Las Constituciones y el Gasto Público: El Caso de las Provincias Argentinas

José J. Bercoff y Jorge P. Nougués

jbercoff@herrera.unt.edu.ar
jnougues@arnet.com.ar

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

Agosto de 2005

Resumen

El presente trabajo explora la incidencia de determinadas disposiciones constitucionales en el gasto público, considerando el caso de las provincias argentinas en el período 1991-2001. A partir de un análisis con datos en panel para las 23 provincias argentinas, se encuentra que un proceso presupuestario estricto induce a un menor tamaño del gobierno. Asimismo, se aporta evidencia en el sentido de que en las provincias con regímenes bicamerales, el gasto es menor que en los unicamerales. Por su parte, no se encuentra una relación significativa entre las cláusulas que limitan la posibilidad de reelección y el nivel de gasto.

Abstract

The present paper explores the possible relationship between different constitutional arrangements and the public expenditure considering the case of the argentine provinces for the 1991-2001 period. Using a panel data model, we found that a strict budgetary process induces a smaller government. The study also shows that the provinces with bicameral legislative systems also have smaller governments than those with only one chamber. Finally, we do not have a significant relationship between government size and term limits regulations.

Palabras claves: Gasto Público, Constitución, Proceso Presupuestario, Bicameralidad.
Código JEL: D72 (Economic Models of Political Processes: Rent-Seeking. Elections, Legislatures and Voting Behavior)

Las Constituciones y el Gasto Público: El Caso de las Provincias Argentinas

José J. Bercoff y Jorge P. Nougués

Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional de Tucumán

1. Motivación

El análisis de las constituciones ha sido un tema de fuerte debate en los ámbitos políticos y en la opinión pública en general a partir del retorno de la democracia en 1983. En efecto, a partir de la segunda mitad de la década del '80, y a lo largo de toda la década del '90, se desarrollaron procesos de reformas constitucionales en casi todas las provincias argentinas[1]. El siguiente cuadro muestra el año de la última reforma llevada a cabo en cada distrito:

Cuadro Nº 1
Año de la Última Reforma Constitucional en las Provincias Argentinas

Provincia	Año
Buenos Aires	1994
Catamarca	1988
Córdoba	1987
Corrientes	1993
Chaco	1994
Chubut	1994
Entre Ríos	1933
Formosa	1991

Provincia	Año
Jujuy	1986
La Pampa	1994
La Rioja	1998
Mendoza	1916
Misiones	1988
Neuquén	1994
Río Negro	1988
Salta	1998

Provincia	Año
San Juan	1986
San Luis	1987
Santa Cruz	1998
Santa Fe	1962
Sgo. del Estero	1997
Tierra del Fuego	1991
Tucumán	1990

Fuente: Elaboración propia.

Según se desprende del Cuadro anterior, hay sólo tres constituciones provinciales que no fueron reformadas desde 1983 a la fecha. Del resto, 13 constituciones se reformaron en los '90 y las 7 restantes en los '80[2].

Esto nos ofrece la posibilidad de estudiar el impacto de estas reformas en la economía. En particular nos interesa aportar evidencia sobre los efectos de ciertas disposiciones constitucionales en el nivel de gasto público provincial.

Para ello, se plantea un análisis empírico considerando las 23 provincias argentinas[3] en el período 1991-2001, que tiene por objeto determinar la incidencia de ciertas reglas formales contempladas en las constituciones, sobre el tamaño de los estados provinciales.

[1] Sin olvidar la reforma de la constitución nacional en 1994.
[2] En los casos de Salta (1986 y 1998), Santiago del Estero (1986 y 1997) y la Rioja (1986 y 1998), tenemos reformas en los '80 y en los '90, en tanto que Santa Cruz (1994 y 1998) cuenta con dos reformas en los '90.
[3] Se excluye la ciudad de Buenos Aires, dado que no era una ciudad autónoma al inicio del período bajo estudio.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. A continuación se plantea el marco conceptual que permite relacionar las constituciones como reglas formales escritas y el desempeño económico. En la sección 3 se presenta una breve revisión de la literatura. En las secciones 4 y 5 se desarrolla el modelo a estimar y se exponen los resultados de las estimaciones correspondientes. En la sección 6 se presentan las conclusiones y posibles extensiones.

2. Efectos Económicos de las Constituciones

El estudio de las instituciones políticas reconoce su relevancia en el hecho de que constituyen el marco bajo el cual se resuelven los conflictos entre políticos y votantes, para determinar la producción de políticas públicas.

Ahora bien, los resultados políticos determinados por el marco institucional vigente afectan variables económicas tales como gasto público, desempleo y PBI. Esto lleva a incorporar a las instituciones políticas en el análisis del comportamiento de tales indicadores.

Dentro del conjunto de lo que la literatura define como instituciones políticas, las constituciones forman parte del subconjunto que está dado por las reglas escritas. Más aún, son la expresión básica de las convenciones, reglas y pautas que enmarcan la convivencia de los ciudadanos. Tal como postulara Alberdi (1854), la Constitución es la piedra fundamental de la organización; es el cimiento, el fundamento del edificio orgánico, la ley que rige a las leyes.

Por lo tanto, el estudio de las constituciones es el punto de partida para analizar el impacto de las instituciones políticas en la economía. En este contexto, cabe puntualizar que el marco constitucional afecta distintas dimensiones del desempeño económico.

Por ejemplo, para Cortés Conde (2005) las instituciones aparecen respondiendo a la necesidad de disminuir los costos del intercambio no sólo en un momento del tiempo sino en donde el proceso de intercambio transcurra a través del tiempo. En este sentido un buen diseño institucional posibilita disminuir los costos intertemporales de los contratos. Por esta razón, las buenas constituciones funcionan como instrumentos diseñados para minimizar los costos de transacción derivados de los procesos contractuales que tienen lugar a través del tiempo, dándole de esta forma certidumbre a los acuerdos y definiendo correctamente los derechos de propiedad.

Otros autores, como Borner et al. (1992), hacen hincapié en que mejores reglas institucionales aseguran que las posibles rentas provenientes del poder discrecional del ejecutivo sean minimizadas en una forma similar a lo que sucede en un mercado competitivo.

En consecuencia resulta imposible abarcar en un solo trabajo los múltiples efectos económicos de las constituciones. A los efectos de este análisis, nuestro interés está centrado en explicar una variable en particular que es el tamaño del estado, determinado por el nivel de gasto público.

Es claro que no todas las disposiciones constitucionales tienen incidencia sobre el gasto público. Por ello, el primer paso consiste en determinar cuáles son las cláusulas relevantes para el objeto de nuestro estudio, para lo cual existe una variada literatura en la materia.

3. Breve Revisión de la Literatura

Existe una vasta literatura existente que relaciona el comportamiento económico con factores electorales y constitucionales, como también es muy variado el trabajo empírico sobre democracias emergentes.

Besley y Case (1995) analizan el comportamiento de los gobernadores de los Estados Unidos para el período comprendido entre 1950 y 1986. Los autores argumentan que existe una diferenciación en las políticas llevadas adelante en materia fiscal en aquellos casos en que los gobernadores pueden postularse a la reelección y aquellos que una restricción para un nuevo mandato. Encuentran evidencia que los impuestos, el gasto y otros instrumentos de política responden a limitaciones a la continuidad en el cargo dependiendo del partido del que provenga el gobernador.

Por su parte Poterba (1994) explora la dinámica de los impuestos estatales en Estados Unidos y los niveles de gasto durante fines de la década del '80 y principios de los '90. Encuentra que aquellos estados en donde existen limitaciones institucionales al arrastre de déficit tienden a ajustar más rápidamente sus finanzas ante déficits no esperados que aquellos distritos sin restricciones. Adicionalmente considera que algunos factores políticos también juegan un papel importante.

Riucciuti (2004) relaciona alguna de las características de las legislaturas (bicameralidad y tamaño de las cámaras, entre otras) de 75 países y los niveles de gasto de las administraciones centrales. Para ello considera dos medidas alternativas del tamaño del gobierno, el porcentaje de gasto público en el producto bruto interno y por otro lado el gasto público per cápita.

Por su parte, Persson y Tabellini (2003) encuentran evidencia en el sentido de que el tamaño del gobierno es menor en regímenes presidenciales y con sistemas electorales mayoritarios que en parlamentarios con sistemas proporcionales.

Con respecto a los estudios referidos a democracias emergentes en general y del caso argentino en particular, Borner et al (1992) analizan el contexto institucional de América Latina marcando los obstáculos que se presentan en el crecimiento económico como consecuencia de la fragilidad e incertidumbre institucional de la región. Los beneficios de los regímenes constitucionales radican en lograr la estabilidad de las normas sociales. Sin embargo, en América Latina, el conjunto de países promulgó desde sus respectivas independencias más de 255 nuevas constituciones.

Stein et al. (1998) exploran la relación entre los arreglos institucionales y el comportamiento fiscal en América Latina. Considerando medidas alternativas del comportamiento fiscal y dimensiones institucionales encuentran evidencia que los sistemas electorales caracterizados por un alto grado de proporcionalidad tienden a tener gobiernos más grandes y déficits mayores. Paralelamente, encuentran que procesos presupuestarios más transparentes llevan a menores déficits.

Por su parte Bercoff y Nougués (2003) estudian la posible relación existente entre los sistemas electorales y el gasto público en las provincias argentinas. Utilizando un panel con los 24 distritos del país para el período comprendido entre los años 1999 y 2002, se sugiere que una mayor proporcionalidad en los sistemas electorales incide positivamente en los niveles de gasto público.

Por último, Nougués (2004), aporta evidencia empírica acerca del efecto del diseño del proceso presupuestario sobre el gasto de las legislaturas provinciales.

4. Modelo a estimar

En el análisis empírico consideramos la siguiente relación general:

$$Y_{it} = \ _0 + \ _1 Inst_{it} + \ _2 Pol_{it} + \ _3 Eco_{it} + u_{it}$$

Donde ***Y*** es la variable dependiente, donde consideramos dos medidas alternativas del tamaño del gobierno: una es ***GSHARE***, el cociente entre el nivel de gasto público corriente y el producto bruto geográfico de la provincia i en el año t, y la segunda es ***GCAP***, que representa el gasto público corriente per cápita de la provincia i en el año t.

Con respecto a las variables explicativas, tenemos en primer lugar un vector ***INST*** de variables institucionales, que incluyen variables que representan el proceso presupuestario y otra que representa el bicameralismo.

También se incluye el vector de variables políticas ***POL***, donde se considera la variable ***SIGNOGOB*** que refleja la alineación del gobernador provincial con la administración del ejecutivo nacional, y la variable ***TERMLIMIT*** que representa la posibilidad del gobernador de postularse a un nuevo mandato o no.

Por último, un vector de variables de control económicas y demográficas, que incluye el ratio entre ingresos tributarios de origen provincial e ingresos provinciales corrientes, ***RPTOT***; la tasa de desempleo ***DES***; ***LNPBGCAP***, para controlar por la Ley de Wagner; y por último ***LNPOBLA***, para controlar por un probable efecto de economías de escala en la producción de bienes públicos.

4.1. Variable dependiente

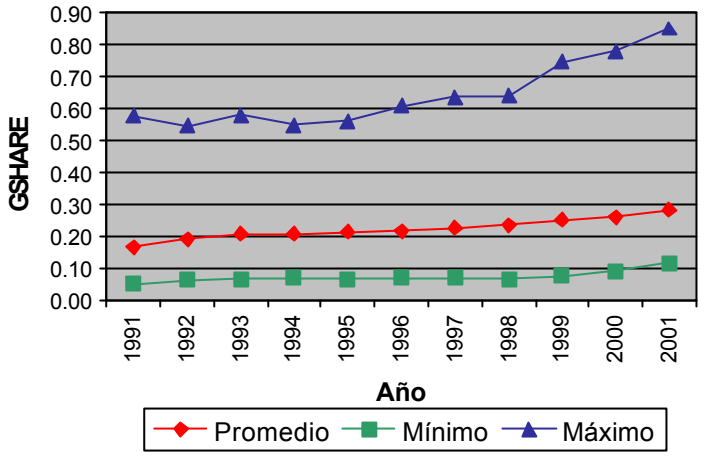
Consideramos a los efectos del análisis empírico dos medidas alternativas del tamaño del gobierno.

En primer lugar tomamos, siguiendo a Persson y Tabellini (2003) el porcentaje de gastos públicos provinciales sobre el Producto Bruto Geográfico (***GSHARE)***.

Sin embargo muchos autores, como Alt y Lowry (1994) utilizan como medida el gasto per cápita, razón por lo cual también se presentan las estimaciones correspondientes, con la variable dependiente ***GCAP***, que representa el gasto público corriente provincial dividido en la población.

Respecto a la variable ***GSHARE***, el Gráfico 1 presenta la evolución de los valores promedio, máximos y mínimos de las 23 provincias que incluye el análisis para el período considerado.

Gráfico 1
Ratio Gasto Público Corriente Provincial Sobre PBG
Período 1991-2001



Cuadro Nº 2
Ratio Gasto Público Corriente Provincial Sobre PBG
Promedios entre los años 1991 y 2001.

Provincia	Promedio
Formosa	64.39%
Santiago	44.77%
Jujuy	36.36%
Catamarca	33.12%
Chaco	29.79%
La Rioja	25.71%
T. del Fuego	23.81%
San Juan	22.97%

Provincia	Promedio
Corrientes	22.28%
Salta	20.63%
Tucumán	19.71%
Santa Cruz	19.20%
Entre Ríos	19.04%
Neuquén	18.94%
Mendoza	17.05%
Río Negro	16.74%

Provincia	Promedio
La Pampa	16.59%
Misiones	15.33%
Chubut	11.17%
Córdoba	10.64%
Santa Fe	10.06%
BA	8.58%
San Luis	7.26%

Fuente: Elaboración propia en base a Información del Ministerio de Economía y Ministerio del Interior.

Se observa un crecimiento persistente en el promedio de las 23 provincias, que comienza en 0,17 en el año 1991, y termina con 0,28 en 2001, lo que significa un incremento superior al 68%.

También se puede apreciar una tendencia creciente en los valores extremos. El valor mínimo observado en 1991 es 0,05 y alcanza un valor de 0,12 en 2001, correspondiendo en ambos casos a la Provincia de San Luis.

Con respecto a los valores máximos registrados tanto al inicio como al finalizar el período estudiado, éstos corresponden a la provincia de Formosa, siendo 0,58 y 0,85 respectivamente.

4.2. Variables Independientes

Enmienda

Persson, Roland y Tabellini (1997), postulan que la separación de poderes mejora la responsabilidad de los políticos electos y la utilidad de los votantes sólo bajo ciertas condiciones. En particular, plantean que es necesario que se cumpla lo siguiente:

1. Que exista un conflicto de intereses entre el ejecutivo y el legislativo.

2. Que la toma de decisiones legislativa requiera de la decisión conjunta de ambos cuerpos.

En su trabajo, estos autores consideran como una aplicación particular al proceso de formación y sanción del presupuesto, donde existe un conflicto de intereses entre ejecutivo y legislativo cuando la constitución separa las decisiones en dos etapas separadas, exigiendo el acuerdo de ambos en cada una de ellas; pero donde un cuerpo (el ejecutivo) tiene poder completo de agenda sobre el tamaño del presupuesto mientras que otro (el legislativo) tiene poder completo sobre su composición. De esta manera, la legislatura es el único perceptor residual de las rentas, lo que hace que el ejecutivo tenga un incentivo a limitar los gastos totales.

Siguiendo esta idea, podría esperarse que el diseño del proceso presupuestario establecido en las constituciones provinciales de nuestro país, incida en el nivel del gasto público. En particular, podemos distinguir dos tipos básicos de procesos presupuestarios:

Proceso 1: La legislatura no puede aumentar el nivel de gasto propuesto por el ejecutivo. Este esquema se asemeja al sistema de frenos y contrapesos que logra el resultado óptimo en el trabajo de Persson et al. (1997).

Proceso 2: La legislatura tiene capacidad de enmienda sobre el proyecto del Ejecutivo, con facultades para incrementar el nivel del gasto. En este caso, el poder de agenda tanto sobre el nivel de gasto como sobre su composición recae en el legislativo, lo que debería llevar a un mayor nivel de gasto que en el caso 1.

A partir de esta clasificación de los procesos presupuestarios, se plantea la primera hipótesis sobre su incidencia en el nivel de gasto público.

Hipótesis 1: El Gasto público con proceso 1 es menor que con proceso 2. Para ello se construye la variable dummy ***Enmienda1***, que toma el valor 0 en aquellas provincias con proceso 1 y toma el valor 1 en aquéllas con proceso 2.

Por su parte, Alesina y Perotti (1996) sugieren, aunque no demuestran, que también puede tener incidencia la facultad de la legislatura para incrementar el déficit propuesto por el ejecutivo[4]. Por esto se propone contrastar empíricamente una segunda hipótesis respecto al efecto de la capacidad de enmienda del legislativo sobre el nivel de gasto público. Para ello desdoblamos el proceso 2 admitiendo dos alternativas:

Proceso 2.a. La legislatura tiene capacidad de enmienda sobre el proyecto del Ejecutivo, con facultades para incrementar el nivel del gasto pero no el déficit.

Proceso 2.b. La legislatura tiene capacidad de enmienda pleno sobre el nivel del gasto propuesto por el Ejecutivo.

En función de esta nueva clasificación se considera una segunda hipótesis posible:

Hipótesis 2: El gasto legislativo bajo proceso 1 es menor que bajo proceso 2.a. y éste a su vez es menor que bajo Proceso 2.b. Para testear esta hipótesis, se construye la variable ***Enmienda2***, asignando 0 a aquellas provincias donde la constitución impide a la legislatura

[4] En nuestro caso en particular, podría asumirse que el mayor déficit es cubierto con transferencias del Gobierno Nacional, por ejemplo Aportes del Tesoro Nacional, y por lo tanto no afecta en forma directa la utilidad de los votantes.

aumentar tanto el gasto como el déficit propuesto por el ejecutivo; 5 a aquellas provincias donde la legislatura puede aumentar el gasto pero no el déficit; y 10 a aquéllas sin restricciones.

El Cuadro N° 3 detalla las características de los procesos presupuestarios de las provincias argentinas en el año 2001, con las correspondientes valores que toman las variables ***Enmienda1*** y ***Enmienda2***.

Cuadro N° 3. Características del Proceso Presupuestario en Provincias Argentinas

Provincia	Legislatura puede Aumentar		Enmienda1	Enmienda 2
	Gasto	Déficit		
Buenos Aires	No	No	0	0
Catamarca	Sí	No	1	5
Córdoba	Sí	Sí	1	10
Corrientes	Sí	Sí	1	10
Chaco	Sí	Sí	1	10
Chubut	Sí	No	1	5
Entre Ríos	Sí	No	1	5
Formosa	Sí	Sí	1	10
Jujuy	Sí	No	1	5
La Pampa	No	No	0	0
La Rioja	Sí	Sí	1	10
Mendoza	Sí	Sí	1	10
Misiones	Sí	Sí	1	10
Neuquén	No	No	0	0
Río Negro	Sí	Sí	1	10
Salta	Sí	Sí	1	10
San Juan	Sí	Sí	1	10
San Luis	No	No	0	0
Santa Cruz	Sí	No	1	5
Santa Fe	No	No	0	0
Santiago del Estero	No	No	0	0
Tierra del Fuego	Sí	Sí	1	10
Tucumán	Sí	Sí	1	10

Fuente: elaboración propia en base a Constituciones Provinciales

En la actualidad, sobre las 23 provincias consideradas en el análisis, sólo en 6 de ellas la Legislatura tiene prohibido incrementar el presupuesto enviado por el Ejecutivo. En 5 tiene permitido aumentar el gasto pero no el déficit, mientras que en las 12 restantes puede aumentar tanto el gasto como el déficit.

Bicameralidad

Tal como puntualiza Tsebelis (1995), hay un gran consenso en la literatura acerca de que el sistema bicameral crea un mecanismo de frenos y contrapesos al concederle a cada cámara el poder de cancelar la decisión de la otra. De esta manera, las legislaturas con dos cámaras deberían llevar a menores niveles de gasto que bajo un sistema unicameral.

No obstante en algunos sistemas bicamerales, la cámara alta resulta en una réplica de la cámara baja dado que tienen una conformación idéntica en términos de sistema electoral, división en distritos, duración de los mandatos, forma de renovación (escalonada o no), etc. En estos casos, la congruencia de ambas cámaras conspira con el poder de frenos y

contrapesos que se atribuye al bicameralismo. Esto lleva a considerar como unicameral, a un sistema bicameral donde ambas cámaras tengan igual conformación.

En el caso de las legislaturas provinciales, el Cuadro N° 4 resume las características relevantes de los sistemas bicamerales de las provincias argentinas.

Cuadro N° 4
Características de los Sistemas Bicamerales de las Provincias Argentinas

Provincia	Sistema electoral		Cantidad de Distritos		Duración de Mandato	
	Senado	Diputados	Senado	Diputados	Senado	Diputados
Bs. As.	Proporcional	Proporcional	8	8	4 años	4 años
Catamarca	Uninominal	Proporcional	16	16	4 años	4 años
Córdoba (*)	Mayoritario	Mayoritario	26	1	4 años	4 años
Corrientes	Proporcional	Proporcional	1	1	6 años	4 años
Entre Ríos	Uninominal	Proporcional	23	1	4 años	4 años
Mendoza	Proporcional	Proporcional	4	4	4 años	4 años
Salta	Uninominal	Proporcional	23	23	4 años	4 años
San Luis	Uninominal	Proporcional	9	9	4 años	4 años
Santa Fe	Mayoritario	Uninominal	19	1	4 años	4 años

(*) A partir de la reforma de 2001 es unicameral.
Fuente: elaboración propia en base a Constituciones Provinciales

En base a la información de este Cuadro, se caracteriza como sistemas bicamerales congruentes a los de las Provincias de Buenos Aires y Mendoza.

Para contrastar la hipótesis del efecto de la bicameralidad en el gasto público, se incluye la variable ***Bicam***, que asigna un 1 a los regímenes unicamerales y a los bicamerales congruentes, entendiéndose como tales a los que coinciden simultáneamente en el sistema electoral, en la conformación de distritos electorales, y en la duración de los mandatos; se asigna 2 al resto de los regímenes bicamerales.

Limitaciones a la Reelección

En un estudio que analiza el comportamiento de los gobernadores de EE.UU. en el período 1950-1986, Besley y Case (1995), encontraron que éstos persiguen políticas fiscales menos prudentes en períodos en los cuales enfrentan una restricción a la reelección que en aquéllos en que pueden postularse para un nuevo mandato.

De esta manera, debería esperarse que en las provincias cuyos gobernadores enfrentan su último período se observe un mayor nivel de gasto que en aquéllas donde pueden aspirar a su reelección.

En la República Argentina, durante el período considerado, se verificó que en ocho provincias se reformó la cláusula constitucional referida a restricciones a la reelección. De esta manera, mientras que en 1991 había trece provincias donde se impedía la reelección inmediata, 7 donde se la permitía solo por un período, y 3 con reelección indefinida, en 2001 la situación era bien diferente: 5 distritos sin reelección, 14 con posibilidad de un nuevo mandato, y 4 sin límites. El siguiente cuadro resume las cláusulas correspondientes a cada provincia al inicio y al fin del período:

Cuadro N° 5
Cláusula Constitucional de Restricciones a la Reelección

Provincia	Año	
	1991	2001
Buenos Aires	No	Una vez
Catamarca	Indefinida	Indefinida
Córdoba	Una vez	Una vez
Corrientes	No	No
Chaco	No	Una vez
Chubut	No	Una vez
Entre Ríos	No	No
Formosa	Una vez	Una vez
Jujuy	Una vez	Una vez
La Pampa	No	Una vez
La Rioja	Indefinida	Indefinida
Mendoza	No	No
Misiones	Una vez	Una vez
Neuquén	No	Una vez
Río Negro	Una vez	Una vez
Salta	No	Una vez
San Juan	Una vez	Una vez
San Luis	Indefinida	Indefinida
Santa Cruz (*)	No	Indefinida
Santa Fe	No	No
Santiago del Estero	No	Una vez
Tierra del Fuego	Una vez	Una vez
Tucumán	No	No

(*) Hubo una reforma intermedia en 1994, habilitando una sola reelección.
Fuente: elaboración propia en base a Constituciones Provinciales

A fin de testear el efecto de la restricción a la reelección en el nivel de gasto público, se considera la variable ***Termlimit***, que toma el valor 0 en los años en los cuales el gobernador de la provincia se encuentra constitucionalmente impedido de aspirar a la reelección, y el valor 1 en los años que corresponden a períodos donde no enfrentan esta restricción.

Sin embargo, dado que muchos autores hacen referencia al hecho de que la preocupación por la carrera política puede moderar el impacto del efecto en la limitación de los mandatos, consideramos como valor 1 a aquellos gobernadores que en su último período legal se postularon como candidatos a presidente o vice[5].

Signo Partidario del Gobernador

Jones et al. (1999) plantean la hipótesis de que el presidente tiene mayor capacidad de influir sobre los gobernadores de su propio partido para implementar políticas de ajuste.

Por ello se incluye la variable dummy ***Signogob***, que asigna el valor 1 a la provincia cuyo gobernador es del mismo partido que el presidente en ejercicio, y 0 cuando es de un signo político distinto. Se espera que el signo de esta variable sea negativo.

[5] Se consideró la alternativa de tomar como valor 0 a los gobernadores en su último período, aún cuando se postularan para cargos de presidente o vice pero los resultados no fueron significativamente diferentes.

Desbalance Fiscal Vertical

La falta de correspondencia fiscal en el régimen tributario argentino ha sido señalada en diversos trabajos[6]. La idea es que en aquellas provincias con bajo cociente Recursos Propios/Recursos Totales (***Rptot***) debería observarse mayor gasto legislativo, dado que, en definitiva, una proporción significativa de su costo es soportado por otras provincias. Bercoff y Nougués (2001) encontraron evidencia en este sentido, concretamente, una relación negativa entre Recursos Propios/Recursos Totales y Presupuesto Legislativo/Gasto Total.

Desempleo

Siguiendo otros trabajos que estudian los determinantes del gasto público[7], se incluye como variable de control a la tasa de desempleo (***Des***) de los aglomerados urbanos relevados por el INDEC. Se considera el promedio simple de las dos ondas anuales y se espera una relación positiva, es decir mayor gasto en aquellas provincias con mayor desempleo.

Ley de Wagner

También se controla por la ley de Wagner, que sostiene que el gasto del gobierno tiende a incrementarse a medida que el ingreso crece. Concretamente, se considera la variable ***Lnpbgcap***, que es el logaritmo natural del Producto Bruto Geográfico per Cápita de cada provincia. Se espera una relación positiva con la variable dependiente.

Población

Por último se incluye como variable el logaritmo natural de la población (***Lnpobla***) para controlar por un efecto escala en la provisión de bienes públicos, esperando un efecto negativo.

5. Análisis Empírico

Las estimaciones se realizaron con el método de Mínimos Cuadrados Generalizados (GLS) con efectos aleatorios. Se consideró un panel de incluyendo las 23 provincias argentinas para el período comprendido entre 1991 y 2001 inclusive.

En los Cuadros Nº 6 y Nº 7 se presentan las estimaciones de los modelos alternativos considerados tomando en cuenta como variables dependientes al ratio entre el Gasto Corriente Provincial y el Producto Bruto Geográfico (***modelo 1*** y ***modelo 2***) y el gasto corriente per cápita (***modelo 3*** y ***modelo 4***).

En los modelos 1 y 3 se tiene en cuenta la hipótesis 1 en relación a la definición de capacidad de enmienda mientras que en el modelo 2 y 4 se modifica esta variable al considerarse la segunda hipótesis presentada.

Se aprecia que cualquiera sea la definición de la variable ***Enmienda***, ésta resulta altamente significativa y con signo positivo, reflejando que a mayor poder de ingerencia legislativa en la modificación del gasto presupuestario, mayor es el tamaño del gobierno, cualquiera sea la definición considerada.

[6] Por ejemplo, Saiegh y Tommasi (1999).
[7] Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999).

Por su parte la segunda variable institucional que se incluye, ***Bicam***, es significativa solo en el modelos 1 y 3, es decir cuando se incluye el concepto más estricto de ***Enmienda***. El signo de estos coeficientes es, sin embargo, el correcto en todos los casos. Esto implica que en aquellas provincias cuyos poderes legislativos están compuestos por dos cámaras, ya sea el nivel de gasto como porcentaje del PBG o bien el nivel de gasto per cápita, es menor. Este resultado se compadece con la literatura que postula la hipótesis de los frenos y contrapesos en sistemas bicamerales.

Con respecto a las variables políticas, solo ***Signogob*****,** que refleja el signo político del gobierno provincial, es significativa además de mantener el signo previsto en los 4 modelos. La relación negativa implica que aquellas provincias administradas por gobernadores del mismo signo político del presidente de la nación logran encarar procesos de reducción del tamaño del gobierno en forma más efectiva.

Por su parte, la variable ***Termlimit***, no es significativa en ninguno de los 4 modelos presentados, a pesar que se probaron diferentes definiciones de este indicador.

La correspondencia fiscal vertical resumida en la variable ***Rptot*** es significativa y con el signo esperado. Mayores porcentajes de recursos propios implica menores ratios de gasto corriente sobre producto bruto geográfico y menores niveles de gasto corriente per cápita según corresponda.

Por su parte, tanto la tasa de desempleo, ***Des***, como la variable que controla la ley de Wagner, ***Lnpbgcap***, son significativas y con el signo esperado.

Por último, observamos que el efecto escala en la provisión de bienes públicos, reflejado en la variable ***Lnpobla***, es significativo sólo cuando se considera al gasto per cápita como variable dependiente.

La descomposición de la bondad de ajuste nos muestra que los modelos explican mejor la variabilidad de las variables dependientes entre provincias (R^2 between) y no tanto la variabilidad de cada provincia a través del tiempo (R^2 within).

Cuadro Nº 6
Estimación por Mínimos Cuadrados Generalizados
Variable dependiente: Gasto Corriente/PBG. N = 253

	Modelo 1	***Modelo 2***
Constante	-0.0420	0.0113
	(-0.14)	(0.04)
Enmienda1	0.0760***	
	(3.50)	
Enmienda2		0.0075***
		(3.40)
Bicam	-0.0727*	-0.0669
	(-1.73)	(-1.60)
Termlimit	0.0013	0.0014
	(0.19)	(0.21)
Signogob	-0.0292***	-0.0291***
	(-4.17)	(-4.15)
Rptot	-0.4401***	-0.4470***
	(-3.15)	(-3.19)
Des	0.0047***	0.0047***
	(5.74)	(5.80)
Lnpbgcap	-0.0520**	-0.0518**
	(-2.50)	(-2.48)
Lnpob	0.0325	0.0287
	(1.48)	(1.31)
R2 Within	0.2888	0.2857
R2 Between	0.3986	0.4070
R2 Overall	0.3875	0.3947

Nota: ente paréntesis se consigna el test – t.
(*) Significativo al 10%.(**) Significativo al 5%. (***) Significativo al 1%

Cuadro Nº 7
Estimación por Mínimos Cuadrados Generalizados
Variable dependiente: Gasto Corriente/PBG. N = 253

	Modelo 3	*Modelo 4*
Constante	-3.6285**	-3.5018**
	(-2.06)	(-2.00)
Enmienda1	0.2759**	
	(1.97)	
Enmienda2		0.0281**
		(1.99)
Bicam	-0.3764*	-0.3557
	(-1.64)	(-1.54)
Termlimit	0.0273	0.0275
	(0.59)	(0.59)
Signogob	-0.1392***	-0.1389***
	(-2.93)	(-2.92)
Rptot	-5.5471***	-5.5928***
	(-5.99)	(-6.04)
Des	0.0141**	0.0141**
	(2.53)	(2.55)
Lnpbgcap	1.1769***	1.1815***
	(8.71)	(8.72)
Lnpob	0.3010**	0.2914**
	(2.28)	(2.22)
R2 Within	0.3264	0.3257
R2 Between	0.5353	0.5379
R2 Overall	0.5030	0.5053

Nota: ente paréntesis se consigna el test – t.
(*) Significativo al 10%.(**) Significativo al 5%. (***) Significativo al 1%

6. Consideraciones Finales y Posibles Extensiones

El presente trabajo explora la incidencia de determinadas disposiciones constitucionales en el gasto público, considerando el caso de las provincias argentinas en el período 1991-2001.

El análisis empírico realizado, permite inferir que un diseño presupuestario adecuado constituye un mecanismo eficaz para moderar el nivel de gasto. En efecto, los coeficientes de las dos variantes planteadas de esta variable resultaron significativas en las distintas especificaciones de modelos contrastadas.

Por su parte, también resulta significativa la variable que representa la bicameralidad, lo que implica que los sistemas con dos cámaras funcionan como un efectivo mecanismo de frenos y contrapesos, llevando a menores niveles de gasto que en los regímenes unicamerales.

Finalmente, no se encuentra evidencia empírica que indique una relación significativa entre la variable dependiente y las cláusulas que habilitan o prohíben la reelección inmediata.

Cabe mencionar que el análisis realizado no agota todos los posibles determinantes institucionales del gasto público. En particular, existe una vasta literatura que incluye a los sistemas electorales como una variable relevante en esta cuestión.

Por ejemplo, Milesi-Ferretti et al (2002), analizan bajo qué condiciones un sistema mayoritario induce a un mayor gasto que un sistema proporcional. Por su parte, Bercoff y Nougués (2003) aportan evidencia empírica para el caso de las provincias argentinas en el período 1999-2002, en el sentido de que los sistemas proporcionales llevan a un mayor nivel de gasto público que los sistemas mayoritarios.

La falta de disponibilidad de datos ha sido un obstáculo para incluir otra variables institucionales como la mencionada más arriba. También obligó a acotar el período bajo análisis, cuando hubiera sido más razonable comenzar en 1983. En la medida que se pueda completar la base de datos correspondiente, se podrá presentar una futura versión de este trabajo que permita obtener resultados más robustos.

Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista (1854). ”Sistema Económico y Rentístico de la Confederación argentina”. Ediciones Librería El Foro.

- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto (1996). “Budget Deficits and Budget Institutions”, NBER Working paper N° 5556.

- Alt, James y Lowry, Robert (1994). “Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence From the States”. American Political Science Review, Volumen 88, N° 4, pp. 811-828.

- Bercoff, José y Nougués, Jorge (2001). “Determinantes del Gasto en las Legislaturas Provinciales”. XXXVI Reunión Anual de la AAEP.

- Bercoff, José y Nougués, Jorge (2003). “Los Sistemas Electorales y el Gasto Público en las Provincias Argentinas”. XXXVIII Reunión Anual de la AAEP.

- Besley, Timothy y Case, Anne (1995). “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence From Gubernatorial Term Limits”. Quaterly Journal Of Economics, pp 769-798.

- Borner, Silvio; Brunetti, Aymo y Weder, Beatrice (1992). “Institutional Obstacles to Latin american Growth” International Center for Economic Growth, Ocasional Paper 24.

- Constituciones de las Provincias Argentinas.

- Cortés Conde, Roberto (2005). “Historia Económica Mundial”. Eitorial Ariel Siciedad Económica. Segunda Edición.

- Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo; Tomassi, Mariano (1999). “Politics, Institutions and Fiscal Performance in Federal System: An Analysis of Argentine Provinces”, en Fiscal Institutions and Fiscal Performances, editado por Poterba, James y Von Hagen, Jürgen, National Bureau of Economic Research, Capítulo 6.

- Milesi-Ferreti, Gian Maria; Perotti, Roberto; Rostagno, Massimo (2002). “Electoral Systems and Public Spending”. Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, Issue 2.

- Nougués, Jorge (2004). “Separación de Poderes y Disciplina Electoral: El Caso de las Legislaturas Provinciales”. XXXIX Reunión Anual de la AAEP.

- Persson, Torsten; Roland, Gerard; Tabellini, Guido (1997). “Separation of Powers and Electoral Accountability”, Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, 1163-1202.

- Persson, Torsten; Roland, Gerard; Tabellini, Guido (2003).”The Economic Effects on Constitutions”. The MIT press.

- Poterba, James (1994). “State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics”. Journal of Political Economy, Volumen 104, N°4, pp. 799-821.

- Riuchiutti, Roberto (2004). “Legislatures and Government Spending: Evidence From Democratic Countries”. International Center For Economic Research, working paper 20.

- Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1999). “Why is Argentina’s Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth”. Journal of Applied Economics, Vol II, , Mayo 1999, 169-209.

- Stein, Ernesto; Talvi, Ernesto y Grisanti, Alejandro (1998). “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”. NBER Working paper 6358.

- Tsebelis, George (1995). “La Toma de Decisiones en los Sistemas políticos: Actores de veto en el Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo y Multipartidismo”. En Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano. “La nueva economía política: racionalidad e instituciones”, Buenos Aires, EUDEBA