



**Departamento de Economía**  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata

**Doctorado en Economía**  
Tesis de Doctorado

**Alumno**  
Cecilia Rumi

**Título**  
Finanzas Públicas bajo Competencia Política Marco Federal y Evidencia de  
Argentina

**Director**  
Walter Cont

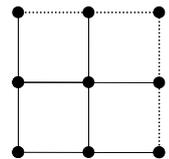
**Finanzas Públicas bajo Competencia Política**  
**Marco Federal y Evidencia de Argentina**

Cecilia Rumi

Tesis Doctoral  
Departamento de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata

La Plata, 1 de noviembre de 2006

Esta tesis fue dirigida por el Dr. Walter A. Cont



*A mis padres, Iris y Angel, por todo.*  
*A la memoria de mis abuelas Virginia y Ramona.*  
*A la Universidad, por ser mi segundo hogar todo este tiempo.*

## **Tabla de Contenidos**

Introducción .....	1
Capítulo I .....	6
Alternancia Política y los Déficits Fiscales	
Capítulo II .....	33
Ciclos Electorales Nacionales en las Transferencias a Jurisdicciones Subnacionales	
Capítulo III .....	64
Distribución Geográfica de los Ajustes Presupuestarios bajo Discrecionalidad del Ejecutivo	
Consideraciones Finales .....	99

## Introducción

---

La competencia política entre partidos es la institución clásica de las democracias representativas para evitar que los políticos se mantengan indefinidamente en el poder o que no exista alternancia. ¿Cómo afecta esta competencia política a la política fiscal? es la pregunta subyacente de la investigación de mi tesis.

La tesis consiste en tres trabajos de investigación independientes, que analizan diferentes facetas de la relación entre la competencia política y las finanzas públicas en un marco federal. Las tres investigaciones presentan evidencia empírica para Argentina del gobierno nacional así como de las jurisdicciones subnacionales, y proponen nuevos instrumentos de análisis que trascienden la experiencia local.

Se analizan los efectos de la competencia política sobre tres rasgos de la política fiscal en un marco federal: (i) el desempeño fiscal de las jurisdicciones subnacionales; (ii) los criterios de distribución de distintos tipos de transferencias federales a las jurisdicciones subnacionales y (iii) los criterios de distribución de los ajustes presupuestarios desde el gobierno nacional hacia las jurisdicciones subnacionales.

La competencia política es capturada mediante formas alternativas en cada uno de los tres trabajos. En el primero, mediante la historia de alternancia entre partidos políticos a cargo del poder ejecutivo de las jurisdicciones; en el segundo, por la cercanía temporal de los procesos eleccionarios; y en el tercero, por la existencia de potenciales competidores gobernando diferentes niveles de gobierno de una misma unidad políticamente organizada.

En todos los casos, bajo diferentes escenarios y en diferentes niveles de gobierno, los resultados muestran que el grado de competencia política es un importante factor que condiciona las elecciones fiscales de los gobiernos.

En el Capítulo I se analizan la relación entre la “Alternancia Política y los Déficits Fiscales” para las provincias argentinas y para cuatro períodos de gobierno a partir del reestablecimiento de la democracia en el año 1983. El principal aporte metodológico de este trabajo es la propuesta del *Índice de Alternancia Política* como una innovadora medida de largo plazo de la competencia política que enfrenta un gobierno establecido. Este índice, basado en el número de veces que un estado cambia su apoyo de un partido político a otro, resume la historia de alternancia de partidos políticos de una unidad de gobierno.

Al tiempo que se reafirma que los clásicos factores tenidos en cuenta por las finanzas públicas definen la performance fiscal de una provincia, los resultados de esta investigación indican la importancia relativa de las características político-institucionales en la determinación de los resultados fiscales. El trabajo presenta evidencia de que la alternancia política es fuente de incrementos significativos en los déficits fiscales incurridos por las provincias argentinas, lo que sugiere que ampliaciones en el horizonte de planeamiento de los gobiernos mejoran significativamente sus desempeños fiscales.

La investigación del Capítulo II sobre “Ciclos Electorales Nacionales en las Transferencias a Jurisdicciones Subnacionales” fusiona conceptos de las teorías de políticas redistributivas con las teorías de ciclo presupuestario de origen electoral. El principal aporte metodológico de este trabajo es la forma de modelar la distribución táctica de distintos tipos de transferencias federales a jurisdicciones subnacionales en períodos de elecciones, basada en las diferencias en un *factor de rastreo* del responsable del gasto y consecuente proveedor de bienestar a los votantes de las distintas jurisdicciones subnacionales, y en el grado de competencia que el gobierno central enfrenta en cada provincia, medido por la afiliación política entre el gobernador y el presidente.

Si el gobierno central no necesita diferenciarse del partido que gobierna una jurisdicción subnacional, usará cualquier tipo de transferencias, sin importar su factor de rastreo. Por el contrario, en las jurisdicciones en las que el gobierno central necesite diferenciarse, distribuirá transferencias que sean fácilmente rastreables y que le otorguen más crédito político (transferencias en especie) y evitará enviar transferencias que puedan ayudar a su potencial competidor (transferencias en efectivo).

Otra innovación de este trabajo respecto de la literatura existente es analizar el efecto de los procesos electorales nacionales en un marco en el cual las variables manipuladas por los hacedores de política se distribuyen en *otro* nivel de gobierno. Se analiza cómo el gobierno federal de Argentina ha distribuido transferencias entre los gobiernos subnacionales desde el reestablecimiento de la democracia en 1983, indagando sobre la presencia de ciclos electorales en dos tipos diferentes de transferencias discrecionales: transferencias en especie y transferencias en efectivo. A pesar de que las transferencias agregadas no revelan la existencia de un ciclo electoral, sí hay evidencia de manipulación electoral en la asignación de las transferencias a las jurisdicciones subnacionales.

Por último, el Capítulo III sobre “Distribución Geográfica de los Ajustes Presupuestarios bajo Discrecionalidad del Ejecutivo” se concentra en el rol del poder ejecutivo federal en el proceso presupuestario y su participación en la fase de implementación del presupuesto.

Tomando como dada la distribución de los créditos presupuestarios, se presenta un modelo en el que el gobierno central ajusta y distribuye el devengamiento de gastos entre las jurisdicciones subnacionales minimizando una función de pérdida que pondera de manera diferente a las distintas jurisdicciones, de acuerdo a la afiliación política de cada uno de los gobernadores.

Se estudia la distribución de los ajustes a los créditos iniciales presupuestados en la fase de aprobación, analizando información no explorada anteriormente del proceso presupuestario argentino. Se proporcionan detalles de los ajustes al presupuesto federal entre las distintas jurisdicciones subnacionales y se presenta evidencia de que la final ejecución del gasto federal entre las distintas jurisdicciones subnacionales ajusta las proyecciones de gastos realizadas en la fase de aprobación del presupuesto de manera no neutra, teniendo en consideración la competencia potencial a la que se enfrenta el partido del presidente en las jurisdicciones subnacionales gobernadas por otros partidos.

## **Capítulo I**

### **Alternancia Política y los Déficits Fiscales**

---

## Resumen\*

En este trabajo se propone al Índice de Alternancia Política como una medida de largo plazo de la competencia política que enfrenta un gobierno establecido. Este índice, basado en el número de veces en que se cambia el apoyo de un partido político a otro, resume la historia de alternancia entre partidos políticos en una unidad de gobierno.

En base a la experiencia de las provincias argentinas a partir del reestablecimiento de la democracia en 1983, se estudia hasta qué punto las diferencias en el desempeño fiscal provincial –medido en términos de sus déficits fiscales– pueden ser explicadas por la alternancia política, además de por las clásicas explicaciones que da la economía del sector público.

El trabajo presenta evidencia de que la alternancia política importa en la determinación de los déficits per capita incurridos por las provincias argentinas. La alternancia política –y no la naturaleza de los partidos políticos en el poder– tiene un impacto negativo en el desempeño fiscal de las jurisdicciones subnacionales.

---

\* Quiero agradecer a Walter Cont por sus sugerencias y valiosas discusiones. También agradezco las útiles sugerencias de Alberto Porto, Walter Sosa Escudero, Lorena Garegnani y Mariana Marchionni. Asimismo, para llegar a esta versión fueron de especial valor los comentarios recibidos en los seminarios del Doctorado; en la 36 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas – Córdoba; en la 8° Reunión Anual de la Latin American and the Caribbean Economic Association – Puebla, México; en la 38 Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política – Mendoza; en los seminarios del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata y de la UCEMA; en el Brown-Bag Seminar de la Oficina de Supervisión y Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC – Estados Unidos y en la Reunión Annual 2004 de la Public Choice Society, Baltimore – Estados Unidos.

El índice de alternancia política aquí propuesto ha sido utilizado en otros diferentes contextos. Por ejemplo, para estudiar el caso de Estados Unidos por Calcagno y Escaleras (2007), “Party Alternation, Divided Government, and Fiscal Performance within US States”, *Economics of Governance*, 8:111-128. Por supuesto, cualquier error que pudiera subsistir es de mi exclusiva responsabilidad

## **1. Introducción**

Las provincias argentinas tienen una historia de considerables y persistentes déficits fiscales. Muchos sostienen que el desempeño fiscal inapropiado en todos los niveles de gobierno es una de las causas fundamentales de la incapacidad de Argentina para diseñar políticas de largo plazo (ver, por ejemplo, Mussa (2002)) Y, precisamente, el fin de estas últimas décadas ha sido una muestra vívida de los resultados generados por la incapacidad de mantener políticas fiscales responsables: hiperinflación, default explícito, expropiación de acreedores, y graves agitaciones sociales.

Sin embargo, al inspeccionar el mapa fiscal temporal de las provincias argentinas, es evidente que la magnitud de los déficits fiscales ha variado ampliamente entre las provincias en los últimos veinte años.

La búsqueda de explicaciones de los déficits fiscales desde una perspectiva de economía política tiene una larga historia. La literatura es muy abundante y data del siglo XIX, a partir de los aportes de la escuela italiana de finanzas públicas (ver Alesina y Perotti (1995) para un excelente repaso crítico de la literatura). Las reglas de procedimiento que capturan el proceso presupuestario, las reglas presupuestarias, las reglas electorales, la fragmentación del gobierno, la fuerza y la durabilidad del gobierno son sólo algunas de las variables político–institucionales empíricamente analizadas.

Dos características del sistema político generan políticas miopes e ineficientes desempeños fiscales: “gobiernos divididos” y “gobiernos alternantes” (Persson y Tabellini (2000)). La mayoría de los estudios empíricos se ha concentrado más fuertemente en los factores relativos a gobiernos divididos y a las coaliciones políticas; presentando evidencia –para los estados norteamericanos (Alt y Lowry (1994), Poterba (1994), entre otros) y para las provincias argentinas (Jones et al. (2000))– que sustenta la teoría de que los desequilibrios fiscales son menores cuando el poder de decisión no

se encuentra demasiado disperso entre diferentes políticos con objetivos en conflicto o cuando el gobierno no es dividido. Los factores concernientes a gobiernos alternantes, sin embargo, han sido dejados relativamente relegados.

Este trabajo le da especial atención a la alternancia política, bajo la hipótesis de que cambios en los gobiernos constituyen un determinante político clave de la performance fiscal.

El principal aporte metodológico de este trabajo es la propuesta del Índice de Alternancia Política como una innovadora medida de largo plazo de la competencia política que enfrenta un gobierno establecido. Este índice, basado en el número de veces que un estado cambia su apoyo de un partido político a otro, resume la historia de alternancia de partidos políticos de una unidad de gobierno.

Se analiza, asimismo, hasta qué punto las diferencias en el desempeño fiscal pueden ser explicadas por los aspectos políticos e institucionales que caracterizan a las provincias argentinas, además de las clásicas explicaciones que da la economía del sector público.

Al tiempo que se reafirma que los clásicos factores tenidos en cuenta por las finanzas públicas definen la performance fiscal de una provincia, los resultados de esta investigación indican la importancia relativa de las características político-institucionales en la determinación de los resultados fiscales. El trabajo presenta evidencia de que la alternancia política es fuente de incrementos significativos en los déficits fiscales incurridos por las provincias argentinas, lo que sugiere que ampliaciones en el horizonte de planeamiento de los gobiernos mejoran significativamente sus desempeños fiscales.

El trabajo se ordena de la siguiente manera. La próxima sección describe la performance fiscal relativa de las provincias argentinas desde el reestablecimiento de la democracia en 1983. La Sección 3 propone un innovativo índice para capturar la

competencia política, que toma en cuenta la alternancia política. En la Sección 4 se describen los datos y se reportan los resultados de la relación alternancia política–performance fiscal. En la última Sección se presentan las conclusiones.

## 2. Déficit Fiscales Provinciales

Los déficits fiscales de las provincias argentinas han sido demasiado importantes y persistentes como para explicar exclusivamente aumentos transitorios en los gastos de los gobiernos. Entre 1984 y 1999, veintitrés de los veinticuatro gobiernos subnacionales tuvieron déficits presupuestarios en más de la mitad de los años.

Es una estrategia común medir la performance fiscal de una provincia mediante sus déficits per capita anuales. Metodológicamente, la presente investigación empírica difiere de los trabajos existentes debido a que se da atención específica a los resultados fiscales de cada período de gobierno – con el propósito de mostrar claramente los resultados de cada administración a cargo de la unidad de gobierno– en lugar de trabajar con datos anuales aislados de las variables fiscales.

Con el fin de obtener el déficit fiscal per capita de un período gubernamental, se trabaja con el valor presente de los déficits incurridos en cada uno de los cuatro años que lo conforman<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Trabajando con el déficit fiscal promedio del período gubernamental, es posible reportar un equilibrio presupuestario para una provincia que incurrió tanto en déficits como superávits. La opción del valor presente toma en consideración los costos de oportunidad de los resultados fiscales y, consecuentemente, es una medida más adecuada de la performance de todo el período:

	Resultado fiscal 1	Resultado fiscal 2
Primer año	100	-100
Segundo año	-100	100
Tercer año	100	-100
Cuarto año	-100	100
Período (promedio)	0	0
Período (valor presente neto, $r = 7\%$ )	12.26	-12.26

$$D_{jt} = \sum_{y=1}^4 \frac{(E_{jy} - R_{jy})}{(1+r)^{y-1}} \quad (1)$$

en donde  $E_{jy}$  denota los gastos per capita de la provincia  $j$  en el año  $y$ ,  $R_{jy}$ , los ingresos per capita,  $r$  denota la tasa de interés de mercado y  $D_{jt}$  es el resultado fiscal de la provincia  $j$  en el período gubernamental  $t$ . Si  $D_{jt}=0$ , la provincia  $j$  presenta equilibrio fiscal en el período  $t$ . Existe déficit fiscal si  $D_{jt}>0$ , y superávit fiscal cada vez que  $D_{jt}$  es negativo.

Se evalúa la performance fiscal de 24 jurisdicciones subnacionales argentinas en 4 períodos gubernamentales que comienzan con el reestablecimiento de la democracia en 1983. Cada período de gobierno provincial dura 4 años. El primer período comienza en 1984<sup>2</sup> y el último culmina en 1999 (primer período: 1984-1987; segundo período: 1988-1991; tercer período: 1992-1995; cuarto período: 1996-1999).

En las 96 observaciones que emergen de las 24 jurisdicciones subnacionales en cuatro períodos gubernamentales, el déficit fiscal per capita promedio es de 318 pesos por período, con un máximo de 1452 pesos (La Rioja en su segundo período) y un mínimo de 981 pesos de superávit per capita (San Luis en el cuarto período); evidenciando importantes disparidades en los desempeños fiscales de las provincias argentinas (véase Fig. A.1. del Anexo).

Una característica del desempeño fiscal de las provincias argentinas durante este período es la clara persistencia de los déficits fiscales. Como se ve en la Tabla I, veintiuna de las veinticuatro provincias tuvieron presupuestos deficitarios en más de la mitad de los períodos analizados. Se observa, además, que en diecisiete de veinticuatro jurisdicciones los gobernadores terminaron cada uno de los cuatro períodos con déficits en los presupuestos de sus provincias.

---

<sup>2</sup> Las primeras elecciones del actual período democrático tuvieron lugar en diciembre del año 1983.

**Tabla I**  
**Número de períodos con déficits fiscales**

1 período	San Luis
2 períodos	GCBA y Santiago del Estero
3 períodos	Córdoba; La Pampa; La Rioja; Mendoza y Santa Cruz
4 períodos	Buenos Aires; Catamarca; Corrientes; Chaco; Chubut; Entre Ríos; Formosa; Jujuy; Misiones; Neuquén; Río Negro; Salta; San Juan; Santa Fe; Tierra del Fuego y Tucumán

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Otra característica del desempeño fiscal, como se puede observar en la Tabla II, es la variabilidad del ordenamiento relativo de las jurisdicciones subnacionales argentinas: el ranking del desempeño ha cambiado a lo largo de los cuatro períodos analizados de una manera muy significativa (ver, también, la Tabla A.1 del Anexo).

**Tabla II**  
**Ordenamientos por desempeño fiscal - Coeficientes de correlación de rangos**

	Orden período 1	Orden período 2	Orden período 3	Orden período 4
Orden período 1	1			
Orden período 2	0.74	1		
Orden período 3	0.16	0.38	1	
Orden período 4	0.33	0.46	0.51	1

Nota: las provincias se ordenan de acuerdo a los déficits fiscales que presentan. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

### 3. Alternancia Política

Sorprendentemente, la alternancia política en un marco de competencia política ha sido un tema relegado en los análisis empíricos de los determinantes políticos de la performance fiscal de los gobiernos. En la literatura empírica existente, la inestabilidad

política ha sido casi exclusivamente referida a casos de transición entre democracias y dictaduras, conflictos étnicos o regionales, golpes de estado, etcétera. Alesina et al. (1996) y Perotti (1996) son ejemplos de trabajos cuya medida de inestabilidad política tiene en cuenta variables como el número de muertes violentas ocurridas, el número de golpes de estado. Otras medidas de inestabilidad consideran la tasa de riesgo país para aproximar riesgos como el default, la expropiación y la corrupción (v. gr. Svensson (1998)).

Este trabajo se concentra en una fuente de inestabilidad política en un marco democrático y pacífico: la alternancia de los partidos políticos en el poder.

En esta sección se propone un innovador índice que puede ser utilizado para capturar la competencia política en una unidad de gobierno (nacional, provincial o municipal) teniendo en cuenta la alternancia de partidos políticos en su poder ejecutivo. Dado que el índice resume la historia de alternancia, se trata de una medida de competencia política de largo plazo. También se presentan dos medidas que permiten capturar la alternancia política en períodos irregulares de gobierno, que son calculadas para las provincias Argentinas a partir del reestablecimiento de la democracia, para el período 1983 -1999.

### **3.1 Índice de Alternancia Política**

El Índice de Alternancia Política (IPA) captura la probabilidad de que dos gobernadores de una provincia, tomados aleatoriamente en el tiempo, pertenezcan a diferentes partidos políticos. Teniendo en consideración la distribución de los partidos

políticos de los gobernadores, el IPA se calcula como 1 menos un índice de concentración política<sup>3</sup> y se define como:

$$IPA_{jt} = 1 - \sum_{i=1, \dots, N} \gamma_i^2 \quad \begin{matrix} j = 1, \dots, J \\ t = 1, \dots, T \end{matrix} \quad (2)$$

$j$  denota la provincia,  $t$  denota el período de gobierno y  $\gamma_i$  indica el porcentaje de períodos en los cuales el gobernador pertenece al partido  $i$

$$\sum_i \gamma_i^2 = \sum_i \left( \frac{\tilde{t}_i - \tilde{e}_i \delta}{t} \right)^2 \quad (3)$$

en donde  $\tilde{t}_i$  es el número de períodos gobernados por el partido  $i$ ,  $\tilde{e}_i$  denota el número de períodos en los cuales el partido  $i$  debe entregar el poder a un político que pertenece a otro partido político y  $\delta$  es una tasa de descuento por discontinuidad ( $0 \leq \delta < 1$ ) que toma en cuenta el hecho de que una derrota en los comicios reduce el peso del partido en la historia política de la provincia.

El índice IPA tiene un número de propiedades deseables. Es creciente en la alternancia. El índice es fácil de computar, dada la información disponible. La escala del índice permite hacer comparaciones dentro y a través de las provincias. Asimismo, el índice permite comparar provincias cuyos partidos políticos difieren.

La historia de las provincias argentinas ofrece un buen caso de estudio para el análisis de la inestabilidad política. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, tuvo 74

---

<sup>3</sup> Este índice de concentración política se basa en el índice de Herfindahl, que mide la concentración de una industria mediante la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de cada una de las firmas que la componen.

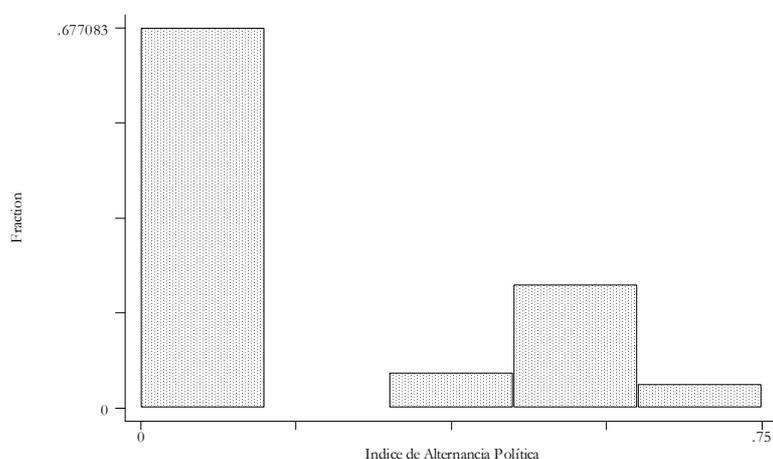
personas a cargo de su gobernación en los primeros 84 años del siglo XX, con un mandato promedio de tan sólo un año.

Este índice resume el grado de competencia política del estado bajo análisis. Para el caso de las provincias argentinas,

$$i = \{PJ; UCR; MPN; MPF; PB; PACH; PAL; FCRucr; PR; FR, otros\}$$

en donde PJ significa Partido Justicialista; UCR: Unión Cívica Radical; MPN: Movimiento Popular Neuquino; MPF: Movimiento Popular Fuegoño; PB: Partido Bloquista; PACH: Partido Acción Chaqueña; PAL: Pacto Autonomista Liberal; FCRucr: Frente Cívico y Social - UCR y aliados; PR: partido renovador; y FR: fuerza republicana.

**Figura I**  
**Histograma de IPA**



A lo largo de los 4 períodos que comienzan en 1984 y terminan en 1999, considerando una tasa de descuento por discontinuidad de 0,2, el  $IPA \in [0; 0,75]$ . IPA equivale a cero para aquellas provincias en las cuales el partido a cargo del poder ejecutivo ha sido

siempre el mismo; es decir, para aquellas provincias cuyos gobiernos establecidos no enfrentan una competencia política efectiva. Por construcción, es también cero en el primer período analizado<sup>4</sup>. Valdría 0,82 en el hipotético caso para el cual la provincia hubiese sido gobernada cada período por gobernadores de diferentes partidos.

Once de veinticuatro jurisdicciones (46%) tienen un Índice de Alternancia Política igual a cero en todos los períodos. Es decir, en cada uno de los cuatro períodos analizados, sus gobernadores pertenecieron al mismo partido político. En Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero el Partido Justicialista (PJ) siempre ha estado a cargo de sus poderes ejecutivos. Entre 1984 y 1999, Córdoba y Río Negro sólo tuvieron gobernadores provenientes de la Unión Cívica Radical. Todos los gobernadores de Neuquén pertenecieron al partido provincial Movimiento Popular Neuquino (ver Tabla A.2 del Anexo).

En el 81% de los períodos provinciales existe un IPA menor que 0,5 y en el 68% de los cuatro períodos estudiados el IPA es igual a cero. El valor promedio del índice es de 0,17. El máximo IPA es de 0,75 y corresponde a Tierra del Fuego en el tercer período (ver Tabla A.3. del Anexo).

### **3.2. Períodos irregulares de gobierno**

Entre otros factores, las intervenciones federales y los cambios anticipados en el poder son dos instancias que informan sobre alternancia política en una unidad de gobierno.

Las intervenciones federales se ordenan para garantizar la forma republicana de gobierno cada vez que uno de sus principios fundamentales se ve amenazado (son ejemplos de tales principios el régimen electoral, la elección de autoridades, la

---

<sup>4</sup> Debido a las características de la fase política previa (no democrática) no existe un claro punto de referencia para comparar el estado del primer período de gobierno.

administración de justicia, etcétera.) y para proteger a las provincias de invasiones externas. El gobierno federal también interviene si las autoridades locales piden su apoyo político o restitución.

Entre 1984 y 1999, cuatro provincias fueron intervenidas por el estado federal. Con el fin de capturar este factor, se utiliza una variable dicotómica (Intervención) que vale 1 si una intervención ocurre en la provincia  $i$  durante el período  $t$  y cero en los demás casos. Esta variable se iguala a 1 en cinco de noventa y seis períodos provinciales: Catamarca (segundo período), Corrientes (tercer y cuarto período), Santiago del Estero (tercer período) y Tucumán (segundo período).

La alternancia política tiende a aumentar toda vez que suceden cambios anticipados en el poder. Estos cambios pueden deberse a la renuncia del gobernador, a su muerte o a un enjuiciamiento político a la cúpula de gobierno. Entre 1984 y 1999, cinco provincias interrumpieron el mandato de sus gobernadores electos debido a alguna de estas causas. En este caso, también se utiliza una variable dicotómica (Renuncia) para esta dimensión de la inestabilidad política. Esta variable es distinta de cero en ocho períodos provinciales: Catamarca (segundo período), Chubut (segundo período), Jujuy (segundo, tercero y cuarto períodos), San Juan (primer y tercer período) y Santa Cruz (segundo período).

#### **4. Alternancia Política y los Déficits Fiscales**

La existencia de una competencia política efectiva, que asegure la alternancia de los partidos políticos en el poder, modifica el horizonte de planeamiento de los gobiernos. Con competencia política, el partido gobernante que decide la política fiscal sabe que con cierta probabilidad no estará en el poder en el próximo período. Este conocimiento puede inducir a un gasto excesivo debido a que los costos futuros no son completamente internalizados por cada administración. También puede darse el caso de que el partido

gobernante desequilibre sus cuentas de manera estratégica a fin de mejorar su probabilidad de reelección (véanse Alesina y Tabellini (1990) y para Persson y Svensson (1989)).

Empíricamente, la relación entre desempeño fiscal y alternancia política puede ser analizada a través del siguiente modelo:

$$D = g(F, P) + \varepsilon \quad (4)$$

en donde D denota el desempeño fiscal, F, los clásicos factores de las finanzas públicas, P, las características políticas de cada estado, y  $\varepsilon$  los factores no observables que influyen los resultados fiscales.

Con el fin de determinar hasta qué punto las diferencias en el desempeño fiscal pueden ser explicadas por la alternancia política que caracteriza a cada provincia, se explora el canal que va desde la segunda a la primera<sup>5</sup>. Se estima la ecuación (4) en base a un grupo de datos en panel.

Entre los clásicos factores de las finanzas públicas considerados se encuentra el porcentaje del total de gastos provinciales financiado por las transferencias nacionales, variable que busca aproximar los posibles efectos de una ilusión fiscal de las jurisdicciones locales. Los déficits persistentes se explican en términos de percepciones incorrectas respecto de los propios déficits (Wagner (1976) y Buchanan y Wagner (1977)). Al enfrentarse con la opción de comprometer gastos financiados a través de transferencias de otras jurisdicciones, se puede esperar que la ciudadanía sobrevalúe el valor de los gastos y subestime la carga tributaria futura, generando así mayores déficits. Asimismo, se considera la densidad poblacional de la provincia, como proxy de los costos de provisión de los bienes públicos; y el número de empleados públicos cada mil habitantes, para aproximar los costos de operación de los estados provinciales.

---

<sup>5</sup> Queda para futuras investigaciones explorar la determinación simultánea de ambos fenómenos.

Para caracterizar a los “gobiernos alternantes” se incluye entre las variables independientes al Índice de Alternancia Política y dos variables dicotómicas que resumen la existencia de períodos irregulares de gobierno, descritos en la Sección 3. Asimismo, en el análisis se incluye un factor político adicional para captar la naturaleza y el origen de los partidos que gobiernan las provincias.<sup>6</sup>

A los efectos de la estimación, se asume que la función  $g(\cdot)$  en (4) es lineal. Por lo tanto, el déficit fiscal de la provincia  $j$  en el período  $t$  está dado por:

$$D_{jt} = \beta_1 F_{jt} + \beta_2 P_{jt} + \varepsilon_{jt} \quad (5)$$

en donde  $j= 1, \dots, 24$  son las jurisdicciones subnacionales<sup>7</sup> (o paneles) y  $t= 1, \dots, 4$  es el número de observaciones para el panel  $j$ .  $D_{jt}$  denota el déficit fiscal per capita de la provincia  $j$  en el período gubernamental  $t$  (calculado como el valor presente de los déficits (o superávits) ocasionados en cada año que conforma el período).

De acuerdo a los resultados del test de especificación de Hausman las estimaciones por efectos fijos no difieren sistemáticamente de las estimaciones por efectos aleatorios<sup>8</sup>. Consecuentemente, es posible inferir que la heterogeneidad no observable específica por provincia no está correlacionada con las variables explicativas, garantizando la consistencia de los estimadores de mínimos cuadrados. Por lo tanto, las estimaciones no condicionan por efectos provinciales. Los determinantes de la performance fiscal son estimados utilizando el método de mínimos cuadrados generalizados factibles. Este procedimiento permite la estimación en presencia de autocorrelación de primer orden (AR (1)) a lo largo de los paneles y heterocedasticidad entre paneles.

<sup>6</sup> Para detalles sobre los datos, ver Tabla A.4 y Tabla A.5 en el Anexo.

<sup>7</sup> Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

<sup>8</sup> El estadístico, que se distribuye asintóticamente como una  $\chi^2_{10}$ , toma un valor de 4,92

Se estiman tres modelos diferentes cuyos resultados se presentan en la Tabla A.6 del Anexo. El primero (Columna (1)) introduce sólo factores considerados en el enfoque clásico de las finanzas públicas: el porcentaje del total de gastos provinciales financiado mediante transferencias nacionales, la densidad poblacional y el número de empleados públicos. En el segundo modelo (Columna (2)) se explora la existencia de un sesgo pro déficit en uno de los principales partidos políticos de Argentina, incluyendo una variable dicotómica que vale 1 en las provincias y períodos en los cuales el gobernador pertenece al Partido Justicialista<sup>9</sup> y cero en los demás casos. En la Columna (3) se agrega el resto de las variables políticas e institucionales descriptas en la Sección 3.

Los resultados reportados en las columnas (1) a (3) de la Tabla A.6 del Anexo sugieren que el efecto estimado de los factores tenidos en cuenta en el enfoque de las finanzas públicas es robusto a diferentes especificaciones y que los resultados fiscales también son determinados por factores político-institucionales.

El porcentaje de gastos provinciales financiados con transferencias nacionales tiene un efecto positivo significativo en el desempeño fiscal. Cuanto mayores sean las transferencias nacionales que respaldan el gasto provincial, mejor desempeño se espera alcancen los gobiernos. El coeficiente estimado implica que un aumento de un 1 peso en tales transferencias mejora el desempeño fiscal en 7,6 pesos, rechazando, en consecuencia, la hipótesis de ilusión fiscal. Esta evidencia sugiere que la conducta individual racional no sólo debilita dicha hipótesis sino que además permite aprovechar el menor costo relativo de las transferencias como fuente de financiación de los gastos.

Las provincias más densamente pobladas alcanzan, *ceteris paribus*, mejores resultados fiscales. Por otro lado, los mayores costos de operación de las actividades provinciales –

---

<sup>9</sup> Este partido siempre ha sido señalado como un partido de bases populistas. Y, como consecuencia, es posible pensar que existen fundamentos para que sus representantes lleven a cabo políticas pro déficit.

aproximados por el número de empleados públicos – tienden a aumentar los déficits per capita incurridos por la provincia.

En todas las especificaciones propuestas, la variable dicotómica para los períodos en los cuales el gobernador pertenece al Partido Justicialista, resulta no significativa y esto sugiere que la naturaleza del partido al que pertenece quien está a cargo del poder ejecutivo en sí misma no afecta los resultados fiscales.

El Índice de Alternancia Política presenta un fuerte efecto sobre el nivel de déficit per capita. El coeficiente estimado implica que, caeteris paribus, un aumento en el índice de 0 a 0,45 (i.e., pasar de una situación en la que no exista alternancia a una elección que decida un cambio del color político del gobernador, luego de tres períodos de estabilidad política) aumentaría el déficit fiscal per capita en 117 pesos (equivalente al 52% del déficit per capita promedio en el cuarto período). Así, los resultados de la regresión indican que en la determinación del déficit fiscal no es importante qué partido ostenta el poder sino la alternancia de los partidos políticos.

El déficit fiscal de una provincia que presente cambios políticos en la conducción de su poder ejecutivo tenderá a ser mayor que el de una sin alternancia política. La relevancia cuantitativa de este factor político es evidente. Mientras que un cambio en el IPA de 0,45 a 0 reduciría el déficit per capita esperado de una jurisdicción en 117 pesos, para alcanzar esa reducción es necesario un aumento del 15% de las transferencias federales que financian los gastos de la provincia.

Asimismo, la presencia de períodos irregulares en el sentido que un gobernador pueda prematuramente terminar su mandato debido a una renuncia, juicio político o muerte genera un fuerte efecto negativo sobre la performance fiscal. Por su parte, las intervenciones federales no resultan significativas a la hora de explicar el resultado fiscal provincial. Posiblemente, la misma intervención sea la que revierta la tendencia fiscal.

## **5. Conclusiones**

En este trabajo se propone al Índice de Alternancia Política como una innovadora medida de largo plazo de la competencia política que enfrenta un gobierno establecido. Este índice, basado en el número de veces que un estado cambia su apoyo de un partido político a otro, resume la historia de alternancia de partidos políticos de una unidad de gobierno.

Para investigar los determinantes del desempeño fiscal provincial relativo este trabajo se concentra en la pregunta de economía política sobre cómo la política afecta los resultados fiscales. Se analiza hasta qué punto las diferencias en el desempeño fiscal pueden ser explicadas por la alternancia política que caracteriza a cada provincia, además de las clásicas explicaciones que da la economía del sector público

Al tiempo que se reafirma que los clásicos factores tenidos en cuenta por las finanzas públicas definen la performance fiscal de una provincia, los resultados indican la importancia relativa de las características político-institucionales en la determinación de los resultados fiscales.

Sucintamente, el resultado principal es que la alternancia política importa en la determinación del desempeño fiscal de las provincias argentinas. La alternancia política –y no la naturaleza de los partidos políticos en el poder– aumenta significativamente los déficits per capita incurridos por las jurisdicciones locales.

Este trabajo expande la literatura empírica sobre los determinantes políticos del desempeño fiscal y presenta evidencia para las provincias argentinas de que ampliaciones en el horizonte de planeamiento de los gobiernos mejoran significativamente sus desempeños fiscales.

La evidencia presentada constituye una primera aproximación al estudio de los efectos de la alternancia política en los déficits fiscales. Queda para futuras investigaciones explorar la determinación simultánea de ambas variables.

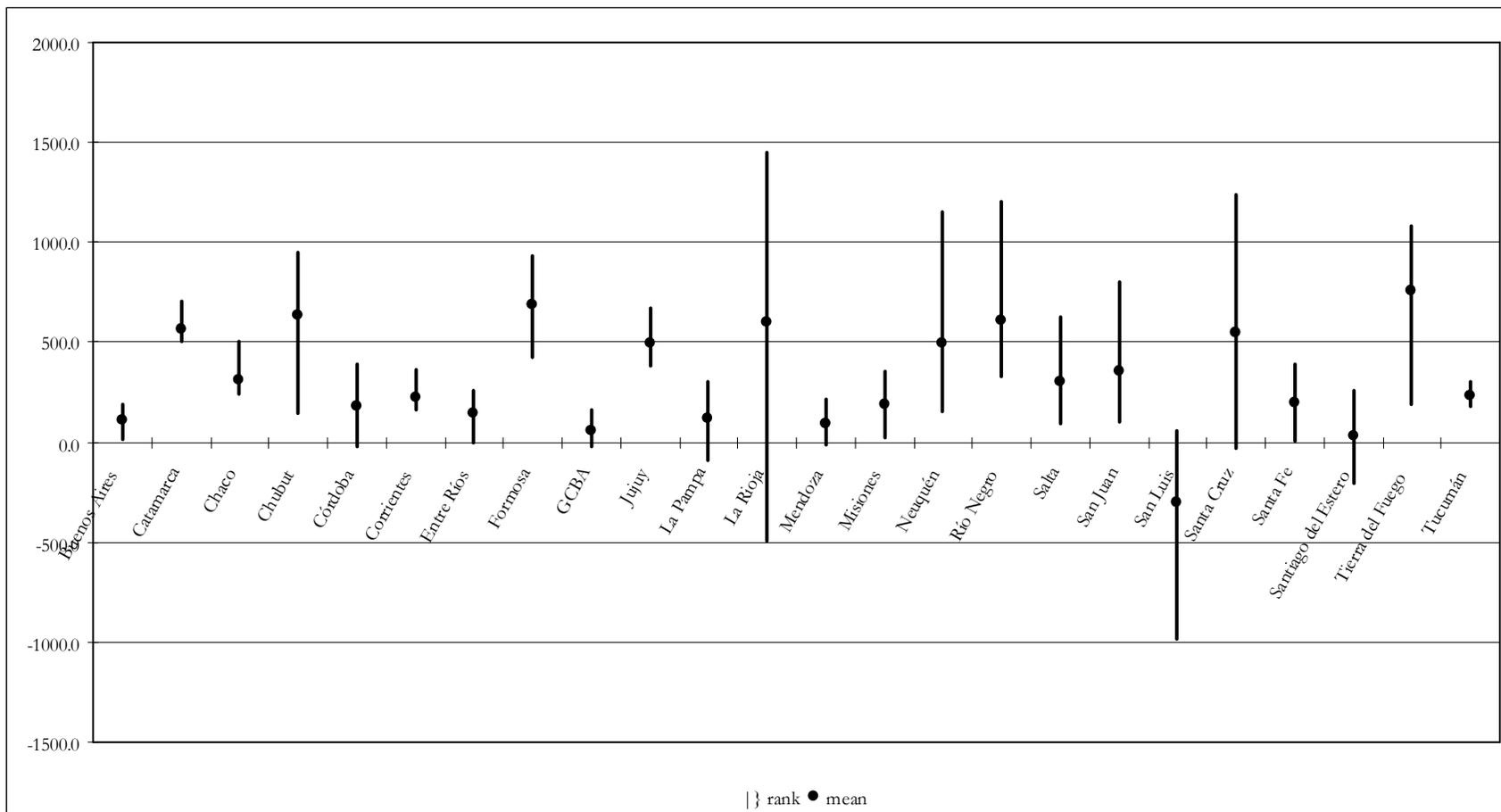
## 6. Anexos

**Tabla A.1.**  
**Ordenamiento Fiscal por Período**

Provincia	Primer Período		Segundo Período		Tercer Período		Cuarto Período	
	Déficit per capita *	Orden	Déficit per capita	Orden	Déficit per capita	Orden	Déficit per capita	Orden
Buenos Aires	81.0	<b>6</b>	169.9	<b>7</b>	12.9	<b>5</b>	186.4	<b>12</b>
Catamarca	543.8	<b>22</b>	500.7	<b>18</b>	708.4	<b>18</b>	519.5	<b>20</b>
Chaco	263.2	<b>15</b>	240.9	<b>12</b>	251.8	<b>10</b>	501.5	<b>19</b>
Chubut	148.1	<b>9</b>	527.2	<b>19</b>	947.3	<b>22</b>	929.6	<b>23</b>
Córdoba	143.8	<b>8</b>	197.7	<b>9</b>	387.9	<b>16</b>	-17.5	<b>4</b>
Corrientes	366.8	<b>18</b>	187.4	<b>8</b>	165.2	<b>7</b>	164.0	<b>11</b>
Entre Ríos	80.9	<b>5</b>	233.4	<b>11</b>	254.7	<b>11</b>	0.2	<b>6</b>
Formosa	421.8	<b>20</b>	733.0	<b>21</b>	928.3	<b>21</b>	667.0	<b>22</b>
GCBA	-25.1	<b>1</b>	100.3	<b>6</b>	161.7	<b>6</b>	-6.5	<b>5</b>
Jujuy	379.6	<b>19</b>	671.1	<b>20</b>	510.4	<b>17</b>	410.7	<b>16</b>
La Pampa	135.7	<b>7</b>	-95.3	<b>1</b>	306.3	<b>13</b>	116.4	<b>9</b>
La Rioja	1115.8	<b>24</b>	1451.8	<b>24</b>	309.8	<b>14</b>	-492.2	<b>2</b>
Mendoza	152.7	<b>10</b>	-16.2	<b>3</b>	8.3	<b>4</b>	215.9	<b>14</b>
Misiones	21.5	<b>3</b>	45.9	<b>4</b>	341.7	<b>15</b>	357.2	<b>15</b>
Neuquén	153.2	<b>11</b>	204.0	<b>10</b>	1153.5	<b>23</b>	483.5	<b>18</b>
Río Negro	329.6	<b>17</b>	364.4	<b>16</b>	1201.4	<b>24</b>	530.8	<b>21</b>
Salta	630.5	<b>23</b>	281.2	<b>14</b>	209.1	<b>9</b>	92.0	<b>7</b>
San Juan	193.1	<b>13</b>	348.7	<b>15</b>	797.2	<b>19</b>	97.5	<b>8</b>
San Luis	60.2	<b>4</b>	-93.9	<b>2</b>	-193.1	<b>1</b>	-981.0	<b>1</b>
Santa Cruz	521.9	<b>21</b>	1234.4	<b>23</b>	-30.3	<b>2</b>	452.6	<b>17</b>
Santa Fe	245.1	<b>14</b>	390.9	<b>17</b>	5.5	<b>3</b>	133.5	<b>10</b>
Santiago del Estero	-5.2	<b>2</b>	84.1	<b>5</b>	256.3	<b>12</b>	-203.8	<b>3</b>
Tierra del Fuego	189.8	<b>12</b>	849.3	<b>22</b>	898.4	<b>20</b>	1080.5	<b>24</b>
Tucumán	305.8	<b>16</b>	242.3	<b>13</b>	178.4	<b>8</b>	212.8	<b>13</b>
Media	268.9		368.9		407.1		227.1	
Mediana	191.4		241.6		281.3		199.6	
Desvío Estándar	252.2		386.9		394.4		428.6	
Máximo	1115.8		1451.8		1201.4		1080.5	
Mínimo	-25.1		-95.3		-193.1		-981.0	

Notas: (\*) Valor presente (con tasa de interés de 7% anual) de los déficits per capita incurridos en cada uno de los cuatro años que conforman el período. (\*\*) GCBA significa Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.  
Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

**Figura A.1**  
**Déficits per capita, por provincia**  
**1984 – 1999**



**Tabla A.2.**  
**Partido del Gobernador**

	Buenos Aires	Catamarca*	Chaco	Chubut*	Córdoba	Corrientes*	Entre Ríos	Formosa	GCBA	Jujuy*	La Pampa	La Rioja
1 <sup>er</sup> Período	ucr	pj	pj	ucr	ucr	pal	ucr	pj	ucr	pj	pj	Pj
2 <sup>do</sup> Período	pj	pj	pj	pj	ucr	pal	pj	pj	ucr / pj	pj	pj	Pj
3 <sup>er</sup> Período	pj	fcr - ucr	paCh	ucr	ucr	pal	pj	pj	pj	pj	pj	Pj
4 <sup>to</sup> Período	pj	fcr - ucr	ucr	ucr	ucr	pal/panu	pj	pj	ucr	pj	pj	Pj

	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan*	San Luis	Santa Cruz*	Santa Fe	S del Estero*	T del Fuego	Tucumán*
1 <sup>er</sup> Período	ucr	ucr	mpn	ucr	pj	PB	pj	pj	pj	pj	ucr	Pj
2 <sup>do</sup> Período	pj	pj	mpn	ucr	pj	PB	pj	pj	pj	pj	ucr / pj	Pj
3 <sup>er</sup> Período	pj	pj	mpn	ucr	PR	pj	pj	pj	pj	pj	MPF	Pj
4 <sup>to</sup> Período	pj	pj	mpn	ucr	pj	pj	pj	pj	pj	pj	MPF	FR

Notas:

(1) 1er Período: 1984-1987; 2do Período: 1988-1991; 3er Período: 1992-1995; 4to Período: 1996-1999;

(2) ucr: Unión Cívica Radical; pj: Partido Justicialista; fcr-ucr: Frente Cívico y Social - ucr y aliados; PACH: Partido Acción Chaqueña; pal: Pacto Autonomista Liberal; panu: Partido Nuevo; mpn: Movimiento Popular Neuquino; PR: partido renovador; PB: Partido Bloquista; MPF: Movimiento Popular Fuegoño y FR: fuerza republicana.

(3) \* Provincias con cambios anticipados en la dirección del poder ejecutivo o intervenciones federales.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio del Interior de la Nación.

**Tabla A.3.**  
**Índice de Alternancia Política, por período**

Provincia	Índice de Alternancia Política (IPA)			
	1 <sup>er</sup> Período	2 <sup>do</sup> Período	3 <sup>er</sup> Período	4 <sup>to</sup> Período
Córdoba	0.00	0.00	0.00	0.00
Formosa	0.00	0.00	0.00	0.00
Jujuy	0.00	0.00	0.00	0.00
La Pampa	0.00	0.00	0.00	0.00
La Rioja	0.00	0.00	0.00	0.00
Neuquén	0.00	0.00	0.00	0.00
Río Negro	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis	0.00	0.00	0.00	0.00
Santa Cruz	0.00	0.00	0.00	0.00
Santa Fe	0.00	0.00	0.00	0.00
Santiago del Estero	0.00	0.00	0.00	0.00
Corrientes	0.00	0.00	0.00	0.45
Tucumán	0.00	0.00	0.00	0.45
Salta	0.00	0.00	0.53	0.47
Catamarca	0.00	0.00	0.53	0.55
San Juan	0.00	0.00	0.53	0.55
Chaco	0.00	0.00	0.53	0.70
Buenos Aires	0.00	0.59	0.48	0.40
Entre Ríos	0.00	0.59	0.48	0.40
Mendoza	0.00	0.59	0.48	0.40
Misiones	0.00	0.59	0.48	0.40
GCBA	0.00	0.59	0.48	0.60
Chubut	0.00	0.59	0.57	0.47
Tierra del Fuego	0.00	0.59	0.75	0.67
Media	0.000	0.172	0.244	0.270
Mediana	0.000	0.000	0.000	0.398
Desvío Standard	0.000	0.274	0.276	0.265
Máximo	0.000	0.590	0.747	0.695
Mínimo	0.000	0.000	0.000	0.000

Note: IPA se calcula con  $\delta=0.2$  Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior de la Nación.

**Tabla A.4.**  
**Descripción de las Variables y Fuentes de Información**

Variable	Descripción
Déficit <sub>jt</sub>	Déficit per capita de la provincia j en el período gubernamental t  <i>Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias</i>
Transferencias Nacionales <sub>jt</sub>	Porcentaje del total de gastos provinciales financiados mediante con transferencias nacionales  <i>Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias</i>
Densidad <sub>jt</sub>	Habitantes por km <sup>2</sup>  <i>Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos</i>
Empleados <sub>jt</sub>	Empleados provinciales cada 1000 habitantes  <i>Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias</i>
Partido Justicialista <sub>jt</sub>	Variable dicotómica. Vale 1 si el gobernador pertenece al partido justicialista, y 0 en los demás casos  <i>Fuente: Ministerio del Interior de la Nación</i>
Índice de Alternancia Política <sub>jt</sub>	<i>Fuente: ver Sección 3</i>
Renuncia <sub>jt</sub>	Variable dicotómica. Vale 1 si existe un cambio anticipado en el poder (por renuncia o muerte del gobernador, o por juicio político) y 0 en otros casos  <i>Fuente: Ministerio del Interior de la Nación</i>
Intervención <sub>jt</sub>	Variable dicotómica. Vale 1 si una intervención federal ocurre en la provincia j durante el período t, y 0 si ese no es el caso.  <i>Fuente: Ministerio del Interior de la Nación</i>

**Tabla A.5**  
**Estadísticas Resumen de las Variables**  
**1984 –1999**

Variable		Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Déficit <sub>jt</sub>		318.01	373.02	-981.00	1451.80
	between		258.42	-301.95	754.50
	within		272.89	-770.49	1173.51
Transferencias Nacionales <sub>jt</sub>		54.05	17.41	6.60	86.20
	between		16.64	8.68	79.43
	within		5.91	38.12	65.40
Densidad <sub>jt</sub>		636.71	3015.29	0.60	15217.20
	between		3063.76	0.70	15020.48
	within		42.31	295.54	833.44
Empleados <sub>jt</sub>		109.68	163.65	1.30	763.00
	between		164.52	1.58	716.83
	within		23.87	-18.99	248.41
Partido Justicialista <sub>jt</sub>		0.63	0.49	0.00	1.00
	between		0.37	0.00	1.00
	within		0.32	-0.13	1.38
IPA <sub>jt</sub>		0.17	0.25	0.00	0.75
	between		0.18	0.00	0.50
	within		0.18	-0.33	0.56
Renuncia <sub>jt</sub>		0.05	0.22	0.00	1.00
	between		0.13	0.00	0.50
	within		0.18	-0.45	0.80
Intervención <sub>jt</sub>		0.08	0.28	0.00	1.00
	between		0.19	0.00	0.75
	within		0.21	-0.67	0.83

Nota: Observaciones N=96, n=24 y T =4

**Tabla A.6.**  
**Alternancia Política y los Déficits Fiscales**

VARIABLES	(1) Enfoque Clásico de las Finanzas Públicas	(2) ¿Partidos Políticos Pro Déficit?	(3) Alternancia Política
Transferencias Nacionales	<b>-7.807</b> (3.32) **	<b>-7.296</b> (3.05) **	<b>-7.599</b> (3.23) **
Densidad	<b>-0.039</b> (2.88) **	<b>-0.038</b> (2.8) **	<b>-0.041</b> (3.1) **
Empleados	<b>0.616</b> (2.92) **	<b>0.641</b> (3.04) **	<b>0.747</b> (3.74) **
Partido Justicialista		-74.331 (1.03)	-101.104 (1.47)
Índice de Alternancia Política			<b>260.508</b> (1.99) *
Renuncia			<b>357.548</b> (3.04) **
Intervención			<b>104.364</b> (0.68)
Constante	<b>697.377</b> (5.02) **	<b>712.776</b> (5.13) **	<b>655.954</b> (4.88) **
Wald chi2 (--)	22.55	23.86	40.78
Prob > chi2	0	0	0
Log likelihood	-694.0636	-693.535	-687.1982

Variable dependiente: déficit fiscal per capita. Regresión por mínimos cuadrados generalizados factibles. Modelo heterocedástico con panel-specific AR(1). Valor absoluto de los z-statistics entre paréntesis. \* significativo al 5%; \*\* significativo al 1%. Número de observaciones: 96. Número de grupos: 24. Número de períodos de tiempo: 4

## 7. Bibliografía

- [1] Alesina A., S. Ozler, N. Roubini y P. Swagel (1996): “Political Instability and Economic Growth”, *Journal of Economic Growth* 1, 193 – 215.
- [2] Alesina A. y R. Perotti (1994): “The Political Economics of Growth: A Selective Survey and Some New Results”, *World Bank Economic Review* 8, 351 – 371.
- [3] Alesina, A. y R. Perotti (1995): “The political economy of budget deficits”, *IMF Staff Papers* 42, 1-37.
- [4] Alesina A y R Perotti (1999): “Budget deficits and budget institutions” en JM Poterba y J von Hagen, eds, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research.
- [5] Alesina, A. y G. Tabellini (1990): “A positive theory of fiscal deficits and government debt”, *Review of Economic Studies* 57, 199 – 220.
- [6] Alt, J. y R. Lowry (1994): “Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states”, *American Political Science Review* 8, 811-821.
- [7] Besley, T, T Persson y D Sturm (2005): “Political Competition and Economic Performance: Theory and Evidence from the United States”, mimeo.
- [8] Buchanan, J. y R. E. Wagner (1977) Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York Academic Press.
- [9] Drazen, A. (2000): Political Economy in Macroeconomics, Princeton University Press.
- [10] Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi, M. (2000): “Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces”, *Journal of Development Economics*, Vol 61 (2000), 305 – 333.
- [11] Mussa, M. (2002): Argentina and the Fund: from Triumph to Tragedy, Institute for International Economics Press.
- [12] Perotti, R. (1996): “Income Distribution, Democracy, and Growth: What the Data Say”, *Journal of Economic Growth* 1, 149 – 187.
- [13] Persson, T., G. Roland y G. Tabellini (2000): “Comparative politics and public finance”, *Journal of Political Economy*, Vol. 108, no.6.

- [14] Persson T. y L. Svensson (1989): “Why Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, N° 2, p. 325 – 345.
- [15] Persson, T. y G. Tabellini (2000): Political Economics. Explaining Policy, The MIT Press.
- [16] Porto, A. (2002): Microeconomía y Federalismo Fiscal, Universidad de La Plata Press.
- [17] Poterba, J. (1994): “State responses to fiscal crisis: the effects of budgetary institutions and politics”, *Journal of Political Economy*, 102.
- [18] Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti (1998): “Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience”, IADB Working Paper 367.
- [19] Tirole, J (1989): The theory of industrial organization, MIT Press
- [20] Roubini, N. y J. Sachs (1988): “Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies”, NBER Working Paper 2682.
- [21] Svensson J. (1998): “Investment, Property Rights, and Political Instability: Theory and Evidence”, *European Economic Review* 42, 1317 – 1341.
- [22] Volkerink, B. y J. de Haan (2000): “Fragmented government effects on fiscal policy: new evidence”, mimeo.
- [23] von Hagen, J. (1992): “Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities” European Commission, Economic Paper 26.
- [24] Wagner, R.E. (1976): “Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice”, *Public Choice* 25, 45 – 61.

## **Capítulo II**

# **Ciclos Electorales Nacionales en las Transferencias a Jurisdicciones Subnacionales**

---

## Resumen\*

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

Este trabajo presenta un marco teórico diferente para estudiar la manipulación de la política fiscal en las proximidades de los procesos electorales. La manipulación dos tipos de transferencias que el gobierno central envía a las jurisdicciones subnacionales es caracterizada y evaluada tomando en consideración el grado de competencia que el gobierno central enfrenta en cada provincia (afiliación política o no) y un factor de rastreo que diferencia a cada tipo de transferencia.

El trabajo también presenta evidencia de cómo el gobierno federal de Argentina ha distribuido transferencias entre los gobiernos subnacionales desde el reestablecimiento de la democracia en 1983, indagando sobre la presencia de ciclos electorales en dos tipos diferentes de transferencias discrecionales: transferencias en especie y transferencias en efectivo.

---

\* Agradezco a Walter Cont por todas sus sugerencias. Agradezco también los comentarios de Lorena Garegnani, Mariana Marchionni, Alberto Porto, y Mariano Tommasi. Los comentarios a versiones preliminares de este capítulo recibidos en los Seminarios de la Universidad Nacional de La Plata, de la Universidad de San Andrés y de la Universidad del CEMA, en la XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política - La Plata y en la 2006 Public Choice Society Meeting, New Orleans – Estados Unidos, han sido de especial valor. Por supuesto, todos los errores remanentes son de mi responsabilidad.

## 1. Introducción

Los modelos de ciclo presupuestario de origen político oportunista predicen que previo a las elecciones los gobiernos establecidos<sup>1</sup> se comprometen con políticas preelectorales para aumentar sus probabilidades de reelección. Las políticas fiscales expansivas – sea mediante mayores gastos, mayores transferencias y/o menores impuestos – permiten inferir el nivel de bienestar que los votantes pueden esperar si el gobierno establecido gana la elección. Tanto en los modelos de señales (Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990)) como en los modelos de career concern (Shi y Svensson (2006), Saporiti y Streb (2003)) los votantes deducen la utilidad esperada en el período posteleccionario por el grado de distorsión de las políticas.

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

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

---

<sup>1</sup> Gobierno establecido es la traducción al término inglés *incumbent*, muchas veces no traducido en la jerga de la economía política.

Este trabajo estudia los ciclos electorales nacionales en las transferencias desde un gobierno nacional a las jurisdicciones subnacionales, miembros de un país federal. Presenta un marco teórico diferente para estudiar la manipulación de la política fiscal en las proximidades de los procesos electorales y analiza cómo el gobierno federal argentino asigna las transferencias entre los gobiernos subnacionales, indagando sobre la presencia de ciclos electorales en dos tipos diferentes de transferencias discrecionales.

La evidencia presentada sugiere que, bajo una estrategia condicionada por la competencia política en un nivel inferior de gobierno, en años electorales el gobierno nacional establecido (i) puede neutralizar el ciclo electoral en las transferencias agregadas, compensando la manipulación electoral entre las jurisdicciones subnacionales con distintos tipos de transferencias; (ii) asignará más transferencias en efectivo a las jurisdicciones subnacionales políticamente afiliadas; (iii) asignará más transferencias en especie a las jurisdicciones subnacionales que no estén políticamente afiliadas; y (iv) asignará más transferencias en general a las jurisdicciones subnacionales políticamente afiliadas.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La Sección 2 presenta un marco teórico para el análisis de la relación entre ciclo electoral y transferencias en un marco federal. En la Sección 3 se reporta evidencia para el caso de Argentina. Por último, en la Sección 4 se concluye.

## **2. Ciclo electoral y transferencias federales – Marco teórico**

### **2.1. Competencia electoral en un marco federal**

En una abstracción simple de una realidad mucho más compleja, supóngase  $j$  jurisdicciones subnacionales (JS) que componen un país federal. El gobierno central

(GC) recauda los recursos necesarios para financiar gastos centralizados y descentralizados. Concomitantemente, las JS recaudan parte de los recursos necesarios para financiar sus propios (descentralizados) gastos. Con el fin de cerrar la brecha entre los recursos y los gastos locales de las JS, el GC implementa diferentes tipos de transferencias.

Existen dos partidos políticos (A y B) que buscan maximizar el número esperado de votos en cada jurisdicción subnacional y el partido A es el establecido en el gobierno nacional.  $J^A$  es el conjunto de jurisdicciones subnacionales en las que el establecido es el partido A, mientras que  $J^B$  es el conjunto de jurisdicciones subnacionales en las que B es el establecido. El partido A puede considerarse como un monopolio en el nivel superior de gobierno y B como un potencial entrante para el GC. Como el GC y las JS son mercados políticos relacionados, la presencia de competidores en el nivel inferior de gobierno puede amenazar la posición del gobierno establecido en el nivel nacional. Consecuentemente, el partido establecido en el GC intentará detener la entrada del opositor para asegurar sus chances de quedarse en el poder por un próximo período.

Esta sección presenta un modelo de ciclo electoral nacional en la composición de las transferencias (en su tipo y en su destino), que se concentra en las características de las transferencias y la posibilidad que le dan al votante de rastrear las acciones del gobierno nacional. Este juego es un juego de competencia asimétrica en el cual un sólo partido, el del gobierno establecido en el centro, realiza un movimiento estratégico para aumentar la probabilidad de retener el poder por un próximo período.

## **2.2 Votantes de diferentes jurisdicciones subnacionales**

Los votantes, que derivan utilidad de las transferencias que el gobierno nacional envía a sus jurisdicciones subnacionales, infieren su utilidad esperada y deciden sus votos para las elecciones nacionales sobre la base de las transferencias recibidas.

El votante representativo que vive en cada jurisdicción subnacional  $j$ , deriva utilidad de dos tipos de transferencias enviadas por el gobierno nacional: transferencias en especie ( $x_1$ ) y transferencias en efectivo ( $x_2$ ); es decir,

$$u_j(x_1, x_2) \tag{1}$$

con  $x_1 \geq 0$ ;  $x_2 \geq 0$ ;  $u_{x_1} > 0$ ;  $u_{x_1x_1} < 0$ ;  $u_{x_2} > 0$ ;  $u_{x_2x_2} < 0$  y  $u_{x_1x_2} = 0$ .

Los votantes pueden diferir en su ideología. Un votante ubicado en  $Z$  del espectro ideológico tiene preferencia  $Z$  por el partido B sobre el partido A. la ideología del votante  $v$  en la jurisdicción  $j$  ( $Z_v$ ) es información privada, mientras que la función de distribución acumulada de  $Z$  en la jurisdicción subnacional  $j$  ( $\phi_j$ ) es conocida por todos (*common knowledge*). Los votantes de cada jurisdicción, entonces, votarán sobre al base de la ideología y la cantidad y composición de los bienes públicos recibidos por parte de cada uno de los partidos.

Las elecciones nacionales se realizan al final de cada período  $t$ ,  $t+2$ , etc. Al principio del período  $t$  el partido establecido en el GC decide discrecionalmente la distribución de las transferencias en especie ( $x_1$ ) y transferencias en efectivo ( $x_2$ ) en cada jurisdicción nacional. Los votantes compararán la utilidad esperada bajo cada uno de los dos partidos: el gobierno establecido y el opositor. El establecido será reelegido, y se asegura un próximo mandato, si la utilidad que promete para  $t+1$  es mayor que la que promete el opositor.

### **2.3. Tipos de transferencias y el factor de rastreo**

Las transferencias que el gobierno nacional envía a cada JS  $j$  aumentan la utilidad de sus votantes. Sin embargo, y a pesar de que provienen del GC, el crédito por la provisión de

esas transferencias federales puede ser compartido por quien gobierna el nivel inferior de gobierno.

Si la provincia es gobernada por el partido del GC, el problema de inferencia del votante es directo. Pero si la provincia es gobernada por el partido opositor, su capacidad de inferencia dependerá del factor de rastreo de las transferencias y sus consecuencias en las expectativas de la habilidad del gobierno establecido en el gobierno nacional.

La percepción y consecuente crédito de la competencia del gobernante establecido en el nivel central de gobierno es afectada por un factor de rastreo  $\theta \in (0,1)$

Dixit and Londregan (1996) usan un factor que capta la fracción de transferencias que se pierde a consecuencia de un *leaky bucket* en su proceso de distribución. Mebane y Wawro (2002) plantean que el seguimiento de las acciones de un gobierno (*trazability*) es función de la “complejidad institucional”; y se concentra en el número de instituciones gubernamentales federales, estatales y locales que están involucradas en el gasto de los fondos federales. Dasgupta et al. (2004) presentan un factor que capta la fracción de bienestar otorgada por el gobierno central vis-a-vis los gobiernos locales.

En este trabajo se propone que el factor de rastreo varía de acuerdo al tipo de transferencia y en el tiempo, y tiene las siguientes características:

- (i) Cuanto menor es  $\theta$ , menor es el crédito para el gobierno nacional establecido y mayor para el gobierno local.
- (ii) Debido a su naturaleza fungible, las transferencias en efectivo ( $x_2$ ) son más difíciles de rastrear que las transferencias en especie ( $x_1$ )  $\theta_1 \rightarrow 1$ ;  $\theta_2 \rightarrow 0$  y  $\theta_1 > \theta_2$

- (iii) Se supone que el factor de rastreo  $\theta$  no está correlacionado entre elecciones y que para decidir sus votos los votantes sólo consideran el valor contemporáneo exógeno de  $\theta$ .
- (iv) Como los votantes tienen un horizonte temporal acotado para decidir a quién votar, en períodos no eleccionarios  $\theta$  colapsa a  $\frac{1}{2}$  que es el máximo grado de ignorancia sobre quién es responsable de los gastos.
- (v) En períodos eleccionarios, el gobernante establecido desarrolla una tecnología de rastreo de su presencia en las jurisdicciones subnacionales, que se incrementa en las cercanías de las elecciones. Esto supone que sólo cuando el gobernante establecido se involucra en actividades de propaganda, evita que el crédito por los beneficios derivados de las transferencias sea compartido con su competidor.

## 2.4 El gobierno nacional establecido

Si  $j \in J^A$  y el votante  $v$  de la jurisdicción subnacional  $j$  se ubica en  $Z_v$  del espectro ideológico: dado que la percepción de las transferencias del partido A es  $u_{jA}(\cdot)$  (recibe todo el crédito por las transferencias per capita), el votante votará al partido B si

$$Z_v - u_{jA}(\cdot) > 0 \tag{2}$$

y votará al partido A en caso contrario.

Si la jurisdicción subnacional  $j \in J^B$ , el factor de rastreo para cada tipo de transferencia ( $\theta_i$ ) influirá en la percepción de la participación del gobierno nacional en la provisión de utilidad para los votantes:  $(1 - \theta_i)u_{jB}(\cdot)$  es la utilidad por peso percibida como recibida

del gobierno establecido en la jurisdicción subnacional, mientras que  $\theta_i u_{jB}(\cdot)$  es la utilidad por peso de las transferencias per capita percibidas como recibidas del gobierno establecido en el gobierno nacional. El votante  $v$  votará entonces por B si:

$$Z_v + (1 - \theta_1) \cdot u_{jB}(\cdot) + (1 - \theta_2) \cdot u_{jB}(\cdot) - \theta_1 u_{jB}(\cdot) - \theta_2 u_{jB}(\cdot) > 0 \quad (3)$$

y votará por A en caso contrario.

Tomando en consideración el espectro ideológico, es posible definir puntos de corte  $Z(x_i, A)$  y  $Z(x_i, B)$  tales que para el partido  $k=A, B$  un votante ubicado en  $Z_v$  en la jurisdicción subnacional  $j \in J^k$  vota al partido B si y sólo si  $Z_v > Z(x_i, k)$ . Se sigue que

$$\frac{dZ(x_1, B)}{dx_1} = (2\theta_1 - 1) \cdot u_{x_1} \qquad \frac{dZ(x_2, B)}{dx_2} = (2\theta_2 - 1) u_{x_2} \quad (4 \text{ y } 5)$$

$$\frac{dZ(x_1, A)}{dx_1} = u_{x_1} \qquad \frac{dZ(x_2, A)}{dx_2} = u_{x_2} \quad (6 \text{ y } 7)$$

El partido A favorecerá su perspectiva electoral con cualquier aumento en  $x_i$  si  $j \in J^A$  y sólo en el caso en el que  $\theta_i > 1/2$  cuando se trata de un  $j \in J^B$ . Por lo tanto, el problema del gobierno establecido diferirá de acuerdo a las características políticas de cada jurisdicción subnacional.

## 2.5. Diseño óptimo de las transferencias

Tomando en consideración a su potencial competencia, el gobierno establecido elegirá  $x_1$  y  $x_2$  de forma de maximizar la utilidad esperada de los votantes y sus chances de ser reelecto. El gobierno nacional asignará las transferencias con el objetivo de maximizar

la función cóncava de bienestar per capita  $w(x_1, x_2)$  e influir en la ubicación de los puntos de corte<sup>2</sup>  $Z(.,A)$  y  $Z(.,B)$ , que definen la probabilidad de ganar en la jurisdicción  $j$  dadas  $x_i$ :

$$\max_{x_i} \sum_j N_j w(x_i) + \sum_{j \in J^A} N_j \phi_j(Z(x_i, A)) + \sum_{j \in J^B} N_j \phi_j(Z(x_i, B)) \quad (8)$$

sujeto a la condición de que las transferencias totales deben satisfacer la restricción presupuestaria en cada período y en donde  $N_j$  es la población de cada jurisdicción  $j$ .

$$\sum_j N_j (x_1 + x_2) = \overline{NPE} \quad (9)$$

De acuerdo con el grado de competencia política que relaciona al GN con cada JS (si es que están políticamente afiliados o no), el GN usa diferentes tipos de transferencias: transferencias en especie ( $x_1$ ) o transferencias en efectivo ( $x_2$ ). Si el GN no necesita diferenciarse del partido que gobierna la JS, usará cualquiera de los tipos de transferencias, sin importar su factor de rastreo. Por el contrario, en las JS en las que el GN necesite diferenciarse, distribuirá transferencias que sean fácilmente rastreables que le otorguen más crédito político (transferencias en especie) y evitará enviar transferencias que puedan ayudar a su potencial competidor en la JS (transferencias en efectivo).

El partido establecido (A) en el gobierno nacional distribuirá los diferentes tipos de transferencias discrecionales (NPE) en los diferentes gobiernos subnacionales de acuerdo a las condiciones de primer orden del problema de maximización en (8):

---

<sup>2</sup> Sin las elecciones, no existiría la posibilidad de alternancia política y, por lo tanto, el segundo y el tercer término de la función objetivo no sería tomado en consideración.

$$w'(x_{is}) = -\phi' \frac{dZ(x_{is}, \cdot)}{dx_{is}} \quad (10)$$

Al elegir el patrón de transferencias para cada jurisdicción, el gobierno central establecido contrapesa el beneficio marginal en términos de la utilidad de los votantes y la pérdida marginal en términos de puntos de corte.

Para cualquier tipo de transferencias, si  $s \in J^A$  y  $h \in J^B$ , las condiciones de primer orden pueden describirse de la siguiente manera:

$$w'(x_{is}) - w'(x_{ih}) = \frac{dZ(x_{ih}, B)}{dx_i} \phi'_h(Z(x_{ih}, B)) - \frac{dZ(x_{is}, A)}{dx_i} \phi'_s(Z(x_{is}, A)) \quad (11)$$

Si las dos jurisdicciones subnacionales reciben transferencias en especie:

$$\frac{w'(x_{1s}) - w'(x_{1h})}{u_{x1}} = (2\theta_1 - 1) \phi'_h(Z(x_{1h}, B)) - \phi'_s(Z(x_{1s}, A)) \quad (12)$$

Si las dos reciben transferencias en efectivo:

$$\frac{w'(x_{1s}) - w'(x_{1h})}{u_{x2}} = (2\theta_2 - 1) \phi'_h(Z(x_{1h}, B)) - \phi'_s(Z(x_{1s}, A)) \quad (13)$$

Si  $s \in J^A$  recibe transferencias en efectivo y  $h \in J^B$  recibe transferencias en especie:

$$w'(x_{2s}) - w'(x_{1h}) = (2\theta_1 - 1) \phi'_h(Z(x_{1h}, B)) \cdot u_{x1} - \phi'_s(Z(x_{1s}, A)) \cdot u_{x2} \quad (14)$$

Si  $s \in J^A$  recibe transferencias en especie y  $h \in J^B$  recibe transferencias es efectivo:

$$w'(x_{1s}) - w'(x_{2h}) = (2\theta_2 - 1)\phi'_h(Z(x_{1h}, B)) \cdot u_{x_2} - \phi'_s(Z(x_{1s}, A)) \cdot u_{x_1} \quad (15)$$

**Proposición 1:** si  $s \in J^A$  y  $h \in J^B$  y  $t$  es un año electoral, el patrón óptimo de transferencias en especie y en efectivo del gobierno establecido A satisfará las siguientes condiciones (ver prueba en el Apéndice):

(i)  $\frac{x_{1s,t}}{x_{1s,t+1}} < \frac{x_{1h,t}}{x_{1h,t+1}}$  En jurisdicciones subnacionales no afiliadas políticamente

con el gobierno nacional, los ciclos electorales se materializan en transferencias en especie.

(ii)  $\frac{x_{2s,t}}{x_{2s,t+1}} > \frac{x_{2h,t}}{x_{2h,t+1}}$  En jurisdicciones subnacionales afiliadas políticamente con

el gobierno nacional, los ciclos electorales se materializan en transferencias en efectivo.

(iii)  $\frac{x_{1s,t} + x_{2s,t}}{x_{1s,t+1} + x_{2s,t+1}} > \frac{x_{1h,t} + x_{2h,t}}{x_{1h,t+1} + x_{2h,t+1}}$  En jurisdicciones subnacionales afiliadas

políticamente con el gobierno nacional, los ciclos electorales se materializan de manera más pronunciada que en las jurisdicciones subnacionales no afiliadas.

Estos resultados plantean que existe un ciclo redistributivo en los diferentes tipos de transferencias federales entre las jurisdicciones subnacionales afiliadas políticamente con el gobierno central y las que no. La redistribución es entre provincias (en años electorales las provincias afiliadas políticamente se benefician más que las no afiliadas) y entre distintos tipos de transferencias. De acuerdo a su factor de rastreo, el gobierno establecido usará transferencias más visibles en las jurisdicciones en las que gobierne el

partido opositor para no perder en el proceso de ejecución presupuestaria parte del crédito por el gasto. Como los gobiernos locales conocen de manera más cercana las preferencias de los habitantes de las jurisdicciones subnacionales – y sin el problema de quién se apropia del beneficio de los fondos enviados – las transferencias en especie parecen el medio más eficiente de enviar fondos a las jurisdicciones afiliadas políticamente con el centro. Estos resultados son la base de los tests empíricos que siguen.

### **3. Evidencia de Argentina**

La Constitución argentina establece un sistema federal de gobierno, en el que conviven diferentes niveles de gobierno. En los hechos, el sistema federal fiscal de Argentina se organiza de manera que las jurisdicciones subnacionales – denominadas provincias – dependen intensamente del gobierno central.

Es común el oportunismo unilateral, bilateral y/o de coaliciones en la distribución de recursos nacionales a las jurisdicciones subnacionales y el ejecutivo nacional tiene sustancial discreción en la distribución geográfica de presupuesto federal.

Como consecuencia, y para restringir estos incentivos oportunistas y la discrecionalidad del gobierno nacional en la distribución de los fondos, se han firmado numerosos convenios entre el gobierno nacional y las provincias, lo que se ha traducido en un aumento progresivo de la rigidez del sistema federal de coparticipación de ingresos.

Si bien el sistema de coparticipación federal de impuestos ha experimentado aumentos en su rigidez, existen otras posibilidades de cambiar la distribución de recursos entre las provincias a través de mecanismos sustitutos tales como programas ubicados

geográficamente o transferencias con propósitos especiales<sup>3</sup>. Y, en la práctica, el poder ejecutivo nacional retiene una sustancial discreción en el proceso presupuestario federal (ver Spiller y Tommasi (2003) y Porto (2004)).

La restricción presupuestaria federal es la suma de la restricción presupuestaria del GC (a) y las restricciones presupuestarias de las JS (b):

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

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

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

en donde GN son los gastos nacionales; RN es la recaudación nacional neta de arreglos interjurisdiccionales previos (por ejemplo, coparticipación de impuestos con las JS), y NFN es la necesidad de financiamiento a nivel nacional. GP son los gastos de las JS; CR son transferencias no discrecionales del GC a las JS (son recursos derivados de arreglos interjurisdiccionales previos); RP son los recursos recaudados por las JS; y NFP son las necesidad de financiamiento de cada JS. Finalmente, NFT es la necesidad de financiamiento agregada (federal).

En un marco federal, además de transferir recursos a través de sistemas de coparticipación de impuestos y de otros tipos de recursos discrecionales, el GC distribuye sus gastos entre las JS de acuerdo al presupuesto federal anual. Así, GN puede dividirse en dos componentes, como se muestra en (d):

---

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

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

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

En términos de las ecuaciones (a) a (d): GNP y CR son las arenas en las cuales las JS compiten entre ellas y con el GC por los fondos federales comunes. Dado que los CR se rigen por leyes relativamente estables, y que los GNP se determinan año a año de forma cambiante y discrecional, los GNP son las transferencias más factibles de ser manipuladas por el GC para la competencia estratégica.

### 3.1. Los datos

La clasificación geográfica del gasto del gobierno nacional es reciente<sup>4</sup>. Sin embargo, existen dos tipos diferentes de transferencias del gobierno nacional a las jurisdicciones subnacionales cuyo registro ha sido mantenido de las que aún sin el mandato legal:

- (i) un tipo de transferencias en especie: las construcciones per capita realizadas por el gobierno central en cada una de las JS (CONST), y
- (ii) un tipo de transferencias en efectivo: los aportes per capita remitidos a las JS en situaciones de emergencia (ATN, Aportes del Tesoro Nacional).

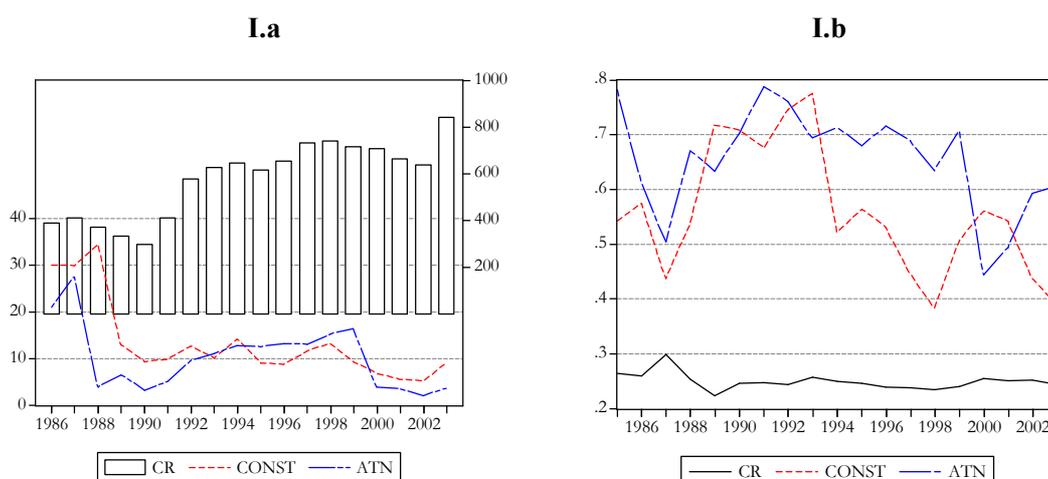
Los datos, expresados en pesos argentinos del año 2000, cubren un período que se inicia en el año 1984 y culmina en el año 2003 y la fuente de información básica sobre las

---

<sup>4</sup> Recién en el año 1994 se sanciona la ley 24.629 que obliga a presentar el presupuesto clasificado por ubicación geográfica.

transferencias es la Contaduría General de la Nación, oficina del Ministerio de Economía de la Nación a cargo de mantener los registros de todas las cuentas del presupuesto nacional.

**Figura I**  
**Distribución de las transferencias federales**  
**Discrecionales y no discrecionales**



Nota: **I.a** Valores per capita del agregado de ATN (Aportes del Tesoro Nacional), CONST (obras públicas hechas por el gobierno nacional en las JS), y CR (coparticipación de impuestos y otros recursos provenientes de arreglos intejurisdiccionales previos). **I.b** Coeficientes de Gini de CR, CONST y ATN

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

Anexo se reportan las estadísticas resumen de las transferencias discrecionales para cada una de las 23 jurisdicciones subnacionales<sup>5</sup>.

### **3.2. Estrategia empírica**

La literatura existente que estudia la manipulación fiscal en las proximidades a las elecciones, se concentra en las ecuaciones (a) o en (b), y desatiende la interacción entre los dos niveles de gobiernos y la restricción presupuestaria agregada (c). Sus test empíricos examinan la relación entre el ciclo electoral nacional y el ciclo de GN (sea agregado o alguno de sus componentes) o el ciclo en NFN; o la relación entre el ciclo electoral local y el ciclo de los componentes de la restricción presupuestaria en (b).

Entre los trabajos empíricos que analizan la relación entre (a) y el ciclo electoral nacional se destacan Alesina, Roubini y Cohen (1992) que estudian un panel de 13 países entre los años 1961 y 1993 y encuentran evidencia de mayores NFN en los años de elecciones. Krueger y Turan (1993), muestran la existencia de manipulación fiscal preelectoral de GN y RN en Turquía en un período que cubre 30 años (1950-1980). Block, Singh y Ferree (2003), usando un panel de 44 países del sur del Sahara desde 1980 hasta 1995, muestran que los primeros ciclos electorales en GN y NFN exhiben mayores ciclos que los siguientes. Shi y Svensson (2002), mediante el análisis de un panel desbalanceado de 123 países desarrollados y en desarrollo (entre los que se incluye a Argentina) para el período 1975 a 1995, muestran que mientras que los GN aumentan antes de las elecciones, los RN se reducen; llevando a mayores déficits en los años de elecciones. Sostienen, sin embargo, que hay marcadas diferencias entre los países en desarrollo y los desarrollados en el tamaño y composición del ciclo electoral. Gonzalez (2002) verifica la existencia de ciclos electorales en el GN del gobierno mexicano para el período entre 1958 y 1997. Brender y Drazen (2004), utilizando un

---

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

panel de 106 países (Argentina, incluida) entre 1960 y 2001, dan evidencia de la inexistencia de ciclos políticos en GN, RN o NFN en los países desarrollados. Al separar entre democracias nuevas y democracias establecidas, sostienen que los ciclos políticos en GN y en NFN son un fenómeno de las nuevas democracias.

A nivel subnacional, para los 14 principales estados de India entre 1960 y 1994 Khemani (1999) destaca que los años de elecciones locales tienen un efecto negativo en algunos RP (al consumo) y un efecto positivo sobre parte de GP, a pesar de que no existe cambio en los NFP. Medina y Lema (2003) estudian un panel de 22 provincias argentinas durante el período 1985-2001 y encuentran evidencia de aumentos de NFP y GP público en los años de elecciones locales.

Basado en las predicciones teóricas de la conducta estratégica del GC, este trabajo analiza la relación entre las elecciones nacionales y dos tipos diferentes de transferencias presupuestarias discrecionales que el gobierno nacional remite a las provincias – transferencias en especie y transferencias en efectivo –, investigando la conexión entre las decisiones políticas de un nivel de gobierno y la manipulación de instrumentos de política fiscal que afectan a un nivel inferior de gobierno.

Para verificar estas hipótesis, uso información anual para el período entre los años 1985 y 2003 de las transferencias del gobierno nacional argentino a las jurisdicciones subnacionales.

La relación entre el ciclo nacional electoral y las transferencias federales (GNP discrecionales) es estimada a través de modelos dinámicos que incluyen el primer rezago de la variable dependiente para un panel de 23 jurisdicciones subnacionales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A nivel agregado, el hecho de ser una nueva democracia implica un análisis de serie de tiempo con un número reducido de observaciones. Por lo tanto, con información sobre transferencias a cada una de las JS disponible, un análisis de datos en panel resulta mucho más informativo.

$$Y_{jt} = a + \beta Y_{jt-1} + \delta CE_t + \gamma AF_{jt} + \eta CE_t * AF_{jt} + \sum_s \theta_s Z_{s,jt} + \mu_{jt} \quad (A)$$

en donde  $Y_{jt}$  son transferencias discrecionales per capita con distintos factores de rastreo – en especie o en efectivo – que la provincia  $j$  recibe en el período  $t$ . El ciclo electoral nacional (CE) capta la cercanía al proceso de elecciones, y se define como una variable dicotómica que toma el valor 1 el año anterior a las elecciones presidenciales (si las elecciones tienen lugar en el primer semestre del año) o el mismo año de las elecciones (si las mismas se realizan en el segundo semestre del año), y toma el valor 0 en los demás casos.  $AF_{jt}$  es una variable dicotómica que se iguala a 1 en el período  $t$  si el gobernador de la provincia  $j$  pertenece al mismo partido político que el presidente y 0 en los demás casos.

Las variables  $Z$  son controles presupuestarios e instrumentos redistributivos en términos per capita que pueden moverse en la misma dirección o contrarrestar a las  $Y_t$ : transferencias no discrecionales de origen nacional recibidas por las provincias (transferencias por coparticipación y otros recursos transferidos en concordancia con leyes preestablecidas, RON); recursos tributarios provinciales recaudados por cada jurisdicción subnacional (RTP); el producto bruto geográfico (PBG) y la población (Pob).

$\mu_{jt}$  son factores no observables que varían con  $j$  y  $t$  y que influyen en la distribución de las transferencias. En la Tabla A.2 del Anexo se presenta la descripción de las variables y las fuentes de información y en la Tabla A.3 se reportan las estadísticas resumen de centralización y dispersión.

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

desagregadas por provincias. Las columnas (I), (II) y (III) presentan la información para las 23 provincias.

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

La Tabla I resume el análisis condicionado de los ciclos electorales por afiliación política resumiendo los coeficientes que muestran la correlación entre el ciclo político y cada una de las transferencias, neteada de todos los controles incorporados en las regresiones.

**Tabla I**  
**Transferencias y ciclos electorales nacionales**  
**Regularidades encontradas en el caso argentino**

		Jurisdicciones subnacionales		
		Afiliadas políticamente	No afiliadas políticamente	Total
Transferencias	En efectivo	<b>Positivo</b> Efecto redistributivo pro JS afiliadas en transferencias en efectivo	<b>Negativo</b>	
	En especie	<b>Negativo (*)</b>	<b>Positivo (*)</b> Efecto redistributivo pro JS no afiliadas en transferencias en especie	
	Total	<b>Positivo</b> Efecto redistributivo pro JS afiliadas en transferencias en general	<b>Negativo</b>	<b>Cero</b> Transferencias en general independientes del ciclo

Nota: (\*) coeficientes estadísticamente no significativos. Fuente: elaboración propia en base a Tabla A.4

La evidencia de Argentina muestra que el GC ha otorgado más transferencias en efectivo a las provincias afiliadas políticamente con el centro y más transferencias en especie a las JS en las cuales gobierna un competidor (en jurisdicciones no afiliadas políticamente con el centro); apoyando la hipótesis de competencia esperada en el nivel inferior de gobierno.

La evidencia sugiere que la *competencia política enfrentada por el GC en las jurisdicciones subnacionales* y el *factor de rastreo de los diferentes tipos de transferencias* condiciona la composición del ciclo electoral.

#### **4. Conclusiones**

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

En este trabajo se analizó la forma en que el gobierno central argentino distribuye transferencias presupuestarias en especie y en efectivo presupuestarias entre los gobiernos provinciales, indagando acerca de la presencia de ciclos electorales.

La manipulación de dichas transferencias fue tipificada y evaluada tomando en consideración el grado de competencia que el gobierno central enfrenta en cada jurisdicción subnacional (afiliación política o no) y el factor de rastreo de cada tipo de transferencias (una de fácil reconocimiento del responsable de los gastos y otra de difícil reconocimiento)

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

Una estrategia condicionada por la competencia política esperada en cada unidad que integra el sistema federal asigna (i) más transferencias en efectivo a las jurisdicciones subnacionales afiliadas políticamente que a las no afiliadas, (ii) más transferencias en especie a las jurisdicciones subnacionales cuyos gobiernos son competidores políticos del gobierno central y (iii) más transferencias en general a las jurisdicciones subnacionales afiliadas políticamente con el centro.

## 5. Apéndice

### 5.1 Prueba de la Proposición 1

La prueba para cada parte de la proposición se sigue de las condiciones de primer orden (12), (13), (14) y (15).

(i) Evalúe la CPO (12) en  $t$  y en  $t+1$ .

- En  $t$ : dado que  $\theta_1 \rightarrow 1$ , el lado derecho es positivo y esto implica, por la concavidad de la función de bienestar, que  $x_{1s,t} < x_{1h,t}$ .

- En  $t+1$ ,  $\theta_1 = 1/2$ , y si  $\phi'_h(Z(x_{ih}, B)) = \phi'_s(Z(x_{is}, A))$  entonces  $x_{1s} = x_{1h}$

(ii) Evalúe la CPO (13) en  $t$  y en  $t+1$

- En  $t$ : dado que  $\theta_2 \rightarrow 0$ , el lado derecho es negativo y esto implica, por la concavidad de la función de bienestar, que  $x_{2s,t} > x_{2h,t}$ .

- En  $t+1$ ,  $\theta_1 = 1/2$ , y si  $\phi'_h(Z(x_{ih}, B)) = \phi'_s(Z(x_{is}, A))$  entonces  $x_{2s} = x_{2h}$

(iii) Evalúe las CPO (14) y (15) en  $t$  y en  $t+1$

- En  $t$ : dado que  $\theta_1 \rightarrow 1$  y  $\theta_2 \rightarrow 0$ ; el lado derecho positivo en (14) implica, por la concavidad de la función de bienestar,  $x_{2s,t} > x_{1h,t}$  y el lado derecho negativo en (15) implica, por la concavidad de la función de bienestar,  $x_{1s,t} > x_{2h,t}$

- En  $t+1$ ,  $\theta_1 = 1/2$ , por (15)  $x_{1s} > x_{2h}$  y por (14)  $x_{2s} > x_{1h}$ , los dos en menor medida que en  $t$ .

## 6. Anexos

**Tabla A.1.**  
**Transferencias en especie y en efectivo del GC a las JS**  
**Argentina, 1985-2003** (19 observaciones por JS)

SJ	Transferencias discrecionales per capita (Media)		
	Totales (I) = (II) + (III)	En especie (II)	En efectivo (III)
BA	13.3	11.41	1.89
CAT	67.38	32.99	34.38
CHA	26.62	13.07	13.55
CHU	59.92	41.14	18.78
COR	12.4	8.02	4.38
CORR	46.39	17.23	29.16
ER	24.25	13.11	11.14
FOR	53.63	23.51	30.11
JUJ	31.59	17.12	14.46
LP	77.26	38.52	38.74
LR	386.31	63.59	322.72
MEN	21.93	13.81	8.12
MIS	20.86	13.68	7.18
NEU	80.89	42.83	38.06
RN	84.8	64.89	19.92
SAL	25.57	12.16	13.41
SC	66.63	48.84	17.79
SDE	31.91	15.55	16.36
SF	13.55	9.31	4.24
SJ	45.13	8.23	36.89
SL	29.43	15.63	13.8
TDF	201.75	139.12	62.62
TUC	21.81	8.18	13.63

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación

Notas: En especie: obras públicas; en efectivo: ATN, Aportes del Tesoro Nacional. BA: Buenos Aires; CAT: Catamarca; CHA: Chaco; CHU: Chubut; COR: Córdoba; CORR: Corrientes; ER: Entre Ríos; FOR: Formosa; JUJ: Jujuy; LP: La Pampa; LR: La Rioja; MEN: Mendoza; MIS: Misiones; NEU: Neuquén; RN: Río Negro; SAL: Salta; SC: Santa Cruz; SDE: Santiago del Estero; SF: Santa Fe; SJ: San Juan; SL: San Luis; TDF: Tierra del Fuego; y TUC: Tucumán.

**Tabla A.2**  
**Descripción de los datos y fuentes de información**

Variable	Abreviatura	Descripción										
Transferencias en especie (Construcciones)	CONST	<p><i>Son bienes de uso que aumentan el activo del Sector Público, que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, que tienen una duración superior a un año y que están sujetos a depreciación. Se incluyen los gastos generados por la adquisición y construcción de bienes de uso propios y aquellos adquiridos o construidos para ser transferidos a terceros. Comprende la realización de obras que permanecen con carácter de adherencia al suelo formando parte de un todo indivisible, como así también las ampliaciones mejorativas de construcciones ya existentes. Ejemplos: calles, caminos y carreteras, plazas, diques, puentes, edificios (para oficinas públicas, edificaciones para salud, militares y de seguridad, educativas, culturales, para viviendas, para actividades comerciales, industriales y/o de servicios), canales de riego, desagües o navegación, sistemas de balizamiento, redes de comunicaciones, distribución de energía, de agua, fábricas, usinas, etc. No incluye el valor de la tierra, el que se preverá en la partida parcial Tierras y Terrenos. Comprende asimismo, relevamientos cartográficos, geológicos, mineros, etc., necesarios para la construcción de un proyecto preconcebido en un área y con objetivos determinados.</i></p> <p><b>Unidades:</b> pesos argentinos del año 2000  <b>Fuente:</b> Contaduría General de la Nación – Ministerio de Economía de la Nación</p>										
Transferencias en efectivo (Aportes del Tesoro Nacional)	ATN	<p><i>El fondo de ATN se forma como un porcentaje de la masa de recursos coparticipables y está destinado a cubrir situaciones de emergencia de las provincias</i></p> <p><b>Unidades:</b> pesos argentinos del año 2000  <b>Fuente:</b> Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias– Ministerio de Economía de la Nación</p>										
Ciclo Electoral Nacional	CE	<p><i>Toma el valor 1 el año anterior a las elecciones presidenciales (si las elecciones tienen lugar en el primer semestre del año) o el mismo año de las elecciones (si las mismas se realizan en el segundo semestre del año), y toma el valor 0 en los demás casos.</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Elecciones Presidenciales</th> <th>CE = 1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Mayo 14, 1989</td> <td>1988</td> </tr> <tr> <td>Mayo 14, 1995</td> <td>1994</td> </tr> <tr> <td>Octubre 24, 1999</td> <td>1999</td> </tr> <tr> <td>Abril 27, 2003</td> <td>2002</td> </tr> </tbody> </table>	Elecciones Presidenciales	CE = 1	Mayo 14, 1989	1988	Mayo 14, 1995	1994	Octubre 24, 1999	1999	Abril 27, 2003	2002
Elecciones Presidenciales	CE = 1											
Mayo 14, 1989	1988											
Mayo 14, 1995	1994											
Octubre 24, 1999	1999											
Abril 27, 2003	2002											

Variable	Abreviatura	Descripción
		<b>Fuente:</b> Ministerio del Interior de la Nación y Guía Electoral
Afiliación Política	AF	Es 1 en el período t si el gobernador de la provincia j pertenece al mismo partido político que el presidente; y 0 en otro caso. <b>Fuente:</b> Ministerio del Interior de la Nación y Guía Electoral
Recursos Tributarios Propios	RTP	Recaudación tributaria provincial <b>Unidades:</b> pesos argentinos del año 2000 <b>Fuente:</b> Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias– Ministerio de Economía de la Nación
Recursos de Origen Nacional	RON	Recursos provenientes de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N°23548) y de una amplia variedad de normas (Garantía de Coparticipación, Ley 24049 - Transf. Servicios Educativos, Fondo Compensador Desequilibrios Fiscales, Fondo Gran Rosario, F.E.D.E.I., FO.NA.VI; entre otras) <b>Unidades:</b> pesos argentinos del año 2000 <b>Fuente:</b> Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias– Ministerio de Economía de la Nación
Producto Bruto Geográfico	PBG	Generación de riqueza anual en cada una de las provincias <b>Unidades:</b> pesos argentinos del año 2000 <b>Fuente:</b> Porto (2004)
Población	Pob	Cantidad de habitantes <b>Fuente:</b> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos– Ministerio de Economía de la Nación

**Tabla A.3**  
**Estadísticas Resumen de las Variables**  
**1985 –2003**

Variable	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
CONST	29.22	52.89827	.2026473	608.817
between		29.67681	8.016723	139.1243
within		44.20265	-103.9734	498.908
ATN	33.54	85.02022	0	665.7256
between		64.67235	1.890388	322.7182
within		56.73268	-280.099	376.5442
CE	0.21	0.4081497	0	1
between		0	0.2105263	0.2105263
within		0.4081497	0	1
AF	0.50	0.5005613	0	1
between		0.2503214	0	0.8421053
within		0.436449	-0.3455378	1.443936
RTP	238.67	171.5015	16.914	1160.292
between		138.5687	70.93624	673.6077
within		104.9008	-109.3198	821.0875
RON	984.18	530.1699	145.6556	3234.946
between		455.7007	308.5158	2172.091
within		286.3392	-553.7414	2047.038
PBG	9810.86	7406.657	1944.534	63207.06
between		6251.196	3523.896	29600.57
within		4170.66	-8655.152	43417.35
Pob	1357051	2637828	42696	1.45E+07
between		2685669	84906.84	1.32E+07
within		207599.2	-132521.3	2709219

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

**Tabla A.4**  
**Ciclos electorales y transferencias federales**  
**1985 – 2003**

Variables Independientes	Variables Dependientes Y(i,t)		
	Transferencias totales per capita (I) = (II) + (III)	Obras públicas per capita (II)	ATN per capita (III)
Y(I,t-1)	.624 (0.000)	.371 (0.000)	.628 (0.000)
Ciclo Electoral	-9.445 (0.328)	11.997 (0.043)	-20.333 (0.014)
Afiliación Política	3.322 (0.706)	-13.024 (0.015)	18.029 (0.016)
(Ciclo Electoral * Afil. Pol.)	27.392 (0.055)	-2.806 (0.751)	25.638 (0.034)
Recursos propios de las JS	.223 (0.000)	.176 (0.000)	.0665 (0.104)
Transferencias no discrecionales a la JS	-.0140 (0.451)	-.042 (0.001)	.008 (0.612)
Producto Bruto Geográfico	.004 (0.001)	.005 (0.000)	-.0006 (0.576)
Población	.000018 (0.610)	-.00002 (0.360)	.00002 (0.516)
Constante	-2.798 (0.019)	.413 (0.578)	-2.697 (0.011)
Observaciones	391 (17 x 23)	391 (17 x 23)	391 (17 x 23)
Wald Test	chi2(8)= 325.22	chi2(8)= 263.94	chi2(8)= 232.66
Twostep ST	chi2(152)=14.40 Prob>chi2=1	chi2(152)=18.14 Prob>chi2=1	chi2(152)=12.89 Prob>chi2=1
Twostep AB-1	z=-1.49 Pr>z=0.1350	z=-1.29 Pr>z=0.1976	z=-1.43 Pr>z=0.1518
Twostep AB-2	z=-0.76 Pr>z=0.4475	z=-1.52 Pr>z=0.1289	z=1.13 Pr>z=0.2601

Notas: Estimaciones con GMM -Arellano-Bond; p-values entre paréntesis; ST: Sargan's test de over-identifying restrictions; AB-1: Arellano-Bond test de autocovarianza promedio en residuos de orden 1 igual a 0; AB-2: Arellano-Bond test de autocovarianza promedio en residuos de orden 2 es igual a 0. Fuente: elaboración propia en base a MECON

## 7. Bibliografía

- [1] Alt, J. y R. Lowry (1994): “Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states”, *American Political Science Review* 8, 811-821.
- [2] Alesina, A, N Roubini y G Cohen (1992): “Macroeconomic policy and elections in OECD economies”, *Economics and Politics* 4, 1-30.
- [3] Atlas, C, T. Gilligan, R. Hendershott y M Zupan (1995): “Slicing the federal government net spending pie: who wins, who loses and why”, *American Economic Review* 85, 624-629.
- [4] Block, S, S. Singh y K Ferree (2003): “Multiparty competition, founding elections and political business cycles in Africa”, *Journal of African Economies* 12, 444-468.
- [5] Brender, A. y A Drazen (2004): “Political Budget Cycles in New versus Established Democracies”, NBER Working Paper 10538.
- [6] Brender, A. y A Drazen (2006): “How do budget deficits and economic growth affect reelection? Evidence from a large cross-section of countries”, mimeo.
- [7] Cox, G y McCubbins (1986): “Electoral Politics as a Redistributive Game”, *Journal of Politics* 48, 370-389.
- [8] Dixit, A y J Londregan (1996): “The determinants of success of special interest in redistributive politics”, *Journal of Politics* 58, 1132-1155.
- [9] Dasgupta, S. A. Dhillon y B. Dutta (2004): “Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India”, mimeo
- [10] Drazen, A. (2000, a): Political Economy in Macroeconomics, Princeton University Press.
- [11] Drazen, A. (2000, b): “The Political Business Cycle Alter 25 Years”, University of Maryland, mimeo.
- [12] Drazen, A y M Eslava (2004): “Political Budget Cycles When Politicians Have Favorites”, University of Maryland, mimeo.
- [13] Gonzalez (2002): “Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico”, *Review of Development Economics* 6, 204-224.
- [14] Guía Electoral Argentina: [www.guiaelectoral.com.ar](http://www.guiaelectoral.com.ar)

- [15] Iaryczower M, S Saiegh y M Tommasi (1999): "Coming together: the industrial organization of federalism", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Doc. 30.
- [16] Khemani, S. (200): "Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States", Development Research Group Working Paper, World Bank", No. 2454.
- [17] Krueger, A y I Turan (1993): "The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980's," in R. Bates y A. Krueger, eds., Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries, Oxford: Basil Blackwell.
- [18] Lindbeck, A y J Weibull (1987): "Balanced-budget restriction as the outcome of political competition", Public Choice 52, 272-297.
- [19] Medina, L. y D. Lema (2003): "Ciclos Presupuestarios de origen político: el caso de las provincias argentinas", Anales AAEP 2003.
- [20] Persson, T y G. Tabellini (2000): Political Economics. Explaining Economic Policy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [21] Persson, T y G. Tabellini (2003): The Economic Effects of Constitutions. What do the data say?, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [22] Porto, A. (2003): Microeconomía y Federalismo Fiscal, EDULP, La Plata, Bs. As.
- [23] Porto, A. (2004): Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal, EDULP, La Plata, Bs. As.
- [24] Porto, A. y P. Sanguinetti (2001): "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", Economics and Politics 13, 237-256.
- [25] Rogoff, K (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles", American Economic Review 80, 21-36.
- [26] Rogoff, K y A Sibert (1988): "Elections and Macroeconomic Political Budget Cycles", Review of Economic Studies 55, 1-16.
- [27] Saporiti, A y J Streb (2003): "Separation of Powers and Political Budget Cycles", UCEMA Working Paper No. 251.
- [28] Shi y Svensson (2002): "Conditional Political Business Cycles", Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 3352.

[29] Shi y Svensson (2003): "Political Budget Cycles: a review of recent developments", Stockholm University, mimeo.

[30] Shi y Svensson (2006): "Political Budget Cycles: do they differ across countries and why?", *Journal of Public Economics* 90, 1367-1389.

[31] Spiller, P y M Tommasi (2003): "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina", *The Journal of Law, Economics and Organization* 19, 281-306.

[32] Shepsle K y B. Weingast (1979): "Political Preferences for the Pork Barrel: a Generalization", *American Journal of Political Science* 25, 96-111.

## **Capítulo III**

# **Distribución Geográfica de los Ajustes Presupuestarios bajo Discrecionalidad del Ejecutivo**

---

## Resumen\*

La distribución del gasto federal entre las distintas jurisdicciones subnacionales es el resultado de un proceso complejo en el que intervienen diferentes actores. Este trabajo se concentra en la etapa de ejecución del presupuesto federal y el rol del poder ejecutivo central en el proceso presupuestario.

Tomando como dada la distribución de los créditos presupuestarios, se presenta un modelo en el que el gobierno central ajusta y distribuye el devengamiento de gastos entre las jurisdicciones subnacionales minimizando una función de pérdida que pondera de manera diferente a las distintas jurisdicciones, de acuerdo a la afiliación política de cada uno de los gobernadores.

Con información no explorada del proceso presupuestario federal argentino se estudia la dirección de la distribución de los ajustes en la ejecución del presupuesto federal entre las jurisdicciones subnacionales para el caso de Argentina en el período 1997-2005.

El trabajo presenta evidencia de que los ajustes presupuestarios no sólo están correlacionados con los errores de predicción de la fase de elaboración del presupuesto, sino también con la alineación política entre el presidente y cada gobernador de las jurisdicciones subnacionales.

---

\* Agradezco especialmente a Walter Cont por sus aportes, críticas y sugerencias. Agradezco también a Lorena Garegnani por sus sugerencias y continuo apoyo; y a la Contaduría General de la Nación, en especial a Graciela Domínguez por facilitarme la tarea de recolección de información. Los comentarios recibidos en seminario del Doctorado y las 37 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba a una versión preliminar de este trabajo han sido de especial valor. Por supuesto, todos los errores remanentes son de mi responsabilidad.

## **1. Introducción**

La distribución del presupuesto de gastos entre las distintas jurisdicciones subnacionales es el resultado de un proceso complejo en el que intervienen diferentes actores que van cambiando a lo largo de las diferentes fases de formulación, aprobación, ejecución y control.

Este trabajo se concentra en la etapa de ejecución del presupuesto federal. Se analiza la distribución de la diferencia entre lo planeado en la fase de aprobación y el devengamiento real del gasto entre las distintas jurisdicciones subnacionales, que puede deberse a una variedad de eventos aleatorios no esperados. El poder ejecutivo federal puede tener diferentes razones para desviar la ejecución presupuestaria de lo inicialmente previsto en el presupuesto anual de gastos o para distribuir en forma no proporcional shocks inesperados de ingresos entre las jurisdicciones subnacionales. Aquí se explora la hipótesis de distribución táctica de los ajustes presupuestarios.

Teniendo en consideración los intereses electorales de un presidente líder de un partido político que no solamente gobierna en el gobierno central sino que además gobierna una parte de las jurisdicciones subnacionales que integran el país, se argumenta que, entre otras políticas, el presidente puede usar la distribución de los gastos devengados para mejorar su probabilidad de ser reelecto, incrementando el gasto en las jurisdicciones subnacionales gobernadas por miembros de su propio partido, como líder partidario que coopera con las jurisdicciones aliadas políticamente.

Un tratamiento exhaustivo sobre la formulación y la aprobación del presupuesto excede el alcance de este trabajo. Se supone que tal acuerdo fue alcanzado en una etapa anterior. Este trabajo puede considerarse como parte de un modelo más completo en la determinación de los beneficios netos que reciben cada una de las jurisdicciones subnacionales a lo largo del proceso presupuestario.

No existe un enfoque teórico que se focalice en la distribución geográfica de los ajustes del presupuesto federal entre las jurisdicciones subnacionales y tampoco existe una investigación como la presente para Argentina.

La evidencia presentada para el caso argentino sugiere que los ajustes presupuestarios entre las jurisdicciones subnacionales no sólo están correlacionados con los errores de predicción de la fase de elaboración del presupuesto, sino también con la alineación política entre el presidente y cada gobernador de las jurisdicciones subnacionales.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se presenta un modelo simple para el estudio de la distribución geográfica de los ajustes presupuestarios entre las distintas jurisdicciones subnacionales. En la sección 3 se describe el proceso presupuestario de Argentina, haciendo especial hincapié en la fase de ejecución, y se analiza la evidencia para los años entre 1997 y 2005 de la distribución de los ajustes presupuestarios entre las diferentes jurisdicciones y sus determinantes.

## **2. Ajuste presupuestario en un marco federal**

### **2.1 Marco teórico**

La mayor parte de la literatura teórica y empírica que busca entender los determinantes de la asignación final de beneficios netos entre distritos electorales a través del proceso presupuestario se ha concentrado en el rol de las legislaturas, sea en la etapa de formulación o en la etapa de aprobación del presupuesto, dejando de lado la fase de implementación del presupuesto (Alesina y Perotti (1999)).

En modelos de política distributiva, como en el de Weingast et al. (1981), el presupuesto surge como el resultado de la interacción de intereses interpuestos de los

representantes de los distintos distritos electorales. De acuerdo a este enfoque el proceso presupuestario lleva a aprobar un gasto mayor que el óptimo económico debido a que la regla de la mayoría en las legislaturas no internaliza los verdaderos costos de financiar los gastos propuestos para cada distrito.

Como se supone que el poder ejecutivo –el presidente en países presidencialistas y el ministro de economía de las democracias parlamentarias– es más sensible a los intereses generales del país que los representantes de los distintos distritos electorales, se estima que la importancia relativa del poder ejecutivo vis-a-vis la legislatura en el proceso de elaboración del presupuesto debería contribuir a la disciplina fiscal (Alesina y Perotti (1996)). Procesos presupuestarios más jerárquicos internalizan los costos de todos los proyectos y distribuyen los gastos a favor de la mayoría.

Entonces, la presencia de un poder ejecutivo con mayor discrecionalidad en el proceso presupuestario, se argumenta, tiende a ajustar el gasto a los niveles óptimos debido a que se supone que el presidente –a diferencia de la legislatura– tiene como electorado a todo el país y consecuentemente velará por el bienestar de todas las jurisdicciones sin intentar beneficiar a ciertas jurisdicciones en detrimento de otras.

En este trabajo se presenta una visión alternativa del presidente en el proceso presupuestario. Sobre la hipótesis de que el presidente no solamente busca el bienestar de la población en su conjunto sino que además trabaja por la reputación del partido al que pertenece, se presenta un modelo en el que el presidente distribuye los ajustes al presupuesto (la diferencia entre lo planeado en la fase de aprobación y el devengamiento real del gasto) de manera discrecional.

Dado que en la práctica varios ítems del presupuesto son rígidos, el rol del poder ejecutivo en la fase de implementación y su posibilidad de hacer redistribuciones se restringen a una parte del presupuesto de gastos: la discrecional o flexible.

Sin control efectivo de la legislatura o de un órgano específico de supervisión, el presidente implementa el presupuesto de manera discrecional, de acuerdo a sus preferencias, teniendo en consideración la competencia potencial a la que se enfrenta su partido en las jurisdicciones subnacionales gobernadas por otros partidos.

## **2.2 Distribución de los ajustes presupuestarios y afiliación política**

Supóngase un país federal compuesto por dos tipos de jurisdicciones subnacionales (JS) en el que la jurisdicción  $j=1$  está políticamente afiliada con el gobierno central y la jurisdicción  $j=2$  no es afiliada política del gobierno central. El gobierno central (GC) recauda de manera centralizada los recursos que se necesitan para financiar los gastos centralizados y los descentralizados. A su vez, las JS recaudan de manera descentralizada parte de los recursos que se necesitan para financiar los gastos propios (descentralizados). Para cubrir la brecha fiscal entre lo que se recauda y lo que se gasta a nivel local, el GC realiza transferencias de recursos. Y además, lo que constituye el centro del análisis de este trabajo, el GC distribuye su gasto entre las distintas JS de acuerdo a lo establecido en el presupuesto federal anual de gastos.

Como resulta imposible diseñar un plan contingente que especifique las reglas de gastos para todos los estados posibles de la naturaleza, el presupuesto de gastos puede considerarse un contrato político incompleto (Bendor y Meirowitz (2004) y Grossman y Helpman (2006), entre otros). El presupuesto de gastos se aprueba bajo incertidumbre respecto de lo que sucederá en la economía durante el ejercicio presupuestario y su ejecución enfrenta lo que era incierto a la hora de la aprobación.

En la etapa de aprobación se definen los presupuestos para cada una de las jurisdicciones subnacionales,  $\bar{g}_1$  y  $\bar{g}_2$ , en función de la estimación de recursos del período. Los presupuestos de gastos para cada jurisdicción subnacional están sujetos a la restricción de que  $\bar{g}_1 + \bar{g}_2 = t \cdot \bar{Y}$ , en donde  $\bar{Y}$ , la recaudación esperada, es el resultado de aplicar la tasa impositiva  $t$  al producto bruto esperado; es decir  $\bar{Y} = E(Y)$ .

Como el rol del poder ejecutivo en la fase de implementación y su posibilidad de hacer redistribuciones se restringen a la parte que no depende de acuerdos rígidos sobre el presupuesto, este es el gasto que puede ser ajustado y, por lo tanto, el centro de la atención del trabajo.

En la etapa de ejecución del presupuesto se realiza el producto bruto de manera que  $Y = \bar{Y}(1 + \varepsilon)$ . Por lo tanto, lo que finalmente se gasta (lo que se devenga) en cada jurisdicción subnacional,  $\hat{g}_1$  y  $\hat{g}_2$ , es una versión ajustada de los presupuestos originales y la restricción relevante para el devengamiento de gastos es el producto realmente generado en la economía.

Sea  $\alpha_1 = \frac{\hat{g}_1 - \bar{g}_1}{\bar{g}_1} \cong \frac{\hat{g}_1}{\bar{g}_1}$  el porcentaje de ajuste entre el crédito presupuestado y el monto devengado en la jurisdicción subnacional 1 y  $\alpha_2$ , el porcentaje de ajuste en la jurisdicción subnacional 2.

Se propone la siguiente forma de ajuste discrecional. Supóngase que el GC evalúa los resultados de su participación en el proceso presupuestario de acuerdo una función de pérdida logarítmica de la siguiente forma:

$$L = -\{\mu \ln g_1 + (1 - \mu) \ln g_2\} \quad (1)$$

sujeto a la restricción de que, una vez que se resuelve la incertidumbre de la fase de aprobación del presupuesto, la medida del error de predicción de la etapa inicial del proceso presupuestario,  $\varepsilon$ , se distribuya entre los dos tipos de jurisdicciones subnacionales:

$$\varepsilon = \alpha \cdot g_1 + (1 - \alpha)g_2 \quad (2)$$

Esta restricción surge de la restricción estándar de presupuesto y es la diferencia entre la recaudación esperada y la recaudación efectiva; es decir, de la diferencia entre  $\bar{g}_1 + \bar{g}_2 = t \cdot \bar{Y}$ , por un lado y  $\hat{g}_1 + \hat{g}_2 = t \cdot Y$ , por el otro.

$\mu$  es un parámetro que resume las preferencias del GC por  $j=1$  y  $\alpha = \frac{\bar{g}_1}{t \cdot \bar{Y}}$  es la proporción del gasto total en las jurisdicciones subnacionales dirigida a la jurisdicción tipo 1 al tiempo que  $(1 - \alpha)$  es la proporción del gasto destinada a  $j=2$ . En términos de las etapas del proceso presupuestario,  $\alpha$  resume la etapa de aprobación del presupuesto mientras que  $\mu$  aporta una medida de la voluntad del GC de ajustar el presupuesto en  $j=1$ . Cuanto mayor sea  $\mu$ , mayor el costo medido a través de la función de pérdida (1) de imputarle el ajuste a la jurisdicción 1.

Si en la fase de ejecución del presupuesto el presidente solamente ajustara las predicciones a los shocks económicos, se podría esperar que los shocks al producto (sean positivos o negativos), y consecuentemente a los recursos disponibles para financiarlos, sean distribuidos proporcionalmente entre las distintas jurisdicciones, manteniendo constante la distribución de los gastos entre las JS definida en la etapa de

aprobación del presupuesto<sup>1</sup>. Si, por el contrario, los patrones de ajustes entre las distintas jurisdicciones difirieran y existiese un sesgo a favor de un grupo de provincias, el gobierno central estaría usando la ejecución presupuestaria como medio para distribuir tácticamente los recursos y favorecer a su electorado<sup>2</sup>. El trabajo se concentra en una tipología especial de grupo, que concentra por un lado a las JS afiliadas políticamente con el GC; y por otro, a las no afiliadas políticamente.

**Definición 1:** Si la diferencia entre lo presupuestado y lo devengado para cada jurisdicción subnacional es determinada solamente por los errores de estimación de los recursos disponibles, el ajuste en el proceso presupuestario se denomina *ajuste presupuestario neutro*. De lo contrario, existe espacio para el uso discrecional en la etapa de ejecución del presupuesto.

Considerando a la reputación del partido (en términos de capacidad de proveer bienes de consumo excluyente a las jurisdicciones en las que gobierna: transferencias de ingresos individuales, focalización de gastos en proyectos) como un bien público para todos sus miembros, se espera que el presidente favorezca a las jurisdicciones que pertenezcan a su mismo partido y que devengue los gastos entre las jurisdicciones subnacionales de acuerdo a una función objetivo resultado de la combinación entre la búsqueda benevolente del bienestar de todas las JS y sus propias motivaciones políticas.

<sup>1</sup> Incluso con la opción de un *line item veto* que modifique los gastos por tipo de finalidad debiera mantener la misma distribución entre las jurisdicciones subnacionales.

<sup>2</sup> Si el gobierno federal estuviera compuesto por dos jurisdicciones subnacionales y el presupuesto anual de gastos fuera estimado en 180, ante una caída del 10% de los recursos, el escenario 1 implica un ajuste proporcional, mientras que el escenario 2 sugiere un ajuste discrecional en la ejecución del gasto:

Jurisdicción	Presupuesto	Escenario 1		Escenario 2	
		Devengado	Ajuste	Devengado	Ajuste
1	100	90	-10%	100	0%
2	80	72	-10%	62	-23%
Suma	180	162	-10%	162	-10%

El problema del GC es distribuir los gastos devengados de manera de minimizar la función de pérdida (1) para influir en su probabilidad de ganar en las próximas elecciones. El ejecutivo devengará los gastos en las diferentes jurisdicciones subnacionales de acuerdo a las condiciones de primer orden del problema de minimización:

$$g_1 = \frac{\mu}{a} \cdot \varepsilon \qquad g_2 = \frac{(1-\mu)}{(1-a)} \cdot \varepsilon \qquad (3)$$

**Proposición 1:** en la etapa de ejecución del presupuesto, si  $\mu > a$  entonces  $g_1 > g_2$  y

$$\frac{\partial g_1}{\partial \varepsilon} > \frac{\partial g_2}{\partial \varepsilon}$$

Si  $\mu > a$ , el presidente del GC manipulará los ajustes presupuestarios de manera de favorecer a las jurisdicciones subnacionales controladas por miembros de su propio partido. Cuando la previsión de la recaudación es menor de lo que realmente se realiza, las jurisdicciones afiliadas políticamente con el GC reciben más que las no afiliadas; y cuando la previsión es más optimista de lo que finalmente se realiza, las JS afiliadas reciben un ajuste menor que las JS no afiliadas políticamente con el GC.

Como líder de su partido el presidente del GC tenderá entonces a favorecer los distritos controlados por miembros de su partido. Cuando los beneficios electorales de los gastos son compartidos por el gobierno central y los gobiernos subnacionales, transferir fondos al gobernador de un partido opositor hace que el gobierno establecido en el nivel central pierda parte de los beneficios de ese gasto (ver Dasgupta et al (2004) y el Capítulo II).

Los gastos en las jurisdicciones subnacionales que no pertenecen al mismo partido político tienen una rentabilidad política menor para el ejecutivo nacional debido a que la

percepción de la participación del gobierno nacional en la provisión de utilidad para los votantes se hace más ambigua en los casos de no afiliación política entre el presidente del GC y el gobernador de las JS. Si la jurisdicción subnacional tiene discrecionalidad para gastar esos fondos, entonces el GC tendrá incentivos a destinar más fondos que los originalmente presupuestados a las jurisdicciones administradas por miembros de su propio partido.

En modelos de política distributiva, como en el de Weingast et al. (1981), los  $\bar{g}_{j,t}$  surgen como el resultado de la interacción de intereses interpuestos de los representantes de las distintos distritos electorales, que buscan propiciar la mayor cantidad de beneficios netos para sus jurisdicciones. En este modelo se propone un proceso de ajuste para analizar el rol del poder ejecutivo en la fase de implementación del presupuesto. Futuras investigaciones deberían incluir, entre otras dimensiones, un análisis de la endogeniedad de  $\alpha$  que permita considerar los aspectos estratégicos de la determinación de los  $\bar{g}_{j,t}$ , anticipando que se corregirán,  $g_{j,t}$ , en la etapa de implementación del presupuesto.

### **3. Evidencia de Argentina**

#### **3.1. Proceso presupuestario en Argentina**

En su análisis de los fundamentos institucionales de las políticas públicas en Argentina Spiller y Tommasi (2003) plantean que el presidente tiene fuertes capacidades para implementar sus decisiones presupuestarias vis a vis el Congreso y que en los hechos los gobernadores son poderosos actores informales en la determinación del presupuesto a pesar de que no tienen un rol formal en el proceso presupuestario.

De acuerdo al índice construido por Alesina et al. (1999), en base a las respuestas de los directores de presupuestos de 20 países latinoamericanos y del Caribe, para el período

entre los años 1980 y principios de los 90 Argentina aparece con un índice de instituciones presupuestarias intermedio. Es decir que analizando solamente las reglas del proceso presupuestario Argentina no podría definirse como un caso en el que las instituciones presupuestarias son claramente colegiadas, con un rol preponderante del Congreso, o jerárquicas<sup>3</sup>.

En la práctica presupuestaria argentina, dos situaciones se conjugan para que el rol del presidente sea más significativo de lo que las reglas presupuestarias originales diseñaron para tener un adecuado equilibrio bajo un sistema de pesos y contrapesos. Por un lado, el control efectivo de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso no es llevado a cabo de manera completa. El ejemplo más claro es el hecho de que la última Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso fue la del ejercicio 1993. Por otro lado, la multiplicidad de situaciones de crisis ha sido el punto de partida para que el Congreso delegue mayores atribuciones en el proceso presupuestario al poder ejecutivo. Los denominados “superpoderes”, que implican una mayor discrecionalidad para modificar los créditos presupuestarios, han dado un rol más preponderante al ejecutivo en todo el proceso y han abierto la puerta para una más marcada redistribución táctica de los recursos.

A diferencia del caso estadounidense, el Congreso argentino tiene un rol menos claro en la determinación del presupuesto federal. Abuelafía et al (2005) presentan un análisis conciliatorio de dos investigaciones con conclusiones contrapuestas de la economía política del proceso presupuestario argentino – uno que sostiene que el Congreso tiene un rol importante en el proceso presupuestario (Jones (2001)) y otro que sostiene lo contrario (Rodríguez y Bovencchi (2004)) – arguyendo que si solamente se analiza el presupuesto federal (sin la coparticipación, u otras transferencias) el Congreso tiene un rol limitado en el proceso. Pero si se suma la totalidad de los beneficios netos a las jurisdicciones subnacionales el rol del Congreso en el proceso presupuestario, como instrumento de los gobernadores y de los intereses locales, se fortalece.

---

<sup>3</sup> Para una breve descripción del proceso presupuestario formal en Argentina, véase el Apéndice 1.

En la fase de formulación y aprobación del presupuesto los roles del Congreso, del presidente y de los gobernadores pueden confundirse o superponerse. La fase de implementación, sin embargo, está claramente controlada por el poder ejecutivo.

A continuación se presenta información de la fase de implementación del presupuesto federal de gastos con el fin de obtener una medida simple y unívoca de la discrecionalidad del poder ejecutivo en esta fase del proceso presupuestario.

### **3.2 Los datos**

El registro de la proyección y ejecución presupuestaria por ubicación geográfica en Argentina tiene vigencia a partir del año 1994. Sin embargo, recién en el año 1997 se establecen criterios homogéneos de imputación del gasto a las provincias por un lado y a la nación por otro. En consecuencia, el período de análisis considerado es entre el año 1997 y el año 2005.

Las diferencias entre lo inicialmente presupuestado para cada jurisdicción y lo efectivamente gastado permiten obtener una medida simple y unívoca de la discrecionalidad del poder ejecutivo en la implementación del presupuesto. Para ello, y en base a información de la Contaduría General de la Nación, se calcularon los  $g_{j,t}$ . Si  $g_{j,t} = 0$  significa que al final del período  $t$  se devengó todo lo presupuestado al principio del ejercicio para la jurisdicción  $i$  y que, por lo tanto, no hay diferencias con lo aprobado en la fase presupuestaria anterior. Si  $g_{j,t} > 0$ , se devengaron gastos por encima de los presupuestados; lo que implica que en la implementación del presupuesto hubo un sesgo a favor de la jurisdicción, una redistribución de gastos en su favor. Por el contrario, si  $g_{j,t} < 0$ , el sesgo es en contra de la jurisdicción  $j$ .

Para Argentina no existe ningún trabajo que describa y analice los determinantes de la distribución de los  $g_{j,t}$ . La evolución en las estadísticas en las distintas instancias de registro presupuestario no ha sido explotada para analizar el rol del poder ejecutivo en el proceso presupuestario federal y su relación con las jurisdicciones subnacionales. Baldrich (2003) analiza el proceso de ajuste en Argentina a nivel de los ministerios sobre la base de que tal proceso se encuentra descentralizado a nivel de las agencias<sup>4</sup>.

Una vez aprobado el presupuesto, el gobierno federal ejecuta el presupuesto: una parte en bienes públicos nacionales y otra en bienes públicos locales en cada una de las jurisdicciones subnacionales. Es decir, por un lado deberá implementar la *distribución primaria* del gasto –a la distribución entre el gobierno federal y la totalidad de las jurisdicciones subnacionales – y, por el otro, la *distribución secundaria*, i.e. la distribución entre las distintas jurisdicciones subnacionales.

Debido a la naturaleza de los gastos en seguridad social, basados en acuerdos preexistentes que no puede modificarse de forma unilateral sin la aprobación de leyes previas al presupuesto, para analizar la hipótesis de discrecionalidad en la distribución de los ajustes solamente se estudia el gasto no rígido o flexible, considerando al total de los gastos neto de los gastos en seguridad social<sup>5</sup>. El gasto analizado –el gasto que se distribuye entre las jurisdicciones subnacionales, neto de gastos en seguridad social– representa en promedio el 59% del total de presupuesto de gastos federales, sin incluir transferencias ni otros fondos extra-presupuestarios (ver Tabla A.1 del Anexo).

---

<sup>4</sup> Para Bolivia existe un análisis detallado del proceso presupuestario en el que Stein y Scartascini (2003) presentan las diferencias a nivel departamental entre los créditos presupuestarios y lo finalmente devengado en cada departamento.

<sup>5</sup> Para Argentina existen análisis de la discrecionalidad del gasto que se basan en criterios ex post, que estiman el grado de rigidez del gasto en base a las variaciones pasadas y otros que se basan en criterios ex ante, que analizan el plexo de las leyes que gobiernan el uso del gasto (véase Abuelafia et al (2006)).

En la Tabla A.1 del Anexo se presentan los créditos iniciales y el devengamiento final de gastos entre 1997 y 2005 para el total del presupuesto federal, distinguiendo diferentes grupos de análisis: (i) el grupo de las 23 JS; (ii) las 23 provincias más el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), en donde tiene sede el gobierno federal; (iii) las provincias más la “jurisdicción 0”, que por definición, siempre está afiliada políticamente con el gobierno federal y que engloba los gastos en bienes públicos nacionales o regionales, sin el GCBA; y por último (iv) todas las jurisdicciones: 23 JS + GCBA + Jurisdicción 0.

La *distribución primaria* de los ajustes presupuestarios en el período analizado presenta un sesgo en detrimento de las jurisdicciones subnacionales argentinas. A diferencia de lo que ocurre con los gastos devengados por la Nación, las provincias devengan menos de lo presupuestado. Y aún en el único año (2005) en el que las jurisdicciones subnacionales devengaron gastos por encima de lo inicialmente presupuestado, la Nación ajustó su presupuesto en una cuantía muy superior (ver Tabla A.2).

Este trabajo se concentra en la etapa de ejecución del presupuesto federal y la distribución de la diferencia entre lo planeado en la fase de aprobación y el devengamiento real del gasto entre las distintas jurisdicciones subnacionales, que puede deberse a una variedad de eventos aleatorios no esperados. En la Tabla A.3 del Anexo se presenta la *distribución secundaria*, de los ajustes presupuestarios. En términos absolutos, en 5 de los 9 años de la muestra solamente hay jurisdicciones con  $g_{j,t} < 0$ ; en términos relativos, el ordenamiento de las jurisdicciones menos favorecidas en el proceso presupuestario cambia en el tiempo.

### **3.3 Estrategia empírica**

Existe la posibilidad de que el gobierno federal distribuya los errores de predicción de la etapa de aprobación del presupuesto de manera proporcional entre las jurisdicciones subnacionales o, de lo contrario, que los distribuya de manera táctica. La hipótesis de distribución táctica de los ajustes presupuestarios entre las distintas jurisdicciones subnacionales se estima para el período entre los años 1997 y 2005, para las 23 provincias de Argentina, por un lado, y para la suma de las 23 jurisdicciones subnacionales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (sede del gobierno federal), por otro; con la siguiente especificación:

$$g_{j,t} = \theta_{j,t} + \beta \cdot \varepsilon_t + \gamma \cdot AP_{j,t} + \Omega \cdot AP_{j,t} * \varepsilon_t + \eta \cdot F_{j,t} + \lambda \cdot H_{j,t} + \mu_{j,t} \quad (A)$$

en donde  $g_{j,t}$  es una medida del ajuste presupuestario para la jurisdicción  $j$  en el ejercicio  $t$  en gastos que son susceptibles de ser cambiados por el poder ejecutivo. Se calcula como la diferencia porcentual entre el gasto devengado en la jurisdicción  $j$  en el período  $t$  y el crédito inicial aprobado para la jurisdicción  $j$  en el presupuesto del año  $t$ .

Los controles incluidos describen características propias de las jurisdicciones subnacionales que varían en el tiempo, así como características generales del gobierno federal, comunes a todas las jurisdicciones, que cambian el escenario en cada ejercicio presupuestario. En la Tabla A.4 del Anexo se reportan los detalles de las variables incluidas en (A) y sus fuentes de información. En la Tabla A.5 se reportan las estadísticas básicas de las variables.

La variable  $\varepsilon_t$  aproxima los errores de predicción de la etapa de preparación del presupuesto a nivel agregado. Se puede tratar tanto de subestimaciones como de sobreestimaciones y se calcula como la diferencia entre el total asignado en la distribución primaria de gastos a las jurisdicciones subnacionales y el total finalmente devengado, para cada uno según el caso: la columna (a) de la Tabla A.2 del Anexo en la regresión para las 23 JS y la columna (b) para las 23 JS y el GCBA.

Si el presidente actúa como un líder de un partido político que no solamente gobierna en el gobierno central sino que además gobierna una parte de las jurisdicciones subnacionales que integran el país, la afiliación política entre el presidente y el gobernador puede resultar un factor determinante de la distribución de los ajustes presupuestarios entre las jurisdicciones subnacionales.

La afiliación política es un concepto que implica alineación de objetivos políticos entre las partes analizadas. En este análisis,  $AP_{j,t}$  es una variable dicotómica que toma valores 1 para los años y las jurisdicciones en las que el partido del gobernador coincide con el del presidente.

La interacción entre las variables de afiliación política y de error de predicción a nivel agregado, informa sobre cómo se ajusta el presupuesto en diferentes tipos de jurisdicciones subnacionales ante errores de predicción.

En términos del modelo de la sección 2 el coeficiente que acompaña a la variable multiplicativa sería  $\Omega = \frac{\mu - a}{a \cdot (1 - a)}$ . Por lo tanto,  $\Omega > 0$  si  $\mu > a$ . De manera que una

mayor preferencia respecto a una jurisdicción por parte del poder ejecutivo en comparación con lo que se acordó en la fase de aprobación lleva a que ante una subestimación de recursos se incrementen en mayor medida los gastos devengados en las jurisdicciones afiliadas y que ante una sobreestimación de recursos en la fase de aprobación, en la fase de implementación se le reduzca menos la cuota de la distribución secundaria a las jurisdicciones políticamente afiliadas.

Se agregan, además, dos controles adicionales. Uno que contempla el grado de correspondencia fiscal en las jurisdicciones subnacionales y otro, la importancia en cantidad de votos potenciales de la jurisdicción analizada. La variable  $F_{j,t}$  mide el

porcentaje de los gastos locales financiados con recursos propios de la jurisdicción subnacional y controla por el grado de independencia de las jurisdicciones subnacionales a los recursos nacionales. Esta medida permite discernir si una jurisdicción que ha logrado financiar una mayor parte de sus recursos por el resto de las jurisdicciones, es también beneficiada en el ejercicio de distribución de gastos que realice el gobierno central; o si la mayor correspondencia fiscal es premiada por el gobierno federal. La variable  $H_{j,t}$  controla por importancia relativa de la jurisdicción en términos de la cantidad de habitantes y consecuentes potenciales votos, con el fin de determinar si tales proporciones implican cambios en la disponibilidad final de recursos para devengar en cada una de las jurisdicciones subnacionales.

**Tabla I**  
**Determinantes del ajuste en el proceso presupuestario**  
**Provincias argentinas, sin GCBA, 1997 - 2005**

<i>Ajuste presupuestario</i>	<i>Signos esperados</i>	<i>Coefficientes estimados</i>
		<i>Sólo Provincias</i>
$\varepsilon_t$	$\beta > 0$	0.592
$AP_{j,t}$	$\gamma > 0$	0.054
$\varepsilon_t \cdot AP_{j,t}$	$\Omega > 0$	0.165

Nota: con excepción de  $\gamma$  los resultados son robustos cuando se incluye al GCBA (ver Tabla A.6 del Anexo)

La Tabla A.6 del Anexo reporta los resultados de la estimación de los determinantes de la distribución de los ajustes presupuestarios para las 23 JS, por un lado, y para las 23 JS más el GCBA, por otro. Al realizar el test de especificación de Hausman, se concluye que los estimadores de efectos fijos no difieren sistemáticamente de los estimadores de efectos aleatorios. Consecuentemente, es posible inferir que la heterogeneidad específica inobservable por provincia no está correlacionada con las variables explicativas, lo que garantiza la consistencia de los estimadores de mínimos cuadrados. Por lo tanto, las estimaciones no se condicionan por efectos fijos.

Los resultados de la tabla se detallan a continuación. En primer lugar, hay evidencia de ajustes por errores de predicción. Cuando el error de predicción es de un punto porcentual, los ajustes presupuestarios son de aproximadamente 0,6 puntos porcentuales. En segundo lugar, a la hora de distribuir los ajustes presupuestarios la afiliación política es tomada en cuenta ( $\gamma + \Omega$ ) y ante un ajuste en los créditos iniciales las jurisdicciones subnacionales afiliadas políticamente ven aumentados sus gastos en aproximadamente un 0,219 puntos porcentuales más que las no afiliadas. En tercer lugar, la evidencia reportada en la Tabla I, para la muestra analizada en el período 1997– 2005, sugiere que  $\mu > \alpha$ .

Dado el proceso de ajuste propuesto, los ajustes en la etapa de implementación del proceso presupuestario se distribuyen de una manera no neutral respecto de las diferencias en las predicciones de la etapa de aprobación del presupuesto. El presidente distribuye de forma táctica los ajustes presupuestarios, beneficiando en mayor medida – ya sea aumentando más sus gastos devengados respecto de los presupuestados o reduciéndolos en menos que el resto– a las jurisdicciones subnacionales que pertenecen a su partido político<sup>6</sup>.

Finalmente, aunque no se reporta en la Tabla I (ver Tabla A.6 del Anexo), la proporción de la población tiene un efecto significativo en la distribución de los ajustes, y esto podría reforzar la hipótesis de distribución táctica. Por otro lado, a partir de las estimaciones realizadas se puede inferir un sesgo en el ajuste a favor de las jurisdicciones subnacionales que financien una mayor parte de sus recursos por el resto de las jurisdicciones.

#### **4. Conclusiones**

---

<sup>6</sup> Como era de esperarse, del test de significatividad individual se tiene que la constante no se diferencia estadísticamente de cero.

El poder ejecutivo federal puede desviar la ejecución presupuestaria de lo inicialmente previsto en el presupuesto anual de gastos o distribuir en forma no proporcional shocks inesperados de ingresos.

En este trabajo se exploró la posibilidad de que el presidente use la distribución de los gastos devengados para mejorar su probabilidad de ser reelecto, incrementando el gasto en las jurisdicciones subnacionales gobernadas por miembros de su propio partido, como líder partidario que coopera con las jurisdicciones aliadas políticamente.

Tomando como dada la distribución de los créditos presupuestarios, se presentó un modelo en el que el gobierno central ajusta y distribuye el devengamiento de gastos entre las jurisdicciones subnacionales minimizando una función de pérdida que pondera de manera diferente a las diferentes jurisdicciones, de acuerdo a la afiliación política de cada uno de los gobernadores. Se analizó la redistribución táctica de los ajustes, teniendo en consideración los intereses electorales de un presidente líder de un partido político que no solamente gobierna en el gobierno central sino que además gobierna una parte de las jurisdicciones subnacionales que integran el país.

La evidencia presentada para el caso argentino sugiere que los ajustes presupuestarios entre las jurisdicciones subnacionales no solamente están correlacionados con los errores de predicción de la fase de elaboración del presupuesto, sino también con la alineación política entre el presidente y cada gobernador de las jurisdicciones subnacionales.

Futuras investigaciones deberían incluir, entre otras dimensiones, un análisis de los aspectos estratégicos de la determinación de los créditos  $\bar{g}_{j,t}$ , anticipando que se corregirán o devengarán de forma distinta,  $g_{j,t}$ , en la etapa de implementación

## 5. Apéndice

### Proceso Presupuestario en Argentina.

El ejercicio financiero del sector público nacional comienza el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año (artículo 10 de la Ley de Administración Financiera (LAF)<sup>7</sup>) y el ciclo presupuestario nacional formal en Argentina consta de cuatro fases: (i) formulación (o programación); (ii) aprobación (o autorización); (iii) ejecución; y (iv) control.

La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) son actores principales en la *fase de formulación* del presupuesto. La ONP es la que se encarga del cronograma para la formulación del presupuesto y del procesamiento de la información presupuestaria que las jurisdicciones y entidades le proveen para la elaboración de un esquema compatibilizado de gastos, recursos (sin incluir los montos que corresponden a la coparticipación de impuestos nacionales (ver artículo 21 LAF)) y resultados; y es la que determina los techos presupuestarios por jurisdicción y entidad.

Una vez que reciben los anteproyectos de las jurisdicciones y entidades, la ONP y la JGM compatibilizan y ajustan los proyectos sobre la base de techos y planes estratégicos. La ONP luego elabora el proyecto a nivel de jurisdicciones y entidades (distribución) que incluye: mensaje del proyecto, articulado del proyecto, contenido del proyecto (anexos) e información complementaria que incluye la gestión física. Y el 15 de septiembre de cada año<sup>8</sup> la JGM remite al Congreso Nacional el proyecto de presupuesto del año próximo.

---

<sup>7</sup> La Ley de Administración Financiera, promulgada en octubre de 1992, establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

En la *fase de aprobación* tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo tienen roles relevantes. La Cámara de Diputados es la cámara de origen. El proyecto es analizado en la comisión de presupuesto, que puede introducir modificaciones al proyecto. A su vez, en el tratamiento en particular en el recinto se pueden introducir cambios al dictamen de comisión. La Cámara de Senadores luego analiza el proyecto y si se introducen modificaciones vuelve a Diputados, sino pasa al Ejecutivo. El proyecto sancionado como ley se comunica al Ejecutivo. El Poder Ejecutivo – que puede ejercer el derecho a veto – promulga la ley por decreto dentro de 10 días de su recepción; de lo contrario, la promulgación es de hecho. En la siguiente Tabla se consignan las fechas de aprobación y la promulgación de las leyes de presupuesto entre 1997 y 2005.

**Presupuesto General de la Administración Nacional  
Sanción y promulgación de las leyes**

Año	Número de ley	Sancionada	Promulgada	Días transcurridos
2005	25.967	24-nov-04	15-dic-04	21
2004	25.827	26-nov-03	18-dic-03	22
2003	25.725	27-dic-02	9-ene-03	13
2002	25.565	6-mar-02	19-mar-02	13
2001	25.401	12-dic-00	29-dic-00	17
2000	25.237	28-dic-99	6-ene-00	9
1999	25.064	7-dic-98	24-dic-98	17
1998	24.938	18-dic-97	30-dic-97	12
1997	24.764	18-dic-96	27-dic-96	9

Fuente: Información Legislativa del Ministerio de Economía de la Nación

Ya en la *fase de ejecución*, a principios de año por decisión administrativa del Jefe de Gabinete se efectúa la distribución de los gastos (por programas y partidas) y de recursos (por rubros) del presupuesto aprobado por ley. Y durante el año la JGM, la Secretaría de Hacienda y la ONP realizan ajustes al presupuesto y a la programación de la ejecución.

<sup>8</sup> Esto a partir del año 1993, y con excepción del año 2002.

La jurisdicciones, entidades y ONP ejecutan el gasto y la ONP realiza un seguimiento trimestral de la gestión física (metas físicas y unidades de medida) y financiera. Con plazo hasta el último día del año la Contaduría General de la Nación (CGN) realiza el cierre de cuentas de recursos ingresados y de gastos devengados<sup>9</sup> y remite al Congreso la Cuenta de Inversión dentro de los seis primeros meses del año siguiente. La *fase de control parlamentario* resume la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en relación con el presupuesto. El Congreso (Auditoría General de la Nación, Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas) realiza este análisis a partir de mediados del año siguiente<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Se consideran gastos del ejercicio a todos aquellos que se devenguen en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo del Tesoro (artículo 21 de LAF).

<sup>10</sup> Además del control parlamentario, existe un control administrativo interno llevado a cabo por la Sindicatura General de la Nación y la Unidad de Auditoría Interna. Se trata de un examen posterior a las actividades financieras y administrativas de las entidades y es un control de la propia administración, presupuestario, económico, financiero, patrimonial, normativo y de gestión.

## 6. Anexos

**Tabla A.1**  
**Crédito y Devengamiento de Gastos del Presupuesto Federal**  
**Argentina, 1997 - 2005** (en miles de pesos del año 2000)

	Crédito Inicial y Devengamiento							
	Sólo provincias (i)		Provincias +GCBA (ii)		Provincias + Jurisdicción 0 (iii)		Provincias + GCBA + Jurisdicción 0 (iv)	
	CI	DEV	CI	DEV	CI	DEV	CI	DEV
<i>Gasto total</i>								
1997	25,861,600	21,666,058	36,471,631	35,414,767	34,055,503	30,273,479	44,665,534	44,022,188
1998	25,822,614	22,805,077	39,185,506	36,311,215	34,919,274	32,576,238	48,282,166	46,082,376
1999	25,700,710	21,367,159	39,499,850	36,594,290	36,011,612	34,153,936	49,810,751	49,381,067
2000	25,004,638	24,543,129	38,032,606	36,754,200	36,131,784	37,027,033	49,159,752	49,238,104
2001	28,015,354	8,831,098	38,574,882	16,570,673	41,884,935	40,695,749	52,444,463	48,435,323
2002	20,681,664	13,550,504	28,694,274	24,341,690	32,045,680	24,109,051	40,058,290	34,900,237
2003	21,896,160	17,406,432	30,942,918	32,061,899	34,238,733	25,157,923	43,285,490	39,813,390
2004	22,032,490	20,881,220	31,752,951	35,438,269	28,597,541	26,689,287	38,318,002	41,246,336
2005	24,483,275	24,822,226	37,539,409	42,684,097	32,655,300	33,337,464	45,711,435	51,199,335
Media	24,388,723	19,541,434	35,632,670	32,907,900	34,504,485	31,557,795	45,748,432	44,924,262
Desvío Estándar	2,371,562	5,342,731	4,054,640	7,820,070	3,608,878	5,546,994	4,666,708	5,390,508
Máximo	28,015,354	24,822,226	39,499,850	42,684,097	41,884,935	40,695,749	52,444,463	51,199,335
Mínimo	20,681,664	8,831,098	28,694,274	16,570,673	28,597,541	24,109,051	38,318,002	34,900,237
<i>Gasto total sin gastos en seguridad social</i>								
1997	12,816,016	8,926,422	20,007,973	18,649,834	20,915,579	17,434,609	28,107,537	27,158,021
1998	12,876,398	10,636,573	21,781,531	19,210,457	21,872,086	20,306,617	30,777,218	28,880,501

	Crédito Inicial y Devengamiento							
	Sólo provincias (i)		Provincias +GCBA (ii)		Provincias + Jurisdicción 0 (iii)		Provincias + GCBA + Jurisdicción 0 (iv)	
	CI	DEV	CI	DEV	CI	DEV	CI	DEV
1999	12,900,285	10,249,649	22,037,591	19,167,017	23,102,874	8,669,660	32,240,181	17,587,028
2000	11,580,411	10,993,107	20,827,421	19,361,938	22,599,057	20,150,493	31,846,067	28,519,324
2001	13,216,916	7,149,093	21,265,666	13,905,764	26,844,950	38,904,846	34,893,700	45,661,517
2002	9,585,484	6,605,380	15,702,607	14,116,479	20,868,105	17,080,767	26,985,229	24,591,866
2003	12,436,132	8,113,349	18,526,956	18,931,960	24,688,273	15,772,690	30,779,097	26,591,301
2004	12,386,725	11,252,228	18,719,396	21,732,457	18,865,492	16,973,663	25,198,163	27,453,892
2005	14,655,820	15,151,121	23,500,477	28,496,913	22,746,978	23,583,346	31,591,635	36,929,137
Media	12,494,910	9,897,436	20,263,291	19,285,869	22,500,377	19,875,188	30,268,759	29,263,621
<b>% del gasto total</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>	<b>57%</b>	<b>59%</b>	<b>65%</b>	<b>63%</b>	<b>66%</b>	<b>65%</b>
Desvío Estándar	1,365,651	2,593,849	2,332,356	4,287,374	2,315,135	8,221,304	2,983,221	7,916,517
Máximo	14,655,820	15,151,121	23,500,477	28,496,913	26,844,950	38,904,846	34,893,700	45,661,517
Mínimo	9,585,484	6,605,380	15,702,607	13,905,764	18,865,492	8,669,660	25,198,163	17,587,028

Notas: GCBA: Gobierno Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede del gobierno federal; Jurisdicción 0: gobierno federal sin provincias ni GCBA; CI: crédito inicial; DEV: devengado. Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

**Tabla A.2**  
**Distribución Primaria de los Ajustes al Presupuesto Federal de Gastos**  
**Argentina, 1997 - 2005**  
(tasa de variación entre el crédito inicial y el devengamiento de gastos)

	Distribución Primaria del Ajuste			
	Sólo provincias	Provincias +GCBA	Provincias + Jurisdicción 0	Provincias + GCBA + Jurisdicción 0
	(a)	(b)	(c)	(d)
<i>Gasto total</i>				
1997	-0.16	-0.03	-0.11	-0.01
1998	-0.12	-0.07	-0.07	-0.05
1999	-0.17	-0.07	-0.05	-0.01
2000	-0.02	-0.03	0.02	0.00
2001	-0.68	-0.57	-0.03	-0.08
2002	-0.34	-0.15	-0.25	-0.13
2003	-0.21	0.04	-0.27	-0.08
2004	-0.05	0.12	-0.07	0.08
2005	0.01	0.14	0.02	0.12
Media	-0.19	-0.07	-0.09	-0.02
Desvío Estándar	0.21	0.21	0.10	0.08
Máximo	0.01	0.14	0.02	0.12
Mínimo	-0.68	-0.57	-0.27	-0.13
<i>Gasto total sin gastos en seguridad social</i>				
	(e)	(f)	(g)	(h)
1997	-0.30	-0.07	-0.17	-0.03
1998	-0.17	-0.12	-0.07	-0.06
1999	-0.21	-0.13	-0.62	-0.45
2000	-0.05	-0.07	-0.11	-0.10
2001	-0.46	-0.35	0.45	0.31
2002	-0.31	-0.10	-0.18	-0.09
2003	-0.35	0.02	-0.36	-0.14
2004	-0.09	0.16	-0.10	0.09
2005	0.03	0.21	0.04	0.17
Media	-0.21	-0.05	-0.13	-0.03
Desvío Estándar	0.16	0.17	0.29	0.21
Máximo	0.03	0.21	0.45	0.31
Mínimo	-0.46	-0.35	-0.62	-0.45

Notas: GCBA: Gobierno Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede del gobierno federal; Jurisdicción 0: gobierno federal sin provincias ni GCBA. Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

**Tabla A.3**  
**Distribución Secundaria de los Ajustes al Presupuesto Federal de Gastos**  
**Argentina, 1997 - 2005**  
(tasa de variación entre el crédito inicial y el devengamiento de gastos)

$g_1 = \frac{\hat{g}_1 - \overline{g_1}}{g_1} \cong \frac{\hat{g}_1}{g_1}$	Distribución Secundaria del Ajuste									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Buenos Aires	-0.30	-0.16	-0.16	-0.04	-0.47	-0.28	-0.45	-0.21	0.04	
Catamarca	-0.32	-0.15	-0.16	0.19	-0.28	-0.32	-0.21	0.07	0.19	
Córdoba	-0.32	-0.19	-0.21	-0.03	-0.55	-0.40	-0.37	-0.06	-0.03	
Corrientes	-0.36	-0.21	-0.24	-0.05	-0.36	-0.32	-0.32	-0.05	0.04	
Chaco	-0.43	-0.13	-0.31	-0.07	-0.42	-0.36	-0.32	0.04	0.23	
Chubut	-0.25	-0.25	-0.29	-0.18	-0.42	-0.44	-0.25	-0.04	-0.01	
Entre Ríos	-0.35	-0.17	-0.30	-0.17	-0.55	-0.40	-0.31	0.03	0.03	
Formosa	-0.21	-0.08	-0.15	0.04	-0.26	-0.17	-0.21	0.19	0.36	
Jujuy	-0.27	-0.17	-0.19	-0.06	-0.44	-0.43	-0.27	-0.07	0.13	
La Pampa	-0.15	-0.20	-0.26	0.02	-0.47	-0.14	-0.04	-0.09	0.14	
La Rioja	-0.15	-0.04	-0.07	-0.06	-0.32	-0.07	-0.18	-0.04	0.21	
Mendoza	-0.33	-0.25	-0.30	-0.10	-0.50	-0.39	-0.37	-0.12	-0.08	
Misiones	-0.32	-0.21	-0.20	-0.05	-0.42	-0.41	-0.18	0.01	0.09	
Neuquén	-0.27	-0.26	-0.28	-0.14	-0.32	-0.36	-0.33	-0.12	-0.22	
Río Negro	-0.32	-0.19	-0.21	-0.15	-0.43	-0.41	-0.26	0.02	0.04	
Salta	-0.34	-0.20	-0.23	-0.12	-0.49	-0.39	-0.41	-0.12	-0.13	
San Juan	-0.23	-0.11	-0.26	0.13	-0.42	-0.35	-0.25	0.11	0.11	
San Luis	-0.25	-0.17	-0.23	0.05	-0.39	-0.07	-0.23	0.00	-0.09	
Santa Cruz	-0.23	-0.19	-0.26	-0.20	-0.38	-0.13	-0.07	0.32	0.27	

$$g_1 = \frac{\hat{g}_1 - \overline{g_1}}{\overline{g_1}} \cong \frac{\hat{g}_1}{g_1}$$

	Distribución Secundaria del Ajuste									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Santa Fe	-0.36	-0.19	-0.21	-0.02	-0.58	-0.28	-0.33	-0.13	-0.09	
Santiago del Estero	-0.37	-0.14	-0.16	0.07	-0.46	-0.11	-0.19	-0.03	0.01	
Tucumán	-0.33	-0.21	-0.23	0.09	-0.47	-0.38	-0.33	-0.03	0.08	
Tierra del Fuego	-0.16	-0.08	-0.12	-0.08	-0.25	-0.29	-0.13	-0.02	0.00	
GCBA	0.35	-0.04	-0.02	-0.09	-0.16	0.23	0.78	0.65	0.51	
Jurisdicción 0	0.05	0.07	-1.15	-0.17	1.33	-0.07	-0.37	-0.12	0.04	

Notas:  $g_1$ : ajuste en el gasto "flexible" (sin seguridad social); GCBA: Gobierno Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede del gobierno federal; Jurisdicción 0: gobierno federal sin provincias ni GCBA. Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

**Tabla A.4**  
**Descripción de los datos y fuentes de información**

Variable	Abreviat ura	Descripción
Ajuste presupuestario	$g_{j,t}$	<p>Porcentaje devengado del crédito inicial presupuestado (neto de los gastos en seguridad social)  <i>Ver Sección 2</i>  <b>Unidades:</b> puntos porcentuales  <b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación</p>
Error de predicción	$\varepsilon_t$	<p>Diferencia porcentual entre las predicciones de gasto total en las jurisdicciones subnacionales y el gasto total efectivamente devengado en las jurisdicciones  <b>Unidades:</b> puntos porcentuales  <b>Fuente:</b> Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación. <i>Ver Tabla A.2, columna (a) y (b)</i></p>
Afiliación Política	$AP_{j,t}$	<p>Toma el valor 1 en el período <math>t</math> si el gobernador de la jurisdicción subnacional <math>j</math> pertenece al mismo partido político que el presidente; y 0 en el resto de los casos.  <b>Unidades:</b> variable dicotómica <math>[0,1]</math>  <b>Fuente:</b> Ministerio del Interior de la Nación y Guía Electoral</p>
Recursos Propios	$F_{j,t}$	<p>Porcentaje de los gastos locales financiados con recursos de origen provincial  <b>Unidades:</b> puntos porcentuales  <b>Fuente:</b> Ministerio de Economía de la Nación</p>
Población	$H_{j,t}$	<p>Porcentaje de la población total del país que vive en la jurisdicción <math>j</math> en el período <math>t</math>  <b>Unidades:</b> puntos porcentuales  <b>Fuente:</b> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos</p>

**Tabla A.5**  
**Estadísticas resumen de las variables**  
**Argentina, 1997 - 2005**

		Sólo provincias (*)				Provincias + GCBA (**)			
		Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo	Media	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
Ajuste presupuestario $\mathcal{G}_{j,t}$	overall	-0.1841	0.1765	-0.58	0.36	-0.1662	0.2043	-0.5800	0.7800
	between		0.0630	-0.271111	-0.054444		0.1072	-0.2711	0.2456
	within		0.1654	-0.521884	0.2425604		0.1751	-0.5718	0.3682
Error de Predicción (***) $\varepsilon_t$	overall	-0.1933	0.1998	-0.68	0.01	-0.0689	0.1982	-0.5700	0.1400
	between		-	-0.193333	-0.193333		0.0000	-0.0689	-0.0689
	within		0.1998	-0.68	0.01		0.1982	-0.5700	0.1400
Afiliación Política $AP_{j,t}$	overall	0.5459	0.4991	0	1	0.5324	0.5001	0.0000	1.0000
	between		0.2880	0	0.7777778		0.2893	0.0000	0.7778
	within		0.4115	-0.231884	1.323671		0.4117	-0.2454	1.3102
Error de Predicción * Afiliación Política $\varepsilon_t \cdot AP_{j,t}$	overall	-0.0899	0.1437	-0.68	0.01	-0.0183	0.1221	-0.5700	0.1400
	between		0.0433	-0.132222	0		0.0315	-0.0856	0.0333
	within		0.1373	-0.692126	0.0523188		0.1181	-0.5506	0.1783
Recursos Propios $F_{j,t}$	overall	16.4932	9.6902	2.9	48.5	19.43611	17.08598	2.9	98.8
	between		9.6153	3.755556	42.42222		17.21299	3.755556	87.12222
	within		2.2441	6.871013	22.57101		2.582297	9.813888	31.11389
Población $H_{j,t}$	overall	0.0400	0.0753	0	0.38	0.041713	0.0741358	0	0.38
	between		0.0768	0	0.38		0.0755392	0	0.38
	within		0.0014	0.0333333	0.0466667		0.0015079	0.0350463	0.0506019
Dummy GCBA						0.0416667	0.2002905	0	1
							0.2041241	0	1
							0	0.0416667	0.0416667

Notas: (\*) N = 207; n = 23; T = 9; (\*\*) N = 216; n = 24; T = 9; (\*\*\*) Para el caso en el que no se incluye al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), los valores de  $\varepsilon_t$  corresponden a la primer columna de la Tabla A.2 y para el caso en el que se incluye el GCBA, la segunda columna. Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

**Tabla A.6**  
**Determinantes de los Ajustes al Presupuesto Federal de Gastos**  
**Provincias argentinas, 1997 - 2005**

	Determinantes de $g_{j,t}$			
	Sólo provincias		Provincias + GCBA (*)	
	Coefficiente	P>z	Coefficiente	P>z
Error de Predicción	0.5919	0.000	0.5606	0.000
Afiliación Política	0.0544	0.015	0.0131	0.512
Error de Predicción * Afiliación Política	0.1649	0.046	0.1898	0.051
Recursos Propios	-0.0061	0.000	-0.0063	0.000
Población	0.3018	0.043	0.3317	0.060
Dummy GCBA			0.8771	0.000
Constante	0.0037	0.867	-0.0584	0.013
Observaciones	207		216	
Grupos	23		24	
Períodos de tiempo	9		9	
Wald chi2 (-)	chi2 (5) = 302.79		chi2 (6) = 289.41	
Prob>Chi2	0		0	
Log likelihood	159.0682		128.9032	

Notas: (\*) debido a las características especiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sede del gobierno federal, se incluye una variable dicotómica que vale 1 para todos los años en la jurisdicción GCBA. Los resultados son robustos ante la introducción del GCBA a la muestra analizada, con excepción de  $AP_{j,t}$ . También se probaron otros controles como la variación en el producto bruto interno y los resultados no cambiaron.

## 6. Bibliografía

- [1] Abuelafia, E, S. Bereztein, M. Braun y L. di Gresia (2005): “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”, IADB Economic and Social Study Series, RE1-05-007
- [2] Alesina A y R Perotti (1996): “Fiscal discipline and the budget process”, *American Economic Review*, Vol 86, 401-407.
- [3] Alesina A y R Perotti (1999): “Budget deficits and budget institutions” en JM Poterba y J von Hagen, eds, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research.
- [4] Alesina A, R Hausmann, R Hommes y E Stein (1999): “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *Journal of Development Economics* 59, 253-273.
- [5] Alt, J. y R. Lowry (1994): “Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states”, *American Political Science Review* 8, 811-821.
- [6] Atlas, C, T Gilligan, R Hendershott y M Zupan (1995): “Slicing the federal government net spending pie: who wins, who loses and why”, *American Economic Review* 85, 624-629.
- [7] Baldrich, J (2003): “The political economy of short run fiscal policy. Some evidence from Argentina 1994-2001”, mimeo.
- [8] Bendor, J y A Meirowitz (2004): “Spatial Models of Delegation”, *American Political Science Review*, 98, 293-269.
- [9] Cox, G y McCubbins (1986): “Electoral Politics as a Redistributive Game”, *Journal of Politics* 48, 370-389.
- [10] Dixit, A y J Londregan (1996): “The determinants of success of special interest in redistributive politics”, *Journal of Politics* 58, 1132-1155.
- [11] Dasgupta, S. A. Dhillon y B. Dutta (2004): “Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India”, mimeo
- [12] Drazen, A. (2000): Political Economy in Macroeconomics, Princeton University Press.

- [13] Grossman, G y E Helpman (2006): “Separation of Powers and the Budget Process”, mimeo.
- [14] Guía Electoral Argentina: [www.guiaelectoral.com.ar](http://www.guiaelectoral.com.ar)
- [15] Jones, M. (2001): “Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget”, en S. Haggard y M. McCubbins, eds, Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge University Press.
- [16] McCarty, N (2000): “Presidential pork: executive veto power and distributive politics”, *American Political Science Review* 94, 1-26.
- [17] Persson, T., G. Roland y G. Tabellini (2000): “Comparative politics and public finance”, *Journal of Political Economy* 108, 1121-1161.
- [18] Persson, T y G. Tabellini (2000): Political Economics. Explaining Economic Policy, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [19] Persson, T y G. Tabellini (2003): The Economic Effects of Constitutions. What do the data say?, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- [20] Porto, A. (2003): Microeconomía y Federalismo Fiscal, EDULP, La Plata, Bs. As.
- [21] Porto, A. (2004): Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal, EDULP, La Plata, Bs. As.
- [22] Porto, A. y P. Sanguinetti (2001): “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina”, *Economics and Politics* 13, 237-256.
- [23] Rodríguez, J y A Bonvecchi (2004): “El papel del poder ejecutivo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina”, *Serie Macroeconomía Desarrollo* N°32, CEPAL.
- [24] Scartascini, C. y E. Stein (2003): “The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process”, IADB, Washington, mimeo.
- [25] Spiller, P y M Tommasi (2003): “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”, *Journal of Law, Economics and Organization* 19, 281-306.
- [26] Shepsle, K y B. Weingast (1979): “Political Preferences for the Pork Barrel: a Generalization”, *American Journal of Political Science* 25, 96-111.
- [27] von Hagen, J (2005): “Political economy of fiscal institutions”, GESY Discussion Paper N° 149.

[28] Weingast, B. K. Shepsle y C. Johnsen (1981): “The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distribution politics”, *Journal of Political Economy* 89, 642-664.

## Consideraciones Finales

---

En los tres trabajos de esta tesis se analizaron los efectos de la competencia política sobre tres rasgos diferentes de la política fiscal en un marco federal: (i) el desempeño fiscal de las jurisdicciones subnacionales; (ii) los criterios de distribución de distintos tipos de transferencias federales desde el gobierno nacional a las jurisdicciones subnacionales y (iii) los criterios de distribución de los ajustes presupuestarios federales hacia las jurisdicciones subnacionales.

Las tres investigaciones presentan evidencia empírica para Argentina, plantean formas alternativas de capturar la competencia política en diferentes unidades de gobierno y proponen nuevos instrumentos de análisis para la literatura existente sobre la economía política de la política fiscal.

En todos los casos, bajo diferentes escenarios y en diferentes niveles de gobierno, los resultados muestran que el grado de competencia política es un importante factor que condiciona las elecciones fiscales de los gobiernos.

Esta tesis –con cuyo proceso maduré como persona y como economista– es ahora para mí el comienzo de un fascinante camino de investigación.