

El federalismo argentino en perspectiva comparada

Tulia G. Falletti,
Lucas González y
Martín Lardone (Eds.)



Falletti, Tulia G.

El federalismo argentino en perspectiva comparada / Tulia G. Falletti ; Lucas González ; Martín Lardone. - 1a ed. - Córdoba : EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba; Buenos Aires: Educa, 2012.
340 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-626-209-5

1. Política Argentina. 2. Federalismo. I. González, Lucas II. Lardone, Martín CDD 320.82

Fecha de catalogación: 15/11/2012

De la presente edición:
Copyright © 2012 by EDUCA y EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Diseño de tapa: Sofía García Castellanos

Está prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

ISBN 978-987-626-209-5

visión adecuada sobre la estructura de incentivos que opera sobre los políticos en funciones a la hora de construir y mantener poder.

Este artículo apunta a llenar ese significativo vacío en la literatura. Para ello, desarrolla una teoría de doble nivel sobre las transferencias intergubernamentales que explica la variación en el grado de discrecionalidad de los ejecutivos nacionales y provinciales sobre las transferencias provenientes del nivel federal. Nuestro argumento tiene tres aspectos fundamentales. Primero, sostenemos que el marco institucional determina el valor de uso político asociado a cada transferencia intergubernamental al establecer qué pueden y qué no pueden hacer los funcionarios con los recursos federales. Segundo, sostenemos que la utilidad política asociada a cada transferencia varía de un nivel de gobierno a otro. Según la naturaleza de las instituciones fiscales o financieras de cada nivel, una cierta transferencia puede resultar una poderosa herramienta política para conseguir apoyo en un nivel de gobierno, pero a la vez puede ser un instrumento débil en otro nivel. Tercero, proponemos una distinción teórica entre el monto y la discrecionalidad de las transferencias. Esta distinción subraya que el valor político asociado a cada transferencia no es necesariamente equivalente a su relevancia económica en un determinado sistema de transferencias. Las transferencias económicamente voluminosas pueden, por consiguiente, ser políticamente inútiles, mientras que transferencias modestas pueden contribuir de forma significativa para la obtención de apoyo político. Enfatizamos, así, la necesidad de desplazar el análisis del volumen de las transferencias a las condiciones institucionales específicas que regulan su funcionamiento.

Nuestro análisis se concentra en Argentina principalmente por dos razones. Primera, el país tiene una estructura federal de gobierno altamente descentralizada en la cual tanto el presidente como los gobernadores ejercen considerable influencia sobre las asignaciones de fondos. Segunda, tradicionalmente estos actores han negociado sobre los montos de los recursos federales a distribuir y sobre las reglas formales que determinan quién tiene poder para decidir cómo han de gastarse esos recursos. Desafortunadamente, los investigadores han tendido a concentrarse en el primer punto e ignorar el segundo. Ar-

CAPÍTULO 3

La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino

*Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola**

¿Qué herramientas fiscales y financieras tienen los presidentes y los gobernadores en una federación para construir coaliciones políticas? ¿Cómo afectan las instituciones la capacidad de estos líderes para manipular estratégicamente el dinero público con fines coalicionales? La literatura de economía política sobre el federalismo fiscal ha señalado que las transferencias intergubernamentales constituyen un instrumento poderoso para ganar, ejercer y retener el poder. Los estudios previos, sin embargo, típicamente han omitido el hecho de que las instituciones del federalismo fiscal otorgan a los ejecutivos nacionales y subnacionales diferentes grados de discrecionalidad sobre dichas transferencias. Si bien existe un intenso debate sobre el impacto del federalismo en las decisiones de política pública, las negociaciones legislativas, el desempeño y los resultados macroeconómicos, y la calidad de la democracia, hay poca investigación sistemática sobre la cuestión de la discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales. Esta laguna en la literatura es seria porque sin una comprensión completa de cómo las instituciones condicionan la capacidad de los presidentes y gobernadores para utilizar el dinero público, el estudio del federalismo resulta incompleto. Concretamente, adolece de una

* Los autores agradecen a Ernesto Calvo, Oscar Cetrángolo, Tullia Falletti, Lucas González, Martín Lardone, Marcelo Leiras, Lucas Liach, y Mariano Tommasi por sus comentarios, sugerencias e información.

gentina es, por consiguiente, un caso crucial para evaluar la importancia analítica y empírica de la variable que nos interesa – discrecionalidad – y las consecuencias de no tenerla en cuenta.

El resto del artículo se organiza del siguiente modo. La segunda sección revisa críticamente la literatura sobre transferencias intergubernamentales. La tercera sección propone un marco teórico para identificar y medir el nivel de discrecionalidad presidencial y gubernatorial sobre las transferencias provenientes del gobierno central. La cuarta sección aplica este marco teórico para estudiar la mayoría de las transferencias intergubernamentales existentes en el país desde el retorno a la democracia. La quinta sección ilustra los problemas de investigar empíricamente los efectos del federalismo fiscal sobre la construcción de coaliciones políticas cuando se ignora el tema de la discrecionalidad de las transferencias. Con tal objetivo, replicamos algunos estudios previos sobre el efecto de las transferencias federales en las elecciones a gobernador en Argentina entre 1983 y 2001. Demostremos que cuando se incorpora la variable discrecionalidad de las transferencias federales en el análisis, los resultados estadísticos difieren sustantivamente de los reportados en la investigación original. La última sección discute las implicancias de nuestro estudio y plantea una serie de interrogantes para una futura agenda de investigación.

La literatura previa sobre transferencias intergubernamentales en Argentina: los déficits de agrupamiento y de exhaustividad

Buena parte de las investigaciones sobre el federalismo fiscal argentino adolece de un marco teórico que de cuenta de la discrecionalidad de las transferencias de un nivel de gobierno a otro. Los estudios previos, efectivamente, han tendido a concentrarse en el monto de las transferencias federales distribuidas a cada nivel de gobierno o unidad territorial, pero han omitido evaluar la discrecionalidad política formalmente concedida para su uso. Por consiguiente, no sabemos todavía cómo las diferentes transferencias afectan la capacidad de los ejecutivos nacionales y subnacionales para manipular estratégicamente

el dinero transferido con fines de construcción coalicional. Por eso desarrollamos en las próximas secciones una teoría empíricamente testeable para explicar la variación en el margen de manobra política que los presidentes y gobernadores tienen sobre el uso de las transferencias intergubernamentales. Pero antes de exponerla resulta necesario discutir en detalle los problemas de la literatura existente que nuestra teoría se propone resolver.

Nuestro argumento es que la literatura académica sobre federalismo fiscal se encuentra típicamente expuesta a alguno de los siguientes déficits: el déficit de exhaustividad o el déficit de agrupamiento. El déficit de exhaustividad consiste en analizar algunos tipos específicos de transferencias y omitir el resto. Esta limitación genera un doble problema. Primero, ofrece una visión engañosa sobre cómo está compuesto y cómo funciona el sistema de transferencias. Segundo, conduce a diseñar el hecho de que los fondos excluidos del análisis pueden hacer una contribución más decisiva que los incluidos para construir apoyo político. El déficit de agrupamiento, por su parte, consiste en agregar transferencias esencialmente diferentes en un fondo común de recursos indiferenciados. Al incurrir en este problema, se trata como irrelevante el que las transferencias sean regímenes de coparticipación, fondos no automáticos, recursos fiscales o financieros; y aparece también como irrelevante quién –el gobierno central o los provinciales – ejerce discrecionalidad sobre las diferentes dimensiones correspondientes a cada transferencia. Puesto que estos recursos son frecuentemente remitidos a niveles inferiores de gobierno, se presupone equivocadamente que los políticos de los niveles superiores disfrutan de mayor discrecionalidad sobre los fondos que sus receptores. Sin embargo, como observaremos en detalle más abajo, las instituciones fiscales federales asignan a los presidentes y a los gobernadores distintos niveles de discrecionalidad sobre el uso de los las transferencias federales.

El déficit de agrupamiento es evidente en el innovador estudio de Gibson y Calvo (2001) sobre el papel de las coaliciones subnacionales de bajo mantenimiento (*low-maintenance*) en la adopción de reformas de mercado bajo la administración de Carlos Menem (1989-1999). Los autores argumentan que el gobierno central utilizó un portafolio de transferencias

de alta discrecionalidad para comprar el apoyo legislativo de las provincias de bajo mantenimiento (i.e. sobrerrepresentadas) en lugar de utilizar esos recursos para asegurarse el apoyo de los distritos urbanos subrepresentados y de alto mantenimiento (*high-maintenance*). El conjunto de transferencias intergubernamentales analizado en ese estudio incluye los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), el Fondo para Desequilibrios Fiscales Provinciales, y una serie de “subvenciones y créditos para obras de vivienda, agua potable, salud y educación” (Gibson y Calvo 2001: 43). Es inadecuado, sin embargo, agrupar todos estos fondos federales porque las instituciones que determinan su lógica asignativa (y por ende su valor político) distan de ser similares. Específicamente, como apriaremos en detalle más adelante, mientras que el presidente tiene una considerable autonomía para distribuir ATN, su latitud para asignar fondos para obras de infraestructura ha variado considerablemente en el tiempo, y su capacidad para asignar discrecionalmente recursos para las áreas de salud y educación es virtualmente nula.

Un problema similar afecta al estudio de Jones (2001) sobre la influencia ejercida por el Congreso argentino sobre el proceso presupuestario. Este autor sostiene que cuanto mayor es la contribución de una provincia al bloque legislativo del presidente, mayor es la proporción de recursos presupuestarios que dicha provincia recibe. Para testear empíricamente este argumento, Jones construye una variable que abarca tanto los créditos presupuestarios como “el monto total de transferencias asignadas por el gobierno federal” (Jones 2001: 176).⁵⁸ Los problemas de agrupamiento son obvios: el autor incluye todos los fondos federales en un pozo común independientemente de la naturaleza de las transferencias. Además, dado que la variable utilizada por Jones captura bastante más que los créditos presupuestarios, deja de ser útil para medir la dinámica subyacente de la política presupuestaria.⁵⁹

⁵⁸ Además, el autor no provee en el texto las fuentes de estos datos.

⁵⁹ Puesto que la contribución de una provincia a la formación del bloque legislativo del presidente explica la distribución geográfica de los fondos federales, la política que produce esta distribución sobrepasa la que tiene lugar en el área presupuestaria. En este punto, por lo tanto, los problemas de medición devienen en problemas conceptuales.

El déficit de agrupamiento también pone en cuestión la validez empírica de algunos trabajos que vinculan las transferencias intergubernamentales con los resultados electorales subnacionales. En un artículo frecuentemente citado, Remmer y Gélinau (2003; ver también Gélinau y Remmer 2005) usan datos de nivel individual y de nivel agregado para testear las hipótesis del voto económico y del referéndum presidencial en las elecciones a gobernador y a diputados provinciales celebradas en Argentina entre 1983 y 2001. Los autores sostienen que la proporción de votos de los candidatos del partido del Presidente fluctúa de acuerdo con el ascenso y la caída de la aprobación presidencial, el desempeño de la economía nacional antes que de la provincial, el color partidario vertical (presidentes-gobernadores), el fenómeno de castigo en las elecciones intermedias, y el monto de transferencias federales recibidas por las provincias – medido por la relación entre ingresos de origen provincial e ingresos de origen nacional. En palabras de los autores, la operacionalización de la variable transferencias está “diseñada para capturar los esfuerzos del partido del presidente para influenciar las elecciones provinciales” (Gélinau y Remmer 2005: 133). Se espera, entonces, que los candidatos que pertenecen al partido del presidente se desempeñarán mejor electoralmente en las provincias con menor proporción de ingresos propios sobre ingresos federales. Sin embargo, los autores no discuten si las transferencias federales en cuestión son manejadas discrecionalmente por el presidente o administradas con alguna fórmula distributiva preestablecida o por medio de acuerdos entre niveles de gobierno. El problema crítico para nuestras preocupaciones en este trabajo es que Remmer y Gélinau construyen su variable de transferencias intergubernamentales presuponiendo incorrectamente que el Presidente tiene un control exclusivo sobre la torta de recursos federales. Pero este presupuesto, como se demuestra en la sección tercera, es insostenible porque el Presidente solo tiene discrecionalidad absoluta sobre una pequeña proporción de las transferencias. En la sección quinta repliqueamos el análisis estadístico desarrollado por Remmer and Gélinau y mostramos que cuando el déficit de agrupamiento es corregido, no hay evidencia sistemática de que las transferencias intergubernamentales afecten el resultado electoral de los candidatos del partido del Presidente en las provincias argentinas.

El déficit de exhaustividad, por su parte, afecta el análisis de Wibbels (2005; ver también Remmer y Wibbels 2000) sobre los efectos de la armonía partidaria en las relaciones fiscales intergubernamentales. El autor sostiene que la década de 1990 trajo consigo un proceso de re-centralización de la autoridad fiscal pues el gobierno central consiguió restringir el poder de gasto de las provincias a través de transferencias cofinanciadas y, además, condicionó los rescates financieros del gobierno federal y la distribución de fondos frescos a la implementación de reformas administrativas promercado. La riqueza del argumento de Wibbels, sin embargo, se debilita cuando el autor cuantifica el proceso de re-centralización a través de las clásicas distinciones entre transferencias automáticas y no automáticas, condicionadas y no condicionadas, sin especificar qué transferencias están incluidas en cada una de esas categorías. Aun cuando el autor intenta vincular diferentes tipos de transferencia con diferentes estructuras de incentivos institucionales, carece de una conceptualización explícita y rigurosa del sistema de transferencias intergubernamentales argentino. Esta limitación obviamente impide evaluar la fortaleza real de sus resultados empíricos.

Finalmente, existe una tendencia en parte de la literatura a concentrarse exclusivamente en la transferencia financieramente más relevante: el régimen de distribución de la recaudación impositiva conocido como *Coparticipación Federal de Impuestos* (CFI).⁶⁰ Debe tenerse presente que la CFI es una transferencia automática distribuida a las provincias de manera periódica (diaria, semanal o mensual según la época) de acuerdo con coeficientes fijos. Fuertemente constreñida por ley y vigilada de cerca por las autoridades provinciales, la transferencia financieramente más importante es también, por consiguiente, una de las herramientas políticamente más estériles para la construcción de coaliciones políticas por parte del presidente. Así pues, pese a que los funcionarios nacionales y provinciales han entablado históricamente arduas disputas por la determinación de los coeficientes de

⁶⁰ Véase Saiegh y Tommasi (1999) para una excelente presentación del “laberíntico” régimen de coparticipación y sus múltiples fuentes de financiamiento.

distribución primaria y secundaria, los gobiernos nacionales de diferente signo político han sido incapaces de manejar esta transferencia de manera discrecional. Al estudiar exclusivamente la CFI e ignorar la variedad institucional y la importancia diferencial de otras transferencias federales, la investigación sobre el federalismo fiscal argentino se debilita de dos maneras significativas. Primero, el análisis se limita a aquellas pocas instancias en las cuales el régimen de coparticipación fue redefinido (Eaton 2001a, 2004; Díaz-Cayeros 2006; Porto y Sanguinetti 2004). Segundo, se concluye que la CFI es una perfecta ilustración de un régimen fiscal federal con reglas inestables y altos costos de transacción política (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti 2001).

La siguiente sección apunta a resolver estos importantes déficits. Para ello, propone una teoría de doble nivel sobre las transferencias intergubernamentales que explica la variación en la capacidad institucional del presidente y de los gobernadores para manipular los fondos federales con la finalidad de construir coaliciones políticas.

La lógica dual de las transferencias intergubernamentales

Los países federales difieren notablemente en las reglas fiscales con las que asignan poderes de recaudación impositiva y de gasto a cada nivel de gobierno. Para corregir las brechas existentes entre la centralización de la recaudación y la descentralización del gasto (balance fiscal vertical) y las emergentes de las diferentes capacidades impositivas de sus unidades constitutivas (balance fiscal horizontal), estos países crean transferencias que asignan recursos desde el gobierno central a las entidades subnacionales y/o municipales. Estos regímenes de transferencias intergubernamentales varían de un país a otro, pero frecuentemente comportan distintos usos políticos para los funcionarios nacionales (en adelante, los donantes) y los subnacionales (en adelante, los receptores) involucrados en su operación.⁶¹

⁶¹ Nótese que en sistemas federalizados con tres niveles de gobierno, las unidades estatales subnacionales típicamente actúan como donantes para los receptores del nivel municipal.

Sobre la base de argumentos institucionalistas de elección racional, postulamos la existencia de un *efecto de incentivo* del federalismo fiscal sobre los actores políticos.⁶² Las instituciones crean diferentes incentivos para que los líderes nacionales (presidentes) y regionales (gobernadores) manipulen las transferencias federales con fines políticos. El punto fundamental de esta proposición es doble. Por una parte, sostenemos que el marco institucional determina el valor de uso político asociado con cada transferencia intergubernamental al establecer qué pueden hacer y qué no pueden hacer los funcionarios con el dinero de la federación. Por otra parte, sostenemos que un mismo conjunto de transferencias provee incentivos diferentes para la manipulación estratégica a los donantes y a los receptores de fondos federales. Una transferencia específica puede ser una herramienta poderosa para obtener apoyo político en un nivel de gobierno y, al mismo tiempo, puede ser un instrumento débil en otro nivel de gobierno. Para analizar el vínculo entre la distribución de fondos federales y la construcción de coaliciones políticas proponemos, entonces, una taxonomía estilizada de transferencias intergubernamentales construida sobre la base de los poderes y restricciones que las instituciones fiscales asignan tanto a los donantes como a los receptores. Denominamos *discrecionalidad de las transferencias* a las reglas formales e informales que definen el poder de los presidentes y los gobernadores sobre el uso de estos recursos federales. Cuanto mayor es tal discrecionalidad, mayor es el poder para manejar arbitrariamente las transferencias federales con fines coalicionales.

Las negociaciones fiscales entre actores nacionales y subnacionales típicamente involucran disputas sobre el monto de los recursos asignados.

⁶² Los enfoques basados en incentivos han sido utilizados para estudiar las condiciones bajo las cuales las instituciones fiscales descentralizadas promueven políticas pro-mercado y de buena gobernanza (Careaga y Weingast 2003; Montinola, Qian y Weingast 1995; Weingast 1995), o estimulan perturbaciones económicas y corrupción (Rodden y Wibbels 2002; Triesman 2000; Wibbels 2000). Nuestro objeto de interés en este trabajo, sin embargo, no son los resultados de política pública o macroeconómica que se derivarían de diferentes marcos institucionales de federalismo fiscal, sino más bien su impacto sobre la construcción de coaliciones políticas.

nados a cada nivel de gobierno (y a cada subunidad territorial) y sobre el margen de maniobra política otorgado a dichos actores para el uso de esos recursos. Desafortunadamente, los analistas han tendido a es-tudiar el primer aspecto de las transferencias intergubernamentales y a desdeñar el segundo. Un buen motivo que explica la existencia de esta laguna en la academia es que el grado de discrecionalidad de las transferencias es difícil de identificar con información cuantitativa. La importancia de la distinción entre el monto de las transferencias y su discrecionalidad radica en el hecho de que el valor político de una transferencia federal no es necesariamente equivalente a su relevancia económica dentro de un determinado esquema de transferencias. En efecto, transferencias importantes desde el punto de vista económico pueden ser políticamente inútiles mientras otras económicamente más modestas pueden contribuir de manera decisiva para sumar apoyo político. Además, la utilidad política asociada a cada transferencia varía de un nivel de gobierno a otro. Según la naturaleza de las instituciones fiscales, una transferencia federal puede ser discrecional tanto para los actores nacionales como para los subnacionales, otra puede ser discrecional solo para actores ubicados en un nivel de gobierno, y otra para ninguno. Estos aspectos específicos de los regímenes de transferencias sugieren que para elucidar su impacto en la construcción de coaliciones políticas es necesario desplazarse del análisis del monto de las transferencias al estudio de las condiciones específicas impuestas por las instituciones fiscales que regulan su funcionamiento. En suma, sostenemos que los presidentes y los gobernadores tienen diferentes preferencias sobre la naturaleza y el manejo de las transferencias intergubernamentales. Denominamos a estas lógicas conflictivas la *lógica de la discrecionalidad* y la *lógica de la seguridad*.

Los presidentes tienden a privilegiar la discrecionalidad sobre la centralización de fuentes impositivas porque los fondos discrecionales tienen un potencial para la construcción de coaliciones políticas mayor que las transferencias basadas en fórmulas fijas de distribución. Debido a que las subunidades que componen una federación extraen recursos de un fondo común, los presidentes suelen preferir el manejo discrecional de esos recursos a su incremento a través de la centrali-

zación de la recaudación.⁶³ Si ninguna de estas dos opciones es viable, los presidentes buscan incrementar la dependencia fiscal de las provincias controlando el gasto y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y/o creando transferencias federales con asignación específica para incorporar así condicionalidades al uso del dinero.

Los gobernadores, por su parte, también valoran la discrecionalidad pero priorizan la seguridad en la recepción de las transferencias. Esta preferencia por la seguridad sobre la discrecionalidad se explica por tres razones. En primer lugar, los recursos federales contribuyen a estabilizar la posición política de los gobernadores al interior de sus propias organizaciones partidarias y en relación a otros políticos tales como los caciques locales y los intendentes de grandes ciudades. Segundo, buena parte del dinero federal es “inelástico” en el sentido de que simplemente no hay suficiente dinero para todos. Los funcionarios subnacionales que usualmente experimentan una fuerte demanda por efectivo intentan por consiguiente apropiarse de cualquier recurso disponible en el mercado de las transferencias. En palabras de un exsecretario de Hacienda de la provincia del Chaco: “La ayuda nacional que tiene destino específico es siempre inelástica. Si usted no lo hace en el momento oportuno, pierde el turno. Ahí si juegan factores políticos, porque yo puedo llamarlo antes y decirle ‘mire que va a salir tal cosa, prepárese’. Esto es diferente de llamarlo para decirle ‘salí tal cosa, arréglese para conseguirla’.”⁶⁴ Tercero, los gobernadores suelen tener algún nivel de discrecionalidad (aunque sea mínimo) sobre los fondos federales recibidos, mientras que el impacto político de la discreción en ausencia de fondos es nulo.⁶⁵ En resumen, los gobernadores intentan primero obtener transferencias presupuestarias que puedan ser utilizadas de manera

⁶³ Este orden de preferencias es contingente al estado de la macroeconomía. En contextos de crisis fiscal, los líderes políticos están preocupados simultáneamente por obtener más fondos para estabilizar sus cuentas –centralizar– y por manejar discrecionalmente esos fondos de tal manera de moderar el gasto por parte de las autoridades subnacionales.

⁶⁴ Entrevista con Carlos Soporsky, Resistencia, Diciembre 11, 2006.

⁶⁵ Adicionalmente, en la medida en que las transferencias “seguras” sean de libre disponibilidad, reducen la dependencia provincial respecto del gobierno nacional.

extrapresupuestaria (es decir, fondos incluidos en el presupuesto nacional pero no previstos ni obligados a ser incluidos en los presupuestos provinciales). Luego, prefieren recibir fondos con asignación específica. Finalmente, como última preferencia, los gobernadores buscan negociar pagos laterales informales con el gobierno central.

La taxonomía de transferencias intergubernamentales propuesta en esta sección está basada en el grado de discrecionalidad de los funcionarios nacionales y provinciales sobre el uso de los recursos fiscales y financieros federales. Captura aspectos cualitativos vitales del diseño institucional de las transferencias no tenidos en cuenta por variables cuantitativas tales como los coeficientes de distribución o la centralización del nivel de gasto. Asimismo, nuestra taxonomía explícitamente excluye otras dimensiones importantes de estos esquemas institucionales, cuya conexión con la construcción de coaliciones políticas es más difusa, tales como los incentivos para la equidad y la eficiencia del desempeño macroeconómico.

Definimos la discrecionalidad del donante sobre las transferencias federales como una variable continua con tres valores: alta, media y baja. Estos valores se operacionalizan identificando si el presidente ejerce control sobre cinco dimensiones presentes en la mayoría de los sistemas de transferencias intergubernamentales: el *monto*, el *timing*, la *distribución geográfica*, el *pago*, y la *asignación específica*. El monto se refiere a la cantidad o al volumen total de recursos asignados por medio de una determinada transferencia: puede ser un monto fijo, un porcentaje variable dentro de un rango predeterminado, un crédito presupuestario, o una suma enteramente discrecional. El *timing* indica el orden temporal en que una transferencia es adjudicada a sus receptores. La distribución geográfica refiere a la asignación de una proporción de una transferencia a niveles inferiores de gobierno. El pago concierne al acto de depositar el dinero de la transferencia en la cuenta bancaria de los receptores. La asignación específica indica las restricciones formales existentes a la libre disponibilidad de los fondos transferidos.

Sobre la base de estas cinco dimensiones, clasificamos a una transferencia intergubernamental como de alta discrecionalidad para el donante

cuando está regulada por un esquema institucional que permite a ese donante controlar el monto, el timing, la distribución geográfica, el pago y la asignación específica del dinero. Una transferencia con nivel medio de discrecionalidad es aquella regulada por instituciones que confieren al donante control completo sobre el monto, el timing y el pago de los recursos, pero no sobre su distribución geográfica o su asignación específica. Estas dimensiones están en general determinadas por legislación especial o cláusulas constitucionales emergentes de negociaciones bilaterales o multilaterales. Por último, una transferencia con bajo nivel de discrecionalidad está institucionalmente diseñada de tal modo que la legislación solo concede al donante control sobre el timing y el pago de los recursos, frecuentemente porque tanto la recolección como el manejo del dinero están bajo responsabilidad del gobierno federal.

Respecto de la operacionalización de la discrecionalidad del receptor, las dimensiones refieren a la autoridad de este para decidir sobre la ejecución de los fondos federales. En cierta medida, el margen de manobra política del receptor varía con el tipo de transferencia. Las transferencias de libre disponibilidad, sea por mandato legal o basadas en reglas discrecionales, proveen apoyo presupuestario a los gobernadores sin restricciones. Como tales, esas transferencias incrementan los recursos de los receptores al otorgarles considerable discreción sobre la ejecución de los fondos. En cambio, las transferencias con asignación específica, sean legales o discrecionales, son típicamente distribuidas para llevar a cabo programas o tareas previamente determinadas. La capacidad del receptor para manejar la ejecución de tales fondos es, por consiguiente, mucho menos amplia. Estas transferencias, sin embargo, son también importantes herramientas de política pública porque el receptor puede decidir cuándo y cómo utilizarlas dentro del área de política específica en que se inscriben, y porque su uso — en especial si no está atado al pago de salarios públicos — es difícil de monitorear.

La discrecionalidad del receptor en la ejecución de los fondos se operacionaliza identificando si ejerce control sobre cuatro dimensiones: *reassignación, timing, compras y monitoreo*. La reassignación se refiere a la capacidad del receptor de modificar el destino de los recursos. Esta dimensión a su vez tiene dos subdimensiones: reassignación dentro de un

área de política y entre áreas de política. En la primera subdimensión, el receptor es capaz de introducir variaciones en el gasto dentro de un área específica de política. Por ejemplo, puede dedicar recursos de transferencias federales en el área de educación para la construcción de escuelas o para la capacitación de maestros. En la segunda subdimensión, el receptor tiene poder para reasignar fondos de un área de política a otras. Especialmente importante es si los recursos federales pueden utilizarse indistintamente para financiar gastos corrientes o de capital. El timing, por otra parte, corresponde a la capacidad formal de los receptores para determinar libremente cuándo puede gastarse el dinero de las transferencias. Las compras se refieren a los actos específicos de contratación de personal y licitación de empresas para la implementación de proyectos financiados con estos recursos. El monitoreo designa la existencia de actores y procedimientos que supervisan, de manera más o menos independiente, las decisiones de gasto del donante.

Sobre la base de esta operacionalización, clasificamos como transferencias intergubernamentales con alto nivel de discrecionalidad para los donantes a aquellas cuyas reglas permiten a estos controlar las cuatro dimensiones de la ejecución de fondos. Inversamente, una transferencia es de baja discrecionalidad si los receptores carecen de ese margen de manobra política y están en cambio forzados a gastar el dinero de una manera específica, en un área de política predeterminada, sin poder de contratación y bajo la supervisión de actores externos (nacionales o provinciales). Las transferencias con atributos que se ubican entre estos polos tienen un nivel intermedio de discrecionalidad que varía según la legislación específica.

Aplicando la taxonomía: las transferencias intergubernamentales en Argentina

Esta sección aplica la taxonomía discutida anteriormente a la mayoría de las transferencias fiscales y financieras del nivel nacional al nivel provincial de gobierno existente en Argentina desde el retorno de la democracia. Solo clasificaciones las transferencias realizadas de manera regular y basadas en esquemas institucionales formales o infor-

males. Excluimos, pues, del análisis a los programas presupuestarios nacionales ejecutados en las provincias en áreas como educación, salud, alimentación, apoyo al ingreso y generación de empleo. Estos programas no constituyen transferencias intergubernamentales que asignan de manera permanente fondos a las subunidades territoriales, sino programas temporarios orientados a alcanzar objetivos políticos y de política pública de los sucesivos gobiernos nacionales.

El Cuadro 1 presenta la tabulación cruzada de todas las transferencias analizadas en función del grado de discrecionalidad del donante y del receptor. Debido a la gran variedad de formatos institucionales y administrativos que afectan el modo en que se procesan los fondos federales cuando ingresan a los tesoros provinciales, discutimos la clasificación de las transferencias de acuerdo con el nivel de discrecionalidad del donante.

Presidencial Gubernatorial	Alta	Media	Baja
Alta	ACTNS	Promoción industrial	Coparticipación federal (CFI) Fondos para desequilibrios fiscales
	FDR	Promoción no industrial Adelantos de coparticipación	FONAVI Fondo especial del tabaco FEDEI Regalías petroleras y gasíferas Fondo de infraestructura social básica Fondo del comarbo bonerense
Media	Redescentes Banco Central Fondo para reforma del sector público provincial	Presupuesto para obras públicas Coparticipación vial Autorizaciones de endeudamiento Programas de financiamiento ordenado	Fondos de transferencia educativa Fondos para subsidios y compensaciones tarifarias
	BOFESO	Esquemas de consolidación de deudas (BOCON) Rescates de sistemas previsionales	
Baja			

Transferencias con alto nivel de discrecionalidad presidencial

Aportes del Tesoro Nacional (ATN)

Los ATN son una de las dos transferencias intergubernamentales con status constitucional. Estas transferencias no automáticas tienen su origen en el artículo 67, inciso 8 de la Constitución de 1853 y han sobrevivido a todas las reformas constitucionales ocurridas desde entonces. En ese artículo, la Constitución confiere al Congreso la autoridad para “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Sobre esta base legal, el Ejecutivo nacional creó los ATN. Históricamente, el monto y la distribución de esta transferencia fue negociado en el Congreso o arbitrariamente decidido por los diferentes gobiernos civiles y militares. Hasta el establecimiento de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) en 1935, los ATN fueron la principal transferencia fiscal federal a las provincias (Porto 1990). Entre 1985 y 1988, en ausencia de un acuerdo fiscal federal que había expirado por ley en 1984, los ATN virtualmente reemplazaron a la CFI como el esquema de transferencias del federalismo fiscal argentino. De acuerdo con la actual legislación de Coparticipación (Ley 23.548), los ATN se componen del 1% de todos los impuestos coparticipables y su asignación se encuentra bajo la absoluta discreción del Ministerio del Interior. La adopción de un monto fijo para esta transferencia ciertamente transformó su distribución geográfica en un juego de suma cero, pero no afectó la discrecionalidad que el presidente tiene sobre su uso. El marco legal estableció algunos límites sobre la libre disponibilidad de los ATN. En teoría, solo pueden ser utilizados para “atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales (Ley 23.548, artículo 5). En la práctica, sin embargo, el presidente, con el consentimiento de las administraciones provinciales y municipales, ha utilizado estos fondos para una variedad de propósitos que abarca desde el apoyo a diócesis católicas hasta el financiamiento de competencias deportivas. El carácter altamente discrecional de los ATN se ilustra con el hecho de que entre 1990 y 1999 la provincia de La Rioja, tierra del entonces presidente Carlos Menem, recibió el 33% de los fondos distribuidos. En términos de nuestra

operacionalización, el donante controla las cinco dimensiones de la discrecionalidad de los ATN. Podría discutirse que no maneja verdaderamente el monto ya que este varía con la masa de la recaudación coparticipable. Pero, aun cuando el presidente no puede modificar el monto total de los ATN, puede decidir discrecionalmente sobre el monto a adjudicar a cada provincia o municipio.

En manos de los líderes políticos regionales, los ATN también son una transferencia de alta discrecionalidad. No existen restricciones formales sobre la reasignación de estos fondos y las compras que con ellos pueden realizarse. De hecho, los ATN son legalmente definidos como “de libre disponibilidad”. En algunas provincias, tales como Santa Fe y Mendoza, el Tribunal de Cuentas establece un plazo flexible para que los gobiernos provinciales/municipales comuniquen la recepción de estos fondos. Si bien este procedimiento puede potencialmente afectar el timing del gasto, en rigor responde a propósitos contables antes que de supervisión técnica o institucional. Por su monto relativamente bajo, los ATN han servido de manera primordial para financiar redes políticas en el nivel municipal. Tradicionalmente, el gobierno federal financiaba el mantenimiento de su coalición a través de transferencias directas de ATN a los gobernadores. Estos decidían luego cómo y cuándo reasignar los fondos a los municipios. Si, por cualquier motivo, los ATN eran directamente concedidos a las municipalidades, los funcionarios del Ministerio del Interior comunicaban esta decisión a las autoridades provinciales.⁶⁶ Esta lógica distributiva, sin embargo, cambió bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 al presente), quienes para eludir la intervención política de algunos gobernadores poderosos transfirieron los ATN directamente a municipios bajo el formato de fondos para asistencia social.

⁶⁶ El caso de Chaco bajo el gobierno radical de Ángel Rozas (1994-2002) es ilustrativo de esta dinámica. En el contexto de una fuerte disputa entre municipios radicales y peronistas sobre la reasignación de ATN, el Ministerio del Interior intervino en el conflicto argumentando que el gobierno provincial no debía beneficiar exclusivamente a los intendentes de su propio partido. Entrevista con Eduardo Gabardini, exsecretario de Gobierno de Chaco, Resistencia, Noviembre 28, 2006.

Rescates con bonos del Tesoro

Los rescates son decisiones extraordinarias, no predeterminadas, de cambiar las reglas para sostener la situación financiera de un distrito o empresa. Entre 1992 y 1994, el gobierno federal argentino emitió series de bonos del Tesoro (BOTESO) por un total de 800 millones de dólares con el propósito de rescatar a siete provincias pobres que experimentaban severas dificultades fiscales y creciente endeudamiento público; y eran incapaces de obtener capitales frescos en los mercados financieros privados porque tenían una elevada proporción de sus ingresos por coparticipación de impuestos ya comprometidos para el pago de deudas previas (Nicolini *et al.* 2002). Los rescates se concedieron por medio de acuerdos entre el Ministerio de Economía de la Nación y los diferentes gobiernos provinciales, los cuales accedieron a cumplir con un conjunto de condicionalidades tales como reducir el déficit fiscal, congelar el número de empleados públicos y prohibir la emisión de nueva deuda. Aunque no existían mecanismos legales para que el gobierno federal asegurara el cumplimiento de estas condicionalidades, el presidente controlaba las cinco dimensiones de la discrecionalidad. Puesto que los BOTESO eran en rigor deuda del gobierno federal, su monto, distribución geográfica, timing y pago estaban enteramente bajo su discreción. La asignación específica también era determinada por las autoridades federales en tanto estas decidían en qué mercados financieros podían colocarse los títulos.

Como la mayoría de las transferencias financieras manejadas por el gobierno federal, los BOTESO fueron poco susceptibles a la discrecionalidad de los gobernadores. Una vez firmados los acuerdos, la provincia receptora debía depositar los bonos con un agente financiero privado, quien debía a su vez colocarlos gradualmente para asegurarse una absorción normal y eficiente de los títulos por parte del mercado. Los acuerdos, además, explícitamente establecían que los préstamos debían ser cancelados por medio del retiro automático (o “goteo”) de fondos de las cuentas de coparticipación de la provincia receptora en el Banco de la Nación Argentina. Esta cláusula garantizaba el repago de los préstamos en las fechas establecidas. Una vez que los préstamos vencían, el gobierno nacional retiraba las sumas correspondientes de

esas cuentas (Nicolini *et al.* 2002). Los rescates con BOTESO, sin embargo, no fueron una simple operación de crédito público puesto que el repago de los mismos se realizó a un costo financiero menor al de mercado, el cual fijaba tasas de interés más altas para las provincias que para el gobierno nacional. Además, las condicionalidades requirieron la implementación por parte de los gobiernos provinciales de reformas estructurales que no fueron efectivamente puestas en práctica. En numerosas provincias, el empleo público y el endeudamiento continuaron creciendo durante la segunda parte de la década de 1990, y los resultados fiscales provinciales fueron contingentes a las condiciones macroeconómicas antes que a las decisiones de política fiscal.

Redescuentos del Banco Central a los bancos provinciales

Desde su creación en 1935, el Banco Central (BCRA) ha sido institucionalmente capaz de conceder redescuentos a los bancos con problemas de liquidez.⁶⁷ Esta capacidad fue extensa e intensamente utilizada para asistir a los bancos provinciales, particularmente durante las décadas de 1970 y 1980 (Lorenzutti 1996). Hacia principios de los noventa, sin embargo, los redescuentos fueron prácticamente eliminados. La Ley de Convertibilidad explícitamente prohibió la emisión de dinero no respaldado en las *reservas* internacionales del BCRA. Esta regla implicó que la base monetaria solo podía ser expandida *pari passu* con esas reservas, con lo que se estableció un límite al uso de los redescuentos por parte de los bancos provinciales para financiar el gasto de las provincias. También se prohibió al BCRA garantizar depósitos bancarios, lo cual forzó a los bancos provinciales a depender de la confianza de los depositantes para mantener su liquidez. Estas medidas limitaron el acceso de los gobiernos provinciales al señoreaje y al impuesto inflacionario, redujeron el papel del BCRA como presuntista de última instancia, y endurecieron la restricción presupuestaria de las provincias al limitar su capacidad para fondearse

⁶⁷ Los redescuentos son préstamos de corto plazo garantizados por el patrimonio neto de los deudores.

indirectamente con el Banco Central. Pero como consecuencia del rápido crecimiento de la recaudación impositiva posterior a la estabilización generada por la Convertibilidad, estos constreñimientos no fueron del todo eficaces para encauzar las finanzas provinciales (Dillinger y Webb 1998). Esto recién ocurrió cuando el estallido de la crisis mexicana en 1995 disparó una corrida sobre el sistema bancario argentino que afectó el nivel de reservas del BCRA y las carteras de los bancos provinciales. Para evitar una crisis bancaria sistémica, el gobierno federal negoció un préstamo extraordinario con el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo orientado a sanear los bancos provinciales. Este préstamo fue la base del denominado *Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial* (FFDP). Formalmente controlado por el BCRA pero bajo la autoridad política del Ministerio de Economía, el FFDP fue utilizado para financiar la privatización de catorce bancos provinciales entre 1995 y 1999. Luego, el fondo se utilizó para reestructurar la deuda pública provincial a través de los Programas de Financiamiento Ordenado (PFOs). Estos programas proveen al directorio del BCRA con autoridad discrecional para manejar el monto, el timing, la distribución geográfica y el pago de los nuevos mecanismos de financiamiento provincial.

La cuestión de la independencia del BCRA permanece en disputa. Formalmente, el banco es una entidad autárquica, pero en rigor ha dependido del Ministerio de Economía durante casi toda su historia. En 1992, la carta orgánica del BCRA fue reformada (Ley 24.144) y la institución obtuvo independencia del gobierno nacional en todos los asuntos concernientes con la formulación y la ejecución de la política monetaria. Esta reforma redujo el margen para las decisiones con criterios políticos, pero no disminuyó el poder discrecional del directorio del banco para decidir sobre todos los aspectos concernientes a los redescuentos. La composición del directorio cambió tres veces en los últimos treinta años. Entre 1973 y 1977, estaba formado por un núcleo de funcionarios expertos en finanzas, dos representantes de los bancos públicos, uno de la Confederación General del Trabajo (CGT) y otro de asociaciones empresarias. Estos puestos políticos fueron eliminados por la Reforma Financiera de 1977. Actualmente, el directorio se compone por completo de expertos en finanzas con mandato fijo, designados por el Senado

sobre la base de recomendaciones del Poder Ejecutivo. Por consiguiente, el presidente conserva alguna influencia sobre la toma de decisiones.

Fondo de desarrollo regional (FDR)

El Fondo de desarrollo regional fue creado en 1973 por el artículo 16 de la Ley de CFI 20.221 para financiar proyectos de obra pública en las provincias. El FDR fue diseñado como sucesor del Fondo de Integración Territorial creado en 1961 por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962). Financiado con el 3% de la masa coparticipable de impuestos, algunas contribuciones del gobierno federal y el producto de la administración de sus propios recursos, el FDR promovió obras de infraestructura de interés provincial o regional. Para definir la lista de los proyectos a ejecutar, las autoridades debían tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo diseñado enteramente por agencias del gobierno federal. Cuando este plan cayó en desuso durante la última dictadura militar, el dinero del FDR fue asignado discrecionalmente por el Ministerio del Interior. En 1985, el Ministerio de Economía recuperó cierto control sobre el FDR y lo administró hasta su virtual desaparición en 1988. Algunas obras públicas con plazos prolongados continuaron siendo parcialmente financiadas con los remanentes del FDR.

Fondo para la reforma del sector público provincial

Este fondo fue creado en 1993 por un decreto presidencial con el objeto de asistir a la reforma del sector público en las provincias. Su arquitectura financiera estuvo conformada por el 50% del producto de las privatizaciones de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, la Casa de Moneda y el Banco Nacional de Desarrollo, además de préstamos de organismos multilaterales y de contribuciones del gobierno central a través de los bonos para la creación de empleo (BOCEP).⁶⁸ Admi-

⁶⁸ Los BOCEP fueron un esquema financiero diseñado para estimular la creación de empleo en el nivel local.

nistrado por la Secretaría para la Asistencia a la Reforma Económica Provincial (SAREP), una agencia formada con tecnócratas del Ministerio de Economía pero residente en el Ministerio del Interior, este fondo ha sido asignado de acuerdo con el costo de la reforma del sector público propuesta por los gobiernos provinciales y acordada con la SAREP, y el coeficiente de CFI. El gobierno federal tiene, entonces, capacidad para determinar el monto, la distribución geográfica, el timing, el pago y la asignación específica de estos recursos en tanto los programas de reforma a los cuales son destinados los fondos eran objeto de la negociación entre las autoridades nacionales y provinciales.

Transferencias con nivel medio de discrecionalidad presidencial

Promoción industrial

De acuerdo con la legislación argentina, la promoción industrial es un conjunto de créditos impositivos concedidos a empresas con proyectos de desarrollo industrial radicados en las provincias. Desde que el gobierno de la Revolución Libertadora (1955-1958) lanzó el primer régimen de promoción industrial en 1956 para establecer una zona franca en la Patagonia, numerosos esquemas fueron promulgados en diferentes provincias (Eaton 2001a; Sawers y Mazzacane 2001). Desde la Nación se han ofrecido varios tipos diferentes de subsidios impositivos, pero el más importante ha sido el crédito fiscal sobre el IVA. Como los bienes producidos en cualquier etapa del proceso de producción están exentos de este impuesto en virtud de la promoción, muchas empresas optaron por llevar adelante mínimas actividades en las provincias beneficiadas con estos regímenes. En términos económicos, la promoción industrial condujo entonces a un patrón ineficiente de localización industrial, diversificación de la producción y costos de transporte (Aspiazú 1988; Schwarzer 1990). Políticamente, se convirtió en un recurso de tipo *pork-barrel* distribuido por el gobierno central para satisfacer demandas provinciales o para comprar apoyo político de las élites regionales habilitando la posibilidad de que estas realizaran negocios privados con las empresas beneficiarias.

En 1983, cuatro provincias (Catamarca, San Luis, La Rioja y San Juan) tenían sus propios programas de promoción industrial.⁶⁹ Los créditos para las provincias promovidas eran distribuidos de acuerdo con un mecanismo originalmente diseñado por la Secretaría de Hacienda en 1977: cuotas con un techo establecido por el gobierno central en cada presupuesto nacional.⁷⁰ La Secretaría de Industria y la Dirección General Impositiva (DGI) estuvieron desde el comienzo a cargo de aprobar la asignación de créditos fiscales a las empresas sobre la base de estimar el costo fiscal teórico de sus inversiones. Tradicionalmente, la Secretaría de Industria mostró mayor disposición para aprobar proyectos, mientras que la DGI estuvo más inclinada a rechazarlos. El gobierno federal controla entonces el monto, el timing, y el pago de la promoción industrial pero no ejerce influencia alguna sobre su distribución geográfica y su asignación específica.

Desde la introducción del régimen de promoción industrial, los gobiernos provinciales tuvieron la autoridad exclusiva para determinar qué proyectos eran sometidos a la aprobación del gobierno federal y cómo se implementan los créditos fiscales obtenidos. El régimen generó entonces fuertes incentivos para la colusión entre gobernadores, empresas beneficiarias y legisladores nacionales. Una estrategia usualmente empleada por las provincias para maximizar las cuotas de promoción e incrementar así el número de empresas promocionadas fue subestimar el costo fiscal teórico de las inversiones. Otro mecanismo común fue estimular la fragmentación de los proyectos empresarios cuyos costos se aproximaban al techo de las cuotas. Los

⁶⁹ Las primeras tres provincias habían sido incluidas en el *Acta de Reparación Histórica*, un decreto emitido por el gobierno de Juan Domingo Perón en 1973. Seis años después, el gobierno militar extendió los mismos beneficios a San Juan. No está claro por qué el gobierno eligió solo a esta provincia.

⁷⁰ En 1985, el gobierno de Raúl Alfonsín extendió los beneficios de la promoción industrial a un conjunto de provincias, pero ningún proyecto de promoción se aprobó bajo este régimen ampliado (Eaton 2001a). En 1996, cuando el presidente Menem decidió apostar fuerte por su segunda reelección, el gobierno federal retomó la práctica de conceder beneficios de promoción industrial a proyectos radicados en estas cuatro provincias.

legisladores nacionales eran luego incitados a introducir más fondos en el presupuesto para ampliar las cuotas y así favorecer a un mayor número de iniciativas. Debido a la complejidad y ambigüedad de la legislación, el monitoreo de la promoción industrial era una tarea prácticamente imposible. Ninguna agencia federal tenía información suficiente para supervisar el programa o autoridad para imponer sanciones cuando las empresas promocionadas no cumplían con las metas acordadas de empleo, producción y/o inversión. Estas deficiencias permitieron a los gobernadores retener el control último sobre el uso del crédito fiscal ignorando y en ocasiones revirtiendo decisiones del gobierno federal. En palabras de un exsecretario de Ingresos Públicos encargado de estudiar y aprobar proyectos de promoción: "Es un arma de manejo político muy importante para las provincias porque ellas son las autoridades de aplicación... y porque el otorgamiento de beneficios no se realiza de manera automática sino *ad hoc* sobre la base de contratos que permiten hacer negocios privados... Las provincias deciden a quién promover y cómo hacerlo... Además, el jefe de la DGI local es de allí y está cooptado por el gobernador... Las formas de manipular eran dos. Una era pasar el montaje como un producto industrial... Otra era decir que se vendía tal producto en tal provincia cuando el producto nunca había salido de Buenos Aires. Entonces lo que se vendía en esa provincia era la factura... La promoción industrial es caja pura. Las provincias tienen la facultad de sacar los decretos, de aprobarlos, de negociar los proyectos, de venderlos".⁷¹

Promoción no industrial

Motivado inicialmente por la apuesta del presidente Menem por su segunda reelección, el gobierno central decidió introducir créditos fiscales en el presupuesto para promover el desarrollo de actividades no industriales (agrícolas y turísticas) en trece provincias. El funcio-

⁷¹ Entrevista con Juan Carlos Gómez Sabaini, Ciudad de Buenos Aires, Octubre 17, 2005.

namiento de este régimen fue equivalente al de la promoción industrial. El gobierno nacional establecía una lista de provincias beneficiarias en el proyecto de presupuesto de cada año y los legisladores sistemáticamente intentaban incrementar tanto el monto como el alcance territorial de estos créditos fiscales. Tal como explicó un diputado nacional con extensa trayectoria como presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda: “Las tensiones entre la Nación y las provincias por el tema de la promoción industrial y no industrial siempre tenían un correlato en el presupuesto. Ese era un clásico acá, se empatotaban las provincias, hacían mayoría y se votaba eso. Cuando el presidente quería vetar esos artículos, las provincias con- seguían los dos tercios para insistir... porque había mucha solidaridad. Con la excepción de Buenos Aires y Mendoza que siempre votaban en contra, las demás se encargaban de construir la mayoría acá y en el Senado porque distribuían cupos mas allá de las cuatro provincias; a veces llegaban a quince o dieciséis provincias promovidas”.⁷²

Aunque el gobierno central fue capaz de vetar algunas de estas iniciativas, Menem emitió un decreto que transfirió a las provincias la autoridad para reasignar los créditos fiscales correspondientes a la promoción no industrial. Los gobernadores reasignaron, pues, estos subsidios desde proyectos declarados en bancarota a nuevas actividades para preservar los beneficios de aquellos empresarios que habían cambiado de rubro. El sistema expiró en 1999, pero en la práctica las provincias continuaron utilizando su autoridad para conceder incentivos fiscales y autorizar cambios en la naturaleza de las inversiones. Bajo el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) negó estos beneficios a proyectos aprobados por gobiernos provinciales argumentando que deberían haber sido autorizados por el gobierno nacional. Pero en 2004 el gobierno de Néstor Kirchner emitió un nuevo decreto por el cual el gobierno federal aceptó los beneficios originalmente concedidos por las provincias.

⁷² Entrevista con Oscar Lamberto, Ciudad de Buenos Aires, Noviembre 8, 2005.

Presupuesto para obras públicas

Los recursos incorporados en el presupuesto nacional para financiar proyectos de obra pública en las provincias han estado siempre bajo la supervisión del Ministerio de Economía y sometidos a los poderes de modificación presupuestaria delegados por el Congreso al Ejecutivo.⁷³ La Ley de Inversión Pública establece que la inclusión de proyectos de infraestructura en el proyecto de presupuesto es contingente a su aprobación por la Secretaría de Política Económica.⁷⁴ La Ley de Administración Financiera, por su parte, concede a la Secretaría de Hacienda poder para determinar: (a) el monto de estas transferencias, utilizando las cuotas presupuestarias trimestrales o la delegación de poderes presupuestarios, (b) el timing, de nuevo a través de las cuotas o la delegación, y (c) el pago, por vía de la autorización requerida a esa Secretaría para realizar cualquier pago del tesoro nacional. La distribución geográfica de estos recursos es establecida por el Congreso al votar el presupuesto. Sin embargo, puede ser fácilmente modificada por el presidente a través de la subejecución de partidas o de la reasignación del gasto. Para determinar el monto efectivamente gastado, es necesario monitorear los informes de ejecución presupuestaria trimestral y compararlos con los créditos originalmente establecidos en la ley. Pero como en numerosas oportunidades los proyectos de obra pública financiados con recursos federales no son implementados formalmente por el gobierno central sino por los provinciales o incluso municipales, no necesariamente aparecen como gasto presupuestario.⁷⁵

⁷³ La delegación de poderes presupuestarios al Poder Ejecutivo fue implícita durante las décadas de alta inflación y se convirtió en explícita desde 1996 (Rodríguez y Bonvecchi 2006).

⁷⁴ El Congreso puede agregar proyectos al presupuesto, pero solo aquellos aprobados por esta secretaría pueden ser ejecutados. Los proyectos sin dicha aprobación pueden ser vetados por el presidente.

⁷⁵ Hasta 1992, los proyectos de obra pública también fueron ejecutados por medio de cuentas especiales y organismos descentralizados. La Ley de Administración Financiera de ese año eliminó los primeros y sometió la continuidad de los segundos a la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

Tampoco es claro en qué medida los recursos para proyectos de obra pública tienen una asignación específica. Algunas publicaciones oficiales reconocen la escasez de proyectos de obra pública desarrollados sobre la base de análisis de costos, así como la inexistencia de supervisión de la ejecución (Plan de Inversión Pública, varios años). Solo en el nivel agregado es posible estimar la medida en que estos proyectos han sido adecuadamente ejecutados.⁷⁶ Pero las deficiencias en la planificación y el débil monitoreo abren oportunidades para la discrecionalidad de los gobernadores. El control de los gobernadores sobre las compras y contrataciones es crítico para su supervivencia política. En muchos casos, los gobernadores son quienes firman contratos con empresas de construcción privadas condicionados a la incorporación de trabajadores o consultores y a futuras contribuciones de campaña electoral.

Esquemas de consolidación de deudas

En 1992, el Congreso aprobó el régimen para la reorganización financiera de la relación entre la Nación y las provincias (Ley 24.133) para desentrañar la compleja red de deudas y créditos que ambos niveles de gobierno habían adquirido sobre el otro durante los años de alta inflación. El régimen fue implementado por medio de acuerdos bilaterales por los cuales todos los créditos pendientes fueron consolidados mientras que los saldos positivos remanentes fueron pagados con bonos de consolidación del gobierno federal (BOCON). Las deudas consolidadas abarcaron desde impuestos provinciales impagos por parte de las empresas públicas privatizadas hasta los préstamos no devueltos por los bancos provinciales al BCRA. El Ministerio de Economía se las arregló para dejar satisfechas a todas las provincias produciendo saldos positivos en su favor. Esto derivó en la emisión de BOCON para cada provincia y le permitió al gobierno federal de-

⁷⁶ Es muy difícil saber el mecanismo que utilizan los gobiernos provinciales para modificar dentro de un área determinada el gasto derivado de las transferencias federales. ¿Cómo puede establecerse, por ejemplo, si un gobernador construyó 300 casas de mala calidad en lugar de 100 casas de buena calidad?

terminar el timing de la transferencia de bonos y su pago efectivo (Bonvecchi 2003). En relación con este punto, un exsubsecretario de la SAREP declaró: “Los negociadores hicieron esfuerzos titánicos para que todas las provincias se llevaran algo con estos esquemas de compensación. Muchas decisiones políticas, más que técnicas, se tomaron en el reconocimiento de deudas nacionales”.⁷⁷ Estos acuerdos bilaterales se celebraron entre 1992 y 1995 cuando la provincia de Córdoba, controlada entonces por la oposición nacional de la UCR, firmó el suyo.

Autorizaciones de endeudamiento

Durante los años noventa, el gobierno federal controló el endeudamiento provincial con fuentes públicas y privadas de dos maneras. Por una parte, acordó un préstamo con el Banco Mundial para financiar la reforma del sector público provincial. Para acceder a los fondos de este préstamo, las provincias debían presentar a la SAREP un plan financiero que, a juicio de esta agencia, garantizara el repago del crédito por la provincia sin afectar su situación financiera. Este mecanismo le permitió al Ministerio de Economía obtener mayor control sobre las estrategias de endeudamiento de las provincias con los organismos multilaterales – una herramienta intensamente utilizada en las negociaciones de los pactos fiscales de 1992 y 1993 (Bonvecchi 2003).⁷⁸ Por otra parte, el gobierno federal buscó moderar la tendencia de las

⁷⁷ Entrevista con Oscar Souto, Buenos Aires, Agosto 26, 2002 (citada en Bonvecchi 2003).

⁷⁸ De acuerdo con el Pacto Fiscal de 1992, las provincias pasaron a recibir una suma fija mensual (en pesos) de la CFI en lugar de la proporción correspondiente con el total de impuestos coparticipables recolectados por el gobierno federal. A cambio de estos recursos, las provincias aceptaron que el 15% de todos los ingresos provenientes de la coparticipación quedara en manos del gobierno federal para financiar el sistema de seguridad social. El Pacto Fiscal de 1993 incrementó el valor de esta suma fija pero condicionó el incremento a la implementación por parte de las provincias de la privatización de sus bancos, la reforma fiscal y la reforma de la seguridad social.

provincias a incrementar su endeudamiento por medio de dos instrumentos que contaban con escaso soporte legal: (a) la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía, que ordenó sujetar las operaciones de endeudamiento de las provincias a la aprobación técnica previa de la Secretaría de Hacienda; y (b) la Resolución 262/93 del BCRA, que estableció un conjunto de requisitos para las operaciones entre bancos privados y provincias. Estas restricciones sobre las autorizaciones de endeudamiento de las provincias permitieron al gobierno central restringir el monto de deuda utilizando su propio rating de crédito y su posición de garante de los préstamos. De esta manera, si las provincias tenían rating peores a los del gobierno nacional, éste podía negarse a garantizar su endeudamiento. Así, el gobierno pudo controlar el timing y el otorgamiento mismo de las autorizaciones.

Rescates de sistemas previsionales

Entre 1995 y 1998, el gobierno federal rescató los sistemas previsionales de once provincias (Nicolini *et al.* 2002). Estos rescates, legalmente viables desde la firma del Pacto Fiscal de 1993, fueron diseñados un año antes por el ministro de Economía Domingo Cavallo como endulzante para conseguir el apoyo de las provincias a la reforma del sistema previsional nacional. Inicialmente, los rescates fueron rechazados por la mayoría de las provincias con el argumento de que el gobierno central depuraría los sistemas previsionales de pensiones de dudosa legitimidad. Pero tras la crisis mexicana de 1995, las provincias en peor situación financiera (con las excepciones de Santa Cruz y Santa Fe) pidieron ser rescatadas. Armado con una poderosa herramienta de negociación, el gobierno federal condicionó los montos de los rescates a su propia decisión de tomar las cuentas previsionales provinciales (en particular, los beneficios y las deudas con los beneficiarios) sin beneficio de inventario. Para implementar esta decisión, los rescates incorporaron un Acta de Transferencia que estableció fuertes condicionalidades que debían ser ratificadas por las legislaturas provinciales. En primer lugar, las provincias se comprometieron a no dictar legislación alguna que pudiera implicar la creación de nuevos

sistemas previsionales provinciales. En segundo término, los gobiernos provinciales autorizaron al tesoro nacional a retener los fondos de la coparticipación para financiar las contribuciones personales y patronales de los regímenes provinciales transferidos al nuevo sistema nacional. Por último, las provincias asumieron la responsabilidad jurídica por cualquier acción contra los sistemas previsionales promovida por los beneficiarios. De ese modo, el timing, el pago y la asignación específica de los rescates – pero evidentemente no su monto ni su distribución geográfica – estuvieron enteramente a discreción del Ministerio de Economía.

Coparticipación Vial

Introducida en 1958 por decreto presidencial, la coparticipación vial consiste en dinero transferido por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) a los organismos de vialidad provincial para la construcción y el mantenimiento de caminos. Estos recursos se componen del 35% de todos los impuestos coparticipables asignados específicamente a la DNV, y deben distribuirse con los siguientes criterios: 30% en partes iguales para todas las provincias, 20% proporcional a la población de cada provincia, 20% proporcional a la inversión provincial en caminos, y 30% proporcional al consumo de combustible en cada provincia. Dado que la DNV tiene autoridad para establecer los dos últimos coeficientes, puede influenciar la distribución geográfica de los recursos viales aunque no su monto final. El pago también se encuentra en manos del gobierno central puesto que depende de la aprobación, por parte del Consejo Vial Nacional, de los programas de vialidad presentados por las mismas provincias, y de los certificados de obra correspondientes. A pesar de que todas las provincias tienen representación en este Consejo, las reglas de votación no están claramente especificadas. Con la firma del Pacto Fiscal de 1992, el Ejecutivo nacional decidió transferir automáticamente a las provincias los fondos viales (junto con otros fondos discutidos más abajo), con lo cual perdió control sobre el timing. Sin embargo, el costo de oportunidad de iniciar cada proyecto de infraestructura sigue siendo negociado con las auto-

ridades centrales. Utilizando la coparticipación vial como ejemplo, el diputado nacional y expresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara Baja, Carlos Snopek, explicó: "La cosa cambió y los gobernadores no tienen que venir a la Ciudad de Buenos Aires. Tal vez la oportunidad de la ejecución, es decir cuándo se hace la obra, si este mes o el próximo, tenga que ver con el peregrinaje, pero el diseño es tal que la plata se les da".⁷⁹

Como en el caso de otras transferencias intergubernamentales discutidas en este estudio, los gobernadores participan en la fase de implementación de los fondos viales, y al hacerlo obtienen poder para decidir sobre la naturaleza de las compras y la reasignación de fondos dentro del área de política. Gabriel Hernández, exintendente de la ciudad de Formosa lo describió así: "Las grandes licitaciones de los organismos nacionales son influidas por los funcionarios provinciales. Un buen ejemplo es la licitación de Vialidad Nacional. Ellos [la Nación] licitan la obra pero se consulta con el gobernador qué empresas pueden entrar en esa licitación. No es algo que se maneja discretionalmente desde Buenos Aires. Quien piensa eso comete un error. Los funcionarios provinciales y el gobernador tienen injerencia en todo lo que es el dinero público nacional en la provincia".⁸⁰

Adelantos de coparticipación

Aunque no existe ninguna base legal explícita para ello, el gobierno federal ha otorgado adelantos de los ingresos por coparticipación a las provincias de manera regular. Estos adelantos se han implementado por medio de resoluciones de la Secretaría de Hacienda, la cual controla su monto, timing y pago. En teoría, las provincias deben reponer estos adelantos al final del año fiscal, pero este requisito ha sido objeto de negociación en numerosas oportunidades, y en varios casos la falta

⁷⁹ Entrevista con Carlos Snopek. Ciudad de Buenos Aires, Diciembre 16, 2005.

⁸⁰ Entrevista con Gabriel Hernández, Formosa, Abril 10, 2006.

de pago ha resultado en subsidios de facto a las provincias. Una vez ingresados a los tesoros provinciales, estos fondos pueden ser utilizados a discreción, como se explica en seguida.

Transferencias con bajo nivel de discrecionalidad

Coparticipación federal de impuestos

La CFI fue introducida en 1934 cuando, como consecuencia del colapso del comercio internacional, el gobierno federal no pudo continuar financiando sus gastos con los impuestos provenientes del comercio exterior tal como estipulaba la Constitución de 1853. El régimen de coparticipación opera como un fondo común de recursos formado por la recaudación de una serie de impuestos establecidos por el Congreso. El gobierno federal recauda estos impuestos, los cuales son luego distribuidos en dos etapas: la distribución primaria divide la torta entre el gobierno federal y el conjunto de las provincias; la distribución secundaria divide la parte correspondiente a las provincias entre todas las subunidades constitutivas de la federación de acuerdo con criterios establecidos por ley.⁸¹

La composición de este fondo común y los coeficientes de distribución primaria y secundaria han sido modificados varias veces desde 1934. Se ha excluido e incluido ciertos impuestos de acuerdo con las nece-

⁸¹ La reforma constitucional de 1994 otorgó a la CFI status constitucional y ordenó que una nueva ley fuera sancionada. Esta debería especificar la división de funciones entre niveles de gobierno en lo referente a la provisión de servicios públicos, determinar el costo de estos servicios, y establecer transferencias apropiadas para financiarlos. Pero los estrictos requisitos procedimentales instituidos por la Asamblea Constituyente para aprobar leyes de coparticipación (básicamente, un acuerdo previo unánime entre el presidente y los gobernadores, mayorías calificadas en ambas cámaras del Congreso y ratificación posterior de todas las legislaturas provinciales) sumados a los severos conflictos distributivos existentes entre provincias pobres y ricas, han impedido la realización de este mandato constitucional.

sidades fiscales y políticas de cada nivel de gobierno.⁸² En general, la parte correspondiente al gobierno federal ha crecido bajo gobiernos autoritarios y/o crisis económicas mientras que la parte correspondiente a las provincias se ha incrementado bajo gobiernos democráticos y/o en períodos de estabilidad económica. En la década del 90, la CFI experimentó varias reformas orientadas a detraer y asignar específicamente parte de los fondos coparticipables. Muchas de estas asignaciones específicas (o precoparticipaciones), incluyendo aquellas destinadas al sistema de seguridad social, han beneficiado al gobierno federal. Otras, como las introducidas en las reformas de 1992 y 1996 al impuesto a las ganancias, han favorecido a las provincias.⁸³ Los criterios para la distribución secundaria de la CFI, por otra parte, se han vuelto con el tiempo cada vez más redistributivos (Eaton 2001b; Poder Ejecutivo Nacional 1999).

Los montos, la distribución geográfica y las metas del régimen de coparticipación han sido tradicionalmente establecidos por el Congreso. Esto ha protegido al régimen de la manipulación arbitraria por parte del gobierno federal. De acuerdo con la ley vigente, el pago de la CFI es diario y automático. Sin embargo, el silencio legislativo sobre los procedimientos administrativos para la implementación de esta regla ha permitido ocasionalmente al gobierno federal ejercer un mínimo de discreción sobre la ejecución y el timing de esta transferencia. Efectivamente, el gobierno federal puede ordenar a la AFIP que no remita los fondos de la CFI a las cuentas de las provincias radicadas en el Banco de la Nación. Pero solo puede hacerlo mientras los gobiernos provinciales no interpongan un recurso administrativo o una demanda ante la Comisión Federal de Impuestos o la Corte Suprema de Justicia

⁸² No todos los impuestos están incluidos en la CFI. Algunos, como los impuestos al comercio exterior, son enteramente apropiados por el gobierno federal, mientras que otros, como los impuestos a las transacciones financieras, se coparticipan solo de manera parcial entre ambos niveles de gobierno.

⁸³ Ninguna de estas asignaciones específicas, salvo las correspondientes a los fondos federales para seguridad social, ordenó que se asignaran fondos para un propósito específico.

de la Nación. Por lo tanto, la discreción del gobierno federal sobre el pago de la CFI es, en el mejor de los casos, de corto plazo.

En contraste, las provincias disfrutaban de absoluta discreción para manejar estos fondos. En la práctica, los recursos provenientes de la coparticipación pueden ser usados por las provincias como si hubieran sido recolectados por sus propias agencias de recaudación. Los gobiernos subnacionales, en particular los de provincias pequeñas, financieramente dependientes e intensivos en empleo público, tienden a utilizar estos recursos para pagar salarios y otros gastos corrientes. También debe notarse que la naturaleza fuertemente descentralizada del federalismo argentino permite a cada provincia dictar su propio régimen de coparticipación hacia los municipios. En contraste con otras federaciones como Brasil, donde el gobierno federal transfiere recursos con fórmulas fijas tanto a los estados como a los municipios, Argentina tiene una estructura institucional que excluye los vínculos fiscales entre el nivel nacional y el municipal. Este arreglo institucional resulta en una amplia y compleja variedad de regímenes provinciales de coparticipación, que regulan cómo el dinero de la CFI debe distribuirse entre los diferentes municipios de cada provincia. Esta compleja estructura institucional está aún pendiente de análisis.

Fondo de programas sociales para el conurbano bonaerense y Fondo de infraestructura social básica

Estos dos fondos fueron instituidos por la reforma al impuesto a las ganancias de 1992 con el propósito de financiar programas de naturaleza social en todas las provincias. El primero se formó con el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias y fue asignado exclusivamente a la provincia de Buenos Aires.⁸⁴ El segundo se alimenta del 4% de esa misma recaudación y se distribuye entre el resto de las provincias de acuerdo con sus respectivos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, los cuales fueron establecidos por decreto presidencial

⁸⁴ Este fondo fue limitado a 650 millones de pesos en 1995 (Ley 24.621), y en adelante el excedente fue distribuido entre las demás provincias.

en 1992 y modificados en 1999 y 2006. El Fondo de programas sociales para el conurbano bonaerense fue originalmente asignado para programas sociales y proyectos de infraestructura determinados arbitrariamente por el entonces gobernador de la provincia, Eduardo Duhalde, sin intervención de ninguna otra agencia estatal (Danani, Chiara, y Filc 1997).⁸⁵ Con el tiempo, el componente social del fondo pasó a ser administrado por el Consejo Femenino Provincial presidido por la esposa del gobernador. Los recursos asignados a Buenos Aires representaron el 4.4% de su Producto Bruto Geográfico en 1992, el 7.8% en 1993, el 9.5% en 1994, y el 10.6% en 1995.

El Fondo de infraestructura social básica, en cambio, es asignado específicamente para el financiamiento de proyectos de infraestructura social tales como escuelas y hospitales. El gobierno federal decretó que los gobiernos provinciales debían presentar pruebas certificadas del uso adecuado de estos fondos, pero las transferencias no fueron condicionadas al cumplimiento de este requisito. Por consiguiente, el presidente solo puede ejercer discreción sobre el timing y el pago de los recursos, pero no sobre su monto, distribución geográfica y asignación específica. Los gobiernos provinciales, por su parte, tienen amplia capacidad para reasignar el dinero entre distintos proyectos de infraestructura así como para controlar el timing, la ejecución de las compras y las contrataciones correspondientes.

Fondos de desequilibrio fiscal provincial

Desde 1983, el Congreso creó dos fondos específicamente dirigidos a asistir provincias con fuertes desequilibrios fiscales. El primero de estos fondos fue introducido en 1988 y permaneció en vigencia hasta 1991. Alimentado con la recaudación de los impuestos a los cigarrillos

⁸⁵ Evidencia anecdótica y periodística sugiere que este fondo fue negociado por el presidente Menem con el gobernador Duhalde, adversario político del presidente dentro del peronismo. A cambio de estos recursos, Duhalde aceptó no competir por la presidencia en 1995 y allanar así el camino para la reelección de Menem.

y a la transferencia de títulos públicos, el fondo fue asignado a las provincias de La Rioja, Salta, y Tucumán. El segundo fondo fue propuesto por el ministro Cavallo para incitar a los gobernadores a firmar el Pacto Fiscal de 1992, y estipuló que cada provincia recibiría una suma nominal mensual determinada para “cubrir desequilibrios fiscales” (Cláusula 1.b., ratificada por Ley 24.130). Ninguno de estos fondos incluyó ninguna regla acerca del pago o del timing de su transferencia. Por consiguiente, restringieron la discreción del gobierno federal para manejar el monto y la asignación específica de los recursos, pero la permitieron en lo referente al timing, el pago y la distribución geográfica. Como tampoco se establecieron asignaciones específicas ni mecanismos formales de supervisión, el uso de estos fondos está a entera discreción de los funcionarios provinciales.

Fondo nacional de la vivienda (FONAVI)

El FONAVI fue creado por el gobierno militar en 1970 para financiar la construcción de viviendas destinadas a familias de bajos ingresos. Dos años después, la Ley 21.581 estableció que los recursos podían ser utilizados también para la ejecución de obras de urbanización, infraestructura y trabajos comunitarios asociados con los planes de vivienda. Originalmente, el FONAVI era financiado con la recaudación de aportes patronales para la seguridad social, y era distribuido entre las provincias por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Bienestar Social de acuerdo con el déficit habitacional de cada provincia. Desde su creación, la composición del fondo ha cambiado tres veces: en 1980, los militares retiraron los aportes patronales; en 1984, el gobierno de Alfonsín los repuso; y en 1995, el gobierno de Menem reemplazó los aportes patronales por un porcentaje del impuesto a los combustibles (Ley 24.464). El gobierno federal también garantizó un mínimo anual de 900 millones de pesos para financiar el FONAVI,⁸⁶ y estableció que ninguna provincia podía gastar

⁸⁶ El FONAVI constituye la mayor transferencia federal coparticipable, proveyendo un 20% de los recursos durante el período analizado.

más del 20% de los fondos de vivienda en obras de infraestructura, servicios y equipamiento.

El Pacto Fiscal de 1992 descentralizó la administración del FONAVI a las provincias. A través de los institutos provinciales de la vivienda (IPV), cuyos directores son nombrados por los gobernadores, las provincias están a cargo de administrar estos recursos, decidir sobre operaciones de crédito, determinar los costos y la localización de las viviendas, seleccionar a los beneficiarios y a los contratistas, y controlar las construcciones. En 2000, la Ley 25.540 confirió aún más discreción a los IPV al establecer que estos podían reasignar hasta el 50% de los fondos originalmente destinados a la construcción de viviendas para financiar “otras actividades”. Esta legislación permitió a los gobernadores desviar y gastar dichos recursos en otras áreas de política pública más rentables políticamente. También incrementó el poder de los directores de los IPV para avanzar en sus propias carreras políticas a tal punto que muchos de ellos han intentado (con diferente grado de éxito) ascender a cargos legislativos nacionales o a intendencias municipales.

El gobierno federal, por otra parte, solo tiene autoridad para establecer los coeficientes de distribución de los recursos del FONAVI, pero estos coeficientes han permanecido virtualmente intactos a través de los años. Además, como el dinero del fondo es transferido automáticamente de manera diaria, las autoridades nacionales prácticamente no ejercen influencia alguna sobre el monto y el timing de esta transferencia. Pese a que el monitoreo del FONAVI está legalmente a cargo del Sistema Nacional de la Vivienda, este no puede detectar con eficacia cómo se gastan los recursos. Dos indicadores son ilustrativos de estas dificultades. Primero, aunque en teoría los recursos del FONAVI deben ser repagados por sus beneficiarios, los repagos solo llegan al 10% (Secretaría de la Vivienda 1999). Segundo, Schwartz y Liuksila (1997) y varios registros oficiales indican que el FONAVI no ha sido efectivo en proveer vivienda a los más pobres. En cambio, el fondo ha devenido en un mecanismo para subsidiar viviendas de clase media.

Fondo especial del tabaco (FET)

El FET es un subsidio orientado a garantizar un precio “justo” a los productores de tabaco y mejorar los procesos de producción de la industria tabacalera. Creado por la Ley 19.800 en 1972, este fondo ha estado siempre compuesto por impuestos a los cigarrillos: 7% de su precio (sin IVA), 0,35% para la obra social del sindicato de trabajadores del tabaco, y un adicional de \$ 0.00272 por paquete. Originalmente, estos recursos eran distribuidos del siguiente modo: 80% para las provincias productoras de tabaco – Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy, Salta y Tucumán – de acuerdo con el tipo de tabaco (rubio o negro) producido, y 20% para financiar proyectos de inversión en el sector tabacalero propuestos por comisiones conjuntas de representantes de los gobiernos provinciales y de los productores de tabaco con la aprobación de la Secretaría de Agricultura (SAGyP).⁸⁷ Dado que esta Secretaría aprueba los proyectos, y hasta 1991 determinó el precio de referencia del acopio de tabaco, el pago, el timing y, en menor medida, el monto estuvieron siempre bajo la discreción del gobierno central. En un intento de limitar el FET, en 2000 el gobierno de Fernando de la Rúa intentó aprobar un proyecto de ley por el cual se excluía al FET del Presupuesto Nacional. Esta decisión generó la inmediata reacción de los legisladores de las provincias beneficiarias, quienes argumentaron que el fondo era “un derecho provincial, no un subsidio nacional”.⁸⁸

En la práctica, tanto la administración como la implementación del dinero son realizadas por las provincias de acuerdo con sus propias modalidades de comercialización de tabaco y con las instituciones regionales creadas a tal efecto. La mayoría de los fondos se utiliza para pagar un precio mayor a los productores locales de acuerdo con la cantidad de tabaco acumulada, y para financiar proyectos desarro-

⁸⁷ El monto de dinero asignado a cada provincia es: $C * T * VP$, donde C es la cantidad de cigarrillos vendida en la provincia i sobre la cantidad vendida en todo el país, T es el monto total del FET, y VP es el valor de la producción de tabaco en la provincia i sobre el valor total de la producción.

⁸⁸ Entrevista con Nicolás Gadano, Ciudad de Buenos Aires, Septiembre 27, 2005.

llados por cooperativas del sector. Cada provincia decide cómo distribuir los fondos del FET entre estos objetivos de política. Entre 1975 y 2005, aproximadamente dos tercios de los recursos fueron asignados a productores privados con diferente poder de mercado, y el tercio restante a cooperativas locales (SAGPyA 2002). Respecto del monitoreo, las agencias provinciales encargadas de manejar la transferencia de los fondos deben informar sobre sus operaciones a la Auditoría General de su provincia. Además, la Secretaría de Agricultura de la Nación lleva adelante controles técnicos y contables anuales. Problemas de riesgo moral y de principal-agente, sin embargo, hacen difícil el monitoreo de las agencias provinciales por parte de las federales. Por un lado, las primeras tienen más información sobre la asistencia financiera que las segundas. Por otro lado, la Secretaría de Agricultura aprueba planes sin identificar previamente a los receptores de los fondos, con lo cual se dificulta la tarea de recolectar el pago de las deudas.⁸⁹

Fondo especial para el desarrollo eléctrico del interior (FEDEI)

El FEDEI fue creado por la Ley 15.336 de 1960 para apoyar programas de electrificación urbana o rural ejecutados por gobiernos provinciales, municipales, o por compañías locales de servicios públicos. El fondo fue inicialmente alimentado por contribuciones del Tesoro Nacional, excedentes de las tarifas eléctricas pagadas por los habitantes de la Capital Federal, y el 30% del Fondo Nacional de Energía Eléctrica establecido por la misma ley. Luego, este porcentaje fue incrementado al 40%. Además, la Ley 23.966 asignó al FEDEI parte del impuesto a los combustibles. Este fondo ha sido administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE), constituido por el Secretario de Energía de la Nación y representantes de todos los gobiernos provinciales. Este Consejo otorga préstamos para programas de electrificación previamente propuestos por las provincias. De acuerdo

⁸⁹ Comunicación personal con funcionario técnico de la SAGPyA, Ciudad de Buenos Aires, 15 de noviembre de 2008.

con los coeficientes establecidos legalmente, el 87% de los recursos se asigna a los gobiernos provinciales y el 12% a cooperativas eléctricas locales.⁹⁰ Los préstamos deben ser repagados estableciendo tarifas con un nivel adecuado para ello. La definición legal de las fuentes del FEDEI y la mayoría provincial en el CFEE impiden al gobierno central ejercer discreción sobre el monto, la distribución geográfica y la asignación específica del dinero. Por consiguiente, las autoridades federales solo pueden controlar, a través de procedimientos administrativos, el timing y el pago de estas transferencias eléctricas.

El sistema no parece ser efectivo para impedir que los gobiernos provinciales reasignen recursos a otras áreas de política o determinen arbitrariamente el timing del gasto. Según la legislación en curso, las provincias tienen un máximo de tres años desde la aprobación de los préstamos para empezar las obras de electrificación. Luego de ese plazo, los programas terminan y el dinero no puede ser utilizado. En teoría, los recursos son también retenidos si los programas terminan seis meses después de la fecha de finalización prevista. Pero ha habido casos de violación de estas reglas. Por ejemplo, la provincia de Formosa recibió aprobación del CFEE para invertir fondos del FEDEI en 1983, 1984, 1986, 1997 y 1998 pero no empezó a utilizarlos hasta 2000. La Rioja empezó a recibir préstamos para planes de electrificación en 1981, pero hacia 1999 aún no había utilizado 3.334.915 dólares (Secretaría de Energía 2000). Dado que el CFEE no monitorea el proceso de inversión, los gobiernos provinciales pueden eludir restricciones legales y tienen la última palabra sobre la implementación de los recursos. Varios entrevistados han destacado que la distribución de los fondos dentro de cada provincia es altamente informal y que los contratos son frecuentemente otorgados a amigos de los gobernadores. En breve, e independientemente de la variación existente entre las provincias argentinas, los gobiernos provinciales pueden ejercer influencia sobre la reasignación, el timing, las compras y el monitoreo de esta transferencia.

⁹⁰ El remanente del 1% se divide entre la CFEE y las provincias. Por resolución 306/97, la CFEE decidió otorgar la mitad de este financiamiento (0,5%) a las provincias.

Fondos de transferencia educativa

Este fondo emergió como consecuencia de la descentralización de los servicios de educación a las provincias. La transferencia de los servicios fue instituida en 1991 por la Ley 24.049, la cual estableció que los costos de la descentralización educativa serían deducidos de la CFI antes de su distribución secundaria solo si la recaudación excediera el promedio anualizado del período abril-diciembre de 1991. Según el artículo 15 de esta ley, el gobierno federal debía pagar el costo completo de los servicios transferidos si la CFI resultaba ser menor a ese promedio. Para forzar a las provincias a aceptar la descentralización, la ley estipuló también que la transferencia del gerenciamiento de los servicios educativos solo tendría lugar luego de que el gobierno federal y los provinciales especificaran los términos de la transferencia, pero la deducción de los fondos coparticipables comenzaría con el año fiscal 1992. Por consiguiente, la transferencia de los servicios educativos abrió dos fuentes de crédito para las provincias: los fondos de coparticipación acumulados en caso de que los ingresos por CFI fueran menores que el costo de los servicios transferidos, y los fondos acumulados desde el comienzo del año fiscal 1992 hasta la firma de los acuerdos de transferencia entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. El flujo de fondos por la primera fuente continúa hasta la actualidad, sometido a una periódica reevaluación de los costos de los servicios educativos, la última de las cuales fue ordenada por el Congreso en 2004. El flujo de fondos por la segunda fuente fue regularizado entre 1992 y 1994, período en el cual cada provincia firmó su respectivo acuerdo de transferencia con el gobierno federal (Falletti 2001). Este marco legal estableció, entonces, el monto, la distribución geográfica y la asignación específica de los fondos, pero dejó su timing y pago a discreción del gobierno federal.

Regalías petroleras y gasíferas

El gobierno nacional ha reconocido que las provincias tienen el derecho a cobrar regalías de las compañías de petróleo y gas desde la sanción de la Ley 17.319 en 1967. De acuerdo con esta legislación,

las empresas deben pagar regalías al gobierno federal, quien a su vez comparte una parte no especificada de las mismas con las provincias de las cuales se extrae y produce el gas y el petróleo (artículos 12, 59, 61, 62, y 93, Ley 17.319). Varias controversias surgieron acerca de los procedimientos para calcular las regalías y las participaciones de las provincias productoras. Estas controversias fueron zanjadas en 1992 con la Ley 24.145, que ordenó al gobierno federal acordar con las provincias un criterio de distribución de las regalías y pagar sus deudas con los gobiernos provinciales mediante la emisión de bonos de consolidación de regalías o mediante la transferencia de acciones de YPF (artículo 19, Ley 24.145). Entre 1992 y 1994, las provincias productoras de petróleo – Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Cruz – firmaron sus respectivos acuerdos con el gobierno central. Estos acuerdos permitieron a las provincias recibir la totalidad de sus acreencias y regularizar el flujo futuro de regalías. Para asegurarse la recepción de los recursos, los convencionales pertenecientes a estas provincias introdujeron en la Asamblea Constituyente de 1994 una reforma a la Constitución de 1853 por la cual se estableció que las provincias tenían “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (artículo 124, Constitución Nacional). Por consiguiente, el gobierno federal solo puede ejercer discreción sobre el timing y el pago de regalías. El monto, la distribución geográfica y la ausencia de asignación específica son establecidos por la Constitución y la legislación asociada. Las provincias que reciben regalías solo están obligadas a distribuir parte de ellas a los municipios donde se produce originalmente el petróleo o el gas. Al igual que en el caso de la coparticipación municipal, la reasignación de las regalías a los municipios depende de la legislación provincial, no de la nacional. Los coeficientes para los municipios varían desde 7% en la provincia de Santa Cruz a 20% en Entre Ríos.

Fondos y subsidios de compensación tarifaria

La legislación de servicios de gas y electricidad contempla la necesidad de compensar a ciertas provincias por la diferencia entre las tari-

fas básicas de esos servicios y la cobertura/calidad de su prestación. Además, las tarifas para consumidores finales son subsidiadas en aquellas provincias donde el costo de provisión de los servicios excede notoriamente el retorno financiero derivado de las tarifas. Para realizar estos objetivos, varias leyes impositivas han creado fondos alimentados con cargos especiales sobre las ventas mayoristas de estos servicios o sobre los consumos de hogares con altos ingresos. Las leyes 15.336 y 24.065 crearon el Fondo regional de compensación de tarifas eléctricas, administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica. Los criterios de distribución empleados son cuatro: 15% para provincias donde el costo de la energía es más alto que el promedio nacional (Catamarca, Chubut, Tierra del Fuego y Santiago del Estero); 30% en función de la proporción de usuarios por kilómetro de redes de distribución intermedia; 30% de acuerdo con la existencia de áreas marginales de las redes de distribución, establecidas según los índices del FEDEL; y 25% en partes iguales para las provincias beneficiarias. Las leyes 24.076 y 25.565 introdujeron nuevos subsidios a las tarifas de gas en la Patagonia, la Puna y el departamento de Malargüe en Mendoza. Dado que el monto de los subsidios y las compensaciones tarifarias depende de las tarifas y de los niveles de consumo de las provincias, y dado que la distribución geográfica y la asignación específica de estas transferencias están fijadas por ley, el gobierno federal solo tiene discreción sobre el timing y el pago de estos recursos.

El margen de maniobra política de los gobiernos provinciales sobre los fondos y subsidios de compensación es significativo. Tal cual lo señalaron anónimamente varios funcionarios nacionales, el CFEE no ha creado mecanismos adecuados para evaluar cómo son utilizados estos recursos por las provincias. Las autoridades provinciales han usado los subsidios para financiar tanto a usuarios residenciales como a beneficiarios de “tarifas sociales” (subsidios para consumidores de bajos ingresos, jubilados, villas de emergencia, áreas geográficas determinadas o familias pobres). Existe también una importante variación en los procedimientos utilizados para seleccionar a los potenciales beneficiarios que va desde presentaciones individuales a la distribución automática de dinero. Todo ello confiere a

los gobernadores una gran capacidad para el uso estratégico de estos fondos.⁹¹

Análisis empírico

Existen numerosos análisis empíricos sobre la distribución de transferencias intergubernamentales en Argentina. Menos frecuentes son los estudios que se ocupan de los retornos electorales asociados a estas transferencias y de su potencial para la construcción de coaliciones políticas. Esta relativa escasez de investigación empírica sobre el tema se debe tanto a la complejidad del sistema de transferencias como a la disponibilidad de información adecuada. Para demostrar la relevancia de nuestro argumento sobre la discrecionalidad dual de las transferencias intergubernamentales y la construcción de coaliciones de apoyo, replicamos aquí el estudio pionero de Remmer y Gélinau reespecificando la variable “transferencias” utilizada por estos autores de acuerdo con la taxonomía propuesta en las secciones anteriores.⁹²

Sobre la base de una serie de tiempo tipo panel, Remmer y Gélinau sostienen que las transferencias federales afectan positivamente el desempeño electoral de los candidatos del partido del presidente en las elecciones a gobernador entre 1983 y 2001. Como mencionamos más arriba, los autores operacionalizan los esfuerzos del presidente por mejorar la fortuna electoral de sus copartidarios por medio de la razón entre ingresos de origen provincial e ingresos de origen nacional para cada provincia en cada año electoral. Las estimaciones consistentemente reportan coeficientes negativos y estadísticamente significativos

⁹¹ Recientemente, las leyes 26.028 y 26.325 establecieron subsidios para la infraestructura y el transporte urbano. Como no es claro aún si el gobierno federal ejerce discrecionalidad sobre los montos de estos subsidios, optamos por excluirlas del análisis.

⁹² Agradecemos a Francois Gélinau por compartir sus bases de datos con nosotros para realizar este ejercicio.

para esta variable. Ello indica que cuanto menor es la proporción de ingresos provinciales en relación con el flujo total de transferencias federales, mayor es el porcentaje de votos obtenido por los candidatos del partido del presidente.

Dejando de lado importantes cuestiones de validez y confiabilidad de los datos, el problema fundamental a nuestro entender es que los autores construyen la variable “transferencias intergubernamentales” suponiendo que el presidente tiene control exclusivo sobre el conjunto de las transferencias federales. Una vez que se incluyen los diferentes niveles posibles de discrecionalidad, encontramos que no hay ninguna evidencia estadística de que el flujo de transferencias intergubernamentales afecte el desempeño electoral de los candidatos del partido de gobierno nacional. Independientemente de cómo se estimen los modelos, los resultados consistentemente indican que los presidentes argentinos no ejercen influencia sobre los resultados electorales para el gobernador a través de la manipulación discrecional de las transferencias intergubernamentales.

El Cuadro 2 reporta los resultados estadísticos de tres especificaciones diferentes de la variable. El Modelo 1 es la estimación de Remmer y Gélinau. El Modelo 2 corrige su déficit de agrupamiento reemplazando la variable “transferencias” construida por estos autores con la razón entre ingresos de origen provincial e ingresos de origen nacional manejados discrecionalmente por el presidente. Computamos esta nueva variable sustrayendo del volumen total de transferencias recibido por cada provincia en un año electoral aquellas transferencias clasificadas como de alta discrecionalidad presidencial en el Cuadro 1. El Modelo 3 sustrae del volumen total de transferencias recibidas por cada provincia en un año electoral aquellas transferencias codificadas como de baja y media discrecionalidad presidencial en el mismo cuadro. Es interesante señalar que los coeficientes y los errores estándar de todas las variables incluidas en el Modelo 1, con la única excepción de la variable “transferencias intergubernamentales”, permanecen virtualmente inalterados en los Modelos 2 y 3. Estadísticamente, la variable “transferencias” corregida de acuerdo con nuestra taxonomía deviene no significativa a cualquier nivel razonable de

confianza.⁹³ Sustantivamente, su magnitud decrece a cero. Por consiguiente, tratar a todas las transferencias federales como equivalentes y asignar a los presidentes absoluta discrecionalidad sobre su uso, conduce a Remmer y Gélinau a sobreestimar el impacto del gasto nacional por medio de transferencias controladas por el presidente en los resultados electorales provinciales. Por supuesto, nuestro resultado no sugiere una completa incapacidad de los presidentes para disputar poder territorial en las provincias argentinas. Existen otros mecanismos de distribución bajo el control del gobierno central no discutidos en este artículo, tales como los programas de política social y ciertas obras de infraestructura, que pueden efectivamente mejorar el desempeño electoral de los socios políticos del presidente en las provincias.

Conclusión

Este artículo desarrolló y testeó empíricamente una teoría estilizada de las transferencias intergubernamentales en sistemas federales de gobierno que se concentra en el nivel de discrecionalidad institucionalmente conferido a los ejecutivos nacionales y subnacionales para manejar de forma más o menos arbitraria el dinero público. La teoría está basada en la idea de que diferentes niveles de discrecionalidad implican diferentes capacidades para controlar la distribución última

⁹³ Sospechamos que el hallazgo de Remmer y Gélinau según el cual las transferencias federales contribuyen al desempeño electoral de los candidatos del partido del presidente en elecciones provinciales es engañoso debido a la inclusión de una variable que en rigor mide el (des)equilibrio fiscal vertical de las provincias. Al utilizar la razón entre ingresos propios de origen provincial e ingresos de origen nacional, los autores generan un importante sesgo porque *ceteris paribus* las provincias con alto desequilibrio vertical (o baja razón) son las provincias periféricas tradicionalmente gobernadas por el Partido Justicialista. Si uno imagina un cuadro con la “proporción de votos del partido del presidente” en el eje Y y el desequilibrio fiscal vertical en el eje X, la mayoría de las provincias del PJ tendrían valores altos en Y y valores bajos en X comparadas con el resto de la muestra.

de fondos nacionales entre los diferentes niveles de gobierno. Nuestra teoría hace posible, así, conceptualizar el valor político de cada transferencia intergubernamental para presidentes y gobernadores. Sostenemos que el formato institucional de las transferencias opera con una doble lógica: la lógica de la discrecionalidad y la lógica de la seguridad. La lógica de la discrecionalidad indica que el valor político de una transferencia es función del nivel de discrecionalidad conferido a los donantes y receptores. La lógica de la seguridad, por otra parte, indica que ese valor político depende de la seguridad en la recepción (a tiempo) de la transferencia. Estas dos lógicas, argumentamos aquí, están frecuentemente imbricadas. Típicamente, los presidentes prefieren la discrecionalidad a la seguridad mientras que los gobernadores prefieren la seguridad a la discrecionalidad. Operacionalizamos la discrecionalidad del donante (presidente) por medio de cinco indicadores: monto, distribución geográfica, timing, pago y asignación específica. De manera similar, medimos la discrecionalidad del receptor (gobernador) a través de cuatro indicadores: reasignación, timing, compras y monitoreo.

Con estas distinciones teóricas clasificamos el nivel de discrecionalidad presidencial y gubernatorial sobre la mayoría de las transferencias intergubernamentales existentes en Argentina durante el actual período democrático. Esta clasificación reveló la abismal complejidad de las instituciones fiscales federales del país y el diverso valor político de cada transferencia para los ejecutivos nacionales y provinciales. La diversidad de las transferencias intergubernamentales tiene importantes consecuencias analíticas porque impide la posibilidad de proponer generalizaciones simples sobre sus usos políticos. No todas las transferencias tienen el mismo valor para políticos racionales ubicados en distintos niveles de gobierno. Se necesitan, entonces, distinciones más precisas para analizar la política del federalismo fiscal. En este sentido, demostramos que el uso de modelos estadísticos que incluyen transferencias intergubernamentales puede llevar a los investigadores a conclusiones falsas. Efectivamente, los resultados a los que arribamos refinando la medición de estas variables son sustantivamente diferentes a los reportados por una serie de investigaciones anteriores.

Este artículo abre, pues, un conjunto de preguntas importantes para futuras investigaciones. Un primer conjunto de interrogantes concierne a la lógica política del diseño institucional de los esquemas de transferencias intergubernamentales. ¿Qué factores explican la complejidad del sistema de transferencias argentino? ¿Por qué los políticos nacionales y subnacionales han incrementado continuamente el número de transferencias? ¿Por qué han modificado sus formatos institucionales? Si pudiera discernirse alguna lógica para ello, ¿serviría esta también para predecir la probabilidad y/o la orientación de cambios en los sistemas de transferencias intergubernamentales? Un segundo conjunto de preguntas se refiere a la manipulación estratégica de las transferencias federales. Aquí nos hemos concentrado en el valor político de las transferencias para el desempeño electoral y la construcción de coaliciones territoriales de apoyo político, pero es necesario desarrollar más investigación sistemática sobre el potencial efecto de las transferencias sobre la construcción de coaliciones legislativas a nivel nacional y subnacional. Más aún, todavía no sabemos qué tipos de presidentes y gobernadores utilizan qué tipo de transferencias para promover sus ambiciones personales o las de sus partidos. Finalmente, la lógica económica subyacente a la distribución y la recepción de cada transferencia aún debe ser analizada. ¿Está vinculado el uso de transferencias específicas con la naturaleza del ciclo económico, el estado de las finanzas provinciales, y/o la composición de la estructura económica local?

Este artículo pretendió ser una contribución para elucidar los incentivos bajo los cuales operan los políticos en sistemas federalizados con múltiples niveles de gobierno. Estamos convencidos de que puede progresarse de manera considerable en la comprensión de cómo la dinámica fiscal federal influye en la política si los investigadores emplean la lógica dual de las transferencias intergubernamentales aquí propuesta. Nuestro mensaje es que aunque los académicos que estudian el federalismo fiscal pueden haber trabajado sobre los niveles de discrecionalidad nacional y subnacional asociados a cada transferencia intergubernamental, sus análisis no siempre reflejan esta dimensión del problema. Así, los analistas incurren en serios problemas de medición que podrían evitarse con una teorización más refinada. En

suma, esta contribución sugiere que los estudiosos del tema deben evaluar críticamente, y reespecificar cuando sea necesario, sus teorías y modelos antes de utilizarlos como fundamento para nuevas investigaciones.

Referencias

- ASPIAZU, DANIEL. 1988. La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efecto sobre la estructura industrial, 1974-1987. Documento de Trabajo 27, CEPAL.
- BONVECCHI, ALEJANDRO. 2003. *Business as Usual: Political Methods and Economic Normalcy in Argentine Fiscal Policymaking during Structural-Reforms Processes* (1983-1999). Unpublished Ph.D. Thesis, Colchester, University of Essex.
- CAREAGA, MAITE, Y BARRY WEINGAST. 2003. "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico". En Dani Rodrik, ed. *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press: 398-435.
- CETRÁNGOLO, OSCAR Y JUAN PABLO JIMÉNEZ. 2004. "La relación entre niveles de gobierno en la Argentina". *Revista de la CEPAL* 84 (December): 118-134.
- DANANI, CLAUDIA, MAGDALENA CHIARA, Y JUDITH FILC. 1997. *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una Aproximación Macroeconómica*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General San Martín.
- DÍAZ-CAYEROS, ALBERTO. 2006. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DILLINGER, WILLIAM, Y WEBB STEVEN B. 1998. *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank, Washington D.C.

- EATON, KENT. 2001a. "The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform". *Latin American Research Review* 36 (2): 97-117.
- EATON, KENT. 2001b. "Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999". *Journal of Latin American Studies* 33: 1-28.
- EATON, KENT. 2004. *Politics beyond the Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FALLETI, TULLIA. 2001. "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal". En Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina eds., *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP-EUdeBA: 205-230.
- GELÍNEAU, FRANÇOIS, Y KAREN REMMER. 2005. "Political Decentralization and the Argentine Experience: 1983-2001". *British Journal of Political Science* 36: 133-57.
- GIBSON, EDWARD, Y ERNESTO CALVO. 1997. *Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- . 2001. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.
- GORDIN, JORGE. 2004. "Testing Riker's Party-based Theory of Federalism: The Argentine Case". Publius: *The Journal of Federalism* 34 (1): 21-34.
- JONES, MARK. 2001. "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En Stephen Haggard y Matthew McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press: 149-182.

- LORENZUTTI, JORGE. 1996. *Dinero, política y bancos. Historia del Banco Central de la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.
- MONTINOLA, GABRIELLA, QIAN YINGYI, Y WEINGAST, BARRY. 1995. "Federalism Chinese Style: The Political Bases of Economic Success in China." *World Politics* 48: 50-81.
- NICOLINI, JUAN PABLO, JOSEFINA POSADAS, JUAN SANGUINETTI, PABLO SANGUINETTI, Y MARIANO TOMMASI. 2002. *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina*. Inter-American Development Bank Working Paper R-467, Washington DC.
- PORTO, ALBERTO. 1990. *Federalismo Fiscal: El caso argentino*. Buenos Aires: Tesis.
- . 2003. Etapas de la coparticipación federal de impuestos. Documento de Federalismo Fiscal 2, UNLP.
- PORTO, ALBERTO, Y SANGUINETTI, PABLO. 2001. "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina". *Economics and Politics* 13 (3): 237-56.
- REMMER, KAREM. 2007. "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003". *Journal of Politics* 69 (2): 363-377.
- REMMER, KAREN, Y ERIK WIBBELS. 2000. "The Subnational Politics of Economic Adjustment". *Comparative Political Studies* 33(4): 419-51.
- REMMER, KAREN, Y FRANCOIS GÉLINEAU. 2003. "Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina". *Comparative Political Studies* 36 (7): 801-21.
- RODDEN, JONATHAN. 2006. *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODDEN, JONATHAN, Y ERIK WIBBELS. 2002. "Beyond the Fiction of Fe-

- deralism. *Macroeconomic Management in Multitiered Systems*". *World Politics* 54 (4): 494-531.
- RODRIGUEZ, JESÚS Y ALEJANDRO BONVECCHI. 2006. El papel del poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004). *Desarrollo Económico* 180: 487-521.
- SAIEGH, SEBASTIAN, Y MARIANO TOMMASI. 1999. "Why is Argentina Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth," *Journal of Applied Economics* 2 (1): 169-209
- SÁNCHEZ UGARTE, F., Y MARTÍ ZABALA, A. 1986. "Argentina: incentivos fiscales para el fomento del desarrollo," Department of Public Finance, International Monetary Fund, Washington D.C.
- SAWERS, LARRY, Y RAQUEL MAZZACANE. 2001. "Structural Reform and Industrial Promotion in Argentina," *Journal of Latin American Studies* 33: 101-32.
- SCHWARZER, JORGE. 1990. *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales Sobre el Estado y la Administración.
- TOMMASI, MARIANO, SEBASTIAN SAIEGH, Y PABLO SANGUINETTI. 2001. "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform". *Economía* 1: 147-201.
- TRIESMAN, DANIEL. 2000. "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?" *American Political Science Review* 94 (4): 45-65.
- WEINGAST, BARRY. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, and Organization* 11 (1): 1-31.
- WIBBELS, ERIK. 2005. *Federalism and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cuadro 2
Determinantes del voto en elecciones a gobernador
en Argentina, 1983-2001

	Modelo 1 R & G déficit de agrupamiento	Modelo 2 corregido (alta discrecionalidad)	Modelo 3 corregido (baja/media discrecionalidad)
Popularidad presidencial	.10 (.12)	.14 (.12)	.16 (.12)
Desempleo provincial	-.08 (.31)	-.23 (.31)	-.22 (.31)
Desempleo nacional	-1.67** (.80)	-1.68** (.85)	-1.72** (.84)
Inflación	-.17 (.23)	-.27 (.25)	-.24 (.24)
Transferencias federales	-8.57*** (.030)	-.02 (.02)	-.10 (.07)
Resultado fiscal	20.59** (10.14)	20.73** (10.14)	20.97** (10.34)
Gobernador opositor	-7.69*** (2.76)	-6.34*** (2.85)	-6.90*** (2.78)
Elecciones intermedias	-18.96** (4.18)	-15.81** (4.24)	-16.78** (4.27)
Lag voto gobernador	.32*** (.12)	.37*** (.13)	.35*** (.13)

90***p > .001, **p > .01. Variable dependiente: porcentaje de votos del partido del presidente en elecciones a gobernador.