educativas y también el funcionamiento de las instituciones del federalismo fiscal de forma tal que los recursos puedan efectivamente transformarse en una reducción de las disparidades regionales.

Por ello el trabajo finaliza discutiendo algunas respuestas a ambas preguntas, lo que es lo mismo que decir algunos posibles caminos para contribuir a la convergencia inter-jurisdiccional, aunque más bien como una suerte de agenda de temas relevantes que como propuestas propiamente dichas.

1. MONTO DE LOS RECURSOS

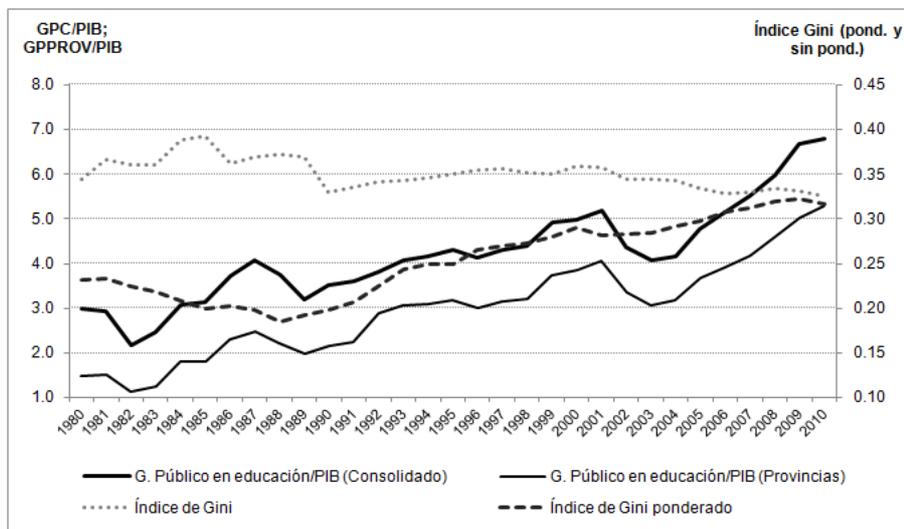
En los ámbitos políticos suele argüirse que la principal razón que explica la falta de convergencia inter-jurisdiccional en la Argentina es la insuficiencia del monto de los recursos que se allegan a las provincias. Pero tanto este trabajo como otros muestran evidencias de que un aumento sin más de dicho monto no está significativamente asociado a la convergencia. Además, observando series de largo plazo, y según los períodos que se consideren, no es infrecuente encontrar lo propio al comparar la coparticipación per cápita y el crecimiento del PIB por habitante. Ello ocurre, por ejemplo, entre 1990 y 2010 y en menor medida entre 1970 y 2010, período este último muy relevante

dado que es recién en 1973 cuando comienza una coparticipación secundaria con incidencia relevante de criterios distributivos. Puede descartarse entonces con buenas evidencias que un aumento de la coparticipación sea una buena receta para lograr *per se* mayor convergencia entre jurisdicciones. Obsérvese que no estamos diciendo, para nada, que para una provincia dada sea irrelevante el recibir o no recursos coparticipados. Lo que estamos diciendo es que ese camino no garantiza la convergencia de esa provincia al nivel de vida de las provincias más ricas. Conclusión tal vez trivial desde el punto de vista académico, pero de ningún modo en el ámbito de la política.

2. DESTINO DE LOS RECURSOS

El segundo instrumento de políticas que se sugiere para intentar la convergencia es destinar a la inversión en capital humano una parte sustancial de los recursos incrementales. Entre 1980 y 2009 (primer y último dato informados oficialmente) el *gasto social consolidado* de Nación, provincias y municipios excluyendo la tercera edad (GSSTE, es decir excluyendo PAMI, pensiones y jubilaciones) como parte del PIB se duplicó (8,8% a 16,4%). En ese marco y en el mismo período, como lo muestra la Figura 4, se observa que la inversión, total y de las provincias, en educación, cultura, ciencia y tecnología, es decir, la más asociada al concepto de capital humano, muestra una tendencia sostenida de ascenso desde el restablecimiento de la democracia y que no aparece como sustancialmente modificada por la ley de financiamiento educativo que empezó a tener vigencia efectiva en 2006, desmintiendo dicho sea de paso afirmaciones recientes en tal sentido. En contraste, los índices de Gini del PGB por habitante subieron (el ponderado) o decrecieron leve y recientemente (el no ponderado).

Figura 4. Evolución comparada del Gini (ponderado y no ponderado) del PGB por habitante de las provincias y el gasto en educación, cultura, ciencia y tecnología, 1980-2010



Fuente: elaboración propia en base a los datos de este trabajo y del Ministerio de Economía de la Nación.

Existen, por otro lado, evidencias de correlaciones no significativas entre la inversión por alumno o el “esfuerzo educativo” (inversión en educación como proporción del gasto total) y, por otro lado, el crecimiento del PGB por habitante. También se observa que, si bien es magra o nula la convergencia económica, no ocurre lo propio con la convergencia en variables sociales tales como la mortalidad general o infantil y el analfabetismo (Porto A., 2010). Existe asimismo cierta convergencia en cuanto a los niveles de escolarización, pero este es un fenómeno que se da con cierta naturalidad en tanto se mida en los niveles primario o medio que tienen techos que tienden a ser alcanzados más tarde o más temprano por los países o regiones más rezagados; estos techos no existen o son

más flexibles en variables tales como el PIB per cápita (Llach, J. J., 2007). *Todas estas evidencias llaman la atención acerca de la necesidad de especificar de qué capital humano se trata al considerarlo factor pro-convergencia, tema sobre el que volvemos poco más adelante.*

3. ¿DÓNDE SE TOMAN LAS DECISIONES?

Un punto clásico de debate en la literatura sobre federalismo es el de las ventajas y desventajas de la descentralización de las decisiones de gasto respecto de la eficiencia y de la equidad. Para el caso particular de la educación uno de los pocos trabajos empíricos es el Galiani, Gertrel y Schargrotsky (2005) que encontraron para el caso de la Argentina que, si bien la descentralización completa de la educación secundaria a principios de los noventa había dado lugar a mejoras en los resultados de los test en las comunidades no pobres de las provincias con ministerios de educación mejor organizados, había dado lugar al propio tiempo a caídas en los resultados en las comunidades que se hallaban en la situación opuesta. Este hallazgo invita a matizar la tesis que sostiene que, en la medida que gastos e inversiones sean decididos localmente, mejoran incondicionalmente la eficiencia y la equidad. Esta tesis se basa en que la descentralización permite diseñar los servicios de modo más acorde con las preferencias locales, aliviando de tal modo las asimetrías de información y mejorando la *accountability*. Sin embargo, es muy frecuente que en las comunidades de escasos recursos sus miembros no tengan ni el tiempo, ni las relaciones ni las habilidades para vocear sus preferencias y, por otro lado, que los gobiernos carezcan de las capacidades para brindar los servicios.

De la Figura 4 se infiere que desde 1980 ha crecido casi de modo incesante la participación de los gobiernos sub-nacionales, principalmente de las provincias, en la ejecución del gasto en capital humano sin tercera edad (GSSTE), desde un 49,9% en 1980 a 64,7%,

en 2009 luego de haber alcanzado un record de 67,2% en 2001. Además, las provincias han aumentado incesantemente su inversión en capital humano como porcentaje del gasto total; en lo que concierne al GSSTE ella creció desde un 55,2% en 1980 a 70% en 2009 y, en el caso del gasto en educación, cultura, ciencia y tecnología tales porcentajes fueron 17,8% en 1980 y 30,4% en 2009. Sin embargo, en el mismo período no se observó la ansiada convergencia de niveles de vida, por lo que surge que, no se ha dado que la descentralización del gasto social, y de la inversión en capital humano en particular, haya coexistido con una convergencia entre jurisdicciones.

Ante evidencias de este tipo resurge una y otra vez la idea de que tal vez fuera mejor volver a la centralización, y de hecho esto se ha sugerido no pocas veces para el caso específico de la educación en la Argentina. *Pero si no hay evidencias claras de un efecto positivo de la descentralización en la convergencia, vía capital humano, menos aún las hay de efectos benéficos en tal sentido de un “despotismo ilustrado”*. No es ajena a esta afirmación la experiencia argentina en lo que va del siglo ya que ha predominado un sistema centralista que, como se mostró en este capítulo, tampoco contribuyó a la convergencia. Puede estimarse que, de un modo generalmente legal pero ilegítimo en el sentido de contrariar el federalismo tal como lo entiende nuestra Constitución, entre 2003 y 2012 la Nación se ha apropiado 129.581 millones de dólares constantes del año 2012 sustraídos a las provincias por menor coparticipación; a cambio, la Nación les devolvió con transferencias discrecionales 52496 millones de la misma moneda a las provincias y 7206 millones a los municipios, totalizando así 59702 millones de dólares del 2012⁶⁵. En rudo contraste, los fondos adicionales invertidos entre 2006 y 2010 por la Nación en cumplimiento de la ley de financiamiento educativo fueron cerca de 5100 millones de dólares, o sea la décima parte de las

⁶⁵ Ver Juan J. Llach y Mauricio Grotz, *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires: Editorial Temas, en prensa.

transferencias discrecionales y menos del 4% del total de apropiaciones ilegítimas de la Nación. En dos palabras: No apareció el “déspota ilustrado”.

4. ALTERNATIVAS

Hemos visto sucintamente que ni el monto de los recursos transferidos per se, ni su aplicación sin más a la educación, ni la ejecución centralizada o descentralizada de estas inversiones han garantizado en la Argentina una mayor convergencia del PIB per cápita entre las 24 jurisdicciones. Esto no debería sorprender a la luz de conclusiones como las obtenidas recientemente por Gennaioli et al. (2010) en el sentido de que si bien el capital humano es decisivo en la explicación de las desigualdades regionales su rol sólo puede ser comprendido cabalmente cuando se consideran también la empresarialidad y la calidad y las externalidades del capital humano.

Lo anterior no debe llevar al error de creer que ni la cantidad de recursos ni su inversión en educación son relevantes. Aunque frecuentemente se lo olvida es evidente que ambos factores son condición necesaria para el aumento de la escolarización, que conlleva el uso de más recursos físicos y humanos. Por otro lado, aunque se ha dicho reiteradamente que es imprescindible tener en cuenta la calidad y no sólo la cantidad de educación, en la Argentina esto no ha llegado, o lo ha hecho muy imperfectamente, al campo de las políticas. Quizás uno de los pocos caminos no probados hasta el momento es combinar la asignación específica de recursos a la educación, la ciencia y la tecnología –al estilo de la ley de financiamiento educativo que, inexplicablemente, no ha sido prorrogada- con metas cuantitativas asociadas a dichos recursos y mecanismos que impulsen su cumplimiento. Una propuesta de este tipo fue enunciada en Juan J. Llach (2010 a y b) y actualizada en Juan J. Llach y Mauricio Grotz (2013) en base a lineamientos como los siguientes:

- *Creación de un Fondo para el Desarrollo Humano (FDH)*. Se integraría con dos componentes, uno de financiamiento educativo y de convergencia. Su objetivo es acercarse al cumplimiento de lo establecido en la Constitución (Art. 75,2, CN) de “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

- *El Fondo de Financiamiento Educativo*. La ley de educación nacional estableció que, cumplidas las metas de financiamiento de la ley respectiva, el presupuesto consolidado de Nación y provincias destinado exclusivamente a educación, no sería inferior al 6 % del PIB. Pero una nueva ley es condición necesaria para que ello ocurra, para renovar la garantía de recursos coparticipables, que ahora deberían ser los de la Nación y los de las provincias y, por otro lado, para hacer más probable el cumplimiento de las metas sustantivas de la ley de financiamiento, incumplidas hasta ahora casi totalmente. El aumento de los salarios –cerca de un 40% en términos reales desde 2005- es imprescindible para jerarquizar la profesión docente y mejorar la calidad educativa, pero ellos no han tenido hasta ahora las contrapartidas necesarias de una nueva carrera docente y han absorbido un porcentaje cercano al 75% (no hay información oficial completa y actualizada) del aumento de los recursos, dificultando el cumplimiento de los otros objetivos. El esquema de financiamiento de la nueva ley sería análogo al de la de 2005, sus metas deberían alcanzar a todos los niveles de enseñanza y algunos de sus puntos más relevantes podrían ser los que siguen. 1) *Educación inicial*. Universalizar el acceso desde los 3 años. 2) *Educación básica*. Lograr que todas las escuelas primarias y secundarias sean de jornada extendida en 2020, para dar a todos la posibilidad de acceder a la segunda lengua, las tecnologías, la expresión artística, el deporte o la recreación, acceso que hoy está limitado a los chicos de mayores recursos económicos. En el caso de la enseñanza media la jornada extendida permitiría también lograr que los estudiantes adquieran al menos una competencia laboral, algo esencial en el contexto actual de obligatoriedad y extensión de la matrícula. En paralelo, deberían

acelerarse los programas en curso de mejora de la calidad de las escuelas técnicas. La doble jornada ayudaría también a reducir la repitencia y la deserción, aumentar la graduación a tiempo y mejorar la calidad de la educación, punto este último que muestra un preocupante deterioro en las pruebas internacionales, incluso respecto de otros países de LATAM. 3) *Prioridad a los más necesitados*. Otorgar en estas políticas una efectiva prioridad de las zonas con mayores niveles de pobreza, superando la realidad actual de segregación o discriminación educativa, con “escuelas pobres para los pobres”. 4) *Gestión de la educación básica*. Tanto el ministerio nacional como los provinciales deberían llevar registros confiables que permitan informar anualmente los resultados; realizar al menos cada dos años pruebas censales de evaluación de los conocimientos adquiridos para permitir conocer la evolución de cada escuela en el tiempo, diseñándose políticas a medida de mejora escolar y capacitación docente, especialmente para las escuelas que empeoren o no mejoren sus rendimientos. Mucho ayudaría en este sentido la organización de consejos de evaluación jurisdiccionales del cumplimiento de las cuatro leyes básicas –nacional de educación, financiamiento, educación técnica y 180 días de clases- integrados por representantes de los tres poderes del estado, las comunidades educativas y la sociedad civil. En fin, es necesario ampliar la participación en las pruebas internacionales y volver a realizar al menos cada dos años pruebas censales nacionales de evaluación en las etapas intermedia y final de los ciclos educativos primario y secundario, con un objetivo esencialmente pedagógico. 5) *Educación superior*. La creación y el fortalecimiento de los institutos terciarios tecnológicos y una mayor integración de las universidades en el desarrollo de sus regiones son dos de las tareas más urgentes en el nivel terciario. 6) *Formación profesional, capacitación, reentrenamiento*. Deben aumentarse en calidad y cantidad la oferta de programas de formación profesional y capacitación y reentrenamiento laboral, en estrecha colaboración con provincias, municipios y agentes de desarrollo local. 7) *Recursos*. Para el desenvolvimiento de esta

agenda sería necesario aumentar gradualmente –y transitoriamente en cuanto concierne al punto porcentual de incremento respecto del 6%, que sería permanente- la inversión hasta el 7.0% del PIB en 2020, estableciendo que no menos de dos tercios del aumento de los recursos totales se invierta para posibilitar las nuevas metas.

- *El Fondo de Convergencia (FC)*. Su objetivo es contribuir al logro gradual de la convergencia del PIB por habitante de todas las provincias argentinas al promedio nacional, análogamente a lo que se realiza en países federales avanzados, como Canadá. Para lograrlo, unos dos tercios de los recursos del FC deberían invertirse sobre todo en desarrollo humano–educación y capacitación, nutrición, salud y empleo- y el resto en obras de infraestructura. Los fondos deberían ser recibidos: a) por las provincias que tengan un PIB por habitante inferior al promedio; b) por aquellas que, estando por encima del promedio, contengan zonas con niveles de NBI superiores al promedio nacional, en cuyo caso los recursos deberán ser invertidos en dichas zonas. Un caso típico de esto último es el de muchos partidos del Gran Buenos Aires. El FC podría integrarse con un porcentaje del aumento de la recaudación de impuestos nacionales, coparticipados o no, y con un porcentaje similar de la reducción de subsidios a la energía y los transportes –que en 2013 treparán a cerca de 3 puntos del PIB y son recibidos en su mayor parte por personas con capacidad de pago. Para participar en el FC las provincias deberían emparejar con recursos propios los fondos recibidos y, por otro lado, los recursos asignados a este FC deberían reemplazar gradualmente a las transferencias discrecionales del PEN. En fin, es claro que la viabilidad de propuestas de esta índole, de por sí dificultosa, requeriría que al menos en el punto de partida ninguna provincia resultara perdedora en el valor absoluto de los recursos de origen coparticipable, cuestión que está así prevista en los textos citados.

Aun cuando políticas como las recién mencionadas fueran exitosas en aumentar sostenidamente la cantidad y la calidad del capital humano, es probable que ello no garantizaría de por sí la convergencia. Políticas tales como una promoción industrial

equitativa, la atracción de inversiones, el desarrollo local basado en clusters en los que interactúen los empresarios, los gobiernos, los agentes del conocimiento y la sociedad civil y un fomento específico de la empresarialidad podrían ser también imprescindibles para lograr la ansiada convergencia.

ANEXO I: SERIES DE DATOS.

• Población

Se construyó una serie anual de los datos de población por provincia para el período 1950-2010 a través de los datos publicados por INDEC. Se dispusieron de dos fuentes. Por un lado los datos provenientes de los censos y por el otro las estimaciones anuales realizadas por el mismo instituto. Los datos recabados presentaron los siguientes problemas. En primer lugar, no encontraron estimaciones anuales de INDEC para los períodos 1950-1959 y 1976-1979, con lo cual se hizo necesario realizar estimaciones para completar la serie. En segundo lugar, las estimaciones para los años censales presentan diferencias respecto de los censos.

Los mecanismos de ajuste adoptados fueron los siguientes. Para los datos faltantes, se utilizó el método de estimación por “tasa de incrementos relativos”⁶⁶ siguiendo la metodología propuesta por INDEC (1996). En los años censales se utilizan dichos datos y se corrigen las estimaciones intercensales utilizando las tasas de

⁶⁶ El método de los incrementos relativos o de participación en el crecimiento se fundamenta en la participación del crecimiento absoluto del área mayor (país) que le ha correspondido a cada área menor (provincia) en un determinado período de referencia (Madeira y Simoes, 1972, citado por INDEC, 1996). Generalmente, cuando el crecimiento de las áreas mayores no presenta cambios bruscos para el período estimado, el uso de esta metodología implica aceptar para el largo plazo una disminución de las diferencias en los ritmos de crecimiento de las áreas componentes.

variación interanual que surgen de las estimaciones de INDEC. Los datos para los años 1950-1959 se estima por método de incrementos relativos y luego utilizando el dato censal 1960, se corrige hacia atrás utilizando la tasa de crecimiento interanual que resultan del primer cálculo. A partir del año 1990 sólo se utilizan las estimaciones de INDEC.

En general las diferencias entre los datos censales y las estimaciones para los años censales no superan el 5%, excepto para el caso de Tierra del Fuego en los años 1960, 1970 y 1980 con valores del 29%, 11% y 8% respectivamente, y aunque en valores absolutos representa una diferencia de 2000 habitantes, se opta por reemplazar las estimaciones de intercensales realizadas por INDEC por estimaciones propias siguiendo el método utilizado para los datos faltantes. Otro caso particular es la Capital Federal, donde la población cae intercensalmente entre los años 1970-1980 recuperándose en 1991. Esto generaría un comportamiento abrupto si se utilizaran las estimaciones de INDEC y por esta razón se decide suavizarla reemplazando el período 1981-1989 con estimaciones propias calculadas mediante la tasa de incrementos relativos.

- **Producto Geográfico Bruto**

Dada la diversidad de fuentes y métodos de cálculo de los datos del Producto Geográfico Bruto (PGB) para las diferentes provincias, se decidió utilizar un método estadístico para el empalme de las series, siguiendo el “método de la tasa de variación” propuesto por INDEC-Dirección Nacional de Cuentas Nacionales para el caso del Producto Interno Bruto (PIB):

$$PGB_{93,t-1,i} = PGB_{93,t,i} / (1 + g)$$

donde,

$PGB_{93,t-1,i}$: nivel de Producto Geográfico Bruto base 1993 del año $t-1$ de la provincia i

$PGB_{93,t,i}$: nivel de Producto Geográfico Bruto base 1993 del año t de la provincia i

g : tasa de variación en tanto por uno entre el año $t-1$ y año t obtenida con los datos de los PGBs medidos en valores constantes.

Dado que la mayoría de los datos se encuentran en base 1993 se toma como punto de partida la estimación para 1993 de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, único año en que la suma de los PGBs provinciales coincide con el PIB nacional. En la comparación con fuentes alternativas, se observan leves diferencias con Martínez (2003)⁶⁷. En términos de valores, el mayor desvío se registra en la provincia de Buenos Aires, sin embargo no afecta su primera posición en términos de su participación relativa, mientras que el resto del ranking permanece casi inalterado⁶⁸. Las mayores diferencias se dan con los datos del Consejo Federal de Inversiones, debido a que las proyecciones para el año 1993 se hicieron en un momento más distante en el tiempo.

Para el período 1950-1958 se utilizaron los datos publicados por el CFI⁶⁹ medidos en miles de pesos moneda nacional de 1950. Para los años 1959-1969 se utilizaron los datos estimados por INDEC (1975), que al estar medidos en pesos moneda nacional y en valores corrientes, primero se los llevó a pesos y previo al empalme, fue necesario deflactar para llevar a precios constantes y luego calcular las tasas de variación interanual. Se utilizó para este fin el promedio entre el Índice de Precios Mayoristas y Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculados por INDEC, con base 1999=100. Los años faltantes

⁶⁷ El autor ha depurado las diversas fuentes existentes para el subperíodo 1986-2002.

⁶⁸ Los cambios se observan en Corrientes, Chaco, Chubut, La Pampa, Río Negro, Salta y Santiago del Estero, aunque con diferencias mínimas.

⁶⁹ Varias publicaciones.

se completaron a partir de los datos estimados por Llach L. (2004)⁷⁰. Las tasas de crecimiento interanual en términos reales de los PGBs durante el lapso 1970-1979 se calcularon a partir de las series estimadas por CFI con datos medidos a precios constantes de 1986. Para el período 1980-2002 se utilizaron las series producidas por Martínez (2003) ya medidas a precios constantes de 1993. A partir del año 2003 y hasta 2010 se recurrió en primer lugar a los datos publicados por las diferentes Direcciones de Estadísticas Provinciales (DPE), cuando no fue posible completar el período se utilizaron los datos de CFI ó el Centro de Estudios para la Producción (CEP) dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio⁷¹. Como último recurso, se estimaron los datos faltantes mediante las tasas de variación del Índice Sintético de Actividad Provincial (ISAP) calculado por Muñoz y Asociados (2007)⁷².

Una mención especial debe hacerse respecto a los métodos de valuación, dado que los mismos varían según la fuente y período de tiempo. Si bien lo ideal sería contar con mediciones valuadas a precios básicos, esto es sólo posible para los años 1980-2003. Para los años 1950-1959 el método utilizado por CFI fue el de costo de factores, mientras que para los años 1960-1969 INDEC valúa a precios de mercado y finalmente los datos del CFI de 1970-1980 se encuentran valuados a precios de productor. A partir de 2003, 7 series

⁷⁰ Debió seguirse este procedimiento en los años 1959 (todas las provincias), 1960 (20 provincias), 1969 (11 provincias), y para todo el período en el caso de las provincias de Salta, Santa Cruz y Tucumán.

⁷¹ En la mayoría de los casos las tres fuentes coinciden, con lo cual las diferencias pueden deberse a problemas de actualización y/o recopilación de la información. Los datos están medidos en pesos de 1993.

⁷² El índice utiliza series vinculadas al nivel de actividad económica, a saber: recaudación de IVA, nivel de empleo formal, salario real promedio, ventas de supermercados, consumo de combustible, consumo de energía eléctrica y patentamiento de vehículos. Todos los datos están medidos en valores constantes o en índices de volumen físico, con lo cual constituyen una buena aproximación de la tasa de crecimiento real de las economías provinciales. Datos disponibles en <http://www.isap.com.ar/>

provinciales están medidas en precios de productor, otras 7 a precios de mercado, 2 a precios básicos y el resto no reporta el mecanismo de valuación. El supuesto subyacente detrás de la utilización de estas series es que las diferentes metodologías de valuación si bien afectarían los valores de las estimaciones, las tasas de crecimiento real de las economías provinciales no se ven afectadas significativamente⁷³.

- **Capital Humano**

- Analfabetismo*

- Se utilizó como indicador del capital humano de las provincias el porcentaje de la población analfabeta mayor de 14 años⁷⁴ que surge de los Censos Nacionales de Población publicados por INDEC. Los datos correspondientes al censo de 1947 fueron imputados al año 1950.

- Secundario Completo*

- El porcentaje de población con secundario completo es uno de los indicadores tradicionalmente utilizado para medir el capital humano (Barro, 1991). Se utilizaron dos fuentes, la primera censal y la segunda corresponde a la Encuesta Permanente de Hogares. En relación a los censos, dado que en 1947 no se relevaron datos sobre el nivel de instrucción, la información disponible se encuentra a partir del censo de 1960. La población de referencia es de 15 años y más, excepto para 1980 donde se informa la población de 14 años y más. A los fines del cálculo del indicador se toma el porcentaje que ha

⁷³ Utilizando las series de PIB, tanto a precios constantes como a precios corrientes, las correlaciones de las tasas de crecimiento interanual según método de valuación (precios básicos, precios de productor y precios de mercado), arrojan un mínimo de 98,48%, un promedio de 99,22% y un máximo de 99,95%.

⁷⁴ Los censos de 1980 y 1991 tomaron consideraron la población analfabeta a partir de los 10 años.

finalizado los estudios secundarios como máximo nivel de instrucción alcanzado.

- **Inversión Bruta Fija y tasa de ahorro**

La serie de inversión en capital físico por provincia se construyó a partir de los datos de Stock de Capital Físico calculados por la Universidad Nacional de La Plata para el período 1970-1996, valuada a precios constantes de 1996. A los fines de igualar con los datos de PGB, se procedió a hacer un cambio para que quedaran valuadas a precios constantes de 1993, utilizando para ello el promedio entre IPC e IPIM publicados por INDEC. La inversión se calculó mediante la siguiente fórmula

$$I_{i,t} = K_{i,t} - K_{i,t-1} + d K_{i,t-1}$$

donde

$I_{i,t}$: inversión bruta de la provincial i en el período t

$K_{i,t}$: stock de capital de la provincial i en el período t

$K_{i,t-1}$: stock de capital de la provincial i en el período $t-1$

d : tasa de depreciación. Se supone fija e igual a 0,05.

Posteriormente se procedió a actualizar la serie utilizando indicadores de volumen físico para las Maquinarias y Equipos, Construcción y Material de Transporte. Para ello se utilizaron las series trimestrales de empleo registrado por provincia publicados por el Ministerio de Trabajo de la Nación en base al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Para la serie “maquinaria y equipos” se tuvo en cuenta la cantidad de empleados en los sectores de actividades correspondientes a los sectores productores de bienes y servicios, excluido el sector construcción, el cual se utilizó para estimar

precisamente la inversión bruta fija en “construcción”. Finalmente, para la serie correspondiente a “material de transporte”, el cálculo se realizó teniendo en cuenta la suma de los subsectores Transporte ferroviario y automotor y por tuberías; Transporte marítimo y fluvial; Transporte aéreo de cargas y de pasajeros⁷⁵.

Para obtener el dato anual por provincia, se procedió a la agregación de la serie mediante la suma de los valores obtenidos para las tres series indicadas en el procedimiento anterior, y posteriormente se calculó el promedio trimestral. Finalmente, se computaron las tasas de variación interanual, las cuales se utilizaron para actualizar los datos de inversión para el período 1997-2010.

En cuanto a la variable “tasa de ahorro”, se efectuó la división entre las estimaciones de inversión bruta fija y el PGB (ambos medidos a precios constantes de 1993) para cada año.

- **Transferencias intergubernamentales**

Las transferencias intergubernamentales se obtuvieron de los montos que corresponden al régimen de coparticipación nacional y sus modificaciones. Los datos para el período 1959-2001 son los publicados por Porto (2002), los cuales coinciden (para valores corrientes) con los publicados con la Secretaría de Hacienda de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) para el período 1986-1999. Los datos para el período 2002-2006 se obtuvieron del Ministerio de Economía de la Nación e

⁷⁵ Alternativamente se intentó estimar esta serie utilizando datos correspondientes a los patentamientos de automotores utilizando los datos de la Superintendencia de Seguros de la Nación, ADEFA y ACCARA o de manera indirecta con los datos sobre préstamos al sector privado no financiero para material de transporte publicado por el BCRA. Sin embargo, las correlaciones entre la suma de las provincias y el total nacional (calculado por INDEC) resultó mayor para la serie de empleo registrado, la cual alcanzó un 95%.

INDEC, mientras que para los años 2007-2010 se utilizaron los datos publicados por la DNCFP⁷⁶.

Dado que la serie de Porto (2002) no incluye a la Ciudad de Buenos Aires, se reconstruyó la serie de esta jurisdicción para los años 1961-1973, utilizando la información publicada en “Presupuestos provinciales. Ejercicios 1965-1970” y en “Presupuestos provinciales. Ejercicios 1941-1970” ambos del Ministerio de Economía, Secretaría Estado Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Departamento Provincias. Para el período 1993-1999 los datos se encontraron en la Secretaría de Hacienda de la Nación, DNCFP y en las publicaciones en la web de los presupuestos provinciales de la UNLP⁷⁷.

Al encontrarse los datos de Porto (2002) en moneda corriente y a valores constantes de 2001, se procedió a la conversión a pesos y a expresarlos en moneda constante de 1993, utilizando para ello el promedio entre IPC e IPIM publicados por INDEC. Finalmente, para la expresión en términos per cápita se efectuó el cociente entre estos valores y los datos de población.

- **Recursos tributarios propios y gasto total de las provincias**

En la construcción de estas series se utilizaron los datos de Porto (2002) para los años 1959-2001, mientras que los años 2002-2007 se actualizaron con los datos generados por la DNCFP serie “Recursos Tributarios Propios” y para los años 2008-2009 los que figuran en la serie “Presupuestos Provinciales”. La división entre los recursos tributarios propios y el gasto total, corresponde al indicador de autonomía fiscal.

⁷⁶ El año 2007 se obtuvo de la serie “Recursos de origen nacional”, mientras que para los años 2008 a 2010, la información figuraba en la serie “Presupuestos Provinciales”.

⁷⁷ <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/dbregional/excels/presupuestos.xls>

ANEXO II: RESULTADOS REGRESIONES

Tabla A.1

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|-------------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Var. Indep/Período | 1950- 2010 | 1960- 2010 | 1970- 2010 | 1980- 2010 | 1990- 2010 |
| PGB p/c inicial | -0,0127 (0,059) | -0,0156 (0,082) | -0,0425 (0,20) | -0,0460† (0,064) | -0,0601 (0,12) |
| Capital Humano | 0,0007 (0,00) | 0,0071 (0,004) | 0,0074 (0,03) | 0,0123 (0,01) | 0,0113† (0,10) |
| Autonomía Fiscal | — | — | 0,0276† (0,12) | -0,0144 (0,73) | 0,0470† (0,10) |
| Transf. p/c | — | — | 0,000001 (0,60) | -0,00004 (0,28) | 0,000001 (0,86) |
| Petróleo | -0,0013 (0,676) | 0,0017 (0,712) | 0,004 (0,52) | — | — |
| Agro | -0,0080† (0,014) | -0,0068† (0,034) | -0,0072† (0,04) | -0,0078 (0,08) | -0,0159† (0,01) |
| Regalías | — | — | — | 0,00004 (0,21) | 0,00004 (0,10) |
| Crec. Población | -0,0327 (0,07) | -0,0017 (0,923) | 0,0545 (0,47) | -0,0744 (0,44) | -0,7144 (0,03) |
| Constante | 0,1024 (0,00) | 0,1004 (0,003) | 0,1712 (0,00) | 0,2425 (0,00) | 0,3209 (0,00) |
| N | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| R² ajustado | 0,60 | 0,61 | 0,52 | 0,53 | 0,50 |

Estimación: Mínimos Cuadrados No Lineales con estimaciones robustas para los errores estándar. Se muestran los coeficientes estimados con los p-valores entre paréntesis. Se marcan en negrita aquellos que resultan significativos al 95% de confianza; †: indica que la significación estadística es sensible a la especificación del modelo ya que en algunas regresiones el coeficiente resultó significativo y en otras no.

| Tabla A.1 (continuación) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|
| Var. Indep/Período | 1950- 1960 | 1960- 1970 | 1970- 1980 | 1980- 1990 | 1990- 2000 | 2000- 2010 |
| PGB p/c inicial | -0,0084 (0,336) | -0,0053 (0,516) | -0,0218 (0,20) | -0,0480† (0,10) | -0,0295 (0,12) | -0,0379 (0,37) |
| Capital Humano | 0,0003 (0,629) | 0,0029 (0,563) | 0,0063 (0,10) | 0,0218 (0,02) | 0,0140 (0,00) | 0,0128† (0,33) |
| Autonomía Fiscal | — | — | 0,0300 (0,63) | -0,0032 (0,97) | 0,0402 (0,50) | 0,0186 (0,80) |
| Transferencias p/c | — | — | 0,000001 (0,498) | 0,00005 (0,50) | 0,00001 (0,82) | 0,000001 (0,58) |
| Petróleo | 0,0158 (0,075) | -0,0007 (0,928) | 0,0027 (0,759) | — | — | — |
| Agro | 0,0011 (0,865) | -0,0062 (0,322) | -0,0104 (0,152) | -0,0047 (0,64) | -0,0043 (0,33) | -0,0285 (0,06) |
| Regalías | — | — | — | -0,0001 (0,11) | 0,0001 (0,09) | 0,0000 (0,59) |
| Crec. Población | -0,9147 (0,00) | -0,0384 (0,899) | 0,6936 (0,199) | 0,6696 (0,00) | -0,9303 (0,12) | -1,9121 (0,10) |
| constante | 0,0981 (0,192) | 0,0607 (0,308) | 0,1536 (0,08) | 0,2627 (0,10) | 0,2359 (0,02) | 0,3195 (0,17) |
| N | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| R² ajustado | 0,60 | 0,08 | 0,32 | 0,62 | 0,41 | 0,32 |

Tabla A.2.

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Var. Indep/Período | 1970- 2010 | 1980- 2010 | 1990- 2010 | 1970- 1980 | 1980- 1990 | 1990- 2000 | 2000- 2010 |
| PGB p/c inicial | -0,0241 | -0,0248 | -0,0229 | -0,0155 | -0,0777 | -0,0112 | -0,0373 |
| | (0,01) | (0,01) | (0,16) | (0,042) | (0,01) | (0,21) | (0,12) |
| Capital Humano | 0,008 | 0,0098 | 0,0097 | 0,0058 | 0,0220 | 0,0153 | 0,0104 |
| | (0,00) | (0,00) | (0,11) | (0,063) | (0,00) | (0,00) | (0,33) |
| Tasa de ahorro | 0,0056 | 0,0056 | 0,0093 | 0,0025 | -0,0249 | 0,0361 | -0,0201 |
| | (0,46) | (0,76) | (0,53) | (0,833) | (0,37) | (0,15) | (0,68) |
| Crec. Pobl+Depr. | 0,0098 | -0,0690 | -0,7529 | 0,6262 | 0,6672 | -0,9543 | -1,0849 |
| | (0,83) | (0,31) | (0,03) | (0,006) | (0,00) | (0,00) | (0,10) |
| constante | 0,1367 | 0,1651 | 0,2249 | 0,0934 | 0,4132 | 0,1635 | 0,3660 |
| | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,052 | 0,00 | 0,01 | 0,01 |
| N | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 |
| R² ajustado | 0,48 | 0,48 | 0,40 | 0,31 | 0,65 | 0,55 | 0,20 |

Estimación: Mínimos Cuadrados No Lineales con estimaciones robustas para los errores estándar.

Se muestran los coeficientes estimados con los p-valores entre paréntesis.

Se marcan en negrita aquellos que resultan significativos al 95% de confianza.

Tabla A.3. Estadísticas descriptivas

| Variable/año | Promedio | Desv. Est. | Min. | Max. |
|--|-----------------|-------------------|-------------|-------------|
| Crecimiento económico (% anual promedio) | | | | |
| 1950-1960 | 1,78 | 1,51 | -0,4 | 6,2 |
| 1960-1970 | 2,07 | 1,68 | 0 | 6,6 |
| 1979-1980 | 2,66 | 1,73 | -0,2 | 8,8 |
| 1980-1990 | 2,70 | 2,39 | 0,2 | 12,6 |
| 1990-2000 | 1,95 | 0,91 | 0 | 4,8 |
| 2000-2010 | 1,46 | 0,73 | 0,2 | 3,6 |
| PGB per cápita (pesos constantes 1993) | | | | |
| 1950 | 3.363,5 | 2.679,3 | 1.399,8 | 13.238,7 |
| 1960 | 3.878,8 | 2.437,9 | 1.530,9 | 10.142,9 |
| 1970 | 4.567,3 | 2.936,8 | 1.832,2 | 12.134,6 |
| 1980 | 5.821,5 | 4.070,5 | 2.365,2 | 17.839,1 |
| 1990 | 5.794,5 | 4.398,0 | 2.066,9 | 22.989,9 |
| 2000 | 6.651,7 | 5.029,7 | 2.492,0 | 22.808,2 |
| Autonomía Fiscal (%) | | | | |
| 1970 | 19,7 | 17,8 | 3,0 | 84,0 |
| 1980 | 20,7 | 14,6 | 5,0 | 61,0 |
| 1990 | 14,7 | 15,0 | 2,0 | 71,0 |
| 2000 | 18,4 | 16,7 | 3,0 | 84,0 |
| Trasf. per cápita (pesos constantes 1993) | | | | |
| 1970 | 195,2 | 91,6 | 43,0 | 510,2 |
| 1980 | 365,0 | 177,2 | 8,4 | 835,9 |
| 1990 | 301,9 | 146,1 | 0,01 | 585,09 |
| 2000 | 480,5 | 255,1 | 48,5 | 1263,2 |
| Analfabetismo (%) | | | | |
| 1950 | 19,7 | 8,1 | 5,7 | 35,1 |
| 1960 | 13,3 | 5,9 | 3,1 | 24,2 |
| 1970 | 11,4 | 5,2 | 2,6 | 20,9 |
| 1980 | 8,3 | 3,8 | 1,4 | 16,5 |
| 1990 | 7,6 | 4,1 | 0,7 | 16,5 |
| 2000 | 3,5 | 1,9 | 0,5 | 8,0 |

Tabla A.3. Estadísticas descriptivas (continuación)

| Variable/año | Promedio | Desv. Est. | Min. | Max. |
|--|-----------------|-------------------|-------------|-------------|
| Secundario Completo (%) | | | | |
| 1960 | 5,3 | 1,94 | 2,7 | 12,0 |
| 1970 | 7,7 | 1,81 | 5,1 | 13,3 |
| 1980 | 9,5 | 2,26 | 6,6 | 17,0 |
| 1990 | 11,3 | 2,69 | 7,1 | 19,3 |
| 2000 | 15,3 | 2,98 | 10,2 | 24,0 |
| Regalías per cápita (pesos constantes 1993) | | | | |
| 1990 | 65,0 | 147,9 | 0 | 538,7 |
| 2000 | 119,2 | 257,2 | 0 | 913,5 |
| Crecimiento poblacional (% var. anual promedio) | | | | |
| 1950 | 1,22 | 0,24 | 0,77 | 1,90 |
| 1960 | 1,19 | 0,20 | 0,83 | 1,74 |
| 1970 | 1,28 | 0,22 | 0,92 | 1,96 |
| 1980 | 1,05 | 0,41 | 0,71 | 2,58 |
| 1990 | 1,14 | 0,22 | 0,82 | 1,73 |
| 2000 | 1,32 | 0,32 | 0,69 | 2,14 |
| Tasa de ahorro | | | | |
| 1970 | 0,22 | 0,16 | -0,21 | 0,53 |
| 1980 | 0,20 | 0,12 | 0,04 | 0,41 |
| 1990 | 0,13 | 0,15 | 0,00 | 0,59 |
| 2000 | 0,13 | 0,09 | 0,04 | 0,44 |
| Petróleo | | | | |
| (dicotómica) | 0,38 | 0,49 | 0 | 1 |
| Agro | | | | |
| (dicotómica) | 0,21 | 0,41 | 0 | 1 |

REFERENCIAS

- Arrow, K. J. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing". *Review of Economic Studies*, 29, junio.
- Bahl, R. W y Linn, J. F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford, Oxford U. Press.
- Barro, R. J. (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy*, 98.
- Barro, R. J. (1991). "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, 106, 2, septiembre.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1990). "Economic Growth and Convergence Across de United States". *National Bureau of Economic Research*, working paper, agosto.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1992). "Convergence". *Journal of Political Economy*, 100, 2.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic Growth*. Mc Graw Hill. New York.
- Bonvecchi, A y Lodola, G. (2010). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism*, agosto.
- Brennan, G. y Buchanan J. M. (1977). "Towards a Tax Constitution for Leviathan". *Journal of Public Economics*, 8.
- Brennan, G. y Buchanan J. M. (1978). "Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues". *Journal of Public Economics*, 9.
- Brueckner, J. (2006). "Fiscal Federalism and Economic Growth". *Journal of Public Economics*, 90, octubre-noviembre.
- Bryce, J. (1901). *The American Commanwealth*. Londres. MacMillan.

- Capello, M., Figueras A., Freille, S. y Mancors, P. (2011). "Transferencias Fiscales a Provincias y Convergencia", en *XIII Seminario regional de política fiscal*. CEPAL.
- Cicowicz, M. (2003). "Caracterización Económico-social de las Provincias Argentinas". *Documentos de federalismo fiscal*, 5, UNLP, agosto.
- Cobb, T. y Rowe, J. (1995). "If the GDP is Up, Why is America Down?". *The Atlantic Monthly*, octubre.
- Corden, W. M. (1984). "Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation". *Oxford Economic Papers*, 36.
- Courchene, T. (1981). "A Market Perspective on Regional Disparities". *Canadian Public Policy*, 7.
- Drazen, A. (2001). "The Political Business Cycle After 25 Years", en Ben S. Bernanke and Kenneth Rogoff (eds.). *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, MIT Press.
- de Figueiredo Jr., Rui J.P. y Weingast, B. (2005). "Self-enforcing federalism". *Journal of Law, Economics and Organizations*, 21.
- Durlauf, S. M. (1996). "On the Convergence and Divergence of Growth Rates". *The Economic Journal*, 106, 437, julio.
- Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth*. MIT press.
- Elías, V. J. (1994). "Regional Economic Convergence: The cases of Latin American Economies". *Estudios de Economía*, Departamento de Economía, FCEyA, Universidad de Chile, diciembre.
- Federico Muñoz y Asociados (2007). *Indicador Sintético de la Actividad de las Provincias*. diciembre, <http://www.isap.com.ar>.
- Feld, L. P., Zimmermann, H. y Döring, T. (2004). "Federalism, Decentralization and Economic Growth, *Marburger*

Volkswirtschaftliche Beiträge, 30,
<http://hdl.handle.net/10419/29883>.

- Feld, L.P., Kirchgassner, G. y Schaltegger, C. A., (2004). "Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons". *mimeo*, Philipps University, Marburg.
- Figueras, A. J., Arrufat, J. L., De la Mata, D. y Álvarez, S. (2004). "Convergencia Regional: un Estudio Sobre Indicadores de Tendencia", en *Anales de las XXXIX Jornadas de la AAEP*. Buenos Aires.
- Finot, I. (2005). "Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local". *Revista de la CEPAL*, 86.
- Galiani, S., Gertler, P. y Schargrotsky, E. (2005). "School Decentralization: Helping the Good get Better, but Leaving the Rest Behind". *Mimeo*, Universidad de San Andrés, UC Berkeley y Universidad Torcuato Di Tella.
- Garrido, N., Marina, A. y Sotelsek, D. (2002). "Convergencia Económica en las Provincias Argentinas (1970-1995)". *Estudios de Economía Aplicada*, 20, 2, Asociación de Economía Aplicada, Madrid.
- Gennaioli, N., La Porta R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2011). *Human Capital and Regional Development*, NBER Working Paper 17158.
- Gervasoni, C. (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Province". *World Politics*, 62, 2, abril.
- Iimi, A. (2005). "Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note". *Journal of Urban Economics*, 57, 3.
- INDEC (1975). "Producto Bruto Geográfico". *Indicadores Regionales*, septiembre.
- INDEC (1996a). "Proyecciones de Población por Sexo y Grupos de Edad, Urbano-Rural y Económicamente Activa (1990-2025) y por provincia (1996-2016)". *Serie Análisis Demográfico*, 7.

- INDEC (1996b). “Estimaciones de la Población por Departamento. Período 1990-2005”. *Serie Análisis Demográfico*, 8.
- Inman R. y Rubinfeld D. (2009). “Why Federalism Matters: Implications for Tax Policy”, en *Sho Sato Conference on Tax Law, Social Policy and Economy*, marzo 9-10.
- Kakwani, N. C. (1980). *Inequality and Poverty Methods of Estimation and Policy Applications*. The World Bank. New York: Oxford University Press.
- Levine, R. y Renelt, D. (1992). “A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions”. *American Economic Review*, 82, 4, septiembre.
- Llach, J. J. (2007). “The Challenge of International Educational Gaps in the Context of Globalizations”, en *Globalization and Education*, Proceedings of the Pontifical Academy of Sciences and the Pontifical Academy of Social Sciences Joint Working Group on Globalization and Education, Ciudad del Vaticano, Berlín y Nueva York: Walter de Gruyter.
- Llach, J. J. (2010 a). *En busca de los acuerdos perdidos*. Buenos Aires: Editorial Temas-IAE Press.
- Llach, J. J. (2010 b). “Los desafíos productivos de la Argentina ¿Cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el mundo?”. *Boletín Informativo Techint* 333, septiembre-diciembre.
- Llach, J. J. (2012). *Una década sin federalismo y sus consecuencias*. Rosario, 20° Congreso de AAPRESID.
- Llach, J. J. y Harriague M. (2005 a). *Un Sistema Impositivo para el Desarrollo y la Equidad*. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.
- Llach, J. J. y Harriague, M. (2010). *El mundo emergente y la demanda de alimentos. Oportunidades, desafíos y la estrategia de desarrollo de la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.

- Llach, L. (2004). “Desigualdad Regional, Convergencia y Divergencia. Una Mirada de Largo Plazo y una Nota Sobre la Política Fiscal”, en *XIX Jornadas de Historia Económica*, San Martín de los Andes.
- Lucas, R. E. Jr. (1988). “On the Mechanics of Development Planning”. *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, julio.
- Mankiw, N., Romer, D. y Weil, D. (1992). “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2, mayo.
- Marina, A. (1998). “Convergencia Económica en la Argentina ¿Qué nos dice la Evidencia Empírica?”, en *Anales de las XXXIII Jornadas de la AAEP*, Mendoza.
- Martinez, R. (2003). *Estimaciones Preliminares del Producto Interno Provincial a Precios Constantes*. Oficina de CEPAL en Buenos Aires.
- Martinez-Vazquez, J. (2012). *The Impact of Fiscal Decentralization. Issues in Theory and Challenges in Practice*. Mandaluyong City. Philippines: Asian Development Bank.
- McKinnon, R. (1997). “Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union”, en Blejer, Mario I., Ter-Minassian, Teresa (eds.). *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*. Routledge. New York.
- McWhinney, E. (1965). *Comparative Federalism*. 2da. Ed., Toronto. U. Toronto Press.
- Méltiz, J. y Zumer, F. (2002). “Regional Redistribution and Stabilization by Center in Canada, France, the UK and the US: A Reassessment and New Tests”. *Journal of Public Economics*, 86.
- North, D. y Thomas, R. (1973). *The Rise of Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, W. (1993). "Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal*, 46.
- Oates, W. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37, 3, septiembre.
- Oates, W. (2005). "Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*, 12.
- Oates, W. (2008). "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions". *National Tax Journal*, 51, 2, junio.
- Padovano, F. (2007). *The Politics and Economics of Regional Transfers: Decentralization, Interregional Redistribution, and Income Convergence*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Porto, A. (2004). *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Porto, A. (Director) 1era. Edición. Universidad Nacional de la Plata. Argentina.
- Porto A. y A. Elizagaray (2011). "Regional Development, Regional Disparities and Public Policies in Argentina: A Long-run View". En Baer, W. y D. Fleischer (eds.): *The Economics of Argentina and Brazil. A Comparative Perspective*. Edward Elgar. Chapter 16, pp. 285-305.
- Porto, G. (1994). "Convergencia entre Regiones. Algunos Resultados Empíricos para la Argentina, 1953-1980", en Porto, A. (ed.). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de la Plata.
- Porto, G. (1995). *Las Economías Regionales en la Argentina*. Fundación ARCOR. Premio Fulvio Salvador Pagani. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.. Buenos Aires.
- Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, 10, 2.
- Psacharopoulos, G., Valenzuela, J. y Arends, M. (1993). "Teachers Salaries in Latin America. A Comparative Analysis". *Policy Research Working Paper Series*, World Bank, febrero.

- Qiao, Y., Martínez-Vázquez, J. y Xu, Y. (2008). "The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralization Policy: China's Experience". *Journal of Development Economics*, 86, 1
- Quah, D. (1993). "Galton's fallacy and tests of the convergence hipótesis". *The Scandinavian Journal of Economics*, 95, 4, diciembre.
- Quinteros, M. (2009). "Convergencia Económica en las Provincias Argentinas entre 1953 y 2003". *Series de tesis de graduación*, Universidad del Salvador, FCE-Instituto de Investigaciones económicas, documento 1, julio.
- Rebelo, S. (1991). "Long-run Policy Analysis and Long-run Growth". *Journal of Political Economy*, 99, 3, junio.
- Rodden J. y Wibbels, E. (2002). "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems". *World Politics*, 54, 4, julio.
- Rodden, J. (2000). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World*. MIT.
- Rodden, J. (2004). "Comparative Federalism and Decentralization". *Comparative Politics*, julio.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York. NY: Cambridge University Press.
- Rodden, J. y Rose-Ackerman S. (1997). "Does Federalism Preserve Markets?". *Virginia Law Review*, 83.
- Romer, P. (1986). "Increasing Returns and Long-run Growth". *Journal of Political Economy*, 94, 5, octubre.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth". *NBER Working Paper*, 5398.
- Sala-i-Martin, X. (1990). *On Growth and States*. tesis doctoral no publicada, Harvard University.

- Sala-i-Martin, X. (1994). *Apuntes de Crecimiento Económico*. Barcelona, Antoni Bosch.
- Sala-i-Martin, X. (1996). "The classical approach to convergence analysis". *The Economic Journal*, 106, 437, julio.
- Shankar, R. y Shah, A. (2003). "Bridging the Economic Divide within Nations: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities". *World Development*, 31, 8.
- Sheshinski, E. (1967). "Optimal Accumulation with Learning by Doing", en Karl Shell, ed., *Essays on the Theory of Optimal Economic Growth*. Cambridge MA. MIT press.
- Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1, febrero.
- Spence, M. (2011). *The Next Convergence*. Farrar, Straus and Giroux. New York.
- Swan, T. (1956). "Economic Growth and Capital Accumulation". *Economic Record*, 32, noviembre.
- Tanzi, V. (1995). *Taxation in an Integrating World*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Temple, J. (1998). "Robustness Tests of Augmented Solow Model". *Journal of Applied Econometrics*, 13, 4, julio-agosto.
- Thiessen, U. (2003). "Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries". *Fiscal Studies*, 24, 3.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Government Expenditures". *Journal of Political Economy*, octubre.
- Tocqueville, A. (1945). *Democracy in America*. NY: Vintage Books Random House: primera edición 1838.
- Utrera, G. y Koroch, J. (1998). "Convergencia: Evidencia Empírica para Provincias Argentinas (1953-1994)", en *Anales de las XXXIII Jornadas de la AAEP*, Mendoza.

- Uzawa, H. (1965). "Optimal Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth". *International Economic Review*, 6, enero.
- Weingast, B. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics and Organization*, 11.
- Weingast, B. (2009). "Second Generation Fiscal Federalism: The implications of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics*, 65.
- Wibbels, E. (2000). "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance". *American Journal of Political Science*, 44, 4, octubre.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*. Washington: IADB.
- Williamson, J. (1965). "Regional Inequality and Process of National Development: a Description of the Patterns". *Economic Development and Cultural Change*, 13, 4.
- Willington, C. (1998). "Un Análisis Empírico del Crecimiento Regional en Argentina". *Documento de trabajo 14*, IERAL, Córdoba, febrero.
- Xie, D., Zou H. y Davoodi, H. (1999). "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States". *Journal of Urban Economics*, 45, 2.
- Yilmaz, S. (1999). "The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance", en National Tax Association (ed.), *Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999*. Washington, D.C.
- Zhang, T. y Zou, H. (1998). "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth". *Journal of Public Economics*, 67.
- Zhuravskaya, E. (2000). "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style". *Journal of Public Economics*, 76, 3.

**CONSECUENCIAS DE LA INTERACCIÓN ENTRE EL
PRESUPUESTO NACIONAL Y LAS TRANSFERENCIAS
NACIONALES SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN Y ESTABILIZACIÓN
REGIONAL DEL INGRESO***

Walter Cont, Alberto Porto y Pedro Juarros

1. INTRODUCCIÓN

Desde la propuesta de Musgrave, en su libro “*The theory of Public Finance*” (1959), los problemas que son objeto de estudio de las finanzas públicas se clasifican en tres ramas: servicios, distribución y estabilización. Durante los últimos 20 años, el análisis de la interacción entre las últimas dos dimensiones ha ganado un espacio importante en la literatura aplicada a países desarrollados, al indagar si la política fiscal nacional redistribuye ingresos entre las provincias y si actúa como compensador de las fluctuaciones provinciales de la actividad económica. Sin embargo, su extensión a economías en desarrollo, y en particular a Argentina, presenta un déficit.

El tema de la redistribución regional ha sido y sigue siendo uno de las cuestiones centrales de la política económica y fiscal de la Argentina. El origen se remonta a los tiempos de la organización nacional que enfrentó, para su concreción, la oposición de la región rica (Buenos Aires) a sumarse con el resto de provincias pobres. El

* Versiones preliminares fueron presentadas en el 16° Seminario sobre Federalismo Fiscal, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata y en la Jornada Inter Academias sobre el Federalismo Fiscal Argentino, Academia Nacional de Ciencias Económicas. Se agradecen los comentarios de los participantes y en particular los de Carlos Gervasoni. Lucas Longo colaboró como asistente de investigación en la revisión del trabajo.

tema no ha perdido vigencia. Un siglo y medio después, en 1994, se le dio jerarquía constitucional a la coparticipación federal de impuestos que tiene como uno de sus objetivos la redistribución entre provincias. Pero la coparticipación, y las transferencias en general, son sólo uno de los instrumentos fiscales que redistribuyen entre provincias, debiendo agregarse el presupuesto nacional.

Dada la organización fiscal de Argentina, el gobierno nacional recauda impuestos en todo el territorio (aproximadamente el 85% del total de la recaudación tributaria de los tres niveles de gobierno). Esos impuestos tienen una incidencia territorial diferente entre provincias dependiendo, principalmente, de la estructura productiva en cada una de ellas. La suma recaudada por el gobierno nacional se destina a financiar el gasto del gobierno nacional (aproximadamente 75% en 2010, incluyendo intereses de la deuda) y las transferencias a las provincias (aproximadamente 24% en 2010, habiendo representado un máximo de 33% en 2004). El monto total del gasto público nacional y su asignación entre distintas finalidades se sancionan cada año, aunque existen fuertes rigideces que impiden reasignaciones de importancia. En cambio, las transferencias automáticas están sujetas a restricciones de mayor plazo impuestas por la legislación nacional (por ejemplo, los coeficientes actuales de distribución primaria y secundaria están vigentes desde 1998), mientras que las transferencias de tipo discrecional presentan una mayor flexibilidad en su ejecución.

Este trabajo estima los efectos de la política fiscal nacional sobre las diferencias de producto per cápita de largo plazo entre las provincias argentinas (redistribución) en forma conjunta con el rol cíclico de corto plazo de absorber o amplificar los shocks locales (estabilización). La política fiscal considerada aquí comprende la totalidad de los gastos y transferencias nacionales, con sus respectivos impuestos, de manera coherente con la tendencia en la literatura de no concentrarse en el impacto de impuestos o gastos específicos. Se aproximan los efectos redistribución y estabilización por medio de un enfoque de beneficio geográfico del gasto e incidencia geográfica de los impuestos, para luego estimarlos con modelos econométricos

habitualmente utilizados en la literatura internacional. Los principales resultados son que el gasto nacional más las transferencias redistribuyen levemente (disminuyen las diferencias regionales en un 5%) y compensan las fluctuaciones de la actividad económica provincial (en un 10%). Mediante ejercicios de simulación, se descompone el rol que cumplen cada uno de los componentes de la política fiscal nacional, hallando que ambos efectos se derivan del lado de los gastos nacionales más transferencias, compensados por los efectos de ampliación de diferencias regionales y desestabilizadores de los impuestos. Considerando la posibilidad de que el diseño institucional y régimen macroeconómico jueguen un papel importante en estas funciones, el ejercicio se desagrega en dos sub-períodos: en 1995-2001 (con importante déficit fiscal) la política fiscal nacional es neutral en redistribución mientras que estabiliza los shocks regionales, en tanto que en 2003-2010 (con cuentas públicas superavitarias) la política fiscal es redistributiva pero no estabiliza los ciclos provinciales. De esta manera, una mayor redistribución se ve posibilitada en contextos de holgura fiscal. Sin embargo, los efectos cuantitativos de los efectos encontrados son modestos en relación hallados en la literatura de países desarrollados.

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección II se pasa brevemente revista a la literatura y a la preocupación sobre el tema en la Argentina a lo largo del tiempo. En la sección III se desarrolla el marco conceptual y se presentan los datos y el modelo a estimar. Las estimaciones se incluyen en la sección IV y las conclusiones en la sección V. El Anexo se destina a cuestiones metodológicas.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. Literatura sobre redistribución - estabilización

Existe una vasta literatura del efecto de la política fiscal sobre la redistribución y/o estabilización regional. Las primeras referencias empíricas corresponden a estudios sobre el rol estabilizador y redistribuidor de uniones monetarias, con aplicaciones a la Unión Europea y Estados Unidos.¹

La literatura que analiza el caso de Estados Unidos ha encontrado un efecto estabilizador del orden de 10%-15%.² Es decir, el estado federal absorbe un 10% a 15% de un shock de producto a través de impuestos y transferencias. Estudios como Von Hagen, 1992, Asdrubali *et al.*, 1996, y Mélitz y Zumer, 2002, encuentran efectos redistribución de aproximadamente la misma magnitud (entre 10% y 20%, aunque el primer estudio encuentra un resultado bastante mayor). Otros estudios se enfocaron en el ingreso personal en lugar del producto regional, estimando efectos estabilizadores de mayor magnitud, entre 20% y 40% (ver Sala-i-Martin y Sachs, 1992, Bayoumi y Masson, 1995, y Mélitz y Zumer, 2002).

El trabajo de Mélitz y Zumer (2002) aplicado a las regiones en Francia y en el Reino Unido encuentra un efecto estabilizador similar al de los Estados Unidos (del orden del 15%), pero un efecto redistribución bastante mayor (38% y 26%, respectivamente). Italianer y Pisani-Ferry (1992) estudian solamente el efecto estabilización, de 37% en Francia y 42% en Alemania vs. 17% en Estados Unidos. Decressin (2002) estima el efecto estabilizador para Italia en 10%-15% y el efecto redistribución en 25%-35%, considerando una medida

¹ También se destacan trabajos teóricos sobre el diseño de esquemas redistributivos o estabilizadores (ver Persson y Tabellini, 1996 a, 1996 b, Buchanan y Faith, 1987, y Bolton y Roland, 1997).

² Un survey para los Estados Unidos de variables, períodos y métodos econométricos utilizados para estimar estos efectos se encuentra en Mélitz y Zumer (2002, Table 1).

amplia de presupuesto nacional (como la que se utiliza en este trabajo). Capó y Oliver (2002) encuentran un efecto estabilizador de 10% y redistribuidor de 25% para España. Arachi *et al.* (2010) también analiza el caso de Italia, incluyendo presupuestos regionales, y obtiene un efecto del orden del 25%-35% para redistribución, pero un efecto amplificador de los ciclos locales del orden del 30%-40%.³

En la mayoría de estos trabajos se descompone el efecto total de la política fiscal federal de modo de captar el rol de diferentes tipos de gastos y/o impuestos. Por ejemplo, Decressin (2002) –que trabaja con el PBG per cápita y todo el presupuesto nacional, como en este trabajo– adjudica el efecto total de redistribución para Italia (del 24.5%) en gastos de consumo (12%), inversión (2.7%), subsidios (0.7%), pagos de prestaciones del sistema de bienestar social (5.4%) e impuestos y contribuciones (3.7%). Bayoumi y Masson (1995) desagregan los efectos redistribución y estabilización sobre el ingreso personal en Estados Unidos y Canadá y muestran que todos los elementos del sistema fiscal van en la misma dirección. En Estados Unidos, las transferencias personales son las de mayor impacto cuantitativo (46% del efecto total), seguidas de los impuestos federales (30%), las transferencias intergubernamentales (18%) y los pagos de seguridad social (5%). En Canadá las transferencias intergubernamentales son las de mayor impacto (56%), luego los pagos de transferencias a personas (39%) y los impuestos federales (5%). Méritz y Zumer (2002) encuentran para los Estados Unidos y Canadá que todos los instrumentos fiscales son estabilizadores y redistribuidores, tanto considerando como variable dependiente el ingreso personal o el producto bruto geográfico. Una diferencia es que en Estados Unidos la redistribución y estabilización son mayores para

³ Las diferencias significativas en los resultados hallados por esta literatura se atribuyen a los distintos criterios contables adoptados por el investigador (ver Méritz and Zumer, 2002). Méritz (2004) clarifica la influencia del criterio de selección en los resultados: por ejemplo, una medida acotada (amplia) de transferencias netas y una medida amplia (acotada) de actividad seguramente lleve a una sub- (sobre-) estimación de los mismos.

el ingreso comparado con el producto y que lo contrario se verifica en Canadá.

En la Argentina los estudios de redistribución territorial del conjunto de instrumentos de política fiscal nacional se han realizado con un enfoque de “contabilidad de la redistribución”, sea para un año particular (entre otros, Convenio, 1996, 2001; Artana y Moskovitz, 1999; Ruarte Bazán, 2008; Cont y Porto, 2013) o bien para varios años (Mueller *et al.*, 2010). Con distintas metodologías y fuentes de información, todos los trabajos documentan redistribuciones territoriales pero en ningún caso se avanza en la estimación empírica de las relaciones de corto y largo plazo entre el producto geográfico provincial (y su variación) pre y post política fiscal.⁴ El efecto estabilizador del presupuesto nacional y las transferencias sobre el producto bruto de cada provincia no ha sido estudiado en la Argentina y es un aporte de este trabajo. Lo que sí ha merecido atención en estudios aplicados es el comportamiento en el ciclo del gasto público provincial. La pregunta de estos trabajos es si el gasto es pro-cíclico – que se responde afirmativamente– y cuál es la fuente de la prociclicidad. En este último punto no hay un resultado claro, adjudicándose al régimen de transferencias (Piffano *et.al.*, 1998), al propio sistema tributario provincial por la vía del impuesto sobre los Ingresos Brutos (Sturzenegger y Werneck, 2006), o a una

⁴ Por otro lado, varios trabajos estudian la convergencia del producto bruto entre las provincias con un enfoque de largo plazo (entre otros, Elías, 1995; Porto, 1995; Wellington, 1998) y llegan a la conclusión de inexistencia de convergencia (absoluta). El enfoque de convergencia, si bien relacionado con el de redistribución a largo plazo, es distinto. En convergencia se trabaja con el producto bruto geográfico sin correcciones que midan la incidencia de los impuestos y los beneficios del gasto público, correcciones que están en el centro de los trabajos de redistribución.

responsabilidad compartida entre transferencias y recursos, aunque con un mayor aporte de los segundos (Artana *et al.*, 2012).⁵

2.2. La redistribución en las políticas públicas en Argentina

La Argentina es un país con grandes disparidades regionales. A lo largo del tiempo esas disparidades han sido objeto de preocupación para las políticas públicas, en particular, creando siempre la necesidad de redistribución. La redistribución fue aceptada por las provincias aportantes para lograr la unidad nacional, pero también fue posibilitada por la existencia de sobre-representación de las provincias más beneficiadas en el Congreso Nacional, que sanciona el presupuesto federal y las leyes de coparticipación (Porto y Sanguinetti, 2001).

Las disparidades regionales fueron el principal obstáculo para lograr la unidad nacional en la época de la Constitución Nacional de 1853. Buenos Aires, la región rica, no deseaba unirse con las trece provincias pobres del interior del país, a las que se refería peyorativamente como “ranchos” (Luna, 2006).

Casi un siglo después, Bunge (1940) consideraba que “...se forma así un abanico que revela como la densidad de población, la capacidad económica, el nivel cultural y el nivel de vida van disminuyendo a medida que aumenta la distancia a la capital”. El autor consideraba que la principal razón de este resultado se debía a que las políticas económicas estaban orientadas más hacia el comercio exterior y menos hacia las regiones sub-desarrolladas del interior del país, concluyendo que las políticas consistentes y sostenibles podrían reducir la brecha económica, social y cultural, en el plazo de una generación.

⁵ Estos estudios y otros sobre el tema realizan un análisis parcial de la redistribución al considerar las transferencias según el destino de los fondos pero no su origen (dónde se recaudan los impuestos que financian las transferencias).

Con el propósito de enfrentar esos problemas, el gobierno nacional argentino echó mano a dos instrumentos fiscales para redistribuir regionalmente y compensar fluctuaciones de ingresos: (a) los gastos e impuestos del presupuesto nacional; (b) la recaudación centralizada de impuestos y la “coparticipación” de una parte de la recaudación entre las provincias.

El primer mecanismo se sanciona anualmente y está bajo control del gobierno nacional, aunque existen rigideces. El segundo mecanismo consiste en regímenes de transferencias (coparticipación y otros) que han incorporado desde sus inicios el objetivo de redistribución.⁶ El primer mecanismo de transferencias fue el previsto en la Constitución Nacional de 1853, que incluía entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Según el constitucionalista González Calderón (1958) esta disposición es una particularidad del federalismo argentino, introducida por los constituyentes, ya que ni en la Constitución norteamericana ni en el proyecto de Alberdi se encuentra prevista la situación de las Provincias. Fue el instrumento que previeron para compatibilizar el régimen federal de autonomía de las catorce Provincias –como base para la organización del país– y las diferencias económicas, que debían compensarse para posibilitar el ejercicio pleno de las autonomías.

Al implantarse los Regímenes de Coparticipación a partir del año 1935, la corrección de dichas disparidades fiscales interprovinciales se convirtió en uno de los objetivos explícitos de la política económica. En las leyes posteriores que regularon el régimen se acentuó el objetivo redistributivo (1947, 1959, 1973). En todos los casos se reconocía la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias de menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos sus habitantes.

⁶ Para detalles de la evolución ver Porto (2005).

La culminación de este proceso se encuentra en la Constitución Nacional de 1994, que en su Art. 75 inc. 2 establece que “La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, (...) será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.⁷ Es interesante notar que a diferencia de los regímenes mencionados antes, la Constitución plantea un objetivo mucho más amplio que la “igualación fiscal”.

En forma menos explícita el objetivo de estabilización también está presente en los regímenes de transferencias. Las provincias cuentan con financiamiento propio –sujeto a su ciclo económico– pero también con los fondos de la coparticipación y otras transferencias – que se forman con la recaudación nacional en todo el territorio y que representan, en promedio, la mitad de los recursos utilizados para financiar el gasto provincial–. Con esta estructura federal debería esperarse que el régimen de transferencias suavice el impacto de los ciclos no coordinados entre provincias.

3. IMPACTO TERRITORIAL DE LAS VARIABLES FISCALES. EFECTOS REDISTRIBUCIÓN Y ESTABILIZACIÓN

3.1. Efectos redistribución y estabilización. Marco conceptual

Supóngase un país con dos regiones con igual población y desequilibrio territorial expresado en diferencias de ingreso per cápita entre las regiones. Un gobierno central cobra un impuesto nacional

⁷ Estas disposiciones constitucionales y legales se refieren a transferencias de recursos *entre Provincias*. Estas transferencias entre regiones han sido criticadas en base a la idea de que el objetivo de la redistribución deben ser las personas y no las regiones. Una cuestión, puramente empírica, es qué relación existe entre la redistribución personal y regional. Para la Argentina, los datos de Porto y Cont (1998) y Cont y Porto (2013) sugieren complementariedad.

sobre el ingreso con alícuota proporcional t_u y realiza un gasto per cápita uniforme territorialmente (g). El presupuesto nacional en términos per cápita es

$$g = t_u \cdot y_N \quad (1)$$

donde y_N es el ingreso per cápita nacional siendo $y_N = (y_R + y_P)/2$; y_R , y_P son los ingresos per cápita, pre política fiscal nacional, en las jurisdicciones rica y pobre respectivamente. Los ingresos per cápita post política fiscal (y^*), son

$$y_R^* = y_R + t_u \cdot (y_N - y_R) \quad (2)$$

$$y_P^* = y_P + t_u \cdot (y_N - y_P) \quad (3)$$

De (2) y (3) resulta que la operación de un sector público centralizado redistribuye automáticamente recursos desde la región rica ($y_N < y_R$) hacia la región pobre ($y_N > y_P$). La redistribución será mayor cuanto mayor la alícuota del impuesto y mayor la diferencia de ingresos pre política fiscal. Esta redistribución puede ser modificada con el diseño presupuestario, y de hecho lo es, cuando se legislan tratamientos impositivos y presupuestarios diferenciales por provincias ($t_R \neq t_P$), o bien cuando esas diferencias surgen de la naturaleza de los gastos ($g_R \neq g_P$).⁸

El presupuesto nacional cumple también una función de suavizar las diferencias regionales de ingreso cuando una jurisdicción sufre un shock adverso. Si el ingreso de la región pobre disminuye exógenamente en Δy_P , el ingreso nacional disminuirá en ese mismo importe y, con alícuota impositiva constante, el gasto nacional disminuye en

$$\Delta g = t_u \cdot \Delta y_P / 2$$

⁸ Por ejemplo, el gasto en jubilaciones y pensiones depende de la radicación que decidan los jubilados.

La variación de los ingresos post política fiscal en cada jurisdicción es,

$$\Delta y_R^* = \Delta g < 0 \quad (4)$$

$$\Delta y_P^* = (1-t_u).\Delta y_P + \Delta g < 0 \quad (5)$$

La región rica paga la misma cantidad de impuestos con menor cantidad de gasto público. La región pobre disminuye su pago de impuestos en una suma mayor ($t_u.\Delta y_P$) que la disminución del gasto. El saldo neto del accionar del sector público le compensa parte de la caída en su ingreso. Por ejemplo, si el ingreso en la región pobre disminuye en 2 pesos y la alícuota es del 20%, el gasto disminuye en 20 centavos en las dos regiones, pero el pago de impuestos en la región pobre disminuye en 40 centavos. De esa forma, los dos pesos de pérdida de ingreso se distribuyen, por el accionar del sector público centralizado, en 20 centavos en la región rica y 1,80 en la región pobre.

3.2. El modelo a estimar

En la literatura sobre política fiscal el efecto redistribución comprende las políticas públicas orientadas a corregir diferenciales de ingreso de las jurisdicciones en el largo plazo (ecuaciones (2-3) de la sección anterior) mientras que el efecto estabilización se enfoca al rol de estas políticas para corregir shocks de corto plazo (ecuaciones (4-5) de la sección anterior). Algunos autores sostienen que estos dos efectos son parte de un mismo efecto de corto y largo plazo (Obstfeld y Peri, 1998; Decressin, 2002; Arachi, Ferrario y Zanardi, 2010, entre otros). En este sentido, este trabajo no se aparta de la terminología utilizada en el ámbito académico.

Sea X_{it} el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita de una jurisdicción i en un momento t antes de la política fiscal a evaluar (X_{Pt} es el PBG per cápita del total país), e Y_{it} el PBG per cápita post política fiscal (Y_{Pt} es el PBG per cápita ex post del total país). La

diferencia $X_{it} - Y_{it}$ corresponde al impacto de la política fiscal nacional sobre el ingreso de la jurisdicción i , dependiendo del ejercicio a estimar (ver Sección IV). Se definen las variables de PBG relativas al total país de la siguiente manera

$$x_{it} = \frac{X_{it}}{X_{Pt}} ; y_{it} = \frac{Y_{it}}{Y_{Pt}}$$

En cuanto al rol redistributivo del presupuesto nacional, este efecto se aproxima de dos formas alternativas (ver Von Hagen, 1992, y la modificación sugerida por Arachi et al, 2010). La primera corresponde a la siguiente ecuación

$$\bar{y}_i = \alpha + \beta \bar{x}_i + \eta_i \quad (6)$$

donde la barra representa el promedio temporal de la variable. En el caso bajo análisis i corresponde a 24 observaciones promediadas en el período temporal considerado. La segunda forma corresponde a la estimación del mismo efecto considerando que los índices de PBG (respecto del total país) pueden tener tendencia

$$\tilde{y}_{it} = \alpha + \beta \tilde{x}_{it} + \eta_{it} \quad (7)$$

En este caso se reemplazan las medias regionales (\bar{x} e \bar{y}) por las tendencias regionales (definidas como \tilde{x} e \tilde{y}), donde las tendencias se pueden calcular a través del filtro Hodrick-Prescott.⁹ A modo de

⁹ El procedimiento consiste en extraer el componente tendencial de las series de PBG per cápita ex ante y ex post a cada una de las provincias que componen el territorio nacional, aplicando un filtro propuesto por Hodrick y Prescott (1982). Entonces, las ecuaciones de redistribución y estabilización se estiman utilizando los respectivos valores de tendencia.

ejemplo, la Figura A.1 del Anexo muestra los casos de Neuquén (provincia que tiene un PBG per cápita en promedio 30% superior al total país, pero presenta una clara tendencia negativa en el período 1995-2010) y C.A.B.A. (jurisdicción que tiene un PBG per cápita que duplica al del total país en promedio, pero más allá de sus oscilaciones tiene una tendencia positiva).

Por su parte, el rol estabilizador del presupuesto nacional también se aproxima de varias maneras. En este trabajo se presentan tres aproximaciones

$$\Delta y_{it} = \theta_i + \gamma \Delta x_{it} + \varepsilon_{it} \quad (8)$$

$$\Delta \bar{y}_{it} = \theta_i + \gamma \Delta \bar{x}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (9)$$

$$\Delta \tilde{y}_{it} = \theta_i + \gamma \Delta \tilde{x}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (10)$$

donde el término Δ corresponde a la diferencia de la variable en cuestión respecto de la correspondiente al período anterior $-\Delta y_{it} = y_{it} - y_{it-1}$ en la ecuación (8), respecto del promedio $-\Delta \bar{y}_{it} = y_{it} - \bar{y}_i$ en la ecuación (9) y respecto del valor del componente de tendencia $-\Delta \tilde{y}_{it} = y_{it} - \tilde{y}_{it}$ en la ecuación (10).

El coeficiente $1-\beta$ captura el efecto redistribución. A modo de ejemplo, un coeficiente $\beta=0.8$ indica que el 80% de la diferencia inicial de ingresos relativos permanece vigente después de tomar en cuenta la acción fiscal. Es decir, que el gobierno federal redistribuye 20 centavos de la diferencia entre las regiones más rica y más pobre. Un valor de $\beta = 1$ significa ausencia de redistribución, mientras que con un $\beta > 1$ la política fiscal bajo análisis magnifica las disparidades regionales de ingreso. De la misma manera, el coeficiente $1-\gamma$ captura el efecto estabilización.¹⁰

¹⁰ Mélitz y Zumer (2002) observan que cuando θ_i en la ecuación (9) es igual a cero, las ecuaciones (9) y (6) quedan subsumidas en la siguiente ecuación:

$$y_{it} = \alpha + \beta \bar{x}_i + \gamma_2 (x_{it} - \bar{x}_i) + \xi_{it}$$

3.3. Los datos utilizados

La variable de política analizada en este trabajo es el presupuesto nacional más las transferencias a las provincias. Siguiendo un criterio de consistencia entre la variable de política y la variable de ingreso para evitar sobre-estimación o sub-estimación del ejercicio de política (Mélitz y Zumer, 2002, Decressin, 2002), se adopta una medida amplia de redistribución y estabilización y consecuentemente una medida amplia de “ingreso” que es el PBG provincial per cápita.¹¹ Todos los valores son convertidos a moneda constante –pesos de 2010– utilizando los deflatores del PBG de cada provincia.

Una segunda cuestión tiene que ver con el concepto de ingreso vs. producto. El producto de una región puede corresponder a ingreso de personas que residen en otras regiones, así como el ingreso de las personas que residen en una región pueden corresponder al producto generado en otra. Un problema importante en Argentina tiene que ver con el producto y el ingreso que se genera en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, y también en otras provincias, pero al no quedar claro el signo de un posible sesgo, se optó por utilizar la variable de producto.¹²

El PBG es la variable relevante para utilizar como base para analizar el impacto geográfico de la política fiscal del gobierno

donde el parámetro de redistribución sigue siendo $1-\beta$ y el de estabilización $1-\gamma_2$. En este documento se estiman las distintas versiones de la ecuación de estabilización (8) a (10) sin imponer restricciones a los coeficientes.

¹¹ Otros trabajos en la literatura se han concentrado en medidas de ingreso (e ingreso disponible) personal. Ver, por ejemplo, Sala-i-Martin y Sachs (1992), Bayoumi y Masson (1995) y Obstfeld y Peri (1998).

¹² Por ejemplo, para una persona que vive en el Gran Buenos Aires (en la provincia) y obtiene un salario por encima del promedio trabajando en la C.A.B.A. su remuneración se contabiliza en el PBG de la C.A.B.A., pero es ingreso en la provincia. Similarmente, muchos trabajadores de baja remuneración también viajan diariamente del Gran Buenos Aires a la C.A.B.A. para trabajar. Así, para ajustar correctamente el producto de la C.A.B.A. y la provincia de Buenos Aires hay que trasladar montos generados en la ciudad a la provincia (y viceversa), que pueden ser –en términos per cápita– mayores o menores al promedio.

nacional sobre la actividad regional. El PBG o ingreso geográfico comprende los bienes producidos (ingresos generados) en un período en el territorio de una provincia. En el PBG están incluidos los pagos que realiza el gobierno nacional a sus empleados en esa jurisdicción, tratándose de la contrapartida financiera por el aporte real de los factores productivos. Se supone que si el gobierno nacional no usara esos factores, se ocuparían en otras actividades.

El gasto nacional produce adicionalmente un beneficio de consumo para todas las personas que se agrega al PBG pre política fiscal nacional: por ejemplo, un maestro recibe una remuneración por su actividad que está incluida en el PBG, pero el beneficio de sus clases no está computado. El bien producido en ese territorio puede generar beneficios de consumo en la comunidad local, pudiendo extenderse a las jurisdicciones vecinas: por ejemplo, un hospital nacional en la provincia A puede producir beneficios de consumo en otra jurisdicción B, pese a que todo el pago a los factores se hace en A; o un gasto nacional en defensa en la jurisdicción A puede beneficiar a la población de todo el país. Este tipo de beneficio es el que se agrega al PBG generado en una jurisdicción. Se agregan también los pagos que realiza el gobierno nacional en las provincias que no forman parte del PBG, por ejemplo, pagos de jubilaciones y pensiones, planes sociales y otros subsidios. Se eliminan los intereses de la deuda pública pagados por el gobierno nacional, dado su complejo mecanismo de asignación provincial (práctica estándar en la literatura). En cuanto a las transferencias, se agregan los fondos entregados a las provincias, que son utilizados por éstas para realizar gastos bajo su órbita (educación, salud, etc.).¹³ La Tabla A.1 del

¹³ Actualmente, las transferencias con destino provincial son los fondos coparticipables (la coparticipación estándar, el fondo educativo, transferencias de servicios y el fondo compensador de desequilibrios provinciales), los fondos para sistemas de seguridad social (un porcentaje de IVA y bienes personales), los fondos para obras de vialidad, infraestructura eléctrica y vivienda (destinos del impuesto sobre los combustibles líquidos), los fondos del impuesto a las ganancias para obras de carácter social y de redistribución de excedentes del fondo del Conurbano, los

Anexo presenta la información de gastos en servicios sociales, servicios económicos, administración gubernamental más defensa y seguridad, y transferencias a las provincias para el promedio del período 1995-2010, en valores constantes de 2010. Todos los detalles de imputación de gastos por provincia se encuentran en el Anexo.

Del lado de los impuestos nacionales, se restan todos aquéllos que inciden sobre la jurisdicción provincial, ya que en el PBG de las jurisdicciones no están deducidos los impuestos, siguiendo un criterio de incidencia geográfica. La Tabla A.1 del Anexo presenta la información de impuestos desagregada en IVA, ganancias mas bienes personales y monotributo, comercio exterior, seguridad social y otros, para el promedio del período 1995-2010, en valores constantes de 2010. Todos los detalles de imputación de impuestos por provincia se encuentran en el Anexo.

El saldo neto (residuo fiscal), que es la diferencia entre los gastos asignados a una provincia según el principio de beneficio y los impuestos asignados según el principio de incidencia, se suma al PBG para calcular el efecto de la acción fiscal nacional.

La Tabla 1 presenta la información básica de ingresos, impuestos, gastos y transferencias para el período 1995-2010, en valores constantes de 2010. La Figura 1, por su parte, presenta un ordenamiento de las provincias con una doble clasificación: según pertenezcan al grupo de Avanzadas, Intermedias, Baja Densidad y Rezagadas,¹⁴ y dentro de cada grupo por ingreso per cápita. También se incluye el PBG per cápita del año 2010.

fondos específicos formados con un porcentaje de los impuestos a los bienes personales y el monotributo, los fondos recaudados por el régimen de energía eléctrica, y transferencias no automáticas.

¹⁴ Cada grupo está compuesto por provincias con un desarrollo social y económico similar, según la metodología desarrollada por Nuñez Miñana (1972). El grupo de jurisdicciones Avanzadas incluye la ciudad de Buenos Aires, y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El grupo de jurisdicciones Intermedias incluye Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán. El grupo de jurisdicciones de Baja Densidad incluye Chubut, La Pampa, Neuquén,

Tabla 1. Información básica de las provincias (PBG, impuestos, gastos y transferencias). Promedio 1995-2010, en valores constantes (\$ de 2010) per cápita

| | PBG per cápita | | Gastos + Transferencias | | Gastos | | Transferencias | | Impuestos | | Residuo |
|------------------|----------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|------------|--------------|--------------|------------|
| | Promedio | d.e. | Promedio | d.e. | Promedio | d.e. | Promedio | d.e. | Promedio | d.e. | |
| C.A.B.A. | 77,476 | 15,465 | 7,636 | 2,421 | 7,305 | 2,278 | 331 | 176 | 9,342 | 2,385 | -1,706 |
| Buenos Aires | 24,646 | 4,297 | 4,694 | 1,449 | 3,786 | 1,286 | 908 | 173 | 5,471 | 1,865 | -777 |
| Catamarca | 20,192 | 8,662 | 8,852 | 3,211 | 4,627 | 1,902 | 4,224 | 1,342 | 5,015 | 2,748 | 3,837 |
| Córdoba | 24,668 | 3,060 | 5,338 | 1,528 | 3,638 | 1,104 | 1,699 | 451 | 5,660 | 1,966 | -323 |
| Corrientes | 13,467 | 1,425 | 5,582 | 1,796 | 3,159 | 1,187 | 2,423 | 635 | 3,543 | 1,295 | 2,039 |
| Chaco | 12,565 | 1,193 | 6,278 | 1,883 | 3,282 | 1,074 | 2,995 | 869 | 3,574 | 1,189 | 2,703 |
| Chubut | 38,983 | 5,398 | 8,526 | 1,820 | 5,522 | 1,352 | 3,003 | 625 | 8,929 | 2,794 | -403 |
| Entre Ríos | 18,354 | 3,117 | 6,070 | 1,719 | 3,539 | 1,085 | 2,531 | 668 | 4,487 | 1,691 | 1,584 |
| Formosa | 11,690 | 1,034 | 7,443 | 2,231 | 3,036 | 1,172 | 4,408 | 1,116 | 3,280 | 1,084 | 4,164 |
| Jujuy | 14,374 | 1,622 | 6,795 | 1,465 | 3,882 | 949 | 2,914 | 555 | 3,768 | 1,261 | 3,027 |
| La Pampa | 18,151 | 1,414 | 6,975 | 3,346 | 3,928 | 2,200 | 3,046 | 1,163 | 4,630 | 2,241 | 2,344 |
| La Rioja | 14,106 | 1,770 | 8,880 | 2,846 | 5,045 | 1,882 | 3,835 | 1,083 | 3,937 | 1,696 | 4,943 |
| Mendoza | 20,729 | 4,005 | 5,082 | 1,865 | 3,648 | 1,427 | 1,434 | 457 | 4,620 | 1,813 | 462 |
| Misiones | 19,360 | 3,518 | 5,406 | 1,273 | 3,110 | 906 | 2,296 | 409 | 4,041 | 1,029 | 1,365 |
| Neuquén | 61,305 | 6,812 | 7,985 | 2,403 | 4,866 | 1,479 | 3,118 | 1,036 | 6,722 | 1,056 | 1,263 |
| Río Negro | 25,087 | 3,049 | 7,837 | 2,391 | 4,897 | 1,782 | 2,941 | 651 | 5,656 | 1,670 | 2,181 |
| Salta | 13,146 | 1,268 | 6,597 | 1,234 | 4,160 | 894 | 2,437 | 389 | 4,675 | 1,253 | 1,922 |
| San Juan | 13,438 | 2,498 | 7,382 | 2,219 | 4,370 | 1,448 | 3,012 | 810 | 4,225 | 1,936 | 3,157 |
| San Luis | 25,044 | 1,997 | 7,264 | 2,434 | 4,028 | 1,525 | 3,235 | 944 | 4,207 | 1,626 | 3,056 |
| Santa Cruz | 58,797 | 3,239 | 10,379 | 2,290 | 4,725 | 1,521 | 5,654 | 899 | 9,826 | 4,206 | 553 |
| Santa Fe | 31,410 | 3,986 | 6,465 | 1,370 | 4,469 | 1,003 | 1,996 | 410 | 7,238 | 2,462 | -773 |
| S. del Estero | 11,470 | 1,873 | 7,231 | 1,983 | 4,125 | 1,211 | 3,106 | 820 | 3,566 | 1,270 | 3,665 |
| Tucumán | 13,918 | 1,738 | 6,095 | 1,837 | 3,962 | 1,335 | 2,133 | 537 | 4,366 | 1,273 | 1,730 |
| T. del Fuego | 69,908 | 4,907 | 12,232 | 2,593 | 4,668 | 2,302 | 7,564 | 1,220 | 9,479 | 2,990 | 2,753 |
| Argentina | 27,392 | 4,164 | 5,802 | 1,666 | 4,134 | 1,290 | 1,668 | 399 | 5,576 | 1,821 | 226 |

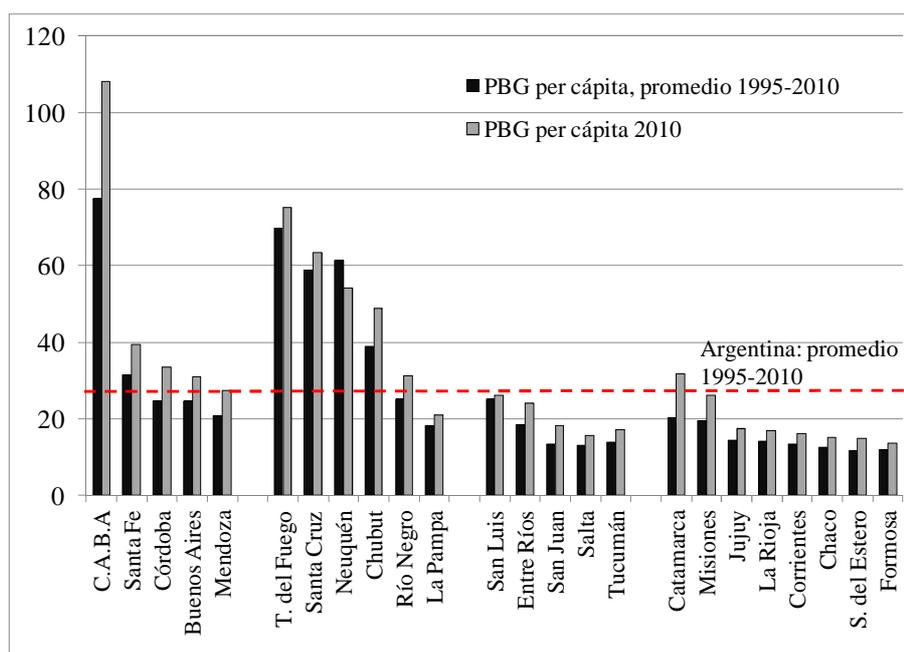
Fuente: ver Anexo. Nota aclaratoria: d.e. desvío estándar.

Dentro de las jurisdicciones avanzadas, solamente la ciudad de Buenos Aires y Santa Fe tienen un PBG per cápita por encima del

Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por último, el grupo de jurisdicciones rezagadas incluye Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero.

promedio nacional. En cambio, en el caso de las jurisdicciones de baja densidad, la mayoría tiene un PBG per cápita que excede al promedio (con excepción de Río Negro y La Pampa). Todas las provincias intermedias y rezagadas tienen PBG per cápita inferior al promedio, aunque algunas de las intermedias tienen un nivel de actividad inferior que el de las rezagadas (San Juan, Salta y Tucumán vs Catamarca y Misiones).

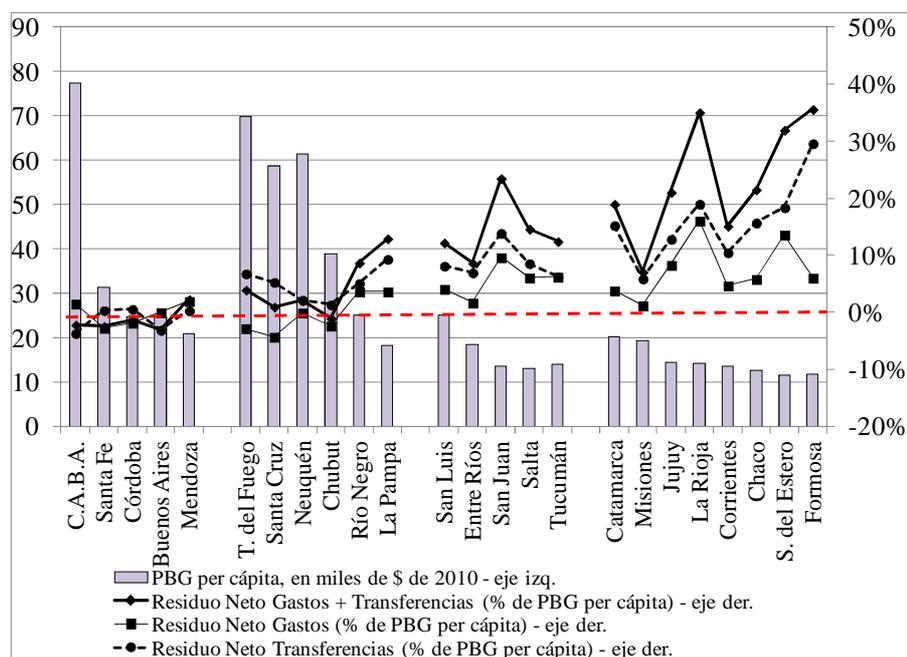
Figura 1. Ordenamiento provincial según el PBG per cápita (promedio 1995-2010, valores en miles de pesos de 2010)



La Figura 2 muestra la relación entre el PBG per cápita de cada jurisdicción y el residuo fiscal neto (que incluye gasto y

transferencias). Se presentan tres medidas de residuo fiscal: el resultante de la ejecución del gasto nacional mas transferencias (línea sólida gruesa), el de la ejecución del gasto (línea sólida fina) y el de la ejecución de transferencias (línea punteada). También se incluye una línea punteada que corresponde al residuo fiscal neto del total país (0.8% del PBG per cápita, según la Tabla 1) y prácticamente coincide con la línea de PBG per cápita del país.

Figura 2. PBG per cápita y residuo fiscal neto (promedio 1995-2010). Tres escenarios (promedio 1995-2010, valores en miles de pesos de 2010)



En el caso de gasto nacional mas transferencias, tres jurisdicciones con ingreso por encima del promedio resultan beneficiadas netas (Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén), mientras que las otras tres son aportantes netas (Santa Fe, Chubut y C.A.B.A.). Por su parte, dos jurisdicciones con ingresos por debajo del promedio, pero que pertenecen al grupo de provincias Avanzadas se suman al grupo de aportantes netas (Buenos Aires y Córdoba). Esta exploración preliminar permite anticipar una posible indefinición, o al menos una magnitud débil, del efecto redistribución de la política fiscal nacional.

Aplicando el mismo criterio a la ejecución del gasto, la C.A.B.A. y Mendoza (Avanzadas), Río Negro y La Pampa (de Baja Densidad) y todas las provincias intermedias y rezagadas son beneficiarias netas, financiadas por el resto de las provincias. Por último, la ejecución de las transferencias –la “coparticipación” y otras– ha redistribuido desde la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires al resto de las provincias. Nuevamente se anticipa una indefinición en el efecto redistribución por la vía del gasto nacional o transferencias, ya que en el primer caso algunas jurisdicciones ricas son receptoras netas (C.A.B.A.) y en el segundo caso todas las jurisdicciones de altos ingresos y baja densidad son receptoras netas, mientras que Buenos Aires (con PBG intermedio) financia claramente al resto.¹⁵

¹⁵ Además de las Figuras 1 y 2, existen otras evidencias de la disociación entre los objetivos enunciados y la implementación y resultados de las políticas. Por ejemplo, cuando se sancionó la Ley 20.221/73 de coparticipación federal de impuestos –que rigió hasta el 31-12-1984, momento que caducó el régimen por no llegarse a un acuerdo entre la Nación y las provincias y entre las provincias– la distribución entre las jurisdicciones se efectuaba en base a tres distribuidores: población (65%), brecha de desarrollo (25%) y dispersión de población (10%). La brecha de desarrollo se calculó en esa Ley en base a datos de los años 1960 y 1970 y era un promedio simple de indicadores de calidad de la vivienda, automóviles per cápita y grado de educación de los recursos humanos. Se calculaba el nivel de desarrollo de la región más desarrollada (Capital Federal más provincia de Buenos Aires) y la brecha entre ese índice y el correspondiente a cada provincia se utilizaba para calcular el distribuidor. En brecha de desarrollo no participaban las

4. ESTIMACIONES

En esta sección se presentan las estimaciones del efecto redistribución y estabilización de la política fiscal nacional sobre la distribución regional del ingreso para el período 1995-2010. Los ejercicios realizados son los siguientes:

- Ejercicio 1: Efecto del presupuesto nacional (con su correspondiente recaudación) sobre el PBG provincial. Incluye todo el gasto nacional (excepto los servicios de la deuda pública) más las transferencias a las provincias.

- Ejercicio 2: Efecto del gasto nacional (con su correspondiente recaudación) sobre el PBG provincial. Incluye todo el gasto nacional (excepto los servicios de la deuda pública).

- o Ejercicio 2.a: Efecto del gasto en servicios sociales sobre el PBG provincial (ajustando proporcionalmente los impuestos nacionales que financian el gasto nacional de modo de mantener el déficit de cada año).

- o Ejercicio 2.b: Efecto del gasto en servicios sociales y servicios económicos sobre el PBG provincial (ajustando proporcionalmente los impuestos nacionales que financian el gasto nacional de modo de mantener el déficit de cada año).

- Ejercicio 3: Efecto de las transferencias nacionales a las provincias (con su correspondiente recaudación) sobre el PBG provincial. En este caso, el déficit de cada año es nulo por construcción.

jurisdicciones más desarrolladas. El re-cálculo en base a datos de los censos de 1980 y 1991 mostraron que Buenos Aires había dejado ser la provincia con mayor nivel de desarrollo siendo superada por La Pampa, Córdoba, Santa Fe y Mendoza en 1980 y por las tres mencionadas en primer lugar en 1990. Más aun, la única provincia que mostraba un escaso o nulo crecimiento del índice de nivel de desarrollo era Buenos Aires (de 81,4 en 1970 a 82,8 en 1980 y a 81,6 en 1991), al tiempo que el resto de las jurisdicciones progresaban significativamente. Sin embargo, en las discusiones siempre se siguió considerando a Buenos Aires como rica e implicó una pérdida de participación relativa de Buenos Aires en la Ley 23.548, todavía vigente.

Los resultados de las regresiones se presentan en la Tabla 2.¹⁶ El panel de la izquierda presenta las estimaciones del efecto redistribución. La primera columna presenta los resultados de estimar la ecuación (6) –que utiliza los valores promedio de PBG per cápita ex ante y ex post– para distintos escenarios, y corresponde a la metodología seguida por Bayoumi y Masson (1995) y Decressin (2002). Por su parte, la segunda columna presenta los resultados de estimar la ecuación (7) –que utiliza las tendencias de los PBG per cápita provinciales– para distintos escenarios, y corresponde a la metodología aplicada por Arachi *et al.* (2010). En ambos casos, el coeficiente de redistribución es menor a la unidad para la ejecución del gasto nacional (y también para los escenarios parciales de gastos en servicios sociales y económicos) y para la ejecución de gastos y transferencias, pero el coeficiente de transferencias no es distinto de uno para los niveles estándar de significatividad. Esta evidencia respalda una preocupación por la redistribución como objetivo de la política fiscal solamente a través del instrumento gasto nacional, aunque el efecto es de escasa magnitud –del orden del 5%–, mientras que el instrumento transferencias tiene un rol nulo.

El panel derecho de la Tabla 2 presenta las estimaciones del efecto estabilizador del accionar del gobierno nacional. La tercera columna presenta los resultados de estimar la ecuación (8), que se basa en las primeras diferencias de PBGs, mientras que la quinta columna presenta los resultados de la ecuación (10), que se estima sobre diferencias de PBGs respecto de sus tendencias. Si bien los resultados de la ecuación (9), que se estima sobre diferencias de PBGs respecto del promedio, son menos confiables dadas las diferencias entre valores promedios y tendencias (como muestra la Figura A.1 del Anexo), los mismos se presentan en la Tabla 2 a modo informativo.

¹⁶ En la Tabla A.2 del Anexo se realiza un ejercicio de consistencia, repitiendo el Ejercicio 1 de la Tabla 2 utilizando variables en valores corrientes. Los resultados no se alteran significativamente.

Tabla 2. Efectos Redistribución y Estabilización de la Política Fiscal Nacional sobre el PBG provincia. Período 1995-2010

| Ajustes | | Redistribución | | Estabilización | | |
|--|----------------|----------------|----------|----------------|----------|-----------|
| | | Ecu. (6) | Ecu. (7) | Ecu. (8) | Ecu. (9) | Ecu. (10) |
| 1. Gasto Nacional + Transferencias | Coefficiente | 0.950** | 0.952*** | 0.910*** | 1.032** | 0.891*** |
| | Desv. Est. | -0.02 | -0.006 | -0.023 | -0.014 | -0.023 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.989 | 0.987 | 0.84 | 0.935 | 0.806 |
| 2. Gasto Nacional | Coefficiente | 0.961* | 0.963*** | 0.921*** | 1.003 | 0.911*** |
| | Desv. Est. | -0.02 | -0.006 | -0.022 | -0.013 | -0.022 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.997 | 0.996 | 0.861 | 0.941 | 0.824 |
| 2.a. Servicios Sociales | Coefficiente | 0.960** | 0.961*** | 0.925*** | 0.991 | 0.922*** |
| | Desv. Est. | -0.019 | -0.005 | -0.018 | -0.011 | -0.019 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.998 | 0.997 | 0.895 | 0.961 | 0.866 |
| 2.b. Servicios Sociales + Servicios Económicos | Coefficiente | 0.963* | 0.965*** | 0.934** | 0.998 | 0.916*** |
| | Desv. Est. | -0.018 | -0.005 | -0.021 | -0.012 | -0.02 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.997 | 0.997 | 0.875 | 0.954 | 0.859 |
| 3. Transferencias | Coefficiente | 0.988 | 0.99 | 0.989 | 1.031*** | 0.979** |
| | Desv. Est. | -0.037 | -0.009 | -0.008 | -0.005 | -0.008 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.992 | 0.992 | 0.979 | 0.991 | 0.975 |

Nota aclaratoria: en todos los casos estimados con datos en panel (ecuaciones de redistribución) se introduce un efecto fijo por Provincia, que controla por el efecto de las heterogeneidades que no se modifican en el tiempo de cada una de las jurisdicciones. Los asteriscos que acompañan al coeficiente estimado corresponden a la significatividad del test β o $\gamma \neq 1$: *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

La ejecución del presupuesto nacional y su correspondiente financiación, como así también su desagregación entre distintos componentes de gastos, tienen un rol estabilizador en las provincias, compensando parte de las fluctuaciones regionales de la actividad

económica. En cambio, el efecto estabilizador de las transferencias es nulo (ecuación 8) o muy marginal, cuando éste es estadísticamente significativo (ecuación 10). El efecto cuantitativo total es del orden del 10% que significa que si el PBG per cápita pre política fiscal de una jurisdicción disminuye en 100 pesos, el PBG per cápita post política fiscal disminuye menos, en aproximadamente 90 pesos.

Tomando como referencia las estimaciones puntuales, el efecto estabilizador del gasto público explica entre el 81%-88% del efecto total, y las transferencias representan el restante 12%-19%. Dentro del gasto público, el componente de servicios sociales es el más importante (aproximadamente 90% del efecto del gasto) mientras que dependiendo de la estimación el componente de servicios económicos puede ser estabilizador o desestabilizador, pero de cualquier manera con un impacto marginal.¹⁷

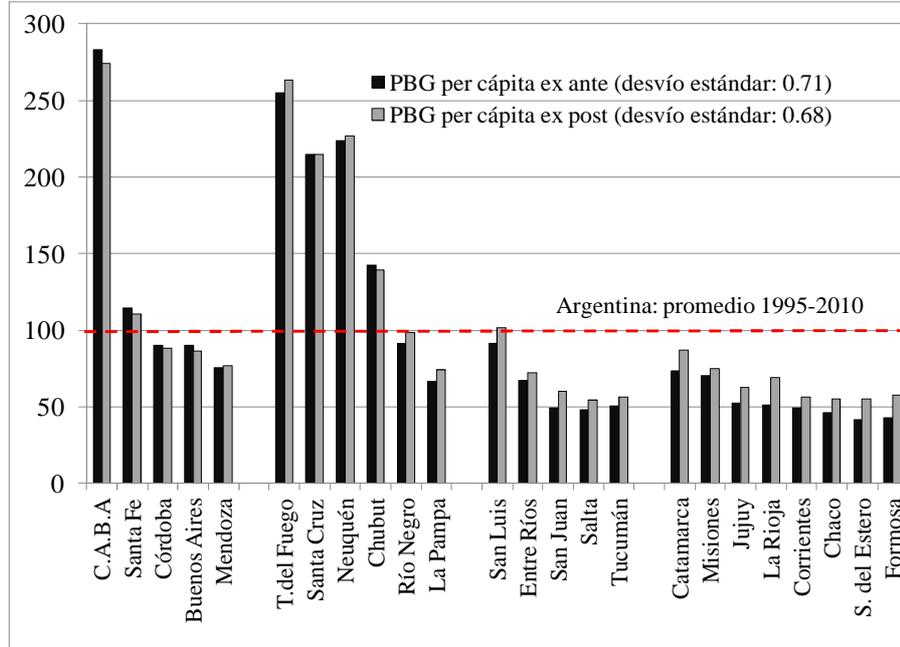
En síntesis, los resultados de redistribución y estabilización indican que el gobierno nacional utiliza el gasto para suavizar los shocks provinciales y redistribuir, pero que las transferencias tienen un rol neutral o muy marginal.

Tomando como referencia el ejercicio de ejecución presupuestaria plena –Ejercicio 1 de ejecución de gastos más transferencias–, la

¹⁷ Los resultados de la ecuación (9), que se basan en las diferencias de los indicadores de PBG vs los niveles promedios durante el período analizado, son diferentes de los presentados en las ecuaciones (8) y (10). Tanto las transferencias como el presupuesto agregado amplían las diferencias regionales, mientras que la ejecución del presupuesto nacional (y sus componentes) es neutral. Este contraste de resultados ya está presente en Arachi *et al.* (2010), aunque en su caso la ecuación (3) –comparable con la ecuación (9) de este trabajo– muestra un resultado estabilizador y las ecuaciones (2) y (6) –comparables con las ecuaciones (8) y (10) de este trabajo– muestran un resultado opuesto. Al igual que en este trabajo, las diferencias surgen cuando las series de PBG per cápita presentan una tendencia, de modo que se produce una distorsión en el cálculo del ciclo al tomar los promedios como referencia. De todas maneras, se presentan los resultados de la ecuación (9) para tener presente la importancia del sesgo al aproximar el ciclo local de esta manera en lugar de hacerlo correctamente con las ecuaciones (8) o (10).

Figura 3 muestra el cambio en el PBG per cápita en referencia al total país.

Figura 3. PBG per cápita ex ante y ex post (promedio 1995-2010)



Nota: el valor de Argentina - promedio del período 1995-2010 es 100. Un valor de 90 (por ejemplo, la provincia de Buenos Aires) indica que su PBG per cápita es 90% del correspondiente al total país. El desvío estándar está normalizado respecto del promedio (100).

Las jurisdicciones avanzadas son aportantes netas,¹⁸ con excepción de Mendoza (levemente beneficiada); las jurisdicciones de baja densidad son beneficiadas netas (con excepción de Chubut) junto con todas las jurisdicciones intermedias y de baja densidad. Tomando al conjunto de jurisdicciones, el desvío estándar de los PBG per cápita (respecto del total país) disminuye de 0.71 a 0.68 con la ejecución conjunta de la política fiscal nacional y las transferencias a las provincias. Puede confirmarse, entonces, que el efecto redistributivo relativamente menor de la política fiscal nacional se debe a su efecto sobre las jurisdicciones avanzadas (varias aportantes con PBG per cápita por debajo del promedio) y de baja densidad (varias beneficiadas con alto PBG per cápita).

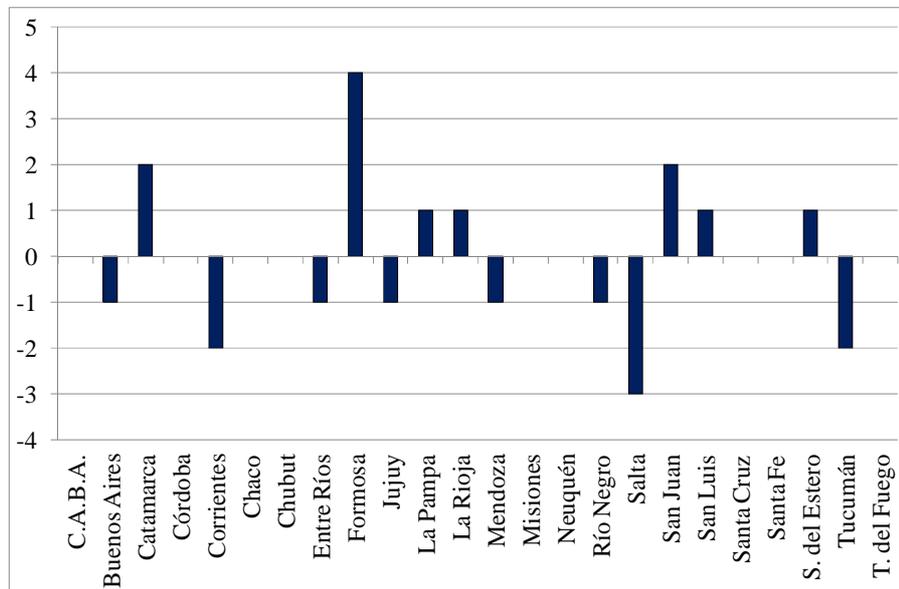
La Tabla 3 y la Figura 4 complementan la Figura 3 clasificando a las jurisdicciones ganadoras y perdedoras de la ejecución del presupuesto nacional (gastos más transferencias). La ciudad de Buenos Aires, de mayor PBG per cápita y aportante neta, se mantiene en el primer lugar. De las otras provincias financiadoras netas, Buenos Aires pierde una posición y Córdoba se mantiene en la novena posición. Entre las beneficiadas netas también hay reordenamientos: Formosa (4 lugares), Catamarca y San Juan (2 lugares) son las jurisdicciones con mayor ascenso, mientras que Salta (3 lugares), Corrientes y Tucumán (2 lugares) son las jurisdicciones con mayor caída.

¹⁸ La denominación de Avanzadas corresponde a Nuñez Miñana (1972). Ver nota al pie 14. En la actualidad algunas de las provincias en ese grupo han perdido posiciones en comparación con otras. Ver nota al pie 15.

Tabla 3. Efecto de la política fiscal nacional sobre el ordenamiento de provincias: ganadoras, neutras y perdedoras (Ejercicio 1)

| Ganadoras | Neutras | Perdedoras |
|--------------------|----------------|-------------------|
| Catamarca (+2) | C.A.B.A. | Buenos Aires (-1) |
| Formosa (+4) | Córdoba | Corrientes (-2) |
| La Pampa (+1) | Chaco | Entre Ríos (-1) |
| La Rioja (+1) | Chubut | Jujuy (-1) |
| San Juan (+2) | Misiones | Mendoza (-1) |
| San Luis (+1) | Neuquén | Río Negro (-1) |
| S. del Estero (+1) | Santa Cruz | Salta (-3) |
| | Santa Fe | Tucumán (-2) |
| | T. del Fuego | |

Figura 4. Cambio de posición por efecto del presupuesto nacional. Gastos más transferencias (Ejercicio 1)

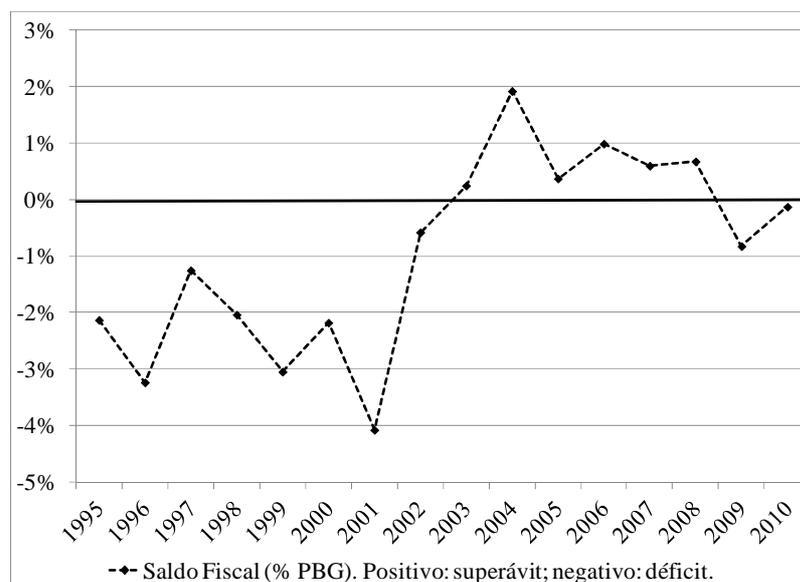


5. EXTENSIONES

5.1. Descomposición temporal: Sub-períodos 1995-2001 y 2003-2010

El ejercicio de largo plazo realizado en la sección anterior se puede descomponer en dos sub-períodos importantes para la Argentina: la “década del ‘90” y la “década del ‘00”. Desde el punto de vista macroeconómico la década del ‘90 se caracterizó por una economía con tipo de cambio atado al dólar estadounidense bajo una Ley de Convertibilidad, reglas monetarias rígidas pero reglas fiscales que llevaron a un déficit persistente, y que culminó en una crisis a fines del año 2001; el período posterior iniciado en el año 2003 (luego de un año crítico como fue el 2002, razón por la cual no se lo considera en las estimaciones) se caracterizó por una economía en crecimiento expuesta a factores externos muy favorables, con un tipo de cambio fijo, pero ya libre de las ataduras de la Ley de Convertibilidad, reglas monetarias más flexibles y condiciones fiscales favorables. De relevancia para este trabajo, la Figura 5 muestra la evolución del saldo fiscal del gobierno nacional, y es el fundamento para la elección de dividir el período analizado en los sub-períodos 1995-2001 y 2003-2010.

Figura 5. Evolución del saldo fiscal del gobierno nacional (en % del PBG)



La Tabla 4 presenta el ejercicio de regresión para los dos sub-períodos. Para simplificar la comparación se omiten los resultados relacionados con sub-aperturas del presupuesto nacional.

El panel superior de la Tabla 4 (1995-2001) muestra que la política fiscal nacional estabilizó durante este período entre un 7% y un 14% de los shocks regionales y fue débilmente redistributiva (3%).

El panel inferior de la Tabla 4 (2003-2010) muestra que el efecto redistribuidor de la política fiscal nacional es de aproximadamente 6%, explicado básicamente por el gasto público, mientras que el efecto estabilizador de los ciclos provinciales es prácticamente nulo. De hecho, las transferencias tienen un rol desestabilizador en este sub-período, aunque de escasa magnitud (entre 1% y 2%).

Tabla 4. Efectos Redistribución y Estabilización de la Política Fiscal Nacional sobre el PBG provincia. Sub-períodos 1995-2001 y 2003-2010

| Ajustes | | Redistribución | | Estabilización | | |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------|----------------|----------|-----------|
| | | Ecu. (6) | Ecu. (7) | Ecu. (8) | Ecu. (9) | Ecu. (10) |
| Período 1995-2001 | | | | | | |
| 1. Gasto Nacional + Transferencias | Coeficiente | 0.97 | 0.970** | 0.863* | 0.885** | 0.937 |
| | Desv. Est. | -0.032 | -0.012 | -0.071 | -0.045 | -0.07 |
| | N | 24 | 168 | 144 | 168 | 168 |
| | R ² | 0.998 | 0.99 | 0.61 | 0.727 | 0.556 |
| 2. Gasto Nacional | Coeficiente | 0.973** | 0.972*** | 0.9 | 0.872** | 0.962 |
| | Desv. Est. | -0.007 | -0.005 | -0.07 | -0.05 | -0.07 |
| | N | 24 | 168 | 144 | 168 | 168 |
| | R ² | 0.999 | 0.998 | 0.627 | 0.68 | 0.57 |
| 3. Transferencias | Coeficiente | 0.997 | 0.998 | 0.973 | 1.017 | 0.982 |
| | Desv. Est. | -0.036 | -0.013 | -0.022 | -0.017 | -0.019 |
| | N | 24 | 168 | 144 | 168 | 168 |
| | R ² | 0.993 | 0.993 | 0.954 | 0.96 | 0.947 |
| Período 2003-2010 | | | | | | |
| 1. Gasto Nacional + Transferencias | Coeficiente | 0.934*** | 0.935*** | 0.988 | 0.985 | 0.987 |
| | Desv. Est. | -0.014 | -0.005 | -0.025 | -0.015 | -0.022 |
| | N | 24 | 192 | 168 | 192 | 192 |
| | R ² | 0.985 | 0.985 | 0.937 | 0.963 | 0.921 |
| 2. Gasto Nacional | Coeficiente | 0.955 | 0.956*** | 0.97 | 0.966** | 0.973 |
| | Desv. Est. | -0.034 | -0.012 | -0.022 | -0.012 | -0.02 |
| | N | 24 | 192 | 168 | 192 | 192 |
| | R ² | 0.993 | 0.993 | 0.951 | 0.975 | 0.936 |
| 3. Transferencias | Coeficiente | 0.979 | 0.979* | 1.017** | 1.016** | 1.013* |
| | Desv. Est. | -0.036 | -0.012 | -0.008 | -0.007 | -0.007 |
| | N | 24 | 192 | 168 | 192 | 192 |
| | R ² | 0.991 | 0.991 | 0.993 | 0.993 | 0.991 |

Nota aclaratoria: los asteriscos que acompañan al coeficiente estimado corresponden a la significatividad del test β o $\gamma \neq 1$: *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

Resumiendo, la evaluación de los efectos de la política fiscal del gobierno central según el régimen macroeconómico vigente revela que durante 1995-2001 (déficit) el efecto redistributivo fue inferior al observado en 2003-2010 (donde existió superávit). Este resultado sugiere que el objetivo de redistribución se ve facilitado en épocas de mayor holgura fiscal. Por su parte, el efecto estabilizador estuvo presente en el primer período pero fue nulo en el último período, siendo incluso desestabilizador si se consideran únicamente las transferencias.¹⁹

5.2. Simulación de estructura impositiva y de gastos

Los ejercicios realizados en las secciones IV y V.1 corresponden a la ejecución real del presupuesto. En esta sección se analizan dos ejercicios de simulación con el objeto de identificar el rol del gasto y transferencias vs. los recursos tributarios en los efectos de redistribución y estabilización.

El primer ejercicio supone que la asignación de los impuestos es la que surge de la cuantificación del trabajo y simula dos alternativas de asignación de gastos y transferencias:

- Ejercicio 4.a: asignación “neutral” de gastos y transferencias, distribuyéndolos entre jurisdicciones en proporción del PBG per cápita.
- Ejercicio 4.b: asignación per cápita de gastos y transferencias, distribuyéndolos entre jurisdicciones en proporción de la población.²⁰

¹⁹ Puede notarse que los resultados de la ecuación (9) se aproximan a los de las ecuaciones (8) y (10). Esto se debe a que se acortaron los sub-períodos de análisis, en los cuales las series de PBG per cápita provincial –respecto del total país– tienen menor efecto tendencial.

²⁰ Este segundo ejercicio tiene una motivación teórica (de asignación de gastos per cápita). Pero también tiene una motivación práctica: por ejemplo, el estado italiano realiza transferencias para asegurar un gasto per cápita relativamente uniforme (Decressin, 2002, p.289).

El segundo ejercicio supone que la asignación de los gastos y transferencias es la cuantificada para este trabajo y simula dos alternativas en cuanto al sistema tributario:

- Ejercicio 5.a: asignación “neutral” de impuestos, distribuyéndolos entre jurisdicciones en proporción del PBG per cápita;
- Ejercicio 5.b: asignación per cápita de impuestos, distribuyéndolos entre jurisdicciones en proporción de la población.

La Tabla 5 resume los resultados. El primer panel presenta el Ejercicio 1 (Sección 4), el segundo panel presenta las simulaciones de gastos (Ejercicios 4.a y 4.b) y el tercer panel presenta las simulaciones de impuestos (Ejercicios 5.a y 5.b).

Suponiendo un gasto neutral (% PBG), la política fiscal amplifica las diferencias de largo plazo y también opera como desestabilizadora de los ciclos locales. En ambos casos, los efectos se estiman en 10%. En cambio, al suponer un gasto per cápita (imponiendo un patrón redistributivo regional según las diferencias entre población y PBG per cápita) la ejecución presupuestaria redistribuye y estabiliza, con efectos también aproximados en 10%. Las estimaciones del primer panel dan un resultado intermedio en la dimensión redistribución, y similar a la segunda simulación en la dimensión estabilización.

Por su parte, al suponer un sistema tributario neutral (% PBG), la política fiscal muestra un efecto más fuerte, tanto redistribuidor (estimado en 15%) como estabilizador (estimado en 20%). En cambio, al suponer un sistema tributario per cápita (imponiendo un patrón redistributivo regional según las diferencias entre población y PBG per cápita) la ejecución presupuestaria amplifica las diferencias regionales pero tiene un efecto estabilizador (aunque bastante débil). En este caso, las estimaciones del primer panel trabajo dan un resultado intermedio en ambas dimensiones.

Tabla 5. Efectos Redistribución y Estabilización de la Política Fiscal Nacional sobre el PBG provincia. Simulación estructura impositiva y de gastos. Período 1995-2010

| Ajustes | | Redistribución | | Estabilización | | |
|---|----------------|----------------|----------|----------------|----------|-----------|
| | | Ecu. (6) | Ecu. (7) | Ecu. (8) | Ecu. (9) | Ecu. (10) |
| 1. Gasto Nacional + Transferencias | Coficiente | 0.950** | 0.952*** | 0.910*** | 1.032** | 0.891*** |
| | Desv. Est. | -0.02 | -0.006 | -0.023 | -0.014 | -0.023 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.989 | 0.987 | 0.84 | 0.935 | 0.806 |
| Impuestos reales – Simulación gastos | | | | | | |
| 4.a. Simulación: G+T % de PBG | Coficiente | 1.102*** | 1.103*** | 1.106*** | 1.136*** | 1.099*** |
| | Desv. Est. | -0.01 | -0.005 | -0.014 | -0.013 | -0.012 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.998 | 0.997 | 0.955 | 0.954 | 0.957 |
| 4.b. Simulación: G+T per cápita | Coficiente | 0.896*** | 0.899*** | 0.911*** | 0.985 | 0.905*** |
| | Desv. Est. | -0.009 | -0.003 | -0.012 | -0.009 | -0.011 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.998 | 0.997 | 0.952 | 0.97 | 0.947 |
| Gastos reales – Simulación impuestos | | | | | | |
| 5.a. Simulación: Impuesto % de PBG | Coficiente | 0.848*** | 0.850*** | 0.804*** | 0.895*** | 0.792*** |
| | Desv. Est. | -0.026 | -0.007 | -0.022 | -0.017 | -0.021 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.982 | 0.979 | 0.823 | 0.884 | 0.794 |
| 5.b. Simulación: Impuesto per cápita | Coficiente | 1.044* | 1.044*** | 0.947** | 1.014 | 0.939** |
| | Desv. Est. | -0.024 | -0.006 | -0.021 | -0.01 | -0.021 |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.992 | 0.992 | 0.874 | 0.968 | 0.85 |

Tomando estas dos simulaciones en conjunto, se estima que el efecto redistribuidor de la ejecución del presupuesto nacional y transferencias (estimado en 5%) es el resultado de un fuerte efecto redistribuidor del gasto más transferencias (15%) que más que compensa al efecto amplificador del sistema tributario (-10%). Por su

parte, el efecto estabilizador de la ejecución del presupuesto nacional y transferencias (estimado en 10%) es el resultado de un fuerte efecto estabilizador del gasto más transferencias (20%) que más que compensa al efecto desestabilizador del sistema tributario (-10%).

**Tabla 6. Síntesis de efectos Redistribución y Estabilización.
Descomposición en gastos más transferencias y sistema tributario**

| | Redistribución | Estabilización | |
|--|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Ejecución presupuestaria + transferencias | 5% | 10% | Ejercicio 1 |
| Gastos + transferencias (sistema tributario % PBG) | 15% | 20% | Ejercicio 5.a |
| Sistema tributario (gastos + transferencias % PBG) | -10% | -10% | Ejercicio 4.a |

5.3. Simulación: criterio de asignación de gasto

En este trabajo se utiliza como criterio de asignación del gasto, el principio samuelsoniano del beneficio de consumo de los bienes públicos, con independencia del lugar de producción. Un criterio alternativo para asignar el gasto nacional es el lugar de pago, considerando el beneficio político de la contratación de mano de obra e insumos. Esta “transformación” de los beneficios económicos en beneficios políticos (Weingast, Shepsle and Johnsen, 1981) afecta la distribución territorial de los gastos, y en tal caso puede resultar de interés analizar los efectos de la política fiscal siguiendo el criterio alternativo.²¹

²¹ Weingast *et al.* (1981) estudian el efecto de la “transformación” sobre el tamaño del sector público. Ver también un resumen de la literatura sobre políticas de interés especial en Persson y Tabellini (2000), cap. 7.

Para el caso de Argentina, es posible realizar este ejercicio porque el Ministerio de Economía de la Nación y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) registran la asignación de gastos, fundamentalmente, en base al lugar de pago, a partir del año 1999.

La Tabla 7 muestra los resultados de repetir el Ejercicio 1 para el período 1999-2010 (panel superior) y de asignar los gastos según el criterio de lugar de pago (panel inferior). En primer lugar, los resultados de repetir el Ejercicio 1 no cambian significativamente al eliminar los primeros 4 años de la muestra (1995-1998). En segundo lugar, la ejecución del gasto y en consecuencia la ejecución conjunta de gastos y transferencias, muestra diferencias muy significativas según el criterio elegido. En particular, la ejecución presupuestaria según lugar de pago amplifica las diferencias geográficas (entre 7% y 8%) y tiene un fuerte efecto estabilizador (más de 30%). La principal razón de la reversión en el efecto redistribución se debe a que ASAP asigna a la ciudad de Buenos Aires un monto muy alto de los gastos en servicios sociales (34% según lugar de pago vs. 14% según criterio de beneficio) y económicos (57% según lugar de pago vs. 13% según criterio de beneficio), convirtiendo a esta jurisdicción en beneficiaria neta de la redistribución. Por su parte, el mayor efecto estabilizador derivado de la asignación de gastos por lugar de pago podría estar relacionado con una superposición entre la búsqueda de beneficios políticos en jurisdicciones provinciales y la fase –negativa– de los respectivos ciclos locales (respecto del ciclo nacional).

Tabla 7. Efectos Redistribución y Estabilización de la Política Fiscal Nacional sobre el PBG provincia. Simulación principio de beneficio vs criterio de lugar de pago. Período 1999-2010

| Ajustes | | Redistribución | | Estabilización | | |
|---|----------------|----------------|----------|----------------|----------|-----------|
| | | Ecu. (6) | Ecu. (7) | Ecu. (8) | Ecu. (9) | Ecu. (10) |
| Criterio de beneficio para asignación de gasto | | | | | | |
| 1. Gasto Nacional + Transferencias | Coeficiente | 0.939*** | 0.941*** | 0.912* | 0.997 | 0.895*** |
| | Desv. Est. | -0.014 | -0.005 | -0.02 | -0.014 | -0.019 |
| | N | 24 | 288 | 264 | 288 | 288 |
| | R ² | 0.988 | 0.987 | 0.909 | 0.953 | 0.891 |
| 2. Gasto Nacional | Coeficiente | 0.953 | 0.953*** | 0.928*** | 0.967** | 0.915*** |
| | Desv. Est. | -0.028 | -0.008 | -0.017 | -0.011 | -0.017 |
| | N | 24 | 288 | 264 | 288 | 288 |
| | R ² | 0.995 | 0.995 | 0.932 | 0.968 | 0.919 |
| 3. Transferencias | Coeficiente | 0.986 | 0.988 | 0.983*** | 1.032*** | 0.980** |
| | Desv. Est. | -0.038 | -0.011 | -0.009 | -0.006 | -0.009 |
| | N | 24 | 288 | 264 | 288 | 288 |
| | R ² | 0.991 | 0.991 | 0.982 | 0.99 | 0.979 |
| Criterio de lugar de pago para asignación de gasto | | | | | | |
| 1. Gasto Nacional + Transferencias | Coeficiente | 1.075* | 1.079** | 0.675*** | 1.130** | 0.640*** |
| | Desv. Est. | -0.04 | -0.022 | -0.079 | -0.049 | -0.072 |
| | N | 24 | 288 | 264 | 288 | 288 |
| | R ² | 0.984 | 0.974 | 0.32 | 0.671 | 0.233 |
| 2. Gasto Nacional | Coeficiente | 1.089 | 1.091** | 0.690*** | 1.100** | 0.660*** |
| | Desv. Est. | -0.074 | -0.028 | -0.075 | -0.049 | -0.068 |
| | N | 24 | 288 | 264 | 288 | 288 |
| | R ² | 0.983 | 0.974 | 0.344 | 0.659 | 0.264 |

6. COMPARACIÓN CON LA LITERATURA

Los estudios para otros países citados en la Sección II.1 hallan que la política fiscal nacional redistribuye (entre 20% y 40%) y

estabiliza (entre 10% y 20%).²² Este trabajo produce resultados en la misma dirección pero en una magnitud inferior: un efecto redistribuidor de 5% y estabilizador de 10%. El mayor efecto proviene de la ejecución del presupuesto nacional, con un rol neutral o muy pequeño de las transferencias.

La principal diferencia con la mayoría de los estudios para otros países se encuentra en el rol redistributivo de la política fiscal nacional. Una característica distintiva de la estructura de gastos es que las partidas de gasto social –principalmente educación y salud, que explican una proporción importante del efecto redistributivo– se encuentran en la órbita nacional de gobierno en países como Italia, Francia, Reino Unido y Canadá (en este último, únicamente la provisión de salud),²³ mientras que esta responsabilidad recae en las provincias en la República Argentina y las transferencias que realiza el gobierno nacional no tienen, en general, un fin específico, sino que son gastadas por los gobiernos provinciales según sus decisiones.

Una segunda diferencia surge a partir de la descomposición de los efectos en aportes del gasto más transferencias y del sistema impositivo. Las partidas de gastos (y en menor medida transferencias) son las responsables del fuerte efecto redistribuidor (15%) y estabilizador (20%), más que compensando un efecto opuesto del sistema impositivo (-10% en cada caso). En la dimensión gastos, estos resultados son consistentes con los que Decressin (2002) presenta para Italia y los que Bayoumi y Masson (1995) y Mélitz y Zumer (2002) presentan para los Estados Unidos y Canadá, pero en estos casos los impuestos y contribuciones también contribuyen a los efectos, a diferencia del caso de Argentina que operan en la dirección opuesta.

²² Ver Bayoumi y Masson (1995), Decressin (2002), Mélitz y Zumer (2001) y Arachi *et al.* (2010). En este último trabajo el efecto de la política fiscal es desestabilizador.

²³ En Estados Unidos, los gastos en educación y salud están a cargo de los estados.

Este trabajo provee una medición cuantitativa y una estimación econométrica de la relación entre el producto geográfico provincial (y su variación) pre y post política fiscal. En la literatura sobre el tema en la Argentina, en cambio, los estudios han sido enfocados en la contabilidad de la redistribución (Convenio, 1996, 2001; Artana y Moskovitz, 1999; Ruarte Bazán, 2008; Cont y Porto, 2013; Mueller *et al.*, 2010), sin estimar las relaciones entre los PBG pre y post política fiscal en el corto y en el largo plazo.

El débil efecto redistributivo estimado en este trabajo se explica porque provincias con alto PBG per cápita son beneficiarias netas y otras con PBG menor al promedio nacional son aportantes netas (Figura 2). La ausencia de redistribución horizontal (esto es, de regiones con mayor PBG per cápita a regiones de menor PBG per cápita) es consistente con el mecanismo utilizado por el gobierno nacional en Argentina, de transferir recursos desde algunas jurisdicciones “avanzadas” (principalmente las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que no necesariamente tienen el mayor PBG per cápita) hacia el resto de las jurisdicciones (entre ellas, las de baja densidad, con alto PBG per cápita).

Los resultados hallados en este trabajo no necesariamente se contradicen con los de la literatura sobre pro-ciclicidad de la política fiscal en la Argentina (Piffano *et al.*, 1998; Sturzenegger y Werneck, 2006; Artana *et al.*, 2012). En este trabajo no se analiza el rol de la política fiscal sobre el PIB nacional sino el efecto de los impuestos, gastos y transferencias que realiza el gobierno nacional sobre la variabilidad de los productos provinciales.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo analiza el efecto redistributivo y estabilizador de la política fiscal nacional sobre la actividad económica provincial. Se consideran el gasto nacional (excluyendo solamente intereses de la

deuda nacional), las transferencias y los impuestos nacionales. Se utiliza un enfoque regional de beneficio del gasto e incidencia de los impuestos. Para obtener una magnitud de los efectos redistribución y estabilización, y poder compararlos con la literatura internacional, se implementó una metodología econométrica que es habitual en esa literatura.

El principal resultado es que la política fiscal nacional (gastos más transferencias) reduce las asimetrías provinciales del PBG per cápita (en un 5%) y cumple un rol asegurador ante los ciclos provinciales (compensando un 10% de las fluctuaciones). Se detecta una especialización relativa en los instrumentos utilizados por el gobierno nacional: el gasto nacional redistribuye y estabiliza los shocks provinciales; las transferencias son neutrales; el sistema impositivo amplifica las diferencias de corto plazo y largo plazo entre las provincias.

Por otro lado, la escasa magnitud del efecto redistribución se debe a que el mecanismo de financiación regional está fuertemente centrado en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. De esta manera, una modificación del origen de fondos que se base en PBG no tendría demasiado impacto redistributivo, ya que cambiar a las jurisdicciones de baja densidad de beneficiarias a aportantes netas no generaría un monto significativo de recursos. En cambio, modificaciones en el destino de los fondos, sobre todo por la vía del gasto nacional y con un cuidado especial sobre el destino geográfico podrían tener mayor impacto redistributivo.

A diferencia de la literatura internacional, aplicable a países desarrollados (principalmente, Italia, Francia, Reino Unido y Canadá), en los que la política fiscal nacional generalmente tiene un efecto redistributivo y estabilizador fuerte, en el caso de la Argentina el efecto es de baja redistribución y moderada estabilización. La diferencia más notable que se observa es que el gobierno nacional de estos países tiene un rol activo en la ejecución del gasto social (por ejemplo, educación y salud, fuertemente redistributivos) mientras que

en la Argentina su ejecución está a cargo de las provincias, con un rol secundario por parte del gobierno al realizar transferencias abiertas. Por otro lado, el sistema impositivo argentino tiende a amplificar las disparidades regionales en el corto y largo plazo, mientras que en los países citados tienen a aportar en los efectos redistribución y estabilización.

En un trabajo anterior de Cont y Porto (2013), realizado para un año en particular (2004), agregando la política fiscal nacional y la de las provincias (sus gastos y los recursos propios) y dejando de lado los gastos en seguridad social con su respectiva financiación, se encontró una débil redistribución regional (como ocurre en este trabajo) con un alto impacto sobre la distribución personal del ingreso en cada provincia. Es un resultado esperable dado que las provincias tienen a su cargo los gastos en educación y salud que tienen un fuerte efecto redistributivo entre los quintiles de la población. En este trabajo se confirma que el grupo de jurisdicciones financiadoras netas se mantiene estable en todo el período considerado.

Una pregunta que surge de lo anterior es la siguiente: si la redistribución regional –entendida como la transferencia de recursos desde jurisdicciones de alto ingreso per cápita a otras con bajo ingreso per cápita es escasa ¿no sería conveniente una descentralización total o parcial de los recursos públicos– con un mínimo para aquellos casos en las que las dos redistribuciones van en la misma dirección? Esto evitaría los riesgos de la irresponsabilidad fiscal provincial sin descuidar el problema del “desequilibrio horizontal”. El punto a considerar ante esa propuesta es el siguiente: si se descentraliza de una manera amplia, podría haber una gran pérdida de recaudación debido a las distintas capacidades de administración tributaria, economías de escala en la recaudación, pérdida de progresividad, complejidad administrativa de impuestos como el IVA, guerras tributarias entre jurisdicciones, etc. Es una pregunta que vale la pena contestar antes de encarar reformas tributarias importantes como es una amplia descentralización.

ANEXO

Para construir los datos con los que se evaluará el rol redistributivo y estabilizador del Presupuesto Nacional sobre las provincias argentinas, dado que se utilizara el criterio del beneficio de gastos e incidencia de la recaudación de impuestos por parte del Gobierno Nacional, es necesario establecer ciertos supuestos.

En primer lugar, la medida de actividad utilizada es el Producto Bruto Geográfico (PBG), cuya fuente es el Consejo Federal de Inversiones (hasta 2006), y actualizada según drivers regionales. Utilizando la información de población del INDEC, se obtiene el PBG per cápita (que es la variable X_{it} utilizada en el trabajo, donde i corresponde a jurisdicción y t a año)²⁴.

El PBG ex post de una jurisdicción i en un momento t se obtiene de sumar al PBG ex ante (X_{it}) el gasto G_{it} del gobierno nacional y las transferencias T_{it} que realiza en la jurisdicción, y los recursos que obtiene de la misma (R_{Git} y R_{Tit}), todos ellos en términos per cápita:

$$Y_{it} = X_{it} + G_{it} + T_{it} - R_{Git} - R_{Tit}$$

²⁴ Al encarar un estudio de este tipo surgen varios problemas importantes, relacionados con la información existente. Uno de estos problemas es la falta de datos más confiables sobre los PBG provinciales. Es interesante recordar en este aspecto que al sancionarse las primeras leyes de coparticipación, se utilizaban como prorrateadores –para distribuir entre las provincias– la recaudación efectiva en cada jurisdicción de los impuestos internos coparticipables, la producción de artículos gravados en el territorio, entre otros similares. La falta de información confiable, como ocurre hoy, generaba conflictos de modo que en la ley 14788 –de coparticipación del impuesto a los réditos, actual ganancias– se enfrentó directamente el problema al disponer, en el art. 14, que “El Banco Central de la República Argentina y la Dirección Nacional de Estadística y *deberán* adoptar de *inmediato* las medidas del caso a los efectos de determinar en forma discriminada por jurisdicción y por grandes sectores de la economía, el producto e ingreso nacional y los valores de la producción del conjunto de bienes y servicios de la economía nacional”. Este artículo, que demandaba la provisión del bien público información, tal como ocurre reiteradamente en la Argentina, sigue esperando hace más de medio siglo su cumplimiento. Otro problema es la calidad de la información de gastos y transferencias entre provincias.

Esta misma asignación para el total país es $Y_{Pt} = X_{Pt} + G_{Pt} + T_{Pt} - R_{G_{Pt}} - R_{T_{Pt}}$. De esta manera, G_{Pt} es el gasto total del gobierno nacional, T_{Pt} son las transferencias a las provincias (y Ciudad de Buenos Aires), y $R_{G_{Pt}} + R_{T_{Pt}}$ es la recaudación total del gobierno nacional, que se puede descomponer en la recaudación que retiene la nación para gastos nacionales ($R_{G_{Pt}}$) y los recursos nacionales que se transfieren a las provincias ($R_{T_{Pt}}$). Estos dos conceptos incluyen varios impuestos comunes (los impuestos coparticipables y otros de asignación específica, como IVA, ganancias, bienes personales e internos) mientras que otros impuestos están solamente en $R_{G_{Pt}}$ (se destacan los impuestos al comercio exterior). Por otro lado, el diseño del sistema impositivo es tal que $T_{Pt} = R_{T_{Pt}}$, es decir que los impuestos con destino a transferencias se deben distribuir a las provincias, pero G_{Pt} puede ser mayor o menor que T_{Pt} , y en tal caso el gobierno incurre en déficit o superávit.

Este trabajo analiza el efecto –en términos de estabilización y redistribución– del presupuesto nacional sobre la actividad de las jurisdicciones provinciales y la ciudad de Buenos Aires. Como es usual en la literatura, se estudia el presupuesto nacional sin corregir por déficits o superávits. En cuanto a la dimensión del presupuesto, se consideran todas las partidas de gasto nacional excepto los intereses de la deuda pública pagados por el gobierno nacional, dado su complejo mecanismo de asignación provincial. Para equilibrar y no afectar el resultado de la administración nacional (la diferencia entre gastos y recursos original) se ajustaron los impuestos cuyo destino es el gasto nacional de modo tal de dejar inalterado el resultado financiero (sea tanto déficit como superávit). Esto es, G_{Pt} excluye el total de intereses de la deuda y $R_{G_{Pt}}$ se ajusta (disminuye) proporcionalmente para mantener el resultado financiero. En este ajuste, $R_{T_{Pt}}$ permanece inalterado dado su destino específico.

Dentro de los gastos nacionales se distinguen Administración General, Defensa y Seguridad, Servicios Sociales y Servicios Económicos. Dentro de los recursos nacionales se distinguen el Impuesto a las Ganancias, IVA, Impuestos Internos, sobre los Bienes Personales, Derechos de Importación y de Exportación, Tasa Estadística, impuestos sobre los Combustibles Líquidos, Monotributo, sobre los Créditos y Débitos Bancarios, Otros Tributarios, Contribuciones sobre la Seguridad Social, Ventas de Bienes y

Servicios de la administración pública, Rentas de la Propiedad, Transferencias Corrientes, Tasa de Electricidad, Ingresos no Tributarios y Recursos de Capital.

A continuación se detallan los criterios de asignación territorial de gastos, transferencias y recursos nacionales.

Asignación de Gastos.

Los montos totales de gastos se obtuvieron de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) en base a Secretaría de Hacienda, MEFP.

Servicios Sociales:

Los servicios sociales se clasifican en las siguientes funciones: jubilaciones y pensiones (que a su vez se clasifican en pensiones no contributivas, pensiones contributivas, caja ex militares, caja de la policía federal, asignación universal por hijo, protección y asistencia social, educación y cultura, salud, trabajo, vivienda y agua, y otros). A continuación se presenta un breve detalle de las funciones, los respectivos gastos o transferencias y el criterio utilizado para asignarlos entre jurisdicciones.

1. Pensiones no contributivas: Según información provista por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el objetivo principal de esta política consiste en promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento. Asignación a cada provincia según datos de ANSES para los años 1995, 2001, y 2005 en adelante. Para los años sin datos se supone que la asignación geográfica sigue una tendencia formada por los años 1995, 2001 y 2005.

2. Pensiones contributivas: Prestaciones sociales con pagos como contraparte, a cargo de la ANSES. Asignación en base a datos de ANSES para los años 1995, 2001, y 2005 en adelante. Para los años sin datos se supone que la asignación geográfica sigue una tendencia formada por los años 1995, 2001 y 2005.

3. Caja ex militares: Ayuda financiera para pago de retiros y pensiones militares. Se asignan 50% por la distribución de pensiones contributivas y 50% por población.

4. Caja de la policía federal: Caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la policía federal argentina. Se asignan 50% en CABA y 50% por población.

5. Asignación Universal por Hijo: Datos del “gasto Público Social y su distribución a las Provincias en el Presupuesto Nacional 2012”.

6. Protección y asistencia social: se distribuyen 2/3 según la proporción de población debajo de la línea de pobreza y 1/3 según población.

7. Educación y cultura: Corresponde a la suma de gastos en universidad y otros (colegios nacionales, centros culturales, etc.). El gasto total en la función Universidad proviene del anuario estadístico de universidades, y se asigna 50% en base a la ubicación de la universidad y 50% según población. El resto de los gastos en educación y cultura corresponde a colegios nacionales, centros culturales e institutos de educación pública, y se asigna en base a datos de población.

8. Salud: Gasto en hospitales, centros de estudio e investigación, programas de seguro y asistencia a sectores carenciados. Se asignan en base a datos de población.

9. Trabajo, vivienda y agua: Comprenden menos del 20% del gasto en servicios sociales. Se asignan por 50% pobreza y 50% población.

Servicios Económicos:

Los servicios económicos se clasifican en las siguientes funciones: Energía, Combustible y Minería; Comunicaciones; Transporte; Ecología y Medio Ambiente; Agricultura; Industria; Comercio, Turismo y Otros Servicios; y Seguros y Finanzas. Una parte de estas funciones son gastos realizados por el sector público nacional y otra corresponde a transferencias realizadas al sector privado (ASAP ha realizado una cuantificación de estas últimas a partir del año 2005). A continuación se presenta un breve detalle de las funciones, los respectivos gastos o transferencias y el criterio utilizado para asignarlos entre jurisdicciones.

1. Energía, Combustible y Minería: Hasta el año 2004 este rubro consistía principalmente de transferencias del servicio eléctrico (FEDEI y Fondo de Compensación Tarifaria), gastos de infraestructura de generación y transmisión (red de transmisión y Yacyretá) y subsidios a YCF. Desde 2002 se incluyen los subsidios al sector privado asociados al déficit en generación

eléctrica (CAMMESA y ENARSA posteriormente), al déficit de importación de gas natural (ENARSA) y otros. Durante todo el período hay gastos menores en combustibles, orientados a la política y el desarrollo de hidrocarburos. Dentro de esta función se realizaron las siguientes asignaciones por jurisdicciones:

- Transferencias a CAMMESA: se calcula la diferencia entre el precio de energía y potencia que paga la demanda y precio de energía y potencia que cobra la oferta (menos una cuenta de sobre-costos de contratos MEM que se crea a fines de 2009 y que se asigna a ENARSA) y dicha diferencia se multiplica por el consumo de electricidad según usuario y provincia. Como las transferencias del gobierno a CAMMESA no necesariamente siguen un criterio de devengado con el déficit de generación, se asignaron las transferencias en proporción al aporte de cada consumidor-provincia al déficit de CAMMESA.

- Transferencias a ENARSA: En el caso de gas natural, se calcula la diferencia entre precios de importación de gas natural y precios que paga el consumidor por el volumen importado y dicha diferencia se multiplica por el consumo de gas natural según usuario y provincia. En segundo lugar, se estiman los aportes que hacen los usuarios al fondo fiduciario para la importación de gas natural (a partir del año 2008 en que fue creado). La diferencia entre ambos totales constituye el déficit de importación de gas natural. Como las transferencias del gobierno a ENARSA no necesariamente siguen un criterio de devengado con el déficit de generación, se asignaron las transferencias en proporción al aporte de cada consumidor-provincia al déficit de importación. En el caso de electricidad, se calcula el valor monetario del sobre costo por contratos del MEM a partir de datos de CAMMESA y distribuye por provincia según consumo total de electricidad.

- Otros gastos y transferencias en el sector eléctrico (Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, Ente Binacional Yacyretá, Nucleoeléctrica S.A., Yacimientos Carboníferos Fiscales - Río Turbio): como estos desembolsos sirven para mejorar la capacidad de generación y transmisión eléctrica, se distribuyen por provincia según el consumo eléctrico total.

- Transferencias del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y del Fondo de Compensaciones Tarifarias (FCT): se distribuyeron entre provincias según se reporta en informes de CMMESA.

- Resto energía (organismos provinciales, que son principalmente hidroeléctricas provinciales, inversiones regionales en caños de gas, etc., montos del programa Energía Total y otros sin clasificar): estos rubros, que representan aproximadamente un 15% del gasto en Energía, Combustible y Minería, se distribuyen en proporción al los tres rubros identificados.

- Agua y Saneamientos de Argentina (AySA): se distribuyó 75% según población cubierta por la empresa (C.A.B.A. y 17 partidos del GBA), 2/3 según usuarios conectados de agua potable y 1/3 según usuarios conectados a desagües. El 25% restante se asignó con un criterio de externalidad (según población de C.A.B.A. y GBA).

2. Transporte: Hasta el año 2003, la función de transporte incluyó, en primera medida, gastos en obra pública de infraestructura vial con el objetivo de reactivación económica y el desarrollo de las economías regionales, y en segundo lugar subsidios a operadores de ferrocarriles metropolitanos (que transitan en el AMBA) y el Ferrocarril Belgrano. A partir del año 2004 se incluyeron subsidios al sistema de transporte (para cubrir el déficit de transporte de pasajeros –gastos en salarios, combustibles y colectivos– derivado de los congelamientos tarifarios), se profundizaron los subsidios a ferrocarriles y subtes y se sumó Aerolíneas Argentinas. Dentro de esta función se realizaron las siguientes asignaciones:

- Sistema de Transporte de Pasajeros (SISTAU): según transferencias a operadores del servicio de transporte de pasajeros que reporta la Secretaría de Transporte (los montos asignados a Jurisdicción Nacional se reparten 20% proporcional entre provincias y 80% al AMBA; que a su vez se distribuye entre C.A.B.A. y GBA según pasajeros transportados dentro de C.A.B.A. e interurbanos).

- Trenes y subtes (SIFER): El monto total de estas transferencias se asignó según transferencias del gobierno a operadores de ferrocarriles en el AMBA (y fue distribuido 60% en el GBA y 40% en C.A.B.A.) y a Metrovías (100% a C.A.B.A.), publicadas en el sitio web de la Secretaría de Transporte.

- Combustibles para el sector transporte: el gobierno no registró sistemáticamente los desembolsos en este rubro en las transferencias al sector privado (estas transferencias representaron menos del 7% de los gastos en transportes en 2008-2009). Las mismas se asignaron proporcionalmente con el SISTAU (aunque una parte menor del mismo corresponde a transporte ferroviario en el interior).

- Aerolíneas Argentinas: el monto de transferencias a la empresa se distribuyó según la participación de cada provincia en el quintil de mayor ingreso del país.

- Resto de subsidios al sector transporte: se distribuyó según el resto de las transferencias al sector privado en esta función.

- Resto de gasto en transportes (gastos en obra pública de infraestructura vial con el objetivo de reactivación económica y el desarrollo de las economías regionales): se distribuyó 75% según extensión de red nacional de caminos y 25% según PBG de cada provincia.

3. Comunicaciones: Según la Oficina Nacional de Presupuesto, el monto de gastos y transferencias en la función de comunicaciones corresponde, principalmente, al Sistema Nacional de Medios Públicos S.E., al Comité Federal de Radiodifusión y a la Comisión Nacional de Comunicaciones. Se distribuyó el gasto en esta función por población, ya que son servicios de acceso abierto.

4. Ecología y Medio Ambiente: Según la Oficina Nacional de Presupuesto, el monto de gastos y transferencias en la función ecología y medio ambiente se destina a controlar y conservar recursos naturales y el medio ambiente humano, a tratar residuos peligrosos y no peligrosos y prevenir la contaminación del aire, agua y suelo. Se distribuyó el gasto en esta función por población.

5. Agricultura, Industria, Comercio, Turismo, Seguros y Finanzas: Según la Oficina Nacional de Presupuesto, el monto de gastos y transferencias en la función agricultura incluye créditos asignados a los programas llevados a cabo por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y sus organismos descentralizados, relacionados con la promoción, regulación y control de la producción agrícola, ganadera,

avícola, apícola e ictícola, como así también la protección de la fauna y erradicación de plagas. En el caso de Industria, se incluyen programas orientados a la regulación, control y fomento de la actividad industrial realizada por el sector privado (industria, vitivinicultura, propiedad intelectual, fomento a las PyMEs, etc.). En el caso de Comercio, Turismo y Otros Servicios se incluyen el diseño de la política de acuerdos comerciales internacionales e integración regional, así como también de fomento del turismo. Finalmente, en el caso de Seguros y Finanzas se incluyen actividades relacionadas con valores, seguros y bancos. Se supone que los principales rubros afectan el consumo de la población y se distribuyen según consumo.

Defensa y Seguridad:

Este gasto se asignó el 50% por población y 50% según PBG bajo el supuesto de protección de la población y la propiedad.

Administración Nacional:

Este gasto se asignó proporcionalmente con la distribución provincial resultante del resto de las partidas consideradas (defensa y seguridad, servicios sociales y económicos).

Intereses de la Deuda Pública:

Los intereses de la deuda pública no fueron considerados al momento de computar el gasto del gobierno nacional, por lo que no se estableció ningún criterio de asignación entre provincias.

Asignación de Impuestos.

Los montos totales de impuestos se obtuvieron de ASAP en base a Secretaría de Hacienda, MEFP.

Impuesto al Valor Agregado (IVA):

El IVA es un impuesto sobre el consumo. Dada la inexistencia de datos anuales de consumo a nivel provincial, se estimó una regresión de *cross section* con la información proveniente de las Encuestas Nacional de Gastos de los Hogares de 2004/2005 que contiene estimaciones de gastos e ingresos a nivel provincial. Se utilizó como variable dependiente los gastos en consumo per cápita de la ENGH y como variables explicativas el consumo de energía eléctrica de usuarios residenciales (fuente Secretaría de Energía),

los gastos en supermercados (fuente INDEC) y el número de autos patentados por provincia (DNRPA), en valores per cápita. Los coeficientes estimados para estas tres variables *proxies* se utilizaron para estimar un consumo provincial per cápita para los años 1999-2010 al contar con la información para estas variables, que se lleva a niveles con la población de las provincias. La tabla a continuación muestra los coeficientes obtenidos para la ecuación del consumo provincial per cápita:

| Consumo ENGH 2004 per cápita | Coefficiente |
|---|---------------------|
| Constante | 2.138 (0.579) |
| Gasto en Supermercados (en ln) | 0.175 (0.046) |
| Patentamiento de Autos (en ln) | 0.186 (0.056) |
| Consumo Electricidad Residencial (en ln) | 0.137 (0.106) |
| R ² Ajustado | 0.944 |
| N | 24 |

Incluye dummies para 3 jurisdicciones.

Impuesto a las Ganancias:

Se consideró conjuntamente impuesto sobre las personas físicas y el impuesto sobre las sociedades, por no contar con datos sobre la distribución regional de los accionistas. El criterio de asignación regional fue por el monto total de ingreso familiar (variable *ipcf*) según se obtiene de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) entre 1995 y 2010.

Los impuestos sobre los Bienes Personales, Monotributo y Recursos de Capital se distribuyeron de la misma manera que el impuesto a las ganancias.

Contribuciones a la Seguridad Social:

El criterio adoptado se basa en la tasa de empleo ajustada por la población económicamente activa (PEA) a nivel de cada provincia (se utilizó una tendencia lineal para estimar la PEA anual, ya que solo existe el dato para 2001, 2005, 2010 y 2015). Fuente: EPH, INDEC.

Créditos y Débitos Bancarios:

Se asignó 80% según la distribución del IVA y 20% según la distribución del Impuesto a las Ganancias.

Combustibles líquidos:

Se distribuyeron según el consumo de combustibles líquidos. Fuente: Secretaría de Energía.

Impuestos Internos:

Se distribuyeron según el promedio de los denominados “Impuestos Domésticos”, que son los impuestos para los que se cuentan con criterios de asignación (IVA, Ganancias, Combustibles Líquidos, Contribuciones a la Seguridad Social, Bienes Personales, Monotributo y Créditos y Débitos Bancarios), excluyendo los Impuestos sobre el Comercio Exterior (Retenciones a las Exportaciones, Derechos de Importación y Tasa Estadística).

Otros Recursos Tributarios, Ingresos No Tributarios y Venta de Bienes y Servicios también se distribuyeron geográficamente según “Impuestos Domésticos”.

Derechos de Exportación:

Se asignaron de acuerdo al origen provincial de los productos exportados (productos primarios, MOA, MOI, etc.), según publica el INDEC (<http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex/>), y sujetos a retenciones según los Tributos Vigentes en Argentina que publica en el Boletín Oficial la Secretaría de Hacienda (disponibles en http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/tributos_vigentes.pdf).

Derechos de Importación y Tasa Estadística:

Se asignaron geográficamente en base al PBG provincial.

Rentas de la Propiedad y Transferencias Corrientes:

Se distribuyeron según población provincial.

La Tabla a continuación sintetiza la información para el año 2010 (en millones de pesos y en porcentaje del PBG).

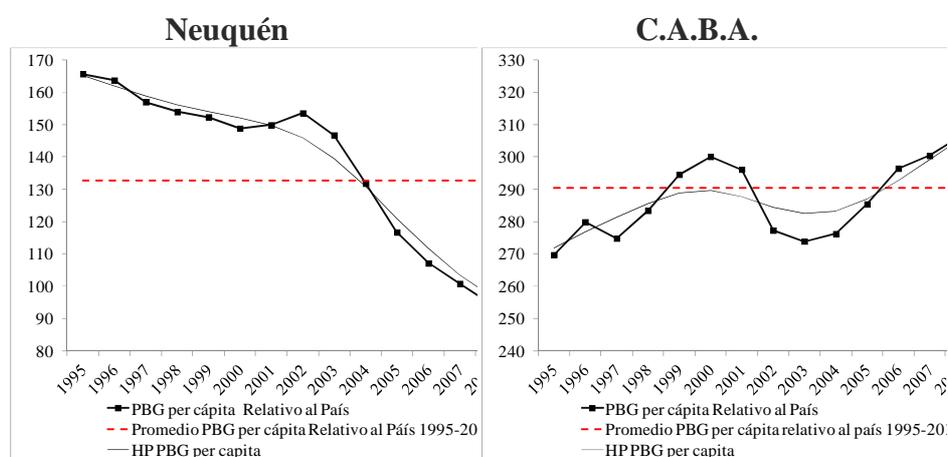
Tabla A.1: Gastos, transferencias y recursos nacionales. Promedio 1995-2010, en valores constantes (\$ de 2010) per cápita

| | PBG per cápita | | Gastos + Transferencias | | Servicios Económicos | | Servicios Sociales | | Administración Gubernamental + Defensa y Seguridad | | Transferencias | | Impuestos | | Ganancias + Monotributo + Bienes Personales | | IVA | | Comercio Exterior | | Seguridad Social | | Resto Impuestos | | Residuo |
|------------------|----------------|--------------|-------------------------|--------------|----------------------|------------|--------------------|------------|--|------------|----------------|------------|--------------|--------------|---|------------|--------------|------------|-------------------|------------|------------------|------------|-----------------|------------|------------|
| | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. | d.est. | prom. |
| C.A.B.A | 77,476 | 15,465 | 7,636 | 2,421 | 1,061 | 1,071 | 4,957 | 1,099 | 1,287 | 309 | 331 | 176 | 9,342 | 2,385 | 2,009 | 584 | 3,406 | 954 | 508 | 170 | 1,151 | 531 | 2,268 | 442 | -1,706 |
| Buenos Aires | 24,646 | 4,297 | 4,694 | 1,449 | 504 | 502 | 2,644 | 693 | 638 | 161 | 908 | 173 | 5,471 | 1,865 | 1,164 | 445 | 1,662 | 514 | 395 | 275 | 902 | 454 | 1,349 | 367 | -777 |
| Catamarca | 20,192 | 8,662 | 8,852 | 3,211 | 724 | 586 | 3,225 | 1,160 | 678 | 202 | 4,224 | 1,342 | 5,015 | 2,748 | 1,015 | 395 | 952 | 344 | 1,387 | 1,423 | 727 | 414 | 935 | 349 | 3,837 |
| Córdoba | 24,668 | 3,060 | 5,338 | 1,528 | 436 | 351 | 2,554 | 682 | 648 | 132 | 1,699 | 451 | 5,660 | 1,966 | 1,249 | 464 | 1,372 | 360 | 758 | 669 | 938 | 436 | 1,344 | 306 | -323 |
| Corrientes | 13,467 | 1,425 | 5,582 | 1,796 | 486 | 303 | 2,151 | 799 | 523 | 121 | 2,423 | 635 | 3,543 | 1,295 | 841 | 312 | 904 | 286 | 132 | 64 | 774 | 398 | 892 | 335 | 2,039 |
| Chaco | 12,565 | 1,193 | 6,278 | 1,883 | 388 | 283 | 2,363 | 738 | 531 | 107 | 2,995 | 869 | 3,574 | 1,189 | 832 | 267 | 924 | 292 | 181 | 124 | 732 | 321 | 906 | 307 | 2,703 |
| Chubut | 38,983 | 5,398 | 8,526 | 1,820 | 1,306 | 813 | 3,333 | 641 | 883 | 244 | 3,003 | 625 | 8,929 | 2,794 | 2,023 | 684 | 1,962 | 481 | 1,757 | 1,680 | 1,034 | 445 | 2,152 | 392 | -403 |
| Entre Ríos | 18,354 | 3,117 | 6,070 | 1,719 | 478 | 342 | 2,473 | 665 | 588 | 124 | 2,531 | 668 | 4,487 | 1,691 | 987 | 392 | 1,101 | 366 | 426 | 380 | 833 | 399 | 1,139 | 311 | 1,584 |
| Formosa | 11,690 | 1,034 | 7,443 | 2,231 | 454 | 281 | 2,081 | 810 | 500 | 115 | 4,408 | 1,116 | 3,280 | 1,084 | 838 | 305 | 829 | 239 | 97 | 31 | 715 | 328 | 802 | 303 | 4,164 |
| Jujuy | 14,374 | 1,622 | 6,795 | 1,465 | 389 | 276 | 2,891 | 641 | 602 | 115 | 2,914 | 555 | 3,768 | 1,261 | 967 | 329 | 903 | 240 | 194 | 133 | 800 | 386 | 903 | 303 | 3,027 |
| La Pampa | 18,151 | 1,414 | 6,975 | 3,346 | 813 | 584 | 2,534 | 1,429 | 581 | 218 | 3,046 | 1,163 | 4,630 | 2,241 | 963 | 552 | 1,181 | 560 | 371 | 323 | 790 | 515 | 1,325 | 429 | 2,344 |
| La Rioja | 14,106 | 1,770 | 8,880 | 2,846 | 977 | 735 | 3,389 | 1,060 | 679 | 172 | 3,835 | 1,083 | 3,937 | 1,696 | 1,057 | 460 | 952 | 369 | 230 | 145 | 765 | 478 | 933 | 381 | 4,943 |
| Mendoza | 20,729 | 4,005 | 5,082 | 1,865 | 467 | 424 | 2,588 | 885 | 593 | 165 | 1,434 | 457 | 4,620 | 1,813 | 1,080 | 419 | 1,276 | 474 | 302 | 184 | 860 | 473 | 1,102 | 411 | 462 |
| Misiones | 19,360 | 3,518 | 5,406 | 1,273 | 355 | 221 | 2,201 | 615 | 554 | 136 | 2,296 | 409 | 4,041 | 1,029 | 957 | 235 | 1,029 | 258 | 193 | 95 | 851 | 375 | 1,011 | 252 | 1,365 |
| Neuquén | 61,305 | 6,812 | 7,985 | 2,403 | 1,019 | 492 | 2,882 | 852 | 965 | 420 | 3,118 | 1,036 | 6,722 | 1,056 | 1,679 | 301 | 1,275 | 347 | 970 | 568 | 1,178 | 496 | 1,620 | 422 | 1,263 |
| Río Negro | 25,087 | 3,049 | 7,837 | 2,391 | 802 | 536 | 3,347 | 1,154 | 747 | 175 | 2,941 | 651 | 5,656 | 1,670 | 1,369 | 442 | 1,412 | 402 | 462 | 313 | 990 | 426 | 1,423 | 325 | 2,181 |
| Salta | 13,146 | 1,268 | 6,597 | 1,234 | 426 | 269 | 3,096 | 598 | 638 | 145 | 2,437 | 389 | 4,675 | 1,253 | 1,140 | 322 | 1,092 | 267 | 378 | 295 | 917 | 377 | 1,148 | 266 | 1,922 |
| San Juan | 13,438 | 2,498 | 7,382 | 2,219 | 519 | 419 | 3,219 | 951 | 631 | 144 | 3,012 | 810 | 4,225 | 1,936 | 1,001 | 340 | 993 | 304 | 478 | 700 | 807 | 379 | 946 | 364 | 3,157 |
| San Luis | 25,044 | 1,997 | 7,264 | 2,434 | 695 | 462 | 2,678 | 955 | 655 | 167 | 3,235 | 944 | 4,207 | 1,626 | 910 | 366 | 1,093 | 404 | 324 | 185 | 812 | 449 | 1,070 | 335 | 3,056 |
| Santa Cruz | 58,797 | 3,239 | 10,379 | 2,290 | 1,436 | 926 | 2,345 | 530 | 944 | 185 | 5,654 | 899 | 9,826 | 4,206 | 2,230 | 987 | 1,880 | 640 | 2,468 | 2,118 | 1,029 | 521 | 2,219 | 434 | 553 |
| Santa Fe | 31,410 | 3,986 | 6,465 | 1,370 | 514 | 392 | 3,171 | 592 | 784 | 154 | 1,996 | 410 | 7,238 | 2,462 | 1,213 | 430 | 1,892 | 408 | 1,515 | 1,380 | 986 | 400 | 1,633 | 282 | -773 |
| S. del Estero | 11,470 | 1,873 | 7,231 | 1,983 | 450 | 276 | 3,073 | 868 | 602 | 126 | 3,106 | 820 | 3,566 | 1,270 | 952 | 310 | 787 | 253 | 178 | 160 | 775 | 389 | 874 | 302 | 3,665 |
| Tucumán | 13,918 | 1,738 | 6,095 | 1,837 | 319 | 272 | 3,046 | 993 | 597 | 125 | 2,133 | 537 | 4,366 | 1,273 | 1,060 | 358 | 1,043 | 267 | 230 | 164 | 883 | 438 | 1,149 | 249 | 1,730 |
| T. del Fuego | 69,908 | 4,907 | 12,232 | 2,593 | 1,150 | 717 | 2,486 | 1,928 | 1,031 | 317 | 7,564 | 1,220 | 9,479 | 2,990 | 2,503 | 1,015 | 2,229 | 606 | 1,606 | 1,073 | 960 | 477 | 2,181 | 356 | 2,753 |
| Argentina | 27,392 | 4,164 | 5,802 | 1,666 | 554 | 477 | 2,886 | 729 | 694 | 159 | 1,668 | 399 | 5,576 | 1,821 | 1,208 | 422 | 1,583 | 450 | 526 | 394 | 907 | 435 | 1,352 | 332 | 226 |

Fuente: elaboración propia en base a información detallada en este Anexo.

La Figura A.1 a continuación muestra la serie de PBG per cápita de Neuquén y de C.A.B.A., relativas al promedio país. El promedio de la serie para Neuquén (panel izquierdo) es 130, pero la serie tiene una clara tendencia decreciente. De este modo, calcular una diferencia entre un dato de un año (por ejemplo, 87 en el año 2010) y el promedio de la muestra (130) magnifica la diferencia del año respecto de la tendencia (cuyo valor es 86). Una situación similar se muestra en el caso de la C.A.B.A. (panel derecho), cuya serie de PBG per cápita tiene una tendencia creciente.

Figura A.1. Ejemplo de tendencia en series de PBG per cápita: Neuquén y C.A.B.A.



Nota: HP PBG per cápita es la serie de tendencia aplicando el filtro de Hodrick-Prescott.

La Tabla A.2 a continuación compara las estimaciones del Ejercicio 1 en valores constantes (presentado en la Tabla 2) y en

valores corrientes. Los resultados de las ecuaciones (6), (7), (8) y (10), que son las relevantes en este trabajo, son prácticamente similares.

Tabla A.2. Estimaciones de efectos redistribución y estabilización en valores corrientes. Ejercicio 1: PBG + Gasto Nacional + Transferencias

| Ajustes | | Redistribución | | Estabilización | | |
|-----------------------|----------------|----------------|----------|----------------|----------|-----------|
| | | Ecu. (6) | Ecu. (7) | Ecu. (8) | Ecu. (9) | Ecu. (10) |
| Valores constantes | Coefficiente | 0.950** | 0.952*** | 0.910*** | 1.032** | 0.891*** |
| | Desv. Est. | (0.020) | (0.006) | (0.023) | (0.014) | (0.023) |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.989 | 0.987 | 0.840 | 0.935 | 0.806 |
| Valores corrientes | Coefficiente | 0.947** | 0.949*** | 0.931*** | 0.988 | 0.913*** |
| | Desv. Est. | (0.019) | (0.006) | (0.017) | (0.012) | (0.018) |
| | N | 24 | 384 | 360 | 384 | 384 |
| | R ² | 0.992 | 0.990 | 0.901 | 0.946 | 0.878 |

Nota aclaratoria: en todos los casos estimados con datos en panel se introduce un efecto fijo por Provincia, que controla por el efecto de las heterogeneidades que no se modifican en el tiempo de cada una de las jurisdicciones.

REFERENCIAS

- Arachi, G., Ferrario, C. y Zanardi, A. (2010). "Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government", *Regional Studies*, 44, 55-69.
- Artana, D. y Moskovits, C. (1999). "Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso", en FIEL (1999). *La distribución del ingreso en Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Capítulo V.3.
- Artana, D., Cristini, M., Moskovits, C. y Templado, I. (2012). "Argentina. Are vertical transfers deteriorating sub-national governments revenue effort?", mimeo.
- Asdrubali, P., Sørensen, B and Yosha, O. (1996). "Channels of interstate risk sharing: United States 1963–1990", *The Quarterly Journal of Economics*, 111, 1081-1110.
- Bayoumi, T. y Masson, P. (1995). "Fiscal flows in the United States and Canada: Lessons for monetary union in Europe", *European Economic Review*, 39, 253-274.
- Bolton, P. y Roland, G. (1997). "The break-up of nations: a political economy analysis", *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1057-1090.
- Buchanan, J. y Faith, R. (1987). "Secession and the limits of taxation: toward a theory of internal exit", *American Economic Review*, 77, 1023-1031.
- Bunge (1940). *La Nueva Argentina*, Ed. Kraft. Bs As.
- Capó, J. y Xisco, O. (2002), "Efecto redistributivo, estabilizador y de aseguramiento de la política fiscal", *Revista de Economía Aplicada*, 29, 59-80.
- Cont, W. y Porto, A. (1998). "Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad", *Desarrollo Económico*, Número Especial, 38, 267-291.

- Cont, W. y Porto, A. (2013). "Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting", *The Quarterly Review of Economics and Finance* (forthcoming).
- Convenio (1996). "Estudios sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos", Cuaderno No 15, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Convenio Ministerio de Economía-Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Convenio. (2001). "El impacto del presupuesto nacional sobre la distribución regional", Convenio Ministerio de Economía-Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, mimeo.
- Decressin, J. (2002). "Regional income distribution and risk sharing: how does Italy compare with Europe", *Journal of Public Economics*, 86, 287-306.
- Elías, V. (1995). "Regional economic convergence: The case of Latin American Economies", *Estudios de Economía*, Chile, 2, 159-176.
- González Calderón, J. (1958). *Curso de Derecho Constitucional*, Ed. Kraft. Buenos Aires.
- Kydland, F. y Prescott, E. (1982). "Time to build and aggregate fluctuations", *Econometrica*, 50, 1345-1370.
- Kuznets, S. (1955). "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, 45, 1-28.
- Luna, F. (2006). *Historia integral de la Argentina*, Vol. I y II, Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires.
- Méltiz, J. y Zumer, J. (2002). "Regional redistribution and stabilization by the centre in Canada, France, the UK and the US: new estimates based on panel data econometrics", *Journal of Public Economics*, 86, 263-286.
- Méltiz, J. (2004). "Risk-sharing and EMU", *Journal of Common Market Studies*, 42, 815-840.
- Mueller, A. y De Roco, S. (2010). "Impacto fiscal de las transacciones del gobierno federal. Una evaluación para 2003-2008",

- Documento de Trabajo No 15, Centro de Estudios de la situación y perspectivas de la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill. New York.
- Núñez Miñana, H. (1972). “Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: Resultados preliminares”, Documento Interno N° 10 del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Publicado en Porto, A. (ed). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata (1995), 11-24.
- Obstfeld, M. y Peri, G. (1998). “Regional non-adjustment and fiscal policy”, *Economic Policy*, 13, 205-259.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1996a). “Federal fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard”, *Econometrica*, 64, 623-646.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1996b). “Federal fiscal constitutions: risk sharing and redistribution”, *Journal of Political Economy*, 104, 979-1009.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2000). *Political Economics. Explaining Economic Policy*. The MIT Press. Cambridge.
- Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zetner, A. (1998). “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Documento de Trabajo No 3, CEDI, Buenos Aires.
- Porto, A. (1995). “Indicadores de desarrollo regional en la Argentina. Más de dos décadas después”, en Porto, A. (ed): *Finanzas Públicas y Economía Espacial. En Honor de Horacio Núñez Miñana*, Ed. de la Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2005). “Transferencias intergubernamentales. Teoría y aplicaciones al caso argentino”, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Porto, A. y Elizagaray, A. (2011). “Regional development, regional disparities and public policies in Argentina: a long-run view”,

- en Baer, W. y Fleischer, D. (eds), *The Economics of Argentina and Brazil. A comparative perspective*. Edward Elgar Pub.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001). "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina", *Economics & Politics*, 13, 237-256.
- Porto, G. (1995). *Las Economías Regionales en la Argentina*, Fundación Arcor. Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Ruarte Bazán, R. (2008). "Saldo fiscales regionales del fisco nacional en el federalismo Argentino", *Anales de las 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba. Modificado y actualizado en los *Anales de las 42° a 45° Jornadas 2010*.
- Sala-i-Martin, X. y Sachs, J. (1992). "Federal fiscal policy and optimum currency areas", en Canzoneri, M., Masson, P. y Grilli, V. (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and lessons from the U.S.* Cambridge University Press, 195-220.
- Sturzenegger, F. y Werneck, R. (2006). "Fiscal federalism and procyclical spending: The cases of Argentina and Brazil", *Económica*, La Plata, LII, 151-194.
- Von Hagen, J. (1992). "Fiscal arrangements in a monetary union: Evidence from the US", en Fair, D. y de Boissieu C. (eds.), *Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Kluwer Academic Publishers. Dordrecht, 337-359.
- Weingast B., Shepsle, K. y and Johnsen, C. (1981). "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.
- Wellington, C. (1998). "Un análisis empírico del crecimiento regional en Argentina", Documento de Trabajo No 14, IERAL, Fundación Mediterránea.

TRANSFERENCIAS FISCALES VERTICALES Y LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA*

Pedro Moncarz, Sebastián Freille, Alberto Figueras y
Marcelo Capello

1. INTRODUCCIÓN

Entre los diferentes objetivos del nivel nacional de gobierno está el de contribuir a la disminución de las disparidades regionales tanto económicas como sociales. Con este objetivo, la mayoría de los países con una estructura de gobierno federal poseen convenios financieros entre los diferentes niveles de gobierno que buscan asegurar una provisión homogénea de bienes públicos en las diferentes regiones. En la mayoría de los casos, estos arreglos institucionales involucran algún mecanismo de coparticipación de impuestos y la realización de transferencias verticales, usualmente en función de criterios devolutivos pero también con un componente de redistribución regional.

Varios países federales han diseñado esquemas para la implementación de los acuerdos de coparticipación. En Brasil, tanto los gobiernos estatales como municipales reciben transferencias desde el gobierno federal.¹ En Australia, las transferencias desde el

¹ Existen varios programas, pero el más relevante es el denominado *Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal* (FPE), que constituye un esquema por medio del cual el gobierno federal transfiere recursos monetarios a los Estados Brasileños siguiendo un criterio predominantemente redistributivo, con los estados más pobres del Noreste recibiendo más del 85% del total transferido, mientras que el resto va hacia los Estados más ricos del sur del país. Adicionalmente, por medio del *Fundo de Participação dos Municípios* (FPM), el gobierno Federal contribuye hasta un 40% de los recursos de los Municipios, también siguiendo un criterio eminentemente redistributivo.

gobierno federal tienen una participación crítica en los presupuestos de los estados, representando hasta el 50% del total de ingresos. Las mayores transferencias son aquellas que corresponden a la coparticipación del *Goods and Services Tax* (GST), seguidas por otras transferencias específicas.² De manera similar, en Canadá las transferencias no condicionadas realizadas en el marco del programa *Equalizing Transfers* representan más del 80% de las transferencias desde el gobierno federal a los gobiernos provinciales. En Argentina, la mayor parte de las transferencias verticales desde el nivel nacional de gobierno a las administraciones provinciales se realizan dentro del marco del Régimen de Coparticipación Federal, el cual introduce criterios para la distribución vertical y horizontal de los recursos. Según lo establecido en oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, y en las leyes que regulan la materia, el objetivo explícito del sistema de Coparticipación Federal de Impuestos es el de la "igualación fiscal" entre las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³ En particular, el artículo 75 (inc. 2) de la Constitución Nacional establece que "*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*".⁴

² Hay dos tipos de transferencias hacia los estados y territorios; el *General Purpose Payments* (GPP), que consiste en transferencias automática no condicionadas, y el *Specific Purpose Payments* (SPP), que consiste de transferencias condicionadas para gastos específicos como salud, educación, transporte y vivienda.

³ Aunque la implementación actual del Régimen de Coparticipación data del año 1988, la distribución de recursos y las transferencias entre el gobierno federal y las provincias existe desde hace casi 80 años.

⁴ A pesar de que la Disposición Transitoria Sexta con motivo de la reforma constitucional de 1994 establecía a la finalización del año 1996 como fecha límite

Incluso países sin una organización federal formal poseen acuerdos fiscales entre el gobierno central y las administraciones locales. Un ejemplo reciente es el cambio significativo en las relaciones intergubernamentales en China introducidas con la reforma de 1994, cuando la administración nacional diseñó el *Tax-Sharing System* (TSS) con el objetivo de mejorar la eficiencia en el gasto de las jurisdicciones subnacionales al tiempo de reducir las inequidades horizontales.⁵

Mientras que el tema de las transferencias entre diferentes niveles de gobierno ha atraído desde hace tiempo el interés de los académicos, ha sido solo recientemente que el mismo ha sido estudiado de manera más activa. Entre las razones para este resurgimiento, podemos mencionar el hecho que en los últimos 30 años varios países han adaptado su organización institucional hacia formas federales de gobierno, además del surgimiento de clusters regionales, como el caso de la Unión Europea. También, y si bien los países organizados bajo una estructura federal de gobierno constituyen una minoría a nivel mundial, su participación alcanza a más de la mitad de la superficie del planeta, y hasta el 40% de la población mundial.⁶ Más aún, la mayor parte de la literatura se ha enfocado en el tema de los determinantes políticos de las transferencias, mientras que los efectos económicos y sociales de las mismas han recibido menor atención. El

para el diseño del nuevo régimen de coparticipación, conforme lo establece el Art. 75 (inc. 2), a la fecha el mismo no ha sido aún aprobado.

⁵ Después de la reforma de 1994, los impuestos se clasifican en tres categorías: centrales, locales, y coparticipables entre los niveles federales y locales de gobierno. Junto con los dos sistemas de administración de impuestos, el gobierno creó un tercer esquema por medio del establecimiento de un sistema de reembolso de impuestos y otro sistema de transferencia de nivelación basados en la relación entre las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de los gobiernos locales. Un análisis del TSS en China se encuentra en Zhang y Martínez-Vázquez (2003).

⁶ El interés reciente en los efectos de las transferencias intergubernamentales ha sido animado por las experiencias de algunos de los países más poblados del planeta, los cuales tienen una organización federal formal (India y la Federación Rusa) o presentan algunos rasgos de índole federal.

presente trabajo contribuye a esta última literatura enfocándose en el rol que las transferencias federales no condicionadas tienen en la convergencia regional, en particular en la distribución geográfica de sectores potencialmente móviles como el caso de las manufacturas.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discute brevemente la literatura sobre los efectos de los flujos de capitales, la ayuda extranjera y el fenómeno de la enfermedad holandesa.⁷ En la sección 3 se resumen los resultados de investigaciones, por parte de los autores, en relación al efecto que las transferencias fiscales desde la nación habrían tenido sobre la convergencia regional entre provincias argentinas. En la sección 4 se presenta de manera breve y gráfica un modelo teórico inspirado en la Nueva Geografía Económica (NGE) que busca replicar la ambigüedad que se observa en la evidencia empírica. La sección 5 es de conclusiones.

2. FLUJOS DE CAPITALES, AYUDA EXTERNA Y ENFERMEDAD HOLANDESA

Bajo el conjunto de supuestos estándar, la teoría neoclásica predice que en respuesta a diferencias en las tasas de retorno se debe verificar un flujo neto de capitales desde las regiones más ricas hacia las regiones más pobres, de manera que las segundas experimentan tasas de crecimiento mayores produciendo de esta forma una convergencia en los niveles de ingreso por habitante entre las diferentes regiones. Sin embargo, hay amplia evidencia empírica que ha encontrado que los flujos de capitales no se mueven en línea con las predicciones teóricas. Hace ya más de veinte años, un influyente

⁷ El concepto de *enfermedad holandesa* hace referencia a las consecuencias negativas que puede generar un aumento significativo en los ingresos de un país por medio de la apreciación de la tasa de cambio.

autor neoclásico como Robert Lucas⁸ señaló que la dirección de los flujos de capitales eran bastante diferente a lo que la teoría económica sugería. Esta *paradoja* parece haberse vuelto más fuerte con el paso del tiempo (y la globalización). Incluso más llamativo es el hecho que el capital estaría fluyendo desde los países más pobres hacia los países más ricos.

Esta evidencia ha llevado a algunos autores a sugerir la necesidad de la intervención por parte de los gobiernos. La pregunta que surge entonces es ¿qué efectos podrían esperarse debido a los flujos de capitales hacia las economías menos desarrolladas?⁹ Las respuestas disponibles no son homogéneas, y en muchos casos incluso contradictorias. Por un lado, trabajos como el de Clemens *et al.* (2004) indican que la entrada de capitales son beneficiosas para las regiones más pobres; mientras que en la dirección opuesta trabajos como el de Rajan y Subramanian (2008) ponen énfasis en los potenciales efectos negativos derivados de la entrada de capitales. Todas estas contribuciones analizan el fenómeno desde una perspectiva de movilidad internacional de capitales. Sin embargo, hasta donde conocemos, no ha habido intentos de analizar el fenómeno de los flujos de capitales entre jurisdicciones de un mismo país.¹⁰

Hasta cierto punto, pero con las debidas consideraciones, el debate se asemeja al que mantuvieron J. M. Keynes y Bertil Ohlin en relación a las transferencias necesarias para cumplir con los pagos que se le impusieron a Alemania a la finalización de la Primera Guerra Mundial. Esta controversia se centró alrededor de los efectos que las transferencias para cumplir con los pagos habrían de producir tanto en los países receptores, pero sobre todo en Alemania, el "donante". Este debate se mantuvo en un marco de análisis estático, en cambio en la

⁸ Lucas (1990).

⁹ A no ser que sea necesario ser más específicos, usaremos de forma indistinta los términos "flujos de capitales", "ayuda externa" y "transferencias".

¹⁰ Hay algunas referencias en la literatura que reconocen este problema pero sin entrar en un estudio detallado del fenómeno. Ver por ejemplo Torvik (2002).

actualidad se ha incorporado la dimensión temporal, enfocándose en los efectos que los flujos de capitales pueden tener sobre la estructura de producción de los países receptores que se benefician de una entrada neta de capitales, y si estos flujos pueden influir sobre la posibilidad de alcanzar el nuevo "El Dorado", o en términos más técnicos un crecimiento sustentable. Existe evidencia que apoya la idea de que, bajo determinadas condiciones, la ayuda recibida por los países menos desarrollados puede terminar convirtiéndose en un "salvavidas de plomo". A principios de los 1950s, Samuelson (1952) analizó el problema desde una perspectiva macro asumiendo un modelo Walrasiano de dos países, concluyendo que la *paradoja de las transferencias* no era lógicamente posible. Más tarde, otros estudios relajaron algunos de los supuestos de Samuelson y sugirieron que la *paradoja de las transferencias* era una posibilidad cierta en el marco de un modelo Walrasiano si: i) había más de dos países (Gale, 1974, Chichilnisky, 1980); b) se trabajaba con un modelo de equilibrio general de comercio (Bhagwati *et al.*, 1983; Yano, 1983); y c) existían barreras al comercio internacional (Brecher y Bhagwati, 1982). Hirschman (1958) también sugirió que la *paradoja de las transferencias* podía manifestarse por medio de cambios en los precios relativos, con la ayuda extranjera presionando a una suba de los precios de los bienes no transables en respuesta a una expansión de la demanda doméstica.

La evidencia empírica es escasa y limitada al caso de transferencias internacionales. Yano y Nugent (1999) abordan el problema usando un modelo de economía pequeña que recibe una cantidad exógena de ayuda externa y que es incapaz de afectar sus términos de intercambio. El modelo asume también que el capital y el trabajo son internamente móviles entre sectores pero no entre países. Hay tres bienes, un bien no transable internacionalmente y dos bienes que se comercializan en los mercados mundiales. Los autores distinguen entre dos efectos potenciales: a) un efecto sustitución de importaciones; y b) un efecto bien doméstico. Mientras que los resultados muestran que el efecto sustitución de importaciones está

ausente en la mayoría de los 44 países incluidos en la muestra, el efecto bien doméstico contribuye negativamente al crecimiento, compensando, aunque sea de manera parcial los efectos positivos de la ayuda extranjera.

Rajan y Subramanian (2008) proveen resultados más robustos en su estudio sobre los efectos de la entrada de capitales internacionales sobre el desarrollo. De manera más específica, analizan si las economías menos desarrolladas que mostraron un mejor desempeño con tasas de crecimiento mayores son también aquellas más dependientes del ahorro externo. Los autores arriban a la conclusión que los países que fueron menos dependientes del financiamiento externo mostraron tasas de crecimiento más elevadas. Concluyen entonces que la dependencia de flujos de capitales externos podría haber producido un efecto perverso por medio de la apreciación de sus monedas domésticas, que si es lo suficientemente importante llevarían a un problema del tipo de la *enfermedad holandesa*, afectando negativamente la competitividad de sectores que son cruciales para lograr un crecimiento sustentable, como el caso de la producción de manufacturas. Doucouliagos y Paldam (2009) realizan una revisión de la literatura sobre el tema, concluyendo que la ayuda extranjera ha sido en gran medida ineficaz para fomentar el crecimiento económico, y que una explicación plausible para este resultado es el efecto que la *enfermedad holandesa* tiene sobre la tasa de cambio de las economías receptoras.

Hasta ahora, nos hemos limitado a la discusión del fenómeno de la *enfermedad holandesa* en su marco analítico estándar de transferencias internacionales de capitales. Dentro de nuestro marco de análisis, la *enfermedad holandesa* es el fenómeno con consecuencias negativas que puede seguir a una (importante) entrada de capitales. El incremento en la entrada de capitales produce un aumento de las demandas de bienes transables y no transables. La mayor demanda por los primeros puede ser satisfecha por un aumento en las importaciones y una reducción de las exportaciones, lo cual puede ayudar a compensar por la apreciación de la moneda doméstica

que sigue a la entrada inicial de capitales. Sin embargo, si las posibilidades de satisfacer la mayor demanda de bienes no transables está limitada por rigideces por el lado de la oferta, se podría producir una mayor apreciación del tipo de cambio, y de esta forma afectar negativamente en el corto plazo la competitividad de los productores domésticos, volviendo a la economía menos atractiva ante los inversores domésticos y extranjeros. Si la tasa de cambio está fija, la mayor entrada de capitales podría conducir a un aumento en la oferta monetaria doméstica, resultando entonces en una suba de los precios internos, lo cual equivale a una apreciación de la moneda local por medio de una baja en el tipo de cambio nominal.

En el caso de un país, es posible contrabalancear los efectos negativos recién descritos de una entrada de capitales desde el extranjero por medio de una política fiscal y/o monetaria más restrictiva. Sin embargo estas alternativas están ausentes para regiones que forman parte de un mismo país, ya que las mismas comparten una misma moneda. Entonces, la recomendación es alcanzar una mayor productividad de forma de incrementar la capacidad de producir bienes no transables, lo cual ayudaría a relajar la presión alcista sobre el precio relativo de estos bienes.¹¹

Toda la literatura arriba reseñada pone el énfasis en la apreciación del tipo de cambio que seguiría a una entrada de capitales desde el extranjero, y como esta apreciación perjudica la competitividad de los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, los cuales bajo el supuesto de movilidad de factores podrían encontrar beneficioso mudarse a otros países/regiones. En el modelo que se desarrolla en la sección 4 del presente trabajo, que está inspirado en la NGE, se busca enfatizar otro canal por medio del cual cambios en la redistribución regional de las transferencias pueden afectar los

¹¹ En el largo plazo, es plausible asumir que la movilidad de los factores de producción contribuya a relajar las restricciones de oferta de los bienes no transables. Esto es, por supuesto, más probable a nivel de regiones de un mismo país que entre diferentes países.

incentivos de localización de las firmas productoras de manufacturas: la competencia de parte de los gobiernos locales en los mercados de factores, en especial el mercado de trabajo. Otro efecto que también está presente en nuestro modelo se origina en la mayor demanda por bienes no transables entre regiones, lo cual significa también una mayor competencia por los factores inmóviles, de forma que actividades como las manufacturas pueden encontrar redituable relocalizarse afuera de la región que se beneficia de un aumento en las transferencias.

3. ¿EXISTE CONVERGENCIA ENTRE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS?

De acuerdo a resultados de trabajos de diversos autores¹², en las últimas décadas en Argentina no se habría visualizado un proceso de convergencia económica regional en términos absolutos, en el que las provincias más rezagadas hayan acortado sus diferencias en ingresos por habitante respecto de las provincias más avanzadas, aún a pesar de la existencia de un importante sistema de transferencias fiscales redistributivas entre ellas. Si, en cambio, habría evidencia que favorecería la hipótesis de convergencia condicionada, es decir las provincias estarían convergiendo a su propio nivel de estado estacionario una vez que se controla por otras variables que reflejan diferencias entre las regiones más allá de la variable de interés.

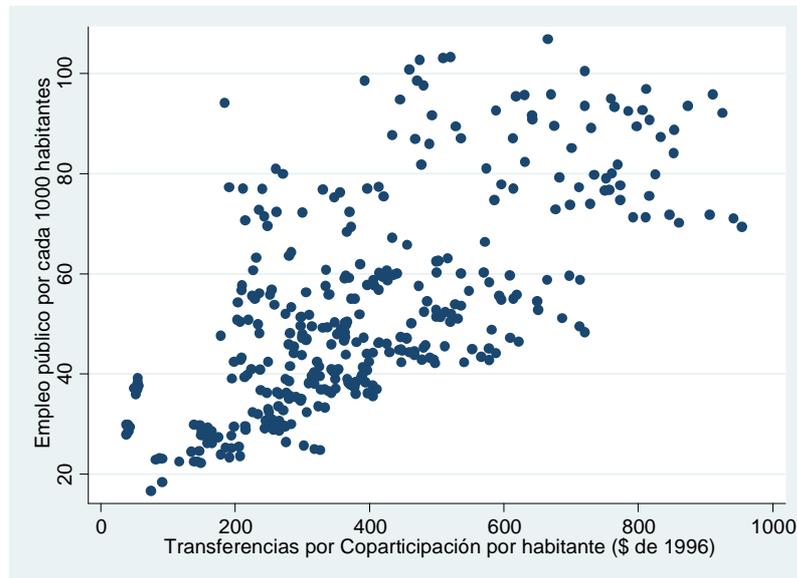
Tal fenómeno, y como se discutió en la sección anterior, puede estar asociado a un efecto tipo *enfermedad holandesa*, originado en el sistema de transferencias y en el modo en que los gobiernos provinciales asignan los ingresos recibidos desde el gobierno central.¹³

¹² Elías (1995); Elías y Fuentes (1998); Willington (1998); Utrera y Koroch (1998; 2000); Garrido *et al.* (2002); Marina (2001); Ramón-Berjano (2002); Figueras *et al.* (2003); y Figueras *et al.* (2004)

¹³ En cierto modo, nuestra línea de investigación sobre el particular se vincula de una manera indirecta a la conocida Ley de Thirlwall, o condicionamiento de las cuentas externas sobre la performance en crecimiento.

En especial, se destaca la asociación observada entre transferencias recibidas desde el gobierno nacional y la cantidad de empleados públicos por habitante en los gobiernos provinciales (ver Figura 1).

Figura 1. Transferencias y empleo público provincial: 1985-1999



Así, el sistema de transferencias operaría en el sentido de proveer un mayor poder de compra a los habitantes de las provincias más beneficiadas por el diseño que aquel presenta, pero también produciendo distorsiones en sus mercados laborales, vía el aumento del empleo público.¹⁴ Tal situación aumentaría el salario de equilibrio para el sector privado en tales regiones, y dicha pérdida relativa de

¹⁴ Además de por la demanda de bienes no transables.

competitividad generaría un desincentivo para la producción de bienes transables, entre los cuales se encuentran sus producciones primarias regionales, y en especial la producción de manufacturas. En última instancia, los desincentivos a tales sectores afectarían negativamente las posibilidades de crecimiento del ingreso por habitante a largo plazo.

Para intentar corroborar tales presunciones, se emprendió un programa de investigación con inicio en el año 2008, que constó de varias etapas. En Capello *et al.* (2008) se plantea un modelo teórico con el que es posible explicar fenómenos como los antes descritos. Tal modelo simplificado supone un país conformado por dos provincias. En cada una de ellas habita un consumidor representativo, existen dos firmas (productora de un bien transable y de un bien no transable entre provincias) y el respectivo gobierno provincial. El gobierno nacional sólo cumple la función de generar un sistema de transferencias interjurisdiccionales. El único factor productivo es el trabajo y se supone que no se puede desplazar entre provincias (esto implica que se permiten diferencias salariales entre ellas). Dicho factor es más productivo en una de las provincias, lo que justifica que el sistema de transferencias fiscales tenga un carácter nivelador entre las jurisdicciones locales. El gobierno provincial contrata mano de obra para producir el bien público; y lo financia mediante un impuesto al consumo provincial y con las transferencias recibidas desde el gobierno nacional. Estas últimas se establecen exógenamente como una proporción de lo que recauda el impuesto nacional en ambas provincias. A su vez, el gobierno local decide el nivel de gasto público observando cómo decide el consumidor. Puede comportarse de manera benevolente o no benevolente, o bien un *mix* entre ambos comportamientos. En el primer caso, cuando decide el nivel de gasto, el objetivo del gobierno es maximizar el bienestar del individuo representativo que habita en su provincia. En el segundo tiene objetivos propios, sesgando sus decisiones hacia un nivel excesivo de gasto público, principalmente la contratación de personal en el sector público.

Los resultados que surgen del modelo por medio de simulaciones indican que si se utilizan transferencias redistributivas en beneficio de la provincia pobre, cuando su gobierno es benevolente, ante una mayor (menor) recepción de transferencias desde el nivel superior decidirá bajar (subir) su presión tributaria provincial. Así, la provincia pobre termina con igual gasto público y menor presión impositiva, mientras que la provincia rica finaliza con igual gasto y mayor presión impositiva. De tal modo, en la provincia receptora de transferencias se produciría un fenómeno tipo *enfermedad holandesa*, al bajar la producción local del bien transable, aunque no aumenta el gasto público, sino la producción y consumo local del bien no transable. En el caso en que la provincia receptora de transferencias cuenta con un gobierno no benevolente (esto es, que privilegia contratar personal en el sector público cuando recibe más transferencias), el resultado de la simulación al recibir mayores transferencias fiscales es un crecimiento en el gasto público, al mismo tiempo que cae la producción de bienes transables y también de no transables. Se concluye que la reducción en las brechas de bienestar entre las provincias mediante mayores transferencias perjudica al sector productor de transables en la provincia pobre, y que dichos resultados son más significativos si la menor correspondencia fiscal induce un comportamiento no benevolente por parte de los gobiernos.

En el citado trabajo, para testear el efecto empírico de las transferencias sobre el nivel de producción de manufacturas provinciales se procedió a estimar una ecuación de regresión para el período 1990-1996, en la cual la variable dependiente era la producción manufacturera provincial, y entre las variables explicativas se incluían las transferencias de origen tributario desde la Nación, y otras variables de control como las hectáreas dedicadas a agricultura, el stock de capital físico, los ingresos por regalías, así como una *proxy* de la demanda potencial la cual es inversa a la distancia de cada provincia respecto a las demás, la población en número de habitantes, y también variables para aproximar el grado de “benevolencia” por parte de los gobiernos provinciales: gastos

corrientes, gastos en personal, empleo público, y el salario público promedio. Casi todas las variables mostraban los signos esperados, aunque en el caso particular de la variable de interés, las transferencias que reciben las jurisdicciones subnacionales, los valores estimados no resultaron estadísticamente significativos a los niveles usuales de confianza. No obstante, cuando se trabajó con submuestras que excluían a provincias que contaban con promoción industrial, el coeficiente para la variable transferencia asumió el signo esperado (negativo), además de resultar estadísticamente significativo.

En Capello *et al.* (2009), el objetivo fue indagar si el sistema de transferencias fiscales redistributivas genera algún efecto sobre el mercado laboral de las regiones en Argentina, en particular sobre la tasa salarial. Para constatarlo, se usó una ecuación de ingresos de Mincer, con la tasa salarial por hora como variable explicada, mientras que entre las variables explicativas, además de las que son estándar en una ecuación de salarios (edad, sexo, nivel educativo, etc.), se incluyó una variable dicotómica para distinguir entre aquellos trabajadores ocupados en el sector público o en el sector privado, la cual se interactuó con la variable transferencias, de forma de poder identificar si los efectos de las mismas sobre la tasa salarial eran diferentes en función de la condición de estar empleado en el sector público o en el sector privado.

Los resultados econométricos mostraron la existencia de una prima salarial a favor de los ocupados en el sector público, la cual es creciente con las transferencias. Esto es, a mayores transferencias por habitante recibidas, mayor la diferencia salarial a favor de aquellos ocupados en el sector público. En cambio, a nivel agregado, no se encontró evidencia de un efecto significativo de las transferencias federales sobre los salarios pagados por el sector manufacturero. Sin embargo, sí se detectó la presencia de una relación positiva y significativa entre las transferencias federales y los salarios recibidos por aquellos ocupados en el sector privado que poseen menores niveles de educación formal. Este último resultado podría estar indicando que las transferencias recibidas por las jurisdicciones

provinciales afectarían negativamente, vía una mayor competencia desde el sector público, a la producción de transables que utilizan con mayor intensidad mano de obra menos calificada, típicamente algunas producciones regionales o actividades manufactureras de bajo contenido tecnológico.

Por otra parte, y atentos a la posibilidad de que la variable crucial para explicar el fenómeno no resultará ser las transferencias fiscales *brutas* si no los “*saldos fiscales netos*”, en Iturralde *et al.* (2012) se testeó la hipótesis del efecto de las transferencias fiscales sobre la producción manufacturera en las provincias argentinas, esta vez con datos del período 2001-2008. En este caso, se trabajó no sólo con transferencias *brutas* a provincias sino también con transferencias *netas* (o saldos fiscales netos de cada provincia). Desde el punto de vista empírico, el análisis realizado para este período no permite realizar afirmaciones concluyentes. Las variables utilizadas para analizar la relación entre las transferencias y saldos fiscales respecto del producto bruto geográfico no presentan en general una relación estable (hay cambios de signos) y significativa (no siempre los coeficientes son significativos). Esto implica que, en sentido estricto, no se observan indicios indiscutibles de la presencia de *enfermedad holandesa* debido al sistema de transferencias interjurisdiccionales (brutas o netas) en el conjunto de jurisdicciones argentinas, para la última década.

Por otro lado, a falta de convergencia en niveles de PBG regionales, en Capello *et al.* (2013) se testeó si en Argentina existió convergencia en indicadores de bienestar y de desarrollo humano entre provincias, y si el sistema de transferencias fiscales coadyuvó a tal fin. Con este objetivo se utilizaron datos censales para el período 1970-2001, trabajando con variables tales como tasas de escolarización, necesidades básicas insatisfechas, esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, calidad de las viviendas, entre otras. Los resultados del estudio mostraron que hay evidencia significativa de convergencia condicional en indicadores de bienestar o desarrollo humano entre provincias. Sin embargo, se concluye que las

transferencias fiscales redistributivas no habrían ejercido un rol positivo sobre la convergencia en tales indicadores.

Dado que los resultados empíricos señalados arriba no avalan en forma concluyente el fenómeno de *enfermedad holandesa* en provincias argentinas, a partir del sistema de transferencias fiscales (ocurre en algunos subperíodos, no en otros), en la próxima sección se desarrolla un modelo que busca explicar por qué motivos pueden derivarse resultados ambiguos respecto a la hipótesis planteada.

4. TRANSFERENCIAS Y LOCALIZACIÓN DE MANUFACTURAS EN UN MODELO DE LA NGE

En esta sección se presenta de manera resumida un modelo teórico inspirado en la NGE que, bajo determinados supuestos, genera efectos ambiguos sobre la localización de la producción de manufacturas en respuesta a cambios en la distribución de las transferencias desde el gobierno nacional hacia las provincias.¹⁵

El modelo es una extensión del desarrollado en Martin y Rogers (1995), el cual se conoce como *Footloose Capital Model* (FCM), y que nos permite analizar como cambios en la distribución de las transferencias desde el nivel federal de gobierno a las provincias afectan la localización de la producción de manufacturas. El FCM se extiende de forma de incluir en cada región un sector que produce un bien no comercializable inter-regionalmente, por ejemplo servicios, y sendos gobiernos locales que usan los recursos que reciben desde el gobierno federal para contratar empleo público.¹⁶ Además, y siguiendo a Martin y Rogers (1995), existe un sector A que utiliza

¹⁵ Para una descripción completa del modelo ver Moncarz *et al.* (2013).

¹⁶ Este supuesto, que puede parecer un poco extremo, se realiza con el objetivo de evitar que el sector público tenga influencia sobre la demanda relativa de los diferentes bienes, además de responder a un hecho estilizado observado en el caso de las provincias argentinas (ver Figura 1).

solo trabajo (L) para producir bajo rendimientos constantes a escala un bien que se puede comercializar entre las regiones sin costos de transacción, y un sector M (manufacturas) el cual exhibe rendimientos crecientes a escala, y que utiliza capital (K) como factor fijo y trabajo como factor variable. El sector M está organizado como un mercado de competencia monopolística *à la* Dixit-Stiglitz, de manera que cada firma que participa del sector M produce una variedad de manufacturas diferente. El comercio de manufacturas entre las regiones está sujeto a costos de transacción *à la* Samuelson.¹⁷ De manera similar a lo que acontece con el bien A, los bienes no transables, uno en cada región, son producidos usando solo trabajo y su mercado está organizado bajo competencia perfecta. Se asume que el trabajo es móvil entre sectores dentro de cada región pero inmóvil entre regiones, mientras que el capital, que solo se utiliza en el sector M, es móvil entre regiones. Finalmente, el gobierno federal (el que no se modeliza de forma explícita) realiza transferencias a los gobiernos regionales, las cuales se financian con un impuesto a la renta del capital¹⁸, sin pérdida de generalidad se asume que la tasa del impuesto es del 100%. Las transferencias desde el gobierno federal a las regiones pueden ir a los gobiernos regionales y/o ser recibidas directamente por los consumidores. Debido a que nuestro interés se centra en los efectos de las transferencias no condicionadas sobre la localización de la producción de manufacturas, podemos asumir, sin pérdida de generalidad, que los consumidores no obtienen ninguna utilidad del empleo público.¹⁹

¹⁷ La noción de costos de transacción *à la* Samuelson, también conocidos como *à la iceberg*, implica que por cada unidad consumida en la región *i*, más de una unidad debe ser enviada desde la región *j*.

¹⁸ Este supuesto se basa en la literatura de las finanzas públicas, la cual sugiere que los niveles de gobierno superiores apliquen los impuestos sobre aquellas actividades que son potencialmente móviles entre las regiones.

¹⁹ Este supuesto no sería inocuo si nuestro interés fuera realizar un análisis de bienestar.

Por el lado de los consumidores, se asume que los mismos tienen una función de utilidad de dos niveles. En un primer nivel, se adopta una función del tipo Cobb-Douglas la cual determina las participaciones que en el gasto total tienen los diferentes bienes. En un segundo nivel, una vez que se tiene la proporción del gasto que se dedica al consumo de manufacturas, los consumidores deciden cuánto han de consumir de cada variedad, domésticas e importadas, de acuerdo a una función del tipo CES (elasticidad de sustitución constante).

Los supuestos arriba realizados, y tal como se desarrolla en detalle en Moncarz *et al.* (2013), implican que la rentabilidad por unidad de capital en cada región, y después de adoptar un conjunto de normalizaciones y tomar a la tasa salarial como numerario, se pueden expresar de la siguiente forma:

$$\pi_i = \left[\frac{\delta_i}{k_i + (1-k_i)\tau^{1-\sigma}} + \frac{\tau^{1-\sigma}(1-\delta_i)}{k_i\tau^{1-\sigma} + (1-k_i)} \right] \frac{\beta_M E^W}{\sigma} \quad (1)$$

$$\pi_j = \left[\frac{\tau^{1-\sigma}\delta_i}{k_i + (1-k_i)\tau^{1-\sigma}} + \frac{(1-\delta_i)}{k_i\tau^{1-\sigma} + (1-k_i)} \right] \frac{\beta_M E^W}{\sigma}$$

donde:

$\delta_i = s_{Li} \frac{\sigma - \beta_M \phi}{\sigma} + \phi e_i \frac{\beta_M}{\sigma}$: es la participación de la región i en el ingreso total E^W ;

$E^W = \frac{\sigma}{\sigma - \beta_M \phi}$: es el ingreso/gasto total de ambas regiones conjuntamente;

s_{Li} : es la participación de la región i en la población total;

$\sigma > 1$: es la elasticidad de sustitución entre dos variedades cualesquiera de manufacturas²⁰;

β_M : es la proporción del gasto total en manufacturas;

e_i : es la participación de la región i en las transferencias;

ϕ : es la proporción de las transferencias recibidas por cada región que van directamente a los consumidores;

k_i : es la proporción del stock de capital total localizado en la región i ;

$\tau > 1$: son los costos de transacción *à la* Samuelson.

En el largo plazo, y dado el supuesto de movilidad del capital, se debe verificar $\pi_i = \pi_j$.

4.1. EFECTOS DE UN CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

El caso más sencillo es cuando se asume que las totalidad de las transferencias son recibidas por los gobiernos regionales, es decir $\phi = 0$. En esta caso se tiene que $E^W=1$ y $\delta_i=s_{Li}$. Entonces, las tasas de rentabilidad se pueden expresar como:

$$\pi_i = \left[\frac{s_{Li}}{k_i + (1-k_i)\tau^{1-\sigma}} + \frac{\tau^{1-\sigma}(1-s_{Li})}{k_i\tau^{1-\sigma} + (1-k_i)} \right] \frac{\beta_M}{\sigma} \quad (2)$$

$$\pi_j = \left[\frac{\tau^{1-\sigma}s_{Li}}{k_i + (1-k_i)\tau^{1-\sigma}} + \frac{(1-s_{Li})}{k_i\tau^{1-\sigma} + (1-k_i)} \right] \frac{\beta_M}{\sigma}$$

y su diferencia como:

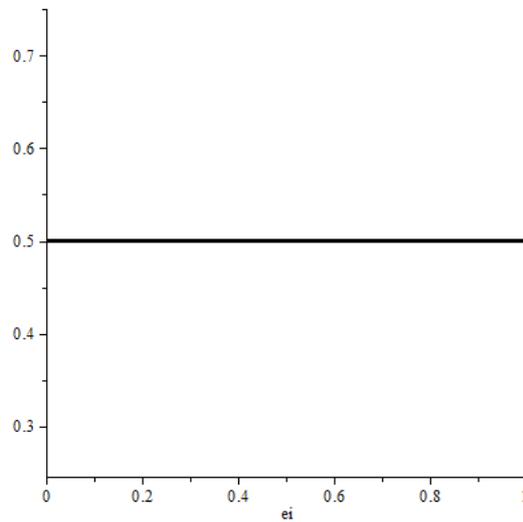
²⁰ Para un número de variedades lo suficientemente grande, como suponemos aquí, σ es también la elasticidad precio de la demanda

$$\pi_i - \pi_j = \left[\frac{s_{Li}}{k_i + (1-k_i)\tau^{1-\sigma}} - \frac{(1-s_{Li})}{k_i\tau^{1-\sigma} + (1-k_i)} \right] (1-\tau^{1-\sigma}) \frac{\beta_M}{\sigma} \quad (3)$$

De la observación de la expresión (3), se tiene que la diferencia entre las tasas regionales de rentabilidad no se ve afectada por cómo se distribuyen las transferencias (ver Figura 2).

Figura 2. Participación de la Región i en el número de firmas manufactureras y la distribución regional de las transferencias

($s_L=0.5$, $\tau=1.05$; $\sigma=10$, $\beta_M=0.25$, $\beta_A=0.55$, $\beta_{NT}=0.2$, $\phi=0$, $w=1$)



Resolviendo para k_i se obtiene:

$$k_i \begin{cases} = 0 & \text{si } s_{Li} \leq \frac{\tau^{1-\sigma}}{1+\tau^{1-\sigma}} \\ = \frac{s_{Li}(1+\tau^{1-\sigma})-\tau^{1-\sigma}}{1-\tau^{1-\sigma}} & \text{si } \frac{\tau^{1-\sigma}}{1+\tau^{1-\sigma}} < s_{Li} < \frac{1}{1+\tau^{1-\sigma}} \\ = 1 & \text{si } s_{Li} \geq \frac{1}{1+\tau^{1-\sigma}} \end{cases} \quad (4)$$

en donde se ve de manera clara que la distribución del stock de capital, y por consiguiente la producción de manufacturas, es independiente de la distribución regional de las transferencias.

La situación anterior se ve modificada si se supone que $\phi > 0$. En este caso, de la expresión (1) se tiene que cambios en la distribución regional de las transferencias (cambios en el parámetro e_i) afectan las tasas de rentabilidad por medio de cambios en δ_i (la participación en el gasto total). Recordando que

$$\delta_i = s_{Li} \frac{\sigma - \beta_M \phi}{\sigma} + \phi e_i \frac{\beta_M}{\sigma}, \text{ un}$$

incremento en e_i aumenta δ_i . Entonces, si antes del cambio en e_i se hubiera estado en un equilibrio de largo plazo, la modificación en la distribución regional de las transferencias mueve a la economía fuera del equilibrio, siendo necesaria una distribución diferente del capital. La dirección de este último cambio dependerá de cómo reaccionen π_i y π_j ante cambios en δ_i y k_i .

Tomando la diferencia entre las tasas de rentabilidad tenemos:

$$\pi_i - \pi_j = \left[\frac{\delta_i}{k_i + (1-k_i)\tau^{1-\sigma}} - \frac{(1-\delta_i)}{k_i\tau^{1-\sigma} + (1-k_i)} \right] (1-\tau^{1-\sigma}) \frac{\beta_M E^W}{\sigma} \quad (5)$$

Fijando (5) igual a cero, y resolviendo para k_i , se obtiene:

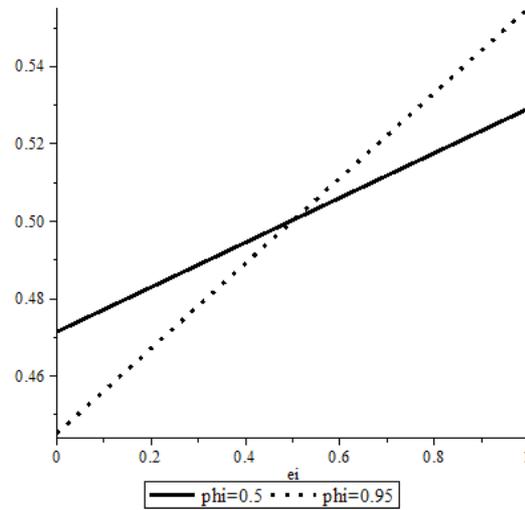
$$k_i = \begin{cases} = 0 & \text{si } \delta_i \leq \frac{\tau^{1-\sigma}}{1 + \tau^{1-\sigma}} \\ \frac{\delta_i (1 + \tau^{1-\sigma}) - \tau^{1-\sigma}}{1 - \tau^{1-\sigma}} & \text{si } \frac{\tau^{1-\sigma}}{1 + \tau^{1-\sigma}} < \delta_i < \frac{1}{1 + \tau^{1-\sigma}} \\ = 1 & \text{si } \delta_i \geq \frac{1}{1 + \tau^{1-\sigma}} \end{cases} \quad (6)$$

De forma que para un equilibrio en donde no existe aglomeración total de la producción de manufacturas ($0 < k_i < 1$), un aumento en la participación en las transferencias aumenta la participación en el sector manufacturero:

$$\frac{\partial k_i}{\partial e_i} = \frac{\phi \beta_M}{\sigma} \frac{1 + \tau^{1-\sigma}}{1 - \tau^{1-\sigma}} > 0 \quad (7)$$

Figura 3. Participación de la Región i en el número de firmas manufactureras y la distribución regional de las transferencias

($s_L=0.5$, $\tau=1.05$; $\sigma=10$, $\beta_M=0.25$, $\beta_A=0.55$, $\beta_{NT}=0.20$, $w=1$)



De la expresión (7) se puede ver que el efecto sobre la relocalización del capital crece a medida que mayor es la proporción de las transferencias que son recibidas directamente por los consumidores (ϕ), mayor la proporción del gasto de los consumidores que se destina al consumo de manufacturas (β_M) y menores los costos de transacción (τ).

La diferencia de resultados dependiendo de si $\phi = 0$ ó $\phi > 0$, se debe a que en el primer caso un cambio en la distribución regional de las transferencias no afecta el tamaño de mercado de cada región, medido por su participación en el gasto total, el cual sigue siendo igual a su participación en la población, y por lo tanto no afecta los

incentivos de los productores de manufacturas a cambiar su localización. En este caso, las mayores transferencias llevan a un mayor empleo público a costa de un menor empleo en el sector A, con los sectores no transables y de manufacturas permaneciendo sin cambios. En la región que se ve perjudicada por la nueva redistribución de las transferencias los efectos trabajan en la dirección opuesta. En cambio, cuando parte de las transferencias son recibidas, aunque sea parcialmente, por los consumidores, la participación de cada región en la demanda total es una función positiva de la participación en las transferencias. En este caso, la región que se beneficia de un aumento en la participación de las transferencias aumenta su participación en el gasto total. Esta mayor participación en el gasto total aumenta la rentabilidad del capital, ante lo cual las firmas encuentran beneficioso relocalizarse hacia dicha región. La relocalización de firmas desde la región cuya participación en las transferencias disminuye hacia aquella en la cual aumenta, presiona a la suba de la tasa de rentabilidad del capital en la primera región y a la baja en la segunda. Este proceso continua hasta que las tasas de rentabilidad se igualan nuevamente. Además de la expansión del sector de manufacturas, en la región que se beneficia de las mayores transferencias se verifica una expansión del sector productor del bien no transable así como del empleo público, lo cual requiere una contracción del sector A. Los efectos en la otra región se dan en la dirección opuesta.

La existencia del sector A, conjuntamente con los supuestos de que el mismo exhibe rendimientos constantes a escala y emplea solo trabajo, además de que se comercializa sin costos de transacción, simplifica de manera importante el análisis, ya que los salarios regionales se igualan entre sí. Sin embargo, la mayor simplicidad analítica se produce a costa de que, en caso de existir una relación entre transferencias y producción de manufacturas esta es monótonamente positiva. A continuación levantaremos el supuesto de la existencia del sector A, lo cual implica que no hay ninguna garantía que las tasas salariales en las dos regiones se igualen, con la excepción

de cuando se asume que las regiones poseen la misma población y que la distribución de las transferencias es igualitaria.²¹

Tomando como numerario el salario en la región i , las tasas de rentabilidad del capital quedan expresadas de la siguiente forma:

$$\pi_i = \left[\frac{\delta_i}{k_i + (1-k_i)(\tau w_j)^{1-\sigma}} + \frac{\tau^{1-\sigma}(1-\delta_i)}{k_i \tau^{1-\sigma} + (1-k_i)(w_j)^{1-\sigma}} \right] \frac{\beta_M E^W}{\sigma}$$

$$\pi_j = (w_j)^{1-\sigma} \left[\frac{\tau^{1-\sigma} \delta_i}{k_i + (1-k_i)(\tau w_j)^{1-\sigma}} + \frac{(1-\delta_i)}{k_i \tau^{1-\sigma} + (1-k_i)(w_j)^{1-\sigma}} \right] \frac{\beta_M E^W}{\sigma}$$

donde
$$\delta_i = \frac{s_{Li}(\sigma - \beta_M \phi)}{(s_{Li} + (1-s_{Li})w_j)\sigma} + \frac{e_i \beta_M \phi}{\sigma} \quad y$$

$$E^W = (s_{Li} + (1-s_{Li})w_j) \frac{\sigma}{\sigma - \beta_M \phi}$$
 ahora dependen de la tasa salarial en

la región j .

Bajo este nuevo escenario, se tiene que cambios en la distribución de las transferencias afectan w_j , lo cual a su turno afecta las tasas de rentabilidad, las cuales a su vez afectan nuevamente a w_j , y así sucesivamente. Esta característica del modelo, y de forma similar a lo que acontece con el modelo Centro-Periferia de Krugman, introduce una circularidad que impide obtener una solución explícita para la

²¹ Un resultado similar surgiría si se mantuviera el sector A, pero se permite que una sola región sea capaz de satisfacer las demandas de ambas regiones.

distribución del capital²², lo cual nos obliga a acudir a un análisis basado en simulaciones numéricas.

El comportamiento del modelo cuando se excluye al sector A depende de los valores que adopten cuatro parámetros. Dos de estos parámetros dependen de las preferencias de los consumidores: la distribución del gasto entre manufacturas y el bien no transable (β_M), y la elasticidad de sustitución (σ). Los otros dos parámetros, en cambio, son en mayor o menor medida elecciones de política: uno es la proporción de las transferencias que van directamente a los consumidores (ϕ), mientras que el segundo son los costos de transacción (τ) los cuales pueden verse afectados por las políticas públicas (por ejemplo inversión en infraestructura).

Como se puede apreciar en la Figura 3, las simulaciones muestran que en los cuatro casos, mientras mayores son los valores de los parámetros más probables es que un aumento en la participación en las transferencias por parte de una región resulte en un incremento en su participación en el sector de manufacturas. La intuición detrás de estos resultados es bastante simple y directa. El primer resultado que emerge de las simulaciones es que un aumento en e_i produce un aumento en δ_i , la participación de la región i en el ingreso total. Luego, dependiendo de cómo este ingreso adicional es gastado tendrá diferentes efectos sobre la localización de la producción de manufacturas.

Analicemos cada de uno de los cuatro casos:

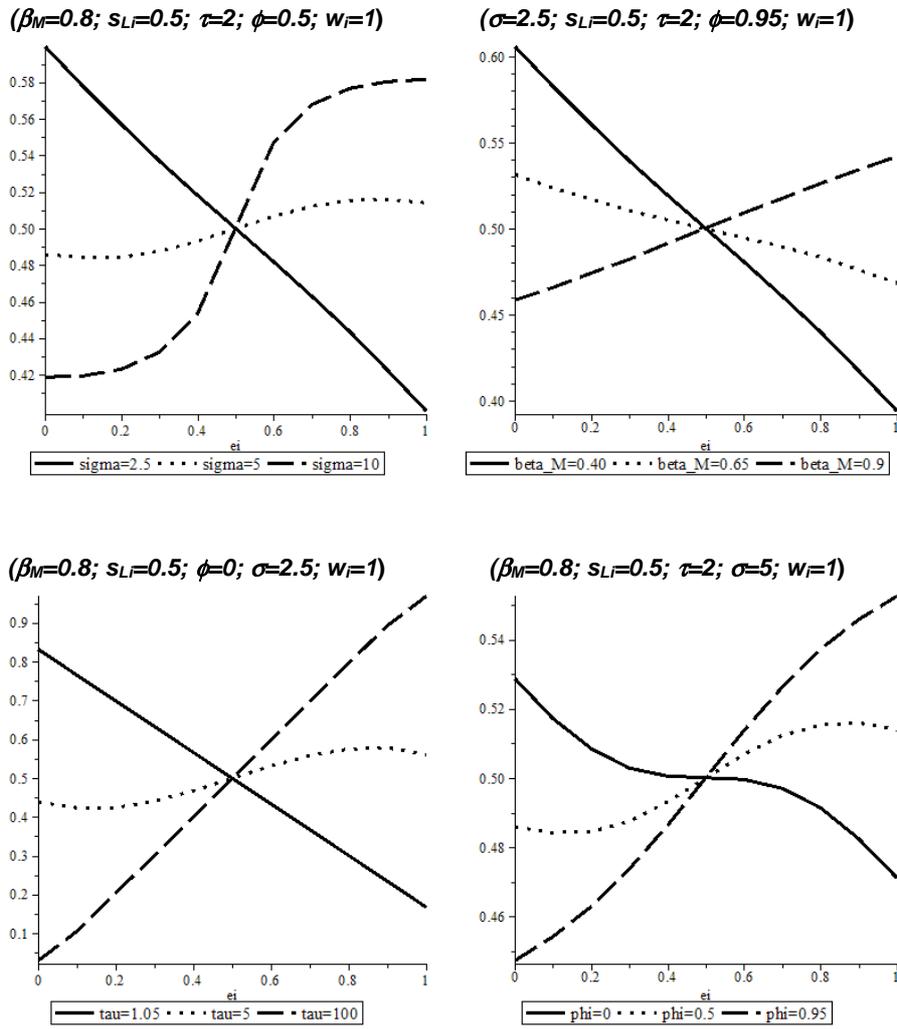
- a) Una mayor elasticidad de sustitución significa que los consumidores se preocupan menos por el número de variedades disponibles, de forma que tienden a consumir una mayor cantidad

²² En Krugman (1991) la circularidad surge porque los consumidores migran en respuesta a diferencias en los salarios reales. El modelo FCM de Martin y Rogers (1995) rompe esta circularidad porque, incluso cuando el capital es móvil entre regiones, la distribución regional de los beneficios operativos, o renta del capital, es constante.

de aquellas producidas domésticamente, de forma de disminuir la incidencia de los costos de transacción. Entonces, el ingreso extra que un aumento en e_i significa se gasta mayormente en el consumo de variedades producidas localmente, lo cual incrementa la tasa de rentabilidad de las firmas localizadas en la región i atrayendo a aquellas localizadas en la región j .

- b) En el caso del parámetro β_M la intuición es bastante similar. Mientras mayor es β_M mayor es la proporción de ingreso por transferencias que se gasta en el consumo de manufacturas en relación al consumo de no transables. Nuevamente, la mayor demanda por manufacturas en la región i ante una suba en e_i , aumenta la tasa de rentabilidad de las firmas locales atrayendo a aquellas localizadas en j .
- c) En relación al primero de los parámetros de política económica, mientras mayores son los costos de transacción (τ) los consumidores destinan una mayor proporción de su gasto al consumo de manufacturas producidas domésticamente. Entonces, ante un aumento en e_i , la mayor demanda por manufacturas, que beneficia principalmente a las variedades producidas localmente, lleva a una suba en la tasa de rentabilidad de las firmas domésticas, atrayendo a aquellas localizadas en la región j .
- d) Finalmente, tenemos el caso del parámetro ϕ , que mide la participación de las transferencias a las regiones que son recibidas directamente por los consumidores. En un extremo, cuando $\phi = 0$ las transferencias tienen solo un efecto indirecto sobre la demanda, por medio de los salarios pagados por los gobiernos locales con las transferencias recibidas. En cambio, cuando ϕ es positivo, aquella parte de las transferencias que son recibidas directamente por los consumidores tienen un efecto directo sobre el consumo de manufacturas, el cual es mayor al que se observa si las transferencias estuvieran dirigidas a los gobiernos locales. Entonces, dado un aumento cualesquiera en e_i , el efecto positivo

Figura 4. Participación de la Región i en el número de firmas manufactureras



sobre la demanda de manufacturas es mayor cuando $\phi > 0$, y por lo tanto es mayor el atractivo para las firmas manufactureras a localizarse en la región i .

Un resultado interesante que surge de la inspección de las Figuras anteriores es que excepto cuando las transferencias se distribuyen de forma idéntica entre las dos regiones, éstas últimas muestran un grado de concentración superior al que tiene el capital, siendo esta última igual a la contribución relativa que cada región hace a los fondos que sirven para financiar las transferencias. Como se señaló anteriormente, en nuestro modelo las transferencias se financian exclusivamente con la recaudación del impuesto a la renta del capital, el cual se aplica con una tasa idéntica para las dos provincias, en nuestro caso del 100%. Entonces, las participaciones en el fondo coparticipables están dados por

$$\frac{K_i \pi_i}{K_i \pi_i + K_j \pi_j} \quad \text{y} \quad \frac{K_j \pi_j}{K_i \pi_i + K_j \pi_j}$$

Dado que en equilibrio las tasas de rentabilidades del capital son iguales entre las dos regiones, las participaciones son iguales a la distribución del stock de capital, k_i y $(1-k_i)$ respectivamente para las regiones i y j .

Lo anterior significa que cuando una región tiene una participación en las transferencias superior al 50%, su participación en el número de firmas es también superior al 50% si las transferencias favorecen la localización de las manufacturas en la región, e inferior al 50% en el caso opuesto. De todos modos, aún en el primer caso la participación en el número de firmas manufactureras es siempre inferior a la participación en las transferencias. Este resultado significa que aquella región que recibe más de la mitad de las transferencias es receptora neta de fondos, mientras que la otra región es un aportante neta. La magnitud que cada región tiene en términos de su posición como receptora neta ó como aportante neta, se ve magnificada en el caso que las transferencias desincentivan la

producción de manufacturas en aquella región que se beneficia del aumento de las mismas.

Por último, un aspecto que merece ser abordado es como los resultados arriba presentados podrían verse afectados si además se asume que el trabajo es también móvil entre regiones. El supuesto de la inmovilidad regional del trabajo lleva a que, la mayor demanda derivada de un aumento en las transferencias que una región recibe se traduzca en una mayor competencia por de parte del sector público y de los productores del bien no transable por el factor trabajo, lo cual pone una presión sobre el sector productor de manufacturas. Como vimos, para ciertas configuraciones de los parámetros del modelo, el efecto vía el mercado de trabajo es lo suficientemente fuerte como para que las firmas manufactureras encuentren beneficioso localizarse en la otra región. Ante este escenario, la movilidad del trabajo serviría como válvula de escape, haciendo más probable que las firmas productoras de manufacturas en la región que se beneficia de mayores transferencias no vean disminuida su rentabilidad de forma que no existan incentivos, o estos sean de menor magnitud, para mudarse a la otra región. Esto último ha de ser más probable mientras mayor sea la movilidad interregional del trabajo.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A nivel internacional hay todavía un debate abierto sobre el rol que los flujos de capitales tienen sobre el crecimiento y el desarrollo económico. Desde la perspectiva teórica acerca de la *paradoja de las transferencias* hasta la evidencia empírica, no parece haber una respuesta inequívoca.

A nivel subnacional la evidencia es más escasa, con la mayor parte del análisis, tanto teórico como empírico, concentrándose más en la economía política de las transferencias que sobre sus impactos económicos, en particular sobre la configuración regional de la producción. Nuestra presunción acerca del efecto ambiguo de las

transferencias sobre la localización geográfica de la producción se vería confirmada en base a la evidencia disponible para Argentina tal como se resumió en la sección 3. Usando un modelo de la NGE logramos replicar la ambigüedad que se observa a nivel de los datos. Esta ambigüedad se explica por la existencia de dos efectos contrapuestos. Por un lado, las mayores transferencias hacen más atractiva a la región que las recibe, debido al aumento de su participación en el gasto nacional agregado. Por otro lado, mayores transferencias se traducen en una mayor demanda por bienes no transables, lo cuales compiten por los recursos productivos con la producción de manufacturas, además, en el caso del modelo aquí presentado, debemos agregar la mayor competencia en el mercado de trabajo por parte de los gobiernos locales, con ambos efectos afectando negativamente la rentabilidad de las firmas, e incentivando a su relocalización hacia otras regiones.

En particular, se obtuvo que el resultado final depende de la interacción simultánea de factores que están fuera de la órbita de los gobiernos (por ejemplo las preferencias de consumo), como de otros sobre los cuales el sector público puede ejercer influencia (por ejemplo a quiénes van destinadas las transferencias y los costos de transacción interregionales). Estos resultados no hacen más que confirmar nuestra hipótesis de que la relación entre transferencias y localización de la actividad productiva, si es que existe alguna relación, es específica a cada caso individual que se analice, siendo en definitiva una cuestión a dilucidar empíricamente.

Finalmente, digamos que todo nuestro análisis anterior ha estado concentrado en los efectos que tendrían cambios en las transferencias no condicionadas, es decir aquellas sobre las cuales los gobiernos provinciales tienen libertad para decidir sobre su uso. Otros tipos de transferencias que potencialmente pueden tener efectos diferentes a los aquí presentados, son aquellas que poseen fines específicos, en particular las que pueden impactar sobre el lado de la oferta, como por ejemplo los mecanismos de promoción industrial que han beneficiado

a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan, o el tratamiento impositivo diferencial que recibe Tierra del Fuego.

REFERENCIAS

- Bhagwati, J., Brecher, R. y Hatta, T. (1983). "The generalized theory of transfers and welfare: Bilateral Transfers in a Multilateral World". *American Economic Review*, 73(4), 606-618.
- Brecher, R. y Bhagwati, J. (1982). "Immiserizing transfers from abroad". *Journal of International Economics*, 13(3-4), 353-364.
- Capello, M., Figueras, A., Grión, N. y Moncarz, P. (2008). "Los potenciales efectos perversos de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales". *Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Capello, M., Figueras, A., Freille, S. Moncarz, P. (2009). "Fiscal transfers, regional labour markets and economic convergence". *Anales de la XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Capello, M., Figueras, A., Freille, S. y Moncarz, P. (2013). "The role of federal transfers in regional convergence in human development indicators in Argentina". Aceptado por *Investigaciones Económicas*.
- Chichilnisky, G. (1980). "Basic goods, the effects of commodity transfers and the international economic order". *Journal of Development Economics*, 7(4), 505-519.
- Clemens, M., Radelet, S. and Bhavnani, R. (2004). "Counting chickens when they hatch: the short-term effect of aid on growth". Center for Global Development, Working Paper 44, Washington.

- Doucouliafos, H. y Paldam, M. (2009). "The aid effectiveness literature: The sad results of 40 years of research". *The Journal of Economic Surveys*, 23(3), 433-461.
- Elías, V. J. (1995). "Regional economic convergence: The case of Latin American economies". *Estudios de Economía*, 22, 159-176.
- Elías, V. J. y Fuentes, R. (1998). "Convergence in the southern cone". *Estudios de Economía*, 25, 179-89.
- Figueras, A., Arrufat, J., de La Mata, D. y Álvarez, S. (2004). "Convergencia regional: Un estudio sobre indicadores de tendencia". *Anales de la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Figueras, A., Arrufat, J. y Regis, P. (2003). "El fenómeno de la convergencia regional: Una contribución". *Anales de la XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Gale, D. (1974). "Exchange Equilibrium and Coalitions: an Example". *Journal of Mathematical Economics*, 1, 63-66.
- Garrido, N., Marina, A. y Sotelsek, D. (2002). "Convergencia económica en las provincias Argentinas (1970-1995)". *Estudios de Economía Aplicada*, 20, 403-421.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press: New Haven, Connecticut.
- Iturralde, I., Figueras, A. y Capello, M. (2012). "Impacto de las transferencias entre jurisdicciones: Un estudio comparado desde las transferencias brutas y los saldos fiscales netos". *Anales de la XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Krugman, P. (1991). "Increasing returns and economic geography". *Journal of Political Economy*, Vol. 99(3), 483-499.
- Lucas, R. (1990). "Why doesn't capital flow from rich to poor countries?" *American Economic Review*, 80(2), 92-96.

- Marina, A. (2001). "Convergencia económica en Argentina: ¿qué nos dice la evidencia empírica?" En Mancha Navarro, T. y Sotelsek Salem, D. (coord.), *Convergencia económica e integración: La experiencia en Europa y América Latina*, 147-162. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Martin, P. y Rogers, C. (1995). "Industrial location and public infrastructure". *Journal of International Economics*, 39(3-4), 335-351.
- Moncarz, P., Freille, S., Capello, M. y Figueras, A. (2013). *Vertical fiscal transfers and the location of footloose activity across a country regions*. Mimeo Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Rajan, R. y Subramanian, A. (2008). "Aid and growth: what does the cross-country evidence really show?" *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 643-665.
- Ramón-Berjano, C. (2002). "Convergence of Regional Disparities in Argentina and Brazil: The Implications for MERCOSUR". Working Paper Chatham House, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/107781>.
- Samuelson, P. (1952). "The Transfer Problem and Transport Costs: The Terms of Trade When Impediments are Absent". *The Economic Journal*, 62, 278-304.
- Torvik, R. (2002). "Natural resources, rent-seeking and welfare". *Journal of Development Economics*, 67, 455-470.
- Utrera, G. y Koroch, J. (1998). "Convergencia: Evidencia para provincias argentinas". *Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Utrera, G. y Koroch, J. (2000). "Regional convergence in Argentina: Empirical evidence". *Anales de la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.

- Willington, M. (1998). "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina". Documento de Trabajo 84, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), Fundación Mediterránea.
- Yano M. y Nugent, J. (1999). "Aid, non traded goods and the transfer paradox in small countries". *American Economic Review*, 89(3), 431-449.
- Yano, M. (1983). "Welfare aspects of the transfer problem". *Journal of International Economics*, 15, 277-289.
- Zhang, Z. y Martinez-Vazquez, J. (2003). "The System of Equalization Transfers in China". International Studies Program. Working Paper Series 03/12. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

**¿FEDERALISMO FISCAL O FINANZAS FEDERALES?
CONSECUENCIAS DEL ACTUAL PATRÓN DE DISTRIBUCION
PRIMARIA Y DE TRANSFERENCIAS NACIONALES SOBRE LA
PROVISIÓN SUBNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS**

Ernesto Rezk y Maria Amelia Abraham

1. INTRODUCCION

El marco fiscal interjurisdiccional argentino incluye, además de la coparticipación de recursos entre el gobierno nacional y las provincias (llamada distribución primaria), otro conjunto de transferencias impositivas sujetas a reglas (fondos con asignación específica) y transferencias discrecionales que en la última década adquirieron particular relevancia.

Este enfoque de federalismo fiscal presenta muchos rasgos comunes a una tradicional relación de agencia, en la que el gobierno central es el principal y las provincias los agentes y se aleja cada vez más de lo que Richard Bird denominó finanzas federales, en las que las distintas jurisdicciones gubernamentales acuerdan sus relaciones fiscales como pares en un marco jurídico, institucional y constitucional.

No es un dato menor la caída sostenida –en las últimas dos décadas– de la participación relativa de los tributos subnacionales propios y de los recursos coparticipados respecto del valor hipotético y potencial que fija la distribución primaria de la vigente Ley 23548, aún cuando ello se compensare parcialmente vía el incremento de la participación relativa de las transferencias discrecionales nacionales. Es por tanto interesante, en el contexto actual, estudiar el cambio gradual pero sostenido de la composición de la restricción presupuestaria gubernamental subnacional y las consecuencias sobre

los ingresos de los gobiernos provinciales, el nivel de 'responsabilidad'¹ y la provisión de bienes y servicios públicos que, por efecto de sucesivos traspasos, es hoy de casi exclusiva responsabilidad provincial en los principales campos.

Se plantea en consecuencia como objetivo del trabajo, analizar la posible existencia de un efecto desplazamiento² fiscal que actúa sobre la distribución primaria y la acción de conflictos y compromisos³ entre alternativas de financiación que afectan el patrón funcional de provisión subnacional de bienes y servicios, para lo que se recurrirá a un conjunto de variables económicas, fiscales y políticas aplicadas a un modelo econométrico de datos de panel, computado para las 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. Con este fin, la sección II desarrolla antecedentes constitucionales y legales vinculados a las relaciones fiscales Nación-Provincias; la sección III presenta hechos estilizados; la sección IV incluye el modelo de datos de panel utilizado y los resultados de sus estimaciones y la sección V concluye.

2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Si bien las leyes de coparticipación de impuestos entre Nación y provincias se remontan a la tercera década del siglo pasado, la primera referencia constitucional explícita aparece con la reforma de 1994 que dispuso, en su artículo 75, inc. 2º, que "*...una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá*

¹ El término es un neologismo introducido por E. Rezk en los artículos sobre Federalismo Fiscal, como traducción de la expresión inglesa 'accountability' y que hace referencia a la obligación que tienen los gobiernos de rendir cuentas por la forma en que usan los fondos que recaudan de los contribuyentes.

² Efecto Desplazamiento se utiliza como traducción literal de la expresión económica inglesa 'crowding-out'.

³ Conflictos y compromisos se utiliza en este contexto como traducción literal de la expresión económica inglesa 'trade-off'.

regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias...”

Pero si bien la reforma de 1994 dio rango constitucional al marco fiscal vigente entre ambos niveles de gobierno, se remarca que la misma introdujo una importante innovación vinculada a la sostenibilidad de las finanzas provinciales y a su posibilidad de proveer bienes y servicios públicos, ya que dispuso en el mismo artículo que “...no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso...”, criterio que –dicho sea de paso– no se respetara totalmente cuando se transfirieron en los 90’ los servicios educativos primarios y secundarios a las provincias. Se completa esta referencia constitucional con la disposición transitoria sexta (aún incumplida), de que el nuevo esquema debería ser establecido antes del 31 de diciembre de 1996.

Dado sin embargo que el mandato constitucional continúa incumplido, las relaciones fiscales interjurisdiccionales mantienen su legalidad vía la prórroga permanente del régimen ya obsoleto de las Leyes 23548 y 25570, que fijan el siguiente esquema de distribución primaria:

| | |
|---|---------------|
| Tesoro Nacional | 42,34% |
| -incluye 40.24% Tesoro Nacional, 1.70% CABA y 0.70% Tierra del Fuego | |
| Ministerio del Interior, Aportes del Tesoro Nacional | 1,00% |
| Provincias⁴ | 56,66% |

Por otro lado, y en forma muy sucinta, se señala que la distribución primaria mencionada precedentemente toma como base el monto conformado a partir de aplicar los porcentajes que se indican, sobre la recaudación nacional de los siguientes impuestos:

| | |
|--|-----------------|
| Impuesto a las Ganancias | 64 % |
| -previa deducción de 580 millones de pesos | |
| Impuesto al Valor Agregado | 89 % |
| Impuestos Internos | 100 % |
| Impuesto sobre Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisa | 100 % |
| Gravamen de Emergencia sobre Premios de determinados Sorteos y Concursos Deportivos | 80,645 % |

⁴ Se detrae, previamente, de la Masa Coparticipable Bruta, 45,8 millones de pesos mensuales para distribución entre las provincias y, desde la década del 90, 15% para afrontar la emergencia del sistema provisional producida por la aparición del Régimen de Capitalización Individual. En relación a éste último porcentaje, se señala que no obstante la abolición de dicho régimen en 2008, su monto no fue restituido a la masa coparticipable y algunas provincias –entre ellas Córdoba– han recurrido a la Corte Suprema por este punto.

| | |
|--|--------------|
| Impuesto sobre Capitales de Cooperativas | 50 % |
| Impuesto sobre Ganancia Mínima Presunta | 100 % |
| Impuesto sobre Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria | 30 % |
| Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas | 100 % |

Aún cuando no incluidas en la Ley de Coparticipación vigente, las provincias reciben transferencias de libre disponibilidad originadas en la recaudación nacional de los siguientes impuestos, en la participación que en cada caso se estipula⁵:

| | |
|--|----------------|
| Impuesto sobre los bienes personales | |
| Provincias (sin Capital Federal) | 54,98 % |
| Provincias y Capital Federal | 6,27 % |
| Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) | 30 % |

Las provincias argentinas reciben además transferencias de no libre disponibilidad, o de asignación específica, cuyos exponentes más relevantes (por su importancia y magnitud) son las originadas en el Impuesto Nacional sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural y en la recaudación de los derechos de exportación sobre la soja. En el

⁵ Las transferencias no sufren en este caso la detracción del 15% destinada al pago de obligaciones provisionales nacionales ni de los 45,8 millones de pesos mensuales. La distribución secundaria se realiza en base a los coeficientes de la Ley 23548.

primer caso, la distribución primaria del 79% de la recaudación del mencionado impuesto es la siguiente⁶:

| | |
|--------------------------------------|-------------|
| Tesoro Nacional | 29 % |
| Provincias | 29 % |
| Fondo Nacional de la Vivienda | 42 % |

En el caso del Fondo Federal Solidario de la Soja, creado en 2009, se distribuye entre las provincias el 30% de lo recaudado en concepto de derechos de exportación de este cereal, siendo los porcentajes de la distribución secundaria fijados ad-hoc por la reglamentación vigente. Las provincias deben explícitamente manifestar su intención de hacerse acreedoras a este Fondo y cumplir con los siguientes dos requisitos: a) transferir a sus municipios al menos el 30% de lo que reciban (o el porcentaje fijado en sus leyes de coparticipación provincial), b) garantizar que el Fondo no será utilizado para gastos corrientes ni por la provincia ni por los municipios.

Completan el esquema un importante conjunto de transferencias, generalmente discrecionales y de no libre disponibilidad, que las provincias reciben para aplicar a programas diversos de carácter social y de lucha contra la pobreza, de generación de empleo, de promoción regional y de pequeñas empresas, de promoción de la salud y la salubridad ambiental y de provisión de infraestructura que, como se mencionara precedentemente, alcanzaron en la última década, una participación no desdeñable en la financiación provincial.

Una evaluación crítica del esquema de financiación interjurisdiccional requiere reconocer que el enfoque de las Finanzas Federales, como se lo definiera en la Introducción, está presente en la Constitución Nacional de Argentina y que no solo reconoce amplias

⁶ El 21 % restante se destina a la Administración Nacional de Seguridad Social.

facultades tributarias y de gasto a las provincias sino que además promueve que éstas acuerden (en un marco de paridad política y mediante leyes convenio) mecanismos interjurisdiccionales para la distribución de recursos impositivos y la provisión de servicios públicos. Debe además señalarse que el enfoque se caracteriza por privilegiar la devolución, en lugar de la delegación de funciones, favoreciendo así un mayor grado de responsabilidad subnacional al propender a una profundización en el uso de sus propias bases tributarias por parte de provincias y municipalidades.

Sin embargo, el detalle precedente muestra que solo una parte de la financiación al sector subnacional se compone de transferencias automáticas de libre disponibilidad, que se introducen (como en el caso de los Impuestos a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente) tributos que no se coparticipan como el resto, que existe una parte importante de transferencias impositivas sujetas a reglas pero que incluyen fondos con asignación específica y que se acrecienta la participación de las transferencias discrecionales. Esta evolución del Federalismo Fiscal argentino presenta –como se anticipara– rasgos comunes a una Relación de Agencia, caracterizada por la concentración de la recaudación en manos del principal (gobierno nacional) y una delegación o desconcentración del gastos a los agentes (provincias y municipios), que se aleja bastante de lo que el economista canadiense Richard Bird (1995) denominó Finanzas Federales, más afín a la noción de Escuela de la Elección Pública en la que las distintas jurisdicciones acuerdan sus relaciones fiscales en un marco constitucional-institucional que las cuenta como pares.

3. CONSIDERACION DE LOS HECHOS ESTILIZADOS

La importancia alcanzada por los niveles subnacionales argentinos, en especial el provincial, en la provisión de bienes y servicios públicos queda claramente reflejada en los porcentajes de la Tabla 1, con información consolidada para el año 2011:

Tabla 1. Argentina: Gasto Público Consolidado. Año 2011 (en Porcentajes)

| | | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Gasto Público Nacional | 53,30 ¹ | 48,00 ³ | 40,90 ⁴ | 36,45 ⁵ |
| Gasto Público Provincial | 38,20 ² | 42,50 ³ | 47,20 ⁴ | 50,55 ⁵ |
| Gasto Público Municipal | 8,50 | 9,50 | 11,90 | 13,00 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación

Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda, MECON.

1. Neto de transferencias corrientes y de capital a las provincias y municipios
2. Neto de transferencias corrientes y de capital al nivel municipal
3. Neto de transferencias y de pago de intereses
4. Neto de transferencias y de prestaciones de seguridad social
5. Neto de transferencias, pago de intereses y prestaciones de seguridad social

Como se observa en primer lugar (columna 2 de la tabla), el porcentaje correspondiente al Gasto Público Nacional es superior al subnacional (provincial y municipal) cuando solo se eliminan las transferencias corrientes y de capital interniveles. Dicha preeminencia cesa (columnas 3 de la tabla) cuando se considera el impacto de las jurisdicciones en la prestación de los servicios públicos más característicos y no se toma en cuenta la incidencia del pago de intereses, ya que ahora la participación porcentual del nivel subnacional es ligeramente superior al del nivel nacional. Si se observa que en Argentina la Seguridad Social es prácticamente una responsabilidad nacional⁷, por ser el nivel que recibe la financiación y el que ejecuta el gasto, la columna 4 es la que refleja con más precisión la prestación de los bienes y servicios públicos a la población (seguridad, justicia, educación, salud, entre los principales) y muestra el claro liderazgo alcanzado por el nivel provincial y el

⁷ Un número importante de provincias mantienen Cajas para el pago de jubilaciones y pensiones a los empleados públicos provinciales y municipales (de su jurisdicción), por lo que su incidencia no es necesariamente menor en el gasto público provincial, como se muestra la Tabla 2.

crecimiento del nivel local de gobierno. Este rasgo se agudiza (columna 5) cuando se excluye el cómputo de los intereses en el cálculo del gasto por nivel de gobierno.

Los rasgos señalados precedentemente, a partir de los porcentajes de la Tabla 1, encuentran su correlato cuando se analizan los porcentajes de la Tabla 2 que sigue y que muestra la composición funcional del Gasto Público Provincial en el período 2008-2011. Como se observa, el 90% de dicho gasto está concentrado en tres funciones: Servicios Sociales, Administración Gubernamental y Servicios de Seguridad; la participación porcentual de los dos últimos no es en realidad casual, dado que el carácter federal del país coloca en manos de las provincias no solo la responsabilidad por financiar la administración general (Poder Ejecutivo) y el funcionamiento de los Poderes Legislativo y Judicial (servicio de Justicia), sino además organizar y sostener la fuerza que mantiene el orden público (las policías provinciales) y los establecimientos carcelarios.

El cambio fundamental se produce en la participación porcentual de los servicios sociales a partir de que el Gobierno Nacional les transfirió, en los 80's-90's⁸, la responsabilidad del servicio educativo inicial, primario y secundario el que –como lo muestra la Tabla 2– representa poco menos de un tercio del total de los gastos provinciales; a ello deben agregarse los servicios de salud, asistencia social, vivienda y agua potable, también transferidos, las prestaciones jubilatorias que aún varias provincias mantienen bajo su responsabilidad⁹; debe señalarse que estos últimos cinco ítems representan en conjunto una participación porcentual algo superior al 20% del total de gastos afrontado por los gobiernos provinciales, por lo que su incidencia no es menor.

⁸ El grueso de los servicios de educación primaria se transfirió a principios de los 80 y los de educación secundaria a comienzos de los noventa.

Tabla 2. Argentina: Clasificación Funcional del Gasto Público Provincial. Años 2008-2011 (en Porcentajes)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Administr. Gubernamental | 22,1% | 21,6% | 22,5% | 22,1% |
| Servicios de seguridad | 7,4% | 7,5% | 7,5% | 7,9% |
| Servicios sociales | 61,0% | 61,7% | 60,4% | 60,7% |
| Salud | 9,6% | 10,1% | 10,0% | 10,2% |
| Promoción y asistencia social | 4,2% | 4,0% | 4,1% | 3,9% |
| Seguridad social | 11,6% | 11,9% | 11,8% | 11,9% |
| Educación y cultura | 29,0% | 29,3% | 28,4% | 28,8% |
| Ciencia y técnica | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| Trabajo | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,4% |
| Vivienda y urbanismo | 3,5% | 3,6% | 3,7% | 3,2% |
| Agua potable y alcantarillado | 1,2% | 1,2% | 1,2% | 1,4% |
| Otros servicios urbanos | 1,4% | 1,0% | 0,7% | 0,9% |
| Servicios económicos | 7,9% | 7,6% | 8,1% | 8,0% |
| Deuda pública | 1,6% | 1,7% | 1,6% | 1,2% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda, MECON.

En línea con los objetivos del presente trabajo, y previo a la estimación econométrica del modelo de panel, el próximo paso consistió en determinar –para cada una de las jurisdicciones provinciales y como promedio para el período 2008 - 2011– los porcentajes de gasto público clasificados por función, junto con los valores porcentuales de las siguientes cuatro variables: AUT1 (Recursos Tributarios Provinciales Propios/Recursos Tributarios Totales), AUT2 (Recursos Tributarios Provinciales Propios + Coparticipación/Recursos Tributarios Totales), DF (Transferencias Corrientes Nacionales/Total Ingresos Corrientes) y Gasto Provincial en Bienes de Capital.

El resultado del ejercicio, presentado en la Tabla 3 siguiente, permitió identificar posibles relaciones entre las diferentes categorías de gasto y las variables definidas en el párrafo precedente y extraer conclusiones preliminares sobre el efecto de los distintos niveles de 'responsabilidad' o responsabilidad fiscal (indicada en este caso por un mayor o menor acceso a recursos fiscales de la propia jurisdicción) y de las transferencias corrientes nacionales sobre el patrón de provisión de bienes y servicios públicos de la respectiva jurisdicción provincial.

Como se esperaba, el ejercicio resumido en la Tabla mostró resultados preliminares coincidentes con las hipótesis que sustentan este trabajo las que –como se verá en la próxima sección– serán corroborados por la estimación econométrica del modelo de panel. En este sentido, se enfatiza que la utilización de las dos primeras variables (Aut 1 y Aut 2) responden al fin de evaluar el esfuerzo fiscal que las provincias realizan sobre sus propias fuentes tributarias, por oposición a respaldarse en fondos provenientes de otra jurisdicción (caso de las transferencias corrientes), como también para tratar de inferir si el crecimiento de los últimos determina a su vez algún tipo de comportamiento provincial respecto de los primeros (concretamente si se evidencian efectos crowding out). Esta hipótesis recibe una confirmación parcial, aunque no del todo concluyente, a partir de las cifras de la tabla precedente ya que aquellas jurisdicciones que recibieron porcentajes más altos de transferencias corrientes en relación a sus ingresos corrientes (p.e. Misiones, Chaco, Jujuy o La Rioja) tienen a su vez porcentajes muy bajos de recaudación propia¹⁰. No se debe descartar sin embargo un efecto

¹⁰ La afirmación de resultados parcialmente concluyentes se funda en el hecho de que no todas las provincias con menos del 21% de recaudación propia tienen altos porcentajes de transferencias y, por el contrario, en San Cruz las transferencias representan el 15%, con recursos propios del orden del 30%, aunque en este último caso impactan fuertemente las regalías petroleras.

Tabla 3. Argentina: Participación Porcentual de los Ingresos Tributarios Provinciales, las Transferencias Corrientes y el Gasto Provincial según Clasificaciones Funcional y por Objeto (Promedio 2008 – 2011)

| Provincias | Aut 1 | Aut 2 | Tr. Corr | Adm Gen. | Seg. | Serv. Soc. | Serv. Econ | Gtos Cap. |
|-------------------|-------|-------|----------|----------|------|------------|------------|-----------|
| C.de Buenos Aires | 90 | 100 | 1 | 12 | 4 | 78 | 5 | 16 |
| Buenos Aires | 56 | 92 | 10 | 21 | 9 | 64 | 3 | 5 |
| Neuquén | 43 | 85 | 4 | 22 | 6 | 59 | 3 | 10 |
| Córdoba | 36 | 85 | 9 | 21 | 9 | 61 | 7 | 10 |
| Chubut | 35 | 82 | 2 | 20 | 6 | 59 | 14 | 27 |
| Santa Fe | 34 | 85 | 6 | 21 | 9 | 64 | 5 | 9 |
| Mendoza | 33 | 85 | 8 | 29 | 19 | 45 | 14 | 16 |
| Santa Cruz | 30 | 81 | 15 | 22 | 6 | 55 | 16 | 27 |
| Tucumán | 26 | 82 | 9 | 32 | 6 | 55 | 6 | 21 |
| Río Negro | 25 | 82 | 6 | 25 | 9 | 57 | 8 | 13 |
| Tierra del Fuego | 25 | 81 | 4 | 35 | 8 | 54 | 3 | 5 |
| La Pampa | 23 | 83 | 4 | 20 | 7 | 62 | 11 | 22 |
| Entre Ríos | 22 | 83 | 10 | 20 | 8 | 62 | 9 | 13 |
| Misiones | 21 | 80 | 13 | 18 | 5 | 54 | 22 | 26 |
| San Luis | 21 | 82 | 4 | 20 | 6 | 54 | 20 | 47 |
| Salta | 20 | 80 | 7 | 28 | 9 | 51 | 10 | 18 |
| San Juan | 16 | 82 | 5 | 26 | 5 | 52 | 16 | 26 |
| Chaco | 12 | 80 | 13 | 24 | 5 | 63 | 7 | 15 |
| Corrientes | 11 | 78 | 6 | 26 | 7 | 60 | 6 | 12 |
| Jujuy | 10 | 80 | 20 | 34 | 7 | 52 | 6 | 15 |
| Catamarca | 10 | 80 | 4 | 34 | 5 | 49 | 11 | 21 |
| Sgo. del Estero | 10 | 80 | 6 | 22 | 5 | 48 | 25 | 37 |
| La Rioja | 7 | 80 | 18 | 32 | 6 | 52 | 8 | 20 |
| Formosa | 6 | 80 | 6 | 21 | 5 | 61 | 11 | 27 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Secretaría de Hacienda, MECON.

Aut 1, Recursos Tributarios Provinciales Propios/Recursos Tributarios Totales.

Aut 2, Recursos Tributarios Provinciales Propios +Coparticipación/Recursos Tributarios Totales.

Tr. Corr., Transferencias Corrientes /Ingresos Corrientes.

Adm. Gen., Proporción del Gasto Provincial destinado a Administración General.

Seg., Proporción del Gasto Provincial destinado a Seguridad.

Serv. Soc, Proporción del Gasto Provincial destinado a Servicios Sociales.

Serv. Econ, Proporción del Gasto Provincial destinado a Servicios Económicos.

Gtos. Cap., Proporción del Gasto Provincial destinado a formación de capital físico.

desplazamiento más profundo sobre la utilización de bases tributarias propias ya que las cifras de la Tabla 3 muestran que, aún excluyendo las 4 provincias mencionadas y Santa Cruz, el promedio de la incidencia promedio de las transferencias corrientes respecto de los ingresos corrientes alcanzó a 6%.

Un rasgo importante a ser destacado es la evidencia preliminar de la correlación inversa existente entre autonomía financiera y participación del gasto provincial en Administración General; mientras que en las provincias con autonomía financiera mayor del 30% y menor participación de las transferencias corrientes en sus ingresos, dicha categoría funcional difícilmente supera el 20% del total de gastos, el porcentaje se eleva al 25%-35% en las jurisdicciones con menores recursos fiscales propios y mayor dependencia de las transferencias corrientes. Esta conclusión es sumamente importante si se considera que gran parte del ítem Administración General va a Salarios (o su contraparte el Empleo Público en muchos casos innecesario), ya que estaría avalando la existencia de menor 'responsabilidad' en aquellas jurisdicciones más dependientes tanto de los fondos de coparticipación como de las transferencias. Resulta sin embargo difícil de explicar el caso de Mendoza, con alta autonomía financiera e importante gasto en Administración General y el de Formosa¹¹, que representa la situación opuesta.

Una manera alternativa de evaluar el mismo tema es a través de la participación gasto provincial en Servicios Sociales, de forma tal que en aquellas provincias en las que los recursos fiscales propios están por encima del 30% del total de sus ingresos (caso de Capital Federal, Buenos Aires, Neuquén, Córdoba, Chubut y Santa Fe) la prestación de servicios sociales (básicamente Educación y Salud) tiene a su vez un piso del 60% del total de sus gastos¹², mientras que cuando los

¹¹ Ayuda, en el caso de Formosa, la baja participación de las transferencias corrientes.

¹² Nuevamente Mendoza es la excepción en este caso.

ingresos fiscales propios no superan el 21% (Misiones, San Luis, Salta, San Juan, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja) la participación de los servicios sociales es mucho más baja e inferior al 55%, salvo por los casos de Chaco, Corrientes y Formosa.

Dos casos merecen un comentario particular; en primer lugar la provincia de Tucumán, que no obstante poseer una base impositiva propia del orden del 26% tiene porcentajes relativamente altos tanto de servicios sociales (55%) como de administración gubernamental (32%), lo que sin embargo se explicaría por la tasa de desempleo provincial y una mediana incidencia en sus ingresos de las transferencias corrientes (entre 9% y 10%) que de alguna forma atenúa a la primera. La fuerte incidencia del gasto en Administración General en Tierra del Fuego (35%) puede en este caso estar reflejando un problema de escala ante la necesidad de proveer el mismo en una jurisdicción tan pequeña. Finalmente, el resto de las jurisdicciones (Santa Cruz, Río Negro, La Pampa, Misiones y San Luís), con una autonomía financiera de entre el 21% y el 30%), muestran valores para Administración General y provisión de Servicios Sociales que tienden a avalar la hipótesis planteada de 'responsabilidad'.

Como comentario final del análisis que sugieren los resultados de la Tabla 3, se señala que en todos los casos, los fondos de coparticipación de la ley 23548 y las regalías parecen haber jugado un rol de igualación en la restricción presupuestaria de los gobiernos provinciales ya que, sumados a los recursos propios, los fondos de libre disponibilidad alcanzan en general una participación del 80% de los ingresos provinciales.

4. ESTIMACION DE UN MODELO DE PANEL

Como ya fuera planteado en la Introducción, uno de los intereses de la investigación era analizar la provisión de bienes y servicios públicos por parte de las provincias, a partir de su desempeño fiscal.

Esto necesariamente conlleva analizar si ciertos patrones de financiación provincial son más favorables que otros para una mejor provisión de bienes, como sería el caso de una mayor autonomía financiera (recursos fiscales propios más coparticipación) versus una mayor dependencia respecto de transferencias discrecionales o de asignación específica.

Con este fin, se estimó un modelo de datos de panel bajo la variante de datos agrupados, para el período 2008-2011 y se utilizaron las series provinciales (en valores corrientes) de los ingresos corrientes y de capital provinciales y de gastos provinciales por función disponibles en la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, Secretaría de Hacienda (www.mecon.gov.ar). La evaluación empírica se completó con una segunda estimación, mediante el método de varianza robusta, destinada a descartar la posibilidad de heterocedasticidad, riesgo siempre presente cuando se usan unidades de sección transversal.

Se estimaron econométricamente variantes de las siguientes ecuaciones del modelo de datos de panel:

$$\blacksquare G_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i} AUT_t + \beta_{3i} DF_t + \beta_{4i} AI_t + \mu_{it}$$

$$\blacksquare GC_{it} = \beta_{1i} + \beta_{2i} AUT_t + \beta_{3i} DF_t + \beta_{4i} AI_t + \mu_{it}$$

con las siguientes variables endógenas:

- G_{it} representando las categorías funcionales del gasto público provincial.
- GC_{it} representando la proporción del gasto provincial en capital respecto del gasto público provincial total.

siendo β_{1i} la ordenada al origen.

y representando μ_{it} la perturbación aleatoria, sujeta a los clásicos supuestos de $E(\mu_{it}) \sim N(0, \sigma^2)$.

Las variables exógenas se definieron como:

AUT_t : representando el nivel de autonomía financiera del nivel provincial argentino, utilizándose a su vez las siguientes variantes:

- AUT_{1t} : Recursos Tributarios Provinciales Propios / Recursos Tributarios

Totales

- AUT_{2t} : Tributación Provincial Propia + Coparticipación/ Recursos Tributarios Totales

DF_t : representando la dependencia financiera provincial respecto de las transferencias nacionales y medida como:

- DF_{1t} : Transferencias Corrientes Nacionales / Ingresos Corrientes

Se incluyó asimismo la siguiente variable categórica:

AL_t : representando el grado de alineación del gobierno provincial con el gobierno nacional. Esta asumió el valor 1 cuando se supuso que el gobierno provincial estaba políticamente alineado con el gobierno central y 0 en el caso contrario.

Para la estimación del modelo de datos de panel, con efectos fijos, se recurrió a la modalidad conocida como de varianza robusta, ya que este método permite detectar la posibilidad de heterocedasticidad; esta última anomalía, que implica que la varianza no es constante y

mínima, es muy común en los modelos como el analizado en razón de la heterogeneidad de las unidades de sección transversal. Sin embargo, los resultados obtenidos descartaron el riesgo de heterocedasticidad y reforzaron los resultados previos (no presentados) obtenidos con el método de mínimos cuadrados generalizados. Las tablas siguientes resumen las principales estimaciones econométricas realizadas.

La Tabla 4.a siguiente muestra en primer lugar que las estimaciones de los coeficientes son significativamente diferentes de cero, para un nivel de significación del 5% y con signos de importante implicancia respecto del desempeño fiscal; en primer lugar, cuando los recursos tributarios propios aumentan con respecto al total de recursos (mayor autonomía financiera), tiende a disminuir el gasto asignado a Administración General y, viceversa, este último aumenta a mayor dependencia de la provincia respecto de las transferencias nacionales. Esta conclusión coincide con lo normalmente esperado; es decir, la mayor carga fiscal propia tiende a elevar el grado de 'responsabilidad' de los gobiernos provinciales y a disminuir este tipo de gasto (generalmente asociado al incremento del empleo público) en favor de otras categorías funcionales.

Tabla 4.a. Variable Dependiente: Administración General

| | Coeficiente | Estadístico t | Probabilidad |
|--|-------------|---------------|--------------|
| Constante | 0,266 | 42,90 | 0,000 |
| AUT1 | - 0,150 | - 14,25 | 0,001 |
| DEF1 | 0,189 | 3,59 | 0,037 |
| R ² = 0,28; Número de Observaciones: 96 | | | |
| DW = 1,96 | | | |
| F(2,3) = 252,04; Pr.> F=0,0005 | | | |

Si bien el ajuste general de la ecuación de regresión, representado por el valor de R^2 , es relativamente bajo, su valor de 0,28 es aceptable para este tipo de estimaciones y no invalida las conclusiones, aún cuando de una forma u otra está indicando la existencia de variables omitidas en el análisis y que ameritan ser investigadas e incluidas. Finalmente, el valor obtenido por la prueba de Durbin-Watson (muy próximo a 2) permite inferir que no existe autocorrelación o correlación serial entre los términos de error.

Los resultados que muestra la Tabla 4.b son similares a los del caso anterior, aunque algo más contundentes, ya que indican que al agregar la coparticipación a los recursos fiscales propios el nivel de 'responsabilidad' aumenta (ver coeficiente negativo de AUT2). Esto no debiera ser causa de sorpresa ya que la coparticipación es en esencia un recurso propio de las provincias, y además de libre disponibilidad, por lo que aumentan la autonomía financiera del nivel subnacional.

Tabla 4.b. Variable Dependiente: Administración General

| | Coefficiente | Estadístico t | Probabilidad |
|--|--------------|---------------|--------------|
| Constante | 0,639 | 17,16 | 0,000 |
| AUT2 | - 0,500 | - 11,91 | 0,001 |
| DEF1 | 0,215 | 4,23 | 0,024 |
| $R^2 = 0,24$; Número de Observaciones: 96 | | | |
| DW = 1,97 | | | |
| F(2,3) = 172,31; Pr.> F=0,0008 | | | |

Las Tablas 5.a y 5.b muestran resultados que complementan perfectamente a los de las dos precedentes y que reafirman la secuencia autonomía financiera, incremento del grado de

‘responsabilidad’ y patrón de prestación de bienes y servicios públicos: la mayor autonomía financiera (producto de un mejor uso de las bases tributarias propias) deriva en mayor prestación de servicios públicos de carácter social los que, como ya se señalara en el análisis estadístico (ver Tabla 2), incluyen fundamentalmente el financiamiento de la Educación y la Salud, pero también el gasto destinado a Asistencia Social, Vivienda, Agua Potable, Salubridad y Sanidad.

Tabla 5.a. Variable Dependiente: Servicios Sociales

| | Coeficiente | Estadístico t | Probabilidad |
|--|-------------|---------------|--------------|
| Constante | 0,506 | 60,91 | 0,000 |
| AUT1 | 0,248 | 18,57 | 0,000 |
| DEF1 | - 0,009 | - 0,12 | 0,909 |
| R ² = 0,39; Número de Observaciones: 96 | | | |
| DW = 1,98 | | | |
| F(2,3) = 298,52; Pr.> F=0,0004 | | | |

Tabla 5.b. Variable Dependiente: Servicios Sociales

| | Coeficiente | Estadístico t | Probabilidad |
|--|-------------|---------------|--------------|
| Constante | - 0,221 | - 3,78 | 0,003 |
| AUT2 | 0,957 | 14,30 | 0,001 |
| DEF1 | - 0,015 | - 0,22 | 0,842 |
| R ² = 0,40; Número de Observaciones: 96 | | | |
| DW = 1,98 | | | |
| F(2,3) = 153,10; Pr.> F=0,0010 | | | |

El hecho de que la variable DF1, representativa de las transferencias corrientes recibidas, no resultara significativamente diferente de cero en ninguna de las dos estimaciones econométricas confirma indirectamente que una mayor autonomía financiera no solamente refuerza la 'responsabilidad' sino también la gobernanza¹³ de los gobiernos provinciales; en el mencionado contexto de gobernanza, el resultado de las Tablas 5.a y 5.b debe entenderse en el sentido de que una mayor autonomía fiscal induce de alguna manera en los gobiernos una asignación más eficiente y equitativa de los recursos que detraen de los contribuyentes o, en otros términos, identificada con el patrón de gastos (en bienes y servicios públicos) al que sus comunidades aspiran.

Se reitera que la utilización del método de varianza robusta descartó (como cuando la utilizó la variable endógena Administración General) la posibilidad de heterocedasticidad. Por otro lado, que en el caso de Servicios Sociales, el ajuste general de las ecuaciones estimadas es bastante superior al encontrado con Administración General, ya que los valores de los R^2 trepan a 0,39 y 0,40 respectivamente.

Un punto que resulta interesante mencionar, cuando se considera la variable endógena Servicios Sociales, es que AUT es más expansiva cuando se incluyen todos los recursos fiscales de libre disponibilidad como impuestos propios, coparticipación y regalías (Tabla 5.b), ello podría estar vinculado a la ocurrencia del Efecto Flypaper del que se ocupó extensamente Porto (2002) en el ámbito nacional; dicho efecto explicaría una excesiva asignación de fondos para la provisión de servicios públicos, a partir de la mayor disponibilidad relativa de transferencias automáticas no condicionadas o fondos de coparticipación.

¹³ Este concepto, traducción de los autores del término inglés 'governance', hace referencia a la situación en la que un gobierno se alinea con las demandas e intereses y deseos de sus gobernados.

Asimismo, se señala que no se encontraron estimaciones de coeficientes estadísticamente relevantes, cuando se incluyó la variable Alineación Política y al estimar la ecuación para el Gasto de Capital Provincial, resultados respecto de los cuales se hará una referencia en las Conclusiones.

Finalmente, Seguridad no fue considerada en las regresiones precedentes, aún cuando es una de las funciones de gasto incluidas en la Tabla 3. Esta decisión se tomó a partir de que la evidencia estadística sugiere que su provisión está más directamente vinculada con la cantidad de habitantes de la respectiva jurisdicción y no con elementos tributarios¹⁴. En general, los porcentajes de la Tabla 3 indican que las provincias de menor tamaño poblacional utilizan entre el 5% y el 6% de sus recursos a este fin, las de población media entre el 7% y el 8% y las de mayor cantidad de habitantes el 9%¹⁵.

5. CONCLUSIONES

En la Argentina, la reforma constitucional de 1994 brindó los elementos político-institucionales necesarios y suficientes para que en

¹⁴ Existen numerosos trabajos argumentando que el delito se incrementa más que proporcionalmente, a partir de cierto escalón de población y, por ende, la necesidad de mayor gasto en seguridad. Hace referencia específica a ello el artículo “La delincuencia en España: Un análisis con datos oficiales” (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior).

¹⁵ Hay, sin embargo, un caso explicable y cuatro excepciones a la regla que resultan difíciles de explicar; el primero es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo 4% no refleja el hecho de que la Seguridad está todavía mayoritariamente a cargo de la Policía Federal (sufragada por el Gobierno Nacional). Las excepciones son, en primer lugar, Tierra del Fuego y Río Negro, con poca población y gasto en Seguridad del orden del 8% y 9% respectivamente; Tucumán es el caso opuesto, ya que con una población relativamente grande solo dedica a este fin el 6% de su gasto y finalmente Mendoza, cuyo 19% para este fin no se condice con jurisdicciones de similar cantidad de población.

un marco de Finanzas Federales se regulen las relaciones fiscales entre el nivel central de gobierno y las provincias

No obstante ello, el análisis de los hechos estilizados muestra que el desempeño y evolución de dichas relaciones, desde los 90 y particularmente en el corriente siglo, marca un retroceso del federalismo fiscal argentino en la dirección una relación 'principal-agente', no obstante el innegable creciente protagonismo de las provincias en la provisión de bienes y servicios públicos.

Cuatro hechos centrales avalan esta afirmación: a) el amesetamiento o tendencia a la disminución de la participación porcentual de los recursos tributarios propios de las provincias; b) la reducción efectiva de los fondos recibidos por las provincias en concepto de distribución primaria, tanto por la creación de impuestos que no se coparticipan o como por la de impuestos que lo hacen parcialmente; c) el crecimiento sostenido de la participación de las transferencias nacionales discrecionales en los presupuestos provinciales; d) la transferencia y delegación de servicios públicos a las provincias (en especial Educación y Salud) sin la total transferencia de recursos.

El análisis estadístico comparativo mostró que a mayor utilización de fuentes tributarias propias (cuando los recursos fiscales propios representaban 30% o más de los recursos tributarios totales) las provincias destinaban –en promedio– no más del 22% de sus fondos en gastos de administración general y por encima del 55% para servicios sociales (educación y salud, principalmente); en el caso de aquellas jurisdicciones que los recursos fiscales propios eran inferiores al 20% del total, los gastos en administración general alcanzaban hasta el 34% del total y los servicios sociales excepcionalmente superaban el 52% del total.

La estimación de un modelo econométrico de datos de panel avaló los resultados preliminares del análisis estadístico, en cuanto al impacto de la autonomía financiera sobre cierta categoría de gastos y brindó suficiente evidencia respecto del desempeño fiscal de las

provincias argentinas, sugiriendo una relación directa entre el nivel de autonomía financiera, el grado de 'responsabilidad' y de gobernanza en dicho nivel de gobierno y el patrón de gastos provinciales por categoría funcional.

En este sentido, las coeficientes de las variables Autonomía Financiera y Dependencia Financiera (en sus versiones más relevantes) resultaron significativamente diferentes de cero y tuvieron el signo esperado, tanto en la primera estimación como la en la realizada por el método de varianza robusta.

No resultaron significativos los coeficientes de la variable categórica Alineación Política del gobierno provincial lo que reflejó sin embargo, a juicio de los autores, la dificultad para identificar y asignar alineaciones políticas claras en el período considerado.

No se obtuvieron tampoco resultados satisfactorios, respecto a signos y/o significación estadística de los coeficientes, cuando se estimaron las ecuaciones correspondientes a Gastos en Servicios Económicos y a Gastos de Capital.

Ello puede reflejar, a juicio de los autores, varias situaciones: en primer lugar, el corto período considerado, que condicionó la cantidad de grados de libertad de las regresiones; asimismo, la escasa relevancia porcentual de los Servicios Económicos y de los Gastos de Capital propios en la mayoría de las provincias y, finalmente, el hecho de que aquellas jurisdicciones que realizaron gastos de capital de alguna magnitud recurrieron al endeudamiento y no a los recursos impositivos o a las transferencias nacionales.

REFERENCIAS

- Bird, R. (1995). "Fiscal Federalism and Federal Finances". *Anales de las 28 Jornadas de Finanzas Públicas*. Córdoba, Argentina.
- Gujarati, D. (2004). *Econometría*. McGraw-Hill Interamericana. México.

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, “*La delincuencia es España: Un análisis con datos oficiales*”, España.

Porto, A. (2002). *Microeconomía y Federalismo Fiscal*. Editorial de la Universidad de La Plata.

TERCERA PARTE
RELACIONES FISCALES PROVINCIA-MUNICIPIO

DEBAJO DEL LABERINTO FISCAL: LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN DE PROVINCIAS A MUNICIPIOS

Luciana Díaz Frers*

1. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha dicho sobre el sistema federal de coparticipación de impuestos del gobierno nacional a las provincias. Son conocidas las críticas respecto de la evolución de la distribución primaria, que ha propiciado una relativa concentración de recursos a nivel nacional mientras se descentralizaban funciones a las provincias, lo que dio como resultado un creciente desequilibrio fiscal vertical que las provincias cubrieron con deuda con el gobierno nacional. Son aún más usuales las críticas a la distribución secundaria, es decir, los coeficientes que se utilizan para distribuir los recursos entre las provincias, que quedaron encorsetados por un régimen que intentaba ser una solución transitoria a la incertidumbre de la hiperinflación de los últimos años de la década de los ochenta. Así, en lugar de seguir el mandato constitucional de promover la equidad y la igualdad de oportunidades en el territorio argentino, estos coeficientes reflejaron más la capacidad de negociación de los líderes provinciales y su grado de representación en el Congreso Nacional en el período 1985-1988 que cualquier otra característica de la provincia. Estos coeficientes nunca se pudieron modificar. El requerimiento constitucional para la reforma del sistema de coparticipación implica una ley convenio, lo que significa que se requiere una mayoría especial en el Congreso Nacional y la aprobación por parte de las 24 legislaturas provinciales.

* Este capítulo contó con la valiosa contribución de Ana Bovino, Juan Ignacio Surraco y Nicholas Laursen.

Este conjunto tan amplio de actores hace que un consenso sea impracticable, lo que impide la reforma de este sistema tan controvertido.

Menos se ha dicho sobre las diversas consecuencias que tiene el actual sistema de coparticipación, debilidad que intenta subsanarse con este libro. Pero hay un área de investigación aún menos abordada: es notable la escasez de literatura sobre los sistemas de coparticipación de recursos de provincias a municipios. Esta veta ha sido relegada, a pesar de la descentralización que también se ha producido en la provisión de servicios desde las administraciones provinciales a las municipales. Y a pesar también de la relevancia que cobra la desigualdad al interior de cada provincia, en particular entre sus polos de desarrollo, sus cinturones suburbanos y sus regiones más alejadas.

Este capítulo busca comenzar a cubrir ese vacío en la literatura. Para ello, se describe la diversidad de las opciones elegidas por las provincias¹ respecto de su definición de **coparticipación primaria**, los criterios de **distribución secundaria**, los **procesos de actualización** y los **actores** que deberían participar de esos procesos de revisión. En este capítulo, sólo se hace una sistematización descriptiva. Y es un paso importante. Pero para poder evaluar los modelos provinciales faltaría medir qué impacto han tenido las diferentes reglas sobre la realidad provincial y municipal, qué efectos económicos, sociales, fiscales y políticos han tenido, tal como hacen los restantes capítulos de este libro. El primer paso ya está dado.

¹ Se detallan estos aspectos para 23 provincias. No así para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya que ha constituido muy recientemente las Comunas. Aún tiene pendiente la definición de una matriz de distribución de recursos desde el gobierno de la Ciudad a las Comunas, por lo cual no se la incluye en este análisis.

2. LAS PEQUEÑAS COPAS: LOS VARIADOS DISEÑOS PROVINCIALES

Una particular característica de la estructura federal argentina es que la Constitución Nacional otorga a cada provincia la potestad de definir su propio régimen municipal:

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero” (Art. 123, C.N. 1994).

El producto de esto ha sido la heterogeneidad en los regímenes de coparticipación de provincias a municipios a lo largo del territorio nacional, existiendo tantos regímenes como provincias. Estos varían mucho en lo que concierne a la cantidad de recursos coparticipados, el diseño de las fórmulas de distribución, los mecanismos de actualización previstos, los órganos de control del sistema y los actores de decisión. Sin embargo, casi todas las provincias coinciden en tanto fijan sus regímenes de coparticipación a municipios en leyes especiales², que establecen porcentajes fijos de distribución primaria y fórmulas de distribución secundaria que siguen criterios preestablecidos. Las excepciones a este patrón son Jujuy, La Rioja y San Juan, que rigen sus transferencias mediante acuerdos transitorios anuales con cada uno de los municipios. El hecho de no regirse por porcentajes fijos de distribución primaria y secundaria limita la autonomía de las municipalidades y da lugar a mayor discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo.

Breve disquisición teórica desde la economía política

Hay algunas diferencias que vale la pena tener en cuenta cuando se quiere extrapolar el análisis que se hace de la coparticipación de

² En muchas provincias la Constitución Provincial también incluye un artículo que se refiere al régimen de coparticipación municipal, y en algunos casos excepcionales se establecen allí los porcentajes de distribución primaria.

Nación a provincias al que hacen las provincias a municipios. Una de esas diferencias es la relación entre ambos niveles de gobierno. En principio, la relación entre Nación y provincias es una relación entre principales mientras que la relación entre provincias y municipios se asemejaría más a la de principal-agente.

Entre provincias y Nación están más distribuidas las funciones de gasto, ambos niveles pueden recaudar impuestos (por los menos los concurrentes) y para cambiar el sistema de coparticipación se requiere el acuerdo entre todas las partes. En cambio, son mayores las restricciones para los municipios para generar ingresos, tienen funciones más acotadas y son muy pocas las provincias que contemplan la participación de los municipios para cambiar sus regímenes de coparticipación.

Estos roles tan marcados se desdibujan levemente en el ejercicio del federalismo fiscal. Por un lado, las provincias ven acotadas sus capacidades tributarias por el avance de la presión impositiva nacional. Además el sistema de coparticipación nacional no se puede modificar desde el lado de las provincias, pero el gobierno nacional puede tornarlo levemente en su favor a través de la creación de nuevos impuestos o descentralización de gastos sin transferencias correspondientes. Por otro lado, la autonomía municipal y la fortaleza relativa de algunos intendentes reducen las asimetrías entre provincias y municipios.

Teniendo en cuenta estas diferencias, y advirtiendo sobre el riesgo de sobresimplificar, a continuación se analizan los sistemas de coparticipación provincial en los cuatro ejes clásicos que suelen describirse en las teorías sobre federalismo fiscal y se utilizan para analizar los sistemas de transferencias nacionales: distribución primaria, distribución secundaria, proceso de actualización y actores de decisión.

Distribución primaria

La mayoría de las provincias ha combinado la coparticipación de ingresos con el método de reembolso de costos, a través de distintos fondos especiales destinados a atender materias específicas. Sin embargo, el grueso de los recursos de la distribución primaria es definido y transferido por medio de la coparticipación³.

La masa coparticipable de los distintos regímenes varía entre provincias en lo que concierne a los ingresos que se distribuyen y los porcentajes de distribución de cada uno de estos ingresos. Sin embargo, a grandes rasgos, las provincias distribuyen a sus municipios una porción de lo que reciben por coparticipación federal de impuestos y un porcentaje de los recursos tributarios de origen provincial (impuesto a los ingresos brutos, impuesto inmobiliario, impuesto automotor, impuesto de sellos y, en algunos casos, regalías).

Todas las provincias (excluimos de este análisis a las tres excepciones mencionadas anteriormente) coparticipan un porcentaje de sus ingresos provenientes de las transferencias que el gobierno nacional hace bajo el sistema de coparticipación federal (CF) de impuestos. El porcentaje promedio distribuido por las provincias a sus municipios por este concepto es 14,8% y las provincias que coparticipan un menor porcentaje son Chubut (7%) y San Luis (8%). Contrariamente, Tierra del Fuego es la provincia que distribuye un mayor porcentaje de sus ingresos por CF (35%), seguido por Catamarca con un 25%. Es relevante señalar la importancia de los recursos recibidos por CF, ya que para la gran mayoría de las provincias consiste en su principal fuente de ingresos: por ejemplo, los ingresos recibidos por este concepto representan 83% de los ingresos corrientes en Formosa y 78% en Santiago del Estero y Corrientes. Los casos del Chaco y San Luis son similares, representando el 70 y 73% respectivamente.

³ Por esta razón, nos limitaremos a describir en este apartado las transferencias por coparticipación.

El segundo ingreso de mayor importancia para la mayoría de las provincias es el impuesto a los ingresos brutos. Los municipios en Chubut disponen con exclusividad de los recursos provenientes del impuesto a los ingresos brutos de aquellas actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal. Las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Río Negro también coparticipan un alto porcentaje de sus ingresos por impuesto a los ingresos brutos (60% en Tierra del Fuego y 40% en Santa Cruz y Río Negro). Tucumán es la única provincia que no coparticipa a sus municipios el impuesto a los ingresos brutos.

Para algunas provincias, las regalías consisten en una fuente muy importante de ingresos. Este es el caso de Neuquén (39%), Chubut (34%), Santa Cruz (23%), Tierra del Fuego (13%), Mendoza (12%) y Río Negro (11%). Todas estas provincias distribuyen un porcentaje de estos ingresos a sus municipios, siendo Tierra del Fuego la que coparticipa el mayor porcentaje (20%) y Santa Cruz el menor (7%). Entre Ríos, La Pampa y Salta también coparticipan una porción de sus ingresos por regalías pero en ninguna de estas tres provincias los ingresos por regalías superan el 4% del total de ingresos provinciales.

Para obtener porcentajes de distribución primaria que sean comparables entre las provincias, se calculó el porcentaje ponderado de coparticipación para cada ingreso de la masa coparticipable, de modo de tomar en cuenta el peso que tiene cada ingreso sobre el total de ingresos públicos corrientes. En promedio, las provincias argentinas coparticipan a sus municipios un 14,04% de sus ingresos públicos totales, aunque el desvío estándar es alto. Como puede observarse en la Tabla 1, la provincia con mayor porcentaje de coparticipación es Tierra del Fuego (28,61%), seguida por Chubut, Catamarca, Mendoza y Córdoba. En el otro extremo se ubica San Luis, que distribuye solamente el 8,93% de sus ingresos públicos corrientes. Otras provincias con porcentajes de coparticipación notablemente bajos son Misiones, Formosa, Corrientes, La Pampa y Santa Cruz. Las provincias de Río Negro, Santiago del Estero, Buenos Aires, Salta, Neuquén y Santa Fe se ubican relativamente cerca del

promedio. Estos valores pueden verse en la Tabla 1. Un detalle de los porcentajes de los distintos ingresos distribuidos puede verse en el Anexo 1.

Tabla 1. Porcentaje coparticipable del total de ingresos públicos corrientes

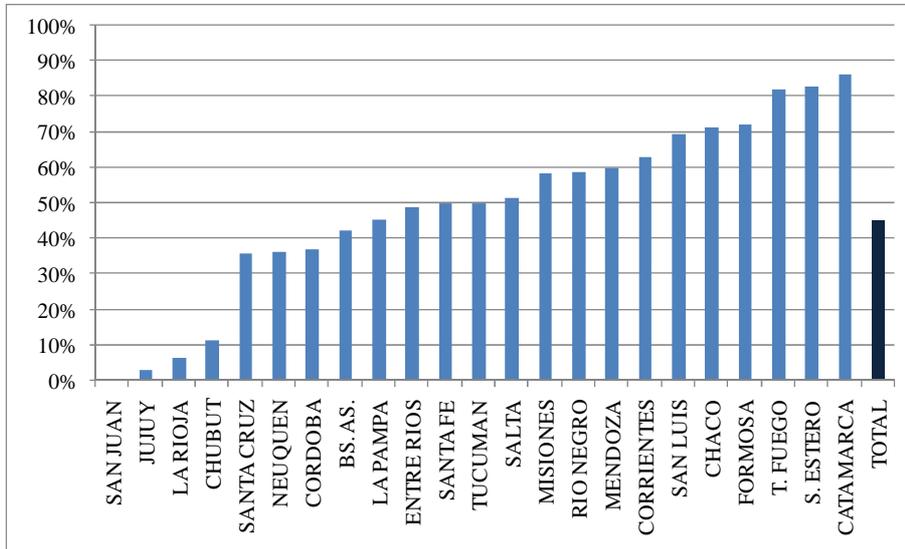
| Provincia | Porcentaje coparticipable del total de ingresos corrientes | Provincia | Porcentaje coparticipable del total de ingresos corrientes |
|------------------|--|------------|--|
| Tierra del Fuego | 28,61 | Santa Fe | 12,57 |
| Chubut | 22,90 | Chaco | 12,21 |
| Catamarca | 17,19 | Entre Ríos | 12,00 |
| Mendoza | 16,37 | Tucumán | 11,93 |
| Córdoba | 16,06 | Santa Cruz | 11,28 |
| Río Negro | 14,42 | La Pampa | 11,26 |
| Sgo. del Estero | 14,16 | Corrientes | 10,68 |
| Buenos Aires | 13,73 | Formosa | 10,60 |
| Salta | 13,55 | Misiones | 9,69 |
| Neuquén | 12,65 | San Luis | 8,93 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de los esquemas de ahorro-inversión de 2008 y la legislación provincial sobre coparticipación municipal.

Estos porcentajes diferentes implican también una distinta dependencia por parte de los municipios de estas transferencias automáticas y corrientes. Con datos de 2006, se puede ver que en promedio, para los municipios, estos ingresos representaron poco

menos de la mitad de los ingresos corrientes. Pero es amplia la diferencia entre los que más y menos dependen de estos ingresos.

Figura 1. Ingresos tributarios de origen nacional y provincial como porcentaje de los ingresos corrientes municipales, año 2006



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias.

Ahora bien, el porcentaje de distribución primaria nada nos dice si no tomamos en cuenta las competencias y funciones a cargo de los municipios.

En términos generales, las competencias de los municipios argentinos son aquellas vinculadas a los clásicos servicios urbanos, tales como el alumbrado público, la recolección de residuos, el limpiado y mantenimiento de calles y espacios verdes, y en algunos

lugares, el suministro de agua potable y energía eléctrica, etc. (Curcio 2005). Sin embargo, algunas provincias han embarcado en procesos de descentralización a través de los cuales transfirieron a los municipios competencias en materias de salud pública, educación, seguridad, medio ambiente y cultura. Es necesario, entonces, evaluar el porcentaje de coparticipación de cada provincia en relación a la cantidad de competencias “no clásicas” que están bajo la órbita municipal.

La Tabla 2 presenta las provincias que han transferido a sus municipios funciones relevantes⁴ en materia de salud, educación y seguridad. El cruce de datos entre las competencias municipales y los porcentajes de coparticipación sugiere que en algunas provincias existen desequilibrios verticales, ya que los porcentajes de coparticipación no se condicen con las funciones a cargo de los municipios.

Tabla 2. Competencias municipales en materia de salud, educación y seguridad

| | Salud | Educación | Seguridad |
|------------|-------|-----------|-----------|
| Córdoba | X | | |
| Entre Ríos | X | | |
| Neuquén | X | X | X |
| Río Negro | X | X | |
| Salta | X | | |
| San Juan | | X | X |
| San Luis | | X | |
| Santa Cruz | X | X | |
| Tucumán | X | | X |

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Constituciones provinciales vigentes.

⁴ Por “funciones relevantes” nos referimos a atribuciones que exceden la simple regulación, promoción y protección de estas materias.

Este parece ser el caso de Santa Cruz, que coparticipa tan solo un 11,28% de sus ingresos pero establece en su Constitución que los municipios deben atender lo inherente a la salud pública y centros asistenciales, así como a los servicios de previsión y asistencia social, crear y fomentar establecimientos de enseñanza y participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional (Art. 150 incisos 8 y 13, C.P. 1998).

Similarmente, en Tucumán los municipios deben atender en materia de asistencia social, salud y centros asistenciales, proteger el medio ambiente, garantizar los servicios bancarios y de previsión social y crear órganos de policía con funciones exclusivas en materia de faltas (Art. 134, C.P. 2006). Aún teniendo tantas competencias a cargo, los municipios solamente reciben por coparticipación un 11,93% de los ingresos provinciales.

En San Juan los municipios tienen como atribuciones (Art. 251, C.P. 1986) la creación de establecimientos educativos en los distintos niveles (inciso 16), la creación de un Tribunal de Faltas y Policía Municipal (inciso 5) y la organización de servicios asistenciales (inciso 15). Sin embargo, hasta hoy no se ha sancionado una ley de coparticipación municipal que otorgue a los municipios la autonomía necesaria para llevar a cabo dichas funciones.

Es interesante comparar los casos de Tierra del Fuego y San Luis. Mientras que en el primero los municipios solo tienen a su cargo las competencias clásicas y reciben el mayor porcentaje de coparticipación de todo el país, en el segundo estos tienen como atribución la creación de establecimientos educativos y bibliotecas populares (Art. 261 C.P. 1987) pero reciben el menor porcentaje de coparticipación.⁵

⁵ Cabe destacar que la población de Tierra del Fuego no es muy numerosa y está muy concentrada en 2 ciudades principales. Asimismo, es de los distritos más beneficiados por la coparticipación federal si se toman los recursos distribuidos per cápita.

Contrariamente a los desequilibrios verticales detallados aquí, en Córdoba el proceso de descentralización fue más equilibrado. Los municipios tienen bajo su órbita la atención de la salud, el cuidado del medio ambiente y la asistencia social (Art. 186 inciso 7, C.P. 2001), pero reciben un alto porcentaje de ingresos provinciales.

En Río Negro ocurre algo similar. El inciso 8 del artículo 229 de la Constitución Provincial de 1988 establece que los municipios participarán activamente en el área de salud y educación, y el porcentaje de coparticipación está por encima del promedio del país.

Distribución secundaria

En la mayoría de las provincias, los fondos se distribuyen entre los distintos municipios a través de fórmulas preestablecidas y contenidas en las leyes de coparticipación municipal. Estas fórmulas están basadas en una serie de criterios y responden a una metodología que se hace explícita en la ley. Solamente cinco provincias no rigen sus transferencias municipales a través de criterios de distribución secundaria basados en indicadores. Como ya fue mencionado anteriormente, en Jujuy, La Rioja y San Juan la inexistencia de una ley de coparticipación municipal implica que las transferencias a los distintos municipios son producto de acuerdos transitorios en lugar de responder a fórmulas y criterios preestablecidos por ley. Los otros dos casos son Misiones y Tucumán. En estas provincias operan leyes de coparticipación municipal que fijan porcentajes de distribución primaria y distribución secundaria. Esta última se realiza mediante coeficientes fijos y no se aclara la metodología utilizada para definir dichos coeficientes. Así, estos dos casos emulan el ejemplo de la coparticipación nacional.

El resto de las provincias rigen la distribución de los fondos coparticipables entre sus municipios siguiendo una combinación de distintos criterios. Como puede observarse en la Tabla 3, son 24 los criterios utilizados por los distintos regímenes de coparticipación municipal.

Tabla 3. Criterios de distribución secundaria en los regímenes de coparticipación municipal

| Criterio | Provincias | Criterio | Provincias |
|--|---|---|--|
| Población | Buenos Aires Catamarca Córdoba Corrientes Chubut Formosa La Pampa Mendoza Neuquén Salta San Luis Santa Cruz Santa Fe Sgo. del Estero Tierra del Fuego | Partes iguales | Catamarca Córdoba Chaco Chubut Entre Ríos Formosa La Pampa Mendoza Neuquén Río Negro San Luis Santa Cruz Santa Fe Sgo. del Estero Tierra del Fuego |
| Recursos propios | Catamarca Chaco Entre Ríos Formosa La Pampa Río Negro Santa Fe Sgo. del Estero | Recaudación | Neuquén Río Negro Santa Fe Tierra del Fuego |
| Inversa población | Corrientes Salta Sgo. del Estero | Necesidades básicas insatisfechas (NBI) | Entre Ríos San Luis Sgo. del Estero |
| Tamaño planta personal en relación con población | Catamarca Entre Ríos Sgo. del Estero | Producción | Mendoza Salta |
| Superficie | Buenos Aires Catamarca | Facturación | La Pampa Mendoza |

| Criterio | Provincias | Criterio | Provincias |
|--|--|--|-----------------|
| Población urbana | Río Negro | Población rural | Sgo. del Estero |
| Inversa de la capacidad tributaria | Buenos Aires | Inversa de la producción | Salta |
| Servicios o funciones transferidas | Buenos Aires | Establecimientos de salud | Buenos Aires |
| Gastos de capital ejecutados | Catamarca | Erogaciones corrientes | Salta |
| Empleados municipales potenciales | Chaco | Costo salarial total por habitante | Neuquén |
| Distancia de la capital | San Luis | Diferencia poblacional con la capital | Santa Cruz |
| Coefficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional | Mendoza | Costo por habitante de servicios prestados | Salta |
| No hay criterios | Jujuy Misiones (coeficientes fijos) La Rioja Tucumán (coeficientes fijos) San Juan | | |

Fuente: elaboración propia sobre la base de legislación provincial.

Con respecto a la finalidad de estos criterios, podemos clasificarlos en dos categorías principales (devolutivos y redistributivos), con alguna subclasificación para el criterio redistributivo (asimétrico, generalizado y para cubrir las necesidades fiscales). No se usan las transferencias anticíclicas.

1) Criterio devolutivo: muchas provincias incluyen criterios devolutivos en sus esquemas de distribución secundaria, buscando devolver a los municipios una porción de lo que fue recaudado en su territorio. Específicamente, se utiliza como criterio a la **recaudación** de los municipios, su **facturación**, **recursos propios** y nivel de **producción**. Entre los criterios devolutivos, el más frecuente es el que toma en cuenta los recursos propios municipales, que es utilizado por Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Río Negro, Santa

Fe y Santiago del Estero. Este criterio busca premiar a los municipios que más esfuerzo hacen para conseguir recursos por su cuenta. Las únicas provincias que no utilizan ningún criterio devolutivo son Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Corrientes, San Luis y Santa Cruz.

2) Criterio redistributivo: algunas provincias argentinas basan su distribución secundaria en principios redistributivos, que buscan compensar las distintas capacidades existentes entre los municipios. Los dos enfoques de los criterios redistributivos desarrollados en el marco teórico son adoptados por las provincias argentinas, la mayor parte de las veces, combinados.

a) Enfoque asimétrico: las provincias que utilizan este enfoque son Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero. Los criterios más utilizados son la **inversa de la población** y la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (**NBI**). De manera análoga, Mendoza emplea un **coeficiente de equilibrio de desarrollo regional**, que tiene la finalidad de nivelar las sumas que perciben por habitante departamentos con características similares. La provincia de Santiago del Estero tiene una matriz aún más redistributiva, ya que además del criterio de partes iguales utiliza el criterio de inversa de la población, favoreciendo en dos instancias a los municipios pequeños. También incluye el criterio de NBI y **población rural**, de modo de asignar más transferencias a los municipios de menores recursos. Sin embargo, se debe aclarar que el 50% se distribuye de acuerdo a los recursos tributarios de los municipios. De este modo, Santiago del Estero formula una matriz que combina criterios devolutivos y redistributivos (con un enfoque generalizado y uno asimétrico). Las otras dos provincias que utilizan el criterio de NBI son San Luis y Entre Ríos, siendo esta última un caso destacable al distribuir un 17% según este criterio.

En Buenos Aires se emplea un criterio que contempla la **inversa de la capacidad tributaria de los municipios**, de modo de asistir a aquellos municipios con dificultades de recaudación. Similarmente, la

Provincia de Salta emplea el criterio de **inversa de la producción**, a través de un fondo compensador para distribuir los recursos de las regalías petrolíferas y gasíferas, destinado a los municipios no productores. Este fondo compensa la porción de los recursos de regalías que se asignan a los municipios productores.

Los otros dos criterios redistributivos asimétricos provienen de las importantes desigualdades que existen en muchas provincias argentinas entre su ciudad capital y el resto de las municipalidades. Para reducir estas desigualdades, San Luis emplea el criterio de **distancia de la capital** y Santa Cruz la **diferencia poblacional con la capital**.

El régimen de coparticipación de San Luis tiene un fuerte componente redistributivo, al utilizar criterios de NBI y distancia de la capital y no incluir ningún criterio devolutivo. Los otros dos criterios utilizados son población y partes iguales, este último para compensar a los municipios más pequeños.

El otro criterio redistributivo asimétrico más común es el de partes iguales, que busca compensar a los municipios más pequeños y cubrir ciertos gastos fijos, más allá del tamaño del municipio. Las únicas provincias que no utilizan este criterio son Buenos Aires, Corrientes y Salta.

b) Enfoque generalizado: los criterios adoptados por este enfoque buscan igualar las transferencias que reciben los habitantes de los distintos municipios. El más común es el criterio de **población**, que iguala las transferencias per cápita en todo el territorio provincial. Los criterios redistributivos generalizados son los más utilizados en las provincias argentinas. El criterio de población es utilizado por todas las provincias, con la excepción de Chaco, Entre Ríos y Río Negro⁶, aunque en este último caso se considera a la población urbana.

⁶ No se consideran las provincias que no rigen sus transferencias por criterios explícitos.

c) **Necesidades fiscales, basados en los servicios prestados:** por último, encontramos en las provincias argentinas un criterio basado en las funciones que allí se llevan a cabo, y toman en cuenta los gastos incurridos por los municipios en ciertas funciones para asignar los montos de coparticipación.

En Buenos Aires se emplea un criterio que toma en cuenta los **servicios y las funciones transferidas** a los municipios y otro que contempla la **existencia de establecimientos de salud** y su complejidad. Salta y Catamarca utilizan criterios relacionados a los **gastos de los municipios:** en el primer caso las erogaciones corrientes y en el segundo las de capital. La provincia de Salta también emplea un criterio que contempla el **costo por habitante de los servicios prestados**. Dado el alto porcentaje que representan los gastos en personal sobre el total de gastos municipales –un 56,4% según un estudio realizado por CEPAL (Curcio 2005)– algunas provincias han empleado criterios que contemplan la cantidad de **empleados municipales**. En Catamarca, Entre Ríos y Santiago del Estero se utiliza al tamaño de la planta de personal municipal en relación con la población y en Neuquén se emplea el costo salarial total por habitante. El caso del Chaco es interesante ya que distribuye un 60% del monto coparticipable en función de los empleados municipales potenciales para llevar a cabo los servicios a cargo de cada municipio.

Proceso de actualización

La mayoría de las provincias incluyen en sus leyes de coparticipación municipal un artículo que se refiere a la frecuencia de actualización de los índices de distribución secundaria, siendo Mendoza la única excepción (además de los casos que no utilizan criterios explícitos). En las provincias de Catamarca, Entre Ríos, Santiago del Estero y Tierra del Fuego los porcentajes de distribución secundaria se actualizan con la mayor frecuencia, teniendo validez anual. Sin embargo, solamente Tierra del Fuego y Catamarca detallan de qué forma serán actualizados. En ambos casos la autoridad

encargada es el Poder Ejecutivo (en Tierra del Fuego, el Ministerio de Desarrollo de la Economía, y en Catamarca, los ministerios de Gobierno y Justicia y de Hacienda y Finanzas).

En Chubut la ley determina que los datos de población deben actualizarse como mínimo cada dos años, pero no se aclara cual será la autoridad encargada de hacerlo. Similarmente, en Santa Fe los índices tienen validez por tres años pero no se prevé un mecanismo de actualización.

La Provincia de Neuquén se diferencia del resto al otorgar un importante rol a la Comisión Fiscalizadora (órgano de control del régimen de coparticipación) en la actualización de los índices de distribución. Esta comisión propone la actualización, que luego lleva a cabo el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta que los distribuidores de población se determinan cada tres años según censos y que aquellos que tienen como base la recaudación de recursos tributarios y el costo salarial por habitante se determinan semestralmente.

La ley de coparticipación municipal del Chaco establece que cuando la antigüedad de la información estadística sea igual o superior a 5 años, se podrán utilizar procedimientos de actualización de datos basados en estimaciones, muestreos, extrapolaciones y proyecciones.

En la Provincia de Buenos Aires, el coeficiente de distribución secundaria se modifica cuando se generan variaciones en los parámetros que conciernen a la cantidad de establecimientos hospitalarios (uno de los criterios de distribución), su producción y nivel de complejidad. Además, cuando se producen bajas de servicios o funciones a cargo de los municipios, se reduce la distribución realizada por este criterio y se destinan las sumas excedentes al incremento de la coparticipación por el criterio de establecimientos hospitalarios. En términos prácticos, esta provincia revisa sus coeficientes de distribución anualmente.

Algunas provincias contemplan el caso de que se creen o disuelvan municipios y comunas. En Córdoba, por ejemplo, los índices se modifican de inmediato tras la formación o disolución de

municipalidades y comunas (además de actualizarse luego de la realización de censos nacionales o provinciales). La ley de coparticipación municipal de Santa Cruz autoriza al Poder Ejecutivo a establecer variaciones de hasta el 1% en caso de crearse nuevas Comisiones de Fomento (además de modificar los porcentajes luego de la realización del censo nacional o provincial). El caso de Río Negro es distintivo, ya que se faculta al Poder Ejecutivo a reestructurar los índices de distribución secundaria cuando se creen nuevos municipios, pero la reestructuración debe ser sometida a referéndum de la legislatura.

El resto de las provincias tiene como único criterio de actualización a las variaciones censales. En Formosa, el Poder Ejecutivo está facultado a actualizar los coeficientes siempre que se cuente con cifras precisas de modificaciones poblacionales y de recaudación. Similarmente, en Salta, el Ministerio de Economía tiene la función de actualizar los índices de acuerdo a las variaciones en los censos poblacionales y en las erogaciones corrientes, tanto reales como presupuestales. En San Luis el Poder Ejecutivo está facultado a actualizar los indicadores que componen la distribución secundaria cuando se producen cambios en los datos censales, pero el ente oficial responsable de la actualización es el Programa de Estadística y Censos de la Provincia. La ley de coparticipación de Corrientes solamente indica que el índice se calcula sobre la base de datos del último censo nacional, sin aclarar la autoridad encargada de calcularla. El hecho de que el censo nacional se realice cada diez años implica que en estas provincias los índices tendrán cierto retraso, pero también, más previsibilidad.

El caso de La Pampa es llamativo, ya que el artículo que se refiere a los mecanismos de actualización faculta al Poder Ejecutivo a ajustar los índices de distribución secundaria y deducir de la coparticipación los importes pertinentes si se comprueba que los datos suministrados para su determinación no se apoyan en bases ciertas. El artículo le otorga un alto nivel de discrecionalidad al Poder Ejecutivo, al

establecer que los importes excedentes serán distribuidos en la forma que el mismo determine.

Actores de decisión

En general, el principal actor encargado de decidir los temas centrales sobre los regímenes de coparticipación municipal en las provincias argentinas es, formalmente el Poder Legislativo en tanto muchos de los regímenes están acordados en leyes y en algunos casos en la propia Constitución provincial. No obstante, en varios casos se reserva un rol importante al Poder Ejecutivo Provincial, a través de distintos ministerios designados como las autoridades de aplicación: éstas son las que regulan todo aquello que no haya quedado especificado en la ley, y tiene en algunos casos, cierta injerencia en las iniciativas de reformas. Entre las cuestiones no especificadas puede ser la frecuencia de revisión de los coeficientes de distribución secundaria, el origen de la información a utilizar y el control del cumplimiento de la ley. Por ejemplo, en Buenos Aires, Mendoza y Salta el órgano referido es el Ministerio de Economía. En Catamarca y Córdoba más de un ministerio tiene la potestad de decidir la reglamentación más detallada en materia de coparticipación: los ministerios de Gobierno y Justicia y de Hacienda y Finanzas en Catamarca y los de a) Hacienda, b) Vivienda, Obras y Servicios Públicos y c) Asuntos Institucionales y Desarrollo Social en Córdoba. En veinte provincias la legislación establece como actor de decisión a una agencia del gobierno provincial (aunque en muchos casos no se explicita la agencia). En dos provincias –Santa Cruz y Tucumán– la legislación no es explícita respecto del actor encargado de decidir sobre las transferencias intergubernamentales.

En algunas de estas provincias se han creado comisiones intergubernamentales. Neuquén es la única provincia donde la legislación no establece al Poder Ejecutivo como el principal actor de aplicación. En este caso, la elaboración y aprobación de los porcentajes de distribución están a cargo de un foro

intergubernamental –la Comisión Ejecutiva Fiscalizadora– cuya integración consiste en un representante del Ministerio de Gobierno y Justicia, uno del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, un representante para cada uno de los tres municipios de mayor población y cinco representantes elegidos por el resto de los municipios adheridos.

En cinco provincias se han creado comisiones intergubernamentales que participan de las decisiones y del control de los sistemas de coparticipación. La existencia de estas comisiones ayuda a representar los intereses de las municipalidades en torno de los recursos que se les transfieren, y disminuyen las posibilidades de que el Poder Ejecutivo tome decisiones discrecionales que lo benefician. El caso de Córdoba es excepcional, ya que la comisión intergubernamental no solo incluye la participación de representantes de los municipios sino también de la legislatura provincial.

En 1996, se creó en Mendoza una Comisión Especial Bicameral de Coparticipación en el ámbito de la legislatura provincial, con la finalidad de elaborar un proyecto de ley que establezca un sistema de coordinación financiera entre la provincia y los municipios, buscando mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y una mayor equidad en la distribución de los mismos.

Por último, en Río Negro se creó la Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje, que entiende todo lo atinente a la distribución secundaria de las regalías hidrocarburíferas, gasíferas y mineras. Esta comisión está integrada por representantes del Poder Ejecutivo (de las áreas de Hacienda, Minería e Hidrocarburos y Municipios), un representante de la legislatura por la mayoría y uno por la minoría.

Tabla 4. Autoridades de aplicación en los regímenes de coparticipación municipal⁷

| Agencia del Poder Ejecutivo Provincial | | Poder Legislativo |
|--|------------------|---|
| Buenos Aires | Catamarca | Mendoza (Comisión Especial Bicameral de Coparticipación Municipal) Córdoba (el Poder Legislativo tiene participación en el organismo Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas). Río Negro (el Poder Legislativo tiene participación en la Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje). |
| Chaco | Chubut | |
| Córdoba | Corrientes | |
| Entre Ríos | Formosa | |
| Jujuy | La Pampa | |
| La Rioja | Mendoza | |
| Misiones | Río Negro | |
| Salta | San Juan | |
| San Luis | Santa Fe | |
| Santiago del Estero | Tierra del Fuego | |
| Comisión intergubernamental | | |
| Catamarca (Comisión de Participación Municipal) | | Río Negro (Comisión Permanente de Aplicación y Arbitraje) |
| Córdoba (Unidad de Trabajo Provincia-Municipios y Comunas) | | |
| Entre Ríos (Comisión Provincial de Participación Municipal). | | |
| Neuquén (Comisión Ejecutiva Fiscalizadora) | | |
| San Luis (Comisión Fiscal Provincial) | | |

Fuente: elaboración propia sobre la base de legislación provincial.

En síntesis, son variadas las experiencias en cuanto a los responsables de tomar las decisiones. A efectos de una recomendación

⁷ La legislación de Santa Cruz y Tucumán no explicita el actor de decisión y no establece un mecanismo de control.

concreta, habría que evaluar el funcionamiento de cada una, pero ello excede a este trabajo. A los fines prácticos, solo se tendrá en cuenta que los arreglos institucionales incluyen en distinto grado de importancia al Poder Ejecutivo Central a través de algunos ministerios, a la Legislatura provincial o alguna de sus comisiones y a representantes de los municipios, y en el caso de Río Negro, una agencia independiente.

3. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A partir de la muy documentada imposibilidad de reformar el sistema de coparticipación nacional de impuestos, este estudio buscó centrar su atención en los regímenes de coparticipación de impuestos de provincias a municipios, como una manera de correr el eje de discusión a un campo mucho menos explorado en nuestro federalismo fiscal y con mayores posibilidades de mejora. La apuesta es que, tal vez mejorando muchos de los aspectos relacionados con las relaciones fiscales federales, sea finalmente más fácil reformar el sistema de coparticipación nacional, y de hecho, aumenten las exigencias para hacerlo. Finalmente, los sistemas de coparticipación provincial son en muchos casos mejores que el nacional: ofrecen buenas lecciones a tomar en cuenta respecto de la razonabilidad de los criterios adoptados para la distribución primaria y secundaria, la periodicidad de la revisión de los sistemas así como los actores involucrados en su reforma.

El análisis positivo de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios muestra que las distintas provincias han adoptado muy diversas formas de transferir recursos a los gobiernos locales. La mayoría de las provincias (salvo La Rioja, San Juan y Jujuy) se rigen por leyes que establecen porcentajes de distribución primaria. En algunos casos se distribuyen varios de los recursos provinciales mientras que en otros, la coparticipación es sólo sobre unas pocas fuentes de ingreso. Así, del total de los recursos

provinciales, se traspasan a los municipios desde un mínimo de casi 9%, como es el caso de San Luis, hasta un máximo de 28,6%, como hace la provincia de Tierra del Fuego. Por supuesto, este valor no alcanza para evaluar la “generosidad” del gobierno provincial ya que la descentralización y autonomía de los municipios avanza a paso desigual en el territorio.

En cuanto a la distribución secundaria, se pudieron identificar 24 criterios diferentes para distribuir los recursos entre los municipios. En varios casos incluso se llegan a utilizar criterios con efectos casi contrarios. La teoría permite agrupar estos criterios entre devolutivos y distributivos, y estos últimos en algunos casos priorizan la igualdad entre habitantes y en otros buscan apoyar más que proporcionalmente a los municipios más pequeños o menos desarrollados. También se redistribuye en función de las necesidades fiscales de los municipios. En Misiones y Tucumán se redistribuye con coeficientes fijos, que quedaron rígidos en la historia, tal como ocurre a nivel nacional. La variada experiencia de las provincias da una lección a nivel nacional ya que evidencia que se pueden utilizar criterios medibles para la distribución secundaria. No obstante, y tal como surge de los otros capítulos de este libro, sería prudente continuar esta línea de investigación y evaluar si los distintos sistemas han tenido efectos diferentes sobre el desarrollo de las distintas regiones que componen las provincias antes de proponer alguna provincia como ejemplo de buena práctica.

Los procesos de actualización están muy relacionados con los criterios de distribución secundaria: las provincias que tienen coeficientes fijos no prevén mecanismos de actualización, aquellas que buscan igualar las transferencias según población suelen guiarse por la información censal, por lo que en algunos casos renuevan la información cada 10 años y en el extremo, las provincias que se guían por algunas necesidades fiscales renuevan sus coeficientes cada año o incluso semestralmente.

En cuanto a los actores de decisión que participan en el control, monitoreo, aprobación de coeficientes o reforma al sistema de distribución a municipios, también se encuentran varias soluciones utilizadas por las provincias. En la mayoría, las decisiones de reforma más profunda requiere la participación de la Legislatura provincial. Pero las cuestiones de reglamentación, control y adecuación suelen estar en cabeza de una agencia del Poder Ejecutivo provincial. En Mendoza, Córdoba y Río Negro, hay mayor intervención del Poder Legislativo. En Río Negro, se conformó una agencia independiente. Resultaría interesante evaluar la solución más democrática en los papeles y más compleja en la realidad, observando los resultados de las comisiones intergubernamentales, que incluyen la participación de los municipios en estas discusiones.

En síntesis, de las 23 provincias analizadas, prácticamente se pueden identificar 23 modelos diferentes. Este estudio viene a cubrir el vacío sobre los sistemas de coparticipación municipal. A partir del mismo, se facilita su clasificación y ulterior evaluación. Para ello, sería necesario contar con datos no solo de transferencias por municipios sino también datos sociales, económicos, políticos y fiscales para este nivel de gobierno. Desafortunadamente, al día de hoy, sólo hemos tenido acceso a algunos datos socioeconómicos, tales como indicadores de acceso a ciertos servicios públicos de relevancia para el quehacer municipal, tales como la cantidad de población con acceso a alumbrado y recolección de residuos. Pero esas variables, sólo medidas en el censo 2001 y con criterios simplificadores, parecen tener que ver con el grado de urbanización más que con el sistema de transferencias provinciales. Por ello este trabajo apunta a realizar una sistematización descriptiva que permita en un futuro seleccionar las variables disponibles para evaluar las consecuencias de los sistemas de coparticipación provincial sobre la realidad municipal. Una vez hecha esta evaluación, es posible que algunas provincias e incluso el gobierno nacional puedan aprender de las experiencias provinciales.

Si bien actualmente el rol de los municipios es poco relevante en la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno, a

lo largo de los años es evidente también que los mismos van tomando crecientes responsabilidades. Es por ello que un buen diseño de los sistemas de coparticipación de provincias a municipios se torna cada vez más valioso. Un tema a resolver será la abrumadora falta de información.

ANEXO 1: COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN PRIMARIA DE PROVINCIAS A MUNICIPIOS NACIONALES

| Recursos | | Buenos Aires | Catamarca | Chaco | Chubut | Córdoba | Corrientes | Entre Ríos | Formosa | La Pampa | Mendoza |
|---|------------------------------|---------------------|------------------|--------------|---------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|-----------------|----------------|
| Coparticipación Federal de Impuestos | | 16,14 | 25 | 15,5 | 7 | 20 | 12 | 12 | 12 | 10,7 | 14 |
| Regalías | | | | | 16 | | | 50 | | 15 | 12 |
| Ingresos Brutos | Directos | 16,14 | 25 | 15,5 | 100 | 20 | 12 | suma | 12 | 21 | 14 |
| | Convenio Multilateral | 16,14 | 25 | 15,5 | 100 | 20 | | fija | 12 | 21 | 14 |
| Inmobiliario | Urbano | 16,14 | 25 | | 100 | 20 | | 24 | | 21 | 14 |
| | Rural | 16,14 | 25 | | 100 | 20 | 12 | 24 | 12 | 21 | 14 |
| Automotores | | 16,14 | * | | 100 | | | 60 | | 21 | 70 |
| Sellos | | 16,14 | | 15,5 | | | 12 | | 12 | 21 | 14 |
| Otros | | 16,14 | | | | | 12 | | 12 | 21 | |

| Recursos | | Misiones | Neuquén | Río Negro | Salta | San Luis | Santa Cruz | Santa Fe | Santiago del Estero | Tierra del Fuego | Tucumán |
|---|------------------------------|-----------------|----------------|------------------|--------------|-----------------|-------------------|-----------------|----------------------------|-------------------------|----------------|
| Coparticipación Federal de Impuestos | | 12 | 15 | 10 | 15 | 8 | 11 | 13,44 | 15 | 30 | 16,5 |
| Regalías | | | 15 | 10 | 20 | | 7 | | | 20 | |
| Ingresos Brutos | Directos | 12 | 15 | 40 | 15 | 16 | 40 | 13,44 | 25 | 60 | |
| | Convenio Multilateral | 12 | 15 | 40 | 15 | 16 | 40 | 13,44 | 25 | 60 | |
| Inmobiliario | Urbano | 12 | 15 | 40 | | 16 | | 50 | 25 | | 12 |
| | Rural | 12 | 15 | 40 | 15 | 16 | | 50 | 25 | | 12 |
| Automotores | | 12 | | 40 | | 16 | | 90 | 40 | | 85 |
| Sellos | | | 15 | | 15 | 16 | | | 25 | 60 | |
| Otros | | | | | | | 40 | 20 | 25 | | |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Casaño (2009) y legislación provincial.

ANEXO 2: COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA ENTRE MUNICIPIOS

| Criterios de distribución secundaria | Buenos Aires | Catamarca | Chaco | Chubut | Córdoba | Corrientes | Entre Ríos | Formosa | La Pampa | Mendoza |
|---|---------------------|------------------|--------------|----------------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|-----------------|----------------|
| Población | 35,96 | 66,5 | | 80* 90** 25*** | 79 50 | 98 | | 40 | 20 | 65* 13** |
| Inversa población | | | | | | 2 | | | | |
| Población rural | | | | | | | | | | |
| Inversa capacidad contributiva | 13,34 | | | | | | | | | |
| Recaudación | | | | | | | | | | |
| Facturación | | | | | | | | | 20* 15** | 80** |
| Partes iguales | | 18 | 15 | 20* 10** 75*** | 21 50 | | 33 | 30 | 5 | 25* 5** |
| Recursos propios | | 3 | 25 | | | | 30 | 30 | 40 | |
| Producción | | | | | | | | | | 100*** |
| Empleados municipales | | 8 | 60 | | | | 20 | | | |
| N.B.I. | | | | | | | 17 | | | |

| | | | | | | | | | | |
|--|------|-----|--|--|--|--|--|--|--|------------|
| Inversa costo salarial p/hab. | | | | | | | | | | |
| Coefficientes fijos | | | | | | | | | | 10* 2** |
| Erogaciones corrientes | | | | | | | | | | |
| Gasto total p/hab. | | | | | | | | | | |
| Superficie | 8,70 | 1,5 | | | | | | | | |
| Distancia | | | | | | | | | | |
| Gastos de capital | | 3 | | | | | | | | |
| Diferencia poblacional con la capital | | | | | | | | | | |
| Servicios o funciones transferidas | 5 | | | | | | | | | |
| Existencia de establecimientos de salud | 37 | | | | | | | | | |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Casaño (2009) y legislación provincial.

Chubut: * distribución de lo percibido en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos y del 14% de la distribución de regalías petrolíferas entre las Municipalidades de Primera y Segunda Categoría (excluido el Municipio de Comodoro Rivadavia que recibe un 40% de la masa coparticipable de regalías petrolíferas). ** distribución del 3,5% del monto coparticipable de regalías petrolíferas entre las Comisiones de Fomento. *** distribución del 5% del monto coparticipable de regalías petrolíferas entre las Comunas Rurales.

La Pampa: * facturación del impuesto a los automotores. ** facturación del impuesto inmobiliario.

Mendoza: * distribución de los ingresos provenientes de Coparticipación Federal de Impuestos, impuesto a los ingresos brutos, impuesto de sellos e impuesto inmobiliario. ** distribución de los ingresos provenientes del impuesto a los automotores. *** distribución de los ingresos provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas.

| | | | | | | | | | | |
|--|-----|--|------|-----|--|------|-------|--|--|-----|
| Coefficientes fijos | 100 | | 35** | | | | 100** | | | 100 |
| Erogaciones corrientes | | | | 35* | | | | | | |
| Gasto total p/hab. | | | | 35* | | | | | | |
| Superficie | | | | | | | | | | |
| Distancia | | | | | | 2,5 | | | | |
| Gastos de capital | | | | | | | | | | |
| Diferencia poblacional con la capital | | | | | | 5,85 | | | | |
| Servicios o funciones transferidas | | | | | | | | | | |
| Existencia de establecim. de salud | | | | | | | | | | |

Neuquén: * en proporción a la población sin computar la Municipalidad de la Capital.

Río Negro: * distribución de los ingresos provenientes de los impuestos provinciales y de la Coparticipación Federal de Impuestos. ** Distribución de los ingresos provenientes de regalías.

Salta: * distribución de los ingresos recaudados por el sistema tributario provincial y aquellos provenientes de Coparticipación Federal de Impuestos. ** Distribución del 9% de los ingresos coparticipables provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas a los municipios productores. *** Distribución del 4% de los ingresos coparticipables provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas a los municipios no productores. **** Distribución del 1% de los ingresos coparticipables provenientes de regalías petrolíferas y gasíferas, a través del Fondo de Desarrollo Departamental.

Santa Fe: * Ingresos por coparticipación federal de impuestos a las municipalidades de primera y segunda categoría. ** Ingresos por coparticipación federal de impuestos a las Comisiones de Fomento. *** Impuesto inmobiliario. **** Otros ingresos

Tierra del Fuego: * distribución de los ingresos provenientes de las regalías por combustibles. ** ingresos provenientes de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos. *** Ingresos provenientes de Coparticipación Federal de Impuestos.

REFERENCIAS

- Ahmad, Ehtisham y Craig, Jon (1997). "Intergovernmental transfers" en Ter-Minassian, Teresa: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Ahmad, Ehtisham et al. (1997). "Assigning expenditure responsibilities" en Ter-Minassian, Teresa: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Bird, Richard y Vaillancourt, François (2007): "Expenditure-based equalization transfers" en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York, 2007.
- Bahl, Roy y Wallace, Sally (2007): "Intergovernmental transfers: the vertical sharing dimension" en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York, 2007.
- Curcio, Javier (2005). "Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina" en *CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, Nro. 123, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2005.
- Casaño, Rosana y Agüero Heredia, Amanda Guadalupe (2009). "Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales", *X Seminario RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*, UNLaM y Secretaría de la Gestión Pública, 13 y 14 de agosto de 2009.
- Cox, Gary y Mc. Cubbins, Mathew (2001). "The institutional determinants of economic policy outcomes" en Haggard, Stephan y Mc. Cubbins, Mathew: *Presidents, parliaments and policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Díaz Frers, Luciana (2008). "En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones",

- Documento de Recomendación de Políticas Públicas No 58*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Díaz Frers, Luciana (2010). “Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación”. *Documento de políticas públicas*, CIPPEC.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) (2012). “Desempeño fiscal reciente de los gobiernos locales en Argentina” presentado en XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, enero 2012.
- Hayek, Friedrich von. (1939). “The economic conditions of interstate federalism” en Hayek, Friedrich von: *Individualism and the Economic Order*, University of Chicago Press, Chicago, (reimpreso en 1948).
- Monaldi, Francisco (2005). *The role of regional political authorities in the national policymaking process: a comparative perspective of Latin American cases*. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Musgrave, Richard (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill, New York.
- Oates, Wallace (1972). *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Porto, Alberto (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Shah, Anwar (2007). “A framework for evaluating alternative institutional arrangements for fiscal equalization transfers” en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York.
- Spahn, Paul Bernd (2007). “Intergovernmental transfers: the funding rule and mechanisms” en Martínez-Vázquez, Jorge y Searle, Bob: *Fiscal equalization: challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York.

- Spiller P. y Tommasi, M. (2003). "The institutional foundations of public policy: a transaction approach with application to Argentina", *The Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 19, No. 2.
- Ter-Minassian, Teresa (1997). "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview" en Ter-Minassian, Teresa: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Tiebout, Charles (1965). "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 5.
- Weingast, Barry (2006). "Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development", *Working paper*, Hoover Institution, Stanford University.
- Wibbels, Eric (2004). "Decentralization, democracy, and market reform: On the difficulties of killing two birds with one stone" en Montero, Alfred y Samuels, David: *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Wibbels, Eric (2005). *Federalism and the market: intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge University Press, Cambridge.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, del Ministerio de Economía de la Nación

LEGISLACIÓN CONSULTADA

| | |
|---------------------------------|--|
| Argentina | Ley 23.548 C.N. 1994 |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | Ley 1777 Constitución de la CABA 1996 |
| Provincia de Buenos Aires | Ley 10.559 (y sus modificatorias) Ley 10752 C.P. 1994 |
| Provincia de Catamarca | Ley 5174 C.P. 1988 |
| Provincia del Chaco | Ley 3188 C.P. 1994 |
| Provincia de Chubut | Ley II – Nro. 7 Ley II Nro. 25 Ley 1564 C.P. 1994 |
| Provincia de Córdoba | Ley 7535 (y sus modificatorias) Ley 8524 C.P. 2001 |
| Provincia de Corrientes | Ley 4752 (y sus modificatorias) C.P. 2007 |
| Provincia de Entre Ríos | Ley 8492 (y sus modificatorias) C.P. 2008 |
| Provincia de Formosa | Ley 766 C.P. 2003 |
| Provincia de Jujuy | Ley 4917 Ley 4439 Ley 4716 |
| Provincia de La Pampa | Ley 1065 C.P. 1994 |
| Provincia de La Rioja | Ley 6139 |
| Provincia de Mendoza | Ley 6396 (y sus modificatorias) C.P. 1985 (con reformas de 1991, 1995 y 2005) |
| Provincia de Misiones | Ley 2535 C.P. 1988 (con reformas de 2000 y 2003) |
| Provincia del Neuquén | Ley 2148 C.P. 2006 |
| Provincia de Río Negro | Ley 1946 (y sus modificatorias) |

| | |
|----------------------------------|--|
| | C.P. 1988 |
| Provincia de Salta | Ley 5082 C.P. 1998 (con reformas de 2003) |
| Provincia de San Juan | Ley 5928 |
| Provincia de San Luis | Ley 5537 C.P. 1987 |
| Provincia de Santa Cruz | Ley 1494 C.P. 1988 |
| Provincia de Santa Fe | Ley 7475 Ley 8437 C.P. 1962 |
| Provincia de Santiago del Estero | Ley 6426 C.P. 2005 |
| Provincia de Tierra del Fuego | Ley 191 (y sus modificatorias) C.P. 1991 |
| Provincia de Tucumán | Ley 6316 (y sus modificatorias) C.P. 2006 |

SOBRE LOS AUTORES

Maria Amelia Abraham. Cursa el último año de la Licenciatura en Economía y es adscripta al Instituto de Economía y Finanzas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba). Asistente de Investigación en proyectos de Economía del Sector Público.

Alejandro Bonvecchi. Licenciado en Sociología (UBA) y Doctor en Ciencia Política (Universidad de Essex). Profesor Ordinario en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella e Investigador Asistente del CONICET.

Marcelo Capello. Master en Economía (Georgetown University/ILADES). Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Presidente del IERAL de la Fundación Mediterránea.

Walter Cont. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de La Plata) y Doctor en Economía (UCLA). Economista Asociado de FIEL. Profesor Adjunto Ordinario, Universidad Nacional de La Plata. Profesor Adjunto Interino, Universidad de Buenos Aires. Profesor Invitado, Universidad de San Andrés.

Luciana Díaz Frers. Directora de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, UBA. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania. Master en Historia Económica de Países en Desarrollo, LSE, Reino Unido.

Alberto José Figueras. Licenciado en Economía y Licenciado en Administración. Cursos de Especialización en Mercado de Capitales (Río de Janeiro) y Evaluación de Proyectos (Santiago de Chile) y

Sociología (París). Doctor en Economía. Subdirector del IEF (Instituto de Economía de la Universidad Nacional de Córdoba). Miembro del Ciecs (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad) de Conicet.

Sebastián Freille. Doctor en Economía (University of Nottingham). Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.

Carlos Gervasoni. Master en Ciencia Política (Stanford University) y Doctor en Ciencia Política (University of Notre Dame). Profesor Investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

Mauricio A. Grotz. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Cuyo) y en Estadística (Universidad Nacional de Cuyo). Alumno de la Maestría/Doctorado en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Becario CONICET.

Antonio María Hernández. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (Universidad Nacional de Córdoba). Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y ex Convencional Constituyente de la Nación.

Pedro Juarros. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Candidato a Magister (Universidad de San Andrés).

Juan J. Llach. Licenciado en Sociología (Universidad Católica Argentina) y en Economía (Universidad de Buenos Aires). Director del Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía

(IAE-Universidad Austral). Miembro de las Academias Nacionales de Ciencias Económicas y de Educación.

Pedro Moncarz. Doctor en Economía (The University of Nottingham). Profesor Adjunto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Alberto Porto. Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata). Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Ernesto Rezk. Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Córdoba). M.Phil (University of York). Profesor Titular y Director de Instituto de Economía y Finanzas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba).