

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

La Dinámica del Endeudamiento Provincial

Análisis del caso argentino, periodo 1996-2007

Alumno: Martin A. Dietsch

Tutor: Germán Jorge Lodola

Firma Tutor

Diciembre 2013

Resumen

Al momento de analizar los montos de las deudas de las distintas provincias argentinas desde la vuelta de la democracia hasta el año 2007 nos es posible notar una marcada variación entre las mismas, presentando algunas de ellas deudas que superan ampliamente sus PBI, mientras que otras han logrado llevar éstos a números particularmente bajos. Para explicar dicha variaciones proponemos en esta tesis realizar un análisis del comportamiento fiscal de las provincias a la luz de tres factores. En primera instancia nos ocuparemos del impacto que las particularidades del federalismo fiscal argentino, en combinación con el proceso de descentralización y la calidad democrática de las provincias, han tenido sobre los incentivos de endeudamiento de las provincias. En una segunda instancia nos ocuparemos de realizar una reseña histórica de las finanzas provinciales y buscaremos así determinar cómo la situación económica nacional e internacional influyó en la capacidad de las provincias de endeudarse. Por último, analizaremos el impacto particular de una serie de variables económicas, políticas y electorales e intentaremos determinar cuáles son las características que hacen a una provincia más propensa a incurrir elevados niveles de deuda. Este análisis está centrado en el periodo comprendido entre los años 1996-2007 y mediante el mismo encontramos que seis factores han influido en el volumen de las deudas provinciales durante el periodo: calendario electoral, el nivel de empleo público, la calidad institucional, el numero de cámaras de la legislatura provincial, el nivel de representación en la cámara de Senadores y la capacidad económica de las provincias.

Índice

1. Introducción.....	4
2. El impacto de la descentralización en el desempeño fiscal de los Estado... 7	7
3. Evolución de las deudas provinciales en la Argentina.....	18
4. Hipótesis.....	24
5. Resultados.....	34
6. Conclusiones.....	42
7. Anexo.....	44
8. Bibliografía.....	45

Introducción

En el año 2002, Eduardo Duhalde y un conjunto de 18 provincias, impulsados por la profunda crisis económica, acordaron llevar adelante el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 25.570), el cual sentaría las bases para el canje de las deudas provinciales dando inicio a un largo proceso de renegociación y reestructuración de las mismas. Pero más allá de ayudar a las provincias a regularizar sus obligaciones y mejorar sus perfiles de vencimiento, dicho canje dejó en evidencia el pobre control ejercido en materia de endeudamiento provincial, particularmente durante la segunda mitad de los '90. Con el objetivo de contrarrestar este proceso, en los últimos años el gobierno nacional avanzó sobre varios proyectos, buscando regular las capacidades de acceso a nuevos créditos por parte de las provincias. En consecuencia, las deudas provinciales pasaron de ser un fenómeno controlado y sin mayor trascendencia en la arena política durante los años '80 y la primera mitad de los '90 a convertirse en un factor determinante en la relación Nación-Provincias.

Al mismo tiempo, la crisis de la deuda de los años 2001-2002 dejó en evidencia otra particularidad del comportamiento fiscal de las provincias argentinas: la dinámica de endeudamiento ha sido sumamente desigual a lo largo de los últimos años. Mientras que algunas provincias optaron por la disciplina fiscal, presentando montos de deuda particularmente bajos (por ejemplo, Santiago del Estero y Santa Fe), otras han llegado a acumular niveles de deuda que sobrepasan ampliamente su PBI (por ejemplo, Formosa, Jujuy y Catamarca). A pesar de la creciente notoriedad que las deudas provinciales han cobrado en los últimos años, esta variación ha sido escasamente estudiada. Por lo tanto, la pregunta central de este trabajo es ¿Qué factores han influido sobre el monto de las deudas de las provincias argentinas?

La siguiente tesis se divide en cinco capítulos. El primer capítulo analiza el impacto que la descentralización ha tenido en la Argentina en materia fiscal. Para

ello presentaremos la discusión entre la bibliografía que apunta a la descentralización como un proceso que tiene un efecto positivo en el comportamiento fiscal de las provincias y sus críticos, los cuales argumentan que la misma multiplica los incentivos para que estas incurran en el sobregasto y la indisciplina fiscal. Acto seguido, presentaremos las particularidades del diseño institucional de la Argentina en materia tributaria y de calidad democrática e intentaremos concluir cuál ha sido el impacto de estos factores. Por último, intentaremos establecer como esta relación entre la descentralización y las particularidades del caso argentino ha sentado las bases para el endeudamiento de las provincias.

El segundo capítulo está compuesto por una reseña de la evolución de las deudas provinciales desde principios de la década del '80 hasta el año 2007. El objetivo es establecer cómo han cambiado a lo largo de este período los medios de endeudamiento a los que recurren las provincias y argumentar por qué se han dado dichos cambios. Por otro lado, intentaremos explicar cómo la dinámica del endeudamiento combinado con la situación económica nacional e internacional ha obligado al Estado central a intervenir de manera más activa en el control de las finanzas públicas provinciales.

El tercer capítulo estima los determinantes del endeudamiento provincial en el período 1996-2007. En el mismo presentamos las nueve variables cuyo impacto en las deudas provinciales deseamos analizar: calendario electoral, disciplina partidaria, empleo público, calidad institucional, número de cámaras del poder legislativo provincial, nivel de dependencia de las transferencias, signo político, nivel de representación en la cámara de Senadores y tipo de provincia en relación a su capacidad económica y población.

El cuarto capítulo presenta el modelo estadístico, una serie de tiempo corregida por errores standard de panel y con efectos fijos por provincia. Mediante el mismo demostraremos que los períodos de elecciones a gobernador, el alto nivel de empleo público, la falta de reglas que apunten a regular el endeudamiento, el unicameralismo y la sobrerrepresentación en la cámara alta contribuyen al aumento

de las deudas provinciales. Asimismo, no encontramos un efecto estadísticamente significativo del nivel de dependencia provincial de las transferencias federales provenientes del régimen de Coparticipación, la pertenencia de los gobernadores al partido del presidente y el signo político de las provincias sobre los niveles de deuda.

Por último, el quinto capítulo presenta las conclusiones derivadas de los resultados arrojados por el modelo, las cuales demuestran que el estudio de variables como el diseño institucional, la actividad económica provincial y el calendario electoral son altamente efectivas para explicar la variación de las deudas públicas provinciales mientras que la disciplina partidaria y el nivel de dependencia no influyen de manera notable en las mismas.

El impacto de la descentralización en el desempeño fiscal de los Estados

Una de las premisas comunes que suele encontrarse en la literatura dirigida al análisis de la descentralización es el impacto positivo que se le atribuye a la misma en el desempeño fiscal de los Estados. Uno de los argumentos a favor de esta afirmación puede ser encontrado en el trabajo de Brennan y Buchanan (1980). Los autores aseguran que para mejorar el desempeño económico se debe reducir la participación del gobierno central, descentralizando los gastos y la recaudación de impuestos. De esta manera el Leviathan se verá obligado a participar de la competencia por recursos, destruyendo su monopolio y llevando los gastos del gobierno más cerca de las preferencias de los ciudadanos. Esto llevará a un mejor vínculo entre las preferencias locales y las políticas locales, al mismo tiempo que dota a los votantes de mayor información con respecto al accionar de sus representantes, colocándolos en una mejor posición para premiarlos o castigarlos por sus acciones. En otras palabras, la descentralización lleva al gobierno más cerca de la gente al mismo tiempo que reduce el tamaño del mismo.

Otro argumento que se ha encargado de apoyar el vínculo entre la descentralización y la eficiencia fiscal puede encontrarse en la literatura de la elección pública. En esta se marca una analogía entre los gobiernos descentralizados y los mercados privados, y se destaca la ganancia en términos de eficiencia impulsados por la competencia entre los distintos proveedores de bienes públicos, la cual sumada a un Banco Central independiente tiende también a ser efectiva en el control de la inflación y el desarrollo de una política fiscal rígida. Esta literatura se ve inspirada por el concepto de “votar con los pies” que poseen los ciudadanos, es decir, su capacidad de movilizarse en búsqueda de comunidades que ofrezcan mejores niveles impositivos y provisión de bienes públicos. Esto lleva a los gobiernos a preocuparse más por el impacto de sus acciones.

Por último, el concepto de “referencia horizontal” (Besley and Case 1995) indica que la competencia horizontal entre las distintas unidades subnacionales crea

información comparable acerca de las finanzas y el desempeño fiscal de cada una de éstas, incentivando a los votantes a reunir esta información y utilizarla al momento de premiar o castigar a sus representantes. Cabe destacar que todos estos argumentos se basan en la premisa de un correcto proceso democrático y en que los ciudadanos tienen acceso a información para la elección de sus preferencias.

En contraposición, existe una vasta bibliografía apuntada a refutar estas afirmaciones, argumentando que el proceso de descentralización sienta las bases para el desequilibrio fiscal y el sobregasto de las provincias. Estas críticas se basan principalmente en el análisis de dos consecuencias que la descentralización trae consigo. La primera de ellas es el problema de la coordinación. En la mayoría de las federaciones los gobiernos subnacionales representan la mitad de los gastos del Estado. Por lo tanto, para llevar a cabo un presupuesto balanceado y estable en dichos estados es necesario el esfuerzo simultáneo de múltiples niveles de gobierno, introduciendo así problemas de coordinación (Rodden y Wibbels 2002). Este fenómeno es conocido también como costo de decisión (Marks 2000) y es definido como la consecuencia de múltiples niveles de gobierno que comparten competencias, viéndose así incentivados a imponerse costos entre sí. También se lo conoce como la “trampa de decisión” (Scharpf 1988). Una de las soluciones que suele plantearse a este problema es atribuir responsabilidades particulares a cada nivel de gobierno, reduciendo así la cantidad de competencias compartidas. Pero el problema en este caso radica en que las distintas políticas se encuentran siempre conectadas en algún punto.

En condiciones normales, el federalismo dota de poder a actores subnacionales que poseen fuertes incentivos para perjudicar los intentos del Estado central de llevar a cabo una política fiscal responsable. Incluso si estas unidades poseen una escasa capacidad de gasto, su habilidad para bloquear proyectos de reforma económica impulsados por el centro, siempre que estos pongan en peligro los intereses provinciales, los convierte en una amenaza para el correcto funcionamiento fiscal del Estado. En la gran mayoría de los países, la Cámara Alta del Poder Legislativo suele representar intereses provinciales en lugar de a la población total del país, lo

cual dota a las provincias pequeñas de una gran capacidad de negociación. Aun cuando la Cámara Alta presenta cierta debilidad, los actores políticos provinciales han sido capaces de bloquear reformas impulsadas por el Gobierno central, en favor de los intereses de elites provinciales (Rodden y Wibbels 2002). Este fenómeno se profundizará cuando el Gobierno central esté gobernado por una coalición de partidos, al dificultarles esto encontrar apoyo de los actores subnacionales con capacidad de veto.

La segunda consecuencia que reconoce la bibliografía crítica es cómo el proceso de descentralización ha creado un panorama en el cual las provincias carecen de incentivos para tomar decisiones económicas que no perjudiquen al resto de la federación. Este argumento se basa en el fenómeno conocido como asimetría de información, es decir cuando una de las partes no cuenta con la misma información que la otra. Al multiplicar los niveles de gobiernos se aumentan necesariamente los costos de información para los votantes (Marks, 2000), los cuales se encuentran con un sistema más complejo, difícil de entender y con un número mayor de actores. Esto les dificulta reconocer a los responsables por falencias en la administración, posibilitándole a los mandatarios provinciales, en un escenario de crisis producida por deficiencias en la gestión económica, externalizar los costos al Estado central al mismo tiempo que se encontrarán exentos de responder por la situación macroeconómica nacional. En otras palabras, la descentralización le permite a las provincias gastar a un costo político muy bajo.

Sin embargo, existen evidencias empíricas que aun defienden el impacto positivo de la descentralización en materia fiscal. Rodden y Wibbels (2002) realizan un testeo estadístico del desempeño económico y fiscal de los distintos países que atravesaron un proceso de descentralización y los resultados sorprendentemente parecen arrojar apoyo a las teorías más antiguas, las cuales le atribuyen a la descentralización la capacidad de aumentar la disciplina fiscal de los estados subnacionales al mismo tiempo que representa una herramienta efectiva para el control de la inflación. Cabe destacar que dicho estudio se centró solo en el análisis de federaciones, dejando a los sistemas unitarios de lado y que la evidencia

demostró que este fenómeno se ve presente principalmente en aquellos países que podrían catalogarse como desarrollados, mientras que el impacto en aquellos estados en vía de desarrollo demuestra ser notablemente más negativo.

Queda entonces claro que para lograr obtener una mirada acertada acerca del impacto efectivo que la descentralización tiene en el desempeño fiscal de los países es necesario analizar como ésta se combina con las particularidades de cada caso. A continuación analizaremos el ejemplo de Argentina, centrándonos principalmente en la naturaleza del federalismo fiscal y su calidad democrática a nivel provincial, e intentaremos argumentar cómo se han combinado con la descentralización dando por resultado una profunda falta de incentivos hacia la disciplina fiscal.

En primer lugar nos ocupamos del análisis del comportamiento del federalismo fiscal, tomando como eje central del mismo el diseño del sistema tributario. Rodden y Wibbels (2002) afirman que el grado de control sobre la disciplina fiscal de los estados subnacionales aumenta a medida que es mayor la capacidad de estos para recaudar y financiar sus propios gastos. A medida que la dependencia de las transferencias por parte del Estado central aumenta, aumentan también las deudas y la inflación. Pero, ¿cuáles son las particularidades del caso argentino?

Centrangolo y Jimenez (2004) afirman que a partir del año 1935 la relación entre las provincias y el Estado central ha girado en torno a la distribución de los recursos tributarios. Agregan además que los esfuerzos por controlar el gasto y el endeudamiento han sido escasos e insuficientes. Pero las disputas en torno a la distribución de recursos se originan mucho antes de la creación del régimen de coparticipación nacional. Anteriormente, desde mediados del siglo XIX hasta el año 1890, existía una clara separación de los recursos tributarios: los recursos de la Nación provenían principalmente del comercio exterior mientras que las provincias recurrían a impuestos sobre la producción y el consumo. Luego, entre 1890 y 1935, el panorama se vio alterado con la creación de impuestos nacionales sobre el consumo, los cuales antes eran responsabilidad de las provincias. En este momento es cuando podemos reconocer el inicio de la centralización de impuestos en la Argentina.

En el año 1935 es cuando nace el régimen de coparticipación de impuestos, junto con la aprobación de un conjunto de leyes que establecían la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación. El objetivo de esta medida fue aumentar los ingresos del Estado central buscando hacer frente a los déficits impulsados por la crisis del '30. Este régimen de coparticipación se encontró vigente hasta 1950 cuando se aprobaron una serie de leyes que establecían los conceptos de distribución de los diferentes tributos. Estas estuvieron en vigencia hasta 1973.

A partir de 1973 es cuando el régimen de coparticipación empezó a estar regulado por una única norma, la ley 20.221. Esta establecía un sistema único de distribución de impuestos coparticipados, al mismo tiempo que determinaba coeficientes de reparto secundarios. Luego, durante los años 80, la crisis económica se combinó con la aparición de nuevos gobiernos democráticos en la Nación y en las provincias (las cuales afrontaban para este entonces ya serios problemas de financiación) originando un conflicto que hizo imposible convenir un nuevo régimen tras que finalizara la vigencia de la ley 20.221. Solo a finales de los 80, junto con la derrota electoral de la UCR, fue posible la creación de un nuevo régimen, aunque transitorio. El mismo fue la ley 23.548, la cual está en vigencia hasta el día de la fecha aunque ha sufrido múltiples modificaciones.

La última fecha de importancia en esta historia es el año 1994. En ese momento la Asamblea Constituyente estableció que para llevarse a cabo una reforma de la Coparticipación Nacional de Impuestos es necesario un acuerdo previo entre la Nación y todos los gobernadores. Esto es virtualmente imposible, en primer lugar debido a la complejidad del sistema de coparticipación, pero más importante, porque ningún gobierno provincial estará dispuesto a recibir menos recursos que los que percibe actualmente. Cabe destacar que los '90 estuvieron marcados también por el inicio de una tendencia a la centralización de impuestos y tasas escasamente coparticipables, la cual se mantuvo durante los gobiernos kirchneristas.

El resultado de este proceso se hace evidente con solo analizar la manera en la que se financian actualmente las provincias: la tendencia hacia la centralización de

impuestos ha dejado un alto nivel de dependencia por parte de las transferencias provenientes del Estado central en la mayor parte del territorio. Según datos relevados por el Ministerio de Economía en el año 2009 solo 5 de los 24 estados subnacionales son capaces de financiar al menos un 50% de sus gastos con recursos propios, mientras que 12 de estos financian más del 75% gracias a la Coparticipación Nacional de Impuestos.

La primer consecuencia en materia fiscal que podemos reconocer a raíz de la evolución de la coparticipación en la Argentina en combinación con el proceso de descentralización es la situación de “pileta común” que la misma ha creado: al romperse el vínculo entre los impuestos y los beneficiarios de los mismos las provincias tenderán a competir por conseguir la porción más grande posible del dinero disponible en el fondo coparticipable (en términos de Rodden, las provincias buscan “pescar de más”). Esto trae consigo varias consecuencias negativas en términos fiscales. En primer lugar, dependiendo del método de financiamiento de las unidades subnacionales (recursos locales o del tipo pileta común), la descentralización termina por retardar o acelerar el crecimiento del tamaño del gobierno. Dicho aumento trae consigo automáticamente un aumento del nivel de gastos del mismo.

Una segunda consecuencia es la creación de la ilusión por parte de los habitantes de las provincias de “gastos pagados por otros”. Esto significa que al romperse el vínculo entre los impuestos y los beneficiarios, los pobladores tenderán a sentir que los gastos son financiados por dinero de personas que no residen en la provincia y esto conducirá a un aumento en la demanda de bienes públicos. Gracias al poder de “votar por los pies” que estos habitantes poseen, los representantes políticos provinciales encontrarán fuertes incentivos para intentar “pescar de más” con el objetivo de responder a estas demandas, conduciendo a un aumento del tamaño de gobierno y la inversión en políticas públicas.

Una tercera consecuencia es que las provincias suelen gastar de más, esperando ser rescatadas en última instancia por el gobierno central. Este comportamiento, que suele ser común en las federaciones, responde a lo que se conoce como Juego de

los Rescates (Rodden, 2006). El mismo es un modelo que presenta un juego entre dos actores (Gobierno Central y Provincias) con información incompleta. La información es incompleta en principio porque las provincias no conocen el “tipo” del gobierno central. Es decir que no sabrán si en caso de un shock económico negativo este optará por rescatarlas o por permitir el default de las mismas. Las provincias juegan en primer turno y su decisión será la de no ajustar el gasto ni subir los impuestos en caso de un shock negativo, sino esperar por un salvataje por parte del gobierno central. El motivo es el miedo que representan para estas provincias las consecuencias de ajustar el presupuesto: ser condenadas en las elecciones o bien quedarse sin votantes móviles o capital.

Por su lado el gobierno central preferirá en primera instancia no rescatar a las provincias, intentando que éstas se hagan responsables por sus gastos. El problema radica en cuales son los costos de esta decisión. De demostrarse que las provincias no son capaces de afrontar el shock, el gobierno se verá obligado a rescatarlas en una segunda ronda del juego, siendo este mucho más costoso que un rescate temprano en la primera ronda. La última opción, en la que el gobierno central permita el default de una provincia y se niegue a rescatar a pesar de su imposibilidad para afrontar el shock, pareciera ser extrema e improbable.

Ahora analicemos como será jugado este en la Argentina. En primera instancia las provincias decidirán no ajustar sus gastos ante un shock negativo como afirma Rodden. Aquí llega el momento del gobierno central de jugar y es entonces cuando las particularidades del sistema tributario demuestran su importancia. Ante la opción de no rescatar, el gobierno central sabe que es altamente improbable que las provincias puedan llevar a cabo un ajuste, no solo por sus preferencias, sino por su imposibilidad de hacerlo. El principal motivo es que la escasa capacidad tributaria les impedirá aumentar los impuestos para contar con mayores recursos. A esto se le suma la importancia de las mismas como actores de veto en el Congreso. Por último, la imposibilidad de recurrir a otros medios de financiamiento (mercados financieros privados e internacionales) a partir del 2002, complicaría aún más su situación. De esta manera el gobierno central debe decidir entre rescatar a las

provincias en una primera rueda a un costo relativamente bajo o terminar por rescatarlas en una rueda posterior a un costo mayor. Si bien se conocen intentos del gobierno central por llevar su estrategia de no rescatar hasta las últimas consecuencias (un claro ejemplo es el conflicto entre el por entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo y las provincias durante la crisis del 2001, el cual terminó por demostrar la imposibilidad de dejar que una provincia incapaz de ajustar caiga en default y se ocupe por sí misma de sus problemas económicos) el diseño tributario y de coparticipación argentino llevará seguramente al gobierno central a optar por un rescate prematuro. Dicha decisión marcará la pauta de comportamiento de este actor y llevará a las provincias a seguir optando siempre por no ajustar, conociendo la falta de credibilidad de las amenazas que pueda impulsar el gobierno central. Cabe destacar que más allá del diseño tributario argentino, la evidencia empírica en relación al juego de los rescates demuestra que es mucho más común esperar encontrarnos con un salvataje temprano en una primera ronda de juego que uno a último minuto en una ronda posterior

El segundo punto que creemos es importante destacar al momento de analizar el caso argentino y cómo ha impactado en el mismo el proceso de descentralización es la calidad democrática en las provincias. Anteriormente mencionamos que la mayoría de los beneficios que suelen atribuirse a este proceso se realizan sobre la premisa de un correcto funcionamiento democrático y ciudadanos adecuadamente informados. A continuación intentaremos analizar si es posible atribuirle estas características a las provincias argentinas.

Gervasoni (2011) afirma que si bien en la Argentina existen provincias razonablemente democráticas (C.A.B.A y Mendoza, por ejemplo) un grupo significativo presenta irregularidades democráticas e importantes diferencias entre oficialismo y oposición en términos de recursos para las campañas electorales. Entre éstas se destacan Formosa, San Luis, Santa Cruz y Jujuy y no es una sorpresa que todas ellas formen parte del grupo de 11 provincias que no han experimentado rotación electoral desde 1983. Cabe destacar que este análisis excluye casi completamente la existencia de formas tradicionales de fraude en la Argentina.

Si bien existen varios factores que explican la falta de democracia y transparencia en las provincias argentinas una de las principales que se pueden reconocer es la existencia de estados altamente dependientes de la coparticipación nacional de impuestos. La explicación radica en que las poblaciones de estos estados tienen menos incentivos y capacidad de demandar derechos democráticos o apoyar movimientos opositores, principalmente por la ilusión de que en vez de sostenerse el Estado por los ingresos provenientes de los impuestos es este el que asegura el bienestar de sus pobladores mediante la distribución de los recursos que percibe del estado central. No es una sorpresa entonces que 3 de los 4 estados que peores niveles democráticos han demostrado se encuentren en el grupo de provincias que financian más del 75% de sus gastos con recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI).

El caso de la provincia de Santa Cruz se encuentra dentro de lo que se conoce como "provincias rentísticas". Las mismas perciben un ingreso importante proveniente de la explotación de recursos naturales (hidrocarburos en este caso) y suele aprovecharlos para ejercer control sobre la población. Este fenómeno presenta varias analogías con la prevalencia del autoritarismo en los países ricos petroleros.

La principal consecuencia que le podemos atribuir a la combinación de la descentralización con la falta de democracia presentada en el caso argentino es la pérdida por parte de los votantes de la habilidad de ejercer control sobre sus gobernantes mediante el voto. En otras palabras, los bajos niveles de democracia habilitan a las provincias a tomar decisiones que pueden repercutir de manera negativa en su desempeño económico (indisciplina fiscal, por ejemplo) sin tener que pagar los costos electorales que estas traerán consigo. Claro ejemplo de esto es cómo algunas de las provincias que no han presentado rotación electoral en los últimos 30 años se ubican entre aquellas con montos de deuda más abultados (Jujuy, Formosa).

Iniciamos este capítulo planteando la discusión entre aquellos autores que afirman que la descentralización trae consigo consecuencias positivas en el desempeño

fiscal de las provincias y sus críticos, quienes argumentan que este proceso sienta las bases para el endeudamiento y el sobregasto, para luego preguntarnos cómo ha impactado está en el caso argentino. En búsqueda de una respuesta expusimos sus particularidades en materia tributaria y de calidad democrática provincial y analizamos cuales son las consecuencias que se producen al combinarse las mismas con la descentralización. A modo de conclusión, podríamos afirmar que el resultado de esta combinación ha sido la reducción de los costos políticos que los mandatarios provinciales deben afrontar por sus decisiones en materia económica, multiplicando así los incentivos para que las provincias incurran en la indisciplina fiscal. Pero aún queda por explicar el proceso mediante el cual los incentivos a la indisciplina fiscal con los que se encuentran las provincias se convierten en endeudamiento, el cual es el eje central de este trabajo. Velasco (1999, 2000) afirma que la combinación de incentivos para el sobregasto con la capacidad de los gobiernos provinciales para financiar gastos comunes con dinero proveniente de préstamos lleva a los mismos a endeudarse más. Anteriormente analizamos como las provincias Argentinas poseen diversos incentivos hacia el sobregasto, pero ¿cuáles son las particularidades del caso en materia de endeudamiento?

El primer paso para intentar explicar el endeudamiento de las provincias argentinas es el análisis de la capacidad de acceso al crédito de las mismas. Rodden (2006) presenta un índice denominado "autonomía de endeudamiento" mediante el cual compara la capacidad de acceso al crédito de los estados subnacionales de las diversas federaciones. En dicho índice, la Argentina presenta uno de los valores más altos, lo cual se traduce en una alta autonomía en la toma de deuda por parte de las provincias. Cabe destacar que este índice se basa principalmente en el análisis de las trabas que presentan las distintas federaciones al endeudamiento provincial, las restricciones al empleo de los recursos provenientes del mismo y la existencia o no de organismos que regulen la toma de préstamos.

Un segundo paso es el análisis de libertad que las mismas poseen al momento de utilizar los fondos provenientes de los préstamos. Al revisar las constituciones provinciales y cómo las mismas regulan el endeudamiento, nos encontraremos con

dos particularidades que influirán fuertemente en el comportamiento de las mismas en materia fiscal. En primer lugar, solo 5 de las 24 provincias argentinas presentan en sus Cartas Magnas algún tipo de prohibición para la utilización de los recursos provenientes de los préstamos en gastos ordinarios. De esta manera, en un contexto que alienta a los mandatarios provinciales al sobregasto y a la inyección de dinero sin preocupaciones en las consecuencias a largo plazo, el endeudamiento pasa a convertirse en uno de los principales medios de acceso a recursos. Pero hay además una segunda particularidad que alienta este fenómeno: solo 3 de las 24 provincias argentinas poseen en sus constituciones prohibiciones para la utilización de recursos provenientes del endeudamiento para el pago de deudas anteriores. En otras palabras, la gran mayoría de las provincias argentinas están habilitadas por sus constituciones a la toma de préstamos para pagar viejas deudas, manteniendo así un flujo de dinero contante y aumentando el volumen de la deuda también de manera constante.

A modo de resumen de este capítulo, lo que el análisis de las particularidades del caso argentino y cómo éstas se han combinado con el proceso de descentralización nos ha enseñado es que las provincias encuentran un alto número de incentivos hacia la indisciplina fiscal, los cuales se convierten en endeudamiento ante la falta de trabas y regulaciones en relación al mismo.

Evolución de las deudas provinciales en la Argentina

Una de las características principales de la relación entre el gobierno central y las provincias a partir de 1935 (año de la sanción del primer Régimen de Coparticipación Nacional) fue la aparición de la distribución de los recursos tributarios como eje central de la relación entre ambas partes. Mientras tanto, los esfuerzos por la coordinación de los restantes componentes del sector público fueron escasos. Entre estos, se ubican las deudas provinciales (Centrangolo y Jimenez 2003).

La evolución de las deudas provinciales en el lapso que nos ocupa atraviesa tres periodos fuertemente diferenciados. El primero de ellos se inicia a mediados de los 80 y se extiende hasta el año 1995; durante este periodo las provincias recurrían principalmente a dos medios de endeudamiento. Por un lado mediante la postergación de pagos a empleados públicos y proveedores o bien mediante la utilización de recursos de las cajas previsionales. Este tipo de endeudamiento es el que se conoce como "deuda flotante", es decir una deuda a muy corto plazo, en moneda local, que se diferencia de la deuda común al no tener como origen un contrato de empréstito. El otro medio al que recurrían era la toma de préstamos con entidades bancarias provinciales. Estos eran en moneda local, con tasas de interés bajas y a pesar de requerir los mismos la aprobación del estado central, ésta era otorgada sin mayores problemas en la gran mayoría de los casos. Recién sobre el final del periodo, entre los años 1991-1994, es que se registraron los primeros préstamos provenientes de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) a las provincias. Los mismos fueron instrumentados mediante convenios subsidiados por la Nación.

Para el año 1997 el stock de deuda de las provincias argentinas era de \$ 16 mil millones. Si bien el monto es apreciable, en términos totales de los recursos provinciales podría denominarse la misma como una situación bajo control (Pirez y Cao, 2002).

Pero la dinámica del endeudamiento provincial se vio fuertemente alterada a partir del año 1995 junto con el ajuste estructural que llevo a cabo el gobierno de Carlos Menem. Aquí es donde se inicia el segundo periodo, el cual comprende los años 1995-2001/2002.

El impacto inicial que tuvo la privatización de las bancas provinciales fue la inmediata inyección de dinero. Pero pronto, la crisis económica nacional y el escenario internacional (1995: Efecto Tequila, 1997: Crisis Asiática, 1998: Crisis Rusa) combinadas con el creciente número de funciones y responsabilidades que las provincias adquirieron del gobierno central (durante la década del 90 se transfirieron a las provincias la administración y financiamiento de los colegios secundarios, la educación técnica y una importante cantidad de establecimientos hospitalarios) llevaron a las provincias a afrontar dificultades de financiamiento. Este escenario se sumó a la pérdida de los dos medios principales de préstamo a los que recurrían durante el anterior periodo: las bancas provinciales, ahora privatizadas y la toma de deuda flotante, la cual se vio fuertemente perjudicada por la pérdida de las cajas previsionales en manos del estado central (Alvarez et al, 2011). Ante este panorama las provincias encontraron la solución en dos nuevas fuentes de endeudamiento. La primera fue la toma de préstamos con bancas privadas y organismos internacionales. Estos se diferenciaban de los provistos por las bancas provinciales en tanto eran tomados generalmente en moneda extranjera, con tasas de interés muy altas y plazos de pagos relativamente cortos. Las provincias fueron capaces de acceder a dichos préstamos gracias a un conjunto de normas impulsadas por el Ministerio de Economía en las cuales se establecía un sistema de repago automático de los servicios de la deuda mediante acceso directo a los recursos de coparticipación. El objetivo de dichas normas era justamente ofrecer a las provincias garantías confiables en los mercados financieros internacionales. El problema radicaba en la falta de control ejercida por el mismo Ministerio de Economía sobre la toma de dichos préstamos, lo cual incentivó un endeudamiento excesivo en muchos casos.

La segunda solución que encontraron las provincias ante la pérdida de los medios

clásicos de endeudamiento fue la emisión de títulos públicos. El atractivo de éstos radicaba en que los mismos no se encontraban regulados por el conjunto de normas anteriormente mencionadas, quedando fuera de la supervisión del Gobierno Nacional. De esta manera las provincias y los municipios empezaron a emitir títulos públicos en moneda local, siendo los mismos utilizados principalmente para la refinanciación de deudas contraídas con anterioridad, cubrir deficiencias estacionales de la caja y colocación forzosa como medio de pago a acreedores. La emisión de títulos públicos explica un 25% del aumento de las deudas provinciales durante el periodo 1995-2001/2002

Este periodo siguió su marcha en un contexto general de recesión, caída de los ingresos y subas de las tasas de interés. Desprovistas de control, las deudas provinciales se duplicaron entre 1996 y 2001 (pasando de \$13 mil millones a \$29 mil millones). El problema radicaba principalmente en que las provincias debían destinar parte de los recursos coparticipados a saldar sus deudas, lo cual generaba faltantes en las cajas. Para cubrir los mismos se veían obligados a tomar nuevas deudas convirtiéndose el proceso en un “círculo vicioso”.

Todo esto condujo hacia el año 2001 a una situación insostenible. En un intento desesperado por cubrir sus déficits algunas provincias recurrieron a la emisión de bonos locales (o cuasi monedas). Estos, que presentaban rendimientos similares a los títulos públicos tradicionales pero que contaban con una liquidez mayor, apuntaban a reemplazar el dinero de curso legal y su objetivo era financiar los gastos locales. En este contexto, el 23 de diciembre del 2001, la Argentina entra en suspensión de pagos de su deuda externa, popularmente conocido como *default*. A este fenómeno le siguió a principios del 2002 el final de la convertibilidad, episodio que agravó aún más la situación fiscal de las provincias.

En este momento es que se inicia el tercer periodo, el cual abarca desde el 2002 hasta la actualidad, y podríamos reconocer la fecha de inicio del mismo como el 27 de febrero de ese año. Por esa fecha el Gobierno Nacional, presionado por el Fondo Monetario Internacional, impulsa el Acuerdo Nación-Provincias sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, el

cual sentó las bases sobre las que se instrumentó el canje de deuda provincial. 18 de las 24 jurisdicciones adhirieron al mismo obteniendo una importante reducción en el monto de sus deudas, derivados de extensiones en los perfiles de pago y reducción de sus tasas de interés.

Podríamos destacar principalmente dos grandes características de este canje. En primer lugar la mayor parte del dinero de las deudas fue reprogramado por la Nación mediante la emisión de Bonos Garantizados (BOGAR 2018). Los mismos tendrían un plazo de 16 años, con 3 años de gracia y un interés del 2% anual. Por otro lado se establecía que el fondo fiduciario para el desarrollo provincial (FFDP) asumiría las deudas instrumentadas en la forma de: títulos públicos, bonos, letras del tesoro o préstamos. Así, las jurisdicciones deudoras asumirían la deuda resultante de la conversión con dicho fondo, garantizándola mediante la afectación de recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de impuestos (con un tope del 15%). Además, las deudas contraídas originalmente en moneda extranjera se pesificarían a una relación de U\$S 1 igual a \$ 1,4 y se ajustaría por el Coeficiente de Estabilización de Referencia. Mediante este proceso las provincias encomendaban la mayor parte de sus deudas al FFDP, el cual las aceptaba y se convertía así en el único deudor fuerte de los acreedores originalmente de las provincias, a quienes se les entregó una proporción de la deuda en BOGAR. El hecho de que el canje de la deuda se realizara con un bono que contaba con garantía de la Nación le permitió a las provincias conseguir condiciones financieras significativamente mejores que las que hubiese conseguido negociando de manera unilateral.

El FFDP es un organismo creado en el año 1995 con el objetivo original de prestar apoyo a las reformas del sector público provincial. Hasta el año 1999 las deudas que las provincias tomaron con dicho fondo fueron principalmente para llevar a cabo la privatización de bancos. Pero a partir de los años 2000/2001 empezó a implementar programas de Saneamiento Fiscal con el objetivo de prestar ayuda a las provincias con riesgo de incurrir en incumplimiento de pagos.

También, a partir del año 2002, el Estado Nacional (mediante el FFDP) asistió

financieramente a las provincias mediante la creación de programas anuales que consistían en el otorgamiento de préstamos destinados a cancelar partes de la deuda que no habían entrado al canje, así como solucionar déficits en las cajas y deudas flotantes. Dichos préstamos se otorgaban a un plazo de 5 años con dos de gracia para el primer pago de capital y uno para el pago de intereses. Esto se conoció como el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) y estuvo en vigencia hasta el año 2004.

Por otro lado, en el año 2003 se apuntó a solucionar el problema de las cuasi monedas. Se creó así el Programa de Unificación Monetaria mediante el cual el Estado Nacional rescataría los títulos provinciales.

Todas estas medidas demuestran la importancia que se le dio a partir de la crisis del 2001 a la reorganización de las finanzas del sector público en Argentina. Intentando seguir por el mismo camino, en el año 2004 se crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (mejor conocido como Ley de Responsabilidad Fiscal o LRF). El mismo, de carácter opcional para las provincias, tenía por objetivo establecer reglas generales de comportamiento fiscal (entre otras cosas se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal) al mismo tiempo que se dotaba a la gestión pública de mayor transparencia. La LRF entra en vigencia en el año 2005, con la adhesión de 21 provincias. Inicialmente los resultados fueron decepcionantes, habiendo fracasado la mayoría de los gobiernos en cumplir con los criterios numéricos establecidos. En consecuencia la LRF ha sido sometida hasta el día de la fecha a incesantes reformas, intentando ajustarla para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos por la misma (Lodola, en Malamud y De Luca, 2011)

En resumen, del análisis de la evolución de las deudas provinciales en la Argentina podemos obtener principalmente dos conclusiones: en primer lugar, los medios de financiamiento a los que recurren las provincias se han visto fuertemente alterados desde los años '80 hasta el día de la fecha. Empezando por la toma de deuda con bancas provinciales y secesión de pagos a empleados públicos, pasando por la toma de deudas en moneda extranjera con bancas privadas con altas tasas de interés y

terminando en el FFDP como principal acreedor.

La segunda conclusión, probablemente la más significativa en relación al estudio que llevamos a cabo, es que las deudas provinciales han atravesado un proceso de cambio mediante el cual terminaron por alterar la relación Nación-Provincias, convirtiéndose estas en una poderosa herramienta política al mando del Poder Ejecutivo Nacional. A partir del 2002, año en el que el estado se convierte en el principal acreedor de las provincias, el mismo se las ha arreglado para mantener una presión constantes sobre las mismas mediante herramientas tales como la LRF, el PFO (cuyas condiciones de acceso al programa se renegocian de manera anual) y las renegociaciones con el FFDP, las cuales se caracterizan por ser siempre a corto plazo. Solo aquellas provincias que no adhirieron ni al canje ni a los PFO (C.A.B.A, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero) han sido capaces de librarse de esta presión ejercida por el gobierno central (Lodola, en Malamud y De Luca, 2011).

Hipótesis

En el segundo capítulo de este trabajo analizamos el impacto que la descentralización ha tenido en el país. La conclusión a la que llegamos entonces fue que al combinarse ésta con los problemas de coordinación que la multiplicación de actores con poder de decisión crea, el particular diseño tributario argentino y la imposibilidad de reforma del CFI, las falencias en el proceso democrático provincial, la asimetría de información y la sobrerrepresentación que algunas provincias poseen en la Cámara Alta, se ha creado un panorama en el cual las provincias no poseen incentivos para comportarse de manera responsable en términos fiscales, lo cual tiende a traducirse en endeudamiento según hemos argumentado anteriormente. Sin embargo, una de las premisas sobre las cuales iniciamos este trabajo fue que no todas las provincias presentan altos montos de deuda, por lo que la falta de incentivos para la disciplina fiscal no constituye en sí una explicación suficiente para el comportamiento de las provincias en esta materia. Por lo tanto aun queda pendiente establecer cuáles son las variables que explican esta variación.

En este capítulo presentamos las nueve variables que hemos elegido en forma de hipótesis. Cada hipótesis estará compuesta por una variable y las mismas tendrán dos objetivos. En primer lugar intentarán argumentar por qué creemos que la elección de cada variable es pertinente para entender la variación de las deudas provinciales. En segundo lugar, estas hipótesis marcarán los resultados que esperamos obtener al analizar el impacto efectivo de dichas variables en las deudas provinciales en el periodo 1996-2007.

Calendario electoral

Anteriormente analizamos cómo la dinámica del federalismo fiscal en la Argentina conduce a los habitantes de las distintas unidades subnacionales a reclamar un

mayor nivel de bienes públicos a sus gobernadores, impulsados por la sensación de “gastos pagados por otros”, consecuente de las transferencias del tipo pileta común. Esta situación suele impulsar un gasto desmedido por partes de las autoridades provinciales, con el objeto de asegurarse el apoyo electoral. Dicho esto, es posible esperar que esta dinámica se vea agudizada en épocas de elecciones. Dos herramientas comunes utilizadas por los gobiernos en épocas de elecciones para mejorar su imagen suelen ser el aumento del gasto público y la disminución de impuestos. Esta segunda opción se vuelve poco factible en una federación donde los estados subnacionales poseen un escaso nivel de control tributario por lo tanto nos centraremos solo en la primera. Una de las características que le es comúnmente atribuida al electorado es su memoria de corto plazo: es decir que tienden a premiar gestiones acertadas cercanas a épocas de elecciones con más regularidad que ha condenar desaciertos lejos de las mismas. Esto ha conducido a un aumento considerable del gasto en épocas de elecciones por parte de los gobiernos provinciales y ha convertido el calendario electoral en una de las principales herramientas para explicar el comportamiento fiscal de las provincias (Buchanan y Wagner, 2000). De aquí es de donde derivamos la siguiente pregunta: ¿este aumento del gasto en época de elecciones se traduce también en un aumento de la toma de deuda, en busca de contar con más recursos para proveer bienes públicos? Para intentar responderla analizaremos el calendario electoral en el periodo 1996-2007, centrándonos solo en las elecciones a gobernador.

H1: El monto de deuda de las provincias tenderá a aumentar en años electorales.

Disciplina partidaria

Para abordar el tema de la disciplina partidaria en la Republica Argentina el primer paso es reconocer quienes son los actores más poderosos, y por lo tanto, aquellos que definirán el comportamiento del sistema. Por un lado nos encontramos con los poderes ejecutivos a nivel provincial: los gobernadores. Su poder se ve fundado en

su gran capacidad de disciplinar a sus legisladores. El motivo es que en el sistema de lista cerrada argentino, la reelección de los legisladores depende más de los jefes del partido que de los votantes. Así mismo, estos se encuentran beneficiados por el pobre nivel democrático de las instituciones provinciales y la asimetría de información, que les permite constantemente externalizar las consecuencias políticas.

Por otro lado se encuentra el Poder Ejecutivo central, representado por el presidente. En el caso argentino, el mismo ve sus poderes fortalecidos gracias a la combinación de un pobre diseño del esquema de coparticipación nacional en con provincias con escasas capacidades de recaudación y altamente dependientes de las transferencias provenientes de los impuestos recaudados por el centro. Esta dinámica se ha visto beneficiada por tres fenómenos. En primer lugar la imposibilidad de reformar el esquema de coparticipación. En la reforma constitucional de 1994 se estableció que para poder llevar a cabo cualquier tipo de cambio al mismo es necesario el apoyo unánime de todos los 24 estados subnacionales, lo cual es técnicamente imposible. En segundo lugar, a partir de la sanción del primer régimen de coparticipación de impuestos en el año 1935, la política económica argentina ha tendido paulatinamente a la centralización de impuestos, dotando al Estado central de un mayor nivel de recursos, al mismo tiempo que empobreció aun más la ya débil capacidad tributaria de las provincias (Centrangolo y Jimenez, 2004). Esta dinámica se ha visto sostenida durante las últimas gestiones. En tercer lugar, y como ya fue mencionado anteriormente, a partir del año 2002 el Estado se convirtió en el principal acreedor de las provincias argentinas. También cabe destacar otro par de herramientas constitucionales con las que cuenta el Estado central: la capacidad de intervenir provincias y la utilización de decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Pero hay una última característica que termina por definir la relación entre los mandatarios provinciales y el gobierno central: en la Argentina el jefe del Estado central suele ser al mismo tiempo el jefe del partido, lo cual tenderá a dotarlo de la capacidad de disciplinar a los gobernadores, conscientes de la necesidad de apoyo

del partido que éstos poseen. Dicha capacidad tenderá a disminuir el gasto y el endeudamiento en aquellas provincias con el mismo signo partidario que el presidente. El motivo es que el Estado central (a diferencia de las provincias) es percibido como el principal responsable por los resultados macroeconómicos y por lo tanto tendrá incentivos a forzar a los estados subnacionales a la disciplina fiscal en la búsqueda de prevenir crisis económicas. Dicho fenómeno también define el comportamiento fiscal de aquellas provincias con signo partidario contrario al del gobierno. Aun con las herramientas de control a su disposición, el Ejecutivo nacional necesita del apoyo de los legisladores para asegurarse la capacidad de aprobar sus proyectos y, estando el comportamiento de éstos fuertemente vinculado con el comportamiento del ejecutivo provincial, asegurarse el apoyo de los gobernadores opositores se vuelve de vital importancia, convirtiendo así la disciplina partidaria y el signo político de los gobernadores en un factor que ha sido utilizado reiteradamente para analizar el comportamiento fiscal de las provincias (Gordin, 2004). Con este objetivo es que estas provincias tienden a ser dotadas de una capacidad mayor de gasto. Lo cual conduce a la pregunta, ¿serán también estas provincias más propensas a endeudarse?

H2: Aquellas provincias en las que el gobernador es del mismo signo partidario que el presidente tenderán a una mayor disciplina partidaria y por lo tanto se endeudaran menos que las provincias opositoras.

Empleo Público

Entre los años 1997 y 2011 la cantidad de empleados en el sector público nacional pasó de 720 mil a 1,5 millones, es decir una tasa de crecimiento promedio de 5% por año, mientras que en el mismo periodo la tasa de población creció apenas un 1% anual. En otras palabras, el empleo público ha crecido cinco veces más que la población en los últimos años en la Argentina. Lejos de representar un fenómeno aislado, estos datos se condicen con la premisa de que un alto nivel de empleo

público es una de las variables que más fuertemente influyen de manera positiva en el poder de los gobernadores sobre sus respectivas provincias (Gonzalez). De esta manera, se crean fuertes incentivos para mejorar las condiciones laborales y salariales del sector (según datos del INDEC, al año 2012 los salarios del sector público superaban a los del sector privado en un 12%), independientemente de la necesidad, lo cual indefectiblemente termina por verse reflejado en un aumento del gasto público provincial. Pareciera entonces pertinente esperar que los gobernadores recurran a todas las herramientas que están a su alcance para lograr mantener una robusta masa de empleados públicos y dentro de estas se encuentra su capacidad de endeudamiento.

H3: Aquellas provincias con niveles más altos de empleados públicos tenderán a endeudarse más.

Índice Institucional

Este apartado está orientado a analizar si las reglas establecidas por las instituciones provinciales influyen en el comportamiento fiscal de las mismas. El mismo se basará en el índice institucional creado por Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (2000). Dicho índice se fue creado en relación a la respuesta a seis preguntas mediante el análisis de las constituciones:

- ¿Tienen las legislaturas la posibilidad de aumentar el gasto propuesto por el Ejecutivo?
- ¿Existen restricciones para la toma de nuevos créditos?
- ¿Realiza esta Constitución referencia a órganos de control?
- ¿Se introducen los criterios de coparticipación de recursos provinciales a los municipios?
- ¿Qué número de restricciones deben cumplir los municipios para endeudarse?
- ¿Se fomenta a través de la Constitución la creación de subsidios y otras ayudas a ciertas ramas productivas?

El resultado del mismo oscila entre 40, perteneciendo los valores más altos a aquellas provincias con mejores niveles de instituciones (restricciones al endeudamiento, buenos sistemas de coparticipación o falta de incentivos en la Constitución para generar subsidios) y 10, perteneciendo los peores valores a aquellas provincias con instituciones “malas” (no generan controles suficientes para limitar la aparición de déficits fiscales).

Utilizando este índice el objetivo será demostrar si efectivamente una mejor calidad institucional ha conducido a las provincias a un mejor comportamiento fiscal en el periodo 1995-2007.

H4: Una mejor calidad institucional conducirá a un comportamiento fiscal más disciplinado

Unicameral-Bicameral

En el inicio de este trabajo mencionamos los costos de decisión como un fenómeno que puede impulsar a la indisciplina fiscal en una nación. Pero si nos centramos solo en el funcionamiento de las legislaturas provinciales, ¿puede este fenómeno tener un efecto contrario? Como ya fue establecido, un primer paso para la toma de deuda en las provincias es que ésta sea aprobada por el Poder Legislativo. Sin embargo, al hablar del poder legislativo provincial en la Argentina cabe destacar que el diseño del mismo cambia según el caso. Específicamente, en la actualidad los estados subnacionales se dividen entre los poderes legislativos unicamerales y los bicamerales, siendo este segundo caso el menos común (solo 8 de los 24 estados subnacionales poseen legislaturas bicamerales). La principal consecuencia que podemos inferir de esto es que aquellos Estados con legislaturas bicamerales verán multiplicados el número de actores en el proceso de decisión. Basándonos en la teoría de Marks (2000) podríamos esperar que esto traiga al mismo tiempo un aumento de los costos de decisión, asociados con el problema de la acción

colectiva, haciendo el proceso más lento, constituyendo una traba para la toma descontrolada de deuda.

H5: Aquellas provincias con legislaturas bicamerales tenderán a endeudarse menos que las provincias unicamerales.

Nivel de dependencia de las transferencias

La marcada desigualdad en la distribución de recursos y población en la Argentina, sumado a la pobre capacidad tributaria de los estados subnacionales ha provocado inevitablemente que el nivel de dependencia de transferencias por parte del Estado central sea sumamente alto en algunos casos. Como mencionamos anteriormente, actualmente en la Argentina son solo 5 las provincias que extraen al menos el 50% o más de sus gastos de sus recursos propios.

Así mismo, esta situación conduce a los habitantes de los diversos estados subnacionales a reclamar un número más alto de bienes públicos, impulsados por la idea de que los gastos son pagados por otros. Esto pone una presión constante sobre los hombros de los mandatarios provinciales por perseguir el mayor monto posible de recursos provenientes del Estado central (Rodden, 2003). Pero, ¿esta presión los lleva también a incurrir en la indisciplina fiscal?

H6: Aquellas provincias con menor capacidad de financiar sus gastos con recursos propios tenderán a endeudarse más.

Signo Político

En el año 2004 Calvo y Murillo presentaron una investigación acerca del patronazgo y lograron demostrar que la distribución de ingresos por parte de los

líderes políticos subnacionales representa una importante herramienta electoral en la Argentina. Pero más importante a la luz del trabajo que estamos realizando fue otro de los descubrimientos que realizaron: existe una notable diferencia entre el dinero que las unidades gobernadas por el PJ utilizan con el objetivo de mantener su hegemonía sobre la provincia y el utilizado por las provincias radicales. En otros términos, tanto las provincias justicialistas como radicales han demostrado recurrir al clientelismo, pero la gran diferencia radica en que el PJ lo hace a un costo notablemente más bajo. Por lo tanto podríamos esperar que aquellas provincias gobernadas por la UCR tengan niveles de gastos más altos como consecuencia de este fenómeno. Pero, ¿se traducirá esto en un mayor endeudamiento para contar con más fondos para distribuir?

H7: Las provincias gobernadas por el PJ tenderán a endeudarse menos que aquellas gobernadas por la UCR o por otros partidos.

Nivel de representación

Según datos del último Censo de Población, realizado en el año 2010, actualmente casi un 50% de la población de la Republica Argentina se reparte entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Si a éstas le sumamos las provincias de Santa Fe y Córdoba tenemos aproximadamente $\frac{3}{4}$ de la población total del país distribuida solo en 4 de los 24 estados subnacionales que componen la federación. Dicho fenómeno ha sido la causa de una de las particularidades del diseño institucional del país: la marcada desigualdad de representación de las diversas provincias en el Congreso de la Nación. Por dar un ejemplo, actualmente en la cámara de diputados hay un representante por la Provincia de Buenos Aires cada poco más de 197 mil habitantes, mientras que la provincia de Tierra del Fuego cuenta con uno cada 20 mil habitantes. Pero dicha tendencia a la sobrerrepresentación de aquellas provincias menos pobladas se ve potenciada de manera exponencial en la Cámara Alta. El motivo es que en la Argentina cada provincia posee el mismo número de

representantes en la Cámara de Senadores, independientemente de su población. Lejos de intentar combatir esta situación, durante la última reforma constitucional, llevada a cabo en el año 1994, se estableció que cada estado subnacional contaría un senador más, aumentando así el número a 3 representantes por provincia.

Anteriormente mencionamos cómo el Estado central puede utilizar el pobre diseño del esquema de coparticipación nacional y las deudas públicas como herramientas para conseguir el apoyo de las provincias, sobre todo aquellas gobernadas por partidos opositores. Pero el costo financiero de permitir la irresponsabilidad fiscal de una provincia no es el mismo en todos los casos, sobre todo debido a la marcada desigualdad en la distribución de la población. Dejando de lado la disciplina partidaria, podemos asumir que el costo de obtener el apoyo de una provincia con menos de 200 mil habitantes, como es el caso de Santa Cruz, será considerablemente más bajo que en los casos de Córdoba y Santa Fe, ambas con poblaciones superiores a los 3 millones de personas. Si partimos de la base de que sin importar qué provincia se decida beneficiar, el número de senadores es el mismo en todos los casos, el gobierno central podrá buscar maximizar sus costos, intentando beneficiar aquellos estados más “baratos” en primera instancia.

H8: Aquellas provincias que presenten niveles de sobre representación más altos en el parlamento serán más propensos a endeudarse.

Provincias Metropolitanas/Provincias Periféricas

Anteriormente establecimos que en el caso argentino, el juego de los rescates propuesto por Rodden puede ser utilizado por las provincias para incurrir en la indisciplina fiscal, principalmente debido a la escasa credibilidad de las amenazas por parte del Estado central. Pero en una federación donde los recursos y la población se encuentran concentrados de manera tan marcada en un puñado de unidades parece imprudente asumir que todas estas poseen la misma capacidad de

aprovecharse de este juego. Jonathan Rodden y Erik Wibbels (2002) aseguran que existe la posibilidad de que en federaciones con asimetría en el tamaño y distribución de recursos algunas provincias se vuelvan sencillamente demasiado grandes, y asegurar su subsistencia se vuelve una prioridad para el Estado central, siendo los costos de permitir un derrumbe económico en éstas demasiado grande. Estas características podrían ser asociadas al menos a 4 unidades subnacionales en la Argentina: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (provincias metropolitanas), las cuales se diferencian fuertemente de sus contrapartes periféricas. Ahora bien, siguiendo con las afirmaciones planteadas anteriormente, ¿se comportarán estas provincias de manera irresponsable, incurriendo en mayores niveles de deuda, aprovechando su importancia para el Estado central?

H9: Las provincias metropolitanas tenderán a endeudarse más que las provincias periféricas.

Resultados

Enunciadas las hipótesis el siguiente objetivo será observar cómo influyó cada una de estas variables en los montos de deuda de las provincias en el periodo que nos compete. La variable dependiente (deudas provinciales) se encuentra medida como el monto de deuda de la provincia, en pesos y por cada habitante, por año. De esta manera corrimos una serie de tiempo con errores de panel y efectos fijos utilizando Stata. A continuación presentamos los resultados

Deudapercapita	Panel-corrected					[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z	P> z			
Calendarioelectoral	372.2479	71.70855	5.19	0.000	231.7017	512.794	
IndiceInstitucional	1082.274	443.7086	2.44	0.015	212.6207	1951.926	
EmpleoPublico	61.18503	28.85718	2.12	0.034	4.625995	117.7441	
TipodeProvincia	-27706.86	11666.15	-2.37	0.018	-50572.1	-4841.625	
NdeCamaras	-34947.15	14388.68	-2.43	0.015	-63148.44	-6745.85	
Nivelderepresentacion	.0084341	.0035223	2.39	0.017	.0015306	.0153376	
signopolitico2	484.394	349.8917	1.38	0.166	-201.3811	1170.169	
signopolitico	106.3466	269.4191	0.39	0.693	-421.7051	634.3983	
niveldedependencia	-135.0805	138.1672	-0.98	0.328	-405.8831	135.7222	

Los resultados arrojados por la tabla en relación a H1 (representada en la misma como *Calendarioelectoral*) demuestran una fuerte relación entre el calendario electoral y las deudas provinciales. Podemos observar cómo al pasar de 0 a 1 (es decir de un año sin elecciones a uno en el cual se elige gobernador en la provincia) las deudas aumentan en 372.24; un monto significativo. Este es un resultado esperable en tanto no es más que una consecuencia de una de las particularidades

del federalismo fiscal argentino mencionadas al inicio de este trabajo. Allí destacamos cómo un número muy pequeño de provincias (5) poseen en sus Constituciones trabas a la utilización de recursos provenientes de la toma de deuda en el financiamiento de gastos comunes. Históricamente los periodos de elecciones han sido acompañados por un aumento del gasto por parte de los mandatarios para asegurarse el apoyo electoral y mejorar sus aspiraciones de cara a una reelección. Al estar habilitados éstos a utilizar montos provenientes del endeudamiento para financiar parte de estos aumentos, las elecciones terminan por convertirse en un claro incentivo a la toma de nuevos préstamos. Cabe destacar que estos resultados son estadísticamente significativos.

La variable apuntada a analizar el impacto del signo político del gobernador en relación al signo político del presidente se encuentra representada en la tabla como *Signopolitico* y los resultados indican un aumento de las deudas en aquellas provincias que comparten el signo político con el Ejecutivo Nacional. Al pasar de 0, es decir que el gobernador de la provincia pertenece a un partido distinto al del presidente, a 1, en el cual tanto gobernador como presidente comparten el mismo signo político, podemos observar un aumento de 103,34 en las deudas provinciales. De esta manera vemos refutada H2, en la cual afirmamos que aquellas provincias opositoras serían más propensas al endeudamiento en tanto el poder central se vería incentivado a dotarlas de mayores libertades en la búsqueda de ganar el apoyo de las mismas. Estos resultados pueden ser explicados de dos maneras. Por un lado, un nivel de endeudamiento controlado ha demostrado ser efectivo para mejorar la imagen del gobernador al mismo tiempo que aumenta el poder del mismo (Gonzalez) por lo que recurrir a la indisciplina fiscal no representará siempre la mejor opción para éstas. Más cuando el gobierno central tiene en su poder otras herramientas para conseguir el apoyo de provincias opositoras, derivadas las mismas de la falta de reglas y regulaciones en el control de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos, que no traerían consigo consecuencias en la arena electoral para los mandatarios provinciales. Por otro lado, durante el periodo que abarca el estudio es común observar que el partido de gobierno (especialmente cuando el partido Justicialista se encuentra en el poder) ha

poseído mayoría en ambas cámaras del Congreso, por lo que obtener el apoyo de los gobernantes opositores no ha sido comúnmente una necesidad para lograr la aprobación de proyectos. A esto se suma que, con excepción de los años en los que el gobierno estuvo en poder de la Alianza, el signo político del presidente ha sido el mismo que la mayoría de las provincias. De todo modos cabe destacar que estos resultados no presentan una alta significancia estadística.

A continuación nos encontramos con la variable apuntada a analizar el impacto que el nivel de empleo público de la provincia tiene en su endeudamiento. La misma se encuentra en la tabla como *EmpleoPúblico* y los resultados indican que al aumentar un empleado público cada mil habitantes en la provincia, las deudas tienden a aumentar en 61.18, un monto considerable teniendo en cuenta que la variable adquiere valores que van desde 24 hasta 105 empleados públicos cada mil habitantes. De esta manera, estos resultados apoyan H3, en la cual afirmamos que al aumentar el número de empleados públicos de una provincia también aumentarán sus deudas. Explicar por qué el contar con un alto nivel de empleo público puede ser deseable para los mandatarios provinciales no es muy complicado. El empleo público ha demostrado ser una herramienta efectiva para aumentar el poder y la imagen positiva del gobernador (Gonzalez).

Adicionalmente, al sentir que su bienestar económico depende del Estado, los empleados públicos son menos propensos a reclamar mejoras al mismo tiempo que tenderán a apoyar electoralmente al partido que se encuentra en el poder ante el miedo de que el cambio de partido traiga consigo algún tipo de impacto negativo en sus situación laboral (Gervasoni, 2011). Pero el problema que se le presenta a los gobernadores no es solo el aumento del gasto público para mantener el número de empleados estatales sino que, al mismo tiempo, el aumento en la recaudación que traerá consigo un bajo nivel de desempleo no podrá ser aprovechado por los mismo para financiar dichos gastos en tanto, como mencionamos al inicio de este trabajo, en la Argentina los impuestos se encuentran altamente centralizados. De esta manera el endeudamiento se presenta como una herramienta para tratar de afrontar estos gastos y conservar así esta deseable masa de empleados públicos. Estos resultados presentan una significación estadística notablemente alta.

IndiceInstitucional representa aquella variable apuntada a analizar el impacto que la calidad institucional de una provincia tiene en sus deudas. Los resultados indican que al disminuir la calidad institucional en una unidad (la misma adquiere valores que van de 10 en los casos más bajos, a 40 en los casos más alto y estos valores varían de a 2,5 puntos) nos encontramos con un aumento de 1082, 27 en las deudas provinciales, un monto considerablemente alto. Estos resultados son estadísticamente significativos y representan un importante apoyo a H4, en la cual afirmábamos que una mejor calidad institucional conducirá a las provincias a un comportamiento fiscal más disciplinado y por lo tanto, a un menor endeudamiento. En otras palabras, lo que intentamos establecer mediante la introducción de esta variable fue si el endeudamiento provincial responde a la falta de reglas y regulaciones que impidan a las provincias el acceso excesivo y descontrolado al mismo. A medida que la calidad institucional de una provincia aumenta también lo hacen el número de reglas apuntadas a regular su acceso a nuevos créditos. De esta manera, podríamos resumir estos resultados afirmando que aquellas provincias con deudas más bajas son aquellas que presentan más complicaciones en el acceso a nuevos préstamos.

La introducción de la variable *NdeCamaras* apuntaba a analizar el impacto que el diseño institucional de las legislaturas provinciales tiene en las deudas que presentan las mismas. Los resultados de la tabla indican que una legislatura unicameral (el diseño institucional más común en las provincias Argentinas) representa un aumento de 349,47% en las deudas provinciales en relación a aquellas provincias que presentan legislaturas bicamerales. De esta manera encontramos apoyo a H5, en la cual afirmamos que el bicameralismo, en tanto complejiza el proceso de decisión, tiende a reducir el endeudamiento de las provincias. Como mencionamos anteriormente, una de las características del federalismo fiscal en la argentina es que las provincias requieren aprobación de sus legislaturas para el acceso a nuevos créditos. Teniendo en cuenta este panorama existen al menos tres motivos por los cuales el bicameralismo tendera a complicar el acceso de las mismas al endeudamiento. En primer lugar, el proceso de decisión se vuelve más lento en tanto todos los proyecto de nuevos endeudamientos

deberán ser tratados y aprobados en una cámara para luego pasar a la siguiente. En segundo lugar, el problema de la acción colectiva hará que al multiplicarse el número de actores aumenten los costos de decisión (Marks, 2000) complicando así el proceso. Por último, la existencia de dos cámaras y el hecho de que las mismas no suelen renovarse al mismo tiempo, multiplica las posibilidades de que exista una situación de gobierno dividido. Esto complicará la aprobación de proyectos en ambas cámaras, representando una fuerte traba para la toma de nuevos préstamos. Cabe destacar que en este caso los resultados arrojados por el modelo poseen una significación estadística alta.

La variable *Niveldedependencia* es la única puramente económica que incluimos en el trabajo y su objetivo es analizar el impacto que la dependencia de las transferencias provenientes del Estado central tendrá en el endeudamiento de las provincias. Los resultados del modelo indican que a medida que el nivel de dependencia (medido en el porcentaje de los gastos de la provincia que son financiados por recursos provenientes del Estado central) aumenta, las deudas de las provincias tienden a descender en 135,08%, refutando H6 en la cual afirmábamos que la imposibilidad de financiar los gastos con recursos propios impulsa a las provincias a endeudarse. En el inicio de este trabajo mencionamos cómo la descentralización crea incentivos al sobregasto en las provincias en tanto que las mismas no deberán responder por las crisis económicas a nivel nacional. Por otro lado, afirmamos que en un contexto de crisis, el Estado central deberá interferir para salvar a las provincias ante la imposibilidad de éstas de llevar a cabo ajustes económicos. Uno de los resultados de esta situación es la creación de fuertes incentivos por parte del Estado central de ejercer el mayor control posible en materia fiscal sobre las provincias y el alto nivel de dependencia de las mismas de los recursos provenientes de la coparticipación es una herramienta por demás poderosa para hacerlo. De esta manera esperamos que el gobierno central pueda ejercer un mayor control sobre aquellas provincias más dependientes, conduciendo a las mismas a comportarse de manera más responsable en términos fiscales y, por ende, a endeudarse menos. De todos modos estos resultados no presentan significación estadística y puede deberse a que el endeudamiento provincial en

Argentina responde más a negociaciones políticas que a variables netamente económicas como será el nivel de dependencia.

La variable *signopolitico2* se encuentra orientada al análisis del impacto que ser gobernado por el Partido Justicialista tendrá en el endeudamiento de las provincias. Para ello separamos las mismas en dos grupos según el signo político de sus gobernantes. Los resultados arrojados por el modelo indican que ser gobernado por el PJ representan un aumento de 484,39 en las deudas de las provincias, refutando así H7 en la cual le atribuimos a este partido una capacidad mayor de controlar el endeudamiento en sus provincias gracias a la capacidad de ejercer control sobre estas a un costo más bajo que otros partidos, principalmente la UCR. Estos resultados pueden ser explicados por la combinación de la falta de rotación electoral en la mayoría de las provincias argentinas y la predominancia el Partido Justicialista en las elecciones presidenciales en el periodo de estudio. Solo durante dos de los once años que analiza este trabajo el gobierno ha estado en poder de un partido distinto al PJ, por lo que la variable *signopolitico2* termina por comportarse de una manera similar a la variable *signopolitico* en la que analizamos como el signo político de la provincia en relación al signo político del presidente influía en sus deudas. En ese caso nos encontramos con el mismo resultado que aquí: aquellas provincias que presentan el mismo signo político que el presidente, es decir mayormente las provincias justicialistas, han presentado deudas mayores que las provincias opositoras. De todas maneras, y al igual que con *signopolitico*, estos resultados no son estadísticamente significativos.

Nivelderepresentacion es aquella variable apuntada a analizar el impacto de las marcadas diferencias de representación en la cámara alta de las distintas provincias. La misma toma el número de habitantes de la provincia por cada representante que la misma posee en la cámara alta y los resultados indican que una disminución de 1 habitante implica un aumento de 0,0084 en las deudas, un monto que se vuelve significativo si tenemos en cuenta que los valores que adquiere la variable oscilan entre 23.123 habitantes y 4.609.068. De esta manera se ve confirmada H8 en la cual afirmábamos que aquellas provincias más sobrerrepresentadas tenderán a

endeudarse más en tanto serán dotadas de mas libertades por parte del estado central al ser mas “barato” conseguir su apoyo. Pero así mismo estos resultados se prestan a un análisis más profundo. La actividad económica de una provincia es uno de los principales determinantes de lo población de las mismas por lo que al analizar aquellas que se encuentran en los últimos puestos en relación a su número de habitantes nos encontramos con que la gran mayoría son provincias en las cuales el estado es el principal empleador, una variable que demostramos anteriormente, contribuye fuertemente al aumento del endeudamiento provincial. Por otro lado, de las 12 provincias menos pobladas de la Argentina solo 2 tiene a sus legislaturas divididas en dos cámaras, contribuyendo esto a que sus deudas aumenten. Cabe destacar que estos resultados poseen una significación estadística alta.

Tipodeprovincia representa la variable más importante de este trabajo y en la misma agrupamos a las provincias según su actividad económica y población, creando así dos grupos: aquellas provincias que se presentan los valores más altos fueron incluidas en el grupo Provincias Metropolitanas y el mismo comprende a Buenos Aires, C.A.B.A, Córdoba y Santa Fe. Mientras tanto, el resto de las provincias fueron incluidas en el grupo Provincias Periféricas. Los Resultados del modelo demuestran que el paso de una provincia Periférica a una Metropolitana significa un aumento de 27706,86 en las deudas. Estos resultados refutan fuertemente H9, en la cual afirmábamos que aquellas provincias más pobladas y de mayor actividad económica poseían más incentivos al endeudamiento en tanto el estados central se vera obligado a rescatarlas en situación de crisis por el peso que las mismas tienen. Pero más allá de la refutación de la hipótesis, la importancia aquí radica en las características de las provincias pertenecientes a cada grupo que no fueron tomadas en cuenta durante el proceso de selección. Si observamos el grupo de provincias periféricas nos encontraremos con que la gran mayoría de estas son al mismo tiempo provincias unicamerales, con altos niveles de empleo público, bajos índices institucionales y altamente sobrerrepresentadas, todas variables que demostraron por el modelo aumentar el endeudamiento. Un ejemplo perfecto sería el caso de la Rioja, provincia con montos de deuda significativamente altos, un

diseño institucional unicameral, un índice institucional de 12.5 (siendo 10 el mínimo) un alto número de empleados públicos y el tercer nivel de sobrerrepresentación en la cámara de Senadores más alto del país. Por otro lado, las 4 provincias que componen el grupo Provincias Metropolitanas suelen presentar todas las características contrarias. El mejor ejemplo de este grupo es Santa Fe, una de las provincias con la deuda más baja de la Argentina, que al mismo tiempo posee una legislatura bicameral, buenos niveles de índice institucional (25), bajo nivel de empleo público (32 empleados públicos cada mil habitantes) y el cuarto nivel de sobrerrepresentación en la cámara alta más bajo del país.

Conclusiones

Cinco conclusiones pueden ser obtenidas de esta tesis. En primer lugar, la disciplina partidaria ha demostrado no ser un factor importante en el endeudamiento de las provincias argentinas. Así queda en evidencia mediante la falta de significación estadística en los resultados de ambas variables orientadas al estudio del impacto de este fenómeno. De todos modos queda por mencionar que el sistema partidario argentino sufrió grandes modificaciones a partir del año 2003 junto con el final del bipartidismo, lo cual ha complejizado las relaciones entre los gobernadores y el estado central, convirtiendo el signo político en un determinante insuficiente. Casos como el de Gerardo Zamora, gobernador por la provincia de Santiago del Estero desde el año 2005, miembro de la Unión Cívica Radical y al mismo tiempo aliado del gobierno central o el mismo Julio Cobos, también miembro de la UCR quien fuera candidato a vicepresidente de Cristina Kirchner, son ejemplos de este proceso.

En segundo lugar, las características del diseño institucional de las provincias se presentan como un determinante importante de sus deudas. Tanto el número de cámaras de las legislaturas provinciales como la calidad institucional demostraron tener un impacto importante en las deudas. De esta manera queda en evidencia que el aumento en el número de instancias a sortear al momento de la toma de nuevos préstamos representa una herramienta eficiente en el control del endeudamiento de las provincias.

En tercer lugar, el nivel de dependencia de las transferencias provenientes del estado central no presentó resultados estadísticamente significativos, lo cual se deriva de la complejidad del régimen de Coparticipación y la falta de reglas claras.

En cuarto lugar, el calendario electoral no solo ha demostrado ser un factor de gran influencia en las deudas provinciales sino que al mismo tiempo nos ofrece un fuerte respaldo a la relación establecida en el primer capítulo de este trabajo entre

los incentivos a la indisciplina fiscal y el endeudamiento. A la luz de estos resultados no es de sorprender que seis de las siete provincias con las deudas más altas de la Argentina no hayan presentado rotación electoral a lo largo del periodo que comprende el estudio.

En quinto lugar, la actividad económica de las provincias ha demostrado ser uno de los principales determinantes de sus deudas en tanto se asocia fuertemente a dos de las variables que han arrojado resultados más contundentes en el modelo: nivel de representación y empleo público. Esta afirmación se ve confirmada por el comportamiento de la variable tipo de provincia y la notable diferencia en las deudas de las provincias periféricas y las metropolitanas a lo largo de todo el periodo.

Anexo

Variables: Descripción y fuentes

Variable dependiente	Descripción	Fuente	Años
Deuda Per Cápita	Monto de deuda en peso por cada habitante de la provincia	Ministerio de Economía y finanzas, Dirección Nacional de coordinación fiscal con las Provincias/ INDEC	1996-2007
Variables Independientes	Descripción	Fuente	Años
Calendario Electoral	Años en que se realizaron elecciones a gobernador	Carlos Gervasoni	1996-2007
Signo Político	Relación estado central/provincias según el signo político	Carlos Gervasoni	1996-2007
Empleo Publico	Número de empleados públicos cada mil habitantes	Ministerio de Economía y finanzas, Dirección Nacional de coordinación fiscal con las Provincias	1996-2007
Nivel de representación	Número de habitantes por cada Senador	INDEC	1995-2007
Índice Institucional	Calidad institucional de la provincia definida por la rigidez de su constitución en cuanto a la toma de deuda y gastos	Jones, M., Sanguinetti, P., Tommasi, M., 2000. Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. Journal of Development Economics 61, 305–333.	1983-1996
Unicameral/Bicameral	Numero de cámaras de la legislatura provincial		1996-2007
Nivel de dependencia	Porcentaje del gasto provincial financiada con recursos provenientes del Estado Central	Ministerio de Economía y finanzas, Dirección Nacional de coordinación fiscal con las Provincias	1996-2007
Provincias Metropolitanas/Provincias Periféricas	Clasificación de provincias según combinación de población + potencial económico: Provincias Metropolitanas (Buenos Aires, C.A.B.A., Córdoba y Santa Fe)/Provincias Periféricas (Restantes 20 unidades subnacionales)	Creación Propia	

Bibliografía

- Álvarez, Claudia, Manes, M & Ivani, G. El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales: El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina. *Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales*.
- Brennan, Geoffrey & James Buchanan. (1980) *The Power to tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press
- Calvo, Ernesto & Maria V. Murillo. (Oct., 2004) Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*. Vol. 48, No. 4, pp 742-757
- Cetrangolo, Oscar & J. P. Jimenez. (Mayo 2003) Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES*.
- Cetrangolo, Oscar & J. P. Jimenez. (Dic. 2004) Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la Cepal*
- Falleti, Tulia G. (July 2004) A Sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Governmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective. *Kellogg Institute*
- Gervasoni, Carlos. (2011) Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3
- González, Lucas. The Power of Governors. Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis. *Documento de Trabajo Interno, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín*.
- Gordin, Jorge P. (Winter, 2004) Testing Riker's Party-Based Theory of Federalism: The Argentine Case. *Publius*. Vol.31. No.1 pp, 21-31
- Jones, Mark., Pablo Sanguinetti & Mariano Tommasi. (2000) Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics* 61, 305–333.

- Malamud, Andrés & De Luca, M. (2011) *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.
- Marks, Gary & Liesbet Hooghe. (Dec., 2000) Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 5 pp. 795-816
- Pirez, Pedro & Horacio Cao (2002) Una Descripción de los Estados Provinciales en los '90. *Cuaderno CEPAS N° 12*
- Riker, William H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown and Company, (1964), 169 pp.
- Rodden, Jonathan A. (2006) *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodden, Jonathan A. (Autumn 2003) Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and Growth of Government. *International Organization*. Vol. 57, N°4, pp. 695-729
- Rodden, Jonathan & Erik Wibbels. (Jul., 2002) Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems. *World Politics*, Vol. 54, N° 4, pp 494-531
- Wibbels, Erik. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 4 (Oct., 2000), pp 687-702