



Descentralización Fiscal y Desarrollo Económico Provincial:

El Caso Argentino entre 1961 y 2001

**Trabajo de Licenciatura para la obtención del título de
Licenciado en Ciencias Políticas**

Fernando Gabriel Cafferata

Legajo 15192

Mentor: Marcelo Leiras

Co-mentores: Alberto Föhrig y Martín Rossi

31 de mayo de 2007

Contenidos

Introducción: El Problema de Investigación

Introducción	Pág. 1
Hipótesis	Pág. 3
Las variables	Pág. 3
Variable dependiente: El desarrollo económico provincial	Pág. 3
Variable independiente: La descentralización fiscal	Pág. 5
Estructura de la Tesis.	Pág. 7

Capítulo 1: El Estado de la Cuestión

Introducción	Pág. 8
Desarrollo económico	Pág. 9
Desarrollo humano	Pág. 10
Descentralización fiscal y desarrollo económico	Pág. 11
Criticas teóricas	Pág. 17
Criticas Empíricas	Pág. 21
Conclusión	Pág. 29

Capítulo 2: El Entramado Institucional argentino

La estructura fiscal argentina	Pág. 31
El Gasto	Pág. 32
La recaudación tributaria nacional	Pág. 35
Regresividad del sistema tributario	Pág. 36
Los recursos provinciales	Pág. 37
El desbalance fiscal interjurisdiccional o VFI	Pág. 40
Constreñimientos presupuestarios en la Argentina	Pág. 45
Conclusión	Pág. 45

Capítulo 3: Los Modelos Econométricos

Los datos	Pág. 47
Nivel de medición de las variables	Pág. 48
Modelo tradicional	Pág. 48
Modelo de desarrollo humano	Pág. 49
Variables de control	Pág. 49
Especificaciones econométricas	Pág. 51
Resultados econométricos	Pág. 53 a 55
Análisis de resultados econométricos	Pág. 55
Conclusiones	Pág. 63
Problemas del modelo	Pág. 66

Capítulo 4: Conclusión Pág. 67 a 69

Bibliografía:

Pág. 71 a 76

Lista de Gráficos:

1.1 PBG per cápita de 1961 a 2001	Pág. 4
1.2 Recursos controlados por las provincias	Pág. 8
2.1 Tributos nacionales y provinciales como porcentaje del total 91-06	Pág. 36

Lista de Tablas

1.1 Recursos propios como proporción del gasto por provincia	Pág. 5
1.2 Aristas de la descentralización	Pág. 5
1.3 Diferencias entre el indicador del GDF y el de Jonathan Rodden	Pág.7
2.1 Recursos nacionales como porcentaje de las erogaciones provinciales	Pág. 33
2.2 Índice de dependencia en las transferencias	Pág. 34
2.3 Impuestos provinciales como porcentaje de los recursos provinciales	Pág. 37
2.4 Porcentaje del PBI y del PBG que representa cada provincia	Pág. 39
2.5 Desbalance fiscal interjurisdiccional o VFI	Pág. 41
2.6 Desbalance fiscal interjurisdiccional o VFI en el tiempo	Pág.42
2.7 Provincias con mayor cantidad de recursos de la coparticipación comprometidos en el pago de deuda	Pág. 44
2.8 Resumen institucional	Pág. 46
3.1 Estadísticas básicas de las variables utilizadas	Pág. 51
3.2 Resultados econométricos del modelo tradicional del lado del gasto	Pág. 53
3.3 Resultados econométricos del modelo tradicional del lado de la recaudación	Pág. 54
3.4 Resultados econométricos del de desarrollo humano	Pág. 55
3.5 Dimensiones de fortaleza institucional	Pág. 67

San Andrés

Agradecimientos:

A mi Familia:

A papá, por enseñarme a nunca darme por vencido y luchar por lo que creo

A mamá, por enseñarme a sonreír y ver lo bello de las cosas

A Antonela, por cuidarme siempre como una hermana mayor

A Virginia, por su amor, su compañía y sus consejos

A mis Abuelos, por cuidarme y quererme más que a un hijo

A mi mentor y mis co-mentores:

A Marcelo, por su guía en todo momento, por despertar mi interés en estas cuestiones

A Alberto, por mostrarme que siempre se puede pensar las cosas desde otro punto

A Martín, por tenerme paciencia y ayudarme a entender lo inentendible

A quienes colaboraron, comentaron borradores y me ayudaron en este trabajo.

Gracias: José María Fanelli, Walter Sosa Escudero, Mariano Tommasi, Cecilia Rummy, Luis Aznar, Alejandro Bertoto, Pablo Mitchell, Hernán Flom, Guadalupe Tuñon e Ignacio Sofia.

Muchas Gracias: Martín Ardanaz y Santiago Santúa. Excelentes profesores, grandes personas

A los amigos, amigas y profesores, que me acompañaron en toda mi carrera.

Sin dudas hicieron de mi paso por la Universidad una estadía gratificante humanamente e intelectualmente.

Introducción: El Problema de Investigación

La República Argentina por su Constitución adopta una forma de gobierno representativa, republicana y federal. Las relaciones federales que genera entre el gobierno nacional y las unidades subnacionales (provincias) fueron variando en el tiempo y en la forma. De la misma forma la estructura fiscal pasó por varias etapas. A partir de las lecturas de varios trabajos podemos decir que la estructura básica de Gobernanza¹ viene siendo transformada en varios países alrededor del mundo. La Argentina no es la excepción a éste fenómeno. Este cambio se basa en la *migración de porciones importantes de autoridad y recursos desde el gobierno central a los gobiernos locales* (Rodden 2006: 481). A estos procesos se los denomina como “descentralización”. Estos procesos varían considerablemente de acuerdo a como se encaren las dimensiones políticas, fiscales y administrativas (Falleti 2005). También varían según la simultaneidad y la profundidad con que se descentralice en las tres dimensiones.

En la estructura federal de la Argentina, el proceso de descentralización implica cambios en las fuerzas relativas de los distintos actores políticos e institucionales. Estos cambios también tienen su efecto en las estructuras económico fiscales. Hay cierta literatura respecto al cambio en la correlación de fuerzas de los actores políticos. También existe literatura en el ámbito económico coyuntural. Estas respuestas están cubiertas por múltiples autores, algunos de ellos son Rodden (2002), Rodden & Wibbels (2000), Wibbels (2002), Tommasi (2002) y Cetrángolo (2002).

No encontramos en los estudios realizados hasta ahora, cuál fue el *impacto económico de mediano y largo plazo* que tuvo (y tiene) la migración de la “autoridad

¹ Gobierno fue la mejor traducción para “Governance”

fiscal”. Creemos que la respuesta no ha sido completamente examinada y no resulta ser obvia. Los resultados del proceso de descentralización fiscal en la Argentina han sido muy diversos y es necesario dedicarles un mayor análisis. Presentamos a continuación la pregunta de investigación y las hipótesis de este trabajo.

Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que motiva éste trabajo es la siguiente:

¿La descentralización fiscal promueve u obstaculiza el desarrollo económico provincial?

A partir de esta pregunta de investigación comenzaremos a estructurar nuestras hipótesis y posteriormente nuestros hallazgos. Cómo cabe imaginarse la pregunta de investigación desató una concatenación de interrogantes con relación al proceso de descentralización, como por ejemplo: ¿Cómo fue la descentralización fiscal en Argentina en lo que respecta a su magnitud y duración? ¿Impactó de la misma forma la descentralización de la recaudación que la descentralización del gasto en el desarrollo económico provincial? Para responder esta serie de preguntas, el presente trabajo tiene como objetivo indagar si el proceso de descentralización fiscal promueve u obstaculiza el desarrollo económico subnacional, analizando sus diversas aristas y posibilidades. Presentamos a continuación la hipótesis de nuestro trabajo, lo que nosotros consideramos como posible respuesta que debemos probar.

Hipótesis

Nuestras hipótesis sugieren la relación entre nuestra variable dependiente (el desarrollo económico) y la variable independiente (la descentralización fiscal).

Ha: La descentralización del gasto fiscal aumenta el desarrollo económico provincial

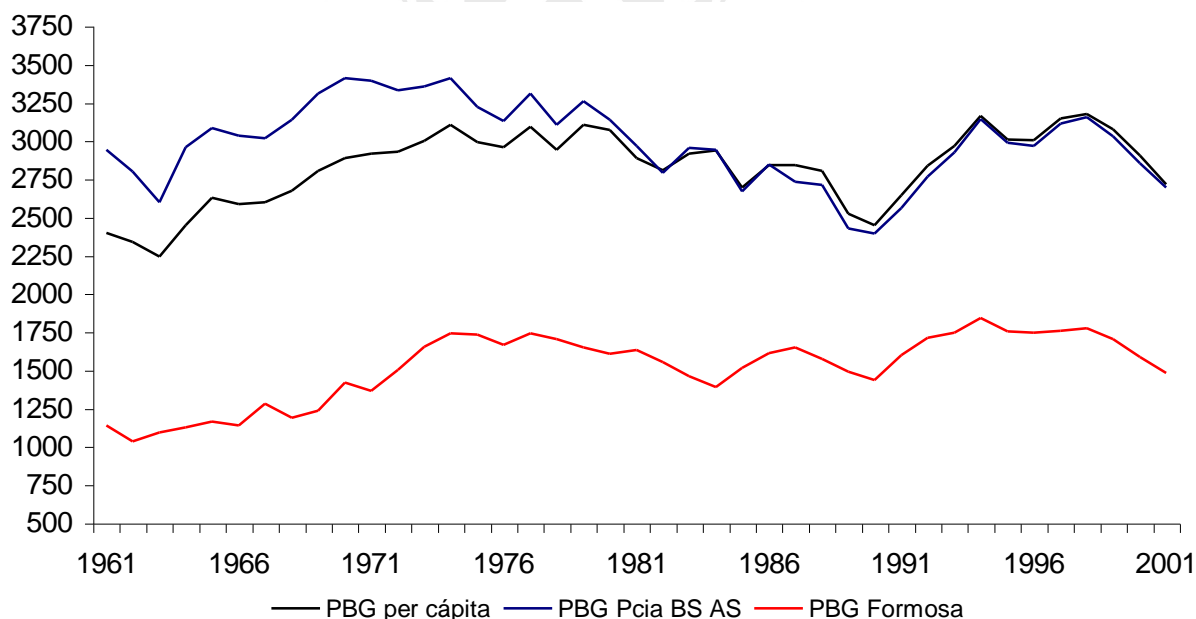
Hb: La descentralización de la recaudación fiscal perjudica el desarrollo económico provincial

A través del estudio de las distintas variables y estructuras para el caso argentino, intentaremos justificar: Primero, porque consideramos que la descentralización fiscal va a tener impactos diferentes en materia de recaudación y en materia de gasto. Segundo, cómo va a ser el impacto en ambos casos.

Las variables

Nuestra variable dependiente es el desarrollo económico provincial, medido con el indicador Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG per capita)². En el gráfico 1.1 podemos observar el PBG per cápita de 1961 a 2001 para el total de las provincias en miles de pesos de 1986.

Gráfico 1.1: PBG per cápita para el total de las provincias en miles de pesos de 1986



Fuente: UNLP, el gráfico es elaboración propia del autor

² Medido en miles de pesos de 1986

La idea principal de ésta investigación es lograr encontrar el modelo más adecuado que explique cuanto de la varianza en el PBG per capita esta relacionado con la descentralización fiscal.

El gráfico 1.1 nos muestra que existe un dispar panorama provincial en materia de desarrollo económico. Mientras el PBG per cápita de la provincia de Buenos Aires es casi tangencial al promedio, notamos que el de Formosa está muy por debajo. Ante tales brecha productivas entre las jurisdicciones, no resulta obvio saber que ocurre cuando las provincias se valen *solamente* de sus recursos fiscales para proveer bienes a la ciudadanía. Entendemos que si los recursos fiscales propios con que las provincias cuentan son importantes para el desarrollo económico de la misma, la gran diferencia entre las provincias debería tener un correlato en el desarrollo económico. Tampoco resulta obvio saber que ocurriría si la descentralización fiscal tiende a equiparar los recursos fiscales provinciales, por ejemplo, vía transferencias nacionales. Esto podría reflejarse en una mejora (o desmejora) en el desarrollo económico provincial.

Nuestra **variable independiente** es la **descentralización fiscal**. La descentralización fiscal tiene dos aristas para examinar. Por un lado, la descentralización de la recaudación, por otro, la descentralización del gasto. Cuando la descentralización fiscal ha transferido las potestades del gasto y de la recaudación, las unidades subnacionales son fiscalmente autónomas. Si definimos la *autonomía fiscal* como el *grado de autonomía* que posee la unidad subnacional en materia de *gasto y recaudación*, las provincias argentinas no son fiscalmente autónomas. El proceso de descentralización fiscal ha sido impulsado mayormente en materia de gasto. Por ende, debemos considerar que en el caso argentino es

pertinente hablar de “devolución³ limitada” de facultades fiscales. La mayor parte de la descentralización fiscal se ha basado en la transferencia de recursos del estado nacional, por las grandes brechas productivas y las diferencias económicas provinciales (Cetrángolo 2004).

Tabla 1.2: Aristas de la descentralización

		Descentralización de la Recaudación	
		Sí	No
Descentralización del Gasto	Sí	Autonomía fiscal	VFI
	No	-	Centralización

Elaboración propia del autor

Para medir nuestra variable independiente decidimos tomar dos indicadores diferentes. Uno de ellos es el indicador que utiliza Jonathan Rodden (2006), el otro es el indicador que utilizan Nadir Hibibi et al. (2003). Había una tercera opción, el indicador que utiliza el Global Development Finance (GDF) del Fondo Monetario Internacional, pero decidimos no utilizarla porque presenta una serie de problemas en cuanto a la medición de las transferencias intergubernamentales⁴. Demostraremos estos problemas comparando cómo difieren los indicadores de Rodden y del GDF. Básicamente, se diferencian en como miden el grado de descentralización fiscal en lo que respecta a la “autonomía de recaudación” de las unidades subnacionales. Para el GDF, se computan como “propios” de las unidades subnacionales aquellos recursos que efectivamente recauda la unidad subnacional por su propia cuenta y también los recursos que provienen de los esquemas de recaudación compartida⁵. El GDF distingue como “no propios” aquellos recursos que provienen de forma discrecional, condicional y las llamadas “grants” (Rodden 2006: 485). Esta forma de medir los recursos subnacionales sobreestima la descentralización de la

³ Podemos hablar de devolución, porque estas potestades comenzaron siendo provinciales.

⁴ Como las que existen en el caso argentino

⁵ En el caso argentino los recursos de la coparticipación

recaudación de las unidades subnacionales, en especial, en países en los que la autoridad subnacional tiene escasa autoridad impositiva (Rodden 2002: 675).

A diferencia del GDF, para medir el ratio de recursos propios de la unidad subnacional, Rodden propone tener en cuenta solamente aquellos recursos que hayan sido tributados por la unidad subnacional como porcentaje de la recaudación total (Rodden 2006: 485). De esta manera se toman sólo aquellos recursos recaudados con un “esfuerzo de la unidad subnacional”. La diferencia es relevante, ya que cambia bastante el panorama respecto de cuan “descentralizadas” y “autónomas” son las unidades subnacionales. Observemos la diferencia en la **tabla 1.3**.

Tabla 1.3: Diferencias en el indicador del GDF y el de Jonathan Rodden

País	Indicador GFS (Grants+ rev. Sharing/ State-local rev)	Indicador Rodden (Own Source State-local rev/ Total rev.)	Sobreestimación
Argentina	0.56	0.18	0.38
Brasil	0.36	0.27	0.9
E.E.U.U	0.42	0.34	0.8
Nigeria	0.86	0.09	0.77

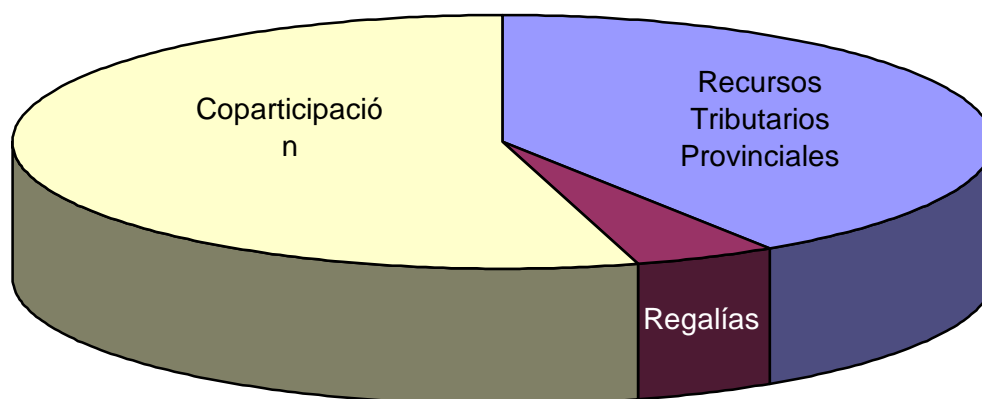
Fuente: Elaborado basándose en Rodden 2006 (483)⁶

La segunda forma en que vamos a medir la descentralización fiscal de las provincias es como lo hace Nadir Habibi et al. (2003: 83). Los autores proponen medir la descentralización fiscal solamente del lado de la recaudación (Habibi 2003: 83). Las medidas de descentralización que proponen estos autores utilizan una distinción muy relevante (que la literatura más ligada a los aspectos presupuestarios no tiene en cuenta). Ellos distinguen entre los recursos nacionales que las provincias “controlan” y los que “no controlan” dentro del total de recursos provinciales. Esta distinción será muy útil a la hora de explorar el impacto por “tipo de recurso” en el desarrollo (un campo que a nuestro conocimiento aún no fue explorado).

⁶ Promedios de descentralización fiscal para los años 90

Ambos indicadores son complementarios y pueden ser útiles para comprobar si nuestros resultados son robustos. En el gráfico 1.2, podemos observar la distribución de los recursos controlados provincialmente para el promedio provincial en el periodo 1961-2001.

Gráfico 1.2: Recursos controlados provincialmente



Fuente: Elaboración propia del autor, sobre la base de Habibi et al. 2003

Esta distribución es más representativa de las provincias con mayor capacidad de imposición tributaria (por lo general las más ricas), y menos de las provincias más pobres. Este gráfico refleja uno de los problemas de trabajar en promedios provinciales como hacen muchos en la literatura, ya que el análisis de datos contruidos sobre la media aritmética puede generar sesgos en los resultados. El principal motivo de los sesgos se debe a que las provincias más ricas, que tienen mayor capacidad tributaria propia, se ven sub-representadas en un promedio provincial, en cambio las provincias mas pobres que poseen una menor capacidad tributaria se ven sobre-representadas. Las diferencias interprovinciales en la composición del pool de recursos que las provincias disponen hacen necesario tener en cuenta y distinguir, tanto en el plano cuantitativo como cualitativo, las

enormes brechas que tienen nuestras provincias. Por este motivo, y para evitar sesgos en nuestros resultados en el presente trabajo utilizaremos datos por provincia y por año para hacer nuestro análisis econométrico.

Estructura de la Tesis

La tesis se desarrolla en 4 capítulos. El primer capítulo estudia el tratamiento que hace la literatura sobre éstos temas. El segundo capítulo, describe las instituciones fiscales del caso argentino basándose en la literatura. El tercer capítulo, describe el modelo a utilizar, el método de estimación estadístico, la forma en que se operacionalizaron las variables. Además presenta los resultados del modelo. El cuarto y último capítulo presenta la conclusión.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 1: Estado de la cuestión

En esta sección de la tesis intentaremos dar cuenta cómo nuestras variables e hipótesis fueron investigadas en la literatura. En el comienzo de este capítulo analizaremos como la literatura entiende el “desarrollo económico”. Posteriormente, describiremos el único artículo que relaciona directamente (y empíricamente para el caso argentino) la relación entre desarrollo humano y descentralización fiscal. Subsiguientemente, intentaremos estudiar los vínculos que el desarrollo tiene con la estructura fiscal, a partir de textos más teóricos. Una vez introducidos en el tema fiscal, examinaremos la literatura que trata sobre las virtudes (o perjuicios) de la descentralización fiscal para el desempeño económico, con el propósito de encontrar qué clase de vínculos existen entre las variables según esta literatura.

Desarrollo económico

En la literatura del Desarrollo Económico (Development Economics), no hay un acuerdo teórico acerca de que “es” el desarrollo económico. Hay dos posturas básicas. Por un lado, están aquellos que desde una perspectiva *humanitarista* (Streeten 1994: 233) hacen hincapié en el *desarrollo humano* como piedra angular para medir el desarrollo económico de manera más amplia, incluyendo indicadores sociales (educación, tasa de mortalidad, cantidad de calorías en la ingesta diaria, etc.) El indicador que generalmente utiliza esta perspectiva es el IDH, índice de desarrollo humano elaborado por Naciones Unidas. Dicho instrumento pretende captar 3 componentes esenciales de la vida humana: la longevidad, el conocimiento y un ingreso básico para un estándar de vida decente (Srinivasan 1994: 238).

Existe una segunda perspectiva, la de la *riqueza* o “*welfarista*”. Esta concepción, más ligada al Banco Mundial y sus *World Development Report*, hace énfasis en el ingreso

(medido en PBI per cápita) como indicador de bienestar. A pesar de parecer muy distintas, difieren bastante poco en lo sustancial. Ambas toman el PBI per cápita como indicador de ingreso. Este indicador, como todo promedio, puede tener problemas de sesgo con las observaciones de los extremos, por más que se utilice el logaritmo de la función para suavizarla. En pocas palabras, para la visión “welfarista” el ingreso es condición suficiente para la estimación del desarrollo, no siendo así para los humanitaristas. (Aturpane, Glewwe y Isenman 1994: 244-249).

Descentralización fiscal y desarrollo humano

El artículo de Nadir Habibi et al. (2003) estudia empíricamente los vínculos entre la descentralización fiscal y el desarrollo humano provincial. Para medir el desarrollo humano, los autores utilizan mejoras en salud y educación, de una base de datos propia (previamente inexistente), que posee datos entre los años 1970-1994 (Habibi et al. 2003: 73). Del análisis empírico de su estudio, en el cual utilizan técnicas econométricas sofisticadas (entre ellas de datos panel con “efectos fijos”⁷), se desprende la conclusión de que la “devolución” parcial fiscal impactó positivamente en el desarrollo humano (Habibi et al. 2003: 73). Según los autores, la devolución de responsabilidades a la arena provincial llevó a una significativa reducción de las disparidades regionales y un aumento significativo de desarrollo humano. Esto se debe a que la “devolución fiscal” fue reduciendo la brecha entre las provincias pobres y ricas, porque el flujo de recursos controlados por las provincias pobres ha crecido más rápidamente que en las provincias ricas (Habibi et al. 2003: 88). Este tipo de recursos bajo control provincial es lo que favorece al desarrollo humano porque las administraciones provinciales tienen mejor información y pueden ser mejor controladas (Habibi et al. 2003: 89).

⁷ Técnica que nosotros utilizaremos en el capítulo 3.

Descentralización fiscal y desarrollo económico

Las consecuencias beneficiosas en materia económica que resultan del federalismo⁸ son producto de la descentralización de la autoridad política, con sus respectivas capacidades fiscales y administrativas. Esta descentralización produce una serie de efectos tanto en las dinámicas internas de las unidades subnacionales como en la relación de éstas con el gobierno nacional. Dichos efectos pueden ser separados en cuatro mecanismos: control del poder político, disciplina de la competencia, *accountability*⁹ y buen gobierno, y política fiscal eficiente.

Control del poder político

Para que los mercados crezcan necesitan de un sistema político lo suficientemente fuerte para proteger los derechos de propiedad pero no tan poderoso como para confiscar la riqueza de sus ciudadanos (Weingast 1995: 1). La literatura encuentra que el federalismo en general y cierta forma de federalismo en particular, el Market Preserving Federalism¹⁰, puede comprometerse creíblemente a proveer una estructura de gobierno segura y predecible para la fundación política de los mercados (Weingast 1995: 2-3). Esta forma de federalismo limita la regulación del gobierno nacional, evita que se responda a grupos de interés e impide la formación de coaliciones distributivas, lo que mejora el desempeño económico general y de las unidades subnacionales en particular (Weingast 1995: 6). La

⁸ La definición de federalismo que usamos es la de Robert Dahl. Un sistema político es Federal si: “Algunos asuntos son *exclusivos dentro* de la competencia de ciertas unidades locales -Cantones, Estados, Provincias- y están *constitucionalmente mas allá* del rango de autoridad del gobierno Nacional; y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del rango de autoridad de las unidades pequeñas” (Dahl 1986: 114)

⁹ La traducción más utilizada es “rendición de cuentas”.

¹⁰ Para que sea “market-preserving” debe cumplir con 3 componentes más: c) La responsabilidad primaria de regular la economía debe yacer en las unidades subnacionales, d) Debe estar garantizado un mercado común entre las sub unidades nacionales, e) Las sub unidades enfrentan un constreñimiento presupuestario “duro” -hard budget constrain-(Weingast: 2006: 153)

idea es que al quitarle poder al gobierno central, dándoselo a los gobiernos subnacionales, se generan múltiples centros de poder con objetivos e intereses diversos. Esto es lo que impide que el poder sea concentrado y explotado para beneficio (político y económico) de un único grupo.

Disciplina de la competencia y corrupción

La descentralización induce a la competencia de las unidades políticas locales (Weingast 1995: 6): Esta competencia produce un efecto disciplinante sobre los gobiernos subnacionales (Qian y Weingast 1997: 85). Los fundamentos de este argumento fueron creados por la Primera Generación del Federalismo Fiscal (PGFF). Dentro de la misma, por Charles Tiebout. El autor genera un modelo en el que la descentralización del impuesto a la propiedad impacta positivamente en el desempeño económico. La descentralización de este impuesto genera competencia entre los gobiernos locales para maximizar la recaudación local. (Weingast 2006: 13). En la medida en que el capital y el trabajo sean móviles, los tomadores de decisiones locales pueden ser constreñidos por la habilidad de los individuos de “votar con los pies”, es decir, por la posibilidad de que los recursos se vayan a otras jurisdicciones. De esta forma los electorados que pueden disciplinar a los gobernantes mudándose a la jurisdicción en la cuál el paquete de impuestos y servicios sea más atractivo. En consecuencia, los gobiernos locales tienen incentivos para generar políticas que atraigan capitales y trabajo, fomentando los mercados (Weingast 2006: 13).

Por otro lado, esta competencia limita el ejercicio de la corrupción, la predación por parte del Estado y la búsqueda de rentas en todos los niveles de gobierno. Al verse incentivados (y presionados) por la movilidad de los recursos, los gobiernos no pueden dedicarse a estas actividades por riesgo a perder recursos. Por los mismos motivos, también

se imposibilita la capacidad de crear monopolios y empresas de propiedad estatal de corte masivo¹¹ y otras formas de intervención económica ineficiente (Weingast 2006: 9).

Accountability, buen gobierno y bienestar

La descentralización también mejora el *accountability*¹² de los gobernantes locales. Partiendo del argumento de Von Hayek (1939), los gobiernos y consumidores locales poseen mejor información que el gobierno nacional sobre las condiciones y las preferencias locales. Pueden tomar mejores decisiones en materia de políticas y pueden controlar mejor a sus representantes (Qian y Weingast 1997: 839). De esta forma, la descentralización trae al gobierno más cerca de la gente mejor informada. Por eso pueden asignar responsabilidades más claramente respecto del desempeño político y económico de su localidad. En consecuencia, mejora el *accountability* (rendición de cuentas) de los gobernantes.

Según la literatura, la descentralización genera una asignación de bienes públicos e impuestos por jurisdicciones que puede mejorar el bienestar, si es hecha de acuerdo a las economías de escala y la congestión que posea el bien público (Weingast 2004; 153). Este argumento surge de otro de los miembros de la PGFF, Richard Musgrave (1959). Finalmente, siguiendo el argumento de Wallace Oates (también miembro de la PGFF), la descentralización mejora el bienestar de los ciudadanos porque provee la asignación adecuada de funciones entre niveles de gobierno (Weingast 2004: 153).

Política fiscal eficiente

Una de las herramientas más poderosas para afectar el destino económico de un país, es el control político de los mercados (Weingast 2006: 23). El gobierno es quien va a

¹¹ Que según Weingast el fin principal es generar empleos para el patronazgo

¹² Rendición de cuentas

generar incentivos pro (o anti) mercados de acuerdo a los incentivos fiscales que tengan los gobernantes. En general, los gobernantes tienen un sesgo hacia políticas fiscales que generan más recaudación dentro de su sistema fiscal (Weingast 2006: 23). Aquellos gobiernos que recaudan su dinero de una base impositiva amplia y en actividades económicas generales probablemente elijan políticas que fomenten los mercados. Por otro lado, aquellos gobiernos que obtienen su recaudación de actividades económicas restrictivas probablemente elijan manipular los mercados con fines políticos (Weingast 2006: 27). Respecto a la descentralización fiscal, la literatura nos dice que si los gobiernos subnacionales capturan una proporción mayor de su recaudación impositiva tienen mayores incentivos a proveer bienes públicos que refuercen el mercado (Weingast 2006: 7). Conjuntamente a estos beneficios, la descentralización fiscal aparece como herramienta de contrapeso político frente a la presencia de gobiernos centrales predatorios. Es decir, la predación central se limita con gobiernos subnacionales que recaudan la mayor parte de los impuestos.

Recaudación propia vs. Impuestos compartidos

Los gobiernos subnacionales sujetos a la “disciplina” de la competencia interjurisdiccional van a promover políticas pro-mercado. Sin embargo, la competencia se genera solamente si las unidades subnacionales poseen la capacidad total de recaudar a nivel subnacional. Esto es lo que ayuda a mantener la política pública subnacional independiente de la federal. Este tipo de recaudación fiscal lleva a un constreñimiento presupuestario duro que brinda los beneficios políticos y fiscales que hemos nombrado (y analizaremos más adelante).

En contraste, cuando el gobierno nacional envía transferencias a las unidades subnacionales, la dependencia impone restricciones que comprometen la autoridad de

política del gobierno subnacional (Weingast 2006: 28). Los gobiernos subnacionales que obtienen la mayoría de su recaudación por parte del gobierno central, es probable que gasten de manera poco eficiente y que sean corruptos (Weingast 2004:159). El mayor inconveniente que generan las transferencias es un constreñimiento “presupuestario blando”. A diferencia del constreñimiento presupuestario duro, el constreñimiento “blando” permite al gobierno subnacional gastar más allá de sus medios, incurriendo en un comportamiento fiscal irresponsable. A continuación analizaremos los perjuicios y beneficios de los dos tipos de constreñimiento presupuestario.

Constreñimientos de presupuesto

Un constreñimiento presupuestario duro, no sólo significa que el gasto y la recaudación fiscal son capacidades exclusivas de la jurisdicción subnacional, sino que además ningún tipo de transferencia (ni de préstamo) les puede ser otorgado. Al obligarlos a hacerse responsables de sus decisiones, les da incentivos a los gobernantes locales a comportarse prudentemente en materia fiscal (Weingast 2006: 8). Esto sería más beneficioso para la actividad económica por dos motivos. Primero porque, ante una conducta fiscal “imprudente”, los gobiernos se arriesgan a perder capital y trabajo en sus regiones (Weingast 2006: 28). Segundo, porque es más probable que cuando los gobiernos subnacionales capturen una porción mayor de la recaudación impositiva, tengan más incentivos a proveer bienes públicos (y no beneficios privados) que refuercen el mercado (Weingast 2006: 7). Al recaudar tributos de actividades económicas generales, es beneficioso para los gobernantes mismos que existan muchas y diversas actividades económicas. Los beneficios fiscales de las mismas los llevan a “fomentan los mercados”. Todo lo contrario ocurre con un constreñimiento “blando”.

El constreñimiento “blando” del presupuesto se genera por tres motivos. Primero, por las transferencias interjurisdiccionales anteriormente nombradas. Segundo, porque el gobierno central hace un “rescate” frente a una crisis fiscal subnacional. Tercero, porque el gobierno (o el banco central) le proveen préstamos blandos para financiar déficit a los gobiernos subnacionales (Weingast 2006: 28-29). El mayor inconveniente que genera un constreñimiento blando del presupuesto, es que los gobiernos subnacionales no tienen ningún tipo de incentivo para incentivar los mercados ni para encarar las decisiones financieras de manera prudente (Weingast 2006: 29). La recaudación que los mercados proveerían es suplida por los fondos de las transferencias, los rescates o préstamos. De esta forma, la expectativa de fondos “adicionales” no genera prosperidad económica local, porque faltan los incentivos “fiscales” para fomentar los mercados locales. Según la literatura, lo que estos fondos provocan es todo tipo de ineficiencias en las cuentas públicas -empresas Estatales deficitarias, corrupción, beneficios costosos a grupos de interés, etc.- (Weingast 2006: 29). Un ejemplo de constreñimiento “blando” es cuando todos comparten la recaudación con un mecanismo de *Tax-Sharing*¹³. Los fondos generan el problema de “los comunes” con la recaudación. Hay fuertes incentivos a gastar esos recursos comunes de manera poco responsable por parte de los gobiernos subnacionales en general y de los que más reciben (y menos aportan) en particular. De esta forma, los gobiernos subnacionales gastan más allá de sus medios y los costos de la política fiscal descuidada la pagan todos (Weingast 2006: 29).

Las premisas anteriormente analizadas sobre las virtudes de la descentralización fiscal surgen de la literatura del “federalismo fiscal” en general. Las más específicas del “market preserving federalism” son producto del análisis histórico que realiza Barry

¹³ Recaudación compartida, como puede ser la coparticipación en la Argentina

Weingast (1995, 1997, 2006). Las experiencias exitosas en que Weingast basa sus argumentos son tres. La experiencia norteamericana hasta antes de 1930, la experiencia inglesa del siglo XVIII (Weingast 1995:3), y la reciente experiencia del caso chino (Weingast 1995: 27).

En síntesis, para que un proceso de descentralización fiscal impacte positivamente en el desarrollo económico (según la literatura ya citada) hay que seguir ciertas pautas en el proceso. Primero, descentralizar lisa y llanamente (en un tiempo) la autoridad política, fiscal y administrativa. Segundo, controlar localmente el sistema de impuestos (con un constreñimiento de presupuesto “duro”)¹⁴. El gobierno nacional no debe permitir a los gobiernos subnacionales pedir préstamos ni otorgar rescates financieros de ningún tipo, menos aún, para financiar sus gastos corrientes (debe dejarse que vayan a la bancarrota si es necesario). Finalmente, el grado de descentralización debe elegirse dependiendo de la movilidad de los factores (Weingast 2006: 48-56).

Criticas teóricas

Han surgido múltiples críticas a los argumentos anteriormente nombrados. En líneas generales se critica la durabilidad y la credibilidad de la descentralización que propone el modelo, y por ende la habilidad del federalismo para proteger los mercados y facilitar el crecimiento. Según la mayoría de los autores críticos, los resultados dependen de *factores externos* al modelo en general. En la mayoría de los artículos, se demuestra que hay un amplio rango de condiciones en que las federaciones reales no van a cumplir con las predicciones del modelo. Enmarquemos las críticas en los cuatro ejes anteriores.

¹⁴ En muy pocos textos se hace referencia a un sistema de transferencias. Cuando se la hace, se dice que si hay algún tipo de transferencias deben ser predecibles proveyendo fuertes incentivos marginales.

Control del poder político

La literatura encuentra muy difícil de cumplir la idea de un gobierno fuerte si es tan limitado. Para refutar la premisa de Weingast, algunos autores analizan como el tipo de Estado necesario en el MPF reaccionaria para proveer ciertos bienes públicos nacionales, como ejercer control de policía del mercado común y redistribuir el ingreso. Encuentran que dicho Estado puede verse severamente imposibilitado por el criterio regulador del MPF (Ackerman & Rodden 1998: 1547-1565). Las constricciones podrían implicar serios problemas para coordinar el accionar político, e incluso podría no ser compatible con el Federalismo. En especial, encuentran casi imposible la redistribución del ingreso en el marco del Estado federal “market preserving” (Ackerman & Rodden 1998: 1547-1565). Al asumir una teoría predatoria del Estado, el modelo recomienda “incapacitar” al Estado, cuando en realidad es necesario encontrar bajo que incentivos los gobernantes y burócratas actuarían en aras del interés público (Ackerman & Rodden 1998: 1571). La crítica de los autores anteriormente mencionados, no sólo es la más extensa sino la más profunda y dura con el argumento de Weingast. Rubinfeld argumenta que para fomentar el desarrollo económico subnacional se necesita más que una estructura de gobierno que sea eficiente en la asignación de recursos, se debe además proteger los derechos y las libertades elementales y sobre todo se debe fomentar la participación política (Rubinfeld 1997: 1582). Dicha dimensión participativa, según el autor, esta un poco descuidada por la visión tradicional de la descentralización.

Disciplina de la competencia y corrupción

Respecto al poder disciplinante de la competencia, varios autores plantean críticas. Beramendi (2006) nos explica que la movilidad de capital puede ser perjudicial para el desempeño de una federación descentralizada y que además podría provocar “indisciplina”

fiscal. Es decir, la movilidad puede habilitar a las unidades subnacionales pobres a adoptar políticas fiscales ineficientes. Por un lado, porque el capital tiende a ir de las regiones pobres a las regiones ricas. Por otro lado, porque las unidades subnacionales tienden a ser heterogéneas en su grado de especialización económica, lo que modifica completamente la capacidad del capital de responder a incentivos impositivos fiscales¹⁵. En consecuencia, la competencia por factores puede cambiar los incentivos de eficiencia de las unidades subnacionales pobres, llevándolas a gastar recursos de más (o imponer de menos) para conservar los factores. Un análisis más formal realizado por Daniel Treisman (2005) parece avalar esta idea, ya que indica que la competencia puede traer disciplina a los gobiernos subnacionales, como puede que no (Treisman 2005: 206). Por ende, confirma que la competencia fiscal puede ser tanto beneficiosa como perjudicial para los ciudadanos (Treisman 2005: 206). Si bien la descentralización puede reducir la extracción de rentas para los gobiernos subnacionales, esto no quita la posibilidad de que queden para el gobierno central. Las consecuencias de este dilema son problemas tales como la sobre imposición, la distorsión en la ubicación del presupuesto público, la generación de impuestos de importación, gasto de recursos provocado por la competencia misma, e incluso la incapacitación del gobierno nacional de proveer bienes públicos, entre otros (Treisman 2005:109-110).

Respecto a la corrupción, hay autores que aseguran que los ámbitos locales se presentan más propicios por dos cuestiones. Por un lado, porque los grupos locales tienen más incentivos a presionar, ya que su capital (electoral y monetario) genera un mayor impacto que en el ámbito nacional (Prud'homme 1994: 11). Por otro lado, porque para que exista corrupción, se necesita de la cooperación entre los políticos y la burocracia. Esta

¹⁵ Las unidades subnacionales más especializadas tienen recursos menos móviles.

distancia es menor entre la burocracia local y los políticos locales, que entre las burocracias centrales y los políticos locales (Prud'homme 1994: 11). Respecto a este punto, otros autores, encuentran que los incentivos políticos en el ámbito local y regional pueden aumentar la extracción de rentas, la corrupción y la confiscación (Ackerman & Rodden 1998: 1545). Queda expuesto que la estructura descentralizada de gobierno puede tener igual (e incluso más) problemas que el gobierno nacional, tanto en materia de corrupción como en la capacidad para generar compromisos creíbles que la hagan eficiente, sin importar la amenaza de movilidad del capital y trabajo (Ackerman & Rodden 1998: 1545).

Accountability, buen gobierno y bienestar

Las críticas a las virtudes de la descentralización en este ámbito también son amplias. Nuevamente, dentro de las críticas podemos nombrar algunos de los argumentos formales brindados por Treisman (2005). Respecto de las virtudes en materia de *accountability*, pueden surgir problemas de coordinación (2005: 265), como de información (2005: 207), que imposibilitarían (en un ambiente descentralizado) monitorear a los agentes públicos. El autor nos dice, que aún si los agentes actuaran de “correctamente”, la descentralización puede imposibilitar la capacidad de los mismos para dar respuesta a las crisis, lo que perjudicaría el buen gobierno (Treisman 2005: 269).

Para autores como Remmy Prud'homme (1994) el problema del bienestar (y el buen gobierno) no es en sí un tema de información respecto de gustos y preferencias de los distintos ciudadanos. Más bien, lo que diferencia a las jurisdicciones es el ingreso, que genera necesidades y preferencias distintas (Prud'homme 1994: 6). Tampoco es claro para el autor que las preferencias de los votantes se reflejen en la elección política local. Para él estas dependen muchas veces de otras cuestiones como las lealtades partidarias, las lealtades personales, la oferta política local, la relación con el ámbito nacional, etc.

(Prud'homme 1994: 7). Por otro lado, la falta de recursos puede hacer que las preferencias “reveladas” puedan no transformarse en políticas públicas. El autor también advierte que es muy poco probable las burocracias locales, por como se las recluta, posean la alta “capacidad” que es necesaria para llevar adelante muchas de las nuevas tareas que trae la descentralización fiscal (Prud'homme 1994: 11).

La “asignación adecuada” de funciones entre niveles de gobierno también es criticada por varios autores. Los argumentos que aducen están relacionados con las “economías de escala” y las “economías de alcance” (scope). El problema se suscita en que la teoría tradicional de la descentralización para armar sus modelos sólo contempla únicamente (y en pocos casos) a las economías de escala. Tanto los argumentos tradicionales a favor de la descentralización, como los críticos, coinciden en que aquellos servicios con economías de escala no deben ser descentralizados. Sin embargo, aquellos servicios con economías de “scope” tampoco deberían descentralizarse. Las economías de “scope” pueden hacer que las burocracias centrales sean más eficientes que las burocracias locales en la provisión de servicios, ya que las primeras tienden a trabajar más cerca de su frontera de producción (Prud'homme 1994: 11). Este tipo de argumentos no son tenidos en cuenta por la literatura tradicional pro descentralización, ya que estas economías de alcance son usualmente ignoradas en sus modelos.

Política fiscal eficiente: Críticas empíricas

Este eje preferimos estructurarlo haciendo más énfasis en las críticas empíricas a los argumentos pro descentralizadores, no sólo por la abundante literatura, sino también porque nuestro análisis posterior también está orientado empíricamente. Para ello iremos examinando la relación que tiene la política fiscal con las variables con que se encuentra

íntimamente relacionada. Estas son: el desbalance presupuestario, la inflación, el tamaño del sector público, la estabilidad económica, la redistribución y la desigualdad económica.

Descentralización y desbalances presupuestario

Jonathan Rodden (2002: 670) utilizando datos de diversas naciones, examina los efectos que tienen las instituciones políticas y fiscales para el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales. El autor encuentra que la descentralización fiscal y el federalismo complican el manejo macroeconómico, cuyos efectos son contingentes a los factores institucionales (Rodden 2002: 683). Los presupuestos balanceados a largo plazo son posibles cuando la unidad nacional impone restricciones a los préstamos, o cuando las unidades subnacionales tienen un rango amplio imponer tributos y autonomía para préstamos (Rodden 2002: 670). Este argumento es similar al argumento de Weingast, respecto a los beneficios de los constreñimientos duros. La diferencia con los argumentos de Weingast es que Rodden constata empíricamente que son pocas las federaciones con ese tipo de instituciones fiscales. Es decir, señala que los constreñimientos blandos (y sus problemas) son la regla.

Para llevar adelante su investigación, utiliza el análisis de series temporales entre secciones. Con él demuestra que a medida que las federaciones incrementan su confianza en las transferencias intergubernamentales en el tiempo, el desempeño fiscal subnacional empeora (Rodden 2002: 670). El autor halla que el Desbalance Fiscal Interjurisdiccional (VFI)¹⁶ tiene un impacto negativo en el desempeño fiscal subnacional. Estos recursos motivan el exceso de gasto por parte de los políticos subnacionales, por la ausencia de sanción de los votantes (quienes no se perjudican, ya que los fondos no vienen de nuevos

¹⁶ Vertical Fiscal Imbalance son las siglas en inglés. Son las transferencias nacionales como porcentaje de los recursos subnacionales

impuestos). A su vez, la dependencia en las transferencias del gobierno central, altera las creencias de los políticos subnacionales acerca de la sustentabilidad de los posibles déficit. Surge la idea de que el Gobierno central “implícitamente” va a hacerse cargo de las deudas que puedan surgir, por estar co-financiando a los gobiernos subnacionales. Es decir, por tener cierta “responsabilidad” sobre los déficit (Rodden 2002: 672). La co-financiación que generan los recursos nacionales a través del VFI, elimina la credibilidad del compromiso de “no rescatar” (Rodden 2002: 672). Este panorama es lo que Rodden denomina como el “dilema federalismo fiscal” y sus peligros. Cuando el gobierno central (política o constitucionalmente) constreñido toma obligaciones pesadas de co-financiación de obligaciones en un contexto de altos VFI, no puede comprometerse creíblemente a ignorar los problemas fiscales de las unidades menores de gobierno (Rodden 2002: 670).

Una conclusión relativamente similar surge del análisis formal realizado por Daniel Treisman. La diferencia es que Treisman es más estricto en su formulación. El autor resalta que los problemas de asimetría de información, y de pre-compromiso estratégico, son los que pueden generar el problema de “moral hazard” descrito (Treisman 2005: 118). Sin embargo, para que esto ocurra, según el autor tienen que darse cuatro características adicionales: que los gobiernos subnacionales puedan pre-comprometer el gasto sin comprometer los impuestos, que el gobierno central no se preocupe mucho más por el gasto que los gobiernos subnacionales, que la política central no esta hecha por regla de mayoría (donde la capacidad de armar agenda pueda enfrentar unas localidades con otras), que los gobiernos locales no tengan la capacidad para vetar el aumento de impuestos por parte del gobierno central, y finalmente que el gobierno nacional no tenga un horizonte temporal que lo incentive a formarse la reputación de no incurrir en rescates.

Descentralización e inflación

En otro trabajo, Rodden junto a Erik Wibbels (2002) analizan la diversidad de experiencias económicas de distintas federaciones, diferenciándolas por sus estructuras políticas y fiscales. Critican la visión dicotómica (preservados versus deformadoras de los mercados-market preserving vs. market-deforming) en que Weingast y sus seguidores clasifican los federalismos, y sugieren más bien un *continuum* (Rodden & Wibbels 2002: 496). Además, a partir de indagaciones empíricas resaltan los problemas de coordinación para balancear el presupuesto en las federaciones y los problemas de incentivos (para producir externalidades para la federación) de los funcionarios de las unidades descentralizadas (Rodden & Wibbels 2002: 500). Basándose en la literatura de la “economía pública”, los autores encuentran que la descentralización, cuando está fundada en transferencias intergubernamentales, puede crear presiones inflacionarias. Esto se produce cuando los gobiernos subnacionales gastan más allá de la cuenta y esperan que el gobierno central los “rescate” (Rodden & Wibbels 2002: 501)¹⁷.

Descentralización y estabilidad macroeconómica

Daniel Treisman (2000: 853), también analizando la variable inflación con relación a la descentralización política y fiscal, intenta demostrar el mecanismo por el cual las federaciones podrían tener un desempeño mejor (o peor) en ciertas variables económicas. Según Treisman, la descentralización política crea lo que se denomina “stickiness” (2000: 853). Al aumentar el número de actores de veto, puede generar un lock-in (cierre) de ciertas políticas, que se hacen más difícil de cambiar (2000: 837). Es decir, no hay una relación

¹⁷ Los autores arriban estos resultados a partir de una serie de tests estadísticos con series temporales que comienzan a fines de la década del 70. La variable que se dedican a estudiar específicamente es el desempeño fiscal en relación con el impuesto inflacionario en 15 federaciones

lineal entre la inflación y la descentralización, sino que la descentralización complica cambiar la política monetaria o fiscal, al agregar más actores políticos de decisión¹⁸.

Erik Wibbels (2000) va un paso más lejos. El autor argumenta que es el federalismo, como estructura política lo que opera como efecto negativo para el desempeño económico y en la capacidad de reforma (2000: 687). Para el autor, los desbalances fiscales y macroeconómicos que experimentan las naciones federales son producto estructural de las instituciones políticas y fiscales, que crean incentivos para los gobiernos subnacionales para evadir los costos políticos del ajuste fiscal (Wibbels 2000: 687). Los arreglos federales impactan negativamente en la capacidad que tiene el gobierno nacional para implementar reformas macroeconómicas. En consecuencia, se tiende a la fragilidad macroeconómica, la volatilidad y la crisis (Wibbels 2000: 687)

Descentralización y tamaño del gobierno (Estado)

Una vez más, Jonathan Rodden intenta estudiar cual es la relación entre la descentralización fiscal y el tamaño del Estado. El estudio indica que para aquellas descentralizaciones que se fundan en la capacidad de imponer autónoma de las unidades subnacionales, efectivamente se asocian con un menor tamaño del sector público. En cambio, cuando las descentralizaciones se basan en mecanismos para compartir la recaudación o impuestos subnacionales regulados centralmente, la descentralización está asociada con un mayor tamaño del sector público (Rodden 2003: 724).

Descentralización fiscal y redistribución

En líneas generales, los autores acuerdan en que si se descentraliza la política fiscal, se puede realizar redistribuciones a nivel “regional” o “local”, pero la magnitud de la

¹⁸ Para respaldar sus argumentos, el autor analiza datos de 80 países (unitarios y federales, desarrollados y en vías de desarrollo) desde 1979 hasta mediados de los 80.

misma tiende a ser ínfima. Dichas distribuciones serían cada vez más modestas a medida que la magnitud de los distritos se achica. La explicación del argumento esta ligada al hecho de que la redistribución está limitada por el tamaño y la movilidad de las bases tributarias. En consecuencia, la redistribución que es realizada por los niveles menores de gobierno, va a ser sustancialmente menor. La descentralización de la política redistributiva opera de la siguiente forma: cuando una jurisdicción unilateralmente impone más allá del límite superior de la escala, invita a la pérdida de recursos móviles, como lo son el capital y los residentes de altos ingresos (Musgrave 1997: 67). Por otro lado, las jurisdicciones que ofrezcan mayores beneficios a los más pobres locales, van a atraer “extranjeros” para compartir los beneficios. De esta forma el movimiento entre jurisdicciones asumiría una función perversa. Por ello, los adeptos al “Welfare Economics”, donde encontramos al clásico en descentralización Richard Musgrave (1997), recomiendan que la política redistributiva sea tarea del gobierno nacional (Musgrave 1997: 67).

Para Musgrave, la competencia que es buena en el mercado y entre las firmas, no lo es para las jurisdicciones, por dos motivos. El primer motivo es que la analogía entre el mercado y las jurisdicciones no esta bien hecha, ya que las áreas beneficiadas con algunos servicios se superponen y los costos/beneficios pueden tener derrames (spill-overs) de una jurisdicción a otra. Además, debemos tener en cuenta que la decisión de vivir en una jurisdicción involucra varios factores que no son sólo los fiscales (Musgrave 1997: 66). El segundo motivo por el cual la competencia interjurisdiccional puede no ser buena se basa en la idea de la “carrera al mínimo” (race-to-the-bottom). Pueden presentarse situaciones en que la competencia derive en resultados completamente distintos a los que tiene en el mercado privado (proveer bienes y servicios adecuados a un precio bajo). Por ejemplo, cuando los gobiernos subnacionales ofrecen tasas impositivas cada vez más bajas para

atraer capitales o residentes de altos ingresos en el largo plazo puede generarse una “carrera hasta el mínimo” (race-to-the-bottom) que puede llevar, entre otras cosas, a usos no eficientes del capital (Musgrave 1997: 67-68). Además, lejos de generar un sistema impositivo eficiente y equitativo la “carrera hasta el mínimo” puede minar las bases fiscales de sustentación estatal. Eppel y Romer (1991), con un modelo formal llegan a conclusiones similares.

A pesar de estas observaciones, Daniel Treisman (2005) en un argumento formal, encuentra que no hay hasta la fecha argumentos convincentes y generales para pensar que la descentralización va a resultar en mayor o menor redistribución (Treisman 2005: 145). El autor basa su conclusión en la falsedad de la premisa principal, tanto de los argumentos que aseguran que con más descentralización hay mayor distribución, como los que aseguran lo contrario. Dicha premisa es que la redistribución este creíblemente “restringida” a un nivel del Estado. Según Treisman esto no es creíble (2005: 144). El autor argumenta que en los Estados descentralizados tanto el gobierno central como los gobiernos locales están motivados a redistribuir entre sus ciudadanos, por lo tanto cualquier equilibrio surge de la interacción entre las estrategias redistributivas de ambos (Treisman 2005: 145).

La desigualdad determina la descentralización

La mayor parte de la literatura trata de entender la relación entre la descentralización fiscal y la desigualdad como un efecto exógeno de la primera sobre la segunda (Beramendi 2006: 1). Sin embargo, algunas investigaciones, en especial la de Pablo Beramendi (2006), sugieren que existe una relación endógena entre la estructura fiscal y la estructura de desigualdad. En particular en la relación entre el grado de descentralización del Estado de Bienestar y la redistribución del ingreso (Beramendi 2006: 2). Parafraseando al autor, la descentralización de la política fiscal tiene efectos

distributivos que son contingentes con la estructura de desigualdad existente. La estructura territorial de desigualdad se convierte en determinante de la estructura fiscal. Las inequidades económicas pre-existentes son las que llevan a la descentralización de la política fiscal, que reproduce los patrones de desigualdad existentes (Beramendi 2006: 4). Las preferencias por la demanda de descentralización de la política fiscal son una función de dos factores. Por un lado, las diferentes demandas de redistribución están asociadas con las disparidades interregionales de ingreso. En este caso, la decisión de descentralizar la política fiscal es una decisión sobre el tamaño de las bases tributarias. Pero, por el otro, existen diferentes demandas para seguridad social que están asociadas con la incidencia del riesgo del mercado laboral (Beramendi 2006: 3). En la mayoría de los estudios, se considera que la decisión de descentralizar la política fiscal es una decisión sobre el tamaño de las bases tributarias solamente ignorando las demandas por mayor seguridad social relacionadas con los mercados laborales. Esto se debe a que se ve la política fiscal únicamente, como una herramienta distributiva. Como consecuencia, las regiones más pobres (con menor base tributaria) tienen incentivos a no descentralizar, porque pueden capturar ingresos de sus compañeros más ricos. En contraposición, las regiones ricas tienen los incentivos inversos (Beramendi 2006: 12). Pero esto no explica los casos en que las regiones pobres se adhieren a la descentralización.

Al analizar la política fiscal como un instrumento que actúa simultáneamente como un mecanismo de redistribución, y como un mecanismo de “seguro social”, se puede entender este dilema (Beramendi 2006: 4). Se incorpora al análisis, el riesgo del mercado laboral a la explicación de las instituciones fiscales (Beramendi 2006: 4). Las diferentes demandas por seguridad social están asociadas con la incidencia del mercado laboral y van a generar distintas presiones para descentralizar (Beramendi 2006: 12). La incidencia del

riesgo en el mercado laboral es una función del grado de especialización de la economía regional. A más especializada es una economía, menos se pueden utilizar las habilidades de la fuerza laboral en otra región, por lo tanto hay una mayor incidencia de riesgo económico, que tiene como contrapartida un aumento de las preferencias provinciales por un mayor seguro social (Beramendi 2006: 12). Se explica porque una región pobre, a la cual le convendría optar por una política fiscal más centralizada, optaría por una política fiscal descentralizada. La posibilidad de controlar mejor su riesgo en el mercado de trabajo hace que las regiones pobres con una economía especializada opten por una política fiscal descentralizada (Beramendi 2006: 13). Una explicación innovadora y poderosa argumentalmente. Las regiones pobres estarían frente al *trade-off* que podemos denominar redistribución-riesgo. Las regiones ricas no tienen nunca incentivo a centralizar (Beramendi 2006: 13). Este nuevo marco de referencia ayuda entender el posible inicio de problema fiscal. En síntesis, no es la descentralización la que genera desigualdad, sino que las inequidades económicas pre-existentes manejan la descentralización.

Conclusión

Para que la descentralización genere ganancias en la eficiencia, aumento de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, y un mayor desarrollo económico hay que estudiar con detenimiento el entramado institucional en que se cimienta (Rodden 2004: 498). Los detalles institucionales, los incentivos de las estructuras políticas, fiscales y administrativas, afectan las distintas performances de las federaciones descentralizadas. “*El diablo está en los detalles*” y es necesario el análisis empírico para responder a la preguntas que se presentan (Rodden 2003: 498). Las respuestas teóricas son varias y avalan posturas antagónicas.

Todos los análisis empíricos y formales anteriormente discutidos parecerían sugerir que la descentralización en general, y la descentralización fiscal en particular, en si mismas no tiene un efecto claro (negativo o positivo) en ninguna otra variable tanto políticas (*accountability*, corrupción, buen gobierno, etc.) como económicas (inflación, tamaño del Estado, desigualdad, desbalance presupuestario, estabilidad económica, etc.)

Se entiende que es muy difícil lograr cumplir con los requerimientos del modelo pro descentralizador porque es muy difícil (y a veces no recomendable) que los niveles subnacionales de gobierno tengan capacidad de regular asuntos económicos (Ackerman & Rodden 1997:1528), porque los prestamos intergubernamentales como el sistema de impuestos compartidos¹⁹ son hechos cotidianos en la mayoría de los gobiernos (Ackerman & Rodden 1997:1529); porque las (pocas) historias exitosas que se presentan son muy dependientes del contexto en que se dieron (Ackerman & Rodden 1997:1523); y porque los beneficios de la descentralización, parecen ser muy difíciles de obtener en varios contextos federales. De hecho en algunos contextos, la descentralización fiscal puede ser perjudicial para el desarrollo económico (Ackerman & Rodden 1998: 1524).

En líneas generales encontramos que las federaciones son en si mismas problemáticas en materia política y económica (complican las reformas, tienen más volatilidad, etc.). Son más complejas para “cerrar” arreglos como para “destrabar” conflictos políticos, por los múltiples actores de veto que existen. También hallamos que los movimientos descentralizadores bajo fuertes desbalances fiscales ínter jurisdiccionales generan incentivos a un mayor sector público, mayor inflación y mayores déficit subnacionales. Por ende, debemos prestar especial atención a los fondos nacionales en los recursos provinciales con relación al desarrollo económico. Encontramos que los

¹⁹ Tax-sharing agreement

constreñimientos presupuestarios blandos (que se generan por los múltiples motivos ya desarrollados) están relacionados con un mal desempeño económico en todas las áreas. Por último, hallamos que los recursos provinciales (en especial los propios) resultan muy relevantes para permitir (o limitar) las posibilidades de descentralización y que en las federaciones muy desiguales económicamente, la desigualdad puede generar incentivos a políticas fiscales descentralizadoras.

A la luz de estas conclusiones en el próximo capítulo intentaremos hacer un análisis exhaustivo del entramado institucional para el caso Argentino.



Capítulo 2: El entramado institucional, el caso argentino

La estructura fiscal argentina

Las relaciones fiscales en la Argentina distan de ser sencillas. A estas relaciones se las conoce como “El laberinto fiscal” (Acuña & Tommasi 1999: 22, Tommasi 2002: 2, Saiegh de próxima publicación: 12). Las mismas se dan a través de tres mecanismos para compartir la recaudación (revenue-sharing): 1) La Ley de Coparticipación (de transferencia automática y sin especificar²⁰); 2) Otros mecanismos de transferencia (automáticos pero específicos en su propósito de gasto)²¹; 3) Transferencias discrecionales²² (Schwartz & Liuskilla 1997: 399). A partir de lo analizado en el capítulo 1 sabemos que los impuestos compartidos van a generar inconvenientes en la relaciones entre la descentralización fiscal y otras variables económicas (constreñimiento blando del presupuesto).

Vistas desde la teoría de los costos de transacción en la política²³ (Acuña Tommasi 1999: 22-32; Saiegh de próxima publicación: 15) son un producto de un *juego no cooperativo* entre la unidad nacional y las sub-unidades provinciales (y entre las unidades subnacionales). Las relaciones fiscales reflejan la incapacidad de los actores políticos de lograr acuerdos políticos intertemporales (Saiegh de próxima publicación: 15).

Dentro del federalismo fiscal argentino, la institución más relevante es la “Ley de Coparticipación”. Esta ley es el mecanismo de transferencia de la recaudación más importante. En dicha ley se especifica: a) Que impuestos entran al pozo común, b) Cuales son los porcentajes que reciben las provincias y cuales son los porcentajes que recibe la

²⁰ La cual es el centro del sistema de transferencias y responsable de 2/3 de todas las transferencias federales-provinciales

²¹ Como son el FONAVI, Fondo Carretero, Fondos de Electrificación Rural, etc.

²² En su mayoría Aportes del Tesoro Nacional

²³ TCP o transaction cost politics

nación (distribución primaria), c) Que porcentaje le toca a cada provincia dentro de la distribución provincial o distribución secundaria (Tommasi, Jones & Sanguinetti 1998). Si bien esta ley tiene cierto carácter redistributivo, que está orientado en el “sentido correcto” ya que esta dirigido a las provincias pobres y menos desarrolladas, por momentos estos recursos son utilizados con criterios políticos. Muchas de estas provincias pobres y las de baja densidad, están sobre representadas en ambas cámaras (Tommasi 2002: 11).

Tanto académicos, gobernantes y miembros de los organismos internacionales, han señalado varios inconvenientes productos de las relaciones fiscales ínter-jurisdiccionales. Los mayores inconvenientes de ellas son: 1) Altos déficit provinciales, aumento del endeudamiento, y finanzas provinciales pro cíclicas; 2) Necesidad recurrente de “rescates”; 3) Recaudación pobre en el ámbito nacional y provincial; 4) Impuestos nacionales distorsivos; 5) Impuesto provinciales muy distorsivos; 6) Ineficiencias en el mix federal y dificultades para el ajuste nacional; 7) Ineficiencias en la provisión de los bienes públicos locales, 8) Insuficiencias de gastos de capital por las provincias (Saiegh de próxima publicación: 15; Tommasi 2002, Acuña y Tommasi 1999). A la lista anterior de problemas, podemos resumirla en constreñimiento presupuestario “blando” (con sus respectivos problemas), impuestos muy distorsivos e insuficiente gasto de capital y en servicios públicos. Detallemos más el entramado institucional de las relaciones fiscales federales.

El gasto

De acuerdo a la literatura, Argentina es uno de los países de América Latina más descentralizados desde la perspectiva del gasto (Eaton 2001: 7; Tommasi 2002: 8; Saiegh de próxima publicación: 9; Faletti 2005: 82). Efectivamente, los Gobiernos subnacionales son responsables de aproximadamente el 50% del gasto consolidado del sector público

(Tommasi 2002: 9). Sin embargo, esta descentralización del gasto no debe considerarse necesariamente como un aumento de la autonomía fiscal de las unidades subnacionales. Principalmente cuando los recursos del gasto provienen de las transferencias intergubernamentales (en el caso Argentino en su mayoría de la coparticipación). Estas transferencias generan lo que en la literatura se denomina como “dependencia en las transferencias”²⁴, con las consecuencias negativas en los aspectos presupuestarios (Rodden 2002: 672) analizadas en el estado de la cuestión.

Observemos la tabla 2.1 para darnos una idea de la importancia que tienen las transferencias del Estado Nacional para las provincias Argentinas.

Tabla 2.1: Recursos Nacionales como % de las erogaciones provinciales

Año	Recursos Nacionales como % de las erogaciones provinciales²⁵
1960	45.99%
1970	57.58%
1980	49.14%
1990	55.08%
2000²⁶	51.76%
Promedio	51.9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNLP

En general, las transferencias de origen nacional (Coparticipación, ATN, FEDEI, FONAVI, etc.) representan en promedio más del 50% de las erogaciones provinciales. Sin embargo, el panorama varía mucho entre las distintas jurisdicciones. Para la Provincia de Buenos Aires los recursos nacionales durante los años 90 representaban el 35% de sus erogaciones, mientras que para la Rioja estos representaban el 87% de sus erogaciones. Otra comparación puede hacerse entre el Chaco y Mendoza. Para la primera, los recursos nacionales durante los 90 representaban el 79% de sus erogaciones, mientras para Mendoza representaban el 47%.

²⁴ Transference dependece

²⁵ Cálculos hechos en millones de pesos del año 2001.

²⁶ Sólo se calcularon los años 2000 y 2001.

El panorama que emerge de estas comparaciones refleja distintos “grados” de “dependencia de las transferencias” por parte de las provincias. Un conjunto pequeño de ellas (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Mendoza) son menos dependientes de las transferencias de origen nacional. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos, las transferencias de origen nacional son extremadamente relevantes.

Para ver el grado en que las provincias argentinas dependen de las transferencias de origen nacional para cubrir sus gastos elaboramos un índice. Tomamos la media Provincial de transferencias de origen Nacional como porcentaje de las erogaciones. Basándonos en ellas, con nuestro índice agrupamos las provincias cuatro. Para aquellas provincias que se encuentran dentro de la media les asignamos un 1. No está de más decir que la media provincial es más del 50% (51,84²⁷). Para aquellas que estén un por debajo les asignamos un 0. Para aquellas que se encuentren un 10% por encima de la media, les asignamos un 2. Finalmente, para aquellas que estén un 20% por encima un 3.

Tabla 2.2: Índice de dependencia en las transferencias

% de las erogaciones	40% o menos		60%	70%
+ o - % de la media	- 10%	Media= 51,84 %	+10%	+20%
Índice	0	1	2	3
Total Provincias	7	4	5	7
Provincias	Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego	Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro	Chaco, Jujuy, Salta, San Juan, Tucumán	Catamarca, Corrientes, Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero, Misiones

Fuente: Elaboración propia sobre datos de UNLP y Mecon

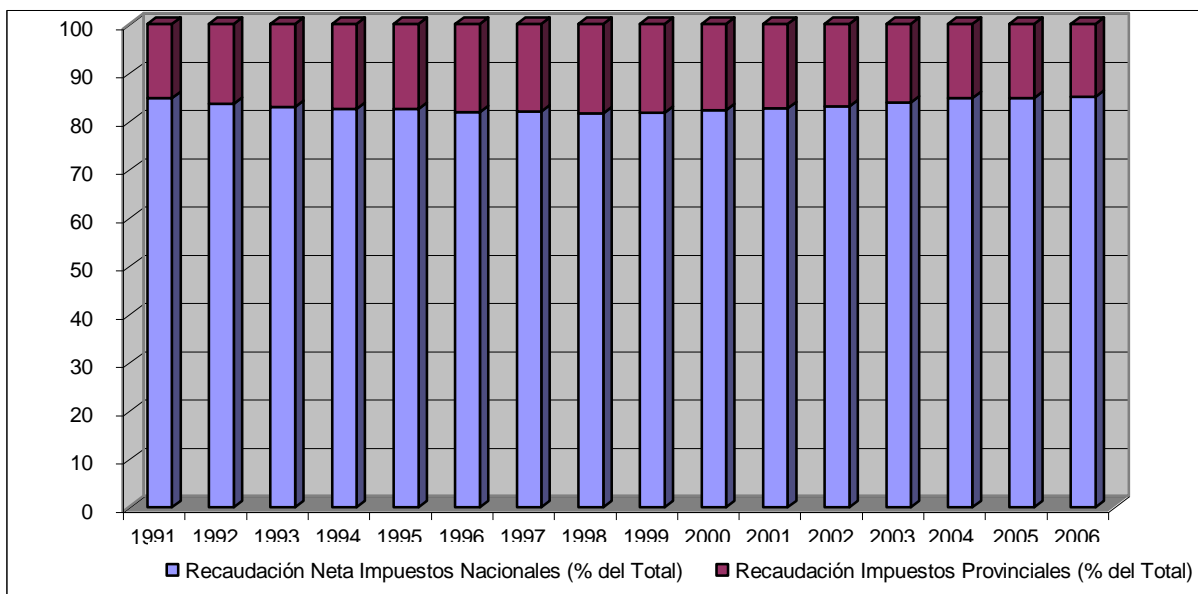
²⁷ Media Aritmética calculada en desde 1959 hasta 2001 inclusive.

Esta tabla es meramente ilustrativa pero da un panorama del problema que implica la alta dependencia de las provincias a las transferencias nacionales en el caso argentino. Tan sólo 7 de las 23 Provincias cubren menos del 40% de sus erogaciones con las transferencias del gobierno nacional. Las transferencias no son problemáticas en si mismas, sino vistas en perspectiva para un proceso de descentralización, como hemos estudiado en el capítulo anterior. Las mismas “ablandan” el constreñimiento presupuestario de las unidades subnacionales, lo que acarrea la serie de problemas ya descritos.

La recaudación tributaria nacional

Por otro lado, el significativo grado de descentralización del gasto contrasta con la *concentración de la recaudación tributaria* a escala nacional (Eaton 2001: 6). Las cifras entre descentralización del gasto y la recaudación muestra la gran diferencia entre las mismas. Si aproximadamente un 65% de la recaudación es gastada en el ámbito provincial, las provincias sólo recaudan el 35% de los impuestos. Esta tendencia general se ha acentuado en las últimas décadas. Tanto en los impuestos directos como indirectos, la estructura impositiva muestra una fuerte participación de la nación en la recaudación, casi dominante con más del 80% de la masa consolidada. Observemos en el gráfico 2.1, en el que la recaudación impositiva nacional nunca representa menos del 80% de la recaudación total.

Gráfico 2.1: Tributos nacionales y provinciales como porcentaje del total (1991-2006)



Fuente: Elaboración propia del autor con datos de la secretaria de hacienda 2007

Regresividad del sistema tributario y Evasión

Finalmente, antes de pasar al siguiente apartado deseamos hacer una observación más sobre la tributación en el sistema Argentino. Los sistemas tributarios nacional y provincial se basan predominantemente en impuestos indirectos (Piffano 1998: 46). Esta mayor participación de los impuestos indirectos le da un carácter fuertemente regresivo y distorsivo a la estructura impositiva de la Argentina. Es notoriamente diferente de muchos países del mundo, incluso de la región latinoamericana (Piffano 1998: 47; Larraín 2001: 81-87). En la Argentina (como en Latinoamérica) se recauda muy poco de impuestos a los ingresos de personas y empresas (Larraín 2001: 86). Esto no se debe a las tasas que por lo general no son bajas, sino a la gran tasa de evasión impositiva. Comparativamente, Brasil y Chile tienen una tasa de IVA del 18% y la Argentina del 21%. Por otro lado, la tasa del impuesto a las personas que en Chile es del 22%, en Argentina es del 6%.

Los recursos provinciales

Las provincias cuentan con una serie de recursos diversos para hacer frente a las erogaciones, algunos de ellos de manera más “controlada” y otros no tanto (Habibi et al. 2003: 82). Los recursos nacionales que la provincia controla son: la recaudación tributaria propia, las regalías y los fondos de la coparticipación (Habibi et al. 2003: 82). Aquellos que no controla son las transferencias discrecionales (incluyendo los ATN) y las transferencias condicionales. Ambas obedecen generalmente a cuestiones políticas y electorales.

Recaudación tributaria provincial

La recaudación provincial hoy se basa mayoritariamente en cuatro impuestos principales, el impuesto inmobiliario, el impuesto automotor, el impuesto a los sellos y el impuesto a los ingresos brutos (Cetrángolo 2004: 121). Los mismos representan (en los mejores casos) alrededor del 40 % de la recaudación provincial, el resto se financia con transferencias nacionales o endeudamiento. Debemos mencionar que la participación de las provincias en los recursos totales no ha aumentado en proporción con el aumento del gasto, lo que se ha traducido en un aumento creciente de la brecha entre gasto y recursos tributarios propios a nivel subnacional (Cetrángolo 2004: 121).

Tabla 2.3: Impuestos provinciales como % de la recaudación tributaria provincial

Año	Impuesto sobre los Ingresos Brutos	Impuesto sobre Inmuebles	Impuesto sobre Actos Jurídicos	Impuesto sobre Vehículos	Otros tributarios
1960	28,9	23,8	22,4	4,5	20,3
1970	33,5	19	24,7	7,6	15,2
1980	42,6	19,3	20,9	8,5	8,7
1990	47,6	27,6	11,4	10,4	3,1
2000	52,2	16,1	9,9	7,1	14,7
Promedio	42,2	19,8	18,7	7,8	11,5

Fuente: Elaboración propia datos Secretaria de Hacienda, Ministerio de economía

La estructura tributaria de las provincias no ha cambiado significativamente durante el período que analizamos. La principal fuente de recursos propios de las provincias argentinas fue (y es) el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que representó el 42% de la recaudación promedio del período. En orden de importancia le siguen los Impuestos sobre los Inmuebles y los Impuestos sobre los Actos Jurídicos (Sellos). Como podemos observar en la tabla 2.3, el peso relativo del Impuesto a los Ingresos Brutos se ha ido incrementando con el tiempo, ya que en 1960 dicho impuesto representaba el 29% de la recaudación del consolidado provincial, mientras que en el año 2000 representó el 52% del mismo (UNLP 2004: 152).

A pesar de que suele pensarse que la solución del financiamiento de los gobiernos provinciales está asociada con un aumento en las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales, esto no es necesariamente así. Si bien según la teoría del federalismo fiscal es necesario que haya cierta simetría entre los gastos y las potestades tributarias, en la práctica *pocos impuestos pueden ser descentralizados sin una pérdida importante en la equidad y la eficiencia* (Cetrángolo 2004). En la Argentina diversos motivos hacen difícil que la asignación de mayores potestades tributarias sean suficientes para que los gobiernos subnacionales puedan financiar la creciente provisión de bienes y servicios que brindan (Cetrángolo 2004: 121). Dentro de los motivos podemos nombrar tres. Primero las razones de *eficiencia y equidad* por las cuales las diversas teorías de finanzas públicas suelen recomendar que los gobiernos subnacionales no utilicen ciertos recursos tributarios (Cetrángolo 2004: 121). Entre ellas se recomienda no descentralizar el impuesto sobre bases tributarias móviles, impuestos con importantes variaciones cíclicas y el impuesto al consumo (Cetrángolo 2002: 121). Esto se debe a que puede producir el efecto “perverso” que describimos anteriormente en el Estado de la Cuestión. El segundo motivo es que los

impuestos que no tienen este tipo de problemas, como el impuesto al patrimonio, *no llega a tener un monto significativo* de recaudación para financiar los gastos provinciales (Cetrángolo 2002: 121). El último motivo es que deben considerarse las *disparidades productivas* entre provincias, las dinámicas de las economías reales y los problemas específicos de desarrollo económico de cada región. Esta consideración es muy importante ya que las disparidades interjurisdiccionales impactan tanto en los posibles esquemas de igualación como en la posibilidad de realizar ciertos ejercicios descentralizadores (Cetrángolo 2002: 122). Por un lado hay cuatro jurisdicciones que concentran casi el 80% del total del PBI, que son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Por otro lado, hay 9 provincias con estructuras menos desarrolladas que no alcanzan a representar en conjunto el 7% del PBI nacional. En la tabla 2.4 se muestran los porcentajes del PBI que aporta cada jurisdicción.

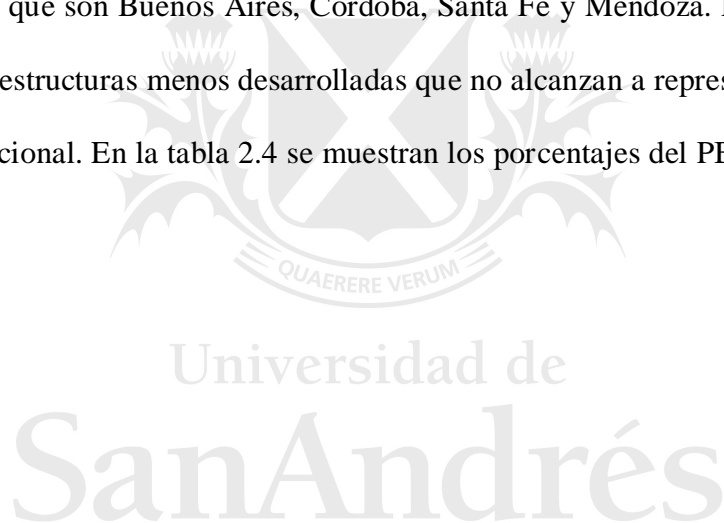


Tabla 2.4: Porcentaje del PBI y PBG que representa cada región.

Provincia	% PBI 2002	% PBI 2000 ²⁸
Buenos Aires	32.7	41
Catamarca	1.1	1
Córdoba	8.1	9
Corrientes	1.2	2
Entre Ríos	2.1	4
Jujuy	0.8	1
La Rioja	0.5	1
Mendoza	3.9	3
Salta	1.6	2
San Juan	0.8	1
San Luis	1.0	2
Santa Fe	8.1	12
Santiago del Estero	0.9	1
Tucumán	1.8	4
Chaco	1.2	1
Chubut	2.1	3
Formosa	0.5	1
La Pampa	1.0	1
Misiones	1.2	2
Neuquén	2.9	4
Río Negro	1.4	2
Santa Cruz	1.8	1
Tierra del Fuego	0.7	1

Fuente: Elaboración propia en base a UNLP y Cetrángolo & Jiménez 2004, las cifras no llegan a 100 por redondeo.

Siguiendo a ciertos autores, que sugieren utilizar el porcentaje del PBI que aporta la región como indicador para estimar el tamaño de la base tributaria entendemos porque el panorama es bastante complejo para descentralizar la recaudación.

En materia tributaria, varios autores (Tommasi, Acuña, Cetrángolo, etc.) señalan que algunos de estos problemas en una federación pueden ser mitigados con la “coordinación tributaria” entre niveles de gobierno. Esto implica diseñar un sistema de transferencias de recursos nacionales con ciertos objetivos, con los que la provincia pueda contar con certeza y que generen incentivos adecuados para complementar la deficiencia de

²⁸ A precios de 1986

los sistemas tributarios provinciales y para financien las competencias que se les han asignado (Cetrángolo 2002: 121)²⁹.

El Desbalance Fiscal Interjurisdiccional (VFI)³⁰

El ratio de recursos de origen nacional sobre el total de recursos provinciales constituye lo que en la literatura se conoce como “Desbalance Fiscal Vertical” o VFI (Tommasi 2002: 10; Schwartz y Liustaka: 396-399 ; Faletti : 85). Dentro de estos recursos nacionales se encuentran tanto los fondos de la coparticipación, las regalías (controlados provincialmente), como las transferencias discrecionales y las transferencias condicionales (no controlados provincialmente). En la generalidad de la literatura se los trata conjuntamente. En esta sección por una cuestión de operatividad los describiremos de esta forma, pero para medir el impacto que los recursos nacionales tienen en el desarrollo económico intentaremos distinguirlos, para lograr un análisis más pormenorizado.

El impacto negativo de los VFI en el desempeño fiscal subnacional se produce por dos motivos (Rodden 2002: 672). Por un lado, la dependencia en las transferencias que los VFI grandes provocan, altera las perspectivas de sustentabilidad de los gastos/déficit subnacionales. Por otro lado, generan expectativas “racionales” de “rescates”-bailouts- por parte del gobierno nacional por co-financiación que implican las transferencias (Rodden 2002: 672). En síntesis, el VFI “suaviza” el constreñimiento presupuestario y acarrea los problemas que ya hemos visto.

En la Argentina, el VFI es grande y asimétrico entre las provincias. Del total de 24 Provincias, 15 financian menos del 30% de su presupuesto con su recaudación (Tommasi

²⁹ En el capítulo 3, estudiaremos mediante un modelo econométrico el impacto que tiene este tipo de transferencias en el desarrollo económico

³⁰ Por sus siglas en Inglés Vertical Fiscal Imbalance

2002: 11; Saiegh de próxima publicación: 11). Observemos en el gráfico 2.5 los diversos VFI de las Provincias, para el promedio de los años que analizaremos posteriormente.

Tabla 2.5: Desbalance fiscal interjurisdiccional o VFI

Provincia	VFI promedio 1959 a 2001	Provincia	VFI promedio 1959 a 2001
Buenos Aires	42,7	Misiones	72,33
Catamarca	79,81	Neuquén	49,68
Chaco	71,59	Río Negro	55,51
Chubut	53,10	Salta	63,15
Córdoba	51,94	San Juan	68,98
Corrientes	74,10	San Luis	72,71
Entre Ríos	58,94	Santa Cruz	49,22
Formosa	72,65	Santa Fe	50,17
Jujuy	67,38	Santiago del Estero	78,88
La Pampa	61,65	Tierra del Fuego	50,02
La Rioja Salta	81,12	Tucumán	64,05
Mendoza	47,04		

Fuente: Elaboración propia basándose en UNLP

Los VFI cambiaron significativamente en los últimos decenios. Hasta 1980, eran bastante poco significativos. Antes de la descentralización de las escuelas y los hospitales durante la década de 1970, el Estado nacional gastaba y recaudaba una proporción similar del total. Desde entonces se produjo una mayor concentración de recursos tributarios en la Nación y una fuerte descentralización de erogaciones. Se generó una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de los tributos al concentrarse en la nación tres cuartas partes de la recaudación y la mitad de las erogaciones consolidadas (Cetrángolo 2004: 121).

Tabla 2.6: Desbalance fiscal interjurisdiccional en el tiempo

	Recursos			Gastos		
	Nación	Provincia	Municipios	Nación	Provincia	Municipios
1961	69.3	24.7	6.0	72.1	21.0	6.8
1970	67.5	28.0	4.5	66.6	27.5	5.8
1984	69.1	27.5	4.3	64.5	30.9	4.5
1993	75.7	19.0	5.3	52.0	37.2	10.8
2002	74.4	19.7	5.9	51.4	38.6	10.0

Fuente: Cetrángolo 2004 , página 122

Debemos mencionar que a partir de la crisis del 2001, el gobierno nacional cerro una serie de acuerdos tendientes a crear una nueva dinámica en materia de transferencias fiscales, déficit y renegociación de deuda, los acuerdos firmados se denominan PFO (programas de financiamiento ordenado). La firma del acuerdo ayudó en la mejoría de las finanzas provinciales (Cetrángolo 2004: 128).

Préstamos

Otra forma de recursos a los que puede apelar la provincia para hacer frente a sus gastos son los préstamos. Al igual que los recursos nacionales, también “ablandan” el constreñimiento presupuestario. Los “Préstamos” se pueden dar de dos formas: internos y externos. Dentro de los internos, pueden ser préstamos colateralizados con los fondos de la coparticipación, o también préstamos blandos de bancos provinciales o del Banco Central. Por otro lado, están los préstamos del extranjero. A ellos pueden acceder todos los niveles de gobierno por la Constitución (Tommasi et al. 2000:8). El problema que suscita el acceso al banco provincial por parte de las provincias, tiene estrecha relación con la estructura jurídica que poseen los mismos. Los bancos provinciales en su mayoría dependen del poder ejecutivo provincial (Tommasi 2002: 13). De esta forma los bancos provinciales terminan actuando como “bancos centrales” de las provincias, proveyendo fondos para cubrir gastos corrientes. En consecuencia, los bancos provinciales pasan a tener un portafolio de

inversiones de bajo rendimiento que termina afectando su capacidad y eficiencia. Debemos mencionar que esta posibilidad se acotó mucho después del segundo “Pacto Fiscal” de 1993 (Tommasi 2002: 14).

Respecto de los préstamos internos o externos colateralizados con fondos de la coparticipación, el problema se genera cuando las provincias con menor capacidad de pago (en general las más pobres) se endeudan fuertemente. Estas provincias comprometen cantidades importantes de fondos de la coparticipación para colateralizar la deuda (Tommasi 2002: 13). Como las transferencias nacionales son vitales para el mantenimiento de la estructura provincial en su conjunto, comprometer éstos fondos (la mayoría de ellos de la coparticipación) hace que la crisis fiscal provincial sea casi un hecho. Las deudas colateralizadas afectan seriamente la “autonomía financiera” de la provincia (Cetrángolo et al. 2002: 49). Además, refuerzan la imposibilidad de recortar gastos por parte de la autoridad nacional (fondos comprometidos con el pago de deuda) aumentando más el carácter pro-cíclico del sistema fiscal argentino. Si bien varias constituciones introducen límites a la posibilidad de endeudarse por parte del gobierno provincial, nunca resulta suficientemente difíciles de sobrepasar (Tommasi 2002: 13). Este problema fue común durante la convertibilidad ante la imposibilidad de recurrir al impuesto inflacionario para financiarse por parte del gobierno nacional.

Tabla 2.7: Provincias con mayor porcentaje de fondos de la coparticipación comprometidos al pago de deuda

Provincia	% de fondos
Mendoza	60,5
Formosa	68,2
Salta	73,5
Tucumán	85,3
Jujuy	91,8
Río Negro	97,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cetrángolo 2004

Los rescates

Los “rescates” son situaciones en que el gobierno federal, asumiendo obligaciones del gobierno subnacional, se *desvía de una regla ex-ante tomando una acción ex-post que no estaba contractualmente preestablecida* (Tommasi 2000: 3). Este incentivo ex-post es anticipado por la provincia y genera un comportamiento oportunista de su parte. El mismo, se vería reflejado en un comportamiento fiscal poco sustentable, que aumenta la exposición de la jurisdicción a una crisis en el evento de un shock económico externo (Tommasi 2000: 3). La posibilidad de “rescates” ablanda los constreñimientos presupuestarios. En la historia, los “rescates” en la Argentina se dieron muchas veces y de múltiples formas. De hecho, según Saiegh, un evento de este tipo se produjo a mediados de 1880 cuando los gobiernos provinciales descubrieron que podían escapar a los constreñimientos presupuestarios tomando deuda pública (Saiegh de próxima publicación: 18). Las Provincias aprovechando la buena reputación de la Argentina, se convirtieron en deudoras de oro en los mercados internacionales. Con la crisis de 1890, y la falta de acceso al crédito externo, el gobierno nacional asumió muchas de las deudas provinciales, a cambio de ceder algunos controles en materia de recaudación e impuestos

(Saiegh de próxima publicación: 19). En un trabajo más sistemático, Tommasi et al. (2000) desarrollan algunos casos ilustrativos de “rescates”, de la década del 90³¹.

Constreñimientos presupuestarios

La dependencia de las transferencias intergubernamentales, los desbalances fiscales interjurisdiccionales, los “rescates” y prestamos, configuran el constreñimiento presupuestario. A partir de un análisis del caso argentino a la luz de la literatura, las distintas instituciones configuran lo que se denomina un “constreñimiento presupuestario blando”. Esto quiere decir que los gobiernos provinciales tienen incentivos fuertes a gastar más allá de sus medios y de manera poco eficiente. El panorama es distinto para las distintas provincias. El constreñimiento varía según la provincia. Por un lado, aquellas provincias más favorecidas por las transferencias (en especial por coparticipación secundaria) y con mayor VFI, están más inclinadas a una mayor frugalidad de gastos (Tommasi 2000: 7). Gozan de un menor constreñimiento presupuestario. Por otro lado, las provincias más tienen un constreñimiento presupuestario menos “blando”. Al ser contribuyentes netos “internalizan” más el costo del impuesto federal de sus gastos, por lo que sus incentivos al gasto indiscriminado e “ineficiente” es menor.

Conclusiones

En este capítulo de la tesis hemos descrito con profundidad qué tipo de instituciones caracterizan la “estructura fiscal” de la Argentina. Bajo las condiciones institucionales de la Argentina, el efecto de la descentralización no debería llevar a resultados obvios. El entramado institucional argentino cuenta tanto con las características poco beneficiosas

³¹Estos son: El caso de los prestamos del tesoro a las Provincias (BOTESO 1992-1994), La Nacionalización del sistema de Pensiones Provincial entre 1994-1996, Crisis fiscales Provinciales y las Contribuciones del Tesoro Nacional, La crisis de la Provincia de Córdoba en 1995 (Tommasi 2000)

para encarar un proceso de descentralización como con características benéficas. Primero los constreñimientos presupuestarios son “blandos” lo que, según nuestro Estado de la Cuestión, es perjudicial para llevar adelante finanzas provinciales ordenadas y eficientes. Segundo, los recursos nacionales son una parte importante de los recursos provinciales. Según la literatura revisada este tipo de recursos tiende a incentivar la frugalidad del gasto en las finanzas subnacionales. Tercero, Argentina es un federación muy desigual si comparamos los recursos provinciales propios de cada unidad subnacional, lo que imposibilita los procesos de descentralización tributaria. Por último, los escasos recursos tributarios provinciales son por lo general indirectos y muy distorsivos.

En el próximo capítulo intentaremos analizar que impacto tuvo la descentralización fiscal en el desarrollo económico en el periodo 1961-2001, controlando por variables políticas y económicas que reflejen el entramado institucional fiscal argentino que acabamos de describir.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 3: Los modelos econométricos

En esta sección intentaremos encontrar un modelo que estime el impacto que tuvo la descentralización fiscal en el desarrollo económico. Para ello hemos trabajado con dos tipos de modelos. Comenzamos con un modelo que tradicionalmente se usa en las investigaciones que miden el impacto de la descentralización fiscal en la inflación y el balance presupuestario³². El segundo modelo está basado en un trabajo más específico de desarrollo humano³³, que utiliza otro tipo de indicadores para la variable dependiente. En ambos modelos agregamos variables de control que pueden ser relevantes para analizar el comportamiento de la variable dependiente.

Los datos

Los datos fueron recopilados de diversas fuentes y abarcan el período 1961-2001. Los datos fiscales, al igual que las variables de control económico, fueron elaborados sobre la base de datos elaborada por la UNLP para el libro “disparidades regionales y federalismo fiscal” (2003). Las variables de control político fueron elaboradas con datos facilitados por Marcelo Leiras (gobernadores para el período 1960-1973). El resto de los datos fueron se tomaron de la página “rulers.org” (gobernadores en democracia período 1983-2001). La muestra abarca a las 23 provincias durante un período de 41 años y consta de 943 observaciones, lo que permite evaluar las características dinámicas de la descentralización fiscal entre las provincias. El trabajar con “datos de panel” permite corregir algunos “sesgos de selección” de estudios anteriores, que constaban de pocos datos separados en el tiempo. Por otro lado, estos datos permiten mejorar las predicciones de nuestro trabajo, y quizás de

³² Rodden & Wibbels 2002, Rodden 2002, Rodden 2004 entre otros.

³³ Sobre diferencias de indicadores de desarrollo económico vs. Desarrollo humano ver el Estado de la Cuestión de este trabajo.

otros trabajos que utilizaron datos similares pero analizando un período de tiempo más breve³⁴.

Nivel de medición de las variables

Modelo tradicional

Para medir el desarrollo económico provincial, utilizamos como indicador el Producto Bruto Geográfico per cápita o PBG per capita, medido en pesos constantes del 1986. Para descentralización fiscal en materia de recaudación, utilizamos los tributos propios recaudados en cada período por cada provincia, sobre el total de los recursos provinciales. Para medir la descentralización fiscal en materia de gasto utilizamos el gasto realizado por cada provincia en cada período, sobre el total de erogaciones en ese período³⁵. Finalmente para medir el desbalance fiscal interjurisdiccional o VFI, utilizamos el total de recursos de origen nacional de la provincia en el período sobre el total de recursos provinciales en el período. Este indicador es la contra cara de la autonomía de la recaudación, porque los recursos provinciales o son transferencias nacionales como en éste caso (o son recursos propios como en el caso anterior).

Estos indicadores son de uso frecuente en la literatura que estudia temas de federalismo fiscal. Alguno de los trabajos son Rodden (2002, 2004), Wibbels (2000), Rodden & Wibbels (2002), Treisman (2000) y Ter-Minnessian (1997).

³⁴ Nos referimos al trabajo de Nadir Habibi, Cindy Huang, Diego Miranda, Victoria Murillo, entre otros (2003). Agradecemos especialmente a Martín Ardanaz por la sugerencia de este texto para contrastar resultados.

³⁵ Estas son las formas de medición estándar de la literatura, para más precisión sobre como medir (y no medir) dichas variables, leer Rodden (2004).

Modelo de Desarrollo

A partir del artículo de Nadir Habibi et al. (2003), tomamos los cuatro indicadores de descentralización que ellos utilizan, todos del lado de la recaudación³⁶. El primer indicador para medir descentralización es la ratio de recursos controlados provincialmente (coparticipación, regalías e impuestos de recaudación y gasto provincial) sobre el total de recursos provinciales. El segundo indicador es el total de impuestos recaudados por la provincia, sobre el total de recursos controlados provincialmente. A más altas estas dos *ratios* más descentralización fiscal y según los autores mayor desarrollo humano (Habibi 2003: 83). El tercer indicador es la ratio de regalías de la provincia sobre el total de recursos controlados provincialmente. Finalmente, el cuarto indicador es la ratio de recursos no controlados provincialmente (trasferencias discrecionales y condicionales) sobre el total de recursos controlados por esa provincia.

Variables de control político y económico

Las variables de control político que adicionamos a los modelos fueron tres. La primera variable de control político es una *dummy* para el año electoral. Incluimos dicha variable esperando que el “ciclo político” haga más laxas las finanzas provinciales en ese año (Rodden & Wibbles 2002: 515). Es decir, esperamos que haya un aumento del gasto público con fines electorales. Las otras dos variables de control político también son *dummies*, estas definen la pertenencia partidaria del gobernador (PJ, UCR, Partido Provincial). Según alguna literatura (Tommasi 2002; Tommasi Jones & Sanguinetti 1998) todos los partidos en el ámbito provincial tienen políticas fiscales descuidadas en materia

³⁶ Según los autores no es posible medir la descentralización en materia de gastos por falta de datos creíbles (N. Habibi et al. 2003, Pág. 82). Por este motivo y porque el texto de los autores es el único similar a este trabajo, es por lo que consideramos hacer dos modelos.

de gasto. Dentro de ellas, las gobernaciones del PJ serían las más eficaces en el uso de recursos fiscales con fines clientelares (Calvo & Murillo: 2005: 207-226).

Las variables de control económico que adicionamos fueron cuatro y se construyeron desagregando el tipo de gasto provincial. La primera variable que seleccionamos es el gasto de capital de la provincia sobre el total de las erogaciones de la provincia. Este gasto ha sido muy descuidado por las administraciones provinciales (Porto 2003), a pesar de ser muy importante para el crecimiento económico. El mismo engloba el gasto en infraestructura, en adquisición de bienes de producción, renovación de equipos y ampliaciones de activos que mejoran la productividad de bienes y servicios estatales provinciales. La segunda variable que seleccionamos es el gasto en personal sobre el total de las erogaciones. En las provincias más pobres, el gasto en personal ha funcionado como un “seguro de desempleo” (FIEL 2003: 14) muchas veces con fines político electorales. La tercera variable es el gasto en el pago de deuda e intereses sobre el total de las erogaciones. Este gasto refleja finanzas públicas descuidadas en tiempos anteriores. Este gasto impide usar los fondos provinciales en otro tipo de gasto que serviría para mejorar el indicador de desarrollo (gasto social o inversión de capital). La cuarta variable es el balance presupuestario, medido en mil millones de pesos. Esta variable toma valores negativos, por eso no usamos logaritmos. Esperamos que las finanzas provinciales descuidadas en materia de gasto estén negativamente relacionadas con el desarrollo.

Presentamos en la **tabla 3.1**, las estadísticas básicas de las variables que utilizamos

Tabla 3.1: Estadísticas básicas

Variable	Obs.	Media	Desv. Std.	mínimo	máximo
PBG per capita	943	3.432,49	.2343	2.959,82	4.305,75
Ratio: total de impuestos recaudados por la provincia sobre total de recursos controlados por la provincia	943	.5949	.1655	.0806	.9674
Ratio: recursos controlados provincialmente sobre el total de recursos provinciales	943	.2511	.1464	.0119	1
Ratio: regalías sobre el total de recursos controlados provincialmente	943	.0730	.1590	0	.8265
Ratio: recursos no controlados provincialmente sobre el total de recursos provinciales	943	.3507	.2218	0	1
Balance Presupuestario (miles de millones de pesos)	943	-1.275.132	1.800.344	-1.336.605	2.696.897
Ratio: gastos en capital sobre el total de erogaciones provinciales	943	.2616	.1354	0	.6896
Ratio: gastos en deuda sobre el total de erogaciones provinciales	943	.0173	.0269	0	.2391
Ratio: gastos en personal sobre el total de erogaciones provinciales	943	.4620	.0937	.1724	.7011
Desbalance Fiscal Interjurisdiccional (VFI)	943	.6238	.1601	.1256	1
Descentralización de la Recaudación	943	.1543	.1132	.0045	.8567
Descentralización del Gasto	943	.0118	.0173	.0001	.1146

Especificaciones econométricas

Dada la diversidad que existe entre las provincias, un método común para controlar la heterogeneidad no observada constante en el tiempo, es usar datos panel y estimar un modelo de efectos fijos. Formalmente, el modelo de efectos fijos se puede especificar de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \Gamma P_{it} + \beta E_{it} + \lambda X_{it} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es el PBG per cápita para la provincia i en el período t , y X_{it} es el vector de descentralización para la provincia i en el período t .

El vector de control político es P_{it} . Dicho vector contiene tres variables *Dummies*. La primera de ellas toma el valor 1 si el gobernador es Peronista y 0 si es de otro partido, la otra variable *dummy* toma el valor 1 si el gobernador de la provincia es Radical y 0 si no lo

es. Finalmente la última variable *dummy* toma el valor 1 si la provincia *i* celebra elecciones en el período *t*.

El vector E_{it} es el vector de control económico. Las variables que lo componen son: el ratio de gastos en personal sobre el total de erogaciones provinciales, el ratio gastos en deuda sobre el total de erogaciones provinciales, el ratio de gastos en capital sobre el total de erogaciones provinciales y el balance presupuestario.

En el modelo tradicional el vector X_{it} contiene las variables: tributos propios recaudados por la provincia sobre el total de los recursos provinciales, gasto realizado por cada provincia sobre el total de erogaciones en ese período y el desbalance fiscal interjurisdiccional (VFI).

El modelo de desarrollo humano el vector X_{it} contiene las siguientes variables: la ratio de recursos controlados provincialmente sobre el total de recursos provinciales, el total de impuestos recaudados por la provincia sobre el total de recursos controlados provincialmente, la ratio de regalías de la provincia sobre el total de recursos controlados provincialmente, la ratio de recursos no controlados provincialmente (recursos discrecionales y condicionales) de recursos provinciales.

El efecto que no varía en el tiempo esta capturado por α_i . El efecto temporal común a todas las provincias en un determinado período es μ_t . El error provincial que varía en el tiempo distribuido independientemente entre las provincias, e independientemente de todos los α_i y μ_t esta capturado por ε_{it} .

En el siguiente apartado vamos a testear tres modelos distintos. El primero contiene solamente las variables de descentralización fiscal. En el segundo modelo a las variables de descentralización fiscal le agregamos las variables de control político. En el último modelo

adicionamos las variables de control económico. Para simplificar el análisis, el primer y el segundo modelo decidimos medirlo con logaritmos y de esta forma hacer “elasticidades” (modelos log-log). El tercer modelo (por cuestiones de comparabilidad con otros trabajos) es un modelo log-lin.

Resultados

Tabla 3.2: Resultados econométricos del modelo tradicional del lado del gasto

Modelo tradicional: Desbalance Fiscal Interjurisdiccional y Descentralización del Gasto

Variable	Variable dependiente: PBG per capita, en logs		
	(1)	(2)	(3)
1- Log (Desbalance Fiscal Interjurisdiccional)	-0.2768274 (0.0456986)***	-0.2763106 (0.0450118)***	-0.2821071 (0.0550448)***
2- Log (descentralización del gasto)	0.1700558 (0.0367169)***	0.1687358 (0.0364103)***	0.1861094 (0.0368026)***
3- Gobernador del PJ = 1		0.0110931 (0.0123298)	0.0051828 (0.0119563)
4- Gobernador de la UCR = 1		0.0075672 (0.0133983)	-0.0019032 (0.0123735)
5- Elecciones Provinciales = 1		-0.0086713 (0.027562)	-0.0023043 (0.0282721)
6- Balance Presupuestario			-0.0000141 (0.0000127)
7- Log (Ratio deuda e intereses como gasto total)			-0.0052764 (0.0037923)
8- Log (Ratio gasto en personal como gasto total)			0.0957573 (0.0507867)*
9- Log (Ratio gasto en capital como gasto total)			0.0568844 (0.0334971)*
Dummies de Tiempo	Sí	Sí	Sí
Dummies de Provincias	Sí	Sí	Sí
Número de Provincias	23	23	23
Observaciones	943	938	867
R-cuadrado	0.8868	0.8873	0.8974

Notas: Errores robustos de Huber-White mostrados entre paréntesis.
*significativo al 10%, **significativo al 5%, ***significativo al 1%

Tabla 3.3: Resultados econométricos del modelo tradicional del lado de la recaudación

Modelo tradicional: Descentralización de la Recaudación y Descentralización del Gasto

Variable	Variable dependiente: PBG per capita, en logs		
	(1)	(2)	(3)
1- Log (descentralización de la recaudación)	0.1261308 (0.0236054)***	0.1265345 (.0235008)***	0.1257368 (0.0244344)***
2- Log (descentralización del gasto)	0.1918562 (0.0433297)***	0.1894669 (.0424374)***	0.2356384 (0.0389476)***
3- Gobernador del PJ = 1		0.0096 (0.0139519)	0.0016047 (0.0132858)
4- Gobernador de la UCR = 1		0.0123636 (0.0150273)	0.0003839 (0.0137812)
5- Elecciones Provinciales = 1			-0.0104876 (0.0313793)
6- Balance Presupuestario			0.0000373 (0000157)**
7- Log (Ratio deuda e intereses como gasto total)			-0.0004155 (0.0041568)
8- Log (Ratio gasto en personal como gasto total)			0.0758793 (0.0516073)
9- Log (Ratio gasto en capital como gasto total)			0.0709335 (0.03349)**
Dummies de Tiempo	Sí	Sí	Sí
Dummies de Provincias	Sí	Sí	Sí
Número de Provincias	23	23	23
Observaciones	943	938	867
R-cuadrado	0.8841	0.8848	0.8955

Notas: Errores robustos de Huber-White mostrados entre paréntesis.
*significativo al 10%, **significativo al 5%, ***significativo al 1%

Tabla 3.4: Resultados econométricos del modelo de desarrollo humano

Modelo de desarrollo humano

Variable	Variable dependiente: PBG per capita, en logs		
	(1)	(2)	(3)
1- Ratio: recursos controlados provincialmente sobre total de recursos provinciales	0.2804086 (0.0623557)***	0.2856182 (0.0628039)***	0.2855669 (0.0705545)***
2- Ratio: recursos no controlados provincialmente sobre total de recursos provinciales	- 0.1040461 (.0467854)**	-0.1061121 (0.0469158)**	- 0.1128786 (0.0467634)**
3- Ratio: impuestos provinciales sobre total de recursos controlados provincialmente	- 0.1159268 (0.0439958)***	-0.1151145 (0.0442545)***	-0.1522922 (0.0460671)***
4- Ratio: regalías sobre total de recursos controlados provincialmente	0.3401932 (0.0487735)***	0.3396339 (0.0489003)***	0.3778289 (0.0530136)***
5- Gobernador del PJ = 1		0.0070613 (0.0119866)	0.0027187 (0.0114204)
6- Gobernador de la UCR = 1		-0.0003587 (0.0133316)	-0.0107297 (0.0122139)
7- Elecciones Provinciales = 1		-0.0065883 (.026743)	-0.000226 (0.0276058)
8- Balance Presupuestario			-0.0000253 (0.000013)*
9- Log (Ratio deuda e intereses como gasto total)			-0.0034198 (.0037642)
10- Log (Ratio gasto en personal como gasto total)			0.0856213 (0.0498326)*
11- Log (Ratio Gasto en Capital como gasto total)			0.0636021 (0.0330576)*
Dummies de Tiempo	Sí	Sí	Sí
Dummies de Provincias	Sí	Sí	Sí
Número de Provincias	23	23	23
Observations	943	938	938
R-cuadrado	0.8848	0.8854	0.8880

Notas: Errores robustos de Huber-White mostrados entre paréntesis.

*significativo al 10%, **significativo al 5%, ***significativo al 1%

Interpretación de los resultados econométricos

Modelo tradicional

Las variables de descentralización fiscal (tanto en materia de gasto como de recaudación) son siempre significativas, y el modelo explica siempre más del 88% de la variación en el PBG per cápita.

Comencemos describiendo la tabla 3.2, en la que se observan los efectos de la descentralización del gasto y del VFI en el PBG per capita. Las variables fiscales son siempre significativas y con el signo esperado. El aumento de un 1% en el desbalance fiscal interjurisdiccional (VFI) disminuye en un 0,28% el PBG per cápita provincial. De acuerdo con la literatura, el desbalance fiscal interjurisdiccional genera conductas oportunistas y finanzas públicas descuidadas en materia de gasto por la “ilusión” fiscal. El flujo de recursos nacionales provee incentivos a gastar de una forma poco eficiente, ya que estos recursos no se obtienen por el esfuerzo tributario propio. Estos crean la “ilusión” de una masa de recursos con los que la unidad subnacional no cuenta, que hacen que se los administre con escasa visión de largo plazo. Creemos que la idea de la “falta de esfuerzo” en materia de recaudación puede ser uno de los motivos que genere el uso “deficiente” de los recursos públicos y que por ello impacte negativamente en el desarrollo. Sin embargo, a la luz de la evidencia del caso argentino consideramos que pueden ser otros motivos los que puede impactar negativamente en el desarrollo, no ligados a la “falta de esfuerzo” tributario. Creemos que dadas sus características, algunos recursos nacionales (los discrecionales y condicionales, es decir, aquellos que la provincia no controla) influyen el signo de la variable. Desarrollaremos esta idea más adelante, pero la argumentación se basa en la idea de distinguir el tipo de fondos según el grado de “institucionalidad” con que este reglamentado (reglamentado vs. discrecionales)

El aumento de un 1% de los gastos provinciales sobre el total de erogaciones está positivamente relacionado con el desarrollo, aumenta el PBG per cápita entre un 0,16% y un 0,18%. Creemos que es pertinente la idea de que los tomadores de decisiones provinciales tiene más información (y es correcta) sobre como gastar los recursos y en donde, para que estos impacten positivamente en el desarrollo económico local. Sin embargo, con este tipo de análisis, no se puede refutar la idea de que una agencia nacional descentralizada con burócratas nacionales en la provincia, no hubiesen tenido los mismos resultados.

Las variables de control político no resultan significativas. Parecería confirmarse que el color político del gobernador no cambia la manera en que se administran las unidades subnacionales, y que el desarrollo económico de las mismas esta más ligado a la forma en que se realiza la política estatal provincial, más que a “gestiones” partidarias. Parece ser que el incentivo a tal o cual forma de política fiscal provincial, esta menos ligado al partido (lo que la literatura confirma), y más ligado a otro tipo de incentivos (quizás territoriales o sectoriales).

De las variables de control económico en materia de gasto, sólo la ratio de gastos en personal y en capital sobre el total de erogaciones es significativa estadísticamente, las otras no pero tienen el signo esperado. Los presupuestos balanceados en el largo plazo impactan positivamente en el desarrollo, y el aumento del gasto en deuda e intereses impacta negativamente en el desarrollo. El aumento de un 1% en la ratio de gastos de capital sobre el total de erogaciones provinciales, aumenta un 0,05% el PBG per capita. Se puede pensar que la mejora edilicia, en infraestructura, en instalaciones estatales para la producción de bienes y servicios, atrae inversiones ya sea por eficiencia gubernamental, mayor transparencia, efectividad en gestiones estatales, etc. Podemos pensar desde cuestiones

mínimas como el cumplimiento de la ley (mecanismos de *enforcement*), la manutención de rutas y calles, hasta cuestiones más sofisticadas como la educación y los servicios de salud³⁷.

Otra variable que impacta positivamente en el desarrollo económico provincial es la ratio de gasto en personal. En esta variable se esperaba el signo contrario, ya que como hemos dicho previamente, altas tasas de empleo público se deben muchas veces, a falta de oportunidades en el sector privado (i.e. falta de desarrollo económico). Se podrían brindar dos justificaciones para este coeficiente. La primera por el nivel de medición de la variable independiente, desarrollo económico, en PBG per cápita provincial. Podría estar ocurriendo que el aumento del gasto en empleo provincial de alguna forma estuviese siendo captado como un aumento de la producción provincial. Sin embargo, consideramos que es poco plausible. Si bien el gasto en personal sobre el gasto total provincial es mayor en las economías menos desarrolladas, no creemos que pueda sesgar el coeficiente, ya que las economías provinciales con mayor PBG son las de mayor empleo privado y las más pobladas. Otra justificación, se debe a lo que se denomina como “causalidad inversa”. Las economías provinciales más dinámicas y desarrolladas presentan un sector privado más grande, pero a su vez el sector público también es mayor (en cantidad de personal) que en las provincias menos desarrolladas. Con economías dinámicas, productivas y más población, se necesitan más escuelas, más hospitales, etc. Por ende, el mayor gasto en personal es consecuencia del desarrollo en estas provincias y no causal del mismo.

Describamos ahora la tabla 3.3. El aumento de un 1% de los recursos tributarios provinciales sobre el total de recursos provinciales aumenta un 0,12% el PBG per capita.

³⁷ Para entender en mayor profundidad este tema, es necesario continuar investigando.

Esto parece ir en contra de las predicciones de Weingast (1994). La descentralización fiscal de la recaudación en el entorno institucional argentino era señalada por el autor como un fracaso asegurado en materia de desarrollo, presupuestos y política fiscal sana. Para confirmar la robustez del resultado más adelante testamos el modelo de desarrollo humano, que desagrega más la recaudación provincial.

Al igual que con el desbalance fiscal interjurisdiccional, las variables de control político no son significativas y tienen signos similares. En contraposición, al entrar los recursos tributarios provinciales y salir los recursos nacionales, el balance presupuestario se torna positivo y significativo (aunque pequeño). El aumento de mil millones en el superávit (o la reducción del déficit en mil millones) aumenta el desarrollo económico en un 0,003%. Esta variable es significativa estadísticamente aunque a un nivel menor (p valor .05). Sin embargo, un aumento del 0,003% parecería económicamente insignificante. Creemos que al ser tan importante el gasto provincial para el desarrollo, la disminución del déficit o el aumento del superávit, si bien es importante, resulta menos relevante que el gasto mismo. El gasto en capital es significativo nuevamente, un poco más que antes, con el signo esperado. Un aumento de un 1% en la ratio del gasto en capital sobre el gasto total, aumenta en un 0,07% el PBG per capita. Finalmente, aunque conserva su signo esperado, pierde significatividad el gasto en personal (p valor de 0.14).

Modelo de desarrollo

La tabla 3.4 muestra los resultados del modelo de desarrollo humano. Las variables de recaudación son siempre significativas, y el modelo explica siempre más del 88% de la variación en el PBG per cápita. Lo primero que nos llama la atención es que la variable ratio de impuestos provinciales sobre total de recursos controlados provincialmente es

altamente significativa y tiene el signo contrario al esperado según el modelo tradicional. Pueden estar ocurriendo dos cosas. Basándonos en cómo los autores construyeron la variable (mezclando recursos de origen nacional con recursos de origen provincial en el denominador), y en los resultados del modelo anterior (en el cual los recursos de origen nacional están negativamente relacionados a la variable independiente) podemos decir que el efecto “origen”³⁸ de los recursos puede prevalecer por sobre los efectos de los recursos tributarios propiamente provinciales. Esto podría estar siendo reflejado en el coeficiente. Sin embargo, en el modelo tradicional en otras variables, también están mezclados los recursos de origen nacional y provincial. Por lo que esta explicación parase incorrecta.

La segunda explicación que encontramos es que puede ser que la variable en esta forma de medición sea más certera en evaluar el impacto que tienen los recursos tributarios de origen provincial (como parte de los recursos controlados provincialmente y no sobre el total de recursos provinciales) en el desarrollo económico. Basándonos en la literatura, sabemos que los impuestos provinciales en la Argentina son altamente distorsivos (Tommasi 2002: 33, Saiegh de próxima publicación: 13), lo que causa problemas en la productividad de la inversión y podría verse reflejado en el desarrollo económico. En esta ratio se están evaluando los efectos de los recursos tributarios sobre los recursos controlados por la provincia, por lo que se elimina la interferencia que pueden llegar a causar en el desarrollo económico los recursos no controlados provincialmente (que son de origen nacional).

³⁸ El origen nacional de los recursos tiene un efecto negativo en el modelo anterior (y en mucha literatura presupuestaria)

De una forma o de otra, el aumento de una unidad de la ratio impuestos provinciales sobre total de recursos controlados provincialmente hace caer entre un 11% y un 15% el PBG per cápita.

El resto de las variables (también significativas) tienen el signo esperado, similar a los resultados a los que arriba Nahibi et al. (2003). Un aumento de una unidad en la ratio del total de recursos controlados provincialmente sobre el total de recursos controlados aumenta el PBG per cápita alrededor de un 28%. Parecería confirmar la hipótesis de que los agentes provinciales tienen más y mejor información sobre sus territorios, lo que les permitiría administrar los recursos de modo más eficiente. De esta forma aumentar los recursos bajo control provincial parecería favorecer el desarrollo económico local.

Continuando el análisis podemos observar que el aumento 1 unidad de la ratio de las regalías sobre los recursos controlados provincialmente aumenta el PBG per cápita en un 37%. Este hallazgo parecería sugerir que no todo recurso de origen nacional es necesariamente perjudicial para el desarrollo. Por ende, parecería que no es el “origen” de los recursos lo que es perjudicial (o benéfico) para el desarrollo sino el grado de “institucionalización” en la reglamentación de dicho recurso, que permite diversos grados de control provincial sobre dicho recurso, lo que tendría una importante influencia en el desarrollo económico provincial. En otras palabras los mecanismos institucionales que reglamentan los recursos permiten un mayor o un menor control de provincial de los recursos fiscales. Lo que estos resultados parecen sugerir es que el mayor control provincial de los recursos, que es posible por de un alto grado de institucionalización en la reglamentación de dichos recursos, parecería favorecer el desarrollo económico provincial. Otra variable que parecería confirmar esta idea es la ratio de transferencias condicionales y discrecionales sobre el total de recursos provinciales (recursos no controlados por la

provincia). El aumento de una unidad en la ratio de recursos “no controlados” como parte del total de recursos provinciales disminuye el PBG per cápita en un 11%. Este hallazgo daría más fuerza a nuestro argumento de que no es el recurso de origen nacional en sí mismo lo que perjudica el desarrollo económico provincial, sino la falta de control provincial de dicho recurso producto de la “debilidad institucional” que reglamenta al mismo. Desarrollemos un poco más este argumento.

Siguiendo a Levitsky y Murillo (2006) entendemos que las instituciones poseen grados diversos de fortaleza institucional según su estabilidad y su capacidad de hacerse cumplir (*enforcement*). Para que una institución sea “fuerte” debe contar con una alta capacidad de *enforcement* y con alta estabilidad. En contraposición, las instituciones “débiles” tienen una baja capacidad de cumplimiento (*enforcement*) y baja estabilidad. Los autores también nos indican que cuando las instituciones tienen alta estabilidad pero baja capacidad de *enforcement*, seguramente estemos en presencia de lo que se denominan “instituciones informales”, mientras que cuando hay alta capacidad de cumplimiento (*enforcement*) y baja estabilidad es un caso de instituciones formales inestables.

Gráfico 3.5: Dimensiones de la fortaleza institucional

		Enforcement	
		Alto	Baio
Estabilidad	Alta	Instituciones formales fuertes -Federalismo -Recursos	Posible presencia de instituciones informales -Nueva Ley de Coparticipación
	Baja	Instituciones formales inestables	Instituciones débiles -Transferencias condicionales y

Fuente: Levitsky & Murillo 2006 y elaboración propia del autor

En el caso de los recursos discrecionales y condicionales, que no son controlados por las provincias, estamos en presencia de dos recursos reglamentados con instituciones “débiles”. Al no ser controlados por quienes deben hacer uso de ellos (las provincias), los recursos discrecionales y condicionales generan altos niveles de *incertidumbre* principalmente por la falta de estabilidad intertemporal en la recepción de los mismos. La recepción de estos recursos es bastante incierta, ya que a diferencia de otros mecanismos fiscales (como la coparticipación), al no existir un criterio explícito de asignación para dichos recursos los recursos “no controlados” no se reciben de manera estable. Por otro lado, estos “recursos no controlados” son absolutamente *discrecionales*, ya que su recepción obedece a factores político-partidarios o político-electorales de orden federal, que no están ligados a ningún tipo de regla o mecanismo institucional en el que las provincias tengan injerencia directa. De esta forma si una provincia no recibe estos recursos no tiene ninguna posibilidad de “reclamarlos” a través de algún mecanismo institucional que le permita algún tipo de “enforcement”.

La *discrecionalidad* y la *incertidumbre* ligadas a la falta de estabilidad en la recepción de los mismos y a la incapacidad de enforcement, inhiben todas las posibilidades de hacer un uso eficiente de dichos recursos. Los gobernadores provinciales al no saber si en el futuro cercano pueden contar con dichos recursos no tienen ningún incentivo “racional” a utilizarlos de modo eficiente y eficaz para promover el desarrollo económico provincial. Por un lado, la inestabilidad impide cualquier tipo de planificación para usar dichos recursos de un modo benéfico para el desarrollo económico, ya sea invirtiendo, financiando obra pública o personal estable, etc. La incertidumbre que genera no saber si a mediano plazo (incertidumbre) se contará con esos recursos, acorta el horizonte intertemporal de los tomadores de decisión, lo que impide sostener políticas eficientes de

desarrollo económico (las cuales necesitan de planificación a largo plazo). Por otro lado, la falta de mecanismos para hacer el enforcement de ese tipo de recursos vuelve más probable la posibilidad de dichos fondos tengan un destino poco promisorio (mecanismos clientelares, patronazgo, corrupción, etc). La discrecionalidad y la falta de transparencia en la asignación de dichos recursos por parte de la nación, enturbia los mecanismos a través de los cuáles los gobiernos provinciales pueden obtenerlos y reclamarlos, como consecuencia, las lógicas de recepción no tienden a obedecer ningún otro tipo de propósitos que no sean criterios políticos, partidarios o meramente electorales.

A pesar de estas lógicas, las variables de control políticas no son significativas, al igual que en el modelo tradicional. El partido del gobernador no influye en PBG per capita. Este resultado es acorde con resultados similares de la literatura en que el partido del gobernador no cambia significativamente las finanzas provinciales (por ejemplo Tommasi, Jones & Sanguinetti 1998)

Las variables de control económicas presentan los signos esperados con una sola excepción. El balance presupuestario presenta el signo inverso que en el modelo tradicional. Un aumento del superávit (o caída del déficit) en mil millones de pesos, hace caer el PBG per cápita un 0,0025%. Nuevamente, si bien este resultado es estadísticamente significativo, una caída del 0,0025% parece ser económicamente insignificante. El cambio en el signo de la variable ocurre cuando se introducen los recursos nacionales (el signo en la tabla 2.1 es negativo, si bien la variable no es estadísticamente significativa). Parece que tendría cierto sentido nuestra idea de que existe una relación entre el signo de la variable y la distinción entre tipo de recursos nacionales.

La ratio del gasto en inversión de capital sobre las erogaciones totales y la ratio del gasto en personal sobre las erogaciones totales, tienen el mismo signo y significatividad que

en la tabla 2.1. Por un lado, el aumento de un 1% en el gasto en personal sobre el total de erogaciones provinciales aumenta un 0,08% el PBG per capita. Por otro lado, el aumento de un 1% de la ratio del gasto en inversión de capital sobre las erogaciones totales aumenta un 0,06% el PBG per cápita. La similitud de estos resultados en dichas variables los torna más robustos.

A partir de un análisis de los tres modelos, podemos decir que realizamos varios hallazgos, que serán detallados a continuación.

Conclusiones

A partir del análisis econométrico previo podemos decir que hemos hecho seis hallazgos. El primer hallazgo relevante es que la “descentralización del gasto” parecería favorecer el desarrollo económico en todos los modelos. El segundo hallazgo que el “gasto en capital” también parecería favorecer el desarrollo económico en todos los modelos. El tercer hallazgo para señalar es que, en sintonía con la literatura, las variables políticas tampoco tienen ningún efecto estadísticamente significativo en el desarrollo económico. El cuarto hallazgo es que el “gasto en personal” parecería favorecer el desarrollo económico, por lo menos en el “modelo tradicional 1” y en el “modelo desarrollo”. Parecería que hemos descubierto que las transferencias de los recursos nacionales discrecionales y condicionales (los recursos que la provincia no controla) no promoverían el desarrollo económico provincial. Finalmente, el último hallazgo la “descentralización de la recaudación” que parecería favorecer el desarrollo económico provincial en el “modelo tradicional” lo dificultaría según los resultados del “modelo de desarrollo humano”. Creemos que estos resultados pueden ser consistentes entre sí, como puede que no.

Resultados consistentes

Los resultados pueden ser consistentes por dos motivos. La primera explicación apunta al efecto negativo que parecen tener los recursos no controlados por las provincias y que sesgarían los resultados del modelo tradicional. Recordemos que la administración provincial posee recursos sobre los que tiene un mayor control y otros que no³⁹. El indicador de “descentralización de la recaudación” en el modelo tradicional no tiene en cuenta la distinción entre recursos controlados (y no controlados) y quizás esto puede estar sesgando sus resultados. Los resultados pueden estar sesgados porque en el total de recursos provinciales del modelo tradicional, se están contando los recursos controlados como los no controlados. Hemos visto que los recursos controlados como parte de los recursos provinciales impactan positivamente en el desarrollo. También hemos mostrado que los recursos no controlados como porcentaje de los recursos provinciales, impactan negativamente en el desarrollo. Ambos coeficientes son muy significativos estadísticamente siempre. Parece bastante plausible que como el modelo tradicional mezcla recursos que afectan en forma inversa a una variable, se generen problemas con el signo del coeficiente. La posibilidad de que los recursos de origen nacional no controlados impacten de manera negativa en otras variables, es plausible y nuestros resultados parecen avalarla y el modelo tradicional no los distingue. La necesidad de distinguirlos para evitar problemas de interpretación, es un aporte que hemos hecho desde este trabajo para este tipo de estudios. A su vez, el modelo de desarrollo humano, al desagregar los distintos recursos provinciales parece sugerir que la descentralización de recursos tributarios impacta negativamente en el desarrollo económico cuando controlamos el efecto que puede causar en la variable

³⁹ Dentro de los que tiene controlados se encuentran los recursos de la coparticipación, las regalías y los tributos provinciales. Dentro de los que no tiene control están las transferencias discrecionales y condicionales (Nahibi et al. 2003: 83).

dependiente los recursos nacionales no controlados provincialmente sobre el total de recursos provinciales. A la luz de los resultados econométricos de este modelo, esta idea parece bastante plausible.

La segunda explicación por la cuál los resultados serían consistentes sería pensar que el modelo tradicional estima los efectos sobre el desarrollo de manera más apropiada que el modelo desarrollo. Entonces, la descentralización de la recaudación impacta positivamente en el desarrollo.

A pesar de estas dos posibilidades, nos inclinamos por el resultado que tiene nuestro modelo con los indicadores del modelo de desarrollo humano por dos motivos. Por un lado, considerar que el modelo tradicional estima mejor el impacto de la descentralización fiscal en materia de la recaudación, implicaría contradecir a gran parte de la literatura. Si bien esto es posible, es poco probable. Una enorme masa de literatura considera que la descentralización tributaria en el contexto argentino tendría los efectos que nuestro modelo con los indicadores de desarrollo humano predice. Incluso Weingast (1994) y Ackermann & Rodden (1998), que se contradicen en todo, acuerdan en este punto. También, porque una gran cantidad de literatura sostiene que los tributos provinciales son muy distorsivos y no parece incoherente pensar que el carácter distorsivo de los impuestos provinciales sea lo que perjudique el desarrollo económico provincial. Por otro lado, considerar que el modelo tradicional estima mejor el impacto de la descentralización fiscal en materia de la recaudación que el modelo de desarrollo humano, implicaría rechazar la idea de que los recursos nacionales no controlados por las provincias tienen un impacto negativo en el desarrollo. Si bien esto también es posible, estaría contradiciendo los resultados de los modelos presentados. Además, estaría contradiciendo a cierta literatura que considera que los recursos discrecionales generan inconvenientes en las relaciones fiscales.

Por los dos motivos anteriormente mencionados, nos inclinamos por el resultado que tiene nuestro modelo con los indicadores del modelo de desarrollo humano. Entonces, si los resultados son consistentes, la descentralización de la recaudación fiscal impactó negativamente en el desarrollo.

Resultados inconsistentes

La posibilidad de que los resultados sean inconsistentes, también debe ser tenida en cuenta, en cuyo caso no podemos determinar con certeza el impacto que tuvo la descentralización de la recaudación en el desarrollo económico. En este caso sería fundamental continuar investigando en éste área.



Universidad de
SanAndrés

Problemas del modelo

Los mayores problemas del modelo son: a) el nivel de medición de las variables y b) los datos. Respecto al nivel de medición de las variables, nos gustaría comentar el hecho de que si estuviésemos usando una variable instrumental de desarrollo económico, las conclusiones a las que arribaríamos serían menos discutibles. El modelo que presentamos puede tener problemas de “causalidad inversa” que tornan más discutibles sus resultados. Este problema puede intentar mejorarse con variables instrumentales, sin embargo esta tarea no es nada sencilla. Además de la complicación que implica encontrar la variable instrumental indicada hay una complicación adicional en el caso provincial argentino, que es la de obtener datos fidedignos y más aún para una serie temporal larga. Con respecto a los datos, en un estudio de este tipo consideramos que el PBG per cápita es una medida muy “restringida” en materia de desarrollo económico. Además, debemos tener en cuenta que el PBG per capita es una medida bastante discutida en las investigaciones debido a su calidad de medición en la Argentina. Finalmente, a pesar de que la calidad y cantidad de datos en este estudio es similar e incluso mayor que en estudios semejantes, consideramos que obtener más y mejores datos resulta clave para poder tener más y mejores predicciones y análisis.

Capítulo 4: Conclusiones

El presente trabajo difiere de los trabajos “tradicionales” de descentralización porque se concentra en estudiar la relación de la descentralización fiscal con una variable de más largo plazo como es el desarrollo económico. En ese sentido, estaría más emparentado con los trabajos del estilo de Nadir Habibi (2003) que con los clásicos de Rodden (2004; 2000) o Wibbels (2000). A pesar de ello, por el tipo de análisis de las demás variables institucionales no se aleja demasiado. A su vez, el presente trabajo puede enmarcarse dentro de la literatura del federalismo fiscal argentino que pone en tela de juicio las virtudes de la descentralización fiscal tal como fue llevada adelante porque considera fundamental prestar más atención a las variables contextuales tanto políticas como económicas. Dentro de esta literatura pueden enmarcarse los trabajos de Cetrángolo & Jiménez (1994; 2004), Cetrángolo (2003), Tommasi (2002), Tommasi & Acuña (1998), entre otros.

A lo largo de esta tesis hemos intentado estudiar la relación entre la descentralización fiscal y el desarrollo económico de las provincias, partiendo de las siguientes hipótesis:

Ha: La descentralización del gasto fiscal aumenta el desarrollo económico provincial

Hb: La descentralización de la recaudación fiscal perjudica el desarrollo económico provincial

Respecto a las mismas hemos podido confirmar que:

- La descentralización del gasto fiscal impactó positivamente en el desarrollo económico provincial. El aumento de un 1% en el gasto fiscal descentralizado aumenta el PBG per capita entre un 0,16% y un 0,18% (aproximadamente). Estos resultados son estadísticamente significativos y robustos en los 3 modelos.

- La descentralización de la recaudación fiscal presenta resultados más complejos⁴⁰. Según el modelo “tradicional”, la descentralización de la recaudación fiscal impacta positivamente en el desarrollo económico. Un aumento de un 1% en la recaudación fiscal descentralizada aumenta un 0,12% el PBG per capita. A diferencia de este modelo, el modelo de desarrollo humano nos dice que el aumento de una unidad de la ratio recaudación tributaria provincial sobre los recursos provincialmente controlados disminuye entre un 11% y un 15% el PBG per capita. En el capítulo anterior explicamos los motivos por los cuales, si consideramos que nuestros resultados son consistentes, el segundo modelo puede tener los resultados más adecuados y porque nos apegamos a ellos. Si nuestros resultados no son consistentes, indican que no podemos afirmar la hipótesis alternativa, sin antes hacer más pruebas para comprobar cómo impactó la descentralización fiscal en el caso argentino.

A partir del análisis econométrico⁴¹ de nuestro trabajo se podría cuestionar algunas de las hipótesis tradicionales del federalismo fiscal.

La primera de ellas es la del “origen” nacional de los recursos. Hemos hallado que no todos los recursos nacionales son perjudiciales para el desarrollo. Dentro de los recursos nacionales serían aquellos que las provincias no controlan los que no favorecerían al desarrollo económico provincial. Por otro lado, los recursos nacionales que las provincias controlan, debido a que su reglamentación tiene mayor “fortaleza institucional”, parecieran favorecer el desarrollo económico. Podemos decir que este es un campo nuevo para comenzar a analizar (y reevaluar) las hipótesis de otros trabajos que no hacen esta

⁴⁰ Desarrollados con detenimiento en el capítulo 3.

⁴¹ Con las limitaciones que hemos señalado acerca del mismo.

distinción entre los distintos tipos recursos nacionales con que cuentan las provincias. Esta observación es un gran avance del presente trabajo.

La segunda hipótesis que este trabajo indica revisar, es aquella que señala los supuestos beneficios de la descentralización tributaria. Si bien la teoría del federalismo fiscal indica que es necesario cierto equilibrio entre los gastos y la recaudación de las provincias, a partir de los argumentos de Cetrángolo (2002) hemos señalado que esto no es siempre posible, más aun en el caso argentino. A partir de nuestro análisis econométrico hemos encontrado que la descentralización de la recaudación tributaria podrían no favorecer el desarrollo económico provincial. La respuesta que consideramos más plausible es que los resultados pueden deberse al carácter altamente distorsivo de los tributos provinciales. Por ende, esto indica tomar precauciones a la hora de estudiar la descentralización de la recaudación tributaria, poniendo especial atención al tipo de recursos tributarios que van a descentralizarse a las unidades subnacionales. Sin lugar a dudas esta área de trabajo necesita seguir siendo explorada y este es otro avance del presente trabajo.

Las hipótesis tradicionales del federalismo fiscal que respalda este trabajo son dos y las mismas están ligadas a los beneficios de la descentralización del gasto fiscal. La primera es aquella que establece que el gasto fiscal descentralizado impacta positivamente en el desarrollo económico provincial. La segunda, es aquella que establece que los recursos controlados provincialmente favorecen el desarrollo económico subnacional.

A pesar de todo, entendemos que es necesario continuar investigando en esta área para lograr conclusiones más contundentes. Para esto deberían conseguirse más y mejores datos que permitan construir variables instrumentales para evitar los problemas de “causalidad inversa” ya señalados. Ante la escasez de trabajos en el área de desarrollo

económico subnacional, resulta importante que existan más estudios para contrastar comparar, y si son correctos, robustecer los resultados aquí encontrados.

Para finalizar deseamos decir que este trabajo fue íntegramente pensado y realizado con la sospecha de que el federalismo fiscal argentino fue y es una barrera para el desarrollo económico. Producto del análisis realizado en este trabajo creemos que encontramos que el desorden fiscal, más que una causa, es un reflejo de las inequidades y diferencias en términos de desarrollo económico de las provincias argentinas. Lo que parecía ser un causante del subdesarrollo provincial, resulta ser en realidad un paliativo poco eficaz para resolver dicho problema.



Fernando Cafferata

Argentina, Buenos Aires, 31 de Mayo de 2007.

Bibliografía:

- Anand, Sudhir & Chistofer Harris. 1994. Choosing a Welfare Indicator. *AEA papers and proceedings*. Poverty and Well Being in Developing Countries. Vol. 84 (Nº2). 226-231.
- Acuña Carlos & Mariano Tommasi. 1999. Some reflections on the institutional reforms requires for Latin America. Buenos Aires: CEDI (cuadernos de estudios), Fundación gobierno y Sociedad.
- Aturpane, Harsha; Paul Glewwe & Paul Isenman. 1994. *AEA papers and proceedings*. Human Development. Vol. 84, (May). 244-249
- Beaumont, Enid & Harold Hovey. 1985. State, Local, and Federal Economic Development Policies: New Federal Patterns, Chaos, or What. *Public Administration Review*. Public Management Forum. 237-332.
- Beck, Nathiel & Jonathan Katz. 1995. What to do (and not to do) with time series cross sectional data. *American Political Science Review*, Vol. 89 (September). Páginas 634-646.
- Beramendi, Pablo. 2006. Federalism. En *Oxford handbook of Comparative Politics*, Boix & Stokes Eds. Oxford: Oxford University Press.
- Beramendi, Pablo. 2006. Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity. Maxwell School of Syracuse University. Mimeo.
- Bohrnstedt, George & David Knocke. 1994. *Statistics for social data analysis*. Illinois: Peacock Publishers.
- Calvo Ernesto & Victoria Murillo. 2005. A new Iron Law in Argentine politics? Partisanship, Clientelism, and Governability. En *Argentine Democracy: the politics of institutional weakness*, Levitsky Steven & Victoria Murillo Eds. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia; Vega, Daniel. 2002. *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*. Santiago de Chile: ECLAC (CEPAL).

- Cetrángolo, Oscar & Juan Pablo Jiménez. 2003. *Política fiscal en la Argentina durante el régimen de Convertibilidad*. Santiago de Chile: ILPES (CEPAL).
- Cetrángolo, Oscar & Juan Pablo Jiménez. 2004. La relación entre niveles de gobierno en la Argentina. *Revista de la CEPAL* número 84 (diciembre). Páginas 118-134.
- Cetrángolo, Oscar & Daniel Gatto. 2003. *Dinámica Productiva provincial a fines de los años 90*. Santiago de Chile: ILPES (CEPAL).
- Eaton, Kent. 2001a. Decentralization, Democratization and Liberalization: The history of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999. 2001. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33. Páginas 1-28.
- Eaton, Kent. 2001b. Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines. *Development and Change*, Vol. 33. Páginas 101-127.
- Epple, Dennis & Romer Thomas. 1991. Mobility and redistribution. *The Journal of Political Economy*, Vol. 99 (N°4). Páginas 828-858.
- Falletti, Tulia. 2005. A sequential theory of decentralization: Latin American Cases in comparative perspectives. *American Political Science Review*, Vol. 99 (N°3).
- Fanelli, José Maria & Vladimir Popov. 2005. Chapter 2: On the Philosophical, Political and Methodological Underpinnings of Reform. En *Understanding Market Reforms*, Fanelli & McMahon Eds. London: Palgrave Macmillan.
- FIEL. 1993. *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- FIEL. 2003. *El ambiente de negocios en las provincias*. Buenos Aires: FIEL.
- Gervasoni, Carlos. 2006. A Rentier Theory of Subnational Authoritarian Enclaves: The Politically Regressive Effects of Progressive Federal Revenue Redistribution. *American Political Science Association*. September.

- Habibi, Nadir; Cyndy Huan; Diego Miranda; Victoria Murillo; Gustav Ranis; Mainak Sarak & Frances Stewart. 2003. Decentralization and Human Development. *Journal of Human Development*. Vol. 4 (N°1)
- Higgins, Benjamin. 1965. *Economic development: problems, principles, and policies*. 1965. USA: Vail Ballau Press.
- Jones, Mark & Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi. 1997. Politics, Institutions, and public sector spending in the Argentine Provinces. Buenos Aires: Universidad de San Andrés (documento de trabajo). Mimeo.
- Jones, Mark & Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi. 1997. Politics, Institutions, and Fiscal performance an analysis of the Argentine Provinces. Buenos Aires: Universidad de San Andrés (documento de trabajo). Mimeo
- Jones, Mark & Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi. 1998. *Politics, Institutions, and Fiscal performance in a Federal System: An analysis of the Argentine Provinces*. Buenos Aires, Argentina: CEDI (cuadernos de estudios), Fundación Gobierno y Sociedad.
- Larraín, Felipe. 2001. Política Fiscal y el rol del Estado en América Latina. En *Hacia un nuevo Estado en América Latina*, CIPPEC & Grupo Columbus Eds. Argentina: Grupo Columbus.
- Musgraves, Richard. 1997. Devolution, Grants, and Fiscal Competition. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 (N°4). Páginas 65-72.
- Piffano, Horacio. 1998. Federalismo fiscal. *Ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal federal*. Buenos Aires: CEDI (cuadernos de estudios), Fundación Gobierno y Sociedad.
- Porto, Alberto. 2003. Etapas de la Coparticipación Fiscal de Impuestos. Universidad Nacional de la Plata. Mimeo
- Przewoski, Adam & Henry Teune. 1982. *The logic of comparative social Inquiry*. Florida: Robert Krieger publishing company, Inc.
- Prud'homme Rémy. 1994. *On the Dangers of Decentralization*. Washington: World Bank.

- Qian, Yingyi & Barry Wengast. 1997. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, (N°4). Páginas 83-92
- Ray, Debraj. 1998. *Development economics*. United Kingdom: Princeton University Press.
- Rodden Jonathan & Susan Rose Ackerman. 1997. Does Federalism Preserve Markets? *Virginia Law Review*. Vol. 83(not available). 1521-1572.
- Rodden, Jonathan & Erik, Wibbels. 2002. Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic Management in Multitiered systems. *World Politics*. Vol. 54, (July). 494-531.
- Rodden, Jonathan. 2003. Reviving the Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, Vol.57 (N°4). Páginas 695-729.
- Rodden, Jonathan. 2004. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, (July). 481-500
- Rodden, Jonathan. 2002. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*. Vol. 46, (N°3). 670-687.
- Rodden, Jonathan. 2005. *The Political Economy of Federalism*. MIT Press, (August, 15).
- Rodden, Jonathan. 2006. *Hamilton's Paradox: The promise and peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ros, Jaime. 2003. *Development theory & the economics of growth*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Rubinfeld, Daniel. 1997. On Federalism and Economic Development. *Virginia Law Review*. Vol. 83 (not available). 1581-1592.
- Sosa-Escudero, Walter. 2002. Applied econometrics, class material. University of Illinois at Urbana campaign. Mimeo.
- Saiegh, Sebastián. De próxima publicación. Chapter 4: Federalism, Argentine Style. Spiller & Tommasi Eds. Mimeo

- Sanguinetti, Pablo. 1994. Intergovernmental fiscal transfers and public sector expenditures a game theoretic approach. Universidad Torcuato Di Tella (documento de trabajo). Mimeo.
- Spiegel, Murray. 1991. *Estadística*. Madrid: MC Graw Hill.
- Spiller Pablo & Mariano Tommasi. 2001. The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina. Buenos Aires: CEDI (cuadernos de estudios), Fundación Gobierno y Sociedad
- Srinivasan, T.N. 1994. Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel? *AEA papers and proceedings*. Human Development. Vol. 84, (N°2). 238-243
- Streeten, Paul. 1994. Human Development: Means and Ends. *AEA papers and proceedings*. Human Development. Vol. 84, (N°2). 232-237
- Ter-Minassian, Teresa. 1997. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective, An overview. En *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Ter-Minassian Ed. Washington DC: FMI- Estados Unidos.
- Tommasi Mariano, Sanguinetti Pablo, et al. 2000. *Decentralization, Fiscal Discipline in Subnational Governments, and the Bailout Problem: The case of Argentina*. BID. Mimeo
- Tommasi, Mariano. 2002. *Federalism and the reforms of the 90's*. Buenos Aires: CEDI (cuadernos de estudios), Fundación Gobierno y Sociedad.
- Treisman, Daniel. 2000. Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? *American Political Science Review*. Vol. 94, (N°4). 873-857.
- Treisman, Daniel. 2005. The architecture of government: rethinking political decentralization. Mimeo.
- Treisman, Daniel. 2006. Fiscal Decentralization, governance, and economic performance: reconsideration. *Economics and Politics*, Vol. 18 (July). Páginas 219- 235.

- Weingast, Barry. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 11 (N°1). 1-31.
- Weingast, Barry. 2004. The performance and stability of Federalism: an institutional perspective. En *Handbook of New Institutional Economics*, Ménard and Shirley Eds. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Weingast, Barry. 2006. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for decentralized Democratic Governance and Economic Development. Discussion Draft. (July). 1-64. Mimeo.
- Wibbels, Erik. 2000. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science*. Vol. 44, (October). 687-702.



Universidad de
San Andrés