**Instituciones, reglas fiscales y desempeño fiscal: análisis de las provincias argentinas para el periodo 2005-2022**

**Resumen**

Desde las últimas tres décadas del siglo pasado se ha evidenciado un fuerte aumento de la acumulación de deuda pública y de los déficits fiscales en muchos países del mundo. Sobre estos temas se han realizado diversos estudios relacionados al comportamiento fiscal, enfatizando el papel de las políticas y las instituciones. Basándonos en estas investigaciones, hemos tomado como referencia los análisis elaborados por Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996) para los países de la OCDE, los aportes de Von Hagen (1992) para Europa; Inman y Fitts (1990) en Estados Unidos; y Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000), sobre las provincias argentinas respecto al comportamiento fiscal.

En este artículo estudiaremos el comportamiento fiscal en el caso de las provincias enfatizando el papel de los partidos políticos en el gasto público per cápita y la influencia de las Reglas Fiscales entendidas como instituciones norma. Al respecto, se halla una amplia literatura sobre los determinantes políticos e institucionales de los resultados fiscales. Pero, si bien existe un estudio de Jones et al. (2000) para las provincias argentinas durante el periodo 1985-1996; consideramos sin embargo, que el contexto socio-político y económico han cambiado, por lo que retomar el análisis realizado por dichos autores dentro de un periodo más actualizado como el que hemos propuesto investigar 2005-2022, proporcionaría nuevas perspectivas o conclusiones e enriquecería indudablemente la literatura respecto a las modificaciones en las características institucionales del país.

Teniendo como guía dichas investigaciones, hemos establecido que el objetivo general del presente artículo es explicar la disparidad existente entre las provincias argentinas, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), durante el periodo 2005 al 2022, en relación al gasto y al ingreso per cápita; cómo influyen las transferencias nacionales sobre el gasto de las provincias con pertenencia al mismo signo político, y en relación al cumplimiento de las reglas fiscales cuantitativas por parte de las provincias de Argentina y CABA.

**Introducción**

Jones et al. (2000) postularon que el comportamiento fiscal de las provincias está determinado por un accionar en donde el gobierno nacional tiene mayor incentivo que los gobiernos provinciales para internalizar las externalidades negativas de la imprudencia fiscal, por lo que suelen incurrir en déficit fiscales. Además, en Argentina el partido político tiene injerencia en relación a la disciplina partidaria relativamente fuerte entre diferentes niveles de gobierno, y para el comportamiento fiscal; determinando en qué medida y cómo esto influye en las cuentas públicas de las provincias. Dichos autores, han realizado su estudio de las provincias argentinas dentro del periodo 1985-1996.

Asimismo, Alesina y Perotti (1996) argumentan que cuando un representante de un nivel de gobierno subnacional no interioriza el efecto de sus acciones, lo añade a la carga fiscal del Gobierno Nacional, dado que los gobernantes que determinan quiénes son los beneficiarios de sus acciones; sobreestiman los beneficios de los proyectos públicos en sus territorios en relación a los costos de financiación, que se distribuyen dentro del territorio nacional. Esto genera una excesiva oferta de proyectos públicos en una zona geográfica determinada.

Por ello, la teoría planteada por Jones et al. (2000), hace mención a que el régimen argentino de transferencias federales conduce a un gasto excesivo en cada provincia a nivel vertical dado que cada una de ellas intenta abusar de los fondos comunes de Nación. Además, dentro de cada provincia, el proceso de decisiones se encuentra descentralizado, por ello es que se refuerza la tendencia a abusar de los recursos comunes provinciales. La presencia de diferentes configuraciones institucionales y políticas que afectan la relación entre las autoridades nacionales y provinciales, y entre las diversas ramas del gobierno provincial, colaboran en moderar o exacerbar el problema del fondo común en la política fiscal.

Siguiendo esta visión, Tommasi (1998) menciona que existen problemas de acción colectiva o también llamado de fondo común y representación política. El primero ocurre cuando las acciones de una persona afectan al bienestar de un conjunto de personas, por lo que los individuos racionales no tendrán incentivos a la producción de bienes públicos ya que los costos, por lo general, son mayores que los beneficios por el cobro de dichos bienes. Por lo tanto, en sociedades democráticas, los ciudadanos delegan sus decisiones a los representantes elegidos por el pueblo, quienes tienen incentivos propios y la falta de información del resto hace que sus decisiones puedan diferir de las preferencias de los habitantes. Esto sumado a que en las actividades estatales resulta difícil medir con certeza el valor de las prestaciones y su contribución, generando una falta de control sobre las acciones que pueden dar lugar a desviaciones respecto a los intereses generales de la sociedad, favoreciendo a grupos específicos. Por otro lado, el problema de la representación se refiere al problema del principal-agente en el que el segundo actúa en nombre del primero, cuyas consecuencias podrían generar intereses contrapuestos entre las partes. Por estos motivos el sistema político puede producir resultados que no necesariamente maximicen el bienestar de la sociedad.

Al mismo tiempo, es posible señalar que existe un trade-off entre el incremento del gasto por parte de los gobiernos subnacionales, dado que los representantes provinciales y municipales son quienes se encuentran más cercanos a la sociedad y a las necesidades de la misma, por lo que los moviliza a mejorar sus territorios y por ende, la vida de sus habitantes. Sin embargo, para evitar que el financiamiento sea a través del aumento de impuestos que afectaría a los ciudadanos, gobernadores e intendentes insisten en que las mejoras sean costeadas por el gobierno nacional.

Dicho trade-off se evidencia también en cuanto al diseño óptimo de las reglas fiscales cuantitativas entre el compromiso de los hacedores de política para cumplir los límites y la conveniencia de flexibilizar el cumplimiento, por ejemplo, ante ciclos recesivos o de emergencia (Asensio, 2015; Morano Germani, 2019). En este sentido, Melamud y Rozenwurcel (2018, p. 4) respecto a los niveles subnacionales, cuestionaron la aplicación de las mismas reglas numéricas para todas las jurisdicciones provinciales sin considerar sus diferencias respecto a su posición fiscal inicial (Ibid, p. 34).

A continuación, nos referimos a algunos antecedentes relacionados a las finanzas públicas de las provincias de Argentina, y describimos las hipótesis sometidas a verificación, así como los datos a utilizar y la metodología aplicada. Posteriormente, proporcionamos el análisis empírico y la contrastación de las hipótesis. Por último, exponemos las principales conclusiones a las que arribamos, en comparación con el estudio realizado por Jones et al. (2000) para el periodo 1985-1996.

**Finanzas públicas de las provincias argentinas**

La tabla 1 aporta información resumida sobre la proporción de la población y la producción industrial de Argentina correspondiente a las 23 provincias del país y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Tabla 1: Distribución de la población y la producción industrial entre las provincias argentinas.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Provincias | Participación porcentual de la población nacional (2005) | Participación porcentual de la producción industrial nacional (2005) |
| CABA | 7,821 | 15,024 |
| Buenos Aires | 37,972 | 47,739 |
| Catamarca | 0,947 | 0,486 |
| Chaco | 2,656 | 0,614 |
| Chubut | 1,154 | 1,490 |
| Córdoba | 8,432 | 6,909 |
| Corrientes | 2,541 | 0,520 |
| Entre Ríos | 3,154 | 1,633 |
| Formosa | 1,341 | 0,196 |
| Jujuy | 1,691 | 0,688 |
| La Pampa | 0,833 | 0,243 |
| La Rioja | 0,831 | 0,794 |
| Mendoza | 4,341 | 3,986 |
| Misiones | 2,668 | 1,384 |
| Neuquén | 1,351 | 0,752 |
| Rio Negro | 1,522 | 0,450 |
| Salta | 3,010 | 0,996 |
| San Juan | 1,727 | 1,238 |
| San Luis | 1,061 | 2,222 |
| Santa Cruz | 0,554 | 0,196 |
| Santa Fe | 8,234 | 9,898 |
| Santiago del Estero | 2,176 | 0,626 |
| Tucumán | 3,684 | 1,343 |
| Tierra del Fuego | 0,299 | 0,573 |
| Total | 100,000 | 100,000 |

Fuente: INDEC y Ministerio de Economía de la Nación / Secretaría de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal / Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.[[1]](#footnote-1)

Los cinco distritos que evidencian mayor cantidad de población son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, CABA y Mendoza, las cuales concentran el 66,8% de la población total del país, y producen el 83,55% de producción industrial. Mientras que, por el contrario, las cinco provincias menos pobladas son Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, La Pampa y Catamarca, que están habitadas por el 3,46% de los habitantes del país; y producen 3,06% del total de producción industrial. Por lo tanto, resulta posible pensar que gran parte del gasto público provincial es financiado mediante transferencias nacionales, es decir; se evidencia un fuerte desequilibrio fiscal.

Para respaldar esto desde el punto de vista redistributivo, a continuación, realizaremos un raconto histórico de la evolución en la distribución de la recaudación impositiva y transferencias de tipo vertical y horizontal.

**Marco histórico: Asignación de ingresos y gastos entre los diferentes niveles de gobierno.**

La Constitución Argentina de 1853 estableció que el gobierno central aplicaría impuestos al comercio exterior para financiar sus gastos, mientras que las provincias se financiarían mediante impuestos sobre la propiedad, los ingresos y las ventas. Sin embargo, con el tiempo y por motivos económicos y políticos, el gobierno nacional incrementó los impuestos a recaudar, aplicándolos sobre el comercio exterior, los ingresos personales y corporativos, las ventas, la producción de energía y la propiedad. Proceso por el cual, a través de la Ley Nº 20.221 de Impuestos Nacionales del año 1973, los impuestos fueron transferidos a las provincias. Es decir que, en dicho esquema tributario federal, y dentro de un mecanismo de coparticipación se incorporaría el conjunto de los principales impuestos nacionales, agrupándolos bajo la figura de la unión fiscal. Así, se crearía la llamada masa coparticipable para ser distribuida.

Por lo tanto, esta Ley reconocería dos grandes distribuciones: una distribución primaria inicial entre el gobierno nacional o federal, las provincias y un Fondo de Desarrollo Regional (FDR); y por otro lado, existiría una distribución secundaria, que incluiría la asignación de la parte provincial entre cada una de las jurisdicciones de ese nivel.

De tal forma que, sobre este segundo reparto, descansaría el fundamental mecanismo compensatorio, redistributivo o igualador, ya que se preveían criterios objetivos de reparto para determinar la parte de cada provincia, que son 65% por distribución de la población, 25% por brecha de desarrollo; y 10% por dispersión de población. Si se puede hablar de fórmula, esta parte del mecanismo la albergaba, al menos en su parte esencial.

A partir del año 1988, comenzó a regir la Ley Nacional Nº 23.548 Coparticipación Federal de Recursos Públicos, en la que se ratificó la existencia de dos repartos, primario y secundario, pero el FDR fue reemplazado por el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias. Sin embargo, las partes de cada provincia no surgirían como en el sistema anterior de una fórmula donde habría criterios objetivos de reparto, sino que surgieron de una cruda negociación política parlamentaria.

No obstante, ambas leyes coincidieron en no incluir explícitamente la crisis financiera que ya perfilaba el sistema nacional de seguridad social, y que fuera financiado mediante un esquema de reparto de aportes provenientes de empleados y empleadores cuyo debilitamiento se avistaba.

Una historia distinta se constituyó con el inicio la década de acuerdos fiscales intergubernamentales, que se identificó principalmente con dos de ellos, en 1992 y 1993. El primero de los mencionados, reconoció una deducción preprimaria a la masa coparticipable que se destinaría a financiar el sistema de jubilación con recursos tributarios, teniendo en cuenta el aspecto antes mencionado y no contemplado explícitamente en las instancias anteriores. El segundo, introduciría limitaciones a la autonomía tributaria previamente ejercida por las provincias en relación con sus propios impuestos, en especial con respecto a los impuestos considerados distorsivos, como el de sellos y el aplicado sobre los ingresos brutos.

**Tabla 2: Instancias relevantes en la transformación del Federalismo Fiscal en Argentina**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Periodos | Denominación | Características |
| 1973-87 | Reparto de ingresos sobre una base racional | Coeficientes de distribución objetiva entre provincias |
| 1988-91 | Reparto de ingresos con base política | Coeficientes de igualación con acuerdo político |
| 1991-94 | Acuerdos Federales Nación-Provincias | Con retiros masivos de ingresos compartidos |
| 1994-2023 | Constitución Nacional más Pactos y Consensos Fiscales | Pactos efectivos y constitución latente |

Fuente: elaboración propia en base a Asensio, Martino y Fadul (2022): “Territorial disparities, horizontal imbalances and fiscal federalism in Argentina. New evidence”, IACFS, Conference at ITUNA, Bilbao, October.

Con la aprobación de la Nueva Constitución Reformada en 1994, que no aludió ni eliminó la vigencia de los Pactos Fiscales anteriores, pero sí planteó la obligación de implementar una coparticipación basada en "criterios objetivos de distribución". Es decir, dentro de la misma Constitución se estableció el retorno a una fórmula o conjunto de principios que incluyeran metas equitativas, tal como había ocurrido en 1973:

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación…garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos…La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto, serán equitativa, solidaria y dará prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. (Garat, P. M: 2016; Art. 75, inc. 2, Constitución Nacional).

Esta implementación de retorno a lineamientos específicos no se ha hecho efectiva, continuando un mecanismo de acuerdos periódicos y formando una fase de mantenimiento de los Pactos Fiscales y luego del Consenso Fiscal sin cumplir ni implementar el mandato constitucional. Así, hasta ese momento se configuraba la vigencia de una participación tributaria distorsionada que conducía a un sistema de reparaciones.

Pero al mantener inalterados los coeficientes de distribución entre provincias y modificar desde principios de la década de los 90 sus capacidades fiscales propias en sentido positivo (como en el caso de otorgarle potestad fiscal sobre los recursos naturales) y negativo (al promover la eliminación de impuestos considerados distorsivos) se distorsionó el impacto ecualizador del sistema de federalismo fiscal en su conjunto, el cual actualmente se encuentra seriamente desactualizado; siendo su reforma un desafío significativo. Durante dicha década, no se aprobó una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, es decir; la reguladora de la distribución Nación-Provincias y entre éstas, como debía hacerse dado que la reforma constitucional del año 1994 así lo exigía, sino que la Ley Nacional Nº 23.548 de Coparticipación Federal del año 1988 fue modificada por medio de Pactos Fiscales entre el gobierno nacional y las provincias. Los mismos fueron convenios intergubernamentales de coordinación “vertical” establecidos entre los dos niveles de gobierno.

En consecuencia, persiste el propósito de la Constitución Nacional de establecer un sistema racional basado en criterios objetivos de distribución. Desde esta perspectiva, es necesario precisar la magnitud y consecuencia de los desequilibrios regionales, siendo indispensable para instaurar un sistema redistributivo y equitativo que supla la actual provisionalidad.

**La Institucionalidad fiscal en Argentina**

Alesina, Hausmann, Homes y Stein (1996) definen a las instituciones presupuestarias, como instituciones norma en términos de Asensio (2015) a las normas y reglamentos acordados y de los cuales se desprenden la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos. Estas instituciones supuestamente exógenas, las utilizamos como variable explicativa de los resultados fiscales. Este planteamiento se basa en dos argumentos relevantes. El primero, sucede en caso de que los resultados fiscales no sean independientes de las instituciones de gobierno y las legislaturas no tengan la capacidad de producir rendimientos fiscales válidos, independientemente de los procedimientos presupuestarios vigentes. Además, debe acaecer que las instituciones sean endógenas a la rentabilidad fiscal, para que no logren rectificarse fácilmente de acuerdo a los resultados fiscales obtenidos, con el objetivo de obtener una ineficacia innecesaria.

Habiendo explicado conceptualmente las instituciones presupuestarias de Argentina a nivel subnacional de gobierno, se evidenció un fuerte desequilibrio fiscal vertical que aumentó la dependencia de las provincias respecto a la nación. Esto se debió mayormente a que el régimen de coparticipación actual, compuesto en su mayoría por transferencias discrecionales queden a criterio del gobernante actual; deteriorando así el nivel de institucionalidad fiscal nacional y el de democracia en cada una de las provincias, ya que los estados se enfocan en recibir beneficios políticos y no en la eficiencia (Baldi, 2016).

Para controlar y limitar las acciones y los desmanejos fiscales de las provincias argentinas, en el año 2005 comenzó a regir la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal, sancionada en el año anterior; creándose a raíz de ésta, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF). A su vez, se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF), organismo de encargado de aplicar el régimen y fiscalizar su cumplimiento, además de estar facultado para imponer sanciones. El ámbito de aplicación se establece para todas las jurisdicciones, pero requería la adhesión de las mismas (Braceli & Braceli, 2011).

La Ley de Responsabilidad Fiscal fue aplicada hasta el 2009 inclusive. Sin embargo, a partir del 2010 y hasta el 2016, las reglas cuantitativas que establecía quedaron temporariamente suspendidas para ampliar erogaciones que reactiven el empleo y la inversión. Será recién con la reforma de fines del año 2017 cuando, mediante la aprobación de la Ley Nacional N° 27.428, que el régimen retoma su aplicación plena, es decir, se restablecen las mencionadas reglas cuantitativas y adicionan reglas cualitativas con el objetivo de avanzar en la reducción gradual de déficit primario (Cosentino, Isasa & Hang, 2018). En este artículo evaluaremos el cumplimiento en el año 2022 de las reglas fiscales cuantitativas por parte de las provincias argentinas.

Retomando lo mencionado respecto al problema de acción colectiva o de los recursos comunes, y en la misma línea a la ya mencionada previamente, Jones et al. (2000) expresan que el mejor ejemplo de ello es la Coparticipación de Impuestos de Argentina, en la que gran parte de lo gastado por las provincias es financiado por transferencias nacionales, generando incentivos a sobredimensionar el gasto provincial, dado que no internalizan su costo mediante la suba de impuestos.

Tanto las reglas fiscales como los recursos comunes, que se tienden a sobreutilizar en relación a la riqueza nacional se aplicarán en el análisis del cumplimiento de reglas fiscales cuantitativas y de la aplicación de los recursos comunes en las provincias argentinas y CABA, para corroborar el efecto de las variables políticas e institucionales sobre el gasto público provincial; llevando esto a predecir las configuraciones instituciones que conducen a mayor gasto e impuestos, sin descartar que algunas provincias presentan externalidades negativas que conducen a gastar en exceso y a gravar con menor impuestos, dado que reciben mayores transferencias de coparticipación. Enfatizamos esta hipótesis en términos del comportamiento de la provincia frente a las cuentas fiscales, y más concretamente, en cuanto al cumplimiento de las reglas fiscales cuantitativas vigentes desde el año 2005 hasta el 2022; y en términos de la conducta de los políticos provinciales frente a los gobiernos provinciales.

**Hipótesis**

A continuación, se detallan las hipótesis que derivan de plantear el problema de acción colectiva o fondo común a la relación entre las provincias argentinas.

La primera hipótesis con la que iniciaremos, será evaluada utilizando los porcentajes de coparticipación secundaria establecidos en la Ley Nacional mencionada, e intentaremos comprobar si aquellas provincias que reciben un mayor porcentaje de transferencias del nivel nacional de gobierno, normalizado por población tienen un mayor gasto per cápita.

Además, queremos comprobar una segunda hipótesis en la que planteamos que aquellas provincias donde el gobernador es del mismo signo político que el presidente tendrá un gasto per cápita más bajo que las provincias donde el gobernador es miembro de la oposición. Más allá de las diferencias nominales a lo largo del periodo y la provincia analizada, los principales partidos políticos son el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (UCR), entendiendo que cuentan con ideas opuestas, siendo las bases de todas las demás organizaciones fundadas.

Predecimos, al igual que Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) o los citados por dichos autores, Alt y Lowry (1994) que la afiliación partidaria del gobierno provincial influirá en su desempeño fiscal. Para los autores mencionados, el motor son las diferentes preferencias de los justicialistas: alto gasto, altos impuestos, y radicales: bajo gasto, bajos impuestos.

La siguiente hipótesis que pondremos en consideración establece que el gasto provincial per cápita es mayor en los años de sufragio que en otros años.

Alesina et al. (1996) desarrollaron un Índice de Institucionalidad Fiscal que en nuestro caso será reemplazado por un Índice de cumplimiento de las Reglas Fiscales cuantitativas vigentes desde la sanción de la Ley Nº 25.917 de Responsabilidad Fiscal y su modificatoria Ley Nº 27.428 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, para evaluar su impacto en los resultados fiscales.

Por último, analizaremos una cuarta hipótesis, mediante la cual se determinará si el gasto público provincial per cápita es menor en las provincias con valores más altos de cumplimiento de las Reglas Fiscales cuantitativas.

**Datos y metodología**

Tomando como aporte valioso lo expresado por los diversos autores mencionados en este artículo, es que nuestro estudio se ha focalizado en el análisis del gasto público per cápita como un efecto fijo calculado a partir de un modelo de ecuaciones simultáneas donde se controlan varios determinantes económicos de las decisiones fiscales provinciales. El presente trabajo y los mencionados apuntan en similar dirección: determinar si los procedimientos y las instituciones presupuestarias tienen un impacto significativo en los resultados fiscales.

Las variables utilizadas para este análisis consisten en el ingreso provincial anual per cápita y gasto anual per cápita del sector público provincial, excluidos los pagos de intereses, que serán las variables dependientes del modelo. Aclaramos que todas las series de datos que utilizamos se encuentran expresadas en pesos constantes del año 2004.

La implementación del sistema de ecuaciones simultáneas, mínimos cuadrados lineales de 3 etapas, MC3E, para analizar los determinantes de los ingresos de las provincias de Argentina entre los años 2005 y 2022, se realizó para corroborar las hipótesis 2 y 3. Luego, utilizamos estos resultados para probar las hipótesis 1 y 4 haciendo una regresión bivariada con el nivel de cumplimiento de las Reglas Fiscales cuantitativas del año 2022 para los 24 distritos analizados de efectos fijos extraídos del análisis de mínimos cuadrados en 3 etapas.

Aclararemos a qué se refiere cada variable. Los ingresos provinciales por habitante miden el nivel esperado de los ingresos provinciales per cápita y, en el marco del modelo MC3E, se derivan de la ecuación de ingresos per cápita, indicando que el primero es muy buen instrumento para el segundo. La correlación alta entre el nivel de ingresos de los estados provinciales por habitante y el nivel real de dicho ingreso indica que el primero es un buen instrumento para estimar el segundo. Por otro lado, las transferencias nacionales miden el monto de transferencias per cápita que recibe la provincia por parte del gobierno nacional, durante el año estudiado. La tasa de desempleo es el porcentaje de la fuerza laboral que estuvo desempleada por provincia durante el año. Esta variable se incluye para controlar por la aplicación de una política fiscal anticíclica implementada.

El modelo económico básico utilizado para analizar los determinantes del ingreso provincial incluye los ingresos provinciales per cápita con un periodo de demora y el Producto Bruto Geográfico, como variables independientes; mientras que para analizar los determinantes del gasto per cápita utilizamos las siguientes variables de control: ingresos provinciales per cápita, transferencias nacionales a las provincias y tasa de desempleo. Todos los datos utilizados han sido extraídos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación fiscal provincial de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación Argentina[[2]](#footnote-2), con excepción de la tasa de desempleo que de dicha fuente de datos se extrajo los datos para el periodo 2010 a 2022, sin 2015, mientras que para los años 2005 a 2009 y 2015 se recabó los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Por otro lado, para la población por provincia se utilizaron datos del INDEC, de una estimación del organismo de habitantes desde el año 2010 al 2040, y se estimaron los datos para el periodo 2007 a 2009 mediante el método de pronósticos de series de tiempo.

Por último, para el Índice de cumplimiento de las reglas fiscales cuantitativas se utilizaron los informes del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, órgano de aplicación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, vigente desde la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (y sus modificatorias) en el año 2005. Para el año 2022 se evaluó el cumplimiento de las siguientes normas: i- La regla del gasto corriente (art. 10); ii- La regla del gasto primario (art. 10 bis); iii- La regla del equilibrio subyacente (art. 10 ter); iv- La regla de empleo (art. 10 quater); y v- La regla de servicio de deuda (art. 21). Al cumplimiento de cada una de estas reglas se le asigna un puntaje de 6 puntos, y en caso de incumplimiento el puntaje será cero. Así, quien cumpla con las 5 reglas obtiene un puntaje de 30 puntos en el período fiscal que se esté considerando.

Se supone que los ingresos propios provinciales se encuentren relacionados positivamente con el valor de la base imponible provincial que en términos generales estará asociado con el Producto Bruto Geográfico. Además, la variable respecto año de elección del gobernador, los años en los que se realizaron elecciones se codifican como 1, mientras que el resto se codifican como 0; por otro lado, se utiliza la variable respecto año de elección del gobernador, los años en los que se realizaron elecciones se codifican como 1, mientras que el resto se codifican como 0. Finalmente, también se incluyen en el análisis con fines de control los análisis transversales, es decir por provincias y CABA, y los análisis temporales, por año, como variables de efectos fijos totales.

Para probar las hipótesis 2 y 3 examinamos el efecto de 5 variables sobre el nivel de gasto per cápita del sector público provincial. Dichas variables se comprobarán -o rechazará- en las tablas 3 y 4. En tanto que las hipótesis 1 y 4 se evaluarán en las tablas 5 y 6.

**Análisis de resultados**

**Tabla 3: Análisis MC3E para el ingreso y gasto per cápita de las provincias argentinas**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Dependent variable | Independent variable | R1 | R2 | R3 | R4 | R5 |
| in. | in1 | 1.429\*\*\* | 1.431\*\*\* | 1.431\*\*\* | 1.431\*\*\* | 1.431\*\*\* |
|  |  | (0.005) | (0.006) | (0.006) | (0.006) | (0.006) |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  | pbg | -0.046\*\* | 0.041 | 0.041 | 0.041 | 0.041 |
|  |  | (0.02) | (0.074) | (0.074) | (0.074) | (0.074) |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  | cross-sectional fixed effects | NO | YES | YES | YES | YES |
|  |
|  | temporal fixed effects | NO | NO | NO | NO | YES |
|  |
|  | Adjusted R2 | 0.994 | 0.993 | 0.993 | 0.993 | 0.993 |
| ====== | ========== |  |  |  |  |  |
| gasto | est.in. | 2.624\*\* | 1.793\*\*\* | 1.793\*\*\* | 1.801\*\*\* | 1.793\*\*\* |
|  | (0.178) | (0.167) | (0.167) | (0.167) | (0.167) |
|  |  |  |  |  |  |
| transf | -0.143 | 0.993\*\*\* | 0.993\*\*\* | 0.992\*\*\* | 0.993\*\*\* |
|  | (0.234) | (0.211) | (0.214) | (0.214) | (0.214) |
|  |  |  |  |  |  |
| des | -2,249.958\*\*\* | -3196.689\*\*\* | -3197.889\*\*\* | -3228.813\*\*\* | -3197.889\*\*\* |
|  | (973.105) | (1074.481) | (1077.422) | (1078.350) | (1077.422) |
|  |  |  |  |  |  |
| pp |  |  | -121.756 | 91.448 | -121.756 |
|  |  |  | (6109.872) | (6116.763) | (6109.872) |
|  |  |  |  |  |  |
| aelec |  |  |  | 5773.276 |  |
|  |  |  |  | (6713.472) |  |
|  |  |  |  |  |  |
| cross-sectional fixed effects | NO | YES | YES | YES | YES |
|  |
| temporal fixed effects | NO | NO | NO | NO | YES |  |
|  |
| Adjusted R2 | 0.835 | 0.804 | 0.804 | 0.804 | 0.804 |  |
| Note: | \*p<0.1 | \*\*p<0.05 | \*\*\*p<0.01 |  |  |  |  |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 3 brinda los resultados del análisis de los determinantes de ingresos y gastos per cápita del Sector Público por provincias (incluida CABA) durante el periodo 2005 a 2022.

La ecuación R1 incluye como variables económicas a la estimación del Ingreso per cápita, las transferencias nacionales a las provincias y la tasa de desempleo, sin aplicar controles de efectos fijos transversales ni temporales. La ecuación R2 incluye las mismas variables que la anterior adicionando efectos fijos transversales, es decir, por provincia. La ecuación R3 continua con R2 y agrega la variable partido político del presidente mide el partidismo del gobernador en relación con el del presidente. Por su parte, R4 es idéntica a R3 agrega la variable año de elecciones de gobernadores, y R5 adiciona efectos fijos temporales.

Los resultados de la tabla 3 no brindan respaldo a la hipótesis 2 pero no la contradicen tampoco, es decir que en las 3 ecuaciones donde incluimos el partido político del presidente, tiene un efecto inverso, aunque no significativo estadísticamente.

En cuanto a la hipótesis 3, es posible concluir que, si bien se encuentra comprobada, dado que los coeficientes estimados para el año de elecciones de gobernador en R4 sugieren que en Argentina en el año de elecciones no hay mayor cantidad de gasto per cápita, ese incremento del gasto no representa un incremento estadísticamente significativo en el periodo analizado.

Cabe destacar que en el año 2019 se evidencia un incremento promedio de 40% respecto al 2018, con una disminución promedio de 25% en el año 2020. Este hallazgo proporciona evidencia de incremento de gasto público per cápita principalmente en obra pública y bonificaciones salariales para los empleados del sector público provincial, con el objetivo de mejorar sus posibilidades de victoria electoral.

Para asegurar que la fuerte relación entre Transferencias Nacionales y Gasto per cápita de las provincias no sesgue nuestros resultados, realizamos la Tabla 4. Dicha tabla es idéntica a la 3 con las siguientes excepciones. Una es que la variable dependiente ya no es Gasto per cápita, sino Gasto per cápita y Transferencias Nacionales, cuya diferencia denominamos Gasto2. Además, las Transferencias Nacionales ya no se incluyen en la parte de Gastos de la ecuación como variable independiente.

Los resultados de la Tabla 4 se destacan por su similitud a los de la Tabla 3. Para las hipótesis 2 y 3 examinadas, no se evidencian diferencias notables en los resultados mostrados por ambos cuadros. Por lo tanto, es posible concluir que los hallazgos originales presentados en la tabla 3 también son válidos cuando se emplea una medida distinta del gasto provincial per cápita del sector público.

**Tabla 4: Análisis MC3E para el ingreso y diferencia entre gasto y transferencias nacionales de las provincias argentinas.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Dependent variable | Independent variable | R6 | R7 | R8 | R9 |
| in. | ---------- |  |  |  |  |
| in1 | 1.431\*\*\* | 1.431\*\*\* | 1.431\*\*\* | 1.431\*\*\* |
|  | (0.006) | (0.006) | (0.006) | (0.006) |
|  |  |  |  |  |
| pbg | 0.041 | 0.041 | 0.041 | 0.041 |
|  | (0.074) | (0.074) | (0.074) | (0.074) |
|  |  |  |  |  |
| cross-sectional fixed effects | YES | YES | YES | YES |
|  |
| temporal fixed effects | NO | NO | NO | YES |  |
|  |
| Adjusted R2 | 0.993 | 0.993 | 0.993 | 0.993 |  |
| ====== | ========= |  |  |  |  |  |
| gasto2 | est.in. | 1.788\*\*\* | 1.788\*\*\* | 1.796\*\*\* | 1.788\*\*\* |  |
|  | (0.060) | (0.060) | (0.061) | (0.060) |  |
|  |  |  |  |  |  |
| des | -3189.491\*\*\* | -3190.657\*\*\* | -3220.972\*\*\* | -3190.657\*\*\* |  |
|  | (1050.177) | (1053.055) | (1053.962) | (1053.055) |  |
|  |  |  |  |  |  |
| pp |  | -120.695\*\*\* | 92.570 | -120.695 |  |
|  |  | (6102.651) | (6109.523) | (6102.651) |  |
|  |  |  |  |  |  |
| aelec |  |  | 5772.527 |  |  |
|  |  |  | (6705.582) |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| cross-sectional fixed effects | YES | YES | YES | YES |  |
|  |
| temporal fixed effects | NO | NO | NO | YES |  |
|  |
| Adjusted R2 | 0.673 | 0.672 | 0.672 | 0.672 |  |
| Note: | \*p<0.1 | \*\*p<0.05 | \*\*\*p<0.01 |  |  |  |

Fuente: Elaboración propia.

Para examinar las hipótesis 1 y 4, hacemos una regresión de los porcentajes normalizados de coparticipación establecidos en la Ley Nacional Nº 23.548 y los valores del Índice de cumplimiento de Reglas Fiscales cuantitativas por provincia para el año 2022, en los coeficientes estimados para las variables de efectos fijos provinciales que se muestran en la Tabla 6, extraídos de la R4 en la tabla 3. Estas variaciones provinciales de efectos fijos se incluyeron inicialmente debido a que pensamos que existen características específicas en cuanto al orden fiscal de la provincia que se correlacionan con las otras variables independientes como a la creencia relacionada de que la constante varía de una provincia a otra debido a factores propios de cada una de ellas, que no son tenidos en cuentas por nuestras otras variables independientes.

En las provincias con coeficientes estimados más altos es porque existe mayor gasto público per cápita. Dichas jurisdicciones son Tierra del Fuego, Chaco, Neuquén, Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Formosa, La Rioja; mientras que aquellas con menor gasto público per cápita son: Córdoba, Corrientes, Buenos Aires, Tucumán, Mendoza.

T**abla 5: Efectos fijos provinciales de R5 en la tabla 3.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Provincia | Coeficiente estimado | Error estándar |
| CABA | 88063.650 | (13408.060) |
| Buenos Aires | 54460.17 | (15869.32) |
| Catamarca | 77095.070 | (17432.230) |
| Chaco | 187788.200 | (14117.150) |
| Chubut | 111544.900 | (14212.010) |
| Córdoba | 40023.560 | (15464.040) |
| Corrientes | 52092.130 | (13919.790) |
| Entre Ríos | 78935.870 | (14826.140) |
| Formosa | 101460.400 | (15375.780) |
| Jujuy | 70332.720 | (14624.400) |
| La Pampa | 126850.600 | (15553.680) |
| La Rioja | 98811.840 | (15518.990) |
| Mendoza | 58413.800 | (13333.520) |
| Misiones | 68014.560 | (13146.460) |
| Neuquén | 152610.700 | (14553.680) |
| Río Negro | 76092.410 | (14525.620) |
| Salta | 59385.860 | (16041.120) |
| San Juan | 78208.940 | (14995.980) |
| San Luis | 82078.900 | (13686.280) |
| Santa Cruz | 151720.600 | (14317.610) |
| Santa Fe | 66419.690 | (14788.750) |
| Santiago del Estero | 66510.570 | (14315.500) |
| Tucumán | 57994.610 | (14630.230) |
| Tierra del Fuego | 191514.300 | (17479.950) |

Fuente: Elaboración propia.

En este análisis bivariado, el objetivo es examinar en qué medida el porcentaje de coparticipación normalizado de una provincia y el índice de nivel de cumplimiento de las reglas fiscales representan estas características específicas de la provincia que no se incluyeron explícitamente en el análisis de la Tabla 3.

Los resultados de este análisis se pueden ver en tabla 6 y se cumple la hipótesis 4 de que el gasto per cápita será menor en las provincias con valores más altos sobre el Índice de cumplimiento de reglas fiscales. Por otro lado, la hipótesis 1 planteada que se refería a que aquellas provincias que reciben un mayor porcentaje de transferencias bajo el acuerdo federal de impuestos compartidos normalizado por población tendrá un mayor gasto per cápita se cumple, pero el estadístico no es significativo.

**Tabla 6: Efectos fijos vs. Índice fiscal y porcentaje de coparticipación**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Variable dependiente | | |
|  | Coeficientes | Efectos fijos prov | R10 |
| Cop.norm | 7402.062 |  | 4500.849 |
|  | (6194.375) |  | (6028.782) |
| Índice fiscal |  | -4585.029\*\*\* | -4166.428\* |
|  |  | (2107.055) | (2203.306) |
| Constant | 64957.960\*\* | 200440.900\*\*\* | 174995.000\*\*\* |
|  | (23108.120) | (51300.520) | (62102.300) |
|  |  |  |  |
| Observaciones | 22 | 22 | 22 |
| Adjusted R2 | 0.020 | 0.151 | 0.132 |
| Residual Std. Error | 42.677.360 | 39.721.950 | 40.168.960 |
| F Statistic | 1.428 | 4.735\*\* | 2.594 |
| Note: | \*p<0.1 | \*\*p<0.05 | \*\*\*p<0.01 |

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del análisis bivariado refuerzan nuestra confianza en la hipótesis 4, respecto a que el índice de cumplimiento de reglas fiscales cuantitativas tiene un efecto inverso significativo. Esto indica que cuanto mayor ese nivel de “orden” fiscal, menor será el nivel de gasto per cápita.

**Conclusión**

La finalidad de este análisis es sumar nuevos aportes a la literatura existente sobre el problema de investigación planteado y así, comprender los cambios institucionales que subyacen a los resultados fiscales.

Para ello, nos basamos en la visión teórica del fondo común y cómo la misma impacta en la distribución de recursos entre diferentes niveles de gobierno, haciendo hincapié en el desempeño fiscal de las provincias argentinas. Esta decisión se toma dado que el país se caracteriza por establecer en su Constitución Nacional las cualidades de ser representativo, republicano y federal; sin embargo, esta última cualidad se ve alterada ya que gran proporción del gasto de las provincias se financia mediante impuestos recaudados por el gobierno central.

La investigación se centra en el período comprendido entre 2005-2022 comparando los resultados con los expuestos por Jones et al. (2000) a fin de determinar si se evidencia evolución institucional, política y fiscal alterando los resultados obtenidos por dichos autores para los años 1985 a 1996.

Retomando las hipótesis descriptas, podemos mencionar a la primera que consistía en comprobar si aquellas provincias que reciben un mayor porcentaje de transferencias del nivel nacional de gobierno tienen un mayor gasto per cápita. La misma arrojó como resultado que no es posible rechazar la hipótesis, aunque no hay una relación estadísticamente significativa entre las variables; a diferencia de Jones et.al. (2000) que dan como comprobada la misma.

En cuanto a la segunda y tercera hipótesis planteadas, se confirma, pero no de manera tácita en ambas investigaciones que las provincias donde el gobernador es del mismo signo político que el presidente tiene un gasto per cápita más bajo que las provincias donde el gobernador pertenece a la oposición. Es decir, que al igual que Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000), la afiliación partidaria influye en el desempeño fiscal. A su vez, también coinciden en que el gasto provincial per cápita es mayor en los años de sufragio que en otros años, quedando exceptuado el año 2019 ya que se confirma fehacientemente la relación de gasto provincial y el año electoral.

En relación a la cuarta hipótesis, donde se determinaría si el gasto público provincial per cápita es menor en las provincias con valores más altos de cumplimiento de las Reglas Fiscales cuantitativas, podemos concluir que sí se cumple, al igual que para el periodo 1985-1996.

Para finalizar, podemos determinar que existieron cambios institucionales y de desempeño fiscal desde mediados de los años 80 hasta la actualidad. No obstante, se debe distinguir que, si bien se comprueban las hipótesis, se evidenció que la relación entre algunas de las variables analizadas, como ser la misma afiliación entre el gobierno nacional y provincial con el gasto per cápita no es considerable. Por lo que se destaca que, a raíz de la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal vigente desde el año 2005, el impacto es positivo y limitante en el accionar de los gobiernos provinciales que realizaban gastos excesivos, pensando en la posterior ayuda del gobierno nacional.

**BIBLIOGRAFÍA**

Alesina, A., & Perotti, R. (1995). The political economy of budget deficits. *Staff Papers*, *42*(1), 1-31.

Alesina, A., Hommes, R., Hausmann, R. C., & Stein, E. (1996). Budget deficits and budget procedures in Latin America. *Interamerican Development Bank, Un0 published manuscript*.

Alesina, A. F., & Perotti, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 13-36). University of Chicago Press.

Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states. *American Political Science Review*, *88*(4), 811-828.

Arellano, M., & Bover, O. (1990). La econometría de datos de panel. *Investigaciones económicas*, *14*(1), 3-45.

Asensio, M. Á., Rodriguez, S. M., & Asensio, A. A. (2015). Procesos presupuestarios comparados: Regulación y coordinación fiscal. De instituciones a instituciones. *SaberEs*, *7*(1), 00-00.

Asensio, M. Á., Martino, F. y Fadul, J. (2022). Territorial disparities, horizontal imbalances and fiscal federalism in Argentina. New evidence. IACFS, Conference at ITUNA, Bilbao, October.

Baldi, M. F. (2016). Reglas fiscales en Argentina: un análisis de institucionalidad. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: http://jifp.eco.unc.edu.ar/files/jifp/trabajos%20sala%2050JIFP/BALDI\_MF\_TRABAJO.pdf .

Braceli, O. A. y Braceli, M. S. (2011). “Impacto de políticas del gobierno nacional que han incidido en la estructura federal de gobierno en la argentina”. EnGarat, P.M. y Asensio, M. A. *Federalismo fiscal. Experiencia nacional comparada* (pp. 321-382). Rubinzal- Culzoni.

Cosentino, A., Isasa, M., y Hang, G. (2018). El financiamiento de los gobiernos subnacionales. Buenos Aires: Asociación Argentina de presupuesto y administración financiera (ASAP). Disponible en: <https://asap.org.ar/img_publicaciones/01301549_financiamientoGobSubNac.pdf>.

Hsiao, C. (1995). Panel analysis for metric data. In *Handbook of statistical modeling for the social and behavioral sciences* (pp. 361-400). Boston, MA: Springer US.

Hsiao, C. (2022). *Analysis of panel data* (No. 64). Cambridge university press.

Inman, R. P., & Fitts, M. A. (1990). Political institutions and fiscal policy: Evidence from the US historical record. *JL Econ & Org.*, *6*, 79.

Jones, M. P., 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*(2), 305-333.

Melamud, A. y Rozenwurcel, G. (2018). Reglas Fiscales para el Crecimiento y la Equidad. *Una Contribución para el caso argentino*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Disponible en: https://asap.org.ar/img\_publicaciones/12191450\_InformeReglasFiscales.pdf.

Morano Germani, L. (2019). Reglas fiscales óptimas en un contexto de volatilidad del ciclo económico. La Plata. Universidad Nacional de La Plata.

Poterba, J. (1996). Budget institutions and fiscal policy in the US states.

Tommasi, M. (1998). Instituciones y resultados fiscales. *Desarrollo económico*, 409-438.

Von Hagen, J. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. European Commission, Economic Paper, 26

Von Hagen, J. y Harden, I.J. (1994). National budget process and commitment to fiscal discipline. European Economic Review 39, 771–779.

Wooldridge, J. M. (2006). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno: un enfoque moderno*. Ediciones Paraninfo, SA.

Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. MIT press.

1. <https://www.economia.gob.ar/dnap/economica.html> [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.economia.gob.ar/dnap/economica.html [↑](#footnote-ref-2)