



Departamento de Humanidades

Los determinantes de la descentralización fiscal en las provincias argentinas

Trabajo de Graduación para la obtención del título de
Licenciada en Ciencia Política

Ana Bovino
Legajo: 17027
Mentor: Marcelo Leiras

Junio de 2010

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: El debate sobre la descentralización	12
<i>La discusión sobre las causas de la descentralización</i>	13
<i>La discusión normativa</i>	24
<i>Reflexiones metodológicas</i>	27
CAPÍTULO II: Hipótesis y variables	30
<i>La variable dependiente</i>	30
<i>Teoría e hipótesis</i>	41
<i>Variables independientes e indicadores</i>	54
CAPÍTULO III: Descripción y evolución histórica de la descentralización fiscal en las provincias argentinas	67
<i>La situación antes y durante la transición a la democracia</i>	67
<i>La evolución de la descentralización en el periodo 1983-2008</i>	72
<i>El nivel de descentralización actual en las provincias argentinas</i>	80
CAPÍTULO IV: Análisis de los resultados	88
CONCLUSIONES	99
REFERENCIAS	104
ANEXO	112

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo analizar los determinantes de la descentralización fiscal en las provincias argentinas. La descentralización es un proceso político multidimensional compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren recursos, responsabilidades y autoridad de un nivel mayor de gobierno a uno menor. Se define como multidimensional porque puede adoptar tres dinámicas distintas: política, administrativa y fiscal (Falleti 2005; Montero y Samuels 2004). En esta investigación analizaremos solamente la descentralización fiscal, la cual consiste en la devolución de autonomía y recursos fiscales a los gobiernos provinciales y locales.

La definición de la descentralización fiscal como proceso político tiene tres importantes implicancias para este estudio: a) el concepto designa periodos históricos largos, b) la descentralización no es irreversible y c) la descentralización no es inevitable sino que supone elecciones políticas (Montero y Samuels 2004). La última implicancia es particularmente interesante porque significa que, siendo un proceso eludible, en los lugares y momentos donde se descentralizó hubo una clara voluntad política por parte del gobierno. El hecho de que la transferencia de recursos financieros sea una elección que implica un alto costo político y fiscal (Escobar-Lemmon 2001) nos llevaría a esperar que ésta sea una decisión infrecuente. Sin embargo, en las décadas de 1980 y 1990 hubo

notorias tendencias descentralizadoras en la mayoría de los países latinoamericanos así como en otros países de distintas regiones tales como Sudáfrica, Francia y Filipinas, lo que revela que esta no ha sido una tendencia infrecuente ni aislada. ¿Por qué, entonces, algunos actores políticos eligen repartir su poder?

Aunque los procesos de descentralización han sido acompañados por una proliferación de literatura que responde a nuestro interrogante, su tratamiento teórico y empírico es aún muy escaso. Esto se debe a que, como remarcan Garman, Haggard y Willis (2001), existe una preocupación normativa casi exclusiva con los *efectos* políticos y económicos de este fenómeno. Salvo algunas importantes excepciones, ha sido exiguo el estudio de las causas de la descentralización.

El debate sobre las consecuencias de la descentralización sigue hoy vigente e irresuelto, existiendo no solamente sólidos argumentos a favor de la misma sino también fuertes críticas. Entre los primeros están los académicos de la Ciencia Política de tradición liberal que argumentan que la descentralización, al devolver poder a los gobiernos locales, ayuda a consolidar la democracia (Diamond y Tsalik citado en Falleti 2005, 327). En esta misma línea, algunos economistas liberales subrayan que la transferencia de recursos y autonomía a los gobiernos subnacionales genera una mayor eficiencia y calidad en la provisión de bienes públicos, al estimular la competencia inter-jurisdiccional y disminuir la distancia entre el gobierno que provee los bienes y los ciudadanos que los consumen (Tiebout 1956, Oates 1972 citado en Falleti 2005, 327 y Weingast citado en Garman, Haggard y Willis 2001, 206). En contrapartida, otros investigadores critican la descentralización porque aumenta los conflictos distributivos (Treisman 1999 citado en Falleti 2005, 328), fomenta los autoritarismos subnacionales

(Cornelius, Eisenstadt y Hindley 1999 citados en Falleti 2005, 328) y porque exagera el patronazgo (Samuels 2003 citado por Falleti 2005, 328). Además, estudios recientes sugieren que las transferencias a gobiernos subnacionales tienen resultados macroeconómicos negativos cuando no son acompañados por mecanismos fiscales y políticos adecuados (Rodden 2002 y Wibbels 2000 citados en Falleti 2005, 328).

Está claro que la discusión sobre las consecuencias de la descentralización tiene una fuerte relevancia normativa y trascendencia actual, pero permanecerá incompleta mientras no se comprendan sus causas. En palabras de Inés Cruzalegui (2009), para comprender y evaluar las consecuencias prácticas y normativas de cualquier rasgo institucional es indispensable un conocimiento íntegro de sus orígenes y mecanismos de reproducción. Sin embargo, en una gran parte de la literatura sobre descentralización existe una fuerte tendencia a generar explicaciones que atribuyen su forma y existencia a las funciones que lleva a cabo y a sus efectos. Como destaca Thelen (2004), el hecho de referirse a las funciones de una institución para explicar sus orígenes, significa que, implícita o explícitamente, se está argumentando que dicha institución fue diseñada por el efecto beneficioso que genera, entorpeciendo una adecuada evaluación de sus consecuencias. En esta línea, Bates (citado en Thelen 2004) recomienda no confundir el análisis del rol de una institución con la teoría de sus causas. Refiriéndose al esquema de transferencias intergubernamentales en Alemania, Pitlik, Schneider y Strotmann (2005) critican las explicaciones funcionalistas porque las mismas no consideran que este esquema pueda ser el resultado de un complejo intercambio de favores entre políticos racionales y egoístas, y no solamente el producto de actores benévolos y maximizadores de bienestar social.

Otro vacío que encontramos en la literatura sobre federalismo fiscal es su uso exclusivo de la nación como unidad de análisis. Mientras que existen diversos trabajos que analizan las causas de la descentralización a nivel nacional, no se puede decir lo mismo sobre el nivel subnacional. Esto implica no solamente una insuficiencia empírica sino también una dificultad teórica: el hecho de usar países como unidad de observación naturalmente restringe el número de casos para un análisis comparativo. Justamente, González (2008) identifica como una limitación de los estudios de las causas de la descentralización, la falta de análisis cuantitativos de N grande que corroboren la validez de sus argumentos. Por el contrario, la gran mayoría de estos estudios se basa en detalles históricos para uno o pocos casos.

El análisis de la descentralización fiscal a nivel subnacional tiene además una relevancia práctica. Como señalan Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000), refiriéndose a las reformas fiscales llevadas a cabo en los países latinoamericanos, mientras ha existido un progreso sustancial de las mismas a nivel nacional, sigue pendiente la resolución del problema de coordinación de la reforma fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Los efectos del proceso de descentralización en un país dependerán también de lo que ocurre en la escala subnacional del mismo, específicamente si ese proceso se extiende al nivel local o si resulta en la concentración de poder y recursos en el gobierno subnacional. Dicho de otro modo, para evaluar correctamente los efectos de la descentralización es necesario aprehender el alcance y la dinámica de este proceso en todos los niveles de gobierno.

Este trabajo se propone contribuir a la literatura sobre federalismo fiscal, ofreciendo un análisis de las causas de la descentralización fiscal a nivel subnacional, a

través de un estudio comparativo transversal entre las unidades subnacionales, y longitudinal en cada unidad subnacional a lo largo del tiempo. Esto permite explicar no solamente las diferencias entre los casos sino también a lo largo del tiempo, una dimensión que ha sido poco estudiada hasta este momento. Con este fin utilizaremos un enfoque institucional estático, basado en variables de poca fluctuación a lo largo del tiempo pero de mucha variación entre los casos, combinado con un enfoque institucional dinámico que dé cuenta de las variaciones temporales¹. Incorporaremos también variables de competencia política para reflejar las asimetrías de poder y las pugnas entre los actores, las que caracterizan a las políticas de distribución de poder y recursos (González 2008).

Tomamos como caso de estudio a la totalidad de las provincias argentinas en el periodo 1983-2008. La elección de esta muestra no es arbitraria y se debe a ciertas características del sistema federal argentino. En primer lugar, existe una gran heterogeneidad en los aspectos institucionales y políticos entre las provincias, lo que permite poner a prueba estas variables como determinantes de la descentralización.

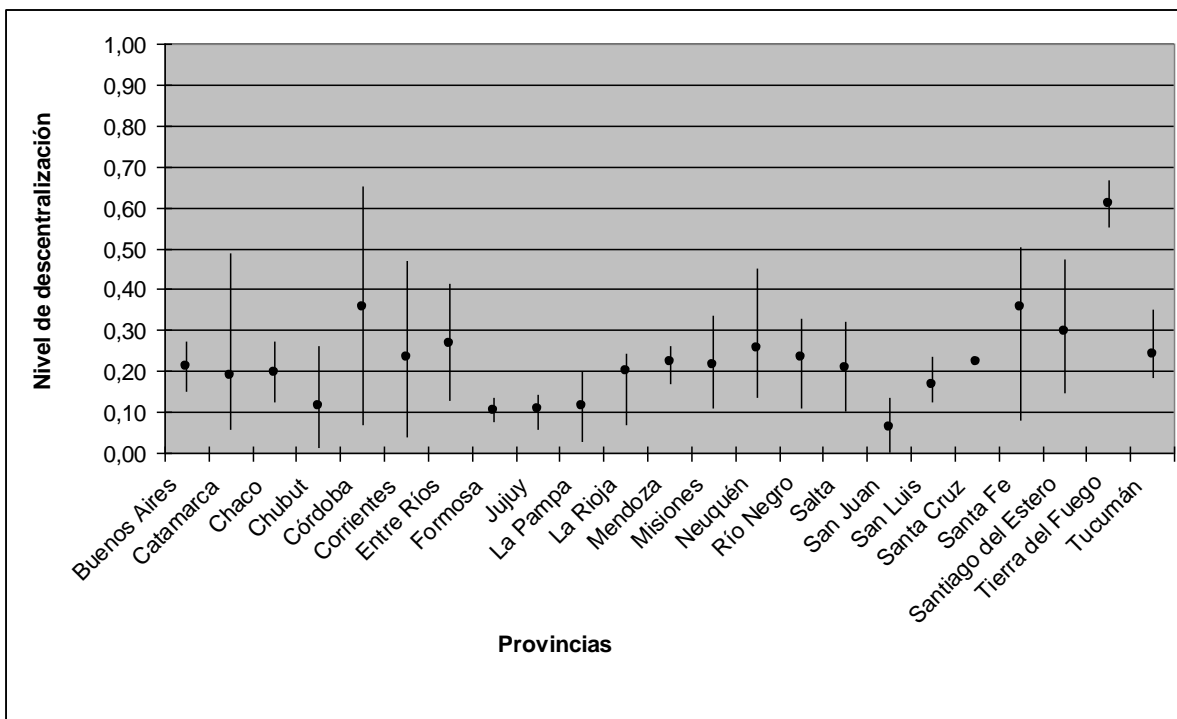
En segundo lugar, existe una importante variación en los niveles de descentralización, no solamente entre las distintas provincias sino también dentro de cada provincia a lo largo del tiempo, dando lugar a un interesante estudio comparativo transversal y longitudinal. El gráfico 1 ilustra estas fluctuaciones a través de la representación del valor máximo, mínimo y la media del nivel de descentralización² en todas las provincias durante el período 1983-2008.

¹ Los términos “enfoque institucional estático” y “enfoque institucional dinámico” provienen de González, 2005.

² El nivel de descentralización proviene de un índice creado en este estudio, el que será detallado en un capítulo siguiente.

Gráfico 1

Variación en los niveles de descentralización en las provincias argentinas



Fuente: Elaboración propia en base a la legislación provincial sobre coparticipación municipal.

El gráfico representa dos importantes rasgos de la descentralización en las provincias argentinas en el periodo estudiado. En primer lugar, existe una significativa variación entre los promedios de la descentralización en las provincias: este valor se extiende desde el 0,60 en Tierra del Fuego hasta valores cercanos al 0,10 en los casos de Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa y San Juan. El segundo rasgo es la diferencia en las variaciones intra provinciales, mientras que algunas muestran una grande diferencia entre sus valores mínimo y máximo, otras tienen variaciones casi nulas. Las oscilaciones temporales se ven especialmente acentuadas en la Provincia de Córdoba, cuyo mínimo está por debajo del 0,10 y máximo por encima del 0,60 y en Catamarca, Corrientes y Santa Fe cuyos valores se extienden desde aproximadamente 0,05 hasta 0,50.

Contrariamente, los mínimos y máximos de las provincias de Santa Cruz y Formosa están casi sobrepuestos, lo que indica una variación temporal prácticamente nula.

Esta variabilidad se debe a una particular característica de la estructura federal argentina, que otorga a cada provincia la potestad de definir su propio régimen municipal y que está reglamentado en la Constitución Nacional actual:

Artículo 123: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”* (Artículo 123, C.N. 1994)

Por último, y como corolario de la potestad que tienen las provincias de fijar los alcances y el tipo de descentralización provincial, los efectos del proceso de descentralización nacional en Argentina son altamente inciertos, pudiendo resultar tanto en la transferencia de poder y recursos a los municipios como en la concentración de los mismos en el nivel provincial. Esto implica que la descentralización como política general no necesariamente reportará los beneficios que los defensores de la misma prescriben (Clemente y Smulovitz 2004). De aquí que el estudio de los regímenes de descentralización en las provincias argentinas cobra especial relevancia práctica y se vuelve indispensable para la más amplia comprensión del fenómeno a nivel nacional.

Organizamos este estudio en cuatro capítulos. El primero realiza un análisis del debate teórico sobre la descentralización presente en la literatura. Nos concentramos sobre todo en la discusión acerca de las causas de este fenómeno, pero presentamos

también una breve descripción de la controversia normativa respecto a sus consecuencias, así como algunos argumentos y críticas metodológicas que fueron planteadas respecto a su medición. El segundo capítulo define las variables, describe su operacionalización y expone las hipótesis planteadas en esta investigación. En el Capítulo III desarrollamos una descripción de los regímenes de descentralización en las provincias argentinas, presentando sus rasgos generales y detallando su evolución en el tiempo. El capítulo cuarto presenta los resultados del análisis estadístico y verifica o rechaza las hipótesis. A modo de cierre, se presentan las conclusiones de la investigación junto a algunas sugerencias para futuras investigaciones sobre esta temática.



Universidad de
SanAndrés

CAPÍTULO I

El debate sobre la descentralización

El objetivo de este capítulo es realizar una revisión crítica de los principales enfoques presentes en la literatura de la descentralización fiscal y exponer los argumentos que estos utilizan para explicar las causas de dicho fenómeno. Aunque nuestra lista no es exhaustiva en términos de los argumentos dentro de cada enfoque, creemos poder abarcar todas las perspectivas que se centran en el seno de la discusión.

La literatura sobre descentralización está plasmada de argumentos normativos que no solamente discuten las consecuencias de este fenómeno sino que en ciertas ocasiones se confunden con sus causas, resultando en argumentos funcionalistas que poco revelan sobre los verdaderos determinantes de este proceso. Bien advierte Pierson, citado por Thelen (2004), que no debemos asumir una conexión entre efectos actuales e intenciones originales. Motivados por esta advertencia, creemos necesario distinguir entre las explicaciones normativas y positivas, siendo estas últimas las que deben ser utilizadas para comprender las causas de la descentralización. Sin embargo, la discusión normativa no deja de ser relevante, por lo cual incluiremos en el final de este capítulo una breve reseña de su tratamiento en la literatura.

Dividimos este capítulo en tres secciones, la primera se refiere a la discusión sobre las causas del fenómeno estudiado, la segunda a su discusión normativa y la última a las reflexiones metodológicas que surgen en el debate. A su vez, la primera sección está dividida entre las teorías macro-sistémicas y las micro-individuales.

La discusión sobre las causas de la descentralización

1. Teorías macro-sistémicas (ó enfoque holista)

1.1. Descentralización por colapso económico

Los argumentos bajo esta óptica explican a la última ola de descentralización en América Latina como una consecuencia del colapso fiscal y económico que sufrió la región durante la década de 1980 (Rondinelli 1989 citado en Montero y Samuels 2004, 13; Selee 2004). La interpretación se basa en una lógica “top-down” en la cual la devolución de responsabilidades a los gobiernos subnacionales estabiliza las cuentas nacionales, disminuye los costos de gobierno, y mitiga las tensiones sociales, tres resultados altamente deseables para un gobierno nacional constreñido por una crisis fiscal.

Bird y Vaillancourt (1998) sugieren que un gobierno central puede elegir descentralizar con el fin de trasladar la crisis hacia un nivel inferior de gobierno, a través de un traspaso del déficit o por lo menos de las presiones políticas y sociales generadas por dicho déficit. Por su parte, Oates (1972, citado en Montero y Samuels 2004, 14) y Musgrave (1983, citado en Montero y Samuels 2004, 14) afirman que la delegación de

aquellas políticas públicas que requieren un conocimiento local específico disminuye los costos de gobierno al minimizar las asimetrías de información.

Andrew Selee (2004) propone evaluar el caso de la descentralización en México como un resultado de la depresión económica que siguió a la devaluación del peso en aquel país en 1982. Entiende a la reforma municipal de 1983, la que otorgó a las municipalidades una mayor autonomía, nuevas funciones y más recursos, como una respuesta al creciente descontento de la población. Argumenta que la lógica detrás de esta estrategia fue desviar el conflicto de la escala nacional al trasladarla a la esfera subnacional.

Aunque esta óptica ha sido útil para comprender algunos casos puntuales su alcance teórico es bastante reducido. Montero y Samuels (2004) señalan que han existido en la región tanto casos de descentralización bajo condiciones de estabilidad fiscal, como ocurrió en Bolivia, como otros de re-centralización en contextos de crisis fiscal, por ejemplo Argentina y Brasil a fines de 1990.

Otra limitación de estas teorías es que se basan en principios de eficiencia económica y, tal como advierte Wibbels (2004), la lógica de eficiencia económica detrás de la descentralización no siempre coincide con los motivos políticos de los actores. El autor ilustra su argumento con el caso argentino durante la presidencia de Carlos Menem, donde la reforma neo-liberal colocaba a la descentralización como tema prioritario en la agenda pero, como resultado de las dinámicas político-partidarias de la época, se embarcó en un proceso que él denomina “*centralización vía descentralización*”. El sistema intergubernamental instaurado consistió en la devolución de responsabilidades de gasto a las provincias combinado con un fuerte control por parte del gobierno central sobre las

fuentes de los recursos, aumentando de hecho la dependencia política de los gobiernos subnacionales sobre el federal.

Esto significa que este enfoque requiere una interpretación cautelosa, ya que su lógica genera un efecto contrario si se trata de descentralización del ingreso o bien de la descentralización del gasto, apuntando a lo indispensable de distinguir entre las distintas dinámicas de este fenómeno. Específicamente, en contextos de crisis fiscal, es de esperarse una mayor descentralización del gasto y una menor descentralización del ingreso.

1.2. Descentralización desde afuera

El análisis empírico de la experiencia latinoamericana también ha apuntado a los factores internacionales que acompañaron a las reformas neo-liberales como un posible determinante de la descentralización en la región (Samuels y Montero 2004).

En primer lugar, la liberalización de los mercados financieros durante la década de los noventa creó nuevas oportunidades para que los gobiernos subnacionales y locales financien sus propios gastos y atraigan inversores (Samuels y Montero 2004). En esta misma línea, Garman, Haggard y Willis (1999) consideran que la apertura política permitió a los emprendedores políticos y a los grupos sociales desafiar la exclusividad y las ineficiencias del estado centralizado. Como parte de esta misma tendencia, Montero y Samuels (2004) señalan que la ola de privatizaciones de 1990 despertó incentivos entre los gerentes de las empresas públicas subnacionales dependientes del sector público nacional a vincularse con inversores interesados en su sector.

Pese a que estos factores hayan introducido cambios en las relaciones económicas de los gobiernos subnacionales, son pocas las probabilidades que constituyan una causa primordial de la descentralización en la región. Como demuestran Samuels y Montero (2004), algunos episodios de descentralización ocurrieron antes que la desregulación económica, como fue el caso de Argentina y Brasil.

En segundo lugar, los defensores de este enfoque subrayan el rol de las instituciones financieras internacionales como actores principales en el impulso del proceso de distribución vertical de recursos y autonomía. Según Garman, Haggard y Willis (1999, 16) estas instituciones han promovido la descentralización como un antídoto para los costos acumulados de la sobre-centralización y han utilizado sus programas de préstamos para hacer cumplir este objetivo. Daniel Treisman (2007, 3-4) certifica esta hipótesis con datos numéricos de las propias instituciones: según su sitio Web, el BID aprobó \$671 millones en préstamos para apoyar “descentralización y gobiernos subnacionales” en América Latina entre 1961 y 2005. Esta misma fuente en el caso del Banco Mundial revela que se asignan al rededor de \$300 – 500 millones por año en préstamos para proyectos que poseen un componente descentralizador. En el año 2000 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó programas de descentralización en 95 países del mundo. Apoyando este argumento, Escobar-Lemmon (2001) concluye, en su estudio sobre descentralización fiscal y federalismo en América Latina, que fue el proceso de ajuste estructural desprendido de las crisis fiscales, y conducido por las instituciones financieras internacionales, el que generó una mayor transferencia de recursos y autonomía fiscal y no, como sería de esperarse, las crisis en sí mismas.

Sin embargo, Samuels y Montero (2004) argumentan que no se puede considerar a las instituciones financieras internacionales como un agente causal principal en el proceso de la descentralización porque sus esfuerzos por lograr este resultado comenzaron después que el fenómeno ya se estaba desarrollando en sus distintas dimensiones en diversos países de la región. Los autores fundamentan su crítica en un estudio de Falletti (1999, citado en Montero y Samuels 2004, 16-17) sobre el discurso de algunas de estas instituciones que demuestra que la descentralización sólo surgió como una temática principal en su retórica a partir de 1988, consolidándose recién a mediados de la década de los noventa – periodo en el cual ya se habían iniciado muchas de las reformas descentralizadoras.

1.3. Descentralización por democratización

La relativa coincidencia temporal de los procesos de democratización y descentralización en América Latina ha generado, en los académicos que estudian la región, un gran interés por comprender los vínculos y posibles relaciones causales entre estos dos fenómenos. Esta inclinación ha derivado en una serie de teorías “bottom up” de la descentralización, una de las cuales proviene del valioso aporte del estudio del caso mexicano realizado por Caroline Beer (2004). La autora percibe que en este caso, junto con la instauración de elecciones competitivas en la escala estadual y municipal, surgieron numerosas demandas por parte de las elites electas de mayor autonomía y control sobre sus políticas fiscales. Como resultado de estos nuevos reclamos, el gobierno central ha cedido cada vez más poder y recursos a estos gobiernos. La autora apoya su observación empírica con el argumento teórico que, *ceteris paribus*, son

mayores las probabilidades que el gobierno nacional ceda poder a los gobiernos subnacionales cuando se vea enfrentado con crecientes demandas para hacerlo. Desde el lado de las elites subnacionales, explica que los líderes políticos elegidos en elecciones competitivas tendrán mayores incentivos que sus pares no democráticos para extender su influencia sobre las políticas y las finanzas públicas, ya que necesitan satisfacer las demandas de su electorado para lograr ser reelectos (2004).

Una gran limitación de las teorías que explican la adopción de políticas de descentralización con el advenimiento de la democracia es que se basan casi exclusivamente en la tercera ola de democratización³, donde estos dos fenómenos efectivamente vinieron de la mano. No obstante, la tercera ola no ha sido la primera experiencia de democracia en la región ni la descentralización es un fenómeno exclusivo de las últimas tres décadas. Motivado por este sesgo, y cuestionando la causalidad en la relación planteada, Kent Eaton (2004) indaga si las elecciones a nivel subnacional en periodos anteriores a la tercera ola de democratización también generaron la transferencia de poder y recursos desde el gobierno central. Utilizando cuatro países latinoamericanos que se distinguen por su larga experiencia con elecciones subnacionales, el autor busca extender la comprensión de la relación democracia-descentralización. Los resultados de su estudio revelan que durante el siglo XX las elecciones a nivel subnacional condujeron a la descentralización solamente en dos de sus casos, Argentina y Brasil. En contrapartida, en Chile y Uruguay esta relación no se verificó y ni siquiera hubo evidencias de demandas de una mayor autonomía fiscal por parte de los gobiernos subnacionales electos.

³ Kent Eaton (2004) explica que este sesgo se debe en gran parte a la insuficiencia de datos para los periodos anteriores.

Lo que estos resultados sugieren es la necesidad de incorporar al estudio de los factores macro-sistémicos un análisis del comportamiento de los actores involucrados en el proceso de descentralización. En línea con la argumentación de Eaton (2004), si se observa un mismo proceso en distintos países pero varía su efecto se torna imprescindible examinar las acciones específicas de los actores, enmarcadas en las instituciones con las cuales conviven.

Refiriéndose a los tres procesos mencionados aquí – crisis fiscales, liberalización política-económica y democratización – Garman, Haggard y Willis (1999) sostienen que siendo factores comunes a casi todos los países latinoamericanos y dado que estos países no aparentaron haber seguido un mismo patrón de descentralización, se vuelven insuficientes para explicar dicho fenómeno. Se requiere, argumentan, un análisis de cómo estas presiones fueron manejadas por los actores involucrados en las reformas descentralizadoras.

Montero y Samuels (2004) advierten que existe en la literatura una tendencia excesiva a estudiar el periodo más reciente de descentralización y a utilizar casi exclusivamente factores “cercaños” para explicar este fenómeno. Argumentan que un enfoque limitado por el tiempo encuadra su atención solamente en las recientes causas de este fenómeno, como las crisis fiscales, la última ola de reformas neo-liberales y la democratización, desestimando el rol de importantes factores “distantes” tales los patrones de urbanización, cambio económico y legados institucionales o sociales.

1.4. Determinantes socio-estructurales

Existe otro conjunto de teorías que utiliza variables socio-estructurales para dilucidar los determinantes de la descentralización. Montero y Samuels (2004) apuntan al desarrollo político-económico como el factor más importante dentro de esta perspectiva y señalan que, en promedio, los países en vías de desarrollo tienen menores niveles de descentralización que los países avanzados y capitalistas. Según estos autores, existen diversos estudios que confirman que la urbanización y el desarrollo socio-económico aumentan las tendencias a descentralizar a lo largo del tiempo.

La lógica detrás de este argumento es que el crecimiento de los centros urbanos aumenta el costo de la provisión centralizada de servicios (Diamond 1999, citado en Samuels y Montero 2004, 19). La evidencia empírica de la experiencia latinoamericana sustenta esta hipótesis: las crecientes tasas de urbanización de 1960 ayudan a entender el subsiguiente proceso de descentralización en la región (Montero y Samuels 2004). Bird y Fiszbein (1998) explican el desmantelamiento del sistema altamente centralizado en Colombia de fines de 1970 a partir de las presiones provenientes de la creciente urbanización de la población. El efecto principal de dicho fenómeno fue que las finanzas del gobierno nacional se vieron constreñidas por la tarea cada vez más ardua de financiar la expansión de los servicios públicos locales. Además, la combinación de un sistema muy centralizado con una alta tasa de urbanización resultó en la ausencia de servicios críticos - como el agua, la educación y la salud - en amplios segmentos de la sociedad, lo que generó fuertes tensiones políticas y sociales.

Las variables socio-económicas son también utilizadas para explicar la ausencia de políticas de descentralización. En particular, las extremas desigualdades regionales

pueden limitar el proceso de descentralización porque la delegación de la recolección de recursos y del control sobre las fuentes de los ingresos a estados muy pobres resulta poco necesaria e incluso puede ser muy nociva. En primer lugar, esos estados tendrán pocos recursos por recolectar y en segundo lugar, y primordialmente, si carecen de estructuras administrativas adecuadas los costos de su autonomía pueden ser muy elevados, resultando en una profundización de las desigualdades.

A diferencia de los tres enfoques mencionados anteriormente, estas teorías son bastante potentes en su explicación de las diferencias entre el alcance del proceso de descentralización en los distintos países. Sin embargo, dada la naturaleza de las variables socio-estructurales, las que casi por definición varían poco a lo largo del tiempo, tienen una limitada capacidad explicativa para dar cuenta de los cambios temporales al interior de cada país.

2. *Teorías micro-individuales (ó enfoque individualista-metodológico)*

Existe una amplia – y creciente – parte de la literatura sobre federalismo fiscal que ha optado por un enfoque centrado en el comportamiento de los actores para explicar las causas de la descentralización (Eaton 2004; Garman Haggard y Willis 2001; González 2008; O’Neill 2004; Samuels 2004; Samuels y Montero 2004; y otros). Hemos identificado dos variantes dentro de este enfoque: una lógica institucionalista y otra política.

2.1. Determinantes institucionales

Los defensores de una teoría institucionalista de las causas de la descentralización fiscal estiman necesario un análisis de los procesos de negociación sobre dicha temática; procesos que a su vez surgen como el producto de una presión externa que inserta a la cuestión en la agenda política (Eaton 2004; Garman, Haggard y Willis 2001). Dicho de otro modo, estas teorías no descartan a los procesos propuestos por los otros enfoques – crisis fiscal, liberalización política-económica y democratización- sino que los consideran como factores que generan la renegociación sobre la descentralización. En lo que difieren de estos enfoques es que no consideran que estas sean variables suficientes para explicar el fenómeno, dado que su análisis no incorpora el resultado de la negociación. Este resultado consiste en un cambio en el status quo pero su dirección es incierta. Para comprender el proceso de negociación y su desenlace creen necesario un análisis de las preferencias y capacidades de los actores involucrados, lo que a su vez vuelve indispensable incluir variables institucionales en el estudio.

En esta línea, Samuels y Montero (2004) argumentan que para comprender la descentralización es necesario comprender los incentivos de los políticos en todos los niveles de gobierno y las resultantes relaciones entre ellos. Estos incentivos, señalan, provienen de las instituciones electorales, de la estructura interna de los partidos políticos y de la competencia estratégica por lograr supervivencia política.

Específicamente, los sistemas de representación proporcional de lista cerrada y las nominaciones partidarias controladas por los líderes del partido a nivel nacional otorgan al Ejecutivo Nacional un mayor control sobre los políticos de los niveles subnacionales y,

consecuentemente, mayores probabilidades de hacer prevalecer sus intereses en la negociación (Garman, Haggard y Willis 2001)

González (2008, 216) denomina a este enfoque “institucionalismo estático” porque sus variables no tienden a cambiar a lo largo del tiempo. Mientras reconoce que pueden dar cuenta de algunas características generales del proceso de descentralización, argumenta que son débiles en la explicación de los cambios dentro de cada país, invocando la necesidad de incorporar variables institucionales “dinámicas”.

2.2. Determinantes políticos

Agrupamos bajo este rótulo a las variables que González (2008) denomina “dinámicas” y que se distinguen de las anteriores por tener alta variabilidad intertemporal y por reflejar las lógicas políticas corrientes. Sin embargo, en la literatura, a excepción de la distinción teórica aportada por González, suelen considerarse en conjunto a las variables institucionales.

La fragmentación del sistema de partidos es un factor indispensable para comprender cualquier proceso de negociación. Como señala Eaton (2004), cuanto mayor la fragmentación mayor es la cantidad de actores de veto cuyo acuerdo se necesita para cambiar el status quo, aumentando los costos de transacción de adoptar una política y pudiendo así inhibir la descentralización.

Garman, Haggard y Willis (2001) apuntan al gobierno dividido, en sus dos versiones, como un factor para comprender las preferencias de los distintos actores. El gobierno dividido verticalmente implica que el Ejecutivo Nacional estará más reacio en transferir autoridad y recursos hacia abajo y los gobernadores más ansiosos porque dicha

transferencia se realice. Por su parte, el gobierno dividido horizontalmente genera en la mayoría legislativa opositora una mayor voluntad, y sobre todo capacidad, de controlar los poderes del presidente y de favorecer a los políticos de su partido en el nivel subnacional con transferencias de recursos.

Por último, González (2008), en su innovador estudio sobre las causas de la descentralización en América Latina, sugiere incorporar al análisis una variable que refleje las luchas entre niveles de gobierno inherentes a la estructura federal. El autor enfatiza el hecho que el arreglo federal original refleja las tensiones que existieron entre las distintas unidades de gobierno al momento de su fundación y que no dejan de existir hoy. Las luchas sobre la distribución de poder y recursos, señala, permanecen en el tiempo y están continuamente modificando las relaciones entre el gobierno central y las unidades subnacionales (2008, 217). Apoyándose sobre el supuesto que los actores requieren de poder político para cambiar el status quo, cree necesario incluir una variable que mida el poder del Presidente y otra que mida el poder de los gobernadores.

La discusión normativa

La discusión sobre las consecuencias de la descentralización es muy particular en el sentido que despierta argumentos económicos tanto como políticos y se encuentra en el seno del ferviente debate de las transiciones de estas dos esferas, a saber la liberalización económica y la democratización.

Dentro del plano económico, los defensores de las teorías de libre mercado y “public choice” aseguran que la descentralización genera no sólo una mayor eficiencia y

calidad en la provisión de bienes y servicios públicos sino que también conduce a gobiernos más pequeños, más eficientes y menos corruptos. Esto es así por dos principales razones. En primer lugar, la movilidad en un contexto multi-jurisdiccional descentralizado permite que los ciudadanos “voten con los pies”, mudándose a la jurisdicción que mejor represente sus preferencias impositivas y de gasto público. Esto introduce un componente de competencia entre los gobiernos locales, el que los induce a desarrollar una gestión con mayor rendición de cuentas, más honesta y más eficiente (Tiebout, 1956). En segundo lugar, la menor escala y proximidad de los electores de la cual gozan los gobiernos locales permite que tengan un conocimiento más rico sobre sus preferencias, pudiendo así entregarles bienes y servicios que estén más de acuerdo con esas preferencias (Oates 1972, citado en Wibbels 2004, 206).

En el plano político, el énfasis está en el componente democratizador de la descentralización (Orlansky 1998, Bird, Ebel y Wallich 1995 citados en Wibbels 2004, 206). Estas teorías han alentado a favor de la descentralización con la esperanza que este fenómeno democratizaría aquellas sociedades que habían sido reprimidas por gobiernos centrales anti-democráticos. La lógica reside, como en los argumentos económicos, en la mayor cercanía que tienen los gobiernos locales de los ciudadanos en relación al gobierno central. Esto implica, en primer lugar, una mayor probabilidad que las preocupaciones, necesidades y preferencias de las comunidades locales sean tomadas en cuenta y, en segundo lugar, una mayor capacidad por parte de los ciudadanos de influir en las políticas públicas, lo que resultaría en una mayor participación política por parte de la población y una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno.

Ambos argumentos políticos y económicos se apoyan sobre un mismo presunto efecto de la descentralización: el incremento del *accountability*. El supuesto general de sus teorías es que el *accountability* asegura una provisión eficiente de bienes y servicios, así como gobiernos pequeños, responsables y democráticos (Wibbels 2004). Siguiendo esta línea teórica, la descentralización es un resultado normativamente positivo y deseable.

Ahora bien, una serie de estudios empíricos recientes han demostrado que la descentralización, en algunos casos, aparece asociada a niveles más altos de corrupción, gobiernos mayores, inestabilidad macroeconómica y un menor crecimiento (Rodden 2004), resultando en fuertes argumentos que advierten contra los peligros de este fenómeno.

Samuels y Montero (2004) ponen en duda el supuesto que la descentralización genera un mayor *accountability* y relatan la existencia de diversos estudios que han demostrado que la capacidad de dicho fenómeno de engendrar gobiernos locales “buenos” no es excluyente de su aptitud de fortalecer gobiernos locales “malos”. Por ejemplo, líderes subnacionales populistas y maquinarias políticas patrimoniales pueden utilizar el poder y recursos que reciben para consolidar su posición política y económica privilegiada (Fox 1994, Prud’homme 1995, Diamond 1999, Stepan 2000 citados en Samuels y Montero 2004, 28). Bajo estas condiciones, la descentralización tiene el efecto contrario sobre el *accountability* y, al no corroborarse dicho supuesto, no se sostienen los argumentos normativos a favor de la descentralización.

Frente al aparente incumplimiento de las promesas de la descentralización, Samuels y Montero (2004) proponen que para comprender los resultados desiguales de

este fenómeno es necesario investigar los motivos por los cuales los gobiernos centrales eligen devolver poder y recursos a la esfera subnacional y aquellos de los gobiernos subnacionales por demandar dichas transferencias. Resumiendo su argumento, las consecuencias políticas de la descentralización dependen del origen político de la descentralización (2004, 29).

Motivados por esta sugerencia, este estudio intentará medir el peso que tienen los incentivos políticos de los actores involucrados en el proceso de negociación en relación a los motivos socio-económicos y fiscales que podrían estimular una decisión por descentralizar. Creemos que los actores impulsados por su interés personal de sobrevivir políticamente no acompañarán a la descentralización con políticas adecuadas que efectivamente aumenten el accountability. Por el contrario, siguiendo el supuesto que los actores políticos son racionales y egoístas, es de esperarse que la utilicen para preservar el status quo que los favorece, lo que no necesariamente coincide con los efectos beneficiosos que sus defensores le atribuyen.

Reflexiones metodológicas

Rodden (2004) explica la disonancia entre las predicciones normativas y las demostraciones empíricas sobre las consecuencias de la descentralización a partir de la deficiencia de las definiciones y mediciones de este concepto. El autor destaca que, frente a las dificultades de conseguir información refinada sobre este fenómeno, no han sido abordadas con suficiente detenimiento las cuestiones de diseño, contenido y forma de la descentralización.

En línea con el argumento de Samuels y Montero (2004), que ha sido expuesto en la sección anterior, el autor advierte que, en los hechos, la descentralización no amplía la autoridad independiente de los gobiernos subnacionales y locales sino que genera una forma de gobierno compleja que tiene poca semejanza con aquella que describen sus defensores (2004).

Rodden (2004) sugiere que una posible explicación de la brecha entre la teoría y la observación empírica es que la mayoría de los estudios empíricos de la descentralización utilizan como indicador de este fenómeno a la porción del gasto subnacional (o local) del total del gasto público. Su crítica a este indicador es que, sin información adicional sobre el marco regulador, no es una medida confiable de la autonomía de los gobiernos subnacionales respecto al centro. El hecho que un gobierno subnacional incurra en una alta proporción del gasto público no significa que tenga una mayor autonomía respecto al gobierno central si este último ejerce un fuerte control sobre las decisiones del primero.

Esta no es una falla menor, ya que, como señala el autor, la mayoría de los argumentos normativos a favor de la descentralización suponen implícitamente que el incremento en el *accountability* proviene de una mayor autonomía respecto al gobierno central. Por lo tanto, si se clasifica como descentralizado a un país donde una alta proporción del gasto ocurre en el nivel subnacional, pero este nivel no goza de una autonomía significativa, se estaría sobreestimando su autonomía y de ese modo malinterpretando cualquier evaluación de los resultados de la descentralización.

Otro aspecto metodológico que surge de los debates presentados en las secciones anteriores es la necesidad de distinguir entre la descentralización del gasto y del ingreso,

como dos componentes distintos e independientes de la descentralización fiscal. Como ya fue mencionado anteriormente, gobiernos centrales con necesidades de descentralizar funciones para aliviar sus cuentas públicas pueden tener un incentivo político contradictorio, a saber, el de aumentar la concentración de los recursos. Samuels y Montero (2004) advierten contra los efectos nocivos de un proceso de descentralización donde el gobierno central está dispuesto a ceder responsabilidades pero no tiene la misma disposición para transferir los recursos necesarios para llevarlas a cabo. De este modo, si se considera a estos dos componentes de la descentralización fiscal como uno mismo, no se estará tomando en cuenta a los posibles desequilibrios verticales, muy frecuentes en la región. Un gobierno subnacional que tiene mayores responsabilidades sobre las políticas públicas pero recursos insuficientes para llevarlas a cabo, no sólo no gozará de la autonomía que la descentralización promete, sino que se volverá aún más dependiente del gobierno central.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO II

Hipótesis y Variables

En el presente capítulo se introducirán las hipótesis de la investigación y serán definidas y operacionalizadas las variables. En la sección primera se definirá la variable dependiente y se detallará la construcción del índice que será usado para medirla. Luego, plantaremos las hipótesis y, por último, se definirán las variables independientes y se presentarán los indicadores elegidos para su medición.

La variable dependiente

Definimos a la descentralización fiscal como la transferencia vertical de poder, recursos y autonomía en un sistema de múltiples niveles de gobierno. Dado que en la literatura este concepto está vinculado a diversas acepciones, precisamos detenernos para aclarar qué se entiende por dicho término en este estudio.

En primer lugar, por las razones apuntadas en la última sección del capítulo anterior, entendemos por descentralización fiscal solamente a la descentralización del ingreso, y no del gasto⁴. Esto significa que cuando nos referimos a la devolución de

⁴ Esto no significa que descartamos a este componente, sino que lo consideramos como parte de la descentralización administrativa, la que no entra dentro del alcance de este estudio. Tullia Falleti (2005) realiza la misma distinción teórica.

autonomía aludimos a la independencia por parte de los gobiernos locales⁵ para controlar las fuentes de sus ingresos. De modo de distinguir este concepto de aquellos que combinan ambas dimensiones, definimos a nuestra variable dependiente como la descentralización de los ingresos públicos provinciales.

En segundo lugar, y a diferencia de muchos de los trabajos que estudian el fenómeno⁶, incorporamos a la discrecionalidad como una de las dimensiones del concepto de descentralización fiscal. Al tratarse de la transferencia no sólo de recursos sino también de poder y autonomía, la discrecionalidad se torna un componente central de la descentralización fiscal. En línea con la argumentación de Rodden (2004) expuesta en el capítulo anterior, la cantidad de recursos que recibe un gobierno local por transferencias provinciales no es una demostración suficiente de su autonomía. Si el gobierno provincial maneja discrecionalmente las transferencias, manteniendo para sí el arbitrio de su distribución, la descentralización no generará un aumento de autonomía, o al menos no el aumento que sería esperable.

La operacionalización de este concepto también varía entre los estudios empíricos existentes, y, como señala Rodden (2004), los indicadores utilizados en la literatura no representan fielmente el concepto que dicen estar midiendo, resultando en conclusiones confusas. Este estudio busca desarrollar un indicador de la descentralización de los ingresos públicos que no sólo mida la cantidad de recursos que están siendo transferidos al gobierno local sino que también refleje el traspaso efectivo de autonomía y poder. Con este fin creamos un índice compuesto por dos dimensiones: la concentración de recursos

⁵ Como nuestro trabajo estudia la descentralización a nivel provincial aquí el gobierno que transfiere es el subnacional y el que recibe es el local.

⁶ Con las excepciones de Garman, Haggard y Willis (2001) y Lodola y Bonvecchi (2009).

en el gobierno provincial y la discrecionalidad ejercida por el Ejecutivo Provincial en las transferencias⁷.

El índice de descentralización de los ingresos públicos provinciales (DIPP)

Este índice mide el nivel de descentralización de los ingresos públicos provinciales a través de la interacción entre la desconcentración de recursos y las restricciones a la discrecionalidad; y utiliza como indicador a los regímenes de coparticipación municipal en las provincias.

El efecto de la interacción es que revela que el impacto práctico de un determinado valor de desconcentración depende del nivel de discrecionalidad. Dicho de otro modo, la descentralización surge del producto articulado de la desconcentración de recursos provinciales y de un marco regulador poco discrecional. Elegimos trabajar con la interacción y no con la suma porque creemos que la descentralización no es el resultado de la desconcentración ó de la falta de discrecionalidad sino que es el producto de estas dimensiones actuando en conjunto. Creemos de este modo poder acercarnos a una mejor comprensión del fenómeno.

Una particularidad de nuestro índice con respecto a otros indicadores utilizados en la literatura es que mide la descentralización *de jure* y no *de facto*. Esto significa que no se observa la efectiva transferencia de poder y recursos sino aquella que figura en los regímenes de descentralización⁸. Esta decisión no es arbitraria y surge de dos razones principales. En primer lugar, es una forma de enfrentar el problema de la falta de

⁷ Este índice fue creado en conjunto con Gabriel Mraida.

⁸ Con la excepción de Jujuy a partir de 1984, San Juan a partir de 1989 y La Rioja a partir de 1991 por razones que serán detalladas más adelante en este apartado.

información cuantitativa sobre la discrecionalidad en la transferencia de recursos. A través de un estudio detallado de las normas que componen los distintos regímenes de descentralización, logramos construir un indicador cualitativo que represente este concepto. En segundo lugar, en la medida que entendemos a la descentralización como el fruto de un proceso de negociación, la utilización de un régimen como indicador del fenómeno se torna sumamente adecuada, ya que son las normas que componen al régimen las que surgen como el producto directo de dicho proceso.

Garman, Haggard y Willis (2001) resaltan a las transferencias intergubernamentales en general y a los acuerdos de coparticipación de impuestos en particular como un componente central de la descentralización fiscal. Esto es así, explican, porque en la gran mayoría de los sistemas descentralizados los gobiernos subnacionales y locales no se financian enteramente por sus recaudaciones tributarias propias. Este argumento cobra aún más potencia cuando se trata de la esfera local de gobierno, al menos en el caso argentino. En dicho país la mayoría de las municipalidades tienen potestades impositivas muy reducidas y se financian casi enteramente por transferencias del gobierno provincial. Por esta razón creemos adecuada la utilización de los regímenes de coparticipación municipal como indicador de la descentralización de los ingresos provinciales.

a) La desconcentración de recursos públicos provinciales

La primera dimensión de nuestro índice, denominada *desconcentración de recursos públicos provinciales* mide el porcentaje del total de los ingresos corrientes provinciales que se distribuyen, a través del esquema de coparticipación municipal, al

conjunto de las municipalidades y comunas de la provincia. Las leyes de Coparticipación Municipal varían entre las provincias no sólo en los montos sino también en los ingresos que componen a la masa coparticipable. Por lo general, esta masa consiste en una combinación de los impuestos provinciales (impuesto a los ingresos brutos, impuesto inmobiliario, impuesto de sellos e impuestos a los automotores), los ingresos que reciben por Coparticipación Federal de Impuestos y las regalías, en las provincias que las perciben. No todos los regímenes coparticipan todos estos ingresos ni distribuyen de cada ingreso el mismo porcentaje. Esto significa que los porcentajes de coparticipación establecidos en las leyes no son comparables entre las provincias. De modo de lograr un valor comparable, calculamos el peso de cada ingreso coparticipable sobre el total de los ingresos corrientes de aquella provincia y, luego, el porcentaje ponderado entre el peso del ingreso específico y el porcentaje que se coparticipa de aquél ingreso. Por último, y con el fin de obtener un único valor que represente el porcentaje de ingresos coparticipables del total de ingresos corrientes, calculamos la suma de los porcentajes ponderados. El resultado es una variable continua que se extiende entre el 0 y el 100%, donde los porcentajes mayores representan una mayor desconcentración de recursos públicos provinciales.

Como ya hemos mencionado anteriormente, nuestro índice mide regímenes y no transferencias efectivas, por lo que los porcentajes de coparticipación que utilizamos provienen de aquellos establecidos en la legislación, lo que no necesariamente coincide con lo que luego se transfirió. Sin embargo, existen tres regímenes cuyas leyes de coparticipación no fijan un porcentaje de distribución, sino que las cantidades se definen

ad hoc, a través de distintos procedimientos en cada caso⁹. Estos regímenes son los de Jujuy desde 1984, San Juan desde 1989 y La Rioja desde 1996. Para estos casos particulares hemos optado por utilizar las transferencias efectivas, específicamente el porcentaje de transferencias a municipios del total de ingresos corrientes. Aunque este cambio de criterio de medición aparenta ser problemático teóricamente, lo defendemos aquí no solamente como una necesidad empírica sino también como un cambio teóricamente adecuado. Entendemos por régimen a un conjunto de expectativas de comportamiento que regulan una relación y que los actores utilizan como referencia para proyectar sus acciones. Esto significa que la publicación escrita de sus normas no es un rasgo esencial de la definición de régimen, sino solamente una de sus formas. Precisamente, el hecho que un régimen no contenga normas escritas revela que se trata de una referencia más débil para los actores. En estos casos, el comportamiento repetido se convierte en la fuente de expectativas. Es por este motivo que la utilización de las transferencias efectivas en aquellos casos donde el régimen no consiste en normas escritas, sino en un comportamiento repetido, se torna teóricamente adecuada. Aquí, el comportamiento repetido y por ende la referencia de los actores, son las transferencias que el gobierno provincial realiza año a año.

⁹ Estos regímenes serán detallados en el capítulo III.

b) *Índice de restricciones a la discrecionalidad*

La segunda dimensión, la cual denominamos *discrecionalidad en la transferencia de recursos provinciales*, consiste en una variable cualitativa medida a través de un índice de restricciones a la discrecionalidad que creamos en este estudio. El índice está compuesto por la suma entre los siguientes indicadores:

i) *Legalidad*: Con este indicador buscamos medir el respaldo legal de las transferencias, específicamente distinguir entre aquellos regímenes que determinan por ley un porcentaje fijo de coparticipación de aquellos que determinan este porcentaje de modo coyuntural. Suponemos que una transferencia cuyo porcentaje está definido en una norma escrita es menos discrecional que una cuyo porcentaje que, no estando escrito en un documento legal, surge de las circunstancias del momento y/o de la decisión del Poder Ejecutivo de turno. Esto es así porque un porcentaje fijo respaldado legalmente le asigna al Poder Ejecutivo una mayor obligación de realizar la debida transferencia y a los intendentes una mayor certidumbre que lo van a recibir. Este indicador adopta el valor 0 cuando el porcentaje de distribución no está establecido por ley y 1 en el caso contrario. Además, agregamos una categoría intermedia de valor 0,5 que representa aquellos casos que las normas de Coparticipación Municipal no establecen un porcentaje fijo pero sí determinan un piso mínimo de distribución de recursos a municipios. En este caso, la discrecionalidad es mayor que en los regímenes que establecen un porcentaje fijo porque el Poder Ejecutivo tiene un cierto margen para decidir la cantidad de la transferencia a su arbitrio.

ii) *Posibilidad de retención*: Este indicador mide la facultad, que la Ley de Coparticipación Municipal le otorga al Poder Ejecutivo, de retener -permanente o transitoriamente - las transferencias a los municipios. Un régimen que permite retenciones es más discrecional porque les quita certidumbre a los gobiernos municipales acerca de la cantidad de recursos que recibirán, reduciendo así su autonomía respecto al gobierno provincial. Además, la facultad de retener le confiere al Poder Ejecutivo una herramienta para moldear la cantidad de transferencias a su voluntad. El indicador toma los valores 0 y 1, donde 0 representa la posibilidad de retención y 1 el caso contrario.

iii) *Existencia y composición de una comisión fiscalizadora*: La existencia de una comisión que fiscaliza el cumplimiento de la Ley de Coparticipación Municipal es un indicador que representa el grado de control y supervisión que existe dentro del régimen de coparticipación. Se supone que en presencia de una comisión fiscalizadora la discrecionalidad es menor porque aumenta la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo y asegura un correcto cumplimiento de la ley, lo que incrementa la certidumbre de los gobiernos locales y recorta las posibilidades de arbitrariedad en las transferencias. Incluimos también una medida de la composición de esta comisión, ya que si fuese enteramente oficialista no se garantizaría su independencia, lo que empobrecería el *accountability*. Por lo tanto, nuestro indicador adopta tres valores distintos: 0 si la comisión es inexistente, 0,5 si la comisión existe pero con “oposición débil” y 1 si existe y tiene “oposición fuerte”. El parámetro para distinguir entre oposición fuerte y débil es si la norma que crea la comisión *asegura* la presencia de miembros de la oposición y no si su participación depende de la conformación política del momento.

iv) *Existencia y designación del Tribunal de Cuentas*: Incluimos a la existencia de un Tribunal de Cuentas como otro indicador de la (falta de) discrecionalidad. Se trata de un control *ex post* del debido cumplimiento de la ley de coparticipación, pero podemos asumir que su propia existencia desincentiva un mal comportamiento por parte de los que aplican dicha ley. De este modo, su efecto sobre la discrecionalidad es similar al de la comisión fiscalizadora, ya que también debería aumentar el *accountability* por parte del Ejecutivo Provincial. Al igual que con la comisión fiscalizadora, nos interesa conocer la composición de dicho organismo para medir su grado de independencia y control. Las categorías de este indicador fueron creadas *ad hoc* tomando en cuenta los casos empíricos, de modo de clasificar correctamente a cada una de las provincias, y son las siguientes: a) no existe Tribunal de Cuentas (o este no está reglamentado); b) existe Tribunal de Cuentas y sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial, sin asegurar una participación de las minorías; c) (...) sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo y la Legislatura Provincial, asegurando la participación de las minorías; d) (...) sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo con una instancia previa de concurso de antecedentes y oposición ó del Consejo de la Magistratura; e) (...) sus miembros son designados por voto popular. El indicador adopta valores hasta uno, donde el 0 representa la inexistencia del Tribunal de Cuentas y el 1 la designación del mismo por voto popular. Las categorías intermedias valen 0,2; 0,4; 0,6 y 0,8 respectivamente. Para medir este indicador observamos las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas de cada provincia. Son estas normas las que regulan este organismo, por lo que consideramos de

valor 0 a aquellos casos donde la Constitución no lo menciona ni existe una Ley Orgánica.

v) *Constitucionalidad*: Por último, hemos creado un indicador para medir la constitucionalidad de los regímenes de coparticipación, suponiendo que aquellos que tienen un respaldo constitucional serán menos discrecionales que los que no lo tienen. El rango constitucional les ofrece una mayor seguridad a los gobiernos municipales y ejerce una mayor restricción sobre el Poder Ejecutivo. La lógica detrás de este argumento es que las constituciones son normas menos flexibles que las leyes comunes porque requieren de mayorías especiales para ser modificadas y su reforma trasciende a la opinión pública, lo que aumenta en demasía los costos de transacción de una modificación. Además, la sanción – al menos social y electoral – de violar la Constitución es mayor que aquella de violar una ley común. Este indicador adopta el valor 0 para aquellos regímenes donde la Constitución Provincial no se pronuncia acerca de la coparticipación a municipios; 0,5 cuando establece que debe existir un esquema de coparticipación fijado por ley y 1 cuando no sólo enuncia que debe haber coparticipación sino que también fija un porcentaje mínimo que se debe distribuir por medio de este esquema.

El índice de restricciones a la discrecionalidad es una variable continua que oscila entre 0 y 5, donde 0 representa el extremo de discrecionalidad y 5 el extremo de falta de discrecionalidad. Está compuesto por la suma no ponderada entre los cinco indicadores detallados aquí. La elección de no ponderar proviene del hecho que, al ser un campo virgen, no disponemos de la información suficiente para tomar la decisión de otorgar a

algunos indicadores más peso que a otros. También por falta de información optamos por considerar como equivalente a la distancia entre las distintas categorías. Sin embargo, reconocemos que este punto es una limitación de nuestro estudio y proponemos a investigadores futuros abordar estas dificultades de medición.

El índice de descentralización de los ingresos públicos provinciales consiste, entonces, en la interacción de una variable cuantitativa que mide la desconcentración de los recursos públicos provinciales y una variable cualitativa que mide las restricciones a la discrecionalidad en las transferencias. Este índice oscila entre 0 y 1, siendo 0 el extremo de centralización y 1 el extremo de descentralización.

Utilizando este índice, hemos calculado los niveles de descentralización de los recursos públicos provinciales para todas las provincias¹⁰ en el período 1983-2008. Nuestro panel consiste en observaciones anuales porque muchos cambios en los regímenes ocurren de un año para el otro y cada uno de estos representa un dato demasiado valioso como para ser perdido en la utilización de otra frecuencia.

Creemos que la creación de este índice contribuye al estado del conocimiento sobre la descentralización fiscal en general y sobre los regímenes de coparticipación municipal en las provincias argentinas en particular por dos principales motivos. En primer lugar, porque expone una dimensión de la descentralización muy poco explorada hasta este momento: la discrecionalidad. En segundo lugar, porque el indicador ponderado de desconcentración permite comparar a los distintos regímenes de coparticipación de las provincias argentinas. Hasta ahora, los escasos estudios empíricos existentes sobre los regímenes de coparticipación municipal no han tomado en cuenta el

¹⁰ Con la excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego en el periodo anterior a 1991.

peso de cada ingreso coparticipado en el total de los ingresos provinciales, por lo que la tarea de comparación ha sido hasta aquí muy poco precisa.

Teoría e hipótesis

Concebimos a la descentralización fiscal como un proceso político que involucra la distribución vertical de poder y recursos de un nivel superior de gobierno a uno inferior (Samuels y Montero 2004). En su condición de proceso político, es un fenómeno que implica la negociación entre los actores involucrados y consecuentemente requiere, para comprender sus determinantes, identificar no sólo los intereses de cada actor en materia de distribución intergubernamental sino también sus capacidades de influir en la negociación.

Para comprender el comportamiento de los actores involucrados partiremos de un supuesto básico bastante utilizado e indiscutido en la Ciencia Política: los actores políticos buscan reproducir su poder político con el objetivo de mantenerse en sus cargos o bien para avanzar hacia cargos más elevados - dos alternativas frente a las cuales somos indiferentes, ya que para nuestros fines prácticos ambas equivalen a la búsqueda de reproducción de poder. (Ames 1987; Cain, Ferejohn y Fiorina 1987; Carey y Shugart 1995; Morgenstern 2004; Taagepera y Shugart 1989)

Dentro de esta estrategia de supervivencia política el manejo y control del gasto público cobra especial relevancia, ya que su potencial impacto electoral es muy elevado, de forma directa como una herramienta de disciplina - de recompensas y castigos a distintos partidos y regiones – y de reclutamiento de adeptos a través del empleo público

e indirectamente a través de la valoración pública de los resultados que produce el dinero, por ejemplo, obra pública y políticas de desempleo (Leiras 2007; Ames 1987).

Lo anterior significa que el manejo del gasto público es de especial interés para los actores políticos y que, consecuentemente, las motivaciones detrás de su decisión en torno a la distribución de recursos entre niveles de gobierno no pueden desvincularse de su objetivo de mantenerse en el poder. De este modo, aunque no rechazamos la importancia de las explicaciones socio-estructurales de la descentralización fiscal, argumentamos que no son suficientes ya que no toman en cuenta los incentivos puramente políticos de los actores.

Ahora bien, ¿cuales son estos actores que decimos están involucrados en el proceso de negociación sobre la transferencia intergubernamental de recursos? Responder a esta pregunta equivale a responder porqué son actores e identificar el poder que los habilita a tomar decisiones sobre descentralización fiscal.

Los regímenes de coparticipación municipal resultan de la interacción entre el Poder Ejecutivo y la mayoría legislativa provincial, siendo estos los dos actores de veto más visiblemente influyentes en el proceso de descentralización fiscal. Dichos actores están habilitados por las Constituciones Provinciales para decidir sobre los regímenes de coparticipación de impuestos. La mayoría legislativa toma la decisión en última instancia con su voto en la legislatura, pero anticipa las preferencias del Ejecutivo Provincial, ya que este tiene la facultad de vetar cualquier propuesta o modificación introducida por los legisladores. Además, en Argentina los gobernadores suelen ser los líderes de los partidos provinciales¹¹ – o al menos ejercer una considerable influencia sobre los mismos – los que a su vez, dado el entramado institucional de la mayoría de las

¹¹ O ramas provinciales de los partidos nacionales.

provincias argentinas, ejercen un significativo control sobre el comportamiento legislativo de sus miembros (Jones, Saeigh, Spiller y Tommasi 2001; De Luca, Jones y Tula 2002; Jones y Hwang 2005).

El tercer actor de veto son los intendentes municipales. Aunque no estén habilitados constitucionalmente para decidir sobre asuntos de distribución intergubernamental, son innegablemente un actor influyente y deben ser tomados en cuenta cuando se analiza el proceso de descentralización fiscal. Existen dos razones principales por las cuales pueden influir en las decisiones sobre las transferencias de recursos. En primer lugar, los intendentes juegan un rol importante en la política provincial por el simple hecho de ser los representantes políticos más cercanos a la población y de ese modo el vínculo más directo con el electorado de los distritos. Por cuestiones electorales, ambos los legisladores y el gobernador suelen buscar una relación más directa con su electorado, sobre todo cuando su estrategia se basa en políticas de distribución de bienes clientelares y, consecuentemente, tienen el incentivo de crear alianzas con los líderes locales. Dado que la coparticipación municipal es un tema que concierne la supervivencia política de los intendentes, es de esperarse que busquen influir en la negociación cuando tengan la oportunidad de hacerlo. Además, por las posibles externalidades del voto a intendente sobre el voto a gobernador, es probable que este último considere las preferencias y necesidades de los intendentes en el momento de tomar decisiones sobre transferencias intergubernamentales. Es importante señalar, sin embargo, que los intendentes municipales consisten en un actor que sólo tiene la capacidad de influir en el proceso de descentralización cuando los otros dos actores, por necesidades de supervivencia, deciden involucrarlos.

Luego de haber localizado los actores involucrados, para comprender el resultado del juego de negociación sobre el proceso de descentralización fiscal, es necesario identificar las preferencias de cada uno y sus respectivas capacidades para hacer prevalecer sus intereses.

Si pudiéramos dibujar una línea que representase la preferencia de cada actor sobre la descentralización de los recursos provinciales, y la misma se extendiese desde el 0 hasta el 1, siendo 0 el control total de los recursos en manos del Ejecutivo, esperaríamos que el Ejecutivo Provincial esté ubicado cerca del 0, la mayoría legislativa a la derecha del Ejecutivo Provincial y los intendentes municipales a la derecha de la mayoría legislativa, acercándose al 1. Dicho de otro modo, el actor cuya preferencia se acerca más a la centralización total es el Ejecutivo Provincial – aunque no esperamos que prefiera un 100% de centralización – seguido por la mayoría legislativa, que prefiere menos centralización que el Ejecutivo, y luego los intendentes municipales, cuya preferencia se ubica más cerca a la descentralización total, aunque tampoco quisieran que sea absoluta.

Siguiendo el supuesto de supervivencia política, la preferencia última y principal de todos los actores es la misma: la maximización de votos. Sin embargo, lo que varía es la forma que tiene cada uno de lograrlo, principalmente porque la composición de su electorado es diferente. En consecuencia, varían los elementos que cada actor valora, aunque su fin sea el mismo. Definimos a la función de utilidad de cada actor como la combinación de elementos que valoran con el fin de maximizar votos.

La función de utilidad del Ejecutivo Provincial consiste en maximizar recursos financieros y eficiencia. La concentración y el control de los recursos financieros le

permiten al Ejecutivo maximizar votos por diversas razones. En primer lugar, al ejecutar todo el gasto, el efecto de identificabilidad combinado con un electorado de distribución provincial le permite beneficiarse de los resultados electorales favorables provenientes de la valoración de las políticas públicas. Asimismo, la concentración de los recursos le permite realizar inversiones con fines políticos en toda la provincia, sin enfrentar competencia en los ámbitos municipales y eligiendo según su criterio donde es políticamente más rentable invertir. Además, le otorga una herramienta para disciplinar a los intendentes, que frente a la falta de recursos propios, estarán más dispuestos a negociar y ceder ante su voluntad. Por último, el control de los recursos evita problemas de agencia: la concentración de poder permite que el Ejecutivo controle la gestión de los municipios y se asegure que estén cumpliendo con sus objetivos (Garman, Haggard y Willis 2001). Por otro lado, con fines a aumentar su caudal de votos, los gobiernos aspiran a una gestión eficiente. El resultado esperado de la valoración de la eficiencia sobre la preferencia del Ejecutivo Provincial es una reducción en su nivel deseado de centralización y explica porque no lo ubicamos en el extremo derecho de centralización absoluta. Esto es así porque existen costos de la concentración y control de los recursos financieros, como los costos de personal y de supervisión implícitos en una burocracia administrativa de grande tamaño. Además, dependiendo del sector, a veces la descentralización es el modo más eficiente de distribuir una política pública. Aunque esta preferencia generalmente conduce a una mayor descentralización del gasto y una menor descentralización del ingreso, la transferencia de responsabilidades siempre implica un cierto grado de descentralización de los ingresos. Esperamos que esta tendencia sea aún más acentuada donde el sistema de partidos esté integrado

verticalmente, ya que en este caso sería de interés del Ejecutivo Provincial que las municipalidades logren llevar a cabo una gestión eficiente.

La mayoría legislativa prefiere siempre un menor grado de centralización que el Ejecutivo Provincial porque su selectorado¹² tiene una composición más territorial que aquel del Ejecutivo y consecuentemente sus intereses son territorialmente más circunscriptos. Ahora bien, lo que define cuán lejos se ubica su preferencia de aquella del Ejecutivo Provincial es el grado de circunscripción territorial de su selectorado, que varía según las distintas configuraciones institucionales.

Por último, la función de utilidad de los intendentes municipales es idéntica a aquella del Ejecutivo Provincial pero reflejada en el otro extremo del espectro. Prefieren una mayor desconcentración de los recursos financieros y una mayor eficiencia. En su caso la valoración de la eficiencia implica un límite a su preferencia por descentralizar. Esta valoración se aplica sobre todo a los municipios menos desarrollados, los que generalmente carecen de estructuras administrativas adecuadas de modo que un mayor control sobre las fuentes de sus recursos implicaría un muy alto costo administrativo.

Ahora bien, el marco de preferencias de los actores involucrados que venimos de describir no es completamente rígido y varía según el entramado institucional y las condiciones político-partidarias existentes en cada provincia y a lo largo del tiempo. Asimismo, las capacidades que posee cada actor de hacer prevalecer su preferencia no es fija y también puede variar según los factores mencionados. Para lograr una comprensión más completa de porqué en un lugar y momento determinado se optó por descentralizar

¹² Traducción del término “*selectorate*” utilizado por Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2001), que significa el conjunto de individuos que directa o indirectamente influyen en la probabilidad de victoria de un candidato

es necesario evaluar las preferencias y capacidades de cada uno de los actores¹³ bajo las distintas configuraciones institucionales y contextos político-partidarios. Con este fin desarrollamos las siguientes hipótesis:

1. Hipótesis institucionales

Hipótesis 1.1.: Sobre-representación

El efecto de esta variable sobre la descentralización fiscal no es claro. Por un lado, *esperamos que al haber un mayor nivel de sobre-representación en la legislatura de una provincia se tenderá a una mayor descentralización*. El mecanismo causal en juego es que la ganancia política del partido en el gobierno de cada dólar que se invierte para mantener el apoyo del electorado es potencialmente mayor en los distritos electorales sobre-representados que en aquellos sub-representados, porque el candidato del primer distrito requiere menos votos para ganar una banca que el candidato del segundo distrito. De este modo, con una inversión de gasto público relativamente pequeña, el gobierno provincial logra sustentar una mayoría en la legislatura (Calvo, Gibson y Falletti 2003). Es de esperarse, entonces, que a mayor proporción de distritos sobre-representados haya una mayor tendencia hacia la descentralización, porque genera un alto lucro político a muy bajo costo. Además, el hecho que en una provincia el nivel de sobre-representación sea alto significa que históricamente los gobiernos locales obtuvieron un considerable protagonismo, revelando su capacidad de imponer sus

¹³ No incluimos ninguna hipótesis referente a las preferencias y capacidades de los intendentes municipales por falta de información necesaria para verificarla. Esta limitación será detallada en mayor profundidad en el capítulo IV.

intereses en negociaciones que tratan la distribución de poder y recursos entre niveles de gobierno.

Por otro lado, si el beneficio político de las transferencias provinciales es mayor en los distritos sobre-representados sería de esperarse que el Ejecutivo Provincial prefiera mantener un control discrecional sobre las mismas, pudiendo así dirigir las a los distritos políticamente más rentables, esquivando los criterios de población y equidad que suelen ser utilizados en las formulas pre-establecidas de distribución. *Esperaríamos entonces que cuanto mayor sea el grado de sobre-representación, mayor será la centralización.*

Hipótesis 1.2.: Voto Personal

Cuanto mayor son los incentivos de la mayoría legislativa de cultivar un voto personal, mayor serán las probabilidades que se adopten políticas de descentralización.

El concepto de voto personal se refiere a la porción del apoyo electoral de un candidato que proviene de sus cualidades personales. La forma más eficiente de desarrollarlo es a través de la distribución de bienes excluibles, siendo esta una estrategia efectiva porque le otorga un gran nivel de visibilidad al candidato y de ese modo permite que figure en el imaginario del electorado de modo independiente de su partido (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987). Los bienes excluibles son por definición de naturaleza territorial, ya que sólo pueden ser utilizados por un determinado segmento de la población, y consecuentemente requieren para su distribución que una mayor proporción del gasto sea manejado por las administraciones locales. Además, dicha forma particularista de política requiere la creación de alianzas con los líderes regionales y barriales - los conocidos “*punteros*” – ya que son estos los que poseen vínculos directos con el electorado del distrito y tienen la

capacidad de repartir los votos. Si los legisladores dependen del apoyo de los líderes de un distrito para avanzar en su carrera, será de esperarse que busquen sancionar leyes que favorezcan a dicho distrito – en el sentido de transferencia de poder y recursos. Garman, Haggard y Willis (2001) explican los distintos niveles de descentralización en base a quien define la carrera política de los legisladores, el presidente o los gobernadores. Apuntan a las reglas electorales que incentivan el cultivo de un voto personal en contraposición a un voto partidario como un rasgo que define si es el presidente o los gobernadores los que tienen el poder de definir la carrera política de los legisladores.

Ahora bien, ¿bajo qué configuración institucional se generan incentivos para cultivar un voto personal?

Existe un considerable consenso en la literatura sobre el rol fundamental que juega el sistema electoral en la determinación de los beneficios que obtiene un legislador por desarrollar una reputación personal distinta de aquella de su partido (Carey y Shugart 1995; Fenno 1978; Jones y Hwang 2005; Jones, Saeigh, Spiller y Tommasi 2001; Morgenstern 2004). Las normas electorales, así como las normas partidarias, definen si un legislador electo le debe lealtad al líder de su partido por haberlo nominado o si, por lo contrario, debe ser más leal a sus electores, quienes pueden tener un mayor o menor margen para castigar o premiar a legisladores individuales por su comportamiento (Morgenstern 2004). Consideramos a la estructura de boleta y el tipo de voto como determinantes del valor relativo del voto personal.

1.2.a.): Estructura de boleta

Esperamos que sean mayores los incentivos de los legisladores de cultivar un voto personal en aquellos sistemas donde se permite a los electores modificar el orden de los candidatos en la boleta electoral. El mecanismo causal que opera aquí es el siguiente: si los líderes del partido presentan una lista fija cuyo orden no puede ser modificado por los electores entonces estos últimos estarán eligiendo entre partidos y no entre candidatos, minimizando el valor de la reputación personal. Contrariamente, si los electores pueden modificar el orden de la lista presentada por el partido, seleccionando cual de los candidatos propuestos prefieren que sea elegido, estarían determinando no sólo la cantidad de bancas que recibe un partido sino la identidad de aquellos que las asumen. Esto necesariamente implica competencia entre los candidatos que comparten una misma etiqueta partidaria, por lo que se vuelve ineficiente utilizar la reputación del partido como estrategia electoral, aumentando el valor del voto personal (Carey y Shugart 1995).

1.2.b) Tipo de voto

Los sistemas que permiten a los electores emitir un voto a favor de una facción (ley de lemas ó doble voto simultáneo) generan mayores incentivos a desarrollar un voto personal que aquellos donde sólo se elige entre partidos. El efecto que tiene el doble voto simultáneo sobre el comportamiento legislativo es equivalente al de una interna en la cual participa toda la población, al externalizar la competencia por la candidatura y dilatar el selectorado (Jones, Saeigh, Spiller y Tommasi 2001; Leiras 2007). Dicho de otro modo, cuando los electores tienen la posibilidad de elegir no sólo entre partidos sino

también entre facciones se genera una competencia intra-partidaria simultáneamente a la competencia inter-partidaria, disminuyendo la efectividad de la etiqueta del partido como estrategia electoral y aumentando el valor del voto personal (Carey y Shugart 1995).

Además, la utilización de la ley de lemas indica un alto nivel de faccionalismo al interior de los partidos políticos. Dado que en las provincias argentinas las facciones no representan quiebres ideológicos sino más bien divisiones territoriales, es de esperarse que los legisladores que integran las distintas facciones tiendan a representar los intereses de su región. El faccionalismo circunscribe territorialmente el electorado de los legisladores, lo que los incentiva a apoyar políticas de descentralización.

Hipótesis 1.3.: Magnitud de distrito

Es de esperarse que al aumentar la magnitud de distrito disminuyan las probabilidades que se adopten políticas de descentralización. Esta hipótesis está basada en la teoría de Persson y Tabellini (2004) que demuestra que las elecciones en las cuales los legisladores son elegidos en circunscripciones uninominales, utilizando la regla de pluralidad simple, traducen las oscilaciones en las preferencias de los votantes en cambios proporcionalmente mayores en la composición legislativa que aquellas elecciones en distrito único por representación proporcional. El efecto que tiene esta tendencia sobre la descentralización es que los legisladores buscarán conseguir en la legislatura mayores beneficios para su electorado geográfico, lo que probablemente los incentivará a votar a favor de una reforma que aumente la descentralización. Además, cuando la magnitud de distrito está en su máximo valor – distrito único – el electorado equivale a aquel del gobernador, de modo que son mayores los incentivos de los

legisladores a utilizar su etiqueta partidaria y aprovechar las externalidades del voto a gobernador. Esto generará una mayor disciplina partidaria y, dado que en las provincias argentinas los partidos están bajo el liderazgo del gobernador, una mayor probabilidad que voten según sus preferencias. Rodden (2004) argumenta que serán mayores las negociaciones territoriales donde se divida a la provincia en secciones electorales que donde las elecciones sean realizadas en distrito único. En el primer sistema los distritos territoriales juegan un importante rol en la toma de decisiones mientras que en el segundo el actor principal es la totalidad de los individuos.

Hipótesis 1.4.: Coincidencia entre gobierno local y distritos electorales:

Donde las unidades de gobierno local coinciden con los distritos electorales esperamos que haya una mayor descentralización que donde no coinciden. Cuando coincide la arena de competencia electoral para los cargos legislativos provinciales con las unidades de gobierno local (los municipios) el efecto de identificabilidad del comportamiento legislativo es elevado porque los resultados de sus decisiones afectan directamente a su electorado. La mayoría legislativa, además, tendrá mayores incentivos para beneficiar a los intendentes con una mayor transferencia de recursos por el simple hecho que ellos se verán beneficiados también. Dicho de otro modo, cuando coinciden los distritos electorales y los municipios la solidaridad electoral es mayor (Leiras 2007).

2. Hipótesis político-partidarias

Hipótesis 2.1: Competencia inter-partidaria a nivel provincial

Cuanto mayor la competencia inter-partidaria a nivel provincial menor serán las probabilidades que se adopten políticas de descentralización. En la literatura la fragmentación del sistema de partidos está asociada a un menor grado de descentralización porque implica un mayor número de actores de veto y consecuentemente mayores costos de transacción. Donde son muy altos los costos de transacción para modificar el status quo es de esperarse que se inhiban las tendencias descentralizadoras.

Hipótesis 2.2.: Gobierno unificado

Esperamos que haya menos descentralización donde el gobierno esté unificado horizontalmente. Donde el mismo partido que ocupa la gobernación de la provincia también posee la mayoría en la legislatura esperamos que se adopten menos políticas de descentralización. Esto es así porque el partido en el gobierno, que prefiere retener recursos, tendrá en la legislatura las capacidades suficientes para frenar propuestas de descentralización. El gobierno unificado mide el poder político del Ejecutivo Provincial, el que lo permite mantener el status quo y evitar avances hacia la descentralización.

Variables de control

Para controlar por el peso de las variables institucionales y políticas incluimos una variable socio-demográfica y una fiscal. La primera controla por los factores socio-demográficos que aumentan, naturalmente, la necesidad de descentralizar.

Específicamente, es de esperarse que donde sea mayor el grado de concentración urbana habrá mayores niveles de descentralización. La razón que explica esta relación es que a mayor tamaño y complejidad de un territorio se requiere una cantidad mayor de recursos para administrarlo. Es importante incluir esta variable para no confundir los motivos socio-demográficos con los motivos políticos para descentralizar.

La segunda controla por el contexto fiscal en el cual se encuentra un gobierno, el que puede influenciar sus decisiones de repartir o no recursos hacia el nivel local. Esperamos que sea menor el nivel de descentralización en aquellas provincias que estén pasando por una crisis fiscal. Esto es así porque frente a una emergencia económica el Ejecutivo Provincial se ve enfrentado a la necesidad de reducir gastos, lo que muchas veces se traduce en menores transferencias a los gobiernos locales. Incluimos esta variable para no sobreestimar los efectos de las variables político-institucionales en aquellos casos donde puede ser el contexto económico el mayor determinante del fenómeno.

Variables independientes e indicadores

Sobre-representación

Definimos a la sobre-representación como un fenómeno de desproporcionalidad territorial entre la cantidad de electores y la cantidad de bancas asignadas a un distrito electoral; específicamente designa a los distritos donde es mayor la proporción de representantes que la proporción de electores.

Para medir el grado de desproporcionalidad territorial en los distintos sistemas electorales utilizamos el índice de desproporcionalidad de Loosemore-Hanby modificado

que mide cuántos escaños no fueron asignados equitativamente como porcentaje del total de escaños en la legislatura, de modo que un mayor porcentaje implica una mayor sobre-representación. El índice se calcula sumando el valor absoluto de la diferencia entre la proporción de bancas y de electores hábiles de cada distrito y luego dividiendo el resultado por dos (Cruzalegui 2009).

Utilizamos para esta investigación el promedio entre la sobre-representación en la cámara alta y aquella en la cámara baja. Optamos por no incluir ambas observaciones por el hecho que muchas provincias son unicamerales, lo que resultaría en una variable con demasiados valores vacíos, pudiendo entorpecer el modelo estadístico.

Tabla 2.1.1

Promedio del % de sobre-representación en Diputados y Senadores Provinciales	
Media	11,28
Mediana	6,55
Desvío Estándar	12,88
Mínimo	0
Máximo	40,05

La tabla 2.1.1 demuestra que existe una provincia cuyo nivel de sobre-representación alcanza el 40% (San Luis) pero otras cuya legislatura no está sobre-representada. Esto es así porque muchas provincias argentinas eligen sus legisladores por distrito único, donde la sobre-representación no es posible. Aunque la diferencia entre el valor máximo y el mínimo sea amplio el desvío estándar es relativamente bajo, lo que indica que la mayoría de los datos están ubicados cercanos a la media, que es del 11,28%.

Dicho de otro modo, los valores máximo y mínimo reflejan en este caso datos ubicados en los extremos y no la tendencia general.

Incentivos a cultivar un voto personal

Esta variable está compuesta por la suma entre las variables dummy ley de lemas y estructura de boleta y adopta los valores 0, 1 y 2. Que su valor sea 0 significa que no se utiliza la ley de lemas y que la estructura de boleta no permite que los electores modifiquen el orden de la lista, cuando es 1 implica que se utiliza la ley de lemas ó los electores pueden modificar el orden de la lista y cuando adopta el valor de 2 indica que estas dos condiciones están presentes.

Tabla 2.1.2

Incentivos a cultivar un voto personal	
Media	0,26
Mediana	0
Desvío Estándar	0,44
Mínimo	0
Máximo	1

La tabla 2.1.2 revela que los sistemas electorales de las provincias argentinas no tienden a generar incentivos para cultivar un voto personal. La mediana de esta variable es 0 y la media es 0,26 lo que indica que la mayoría de las provincias no utilizan ni la ley de lemas ni el voto preferencial. El valor máximo de 1 demuestra que ninguna provincia aplica simultáneamente estas dos instituciones.

Ley de lemas

La ley de lemas, o el doble voto simultáneo, es un tipo de voto que permite que un mismo partido (lema) presente varias listas para el mismo cargo (sub-lemas) de modo que los electores tienen la posibilidad de votar por cualquier facción del partido. Se define como un doble voto simultáneo porque al votar por una facción el elector está automáticamente emitiendo un voto a favor del partido al cual pertenece dicha facción, pero al momento de designar los candidatos a las bancas se toma en cuenta cual sub-lema obtuvo más votos.

Esta variable afecta las probabilidades de descentralización a través de sus efectos en las preferencias de la mayoría legislativa, por lo que nos interesa en este estudio la ley de lemas para el voto a legisladores provinciales (aunque también se usa para el voto a gobernador e intendentes).

Medimos el tipo de voto con una variable dummy que adopta el valor de 1 cuando se utiliza la ley de lemas para el cargo de legisladores provinciales y 0 cuando no.

Tabla 2.1.3

Ley de lemas para legisladores provinciales	
Media	0,21
Mediana	0
Desvío Estándar	0,41
Mínimo	0
Máximo	1

Similarmente, la tabla 2.1.3 demuestra que la aplicación de la ley de lemas no es muy frecuente entre las provincias argentinas, por el valor de su mediana que es 0 y su media que es 0,21.

Voto preferencial

El voto preferencial es una variable dummy que adopta el valor de 1 si los electores pueden modificar el orden de la lista electoral y 0 en caso contrario. Como en Argentina no se utilizan las listas abiertas, el voto preferencial aquí se refiere a cualquier sistema que permita que el elector intervenga en la boleta, sea a través de una manifestación negativa o positiva respecto a un candidato.

Tabla 2.1.4

Voto preferencial para legisladores provinciales	
Media	0,04
Mediana	0
Desvío Estándar	0,21
Mínimo	0
Máximo	1

A partir de la tabla 2.1.4 podemos observar que la media de la variable voto preferencial es mucho más baja que aquella de la variable ley de lemas, lo que indica que en nuestras provincias los incentivos por cultivar un voto preferencial provienen mucho más del doble voto simultáneo que de la estructura de boleta permisiva. El mínimo y el máximo también son 0 y 1 pero en este caso son solamente dos las provincias que, en determinados períodos, adoptaron el valor 1: Córdoba y Tierra del Fuego. En el año 2001 la Provincia de Córdoba adoptó para la elección de sus legisladores provinciales el sistema de voto preferencial y Tierra del Fuego utiliza desde 1991 el sistema de tachas.

Magnitud de distrito

La magnitud de distrito es una variable discreta que mide el número de legisladores que se eligen en un determinado territorio. Su valor mínimo es 1 (hay como mínimo un representante en cada distrito electoral) y su valor máximo es el tamaño de la legislatura. Cuando la magnitud de distrito está en su valor mínimo se trata de un distrito uninominal y cuando equivale al tamaño de la legislatura estamos en presencia de un distrito único.

Para medir la magnitud de distrito a escala provincial utilizamos la magnitud de distrito del legislador mediano, que consiste en calcular la mediana de las magnitudes de cada distrito electoral. Para los casos de régimen mixto utilizamos el método propuesto por Amorim Neto y Cox (1997), que consiste en incluir otra variable para captar el impacto del distrito secundario. Dicha variable equivale al porcentaje de todas las bancas asignadas al nivel superior y se extiende desde el 0 – que representa los regímenes sin nivel superior – hasta un valor inferior al tamaño de la legislatura.

Consideramos en este estudio solamente la magnitud de distrito para diputados provinciales, porque muchas provincias no tienen Senado.

Tabla 2.1.5 A

Magnitud de distrito del legislador mediano	
Media	17,84
Mediana	15,00
Desvío Estándar	15,05
Mínimo	1,00
Máximo	66,00

Como nos muestra la tabla 2.1.5 A existe una gran variabilidad en la magnitud de distrito en nuestra muestra, ya que la diferencia entre los valores mínimo y máximo es alta así como su desvío estándar. Sin embargo, es relevante aclarar que esta variabilidad se debe sobre todo a las diferencias entre las provincias y no tanto dentro de cada provincia. Consecuentemente, es una variable que tendrá un mayor poder explicativo respecto a las variaciones transversales, que aquellas longitudinales, de nuestra variable dependiente.

Tabla 2.1.5 B

Distrito secundario	
Media	5,63
Mediana	0
Desvío Estándar	15,80
Mínimo	0
Máximo	62,86

La tabla 2.1.5 B indica que también existe una importante variabilidad en el porcentaje de bancas asignadas al distrito secundario en las provincias argentinas. Mientras que el mínimo de 0 indica que una provincia no tiene distrito secundario el máximo refleja que hay una provincia que asigna el 63% de sus diputados al distrito secundario. Sin embargo el valor de 0 que adopta la mediana indica que la mayoría de las provincias no tienen distritos secundarios y que el valor máximo es un caso excepcional.

Coincidencia entre gobierno local y distritos electorales

La coincidencia entre el gobierno local (municipalidad) y los distritos electorales (departamento o sección electoral) es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si coinciden y 0 en el caso contrario. Es una variable observable, definida por la división político-administrativa de cada provincia.

Tabla 2.1.6

Coincidencia entre gobierno local y distritos electorales	
Media	0,12
Mediana	0
Desvío Estándar	0,32
Mínimo	0
Máximo	1

Los estadísticos descriptivos de esta variable demuestran que en la mayoría de las provincias los distritos electorales no coinciden con los gobiernos locales, siendo su media 0,12 y su mediana 0. Específicamente, las únicas provincias cuyos departamentos coinciden con sus municipalidades son La Rioja, San Juan y Tierra del Fuego.

Competencia inter-partidaria a nivel provincial

El indicador que utilizaremos para medir la competencia inter-partidaria a nivel provincial es el número efectivo de partidos que obtienen bancas en las legislaturas provinciales (NEP_b). Este indicador mide la cantidad real, o efectiva, de partidos que compiten en la legislatura, al tomar en cuenta no solamente la cantidad de partidos que obtuvo bancas sino también la proporción de bancas asignadas a cada partido.

La formula utilizada en la literatura para medir el número efectivo de partidos es la siguiente:

$$NEP_b = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_{ij}^2}$$

Donde P_{ij} representa la proporción de bancas asignadas al partido i en el distrito j . (Chibber y Kolleman 1998, citado en Cavalli, 2005).

Calculamos el NEP_b para todos los años de elecciones legislativas dentro de nuestro período de estudio. Como nuestro modelo utiliza observaciones anuales, para los años donde no hubo elecciones repetimos el valor de la elección anterior. Esto no presenta un problema porque efectivamente la composición de la legislatura permanece igual antes de la siguiente elección.

Dado que no todas las provincias tienen legislaturas bicamerales mediremos este indicador solamente para diputados provinciales.

Tabla 2.1.7

Número efectivo de partidos con bancas en Diputados Provinciales	
Media	2,25
Mediana	2,15
Desvío Estándar	0,50
Mínimo	1,13
Máximo	4,17

A partir de la tabla 2.1.7 podemos observar que la cantidad de partidos compitiendo en las elecciones para diputados provinciales en las provincias argentinas en el periodo estudiado se extiende entre un 1,13 (La Rioja en 1991) hasta un 4,17

(Corrientes en 1983). El desvío estándar no es muy alto, lo que demuestra que la mayoría de los datos están concentrados al rededor de la media de 2,25.

Gobierno unificado

En esta investigación utilizamos el término gobierno unificado para referirnos al gobierno unificado horizontal, una situación en la cual el partido de gobierno posee la mayoría de las bancas en la legislatura. Consideramos que existe gobierno unificado donde el partido de gobierno tiene la mayoría en la Cámara de Diputados. Optamos por considerar solamente a la cámara baja por dos razones principales. En primer lugar, porque muchas de las provincias argentinas no tienen Senado. En segundo lugar, y principalmente, porque sólo existen tres casos en nuestra muestra donde hay una mayoría oficialista en la Cámara de Diputados y una mayoría opositora en la Cámara de Senadores¹⁴. Sin embargo, reconocemos que este indicador no sería útil en muestras donde la composición de las cámaras tiende a ser distinta. Como Tommasi, Jones y Sanguinetti (1998) consideramos al 50% como la mayoría.

De este modo creamos una variable dummy que toma el valor 1 si el gobierno es unificado y 0 si es dividido.

Tabla 2.1.8

Gobierno unificado	
Media	0,79
Mediana	1
Desvío Estándar	0,41
Mínimo	0
Máximo	1

¹⁴ Entre Ríos en 1995 y Santa Fe en 1983 y 2007.

Los datos presentados en la tabla 2.1.8 revelan que las provincias argentinas en el periodo entre 1983 y 2008 han tendido a ser gobernadas por gobiernos unificados. Esta variable tiene una media de 0,79 y una mediana de 1, lo que demuestra que en el 80% de los casos de la muestra los gobiernos han sido unificados.

Grado de concentración urbana

Utilizaremos a la cantidad de municipios de más de 50 mil habitantes para medir esta variable. Este indicador mide la cantidad de centros urbanos en cada provincia, lo que refleja el grado de urbanización y complejidad de la misma.

Tabla 2.1.9

Cantidad de municipios de más de 50mil habitantes	
Media	4,43
Mediana	2
Desvío Estándar	8,71
Mínimo	0
Máximo	44,00

Al observar la tabla 2.9. se ve que hay una diferencia importante entre las provincias, y dentro de las provincias a lo largo del tiempo, en la cantidad de municipios grandes. Los valores mínimo y máximo de esta variable revelan que mientras existe una provincia que tiene 44 municipios de más de 50mil habitantes (Buenos Aires en la totalidad del periodo estudiado) hay otra que no posee ningún municipio que supere esta cantidad (Tierra del Fuego durante el periodo 1991-1997). Sin embargo, la mediana de 2 indica que el caso de Buenos Aires es excepcional ya que la mayoría de las provincias tienen al rededor de dos municipios grandes.

Crisis fiscal

Para medir la existencia de una crisis fiscal utilizamos como indicador a la balanza fiscal del gobierno provincial, medida como la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos. Creamos una variable dummy donde superávit adopta el valor 1 y déficit el valor 0. La tabla 2.1.10 revela la tendencia de crisis fiscal que ha predominado en las provincias argentinas en el periodo 1983-2008. La mediana de 0 indica que la mayoría de las provincias en la mayoría de los años han estado en déficit fiscal. Sin embargo, el desvío estándar de 0,47 demuestra una variabilidad significativa en la situación fiscal entre las provincias y a lo largo del tiempo.

Tabla 2.1.10

Superávit fiscal	
Media	0,33
Mediana	0
Desvío Estándar	0,47
Mínimo	0
Máximo	1

Universidad de
San Andrés

En la tabla 2.2 resumimos los indicadores utilizados para medir cada variable y el signo esperado de su efecto sobre la descentralización.

Tabla 2.2

Resumen de hipótesis e indicadores

Hipótesis	Indicador	Relación Esperada
1.1.	Promedio del % de sobre-representación en ambas cámaras	indefinida
1.2.a)	Voto preferencial para legisladores provinciales	+
1.2.b)	Ley de lemas para legisladores provinciales	+
1.3.a)	Magnitud de distrito del legislador mediano	-
1.3.b)	Proporción de bancas en distrito secundario	-
1.4.	Coincidencia entre gobierno local y distritos electorales	+
2.1.	Número efectivo de partidos con bancas en Diputados Provinciales	-
2.2.	Gobierno unificado	-
Control	Cantidad de municipios de más de 50mil habitantes	+
Control	Superávit fiscal	+

CAPÍTULO III

Descripción y evolución histórica de la descentralización fiscal en las provincias argentinas

El objetivo de este capítulo es exponer de forma general los distintos procesos de descentralización en las provincias argentinas en el periodo 1983-2008. Detallar cada uno de los regímenes sería muy extenso por lo que nos concentramos en las tendencias generales, pormenorizando solamente los casos más destacados. En una primera sección se describe la situación anterior a 1983 y las primeras reformas realizadas en democracia. Seguimos por describir la evolución histórica de este fenómeno y los principales cambios ocurridos dentro del periodo de estudio, terminando con una descripción de la situación actual.

La situación antes y durante la transición a la democracia

Un primer rasgo que surge de una mirada a la evolución histórica de los regímenes de descentralización en las provincias argentinas es el alto nivel de centralización generalizado en la época anterior a la democracia. Aunque esta

investigación abarca solamente el periodo entre 1983-2008 hemos observado la legislación heredada del régimen anterior, vigente en 1983.

Esta primera etapa se caracteriza por porcentajes de distribución notablemente bajos y la ausencia de un marco legal transparente que limite la discrecionalidad en las transferencias.

El gráfico 3.1. ilustra los niveles de descentralización fiscal de los recursos públicos provinciales de todas las provincias¹⁵ para el año 1983. Como demuestra el gráfico, ninguna provincia alcanza el 0,30 y sólo Santa Cruz supera el 0,20. Un dato notable es que diez de las 22 provincias se encuentran debajo del 0,10; estas son Catamarca, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Juan y Santa Fe.

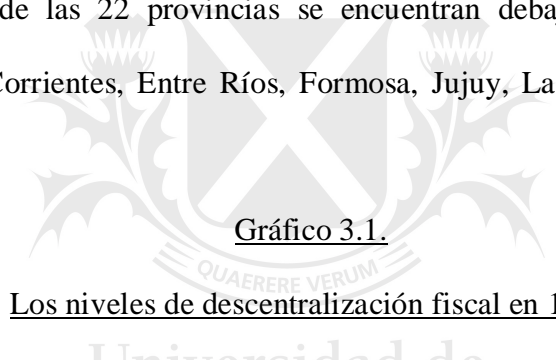
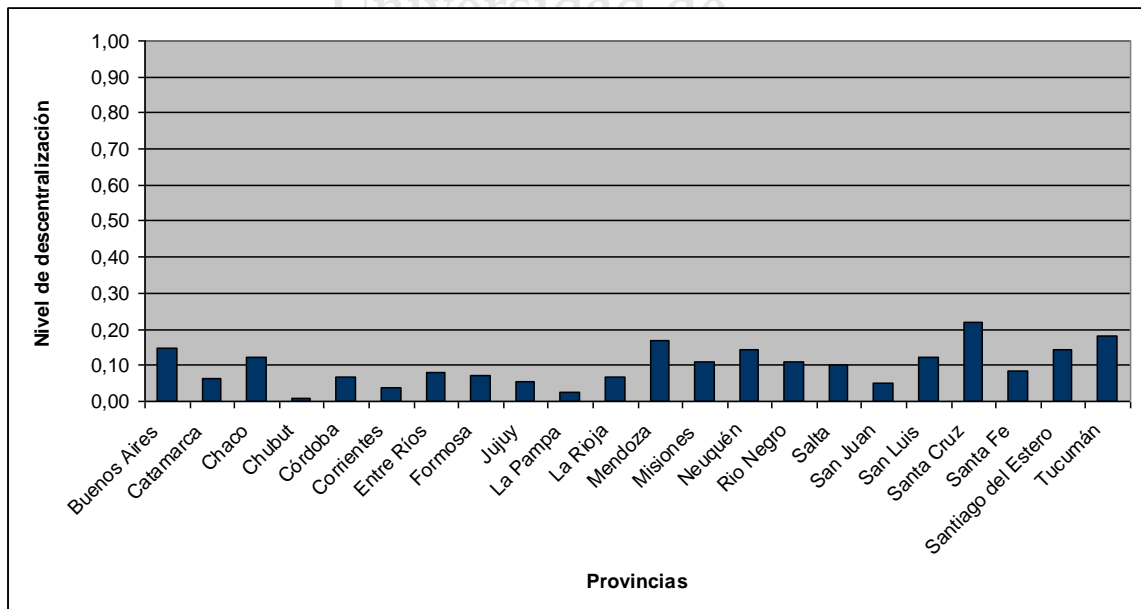


Gráfico 3.1.

Los niveles de descentralización fiscal en 1983



¹⁵ Con la excepción de Tierra del Fuego porque recién medimos la descentralización a partir de 1991 cuando se tornó una provincia autónoma.

Específicamente, la desconcentración de recursos públicos provinciales alcanza su valor mínimo en 0,95% en Chubut. Esto significa que, según la legislación, dicha provincia debía transferir solamente un 0,95% del total de sus ingresos corrientes. La ley que reglamentaba dicha transferencia fue sancionada en el año 1977 y establecía que la provincia debía coparticipar el 7% de sus ingresos por Coparticipación de Impuestos Federales, de modo que la provincia mantenía para sí la totalidad de los ingresos provenientes de impuestos provinciales y el 93% de las transferencias nacionales. Sumado a la alta concentración de recursos, el régimen de dicho periodo en la Provincia del Chubut también se caracteriza por un alto nivel de discrecionalidad. El índice de restricciones a la discrecionalidad adopta para aquel periodo el valor de 1, ubicándolo cerca al extremo de discrecionalidad. Específicamente, la ley permitía que el Ejecutivo Provincial realice retenciones a las transferencias, la Constitución Provincial de 1957 no establecía que la provincia debiera coparticipar recursos a sus municipios y no existía, o no estaba reglamentado, un Tribunal de Cuentas.

Otro dato que revela la alta concentración de recursos en la época anterior a la llegada de la democracia actual es que el máximo de desconcentración en aquel periodo fue 7,63% en la Provincia de Mendoza. La ley 1268, que data de 1975, determina un porcentaje de coparticipación del 10% en concepto de impuesto a los ingresos brutos, impuesto inmobiliario y los ingresos por coparticipación de impuestos nacionales y regalías.

Un dato interesante respecto a la transición democrática es que una gran parte de las provincias realizaron, en los años sucesivos a 1983, reformas al régimen de

coparticipación municipal anterior. Estas reformas tendieron a desconcentrar los recursos en manos del Ejecutivo Provincial y limitar el uso discrecional de las transferencias.

Como demuestra la tabla 3.1. trece provincias realizaron reformas en los primeros cinco años de democracia y la totalidad de estas aumentaron el índice de descentralización de los recursos públicos provinciales. La mayoría de estos cambios consistieron en un aumento de los porcentajes de coparticipación, reduciendo así la concentración de recursos en el gobierno provincial y otras aumentaron las restricciones a la discrecionalidad, como fue el caso de La Rioja, San Luis y Santiago del Estero.

Tabla 3.1.

Reformas a los regímenes de coparticipación municipal anteriores a 1983

Provincia	Fecha de la ley anterior	Fecha de la reforma	Norma	Contenido de la reforma	Índice DRPP 1983	Índice DRPP después de la reforma
Chaco	1982	1986	Ley 3188	Aumenta el porcentaje de coparticipación de un 5% a un 15,5% (de los ingresos por los impuestos a los ingresos brutos y sellos y de coparticipación nacional).	0,12	0,27
Chubut	1977	1984	Ley 2389	Comienza a coparticipar las regalías petroleras en un 16%, antes sólo coparticipaba el 7% en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos.	0,01	0,08
Córdoba	1974	1987	Ley 7535	Aumenta el porcentaje de coparticipación de los impuestos a los ingresos brutos e inmobiliario de un 5% a un 10% y de un 7% a un 10% la distribución de los ingresos por Coparticipación Federal de Impuestos.	0,07	0,17

Provincia	Fecha de la ley anterior	Fecha de la reforma	Norma	Contenido de la reforma	Índice DRPP 1983	Índice DRPP después de la reforma
Formosa	1977	1988	Ley 766	Aumenta el porcentaje y los ingresos que se coparticipan. Antes se distribuía sólo un 7% de Coparticipación Nacional y después de la reforma se aumentó ese porcentaje al 10% y se incluyó a los impuestos provinciales, con excepción del impuesto automotor, en la masa coparticipable.	0,07	0,08
La Pampa	1972	1988	Ley 1065	Se incrementa el porcentaje de un 15,5% a un 18% y se agrega a los ingresos por Coparticipación Federal en la masa coparticipable.	0,02	0,09
La Rioja	1982	1986	C.P. 1986	La reforma constitucional reglamenta por primera vez un Tribunal de Cuentas y agrega un artículo que establece la obligatoriedad de coparticipar recursos a los municipios.	0,07	0,11
Mendoza	1975	1988	Ley 5379	Aumenta la masa coparticipable, agregando el impuesto de sellos, y el porcentaje de distribución de un 10% a un 14% (salvo las regalías que aumentan a un 12%) y además crea una comisión fiscalizadora de la coparticipación.	0,17	0,2
Misiones	1979	1988	Ley 2535	Aumenta el porcentaje de distribución del 8 al 12%.	0,11	0,2
Río Negro	1980	1985	Ley 1946	Aumenta el porcentaje de distribución del impuesto a los ingresos brutos, inmobiliario y automotor de un 29,40% a un 37,36% y de los ingresos por coparticipación nacional y regalías de un 6,86% a un 9,34%.	0,11	0,2
Salta	1976	1986	Ley 6438	Comienza a coparticipar un 16% de las regalías petrolíferas y gasíferas, en el régimen anterior solamente se coparticipaban los impuestos a los ingresos brutos, sellos y los ingresos por Coparticipación Nacional. Además, la reforma constitucional de 1986 reglamenta un Tribunal de Cuentas por primera vez y determina que debe haber un esquema de coparticipación de impuestos a municipios, lo que no figuraba en la Constitución anterior.	0,1	0,23
San Luis	1975	1987	C.P.1987	La reforma constitucional reglamenta por primera vez un Tribunal de Cuentas.	0,12	0,14

Provincia	Fecha de la ley anterior	Fecha de la reforma	Norma	Contenido de la reforma	Índice DRPP 1983	Índice DRPP después de la reforma
Santa Fe	1977	1984	Ley 9595	Agrega el impuesto a los ingresos brutos, a las actividades económicas y a las actividades lucrativas a la masa coparticipable, antes de la reforma sólo se coparticipaban los ingresos por Coparticipación Federal de Impuestos.	0,08	0,52
Santiago del Estero	1977	1986	C.P. 1986	La reforma constitucional de 1986 agrega un artículo que establece porcentajes mínimos de coparticipación a los municipios: un 25% de los impuestos provinciales y un 15% de los ingresos por Coparticipación Federal de Impuestos.	0,14	0,29

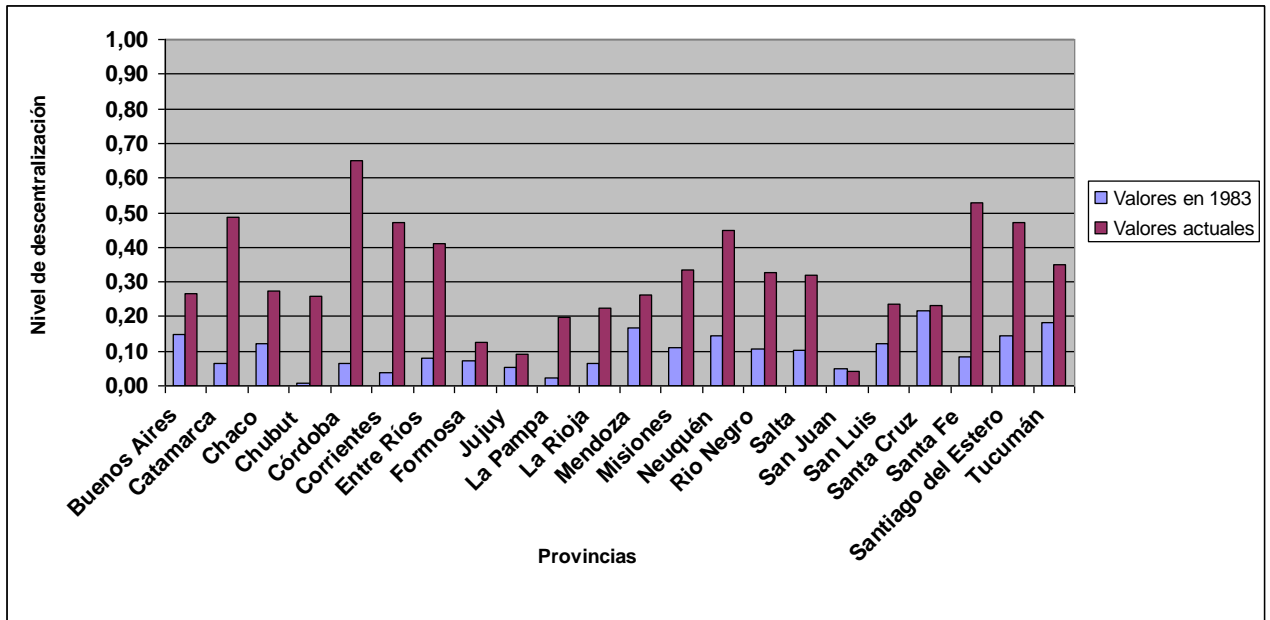
La evolución de la descentralización en el periodo 1983-2008

Las reformas descentralizadoras no fueron una característica exclusiva del periodo de transición a la democracia sino que siguen siendo utilizadas por los gobiernos provinciales hasta hoy. La tendencia creciente de la descentralización fiscal es el rasgo más notorio del estudio de la evolución de los regímenes de coparticipación municipal.

El gráfico 3.2. compara los niveles de descentralización fiscal en 1983 con los actuales (considerados hasta 2008) y lo que revela es que en la totalidad de las provincias – con la única excepción de San Juan - ha habido un cambio hacia un nivel mayor de descentralización respecto de 1983.

Gráfico 3.2.

Comparación entre los niveles de descentralización en 1983 y 2008



Fuente: Elaboración propia en base a legislación referente a la Coparticipación Municipal.

Esta tendencia creciente se ve acentuada sobre todo en las provincias de Córdoba, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Santa Fe y Santiago del Estero. De modo contrario, las provincias que experimentaron menores cambios fueron Formosa, Jujuy, San Juan, San Luis y Santa Cruz.

La siguiente tabla resume numéricamente las diferencias entre las tendencias generales de los regímenes de descentralización de 1983 y los actuales, a partir del índice de descentralización de los recursos públicos provinciales.

Tabla 3.2.

Comparación entre niveles de descentralización en 1983 y actualmente

	1983	Actualmente
Mínimo	0,01 (Chubut)	0,04 (San Juan)
Máximo	0,22 (Santa Cruz)	0,65 (Córdoba)
Media	0,09	0,33
Desvío Standard	0,06	0,15

La tabla demuestra que el nivel promedio de descentralización es un 24% mayor actualmente que en 1983 y que el nivel máximo actual supera a aquél de comienzos de la década de los ochenta en un 43%. Por otra parte, no hubo una variación significativa en el valor mínimo de descentralización, lo que demuestra que existen provincias que hoy en día mantienen un nivel de descentralización similar al de 1983, aunque esta no es la tendencia general. Los valores del desvío estándar también revelan una diferencia interesante: en 1983 la variación entre los niveles de descentralización de las provincias era menor que actualmente.

En términos de desconcentración de recursos, actualmente el porcentaje máximo de coparticipación es más del doble que en 1983, siendo un 18,08% (Provincia de Catamarca) en comparación a un 7,63% en la Provincia de Mendoza en 1983.

Acerca de las restricciones a la discrecionalidad, en 1983 ninguna provincia tenía una comisión fiscalizadora del cumplimiento de la ley de coparticipación municipal y actualmente ocho provincias poseen una comisión de esta índole. De estas, cinco aseguran la participación de las minorías: Catamarca, Córdoba, Mendoza, Misiones y Santa Fe. Contrariamente, las provincias de Entre Ríos, Neuquén y San Luis crearon

comisiones fiscalizadoras pero estas no aseguran la participación de las minorías. Vale la pena destacar el caso de la Provincia de Mendoza, que creó en 1988 la “Comisión Provincial de la Participación Municipal”, constituida por el Ministro de Gobierno, el Subsecretario de Gobierno y Municipalidades, el Subsecretario de Hacienda y tres intendentes, estos últimos elegidos en una reunión de sus pares convocada por el Poder Ejecutivo, lo que no aseguraba la presencia de la oposición. En 1996, a través de la Ley 6396, se crea otra comisión, denominada “Comisión Especial Bicameral de Coparticipación Municipal” pero esta, al constituirse dentro del ámbito de la legislatura, asegura la participación de la oposición.

El caso de Catamarca también es interesante, ya que esta provincia reforma la ley de coparticipación del régimen militar (ley 3689 sancionada en 1981) recién en el año 2005. Dicha reforma no solamente aumenta drásticamente el porcentaje de coparticipación de un 6,13% del total de los ingresos corrientes de la provincia a un 18,08% sino que también crea una comisión fiscalizadora para limitar la discrecionalidad en la aplicación de la ley. La ley asegura la independencia de esta comisión al reglamentar que de los ocho miembros seis deben ser intendentes (tres de los municipios con Carta Orgánica y tres de los municipios sin Carta Orgánica y de estos dos deben ser de la mayoría y uno de la primera minoría), los otros dos siendo los subsecretarios de Asuntos Municipales y Hacienda y de Finanzas. Los intendentes son elegidos por sus pares de los dos tipos de municipios y duran un año en sus funciones, pudiendo ser reelegidos por un sólo periodo consecutivo. Según el titular del 25 de enero de 2010 del diario provincial El Ancasti, en esta provincia *“la coparticipación municipal se cuadruplicó en los últimos ocho años”*. Según este diario, en la época anterior a la

sanción de la nueva ley de coparticipación el Poder Ejecutivo manejaba discrecionalmente las partidas que destinaba a los municipios bajo el concepto de fondos coparticipables. Con la ley 3689 de 1981, argumenta esta fuente, el sistema de reparto de fondos fomentaba una fuerte discrecionalidad a partir de la asistencia a las comunas con el fondo de aportes extras. El autor insiste en que *“se trataba de una herramienta vital de presión”*, y que *“quienes ejercieron el mando provincial, en los distintos periodos gubernamentales, no dudaron en someter a los intendentes a una ajustada obediencia, sobre todo en épocas electorales”*. El artículo establece que desde la sanción de la nueva ley la situación de sometimiento cambió drásticamente. Según nuestro índice, y en respaldo de estas afirmaciones, en la Provincia de Catamarca la descentralización aumentó en un 42% desde 1983 hasta la sanción de la ley 5175 en 2005. Hoy en día esta provincia es la que distribuye el mayor porcentaje de sus ingresos corrientes (18,08%) y, con un valor de 0,49 se encuentra dentro del cuartil superior del índice de descentralización de los recursos públicos provinciales. En 1983 esta provincia coparticipaba solamente el 2,34% de sus ingresos corrientes y estaba ubicada en el cuartil inferior del índice DIPP, con un nivel de descentralización del 0,06.

Similarmente, en 1983 siete provincias no tenían, o no habían reglamentando, un Tribunal de Cuentas. Actualmente, la totalidad de las provincias no solamente poseen un Tribunal de Cuentas sino que en todos los casos este tribunal tiene rango constitucional. En las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Salta y Santiago del Estero se realizaron reformas respecto a la designación de los miembros del tribunal, aumentando la independencia de este organismo.

En Santiago del Estero, en los años anteriores a 2005 los miembros del Tribunal de Cuentas eran nombrados por el Poder Ejecutivo previo acuerdo de la Legislatura. La reforma constitucional del 2005 modificó este artículo y actualmente solamente tres de los miembros de este organismo son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados mientras que los otros dos son nombrados por esta cámara, uno a propuesta del bloque de la mayoría y el otro a propuesta de la minoría (Art. 171 C.P. 2005).

Como ya ha sido mencionado, la reforma del año 1986 en La Rioja aumenta significativamente las restricciones a la discrecionalidad en las transferencias de fondos y consecuentemente el nivel de descentralización. En esta reforma no solamente se incorpora (o reglamenta) por primera vez un Tribunal de Cuentas en la provincia sino que se establece un procedimiento de designación de sus miembros que limita la participación del Poder Ejecutivo. En esta provincia los miembros de este organismo son nombrados exclusivamente por la legislatura, el Presidente, Vice-Presidente y uno de los vocales por el bloque mayoritario y los dos vocales restantes por los bloques de la minoría (Art. 148 C.P. 1986)

Los casos de La Pampa y Entre Ríos son especialmente interesantes, ya que en ambas provincias las reformas constitucionales de 1994 y 2008 respectivamente incluyeron en el proceso de designación de los miembros del tribunal una instancia de concurso de antecedentes y oposición. En La Pampa este concurso es llevado a cabo por el Consejo de la Magistratura (Art. 104 C.P. 1994) y en Entre Ríos por un jurado convocado por el Poder Ejecutivo, pero con la participación asegurada de los sectores académicos y de las asociaciones civiles (Art. 214 C.P. 2008).

En la Provincia de Salta hubo dos enmiendas constitucionales respecto al Tribunal de Cuentas. Este organismo no estaba reglamentado por la Constitución Provincial del año 1956, la que continuo vigente hasta 1986. La nueva constitución de 1986 incluyó un apartado dedicado al Tribunal de Cuentas en donde se establecía que sus miembros serían designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado (Art. 163 C.P. 1986). Por último, e incrementando la independencia de este organismo, la reforma constitucional de 1988 modificó su nombre a “Auditoría General de la Provincia” y alteró el proceso de designación de sus miembros. Estos pasaron a ser seleccionados por una Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, que asegura la participación de la minoría, y designados previa audiencia pública por la Cámara de Senadores en sesión pública (Art. 169 C.P. 1988).

Sin embargo, el caso más destacado es el de la Provincia de Córdoba, donde la reforma constitucional de 1987 modificó la designación del Tribunal de Cuentas, el que pasó de ser designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado a ser designado por el pueblo de la Provincia (Art. 126 C.P. 1987).

Siguiendo esta misma tendencia, de las 23 constituciones provinciales, en 1983 once no establecían la obligatoriedad de un régimen de coparticipación municipal mientras que hoy solamente dos constituciones carecen de tal artículo. Este es el caso de Buenos Aires y Mendoza.

Entre las enmiendas constitucionales que modificaron el régimen municipal se destaca la reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos en 2008, la misma que democratizó la designación del Tribunal de Cuentas. La Constitución de 1993 establecía, en el artículo 188, que los municipios “*dispondrán como recursos de los*

impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción, en la proporción que fijará la ley”.

La nueva Constitución, en su artículo 246, garantiza un sistema de coparticipación impositiva obligatorio, determina los recursos coparticipables y establece un piso de coparticipación que no existía en la Constitución anterior (el 16% para la coparticipación de impuestos nacionales y el 18% para los impuestos provinciales). Además, y a diferencia de la mayoría de las otras constituciones provinciales, este artículo agrega que la Provincia transferirá automática y diariamente el monto de dichas coparticipaciones y asegura que no habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva asignación de recursos. Esta reforma refleja que existió una voluntad política por limitar la discrecionalidad en la transferencia de recursos a las municipalidades, al otorgarle rango constitucional a los porcentajes de distribución, a la automaticidad y frecuencia de las transferencias y al prohibir la transferencia de responsabilidades que no son acompañadas por una distribución de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Como ha sido planteado en el capítulo I de esta investigación, la asimetría vertical entre descentralización del gasto y del ingreso es un rasgo característico de los sistemas de coparticipación de nuestro país. La Constitución de la Provincia de Entre Ríos, reformada en 2008, es la única que explícitamente prohíbe esta práctica, lo que implica un importante avance en la autonomía de las municipalidades de esta provincia.

Otra reciente reforma constitucional que incrementó el nivel de descentralización es la de la Constitución de la Provincia de Corrientes, reformada en el año 2007. Esta acrecienta el piso mínimo de coparticipación de un 10% de los impuestos internos unificados (establecido en la Constitución de 1993) a un 15% de una masa coparticipable que se incrementa para incluir no solamente a los impuestos internos unificados sino

también a los ingresos provenientes de la coparticipación de fondos nacionales y los ingresos por regalías. De modo similar a la reforma de la Constitución de Entre Ríos, la nueva Constitución de Corrientes agrega un artículo que establece que las transferencias serán remitidas a los municipios en forma no condicionada, automática y diaria. Nuevamente, lo que esta reforma ilustra es una voluntad por restringir la discrecionalidad en las transferencias (Art. 228 C.P. 2007).

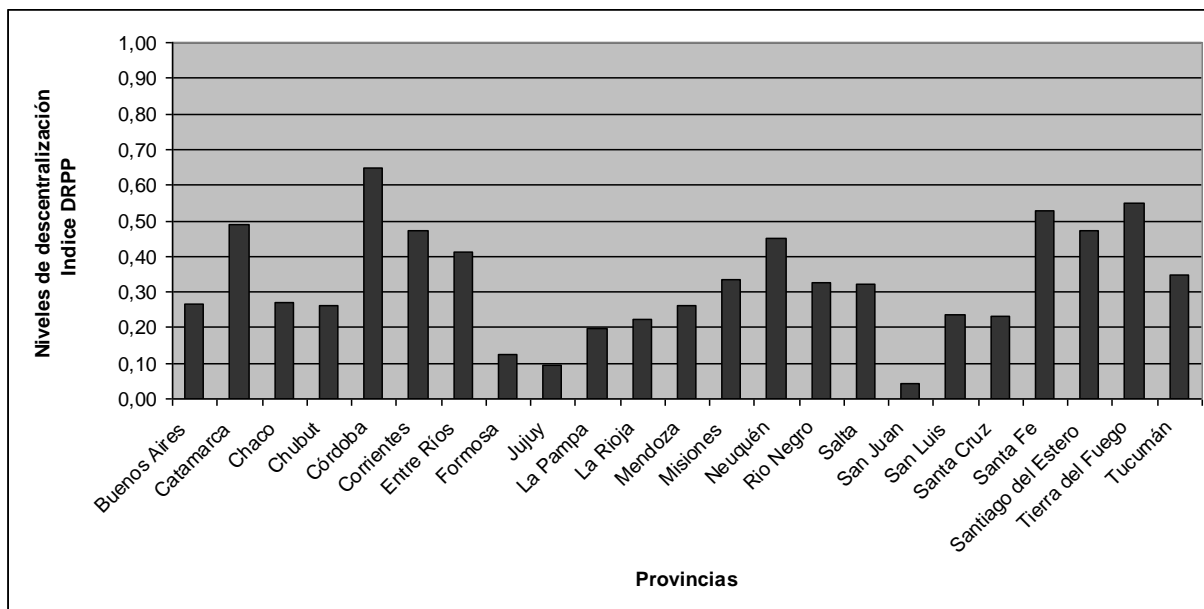
El nivel de descentralización actual en las provincias argentinas

Actualmente, los regímenes de descentralización fiscal en las provincias argentinas distribuyen un mayor porcentaje de sus ingresos corrientes a sus municipios en relación a los regímenes anteriores y poseen reglas más claras, diseñadas para restringir la discrecionalidad en la transferencia de estos fondos. Sin embargo, existe todavía una gran heterogeneidad entre las provincias, tanto en las cantidades que coparticipan como en los límites al uso discrecional por parte del gobierno provincial de estas transferencias. El gráfico 3.3. ilustra los niveles de descentralización presentes en los regímenes de coparticipación municipal vigentes.

Gráfico 3.3.

Niveles actuales de descentralización fiscal en las provincias

(Situación en el año 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a legislación provincial sobre Coparticipación Municipal.

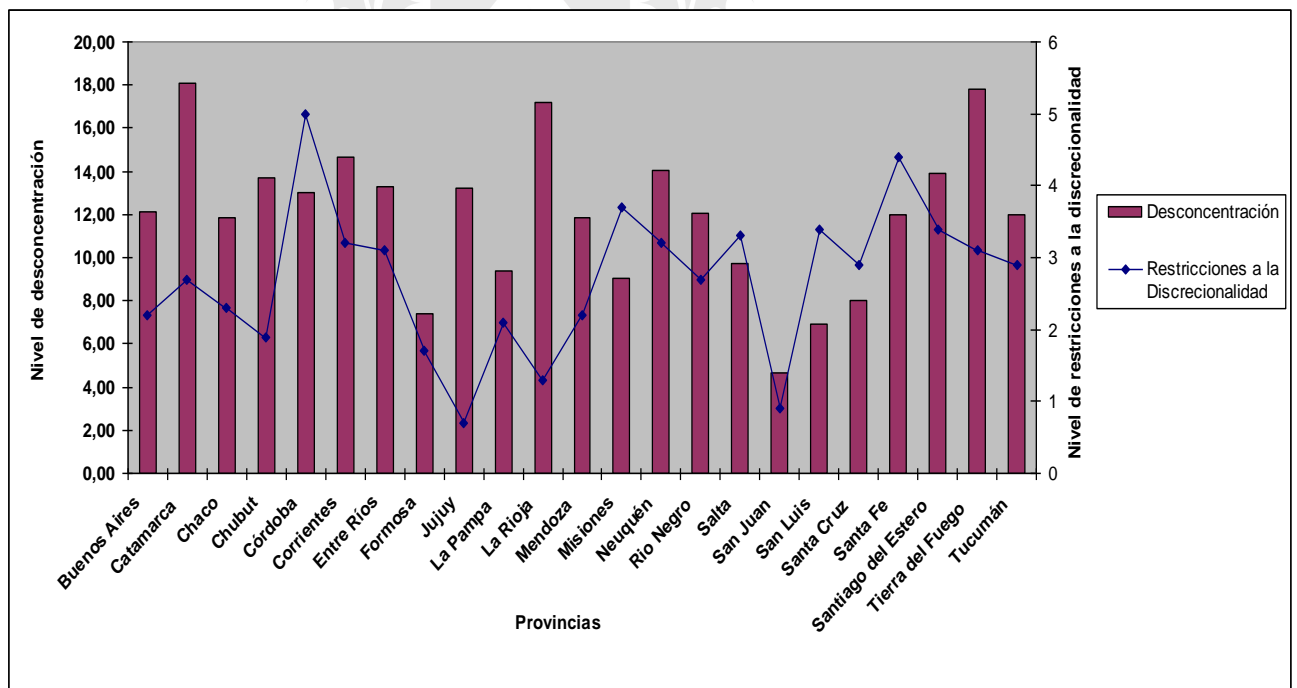
Como se observa en el gráfico, las provincias más descentralizadas actualmente son Catamarca, Córdoba, Corrientes, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego mientras que las que tienen menores niveles de descentralización son Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Juan y Santa Cruz. Esto nos dice que en el primer grupo de provincias el producto entre la desconcentración de recursos y la suma de las restricciones a la discrecionalidad es alto, aplicándose lo contrario para el segundo grupo de provincias. Específicamente, la provincia que adopta el valor más alto de descentralización es la Provincia de Córdoba, con un 0,65 seguida por Tierra del Fuego con un 0,55 y Santa Fe cuyo nivel de descentralización es del 0,53. De las provincias

menos descentralizadas es San Juan la que adopta el menor valor, siendo este 0,04, seguido por Jujuy con un 0,09 y luego Formosa que tiene un valor de 0,13.

El gráfico 3.4. desglosa el índice de descentralización, ilustrando los valores que adopta cada uno de los regímenes actuales en los niveles de desconcentración y restricciones a la discrecionalidad.

Gráfico 3.4.

Comparación entre los niveles de desconcentración y discrecionalidad en los regímenes de descentralización actuales



Lo que este gráfico revela es que los niveles de desconcentración y de restricciones a la discrecionalidad no necesariamente coinciden. Podemos observar tres tipos de situaciones: a) regímenes cuyo nivel de restricciones a la discrecionalidad es más

alto que su nivel de desconcentración; b) regímenes que tienen un mayor nivel de desconcentración que de restricciones a la discrecionalidad y c) regímenes donde estas dos dimensiones están balanceadas.

Dentro del primer grupo se ubican las provincias de Córdoba, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe. El valor que adopta la Provincia de Córdoba en el nivel de restricciones a la discrecionalidad es notable: un valor de 5 del índice de restricciones a la discrecionalidad, lo que representa el valor máximo de este índice. Específicamente, este puntaje significa que esta provincia tiene una ley que respalda el porcentaje de las transferencias, no permite que el Poder Ejecutivo realice retenciones a las mismas, designa a su Tribunal de Cuentas por medio del voto popular (método utilizado exclusivamente por esta provincia), posee una comisión fiscalizadora de la Ley de Coparticipación Municipal que asegura la participación de las minorías y su Constitución fija un piso mínimo de distribución a los municipios. Este caso demuestra la importancia que cobra el marco legal de los regímenes al momento de analizar su grado de descentralización. El porcentaje de coparticipación de esta provincia es del 12,99%, un valor que no se destaca por su amplitud, al no estar siquiera dentro del cuadril superior. Sin embargo, este porcentaje relativamente alto combinado con un marco legal que restringe el reparto discrecional de los fondos ubica a la Provincia de Córdoba en el nivel más alto de descentralización del país. Sus municipios no solamente cuentan con una cantidad decente de transferencias sino que, y sobre todo, gozan de una importante certidumbre respecto a su recepción, lo que aumenta significativamente su nivel de autonomía respecto al gobierno central.

Dentro del segundo grupo se ubican las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Jujuy, La Rioja, Mendoza y Tierra del Fuego.

Los casos de La Rioja y Jujuy son particularmente interesantes ya que se encuentran entre las provincias que más recursos distribuyen a sus municipios – La Rioja incluso se encuentra dentro del cuartil superior – pero también entre las provincias con menores restricciones a la discrecionalidad, ambas ubicadas dentro del cuartil inferior de este índice. Estas dos provincias derogaron sus leyes de Coparticipación Municipal y a partir de 1996 comenzaron a distribuir los fondos a sus municipios a través de acuerdos y condiciones coyunturales.

En el caso de La Rioja se sancionó una ley que autoriza al Poder Ejecutivo suscribir con cada uno de los municipios de la provincia un Acuerdo Financiero Transitorio para la distribución de recursos, los que tendrían vigencia por un año pudiendo ser prorrogados por igual tiempo. Efectivamente, estos acuerdos siguen siendo extendidos año a año hasta hoy. La implicancia de este régimen es que por más que la Provincia transfiera grandes cantidades de recursos a sus municipios, si estos tienen que negociar cada año para obtener dichos fondos, no adquieren una mayor autonomía sino que, contrariamente, se ven en mayor dependencia del Poder Ejecutivo. No es lo mismo un alto porcentaje de distribución fijado en una ley que uno que resulta de una negociación *ad hoc* con cada municipio. Precisamente, el índice DRPP, a través de la incorporación de la variable de restricciones a la discrecionalidad, contempla esta diferencia y revela que un alto porcentaje de distribución no otorga a los municipios una mayor autonomía si no se ve acompañado por un marco legal que les conceda certidumbre respecto a la recepción de los fondos. Es por este motivo que una provincia

como La Rioja se encuentra ubicada en el cuartil superior de desconcentración de recursos pero se sitúa entre las provincias con menores niveles de descentralización.

La insuficiencia de altos porcentajes de distribución en un contexto de discrecionalidad se ve presente en recientes discursos de actores de esta provincia. En la celebración de los 419 años de la Capital de La Rioja, el Intendente de este municipio, Ricardo Quintela, aseguró en su discurso que *“todo lo que viene concretando este municipio se realiza en base a gestiones y acuerdos, pero los riojanos seguimos careciendo de una ley de coparticipación municipal que beneficie a la gente. Los ciudadanos de toda la provincia serán los principales favorecidos en esta lucha que desde el 2003 hemos asumido desde el municipio de la Capital y en beneficio de toda La Rioja. Es que poder prever los recursos es un derecho de la comunidad toda”*¹⁶. El sábado 08 de mayo de 2010 se llevó a cabo en esta provincia el Primer Foro de concejales del radicalismo en la Ciudad de Villa Unión donde hubo un fuerte pronunciamiento sobre la necesidad de que la Cámara de Diputados trate una ley de coparticipación para los municipios. Según la fuente www.argentinamunicipal.com.ar uno de los asistentes al encuentro comentó que *“La Rioja sin esta norma no puede empezar a hablar de federalismo”*¹⁷.

El caso de Jujuy es similar. En diciembre de 1984 se deroga la ley de facto número 3629 sancionada en 1979 que establecía un porcentaje de coparticipación del 5% de los ingresos percibidos por la Provincia en concepto de transferencias federales. Recién en el año 1989, con la ley 4439 que declara a la Provincia en estado de emergencia y a la Administración Provincial en situación de grave crisis económica y

¹⁶ www.somoslarioja.com Consultado en la fecha 01/06/2010

¹⁷ www.argentinamunicipal.com.ar Consultado en la fecha 01/06/2010

financiera (art. 1 L.P. 4439), se establecieron legalmente las transferencias a los municipios, pero sin el restablecimiento de un porcentaje fijo. El artículo 20 de esta ley determina que *“hasta tanto se sancione el régimen de coparticipación al que se refiere el art.83 de la Constitución, el Estado Provincial asistirá con recursos Tesoro a los Municipios que adhieran a esta Ley, y dicten normas similares, con lo que tendrán asegurada la asistencia al pago de la remuneración de los agentes de su dependencia...”* (art. 20 L.P. 4439). En el año 1996 se ratifica esta ley a través de otra denominada *“Régimen Transitorio de Coparticipación Municipal”*. De la misma forma que en la Provincia de La Rioja, en Jujuy los porcentajes de distribución son relativamente altos pero los municipios carecen de la certidumbre respecto a su recepción, por lo que esta provincia se considera de las más bajas respecto a niveles de descentralización, como puede observarse en el gráfico 3.3.

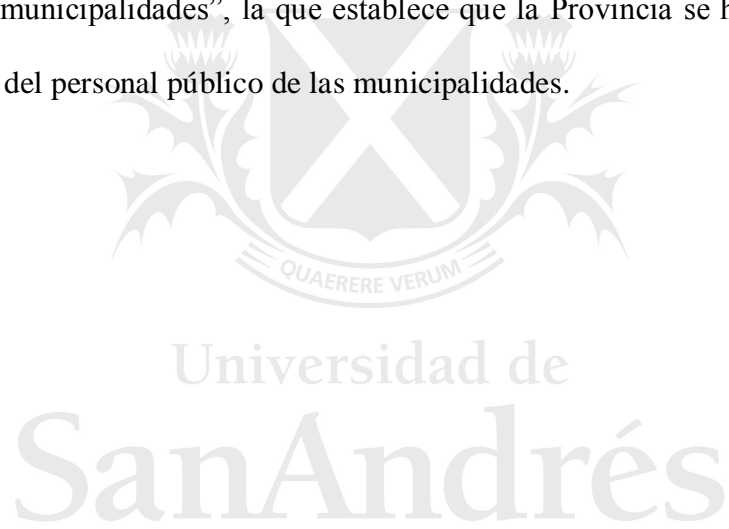
La demanda de una Ley de Coparticipación Municipal también está presente actualmente en la Provincia de Jujuy. El 17 de mayo de 2010 trabajadores municipales e integrantes del Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM) comenzaron una huelga de hambre en la Legislatura de la Provincia para reclamar, entre otras cosas, una Ley de Coparticipación Municipal. Según el diario digital www.diariojujuy.com el concejal Santiago Jubert de la UCR señaló que *“la provincia necesita tener una Ley de Coparticipación clara, que les permita a los municipios saber mes a mes cuáles son los montos que maneja, para poder realizar obras y mejoras en todo sentido, desde la calidad del trabajador, hasta la calidad de las distintas ciudades”*¹⁸.

Por último, el grupo de provincias cuyos niveles de desconcentración coinciden con el nivel de restricciones a la discrecionalidad está conformado por las provincias de

¹⁸ www.lahoradejujuy.com Consultado en la fecha 01/06/10

Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.

El caso de la Provincia de San Juan es la más destacada, al poseer no solamente el nivel más bajo de distribución de recursos sino también de restricciones a la discrecionalidad. Al igual que los dos regímenes detallados anteriormente, la Provincia de San Juan tampoco establece en una ley los porcentajes de coparticipación a sus municipios. En cambio, en esta provincia las transferencias se realizan mediante la ley 5928 denominada “Régimen transitorio de asignación de recursos fiscales entre la Provincia y las municipalidades”, la que establece que la Provincia se hará cargo de las remuneraciones del personal público de las municipalidades.



CAPÍTULO IV

Análisis de los resultados

En este capítulo se analizan estadísticamente los determinantes de la descentralización fiscal, de modo de acercarnos a una mejor comprensión de sus oscilaciones transversales y temporales detalladas en el capítulo anterior. Recordamos que este es un estudio exploratorio que busca identificar factores asociados a la adopción de políticas que incrementan la descentralización. Se expondrán los resultados del modelo estadístico y se los contrastará con las hipótesis desarrolladas en el Capítulo II. Recordamos que este es un estudio exploratorio que procura identificar factores asociados a la adopción de políticas que incrementan la descentralización

Se utiliza como herramienta estadística un modelo econométrico para datos de panel porque el fenómeno que pretendemos explicar varía transversal y temporalmente y disponemos de la información para ambas dimensiones. Es un panel de datos incompleto porque no se observa el mismo número de veces a todas las unidades transversales¹⁹.

Para controlar por la presencia de efectos transversales y temporales persistentes e inobservables elegimos un modelo de efectos fijos. Creímos más apropiado un modelo de efectos fijos que uno de efectos aleatorios porque nuestro análisis se centra sobre un

¹⁹ Para Tierra del Fuego utilizamos los años desde 1991 en adelante.

conjunto específico de unidades – las 23 provincias argentinas – y las inferencias que se hagan serán condicionales al comportamiento de estas provincias. Dicho de otro modo, suponemos una heterogeneidad inobservable fija y no aleatoria²⁰.

Este modelo es especialmente adecuado para el estudio de nuestro fenómeno ya que al ser un proceso dinámico requiere, para su mayor comprensión, una herramienta que permita analizar los cambios temporales de las distintas unidades transversales. Además, por su amplitud y complejidad es de esperarse múltiples efectos inobservables y persistentes tanto transversales como temporales, los que son mejor controlados por datos de panel que por otras herramientas estadísticas que se limitan a la dimensión temporal o transversal.

Sin embargo, la utilización de datos de panel también genera inconvenientes, por ejemplo problemas de diseño muestral y recogida de datos ocasionados sobre todo por cuestiones de frecuencias y lapsos temporales. Dada la naturaleza de nuestras variables, esa fue una de las limitaciones de nuestro modelo.

Realizamos tres modelos para poder testear variables altamente correlacionadas sin incurrir en problemas de colinealidad. Estas variables son por un lado régimen mixto, distrito secundario y magnitud de distrito y por otro lado voto personal y ley de lemas. El primer modelo incluye magnitud de distrito, distrito secundario y ley de lemas y excluye régimen mixto y voto personal. El segundo modelo incorpora el régimen mixto y excluye magnitud de distrito y nivel secundario. Por último, el tercer modelo incluye voto personal y excluye ley de lemas. Los resultados de los tres modelos se pueden observar en la tabla 4.1.

²⁰ Para definiciones sobre modelo estadístico utilizamos http://eco.unex.es/jramajo/econII_tema2.pdf

Tabla 4.1.

Determinantes de la descentralización de los recursos públicos provinciales

VARIABLES INDEPENDIENTES	1	2	3
Sobre-representación (SBR)	-0,207* (0,115)	-0,161 (0,119)	-0,182 (0,114)
Voto Personal (VP)	-	-	0,031** (0,011)
Ley de lemas (LEMAS)	0,022** (0,011)	0,022** (0,011)	-
Magnitud de distrito (MDLM)	0,002** (0,001)	-	0,002** (0,001)
Régimen mixto (MIXTO)	-	0,076*** (0,020)	-
Distrito Secundario (UPPER_TIER)	0,307*** (0,068)	-	0,298*** (0,068)
Número efectivo de partidos (NEP)	0,034*** (0,009)	0,036*** (0,009)	0,034*** (0,009)
Gobierno unificado (GOBUNI)	0,002 (0,010)	0,002 (0,010)	0,001 (0,010)
Cantidad de municipios grandes (MUNI_GRANDE)	0,063*** (0,006)	0,063*** (0,006)	0,064*** (0,006)
Superávit fiscal (SUPERAVIT)	0,009 (0,008)	0,009 (0,008)	0,009 (0,007)
Constante	-0,329*** (0,050)	-0,298*** (0,048)	-0,340*** (0,050)
Número de provincias	23	23	23
Número de observaciones	538	538	538
R ² (within)	0,31	0,30	0,32
R ² (between)	0,29	0,28	0,30
R ² (overall)	0,27	0,26	0,27

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Puede observarse en el primer modelo que de las ocho variables propuestas seis son significativas, siendo GOBUNI y SUPERAVIT las dos únicas que no son significativas. Estos resultados estadísticos manifiestan que el gobierno unificado y el superávit fiscal no tienen poder explicativo sobre el nivel de descentralización de los recursos públicos

provinciales en contraposición al resto de las variables que sí explican, en distintos grados, este fenómeno.

La no significatividad de GOBUNI es un resultado sugestivo ya que pone en cuestión la hipótesis de Garman, Haggard y Willis (2001) que indica al gobierno unificado como un factor que restringe la descentralización fiscal a nivel nacional. En las provincias argentinas entre 1983 y 2008 hay un 80% de casos de gobierno unificado y una marcada tendencia hacia una mayor descentralización. Nuestros resultados sugieren, entonces, que en las provincias de nuestro país el gobierno unificado no ha limitado la descentralización y consecuentemente no es un factor relevante para entender este fenómeno.

Similarmente, el hecho que SUPERAVIT no sea una variable significativa nos conduce a conclusiones interesantes. Dado que esta fue incluida como una variable para controlar por los motivos económicos detrás de la decisión de descentralizar, su no significatividad potencia las hipótesis político-institucionales ya que expresa que el contexto fiscal de un gobierno no influye en su decisión por descentralizar, sugiriendo que son otras sus motivaciones. Además, disputa la teoría de la descentralización por colapso económico ya que, según nuestro modelo, la crisis fiscal no es un determinante del fenómeno.

En términos generales, nuestros dos modelos indican que las variables político-institucionales son determinantes importantes de la descentralización de los recursos públicos provinciales. En el modelo 1 la totalidad de las variables institucionales son significativas y con errores estándar muy cercanos al 0, lo que sugiere que todas tienen un fuerte poder explicativo sobre nuestro fenómeno y que hay mínimas probabilidades de

error en la predicción de sus coeficientes. De las dos variables políticas incluidas una es significativa y también tiene un bajísimo error estándar. En el modelo 2 el único cambio es que la variable SBR pierde significatividad según los parámetros empleados, con un p valor de 0,178. El resto de las variables siguen siendo significativas y mantienen un similar coeficiente y error estándar.

La diferencia en significación en la variable sobre-representación en ambos modelos se puede deber a diversos motivos. Una primera lectura es que este factor no es relevante como determinante de las políticas de descentralización en las provincias argentinas. Esta interpretación coincide con la indeterminación respecto a su efecto planteado en la hipótesis 1 donde sugerimos que este puede ser tanto positivo como negativo. Esta variable ha sido utilizada para explicar la diferencia en la distribución de recursos *entre* las distintas unidades locales de una provincia pero aún no ha sido probada su capacidad explicativa para dar cuenta de la diferencia que distintas provincias – o una misma en distintos momentos del tiempo – distribuyen *al conjunto* de sus municipalidades. El segundo interrogante difiere del primero al surgir de un momento anterior e indaga por qué se tomó la decisión, en primer lugar, de transferir esos recursos al conjunto de los gobiernos locales; y centra su preocupación en lo que *distribuyen* los distintos gobiernos provinciales y no en lo que *reciben* los distintos gobiernos locales de cada provincia. Lo que nuestros resultados sugieren es que la sobre-representación no explica la decisión de los gobiernos provinciales de descentralizar más o menos recursos al conjunto de las municipalidades.

Otro motivo que puede explicar la pérdida de significación de la sobre-representación en el modelo 2 es un problema de medición. Aquí utilizamos el promedio

entre la sobre-representación en la Cámara de Diputados y aquella en la Cámara de Senadores. Aunque este indicador es adecuado porque muchas provincias no tienen Senado sería interesante que las investigaciones futuras contemplen otras formas de medición para volver a testear los efectos de esta variable sobre la descentralización.

En el modelo 1 la variable UPPER_TIER adquiere significación a un nivel menor a 0,001, lo que indica que tiene un fuerte poder explicativo sobre el nivel de descentralización fiscal. Su coeficiente de alta magnitud sugiere que al aumentar en 1% la proporción de bancas del distrito secundario aumenta en un 30% el nivel de descentralización. El error estándar de 0,068 apunta a una alta precisión de la predicción de este coeficiente. Este resultado nos dice dos cosas: que a mayor cantidad de bancas en el segundo nivel es mayor la descentralización y que la existencia de un régimen mixto aumenta las probabilidades de adoptar políticas de descentralización (porque esta variable adopta valor nulo donde el régimen no es mixto).

De modo de obtener resultados más claros optamos por incluir un segundo modelo que aísle el efecto de adoptar un régimen mixto del efecto de la cantidad de bancas en el segundo nivel. Como esperado, MIXTO tiene una alta significatividad y el coeficiente positivo de 0,076 sugiere que la presencia de un régimen mixto aumenta en un 8% los niveles de descentralización.

El hecho que la presencia de un régimen mixto aumente los niveles de descentralización está de acorde a nuestras hipótesis porque la existencia de un régimen de esta índole implica necesariamente que en el primer nivel se emplea la representación regional, donde el número de bancas en cada distrito es muy reducida (generalmente son circunscripciones uninominales). Como sugiere la denominación de este tipo de

representación, los legisladores que ocupen dichas bancas tendrán mayores incentivos por favorecer con políticas públicas al electorado de su distrito.

Ahora bien, el resultado aislado del efecto del distrito secundario contradice a lo esperado porque significa que cuanto mayor la proporción de bancas en el nivel considerado como distrito único mayor será la descentralización.

Similarmente, a diferencia de lo esperado, los modelos 1 y 3 demuestran que la magnitud de distrito tiene un impacto positivo sobre la descentralización. Al aumentar en una unidad la mediana de la cantidad de bancas en cada distrito aumenta en un 0,2% el nivel de descentralización de los recursos públicos provinciales. Lo que estos resultados inesperados manifiestan es que, en las provincias argentinas, la mayor *accountability* producida por magnitudes de distrito bajas no necesariamente induce a los legisladores a avanzar políticas que beneficien a su electorado. Proponemos que las razones detrás de esta discrepancia entre teoría y evidencia empírica sean abordadas por investigaciones futuras.

Los resultados del modelo 3 validen nuestra hipótesis sobre voto personal porque la variable VP es significativa, adquiere el signo esperado y su error estándar es 0,011. El modelo expone que al existir incentivos por cultivar un voto personal aumenta en un 3% los niveles de descentralización de los recursos públicos provinciales. Dado que aquí la variable voto personal está compuesta por las variables dummy ley de lemas y estructura de boleta pero en ningún caso estas se presentan simultáneamente, lo que estos resultados manifiestan es que al existir una de estas dos condiciones aumentan los niveles de descentralización.

De modo de testear el efecto aislado de la variable LEMAS en los modelos 1 y 2 excluimos a la variable VP. Es de nuestro interés conocer el efecto aislado de esta variable porque es un rasgo del sistema electoral que fue empleado por diversas provincias en distintos momentos del tiempo. Contrariamente, la estructura de boleta no es una variable tan representativa de las provincias argentinas porque, con la excepción de Córdoba que adoptó el voto preferencial a partir de 2001 y Tierra del Fuego que utiliza desde 1991 el sistema de tachas, el resto de las provincias no permiten a los electores modificar el orden de la lista electoral. Validando nuestra hipótesis, la variable LEMAS es significativa en un nivel menor a 0,05 y su coeficiente adopta un valor positivo de 0,022. Este resultado expresa que aquellas provincias que utilizan la ley de lemas para la elección de sus legisladores son un 2% más descentralizadas que aquellas que no la utilizan.

Contrariamente a lo que plantea la literatura, nuestros resultados indican que mayores niveles de competencia inter-partidaria generan mayores niveles de descentralización. La variable NEP tiene un fuerte poder explicativo sobre la descentralización fiscal al adquirir un nivel de significatividad menor a 0,001 y un error estándar de 0,009 lo que denota que es muy precisa la predicción de su efecto sobre el fenómeno en cuestión. Además, el hecho que se mantengan constantes su significatividad y coeficiente en los tres modelos acrecienta la robustez de estos resultados. Específicamente, al aumentar en una unidad el número efectivo de partidos con bancas se incrementa en un 3% el nivel de descentralización. Lo que este resultado sugiere es que es más significativa la presión que ejerce un elevado número de partidos sobre el partido en el gobierno para descentralizar recursos que los costos de transacción

de modificar la ley generados por este elevado número de partidos. Dicho de otro modo, nuestros resultados cuestionan el mecanismo causal utilizado por la literatura y su consiguiente hipótesis sobre esta variable.

Respecto a la variable socio-demográfica, como esperado, la cantidad de municipios grandes surge como un importante determinante de los niveles de descentralización fiscal. MUNI_GRANDE es significativa a un nivel menor a 0,001 y su error estándar es de 0,010. El tamaño y signo de su coeficiente revela que por cada municipio grande aumenta en un 6% el nivel de descentralización. Este hallazgo modera las hipótesis político-institucionales al demostrar que una parte importante de la decisión de descentralizar proviene de motivos de necesidad demográfica. Es casi natural que una provincia con una cantidad importante de municipios grandes elija descentralizar más recursos que una que no tiene ningún otro municipio grande aparte de su capital – situación frecuente en nuestro país.

Ahora bien, aunque estos modelos ofrecen hallazgos interesantes respecto al impacto de estas diez variables sobre los niveles de descentralización fiscal no explica a este fenómeno en su totalidad. Específicamente, el valor del R^2 overall revela que estas explican solamente el 27% de las variaciones en los niveles de descentralización fiscal entre las provincias y temporalmente dentro de cada provincia. Esto significa que hay un 73% que responde a otros factores que no fueron presentados aquí. Es relevante mencionar que, por falta de información, el rol de los intendentes municipales en el proceso de descentralización no ha sido tomado en cuenta como actor en el modelo estadístico. Específicamente, creemos que las variables “integración vertical del sistema de partidos” y “competencia inter-partidaria a nivel municipal” pueden ser determinantes

de los niveles de descentralización pero, dada la escasez de datos municipales en nuestro país, no han sido incluidas. No entraremos en detalle aquí sobre estas variables pero las presentamos como posibles factores a ser tomados en cuenta en futuras investigaciones sobre esta temática.

A modo de conclusión de este análisis, nuestros resultados han apuntado a los factores institucionales como importantes determinantes de la descentralización fiscal. Dentro de estos, el efecto del distrito secundario presenta la asociación más fuerte, aunque se requiere una mayor profundización sobre sus mecanismos causales. Similarmente, y corroborando el hallazgo anterior, la existencia de un régimen mixto también presenta una fuerte asociación con la descentralización fiscal. Nuestros resultados acerca de los incentivos por cultivar un voto personal validan las hipótesis presentes en la literatura que sugieren que esta variable tiene un efecto positivo sobre la descentralización. La magnitud de distrito también se presenta como un determinante de este fenómeno, pero con un efecto contrario al esperado. Según nuestros resultados, cuanto mayor es la cantidad de bancas en cada distrito mayor es la descentralización en aquella provincia, aunque su impacto no es demasiado pronunciado. Encontramos que la sobre-representación no es un factor que incide en las decisiones de los actores políticos de descentralizar más o menos recursos – aunque si ha sido identificada en otras investigaciones como una variable importante para entender porque se decide distribuir más a unos distritos que a otros. Por último, la adopción de la ley de lemas aparece asociada positivamente con la descentralización. Esta variable puede considerarse como un factor institucional porque consiste en un rasgo del sistema electoral pero también como un factor político, por ser un indicador del faccionalismo.

En esta segunda acepción, como sería de esperarse, un mayor nivel de faccionalismo resulta en una mayor adopción de políticas de descentralización porque las facciones en nuestro país no son formadas por quiebres ideológicos sino más bien regionales. Este hallazgo, ausente en la literatura, sugiere que existe una fuerte motivación electoral detrás de las decisiones de descentralización porque aquellas provincias cuyos partidos políticos se componen de diversas facciones son más descentralizadas que aquellas cuyos partidos son más unificados. Los resultados que surgen de las otras dos variables políticas – GOBUNI y NEP – se contraponen a los argumentos existentes en la literatura. El gobierno unificado no aparece en las provincias argentinas como un factor que determine la adopción o no de regímenes descentralizados y el número efectivo de partidos aumenta y no disminuye la descentralización. Este último hallazgo revela una tendencia interesante: la falta de competencia política induce a la centralización de recursos y limitación en el poder y autonomía de los gobiernos locales.

Por último, los resultados apoyan a las explicaciones socio-demográficas de la descentralización pero cuestionan las económicas. Mientras que nuestra variable socio-demográfica de control aparece como un determinante importante de la descentralización fiscal la variable fiscal surge como un factor irrelevante de este fenómeno.

CONCLUSIONES

A modo de cierre, presentaremos en esta sección algunos comentarios acerca del alcance general de las teorías existentes sobre la descentralización fiscal a la luz de nuestros resultados y del conocimiento adquirido a partir del análisis del proceso de descentralización fiscal en las provincias argentinas.

En primer lugar, nuestros resultados debilitan aquellas teorías basadas en argumentos de eficiencia económica. En el enfoque de la descentralización por colapso económico, se presenta a la crisis fiscal como un factor que determina la elección de los políticos nacionales de descentralizar. Como señalamos en el Capítulo I, la distinción entre la dimensión del gasto y del ingreso de este fenómeno nos lleva a cuestionar el efecto de este factor, sugiriendo que si se trata de descentralización del ingreso y siguiendo una lógica de eficiencia económica, sería de esperarse que se elija retener más recursos. Sin embargo, nuestros resultados demuestran que en las provincias argentinas ninguna de estas dos motivaciones está en juego. No encontramos evidencia que la crisis fiscal sea un factor determinante de la descentralización ni de centralización. El corolario de este resultado es que las motivaciones económicas de los actores no son relevantes al momento de elegir una política de descentralización, sugiriendo que son de otra índole sus incentivos por descentralizar. Estas conclusiones apoyan los argumentos desarrollados a lo largo de este estudio que apuntan a la necesidad de distinguir entre las

motivaciones económicas y políticas de los actores porque, como señala Wibbels (2004) estas no necesariamente coinciden.

Precisamente, nuestra investigación ha encontrado que en las provincias argentinas los incentivos políticos de los actores han sido un mayor determinante de la descentralización fiscal que sus consideraciones económicas. Las implicancias de este hallazgo son diversas. En primer lugar, dado que las consideraciones económicas y políticas no necesariamente coinciden, y si prevalecen los incentivos políticos de los actores, es posible que estos opten por políticas que los beneficien políticamente pero que no necesariamente generen efectos económicos positivos. Esta podría ser una aproximación a la comprensión de la discrepancia entre las promesas de la descentralización y sus efectos nocivos identificados en estudios empíricos.

En segundo lugar, y en esta misma línea, si el incentivo de un actor detrás de su decisión respecto a la descentralización proviene de su objetivo de sobrevivir políticamente, es poco probable que este actor acompañe el proceso con políticas que efectivamente aumenten el accountability. Frente a la falta de un incremento en el accountability, sería necesario re-evaluar los argumentos normativos que defienden este fenómeno, porque estos argumentos están basados en el supuesto que la descentralización aumenta el accountability. Sería interesante que investigaciones futuras aborden esta temática y echen luz sobre los efectos de los incentivos políticos de la descentralización sobre el accountability.

Por último, el hecho que las motivaciones políticas de los actores sean determinantes de la descentralización verifica la importancia de incorporar el proceso de negociación en un estudio sobre descentralización. Esto significa que sería relevante para

las investigaciones futuras continuar identificando distintas configuraciones institucionales y políticas que moldeen las preferencias y capacidades de los actores involucrados en este proceso. Sin embargo, también sería necesario localizar otros actores influyentes en la negociación que no han sido aún identificados por la literatura. Nuestro estudio sobre los regímenes actuales de descentralización en las provincias argentinas sugiere que existen otros actores que deberían ser tomados en cuenta al momento de analizar las distintas fuerzas en el proceso de negociación. Específicamente, en el caso de Jujuy los sindicatos están ubicados en el seno de la discusión y aparentan ser el actor que mayor presión ejerce sobre el gobierno para que cree una ley de Coparticipación Municipal. Montero y Samuels (2004) también han destacado la importancia de incorporar nuevos actores al análisis de este proceso, pero aún no existe un estudio teórico al respecto.

Los resultados de nuestra investigación respecto al peso específico de cada variable política-institucional son sugestivos. La literatura apunta a la competencia política inter-partidaria como un factor relevante en el estudio de la descentralización. Nuestros resultados confirman esta hipótesis, aunque demuestran que, contrario a lo establecido, una mayor competencia política genera un incremento en los niveles de descentralización. Sin embargo, el hecho que el gobierno unificado no sea en nuestros casos un factor que inhiba la descentralización le quita fuerza a este hallazgo. En nuestro estudio la competencia intra-partidaria surge como un factor que determina la descentralización en mayor medida que la competencia entre partidos. Además, dado que una estructura de boleta permisiva es utilizada solamente por dos provincias argentinas en periodos recortados significa que nuestra variable voto personal en realidad

refleja a la utilización de la ley de lemas. Esto significa que puede haber competencia política intra-partidaria independientemente de los incentivos, o más bien falta de incentivos, de la mayoría legislativa por cultivar un voto personal. Este hallazgo revela que en las provincias argentinas la competencia intra-partidaria es faccional y no individual. De este modo, el factor que surge como un determinante de la descentralización fiscal en las provincias es precisamente el faccionalismo, una variable que no había sido contemplado por la literatura. Sería interesante, entonces, que investigaciones futuras retomen este factor y realicen estudios más detallados que logren aumentar nuestra comprensión respecto al mecanismo causal detrás de la relación entre faccionalismo y descentralización.

Sin embargo, nuestros resultados también apoyan las hipótesis socio-demográficas de la descentralización. En línea al enfoque socio-económico, en las provincias argentinas una mayor complejidad demográfica genera aumentos de descentralización. Esta causa casi natural de la descentralización atenúa los argumentos que apuntan a los incentivos políticos de los actores como determinantes primordiales de la descentralización.

En términos generales, nuestro estudio sugiere que son necesarios para comprender las causas de la descentralización fiscal tanto las variables macro como aquellas centradas en los actores. Dicho de otro modo, parecen existir factores más “distantes”, provenientes de procesos duraderos, que aumentan las probabilidades que se adopten políticas de descentralización. No obstante, estos no son suficientes para comprender la totalidad del fenómeno porque también existe detrás del mismo un

importante proceso de negociación que involucra distintos intereses políticos, muchas veces en pugna.



Universidad de
San Andrés

REFERENCIAS

Ames, B. (1987). Political survival: politicians and public policy in Latin America. Los Angeles, California, University of California Press.

Amorim Neto, O. y G. Cox (1997). “Cleavage structures and the number of parties”. American Journal of Political Science **41**(1): 149-74.

Beer, C. (2004). Electoral competition and fiscal decentralization in Mexico. Decentralization and democracy in Latin America. A. Montero and D.J. Samuels. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Bird, R.M. y A. Fiszbein (1998). Colombia: The central role of the central government in fiscal decentralization. Fiscal decentralization in developing countries. R.M. Bird and F. Vaillancourt. Cambridge, U.K., Cambridge University Press.

Bird, R.M. y F. Vaillancourt (1998). Fiscal decentralization in developing countries: An overview. Fiscal decentralization in developing countries. R.M. Bird and F. Vaillancourt. Cambridge, U.K., Cambridge University Press.

Bonvecchi, A. y G. Lodola (2009). “The dual logic of intergovernmental transfers. Territorial coalition-building in Argentina”. Congress of the Latin American Studies Association June 11-14. Rio de Janeiro, Brasil.

Cain, B., J. Ferejohn y M. Fiorina (1987). The personal vote: constituency service and electoral independence. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Calvo, F., E. Gibson y T. Falletti (2003). “Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental.” Opinião Pública **9**(1): 98-123.

Carey, J., y M. Shugart (1995). “Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas”. Electoral Studies **14**(4):417-39.

Cavalli, A (2005). Determinantes del tamaño de los sistemas de partidos provinciales en argentina (1983 y 2003). Trabajo de graduación, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.

Clemente, A. y C. Smulovitz (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina. A. Clemente y C. Smulovitz. Buenos Aires, Argentina

Cruzalegui, I. (2009). Determinantes de la sobre-representación en las legislaturas provinciales argentinas. Trabajo de graduación, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.

De Luca, M., M. Jones y M.I. Tula (2002). "Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina". Comparative Political Studies **35**(4): 413-36.

Eaton, K. (2004). The link between political and fiscal decentralization in South America. Decentralization and democracy in Latin America. A. Montero and D.J. Samuels. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Escobar-Lemmon, M. (2001). "Fiscal decentralization and federalism in Latin America." Publius: The Journal of Federalism **31**(4): 23-41.

Falleti, T. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective." American Political Science Review **99**(3): 327-46.

Fenno, R.F. (1978). Home style. House members in their districts. Boston, Little Brown.

Garman, C., S. Haggard y E. Willis (2001). "Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases." World Politics **53**: 205-36.

Garman, C., S. Haggard y E. Willis (1999). "The politics of decentralization in Latin America." Latin American Research Review **34**(1): 7-56

Garman, C., S. Haggard y E. Willis (2001). "Fiscal decentralization. A political theory with Latin American cases." World Politics **53**: 205-36

González, L.I. (2008). "Political power, fiscal crises, and decentralization in Latin America: Federal countries in comparative perspective (and some contrasts with unitary cases)." Publius: The Journal of Federalism **38**(2): 211-47.

Jones, M., P. Sanguinetti y M. Tommasi (2000). "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: An analysis of the argentine provinces." Journal of Development Economics (**61**): 305-333

Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller, y M. Tommasi (2001). Keeping a seat in congress: provincial party bosses and the survival of argentine legislators. Annual Meeting of the American Political Science Association.

Jones, M., y W. Hwang (2005). "Party government in presidential democracies: extending cartel theory beyond the U.S. Congress" American Journal of Political Science **49**(2): 267-82.

Leiras, M (2007). Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2006. Buenos Aires, Prometeo.

Ministerio del Interior (1983). Constituciones Provinciales Argentinas. Buenos Aires, Argentina, Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior (1993). Datos para el análisis del sector público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina. Versión 0.2. Buenos Aires, Argentina, Ministerio del Interior.

Montero, A. y D.J. Samuels (2004). The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences. Decentralization and democracy in Latin America. A. Montero and D.J. Samuels. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Morgenstern, S. (2004). Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States. Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press.

O'Neill, K.M. (2004). Decentralization in Bolivia: Electoral incentives and outcomes. Decentralization and democracy in Latin America. A. Montero and D.J. Samuels. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Persson, T. y G. Tabellini (2004). "Constitutions and economic policy." The Journal of Economic Perspectives **18**(1): 75-98.

Pitlik, H., F. Schneider y H. Strotmann (2005). "Legislative malapportionment and the politicization of Germany's intergovernmental transfer system." CESifo Working Paper No. 1426.

Reynoso, Diego (2004). "Las desventajas del "Doble Voto Simultáneo". Argentina en perspectiva comparada." Perfiles Latinoamericanos **24**: 67-83.

Rodden, J. (2004). "Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement." Comparative Politics **36**(4): 481-500

Selee, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. Decentralization and democratic governance in Latin America. Tulchin, J. and A. Selee. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Taagerpera, R., y M. Shugart (1989). Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems. New Haven, CT, Yale University Press.

Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures." The Journal of Political Economy **64**(5):416-24

Thelen, K.A. (2004). How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan. New York, NY, Cambridge University Press.

Treisman, D. (2007). The architecture of government: Rethinking political decentralization. New York, NY, Cambridge University Press.

Wibbels, E. (2004). Decentralization, democracy, and market reform: On the difficulties of killing two birds with one stone. Decentralization and democracy in Latin America. A. Montero and D.J. Samuels. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

SITIOS DE INTERNET

El Ancasti

www.elancasti.com.ar

25 de enero 2010: “La coparticipación municipal se cuadruplicó en los últimos 8 años”.

Somos La Rioja

www.somoslarioja.com

“Quintela reclamó ley de coparticipación municipal en el día de La Rioja” (consultado en la fecha 01/06/10).

Argentina Municipal

www.argentinamunicipal.com

13 de abril 2010: “Piden sancionar una ley de coparticipación municipal en La Rioja”.

La Hora de Jujuy

www.lahoradejujuy.com.ar

18 de mayo 2010: “Jubert preocupado por huelga de hambre de empleados municipales”.

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>

Secretaría de Provincias de la Nación

http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=#mapasituacion/buenos_aires.php

Blog de Andy Tow

<http://towsa.com/wordpress/>

La Ley Online

www.laleyonline.com.ar



Universidad de
San Andrés

Anexo I

Legislación consultada sobre regímenes de coparticipación municipal

Provincia	Legislación Provincial	Constituciones Provinciales
Buenos Aires	D.L.P. 6769 (1958) D.L.P. 9478 (1980) L.P. 10475 (1986) L.P. 10575 (1986) L.P. 10559 (1987) L.P. 10752 (1988)	C.P. 1949 C.P. 1994
Catamarca	L.P. 3689 (1981) L.P. 3619 (1983) L.P. 4640 (1991) L.P. 5174 (2005)	C.P. 1966 C.P. 1988
Chaco	L.P. 2711 (1982) L.P. 3188 (1986)	C.P. 1957 C.P. 1994
Chubut	L.P. 1564 (1977) L.P. 2389 (1984) L.P. 3098 (1988) L.P. 4084 (1994)	C.P. 1957 C.P. 1994
Córdoba	L.P. 5782 (1974) L.P. 7535 (1987) L.P. 7644 (1987) D.P. 15 (1994) L.P. 8524 (1995) L.P. 8663 (1997)	C.P. 1949 C.P. 1987 C.P. 2001

Corrientes	L.P. 3517 (1979) L.P. 3599 (1981) L.P. 3753 (1983) L.P. 4752 (1993) L.P. 4966 (1995) L.P. 5120 (1996)	C.P. 1960 C.P. 1993 C.P. 2007
Entre Ríos	L.P. 7103 (1983) L.P. 8492 (1991) L.P. 8706 (1993) L.P. 8918 (1995) L.P. 9140 (1998) L.P. 9317 (2001) L.P. 9638 (2005)	C.P. 1933 C.P. 2008
Formosa	L.P. 547 (1977) L.P. 766 (1988) L.P. 847 (1989) L.P. 1028 (1992)	C.P. 1957 C.P. 1991 C.P. 2003
Jujuy	L.P. 3620 (1979) L.P. 4133 (1984) L.P. 4439 (1989) L.P. 4917 (1996)	C.P. 1935 C.P. 1986
La Pampa	D.L.P. 623 (1972) L.P. 1065 (1988) L.P. 2392 (2007)	C.P. 1960 C.P. 1994
La Rioja	L.P. 4126 (1982) L.P. 6139 (1996)	C.P. 1933 C.P. 1986 (+ reformas 1998 y 2002) C.P. 2008

Mendoza	L.P. 1268 (1975) L.P. 5389 (1989) L.P. 6396 (1996) L.P. 7620 (2006)	C.P. 1965 C.P. 1985 (+ reformas 1991, 1997 y 2005)
Misiones	L.P. 1143 (1979) L.P. 2535 (1988) L.P. 3961 (2003)	C.P. 1958 C.P. 1988 (+ reformas 2000 y 2003)
Neuquén	L.P. 1212 (1980) L.P. 1356 (1982) L.P. 1895 (1991) L.P. 1977 (1992) L.P. 2019 (1993) L.P. 2148 (1995)	C.P. 1957 C.P. 1994 (+ reformas 2003) C.P. 2006
Río Negro	L.P. 1283 (1977) L.P. 1364 (1979) L.P. 1454 (1980) L.P. 1946 (1985) L.P. 2252 (1988) L.P. 2475 (1992) L.P. 3439 (2000)	C.P. 1957 C.P. 1988
Salta	L.P. 5082 (1976) D.L.P. 2833 (1984) L.P. 6438 (1986) L.P. 6612 (1990)	C.P. 1929 C.P. 1986 C.P. 1998 (+ reformas 2003)
San Juan	L.P. 3928 (1974) L.P. 4591 (1979) L.P. 5928 (1988) L.P. 6939 (1999) L.P. 7015 (2000)	C.P. 1927 C.P. 1986

San Luis	L.P. 3682 (1975) L.P. 4802 (1988) L.P. 5145 (1998)	C.P. 1962 C.P. 1987
Santa Cruz	D.L.P. 210 (1980) L.P. 1492 (1982)	C.P. 1957 C.P. 1994 C.P. 1988
Santa Fe	L.P. 7547 (1975) L.P. 8437 (1977) L.P. 9595 (1984) L.P. 10989 (1993)	C.P. 1962
Santiago del Estero	L.P. 4524 (1977) L.P. 6426 (1998)	C.P. 1939 (+ reforma 1960) C.P. 1986 C.P. 1997 C.P. 2002 C.P. 2005
Tierra del Fuego	L.P. 191 (1983) L.P. 343 (1988) D.L.P. 3134 (1993)	C.P. 1991
Tucumán	L.P. 5143 (1980) L.P. 6316 (1991) L.P. 6984 (1999)	C.P. 1884 (+ reforma 1907) C.P. 1991 C.P. 2006

Anexo II

Fuentes de información

Utilizamos diversas fuentes para calcular el nivel de descentralización de cada provincia. Como anticipamos, para obtener el porcentaje de distribución de cada ingreso hemos interpretado la legislación provincial referente a los regímenes de coparticipación municipal. Para las leyes y decretos posteriores a 1983 consultamos a La Ley Online y los sitio Web de la legislatura de cada provincia. La legislación anterior a 1983, la mayoría de la cual no está digitalizada, la obtuvimos a través del Boletín Oficial de cada provincia. Para los indicadores “legalidad”, “posibilidad de retención” y “existencia y composición de comisión fiscalizadora” observamos esta misma legislación. En cuanto a “existencia y designación del Tribunal de Cuentas” y “constitucionalidad” hemos examinado las distintas constituciones provinciales y las leyes orgánicas del Tribunal de Cuentas, disponibles en el sitio Web de este organismo en cada provincia. Las constituciones posteriores a 1983 fueron obtenidas en La Ley Online y en el sitio Web del gobierno de cada provincia y las anteriores a esta fecha se obtuvieron en la publicación de 1983 del Ministerio del Interior “Constituciones Provinciales Argentinas”. Para calcular los porcentajes ponderados de coparticipación municipal hemos utilizado los datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Específicamente, empleamos el Esquema de Ahorro-Inversión en valores corrientes para obtener los datos de ingresos corrientes, ingresos tributarios por Coparticipación Federal de Impuestos e ingresos no tributarios por regalías. Para obtener los datos de los ingresos

tributarios de origen provincial de forma desglosada utilizamos las planillas de Recursos Tributarios Provinciales, también en valores corrientes. Estas planillas no están disponibles en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias para el período 1983-1986, por lo que utilizamos para esos años información brindada por el Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía. Como ya hemos anticipado, para aquellos casos que carecen de un porcentaje fijo de coparticipación establecido por ley empleamos las transferencias efectivas a municipios. Los Esquema de Ahorro-Inversión no desglosan las distintas transferencias al sector público por lo que utilizamos en estos casos la Evolución de Ejecución Presupuestaria, obtenida en una publicación del Ministerio del Interior denominado “Datos para el análisis del sector público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina”²¹.

Con respecto a las variables independientes, para los datos de sobre-representación en las legislaturas provinciales se utilizó una base de datos generosamente compartida por Inés Cruzalegui.

Para ley de lemas y estructura de boleta se observó la legislación provincial electoral y las distintas constituciones provinciales. También utilizamos a la información publicada por Diego Reynoso sobre la aplicación de ley de lemas en las provincias, en su artículo “Las desventajas del Doble Voto Simultáneo. Argentina en perspectiva comparada.”.

En cuanto a la magnitud de distrito, se observaron los decretos provinciales referidos a la convocatoria a elecciones en cada provincia, los que se encontraron en La

²¹ Como los datos desglosados no están disponibles a partir de 1994 calculamos para los años anteriores a este periodo el promedio del porcentaje de transferencias a municipios sobre el total de transferencias y aplicamos ese porcentaje al valor de transferencias totales publicado en los Esquema de Ahorro-Inversión. De este modo obtuvimos un valor que se aproxima al total de transferencias a municipios en el periodo 1994-2008.

Ley Online. Además, utilizamos la base de datos publicada por Andrea Cavalli en su Trabajo de Graduación. La información sobre la proporción de bancas en el distrito secundario se obtuvo de los datos difundidos en el Blog de Andy Tow.

Para la coincidencia entre gobierno local y distrito electoral se observaron los datos sobre la división política de cada provincia, suministrados por la Secretaría de Provincias de la Nación, dependiente del Ministerio del Interior de nuestro país.

En relación a las variables políticas Número Efectivo de Partidos y Gobierno Unificado se utilizó información que nos fue enviada por el Departamento de Estadística de la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior, así como los datos publicados en el Blog de Andy Tow.

La información socio-demográfica se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Este organismo nos brindó la información del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de los años 1980, 1991 y 2001. Los años inter-censales fueron calculados utilizando el método de interpolación lineal, donde se puede estimar el valor de un dato desconocido ubicado entre dos datos conocidos, suponiendo una evolución lineal. La fórmula utilizada para realizar este cálculo es la siguiente:

$$y = \frac{(x - x_1)}{(x_2 - x_1)} (y_2 - y_1) + y_1$$

Donde y representa el dato desconocido, x representa el año al cual corresponde ese dato, x_1 e y_1 el año y el dato anteriores respectivamente y x_2 e y_2 el año y el dato posteriores respectivamente.

Por último, para medir la existencia de una crisis fiscal utilizamos el resultado financiero de cada provincia para cada año de la muestra. Esta información fue obtenida en el Esquema de Ahorro-Inversión en valores corrientes, publicado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.



Anexo III

Evolución de los niveles de descentralización fiscal por provincia. 1983-2008

