
¿QUÉ PROVINCIAS SE BENEFICIAN DURANTE LOS PERÍODOS DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA?¹

LUCAS GONZÁLEZ²
CONICET-UCA/UNSAM - Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado | Otoño 2021 |
Año 5 N° 5 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187) | pp. 551-588

Resumen: ¿Todas las provincias o estados se benefician durante los períodos de descentralización? ¿Todas las unidades subnacionales sufren los mismos costos en tiempos de centralización? Si esto no es así, ¿cuáles son los distritos que se benefician y cuáles son los más afectados? Las respuestas a esas preguntas, sostiene este trabajo, dependen de las coaliciones que se construyen entre los presidentes y gobernadores para llevar adelante reformas centralizadoras o descentralizadoras. Estas dependen, a su vez, de divisiones partidarias y estructurales entre las provincias. El trabajo realiza un breve análisis de los antecedentes de investigación sobre el tema, analiza algunos de los principales acontecimientos y procesos históricos durante períodos clave y presenta algunas conclusiones e implicancias para finalizar.

Palabras clave: federalismo, centralización, descentralización, provincias argentinas.

¹ Una versión previa de este trabajo fue publicada en el libro: Falleti, Tulia, Lucas González y Martín Lardone (eds.). *El Federalismo Argentino en Perspectiva Comparada*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2012.

² Doctor (Ph.D.) en Ciencia Política de la University of Notre Dame; Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford; Máster en Políticas Públicas de Georgetown-UNSAM,



1. INTRODUCCIÓN

¿Todas las provincias o estados se benefician durante los períodos de descentralización? ¿Todas las unidades subnacionales sufren los mismos costos en tiempos de la centralización? Si esto no es así, ¿cuáles son los distritos que se benefician y cuáles son los más afectados? Las respuestas a esas preguntas, sostengo en este trabajo, dependen de las coaliciones que se construyen entre los presidentes y gobernadores para llevar adelante reformas centralizadoras o descentralizadoras. Estas dependen, a su vez, de divisiones partidarias y estructurales entre las provincias.

Los presidentes poderosos tienden a centralizar recursos fiscales, especialmente en contextos de crisis fiscal. Pero ¿recortan recursos a todas las unidades subnacionales por igual? Por el contrario, cuando los gobernadores son poderosos tienden a presionar al gobierno central para descentralizar fondos. Pero ¿todos los estados se benefician por igual? Si la respuesta es no, ¿cuáles son los estados que más se benefician?

Varios estudios han argumentado que las transferencias fiscales y administrativas del gobierno central, o las políticas de descentralización, benefician a las unidades subnacionales al darles mayor autonomía e influencia en la gestión de sus presupuestos y más recursos para administrar -con más eficacia que el gobierno central- las funciones de las que son responsables (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1977), limitando la intervención del gobierno central en la economía (Brennan y Buchanan, 1980) y haciendo que los mercados sean más competitivos y eficientes (Weingast, 1995) (véase Rodden, 2006, pp. 16-19 y Treisman, 2007, pp. 11-15 para una revisión).

Más recientemente, otros han cuestionado estas afirmaciones, refutando los supuestos beneficios de la descentralización y alegando que esta política puede hacer más dependientes y fiscalmente vulnerables a las unidades subnacionales frente a los gobiernos centrales (Rondinelli et al., 1983; Prud'homme, 1995; Bird et al., 1995; Falleti, 2003, 2005, 2010) o tener consecuencias negativas para la estabilidad fiscal, la eficiencia administrativa y el crecimiento económico (Ter-Minassian, 1996, 1997, Burki et al., 1998; Remmer y Wibbels, 2000; Treisman, 2000; Perry y Webb, 2000; Tommasi et al., 2001; Rodden y Wibbels, 2002; Rodden et al., 2003).

Este trabajo pretende avanzar un paso más en este debate, argumentando que tenemos que diferenciar el impacto fiscal de las transferencias federales (en general) o de las políticas de descentralización (en particular) en las distintas unidades subnacionales. Como Gibson y Falleti (2004, p. 247) afirman “[una] perspectiva que explique la centralización (o descentralización) en los sistemas federales exclusivamente como resultado de conflictos entre actores definidos como el ‘gobierno central’ y ‘los gobiernos subnacionales’ oculta el enorme impacto que estas políticas tienen para el equilibrio de poder entre las unidades subnacionales de una federación.”

La contribución central de este estudio es que precisa teóricamente y demuestra empíricamente cuáles son las provincias que se benefician en términos fiscales en períodos de centralización y cuáles durante períodos de descentralización. Desarrollo el argumento y presento evidencia empírica para Argentina, un país federal con gran desigualdad económica regional, provincias con dotaciones de factores muy diversos (Wibbels, 2005, p. 172) y algunos de los gobernadores más fuertes de la región. Esto hace de Argentina un caso de estudio muy relevante para explorar la dinámica en las luchas por la distribución de recursos entre unidades de la federación.

Parte de la literatura sobre el tema, en general, parte de la suposición de que las provincias o estados son unidades relativamente homogéneas, tanto en términos políticos como estructurales. Como indica Wibbels (2005, p.), “[m]ucho de la investigación actual sobre federalismo se centra en las relaciones entre el gobierno central y las regiones consideradas *en su conjunto*, a pesar de que las regiones dentro de las federaciones varían significativamente en sus intereses políticos.” Por lo tanto, cuando los presidentes transfieren fondos, lo hacen a una unidad subnacional “media.”³ En este trabajo, argumento que con el fin de establecer cuáles son los distritos que se benefician y los que se perjudican durante períodos de centralización y descentralización, es necesario, en primer lugar, desagregar las provincias de acuerdo a una dimensión estructural y otra partidaria.

³ El trabajo de O’Neill (2003, 2005), por ejemplo, puede ser considerado una excepción parcial a esto.

En términos estructurales, podríamos clasificar los distritos en función de su demografía (población), nivel de desarrollo (medido, por ejemplo, en términos de PBI per cápita regional), la dotación de factores,⁴ estructura productiva y la capacidad fiscal (cantidad de ingresos recaudados a nivel regional en relación a los transferidos por el gobierno central).

Las variables estructurales son importantes en este trabajo por tres razones principales: en primer lugar, para determinar la capacidad fiscal de los estados (Rodden, 2002) o cuanto pueden autofinanciarse los distritos y obtener los recursos que necesitan para brindar las funciones por las que son responsables. De la misma manera, estas variables afectan la relevancia de las transferencias del gobierno central en relación a los impuestos recaudados localmente. Cuanto menos pobladas y menos desarrolladas son las provincias, menor el stock de recursos domésticos (Boix, 2003), tanto menor será la recolección de impuestos y más importantes las transferencias del gobierno central en relación a los ingresos totales.

En segundo lugar, la dimensión estructural también afecta el tipo de capacidad impositiva del distrito. Las provincias con una estructura productiva compleja y diversa, con un amplio stock de activos domésticos, o los que se basan en un recurso de extracción imponible (como la minería o el petróleo) tienen fuentes de ingresos que los hacen menos dependientes de las transferencias federales que otras provincias sin esos recursos.

En tercer lugar, los factores estructurales también tienden a afectar las preferencias de las élites provinciales en relación a un gobierno centralizado o descentralizado (en términos de estructura tributaria y la distribución de funciones). Cuando la economía provincial es relativamente grande y diversificada y sus recursos pueden ser objetos imponibles, las élites regionales tenderán a preferir más descentralización, ya que esto les permitirá cobrar sus propios tributos, administrar

⁴ Wibbels (2005, p. 166) entiende por dotación de factores “los atributos básicos (población, geografía, suelo, precipitación, temperatura, etc.) que ocupan un lugar central en la naturaleza de la producción económica de una región. Se asume que estas características de los factores informa fundamentalmente a los intereses de las élites.”

sus propios recursos y re-distribuir menos a los distritos más pobres. Las provincias con una estructura productiva relativamente pobre, recursos que puedan ser objetos imponderables insignificantes o inexistentes y más dependientes fiscalmente del gobierno central preferirán un gobierno nacional capaz de recaudar más impuestos de los distritos más ricos y de redistribuir estos ingresos para ellos.

Las variables estructurales no han sido utilizadas en estudios sobre reformas económicas o institucionales. La literatura sobre las reformas centralizadoras en países federales ha enfatizado el papel de liderazgo (Samuels y Mainwaring, 2004), las instituciones políticas para apoyar la autoridad presidencial y los intentos de reforma de los ejecutivos (Haggard y Kauffman, 1992; Willis et al., 1999; Garman et al., 2001), la relevancia de las crisis fiscales y el debilitamiento de los líderes subnacionales (Abrucio, 1998), o la concentración de poderes (legislativos) en manos del ejecutivo federal (para aprobar las reformas legislativas en general) (Cheibub y Limongi, 2000). Wibbels (2005, p. 164) afirma que algunos estudios han señalado la importancia de las coaliciones (en su estudio Wibbels se centra en el momento de la formación de la constitución, pero podemos aplicar esta afirmación a nuestro tema de investigación también), pero rara vez son estas coaliciones explícitamente identificadas como regionales o geográficas en su naturaleza. Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000) son una de las pocas excepciones: ellos incluyen una dinámica regional en su argumento, cuando afirman que “las reformas estructurales se concentraron principalmente en las regiones económicamente desarrolladas del país, mientras que el gasto público y el patronazgo lo hicieron en las regiones económicamente marginales, pero políticamente sobrerrepresentadas, sostuvieron el apoyo para el partido de gobierno” (2000, p. 32). A pesar de sus contribuciones, ningún trabajo, que yo sepa, ha incluido en el análisis el papel de la formación de coaliciones en el nivel subnacional de acuerdo a las preferencias de los líderes regionales en relación con la centralización y la redistribución. En este trabajo sostengo que los líderes provinciales no tienen preferencias idénticas sobre la centralización y la descentralización. Por lo tanto, los presidentes pueden construir apoyo político para sus reformas centralizadoras compensando a los líderes provinciales que prefieren un gobierno nacional capaz de recaudar más impuestos de los distritos más ricos y de redistribuir estos ingresos para

ellos, aislando e imponiendo mayores costos para aquellos distritos con mayor autonomía fiscal que prefieren más poderes descentralizados para administrar sus propios recursos.

En otras palabras, el principal argumento es que los presidentes poderosos que han centralizado poder político han tendido a reducir las transferencias fiscales a las provincias, especialmente en contextos de tensión fiscal (González, 2008). A pesar de ello, los presidentes no han reducido las transferencias fiscales en la misma proporción entre las provincias. En este trabajo sostengo que los distritos más desarrollados, económicamente complejos y diversificados y menos dependientes en términos fiscales (los que tienen más capacidad “contributiva”⁵) que estén en manos de los gobernadores de la oposición serán los que asumen costos superiores a los demás. Considero que esto es así porque los presidentes centralizadores deben compensar a los que los apoyan la implementación de reformas centralizadoras. Los gobernadores de los distritos menos desarrollados y más dependientes en términos fiscales, son más propensos a respaldar estas iniciativas, ya que esperan que el presidente pueda extraer más recursos de las provincias más desarrolladas y distribuirlos entre ellos.

Por otro lado, los gobernadores fuertes frente a un presidente relativamente débil en contextos de crisis fiscales han presionado al gobierno central para que éste transfiera más recursos. Sin embargo, no todas las provincias se han beneficiado por igual de estas transferencias. Argumento que las provincias más desarrolladas y especialmente en manos de los gobernadores fuertes de la oposición serán más capaces de extraer mayores recursos del gobierno central.

Voy a explorar estas dinámicas de imposición selectiva de costos o beneficios para las provincias bajo dos condiciones específicas: cuando los presidentes o los gobernadores son capaces de concentrar poder político y cuando el contexto fiscal es crítico.⁶ Para entrar en los detalles

⁵ Por *capacidad extractiva* entiendo la capacidad de una provincial de extraer recursos de su propia estructura económica (y del gobierno central, como veremos más adelante); por *capacidad contributiva* me refiero a la capacidad del distrito para contribuir al fondo nacional de recaudación de impuestos.

⁶ Estas son las condiciones bajo las cuales los presidentes o los gobernadores han impuesto los cambios más sustantivos en el sistema de transferencias (Gonzalez, 2008).

del proceso, haré un breve análisis de los principales acontecimientos históricos en dos períodos de profundos cambios en los mecanismos de distribución de transferencias en Argentina: 1988 y 1992-1993. También corresponden a períodos históricos en que un presidente concentró poder en relación con los gobernadores (Menem durante 1991-1993) y otro en el que el presidente era políticamente débil en relación a ellos (Alfonsín durante 1988-1989). Puedo justificar la selección desde el punto de vista metodológico, ya que estos son casos que me permiten tener una variación en las variables independientes y dependiente, y en términos empíricos ya que cuento con datos fiscales comparables para los años entre 1983 y 2004.

En la sección que sigue, haré un breve análisis de los antecedentes de investigación sobre el tema. En la segunda parte, y en base a algunas limitaciones de la literatura, presento los argumentos teóricos principales de este trabajo, junto con las hipótesis alternativas. En la tercera sección, analizo algunos de los principales acontecimientos y procesos históricos durante los períodos antes mencionados. Para terminar, presento la discusión y subrayo algunos comentarios centrales para finalizar.

2. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

A pesar de los extensos debates y la reciente expansión de la literatura sobre los factores que afectan la distribución de los recursos y funciones entre el gobierno central y las unidades subnacionales,⁷ pocos trabajos académicos han destacado cuáles son las provincias o estados que se benefician (o los que son afectados) en términos fiscales durante los períodos de la descentralización y la centralización. Todavía sabemos poco sobre las condiciones que influyen en la distribución de recursos entre las unidades subnacionales.

Se han realizado varios aportes respecto de la distribución de recursos entre las provincias de Argentina y sus implicancias fiscales (Nuñez

⁷ Hay trabajos que analizan temas fiscales a nivel subnacional, como las causas de los déficits fiscales provinciales (Remmer and Wibbels 2000; Tommasi 2002) y los determinantes de la provisión de fondos de salvataje desde el gobierno federal (Rodden 2000, 2006). Ver González (2008) para un resumen de estos aportes.

Miñana y Porto, 1983; Cetrángolo y Jiménez, 1986, 1995, 1996 y 2004, Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1998; Tommasi, 1998; Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001; Tommasi, 2002, Porto, 2003b). Otros trabajos han abordado esta cuestión desde una perspectiva histórica, describiendo los procesos que condujeron al aumento de las transferencias o a la centralización de recursos y funciones (Pírez, 1986; Chiaramonte, 1993, Porto, 2003a y 2004, Eaton, 2004; Cetrángolo y Jiménez, 1996 y 1997; Llach, s/d). A pesar de la importancia y contribuciones de esta literatura, todavía es poco lo que sabemos acerca de los principales factores que afectan la distribución de fondos entre las provincias y aún tenemos incipiente evidencia empírica sobre los mismos. En otras palabras, considero que aún hay posibilidades de teorizar sobre las causas de los cambios en la distribución de recursos entre provincias y realizar más análisis empíricos para explorar su relevancia.

Esfuerzos más recientes en esta línea de investigación incluyen el trabajo de Gibson, Calvo y Falleti (2004, p. 174), que analiza el impacto de la representación provincial en el Congreso federal sobre la distribución territorial del gasto público del gobierno federal. La sobrerrepresentación territorial (una variable que varía relativamente poco a lo largo del tiempo) parece dar cuenta de algunas pautas generales en la distribución del gasto público en las provincias o para explicar la “estática comparada” (Thelen y Steimo, 1992). Sin embargo, ésta es una variable relativamente débil para explicar los cambios en la distribución de fondos en el tiempo entre unidades subnacionales y dentro de cada una de ellas. Esta distribución (sobre todo las transferencias más discrecionales) ha oscilado en niveles que esta variable institucional relativamente estática no permite explicar. Necesitamos factores más dinámicos que puedan dar cuenta de estos cambios.

Calvo y Murillo (2005), siguiendo un enfoque similar, alcanzan una conclusión relacionada con la anterior: la sobrerrepresentación territorial tiene un impacto sobre la proporción de gastos provinciales financiados por el gobierno federal y el porcentaje de coparticipación recibida, controlando por población e ingresos. Pero ellos fueron más allá de esta conclusión e incluyeron una variable más dinámica: el porcentaje de votos de cada partido en cada provincia, para dar cuenta de la dinámica partidaria en la distribución de los fondos. Los autores encontraron que “las provincias controladas por peronistas recibieron

niveles más altos de financiación federal para sus gastos locales y una mayor proporción de ingresos de recursos coparticipados que aquellas controladas por representantes de la Alianza UCR-Frepaso” (p. 217).

A pesar de las contribuciones en esta literatura, algunas de las preguntas planteadas por este trabajo aún siguen sin respuesta: en primer lugar, ¿todas las provincias gobernadas por el peronismo o la UCR-Alianza reciben la misma proporción de transferencias cuando el gobernador es del partido o de la coalición del presidente? El argumento esgrimido por los autores no tiene en cuenta las diferencias estructurales entre las provincias y sostengo que hay razones teóricas para incluir esta dimensión en el argumento. En segundo lugar, ¿éstas dinámicas cambian cuando los presidentes tienen más (o menos) recursos fiscales para distribuir o cuando tienen más (o menos) poder político? ¿Importan el poder político de los gobernadores o los contextos fiscales que tienen que enfrentar estos actores? Este trabajo intenta abordar estas preguntas.

3. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES EN ARGENTINA

Aunque en las secciones anteriores me he referido a las transferencias fiscales del gobierno central en general, sin desglosar las mismas, es importante destacar que existen importantes diferencias entre los fondos que los presidentes transfieren a los gobernadores y aquellos que los gobernadores reciben del gobierno central.

3.1. Transferencias Legales: El Régimen de Coparticipación

Inicialmente, podemos identificar transferencias legalmente obligatorias que los presidentes deben transferir a las provincias. Una serie de leyes específicas regulan la distribución de estas transferencias y, a menos que se modifiquen estas leyes, cada año el gobierno central debe transferir la misma proporción (no necesariamente los mismos valores absolutos) de fondos en relación a los ingresos totales percibidos por el gobierno federal en concepto de los impuestos coparticipables.

En Argentina, el núcleo de las transferencias obligatorias del gobierno central a las provincias es asignado a través de la Ley de

Coparticipación⁸ y sus modificaciones. Desde la ley de 1935 y tras las reformas de 1947 y 1954 (y las enmiendas de 1956 y 1957), el principal criterio para la distribución entre las provincias era su población.⁹ En 1973, se incorporó un nuevo factor redistributivo en la distribución de recursos entre las provincias: la renta per cápita.

La ley actual, aprobada en 1988, estableció que el 42 por ciento de los impuestos recaudados en el marco del régimen deben ir al gobierno nacional, el 57 por ciento a las provincias, y el 1 por ciento a un fondo especial para financiar las crisis provinciales (Jones et al., 1998, p. 5). La reforma de 1988 introdujo coeficientes de distribución secundaria entre las provincias, eliminando fórmulas basadas en indicadores socio-económicos. Estos coeficientes fueron diseñados sobre la base de los porcentajes recibidos en años anteriores y algunas nociones de distribución negociadas *ad hoc* entre las provincias. Esta ley ha sido modificada por varias otras añadiendo gran complejidad al sistema (Jones et al., 1998, p. 5; Porto, 2003a, p. 52).

Las transferencias de coparticipación son cruciales para la mayoría de las provincias, ya que representan un promedio de 69 por ciento de todas las transferencias federales (para el período 1983-2004), el 42 por ciento del total de los ingresos fiscales provinciales y el 35 por ciento del total de ingresos provinciales (la excepción a la regla es la Capital Federal y, en menor medida, los distritos más desarrollados de la región central). Las provincias de Formosa, La Rioja, Catamarca, Corrientes, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco reciben entre el 80 y el 90 por ciento de sus ingresos totales procedentes de transferencias federales.¹⁰

⁸ Esta ley establece qué impuestos integran el fondo común para ser compartido por el gobierno nacional y las provincias, el porcentaje de distribución de estos recursos entre el gobierno central y las provincias (distribución primaria), y el criterio para determinar el porcentaje que corresponde a cada provincia a partir de la distribución primaria (distribución secundaria) (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1998, p. 5).

⁹ Otros criterios presentes en las leyes de 1935 y 1947 eran el gasto provincial (de acuerdo al presupuesto del año anterior) y los recursos provinciales recibidos durante el año anterior, incluyendo préstamos. En 1954, 1956 y 1957, otra variable, la producción provincial, fue incluida en la fórmula.

¹⁰ Datos para el período comprendido entre 1983 y 2004; las dos primeras provincias dependieron de estas transferencias en más del 90 por ciento en el año 2004.

3.2. Otras Transferencias Obligatorias

Además de las transferencias asignadas a través del régimen de coparticipación, las provincias reciben otras transferencias reguladas por leyes especiales. Algunas de las más importantes son: los ingresos recaudados por los impuestos sobre los combustibles, que se coparticipan a las provincias (para financiar la construcción de carreteras, vivienda e infraestructura); los ingresos para financiar educación y otros servicios transferidos (leyes 23.906, 24.049 y 26.075); y otros ingresos de impuestos específicos que no están incluidos en el régimen de coparticipación (como las transferencias específicas del impuesto a la renta, el IVA y el impuesto a los bienes personales). En promedio, estas otras transferencias asignadas a través de leyes particulares diferentes del régimen de coparticipación representan un poco más de un tercio del total de transferencias federales (para el período 1983-2004).¹¹

3.3. Transferencias discrecionales

El presidente también puede asignar fondos específicos de manera discrecional en lo que respecta a la decisión de la cantidad y el destino de las transferencias a las provincias (en principio, sobre un total regulado por la ley de coparticipación de 1988¹²). Los fondos discrecionales más importantes son los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).¹³ Los ATN representan un promedio del 11 por ciento del total de las transferencias de coparticipación para el período 1985-2004 (o el 8 por ciento del total de las transferencias del gobierno central). Los

¹¹ También representan el 18 por ciento de la recaudación impositiva provincial y el 15 por ciento de los ingresos totales provinciales para el mismo período.

¹² Uno por ciento del total de los fondos de coparticipación (Ley 23.548), aunque reformas posteriores aumentaron este monto: desde 1992, el fondo de ATNs recibió 2 por ciento del impuesto a las ganancias; desde 1996, se redujo en 6 millones anualmente, y desde 1996, tuvo un aumento de 20 millones provenientes del impuesto a las ganancias (Cetrángolo and Jiménez, 1997, p. 16).

¹³ Desde 1988, los ATNs han sido complementarios a la coparticipación, limitados en cuantía y discrecionales en su distribución (Cetrángolo and Jiménez, 1997, pp. 9-10).

mismos alcanzaron un techo del 64 por ciento en 1987, cuando la ley de coparticipación venció y el Tesoro realizó la mayoría de las transferencias a través de los ATN. Después de la ley de coparticipación de 1988 (y hasta 2004), las transferencias discrecionales representaron un promedio de 1,28 por ciento de las transferencias de coparticipación y un 0,85 del total de las transferencias del gobierno central.

Juntas, las transferencias obligatorias que no son reguladas mediante la ley de coparticipación y las transferencias discrecionales han cambiado a lo largo del tiempo (en términos absolutos o relativos, así como en los porcentajes distribuidos a cada distrito) siguiendo un patrón muy diferente al de las transferencias reguladas por la ley de coparticipación. Por lo tanto, las variables que ayudan a explicar los cambios en las transferencias obligatorias podrían ser menos adecuadas para explicar los cambios en la distribución de otros fondos, especialmente los discrecionales (ésta es otra limitación en algunos análisis que utilizan variables que permanecen estables a lo largo del tiempo).

Todas estas transferencias son fundamentales para varios gobernadores y de ellas depende en gran parte su capacidad de gestionar su distritos (especialmente aquellos menos desarrollados, menos poblados y cuyas economías provinciales están menos diversificadas) y, fundamentalmente, para construir apoyo político en los mismos. Esta es una de las razones principales por las que es fundamental analizar las dinámicas políticas detrás de la distribución de la más grande cantidad (posible) de transferencias del gobierno central (no sólo las de coparticipación) en general, y de las transferencias discrecionales en particular.

3.4. El Gasto de los Ministerios del Gobierno Central a las Provincias

El gobierno central también puede asignar fondos específicos a las unidades subnacionales, como por ejemplo planes de infraestructura o programas sociales. La ley de presupuesto regula la cuantía total de estos gastos y su distribución federal, las cuales pueden cambiar cada año de acuerdo a la distribución de poder dentro del Congreso. En otras palabras, su distribución no está regulada por regímenes específicos, ya que la cantidad y el destino dependerán de lo que apruebe

el Congreso cada año. El gobierno federal, a través de cada uno de los ministerios competentes,¹⁴ se encarga de la distribución federal de estas transferencias, según lo dispuesto por la ley de presupuesto, y puede reasignar estas partidas de acuerdo a las prioridades políticas del presidente, haciendo uso de sus competencias legislativas.¹⁵

En resumen, parto de la suposición de que los presidentes tienen diferentes grados de discrecionalidad en la distribución de los fondos a las provincias: las transferencias obligatorias son más difíciles de manipular y las mismas han sido cambiadas sólo bajo ciertas condiciones específicas. Las transferencias discrecionales puede ser fácilmente manipuladas y los presidentes lo han hecho buscando diferentes objetivos. Los gastos del gobierno federal a las provincias través de sus ministerios se sitúan en algún lugar entre medio de las anteriores.

Antes de entrar en los detalles de cómo se distribuyen estas transferencias, exploro brevemente cuáles son las preferencias de cada uno de los actores principales (presidentes y gobernadores) y qué estrategias pueden seguir para alcanzar sus objetivos en la puja por recursos federales.

4. LAS PREFERENCIAS DE LOS PRESIDENTES Y GOBERNADORES

Los presidentes quieren permanecer en el poder y aumentar el poder que ya tienen, quieren reelegirse (si es posible, o nombrar sus candidatos presidenciales preferidos para ocupar su lugar) y ganar prestigio, así como apoyo público. Para ello y para implementar las reformas que tienen en su agenda, necesitan construir apoyo político y

¹⁴ Economía y Obras Públicas antes de 2003 y Planeamiento Federal después de este año para planes de infraestructura; el Ministerio de Trabajo para planes sociales y de empleo.

¹⁵ En Argentina, el Poder Ejecutivo Federal (a través del Jefe de Gabinete) puede reasignar partidas presupuestarias aprobadas por el congreso, haciendo uso de los conocidos "superpoderes". Inicialmente creada como una medida extraordinaria, el presidente Kirchner reformó el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156) en Agosto de 2006, para institucionalizar esta herramienta legislativa controversial poderosa en manos del gobierno central.

coaliciones de gobierno. Los presidentes pueden movilizar a los legisladores y gobernadores para obtener su apoyo político ya sea mediante incentivos colectivos o selectivos (Panbianco, 1988). Aunque reconozco la importancia de la ideología o la identidad partidaria para movilizar apoyo, en este trabajo me centro en la distribución de bienes materiales -recursos fiscales para ser más preciso- como incentivos selectivos para movilizar apoyos y construir coaliciones políticas.

Con el fin de forjar coaliciones políticas leales, los presidentes tratan de maximizar el control y distribución de recursos federales. Por ello, parto del supuesto de que los presidentes prefieren en primer lugar a la centralización y el control fiscal de los recursos subnacionales.

Sin embargo, la centralización completa en un país federal es imposible. En todas las federaciones (y en varios países unitarios), y en grados muy diferentes, el gobierno central transfiere fondos a otros niveles de gobierno. Lo hacen debido a las diferencias que existen entre la cantidad de dinero obtenido por algunas unidades subnacionales y los recursos que gastan. Si los presidentes tienen que transferir recursos a las unidades subnacionales preferirán hacerlo de manera discrecional. Esto es así porque ellos podrán asignar estos recursos de acuerdo a sus objetivos políticos y consolidar o aumentar su poder. Apoyarán las transferencias discrecionales como una estrategia de segundo orden, después de la centralización y el control centralizado de los recursos subnacionales.

En la escala de preferencias, en un tercer lugar, asumo que los presidentes preferirán la transferencia de fondos no discrecionales para las unidades subnacionales, también llamadas transferencias legales o automáticas. Los ejecutivos federales prefieren las transferencias discrecionales sobre las transferencias legales u obligatorias porque no tienen control sobre estos últimos fondos y porque no los pueden asignar de acuerdo a sus objetivos. La cantidad de fondos que recibe cada provincia está regulada por criterios específicos formales o legales.

Los ejecutivos federales también prefieren la transferencia de fondos sobre los que los gobernadores tienen poca o ninguna discrecionalidad en el gasto. Es decir, prefieren transferir fondos con criterios de gasto asignados en lugar de recursos que pueden ser utilizados discrecionalmente por funcionarios subnacionales.

En el último orden de preferencias, los presidentes preferirán la transferencia de autoridad impositiva a las unidades subnacionales. Al delegar estas facultades, los presidentes no tienen control sobre los recursos recaudados y sobre la forma en que los mismos son gastados por los niveles subnacionales de gobierno.

Los gobernadores quieren cumplir con las obligaciones impuestas por las funciones sobre las que tienen responsabilidad, quieren ser reelegidos (si es constitucionalmente posible) y avanzar en sus carreras políticas. Ellos compiten con los presidentes por el acceso a fondos públicos y tratan de maximizar la relación entre los recursos de las arcas fiscales nacionales y las funciones sobre las que son responsables.

Para lograr sus objetivos, cumplir con sus funciones y avanzar en sus carreras políticas, los gobernadores, en general, quieren más recursos. Pero los gobernadores pueden tener distintas preferencias sobre cómo acceder a ellos. Estas preferencias dependen de las características estructurales de sus distritos, tales como su capacidad tributaria, la autonomía fiscal y las principales actividades económicas. Los gobernadores de las provincias más desarrolladas con gran capacidad tributaria estarían a favor de una autoridad fiscal más descentralizada en primer lugar, y más transferencias fiscales en segundo lugar. Preferirán las transferencias automáticas a aquellas que están designadas por el gobierno central.

Por el contrario, los gobernadores de los distritos menos desarrollados, con menos capacidad impositiva o menos recursos, estarán a favor de más transferencias automáticas (primero) o asignadas para fines específicos (segundo), sobre la transferencia de autoridad tributaria (tercero).

4.1. Preferencias en Relación con el Poder del Gobierno Central y las Transferencias Redistributivas

Provincias estructuralmente distintas pueden tener preferencias en conflicto respecto de la autoridad del gobierno central sobre los impuestos y la distribución de recursos. Las provincias más desarrolladas y económicamente potentes y diversificadas, preferirán

administrar su propia riqueza y regular sus impuestos en lugar de tener un gobierno central encargado de recolectar y distribuir estos fondos a las unidades subnacionales de la federación. Estas unidades preverán un gobierno central relativamente débil para impedir procesos importantes de redistribución a las regiones menos desarrolladas y una mayor autonomía fiscal para administrar sus propios recursos. También se beneficiarían de un gobierno central débil ya que podrían tener más peso e influencia en la extracción de recursos (así como otros privilegios o concesiones) en una relación de uno-a-uno.

Por el contrario, las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente preferirán un gobierno central capaz de extraer recursos de los distritos más ricos y de redistribuir de la riqueza a las unidades menos desarrolladas de la federación.¹⁶ Esto significaría que prefieren un gobierno central relativamente fuerte, capaz de extraer recursos y redistribuirlos y menos autoridad fiscal en las unidades subnacionales en relación con la recaudación de impuestos (en lugar de en el gasto, en el que prefieren mucho margen de acción), para prevenir que las unidades más grandes tengan mayor autonomía que ellas.

Varios investigadores han afirmado que las unidades subnacionales fuertes y débiles pueden tener diferentes (y a veces conflictivas) preferencias en relación con el poder del gobierno central, la administración de los recursos provinciales y la re-distribución de recursos.¹⁷ Gibson y Falleti desarrollan estas preferencias en conflicto en perspectiva histórica. Para ellos, una vez que la federación argentina fue creada y “habiendo experimentado primero la subordinación a la provincia de Buenos Aires (...) diversas coaliciones de las provincias más débiles lucharon por un gobierno central fuerte y autónomo, para poner límites a la provincia más poderosa de la unión [Buenos Aires].” “Buenos Aires, por el contrario, (...) prefirió la periferización (es decir, la descentralización) cuando se enfrentó con la posibilidad

¹⁶ Como argumenta Wibbels (2005, p. 169), “[l]a distribución de la riqueza entre regiones(...) tiene impacto sobre la intensidad de las demandas regionales por redistribución”.

¹⁷ Ver Carvalho (1993, p. 63); Rezende (1990, 2001); Souza (1997, pp. 71-72, 80-82); y Kugelmas (2001) por un argumento similar aplicado al caso brasileño.

de un gobierno central con poderes autónomos” (2004, pp. 227, 230-231). Eaton (2004, p. 85) presenta un argumento muy similar. Para él, la descentralización ha tendido a favorecer a la unidad subnacional más poderosa, Buenos Aires, en el caso de la Argentina. “La centralización, por el contrario, generó importantes beneficios para las regiones menos avanzadas a través del control de la hegemonía del estado o provincia dominante.”

5. ESTRATEGIAS

Una vez definidas las preferencias de los actores, a continuación presento las diferentes estrategias que ellos desarrollan en situaciones de centralización o descentralización fiscal.

Tengo razones teóricas para suponer que cuando los presidentes centralizan prefieren no imponer costos iguales a todas las provincias. Si los presidentes tienen que tomar la decisión política de reducir los fondos transferidos a las unidades subnacionales, preferirán reducir las transferencias a las provincias que tienen una mayor proporción de ingresos provinciales en relación con las transferencias federales y a aquellas en manos de gobernadores fuertes de la oposición.

Espero que esto sea así por dos razones principales. La primera es una razón estructural, con implicaciones políticas y fiscales. Por un lado, las provincias más desarrolladas y fiscalmente más autónomas se opondrán a la centralización (ya que prefieren la descentralización y la autonomía fiscal). Sin embargo, bajo ciertas condiciones, los presidentes podrían contar con el apoyo de las provincias con una estructura productiva pobre, insignificantes recursos fiscales propios, y fiscalmente más dependientes del gobierno central. Estos gobernadores apoyarían un gobierno nacional capaz de recaudar más impuestos de los distritos más ricos y de redistribuirlos a ellos. Estarían a favor de la centralización si eso significase que las unidades más pobres no tendrán que pagar los costos para implementar esta reforma (ya que tienen pocos recursos a ser centralizados) y que recibirán transferencias redistributivas del gobierno central a cambio de su apoyo. Los gobernadores de estas provincias preferirán la centralización con redistribución sobre la descentralización. Los ingresos serán extraídos

principalmente de los distritos de mayor desarrollo relativo y de las unidades más independientes fiscalmente, que obviamente se opondrán a la centralización. Las regiones más pobres también esperarán que los presidentes centralizadores pongan límites al poder de los gobernadores de los distritos más desarrollados.

Además, los distritos menos desarrollados y más dependientes fiscalmente enfrentan mayores costos que los más ricos si se deciden a entrar en conflicto con el gobierno central. En caso de conflicto, las autoridades centrales pueden reducir las transferencias a estos distritos, especialmente aquellas cuya distribución no está legalmente regulada (las transferencias discrecionales y las de los ministerios federales). Esta es una herramienta de negociación que los presidentes tienen a su disposición cuando tienen que negociar con los gobernadores.

Por otra parte, si los presidentes tienen que reducir los fondos, los distritos relativamente más desarrollados tienen más capacidad fiscal para hacer frente a los recortes (tienen más capacidad "contributiva"). Los presidentes prefieren no imponer reducciones sustanciales de transferencias fiscales a las provincias más dependientes y más pobres, ya que no tienen suficientes fuentes de ingresos para hacer frente a sus necesidades de gasto (especialmente si estos gobernadores tienen que lidiar con una crisis fiscal). Si los presidentes imponen grandes costos a estas provincias, pueden esperar aumentos sustanciales en los niveles de protesta; el conflicto social puede aumentar y, eventualmente, demandar alguna acción federal más costosa.

La segunda razón se basa en una motivación política doble: por un lado, los gobernadores opositores más fuertes y sobre todo aquellos de las provincias grandes y relativamente desarrolladas pueden ser posibles rivales de los presidentes y los ejecutivos federales prefieren tenerlos bajo control. Los presidentes pueden contar con el apoyo de los distritos menos desarrollados en este sentido. Por el otro lado, los presidentes prefieren que los gobernadores leales no paguen grandes costos debido a la disminución de las transferencias federales (ya que prefieren mantenerlos en su coalición de apoyos).

¿Qué harían los gobernadores si se enfrentan con un presidente débil y una profunda crisis fiscal? Cuando los gobernadores son poderosos y los presidentes son débiles, y cuando los ejecutivos

subnacionales enfrentan una más o menos profunda crisis fiscal,¹⁸ es más probable que presionen al gobierno central para que éste aumente las transferencias fiscales. Todos ellos tienen incentivos para obtener más recursos. Sin embargo, no todos los gobernadores tienen la misma capacidad de extraerlos del gobierno central (llamo a esto su capacidad “extractiva”). Los gobernadores de las provincias más pobladas, desarrolladas y fiscalmente más autónomas pueden tener una mayor capacidad de influir en las decisiones adoptadas por el presidente. Ellos controlan una mayor proporción de los votos nacionales y son también poderes económicos en la federación. Como tales, tienen más voz y capacidad de presión sobre los presidentes que aquellos de distritos más dependientes fiscalmente. Además, los costos que enfrentan en caso de conflicto con el gobierno central son mucho menores que para los distritos más dependientes y menos desarrollados.

Por último, no todos los gobernadores tienen la misma motivación para extraer recursos de las arcas del gobierno central. Los gobernadores de la oposición tienen más incentivos para obtener fondos de las autoridades nacionales sin preocuparse mucho sobre la capacidad fiscal del gobierno central para atender sus demandas (o presiones).

Por ello, es más probable que los gobernadores más poderosos de la oposición de las provincias más desarrolladas, pobladas y fiscalmente más autónomas obtengan más recursos del gobierno central cuando el presidente es políticamente débil y cuando el contexto fiscal es crítico.

6. HIPÓTESIS PRINCIPAL

La hipótesis principal en este trabajo es que los presidentes poderosos en contextos de crisis fiscal han tendido a centralizar recursos fiscales. Sin embargo, los mismos no han afectado a todas las provincias por igual: han reducido más transferencias a las provincias más desarrolladas y pobladas que cuentan con una mayor proporción de recursos fiscales propios en relación a las transferencias federales

¹⁸ Otro condicionante para que los gobernadores modifiquen la distribución de recursos es resolver sus problemas de acción colectiva y coordinar frente al gobierno central.

(aquellos que tienen más capacidad contributiva) y a aquellas en manos de gobernadores fuertes de la oposición. Los presidentes han sido más propensos a construir capital político para las reformas centralizadoras contando principalmente con el apoyo de las provincias menos desarrolladas y pobladas que son fiscalmente más dependientes del gobierno central. Por lo tanto, estos son los distritos que han recibido más recursos compensadores y han enfrentado costos menores debido a las reformas centralizadoras.

Cuando los gobernadores son poderosos y los presidentes son débiles, y cuando el contexto fiscal es crítico, los ejecutivos federales han sido más propensos (o han sido forzados) a aumentar las transferencias a las unidades subnacionales. Los gobernadores más fuertes de la oposición de las provincias más pobladas, desarrolladas y fiscalmente autónomas (aquellas con más capacidad de extracción) han sido más propensos a obtener más recursos del gobierno central.

7. PERÍODOS DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA POST-TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Habiendo presentado la hipótesis, desarrollo un breve relato histórico sobre los efectos distributivos de la centralización y descentralización y la imposición selectiva de costos y beneficios, enfocándome en los períodos en que hubo cambios significativos en la distribución de transferencias fiscales.¹⁹ Los períodos clave que elijo son, primero, los cambios descentralizadores implementados durante la presidencia de Alfonsín, cuando el régimen de coparticipación fue modificado en 1988; y segundo, las reformas centralizadoras durante la administración de Menem, en el período 1993/4.

Cuando la ley de coparticipación de 1973 expiró en diciembre de 1984 (un año después que los militares decretaran su extensión), tanto el presidente como los gobernadores presionaron a los legisladores para que aprobaran una nueva ley. Sin embargo, estaban en desacuerdo sobre los impuestos a ser distribuidos y los porcentajes que cada nivel de gobierno obtendría. Ni el presidente ni la oposición, representando los

¹⁹ En González (2012) presento un análisis cuantitativo del argumento presentado en este trabajo.

intereses de la mayoría de los gobernadores peronistas, tenían suficientes recursos políticos para aprobar (o imponer) un nuevo marco legal.²⁰

Por lo tanto, ningún sistema de coparticipación de ingresos reguló las transferencias del gobierno central a las unidades subnacionales desde 1984 a 1987. En la ausencia de una ley de coparticipación, el gobierno federal distribuyó ingresos impositivos a las provincias considerando las transferencias anteriores realizadas por la ley de coparticipación de 1984, los déficits presupuestarios y necesidades financieras de las provincias, y negociaciones políticas *ad hoc* que no reflejaban procedimientos automáticos ni criterios transparentes (Pírez, 1986, pp. 64-65; Eaton, 2004, p. 146). La distribución se realizaba principalmente mediante transferencias discrecionales de ATNs (*Aportes del Tesoro Nacional*), que representaban un 46 por ciento del total de las transferencias del gobierno federal en 1985 y 47 por ciento en 1986.

Con discrecionalidad y algo de poder político, Alfonsín redujo el gasto total de las unidades subnacionales en un 10 por ciento en su primer año de gobierno (de 39 por ciento en 1984 a 29 por ciento en 1985; FMI, 2001). Al hacerlo, afectó principalmente a los distritos más desarrollados, principalmente Buenos Aires. Este distrito sufrió la reducción de su participación en la totalidad de las transferencias federales de un 26 por ciento en 1983 a un 18 por ciento en 1985. De acuerdo a Porto (2003, p. 45), Buenos Aires perdió alrededor de 10 por ciento de su participación, o un tercio del monto que este distrito recibía durante el régimen previo. Para el autor, durante su primer año en el gobierno, Alfonsín “produjo una notable redistribución, fundamentalmente desde Buenos Aires [...], a provincias intermedias y en desarrollo.” Cetrángolo y Jiménez (1996, p. 14) llegan a las mismas conclusiones a través del análisis de la evolución de los ATNs durante dicho período. Para ellos “las [provincias] más desarrolladas (fundamentalmente la Capital Federal y Buenos Aires) perdieron parte de su participación en relación a las menos desarrolladas.”

Otras provincias relativamente desarrolladas y menos dependientes fiscalmente, como la Capital Federal, tuvieron una reducción

²⁰ Raúl Alfonsín ganó las elecciones de 1983 con un 51.75 por ciento de los votos. Sin embargo, los radicales tenían una mayoría ínfima y estaban debilitados en el senado. Además, el PJ controlaba 12 de las 22 gobernaciones.

de su participación de un 5 por ciento en 1983 a un 2 por ciento en 1985. Córdoba, Santa Fe, y Mendoza sufrieron reducciones similares en proporciones menos dramáticas. Por el contrario, las provincias más dependientes fiscalmente y menos pobladas, como La Rioja, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Salta, Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes, y San Luis vieron aumentada su participación de un promedio de 15 por ciento en 1983 a 18 en 1985.

En resumen, entre 1983 y 1987, y a pesar de no contar con suficiente apoyo para alterar el *status quo* legal, un presidente relativamente poderoso, en un contexto fiscal crítico, redujo las transferencias a las provincias y obtuvo fondos especialmente de aquellas más desarrolladas e independientes fiscalmente, favoreciendo a aquellas menos desarrolladas y más dependientes en términos fiscales.

La imposibilidad de reformar la ley desde 1983 llegó a su fin después de las elecciones legislativas y de gobernador en 1987. El PJ obtuvo más bancas en la cámara de diputados así como más gobernaciones, controlando 16 provincias (la UCR ganó sólo en 3, la misma cantidad que los partidos provinciales). La notable debilidad política del presidente después 1987 se combinó con una severa crisis fiscal. Bajo aquellas condiciones, los gobernadores opositores se articularon partidariamente y coordinaron sus acciones en contra del gobierno central para obtener más recursos, alentando al congreso a aprobar una nueva ley de coparticipación en 1988.

Mediante esta ley (la 23.548), los gobernadores incluyeron nuevos impuestos en el fondo común a distribuir y aumentaron la participación provincial en los ingresos fiscales a 56,66 por ciento, el índice más alto desde que el régimen de coparticipación fuera creado en 1935. Las provincias más beneficiadas, como se podría esperar de acuerdo con el argumento teórico presentado, fueron aquellas capaces de ejercer más presión (aquellas con más capacidad extractiva) sobre el presidente debilitado. Éste fue particularmente el caso de Buenos Aires, que aumentó su participación en el total de las transferencias federales en más de un 10 por ciento en solo dos años (de 18 por ciento en 1987 a 20 por ciento en el período 1988-1990). En suma, las cuatro provincias más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente aumentaron su participación en la distribución total de ingresos federales de un 36.7 por ciento en 1987 a 39.4 en 1990.

Si consideramos el gasto federal del gobierno central en las provincias a través de los ministerios (fondos que no son distribuidos mediante coparticipación u otros regímenes legales), la proporción que corresponde a los distritos más desarrollados y menos dependientes fiscalmente aumentó considerablemente, de 15 por ciento en 1988 a 25 por ciento en 1990.

Esta misma proporción descendió de 53 por ciento en 1988 a 51 por ciento en 1989, el año después de que el régimen fuera creado, para las provincias menos desarrolladas del Noroeste y Noreste, más dependientes fiscalmente. Si se excluye La Rioja, uno de los distritos más favorecidos durante el período, la participación total cayó de 45 a 38 por ciento.

La mayoría de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente recibieron menos fondos federales (incluyendo los obligatorios legalmente y los distribuidos discrecionalmente) durante el período. Como sostiene Porto (2003a, p. 49), tratándose de un juego de distribución secundaria de suma cero, este aumento en las transferencias para las provincias más desarrolladas representó una pérdida relativa para las provincias que se habían beneficiado más durante el período anterior, particularmente algunos de los distritos menos desarrollados y más dependientes fiscalmente. Para compensar estos desequilibrios, los mismos recibieron ayuda de emergencia desde el gobierno central (en la forma de bonos federales y transferencias provenientes de impuestos temporarios) (en promedio, y a pesar de estas transferencias, recibieron 17.2 por ciento en 1987 y 16.4 en 1990).

En medio de una situación caótica en términos económicos y políticos, Alfonsín abandonó el gobierno seis meses antes de finalizar su mandato constitucional. El excesivo gasto fiscal en el nivel subnacional fue una de las muchas causas que contribuyeron a los altos niveles de inflación. Los cambios en la ley de coparticipación de 1988, favorable a las unidades subnacionales, fue uno de los factores clave para comprender este proceso.

Menem era relativamente fuerte en términos políticos. Su partido contaba con la mayoría en el senado y controlaba la primera minoría en la cámara de diputados (tenía la capacidad de formar mayoría con el apoyo de la UCeDe y partidos provinciales). También obtuvo poderes

especiales a partir de la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado sancionadas en 1989. A pesar de ello y del contexto económico y fiscal crítico en que asumió, Menem no logró aprobar (o imponer) una nueva ley reformando el régimen de coparticipación. Menem era políticamente poderoso en el congreso y obtuvo apoyo de actores socio-políticos, económicos y financieros cruciales (Novaro, 1994; Palermo y Novaro, 1996), pero tuvo que enfrentar límites en su agenda de reformas (Mustapic, 2000; Llanos, 2001; Etchemendy y Palermo, 1998; Alonso, 1998).

Aunque el poder ejecutivo se encontraba incapacitado para aprobar una nueva ley de coparticipación, tenía poder suficiente para negociar importantes cambios que afectaron las transferencias fiscales a las provincias. Menem transfirió los servicios de salud y educación a las provincias y las obligó a hacerse cargo económicamente de dichos servicios, reduciendo así las presiones sobre el déficit nacional (Dillinger y Webb, 1999, pp. 16-17; Porto, 2003a, p. 53) y afectando la autonomía provincial (Eaton, 2004; Falleti, 2005).

El costo total de los servicios transferidos fue de \$1.200 millones por año (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 5 y 6 de diciembre de 1991, pp. 5310, 5320) y, como lo establecía la ley 24.049 (Artículo 14), se debían financiar con una parte de los fondos coparticipables a las provincias. Además, la ley 24.049 autorizaba al gobierno central a extraer 15 por ciento del total de los fondos coparticipables para financiar el sistema de pensión en un monto fijo de \$43.8 millones por mes para ser distribuidos entre las provincias con problemas financieros (Porto, 2003a, p. 53).

El total de transferencias a las provincias aumentó como resultado del crecimiento económico y una mayor recaudación fiscal después del programa de estabilización de 1991²¹ y el gobierno federal utilizó esto durante las negociaciones para transferir los servicios sociales. Pero la descentralización de los servicios de salud y educación demandó un incremento sustancial en el gasto y no existían transferencias definidas por ley para contribuir a financiar estas actividades. De hecho, el

²¹ Las transferencias federales totales a las provincias aumentaron de \$14.7 mil millones en 1990 a \$25.1 mil millones en 1992; la coparticipación creció de \$11.6 mil millones en 1990 a \$17.6 mil millones en 1992.

gobierno central retiró fondos para financiar el sistema de jubilaciones y pensiones.

Esta situación se vio reflejada en el monto de dinero que los gobiernos provinciales gastaban antes y después de la transferencia de estos servicios. El gasto total provincial pasó de \$39.3 mil millones en 1991, antes de la descentralización de las nuevas funciones, a \$57 mil millones en 1994 con posterioridad a los pactos fiscales, lo que constituye un aumento cercano al 70 por ciento.

Los déficits provinciales también reflejan el impacto de la transferencia de funciones: en 1992, el déficit provincial total pasó de \$1.200 millones a \$6.400 millones, un incremento del 220 por ciento. La deuda provincial aumentó dramáticamente, de \$3.100 millones en 1993 a \$9.800 millones en 1995; equivalente a un aumento del 316 por ciento. En 1991, las provincias pudieron financiar 42 por ciento de sus gastos con fondos de coparticipación; esta proporción cayó a 27 por ciento en 1995 (una caída de 15 puntos).²²

¿Cómo construyó Menem apoyo político para estas reformas centralizadoras? En primer lugar, imponiendo menores ajustes a aquellos distritos pertenecientes a la coalición “periférica” (como sostienen Gibson y Calvo, 2000) pero también realizando transferencias compensatorias para garantizar apoyo a las reformas, especialmente de los distritos menos desarrollados y más dependientes fiscalmente. Menem transfirió una importante proporción de los fondos discrecionales a los distritos menos poblados, menos desarrollados y más dependientes fiscalmente del Noreste y Noroeste. Destinó, en promedio, \$57 anuales per cápita en ATNs a dichos distritos, comparado con \$3 transferidos a las provincias de la región central; un equivalente a 19 veces más transferencias. Entre las provincias más beneficiadas, La Rioja (la provincia natal de Menem) recibió en promedio 30 por ciento de todos ATNs en el período 1989-1999, a pesar de que esta provincia contaba con menos del uno por ciento de la población del país. Como reflejo de esta estrategia, los ATNs crecieron alrededor de un 350 por ciento durante la administración de Menem (de \$90 millones en 1990 a \$319 millones en 1993, alcanzando los \$407.7 millones en 1999).

²² Si consideramos el total de las transferencias federales, la participación cayó de un 53 por ciento en 1992 a 45 por ciento en 1995.

El mismo patrón de distribución que favorecía a las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente se refleja también en el gasto federal desde el gobierno central a las provincias a través de los ministerios nacionales. Menem otorgó, en promedio, \$209 per cápita anuales a dichos distritos, mientras que transfirió solo \$18 per cápita a las provincias centrales, es decir 11.6 por ciento más transferencias a los primeros que a los segundos. La proporción de estas transferencias a los distritos más desarrollados y fiscalmente independientes cayó de 54 por ciento en 1990 a 28 por ciento en 1991. Por el contrario, esta proporción aumentó sustancialmente para las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente. Solo las provincias del Noroeste aumentaron su participación del 26 por ciento en 1988 (31 por ciento en 1989) a 39 por ciento en 1991. Como surge de nuestro argumento teórico, los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente eran las que tenían más probabilidad de apoyar al presidente en sus esfuerzos de centralización y se los compensó por dicho apoyo.

De hecho, los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes de la región del norte fueron los primeros en apoyar la iniciativa presidencial de descentralizar los servicios de educación y salud sin incrementos en las transferencias (Falleti, 2003, pp. 146-148). Las provincias que apoyaron al presidente en las reformas de centralización tuvieron que pagar un costo por ello (recibieron nuevos servicios que prestar sin nuevas partidas de fondos). Los gobernadores probablemente sabían que iban a tener que enfrentar algún costo de todas maneras, ya que Menem y Cavallo tenían claras intenciones y suficiente peso político para descentralizar funciones. En lugar de oponerse al presidente y ser forzados a firmar los acuerdos a pesar de su resistencia, los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente negociaron la transferencia de servicios a cambio de recursos compensatorios que podrían manejar discrecionalmente.

Estos incentivos selectivos redujeron los costos de corto plazo para los gobernadores (y los costos para la aprobación de las reformas), permitiéndoles contar con más fondos para objetivos políticos en el presente, pero llevando a sus distritos a mayores desequilibrios

en el largo plazo. En lugar de chocar con el presidente, su estrategia fue extraer pagos laterales del ejecutivo federal para consolidarse en el poder, difiriendo los costos de las reformas en el futuro.

Las provincias más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente, estaban menos predisuestas a firmar los acuerdos de descentralización y terminaron siendo las más afectas por el proceso de centralización. Entre ellas, como destaca Falletti (2003, p. 149) el impacto financiero de la transferencia de los servicios fue mayor en el distrito más grande, Buenos Aires, que en el resto de las provincias: treinta por ciento de todas las escuelas transferidas se encontraban en esta provincia y el gobierno provincial estaba obligado, de acuerdo a la nueva ley, a igualar los salarios de los antes maestros nacionales y provinciales (los sueldos provinciales eran más bajos que los de los antes docentes nacionales, a diferencia del resto de las provincias).

Un hecho que apoya el argumento presentado aquí es que el gobernador de esta provincia fue el último en firmar los acuerdos con el gobierno nacional, en diciembre de 1993. Y los datos fiscales posteriores podrían darnos una respuesta de por qué: el gasto total provincial de la provincia de Buenos Aires creció de \$9.900 millones en 1991 a \$15.500 millones en 1994. El balance fiscal pasó de un superávit de \$554 millones en 1992 a un déficit de \$587 millones en 1994, el año posterior a la implementación del proceso de descentralización (aun habiendo Buenos Aires recibido un fondo compensatorio, creado por el gobierno central en 1992, para que firme el acuerdo).

8. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo presenta evidencia empírica que indica que las diferencias estructurales entre regiones son importantes para explicar la distribución federal de fondos federales porque afectan el conjunto de preferencias vinculadas a la centralización y descentralización y porque una mayor dependencia fiscal podría incrementar el costo para los gobernadores de entrar en conflicto con el presidente.

Cuando los gobernadores fueron poderosos y el contexto fiscal desfavorable, las unidades subnacionales recibieron más transferencias desde el gobierno federal. Sin embargo, aquellas que se beneficiaron

más tendieron a ser las provincias más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente. Estos gobernadores tenían más peso en las negociaciones con el gobierno central, enfrentaban menos costos en caso de enfrentarse al ejecutivo federal y los presidentes tuvieron más problemas en controlar su poder. Los gobernadores siempre quieren más recursos y han presionado a los gobiernos centrales para ello; pero cuando los presidentes no pueden contener dichas presiones, los gobernadores de las provincias más desarrolladas tienen más capacidad de presión para extraer mayores ingresos.

Por el contrario, los presidentes poderosos en Argentina han tendido a centralizar recursos fiscales, especialmente cuando se encuentran en contextos de crisis fiscal. El proceso de centralización afectó a todas las provincias. Sin embargo, no todos los distritos pagaron los mismos costos. Los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente fueron compensados en una mayor proporción que aquellos de los distritos más desarrollados. Los más ampliamente beneficiados fueron aquellos que proveyeron apoyo político para las reformas centralizadoras del presidente.

Los presidentes en Argentina parecen haber utilizado recursos fiscales para compensar los costos sufridos por quienes los apoyaban. No tenían demasiada capacidad de presión sobre la distribución de las transferencias definidas por ley. Pero cuando decidieron la aprobación de las reformas centralizadoras, distribuyeron transferencias discrecionales y gasto del gobierno central a través de los ministerios, compensando a aquellas provincias más propensas a dar su apoyo.

El famoso aforismo atribuido a Getulio Vargas podría ser modificado para expresar cómo los presidentes distribuyen transferencias federales para configurar coaliciones y compensar adeptos: “a mis amigos todo, a mis adversarios un poco y a mis enemigos la ley de coparticipación”.

9. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES Y FUENTES DE DATOS

Variables	Fuente	Años de Cobertura
Transferencias Fiscales del Gobierno Central	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía.	1983-2004
Transferencias Discrecionales del Gobierno Central		
Transferencias Legalmente Obligatorias (Coparticipación)		
Otras Transferencias del Gobierno Central		
Porcentaje de Gasto de los Gobiernos Subnacionales como Porcentaje de los Gastos Totales	Datos Federal: Cuenta de Inversión, Ministerio de Economía. Datos Provinciales: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.	1993-2004

10. REFERENCIAS

- Angell, A., Lowden, P., and Thorp, R. 2001. *Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Oxford: Oxford University Press.
- Artana, D. and López Murphy, R. 1994. Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America. Documento de Trabajo N° 42, Buenos Aires: FIEL.
- Acuña, C., and Tommasi, M. 1999. *Some Reflections on the Institutional Reforms required for Latin America*, Buenos Aires: CEDI.
- Bennett, R. (ed). 1990. *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford: Clarendon Press.
- Beck, N., and Katz J. 1995. "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data". *American Political Science Review* 89(3): 634–647.

- Beer, C. "Electoral Competition and Fiscal Decentralization in Mexico", in: Montero and Samuels (eds.). 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bernick, E. L. 1979. "Gubernatorial Tools: Formal vs. Informal", *The Journal of Politics* 41(2): 656-664.
- Beyle, T. L. 1990. "Governors", In: Gray, V., Herbert J., and Kenneth N. V. *Politics in the American States* (Boston: Little Brown, 5th ed.).
- Bird, R., Freund C., and Wallich C. 1995. "Decentralizing Fiscal Systems in Transition Economies". *Finance and Development* 32(3): 31-34.
- Bird, R., and Vaillancourt, F., *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).
- Bresser Pereira, L. C. 1996. *Economic Crisis and State Reform in Brazil. Toward a New Interpretation of Latin America*. London: Lynne Rienner.
- Burki, S., Perry, G., and Dillinger, W. 1998. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington D.C.: The World Bank.
- Calvo, E., and Murillo, M. V. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", *American Journal of Political Science* Vol. 48, No. 4, pp. 742-757.
- Calvo, E., and Murillo, M. V. 2004. "A New Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism, and Governability in Contemporary Argentina"; in: Levitsky, S., and Murillo, M. V. (eds.). 2005. *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Cetrángolo, O., and Jiménez, J. P. 1996. "El Conflicto en Torno a las Relaciones Financieras entre la Nación y las Provincias. Segunda Parte: Desde la Ley 23.548 hasta la Actualidad", Serie de Estudios No.10, Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Coppedge, M. 2001. "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America". Paper presented at the conference on Representation and Democratic Politics in Latin America organized by the Universidad de San Andrés and the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, June 7-8.

- Coppedge, M., and Mejía A. 2001. "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America, 1979-1998". Paper prepared for the Latin American Studies Association Congress, Washington, D.C. Sep. 5-8.
- Dillinger, W., and Webb S. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". Policy Research Working Paper Number 2121. Washington, DC: World Bank.
- Di Gropello, E., and Cominetti R. (Eds.). 1998. "La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana". Santiago de Chile: CEPAL.
- Dilger, R. J., G. A. Krause, R. R. Moffett. 1995. "State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991", *Legislative Studies Quarterly* 20(4): 553-571.
- Dometrius, N. C. 1987. "Changing Gubernatorial Power: The Measure vs. Reality", *The Western Political Quarterly* 40(2): 319-328.
- Eaton, K. 2001. "Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999". *Journal of Latin American Studies* 33, 1-28.
- Eaton, K. 2004. *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- Eaton, K., and Dickovick, J. T. 2004. "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil". *Latin American Research Review* 39(1): 90-122.
- Edwards, S. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.
- Escobar-Lemmon, M. 2001. "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America", *Publius: The Journal of Federalism* 31:4: 23-41.
- Falleti, T. 2003, *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*, Ph.D. Dissertation, Northwestern University.
- Falleti, T. 2005, A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective, *American Political Science Review*, 99(3): 327-346.
- Falleti, T. 2010, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

- García Delgado, D. (ed.) 1997. *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires: UBA-FLACSO.
- Garman, C., Haggard S., and Willis E. 2001. Fiscal Decentralization, A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics* 53: 205-236.
- Gibson, E. 1997. "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics* Vol. 46, No. 2, pp. 151-184.
- Gibson, E. (ed.) 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E., and Calvo, E. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35 No. 3.
- Gibson, E., Calvo, E., and Falleti, T. 2004. "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere"; in: Gibson, E. (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gimpelson, V. and Treisman D. 2002. Fiscal Games and Public Employment. A Theory with Evidence from Russia. *World Politics* 54: 145-183.
- Giraudy, A. 2007. "The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)", *Latin American Research Review*, Vol. 42, Num. 2, pp. 33-55.
- Gómez Calcaño, L. and López Maya, M. 1990. *El Tejido de Penélope: La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Caracas: Cendes-APUCV.
- González, L. 2008. "Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases)", *Publius: The Journal of Federalism*, 38: 211-247.
- Haggard, S. and Kaufman R. (eds.). 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Inter-American Development Bank. 1997a. *Latin America after a Decade of Reforms*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- Inter-American Development Bank. 1997b. *Fiscal Stability with Democracy and Decentralization*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Jones, M., Sanguinetti, P. , and Tommasi, M. 2000. "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces" *Journal of Development Economics*, 61: 2.
- Jones, M. and Mainwaring, S. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application for the Americas. Working Paper 304. Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Knight, J. 1999. Explaining the Rise of Neo-Liberalism: The Mechanisms of Institutional Change, unpublished manuscript, Washington University in St. Louis; quoted in Thelen, K. 2003. How Institutions Evolve: Insights from Historical Institutional Analysis, In: J. Mahoney and D. Rueschemeyer (Eds.). 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kraemer, M. 1997. Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico. Working Paper 345. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Lardone, M., and Cingolani, M. 2006. *Gobiernos Bajo Presión: Relaciones Intergubernamentales y Reforma del Estado. El Caso de Córdoba*. Córdoba: EDUCC.
- Levitsky, S., and Murillo, M. V. (eds.). 2005. *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Leiteritz, R. 2003. Capital Account Liberalisation in Latin America in the 1990s – The Role of the International Financial Institutions and Professional Training. Paper prepared for the 3rd Annual CSI Conference on Global Development and Poverty Reduction, Innsbruck, Nov. 19-21.
- Litvack, J., Ahmad, J., and Bird, R. 1998. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington D.C.: The World Bank, Sector Studies Series.

- Llach, L. "The Economic Consequences of Unequal Federalism". Mimeo, n/d.
- Lodola, G. 2005. "Protesta Popular y Redes Clientelares en la Argentina: El Reparto Federal del Plan Trabajar (1996-2001)", *Desarrollo Económico* 44 (176), pp. 515-536.
- López Murphy, R. 1995. *La Descentralización Fiscal en América Latina: Problemas y Perspectivas*, Buenos Aires: Red de Centros de Investigación Aplicada, FIEL-BID.
- Mainwaring, S., and Shugart M. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington DC: World Bank.
- Montero, A. 2001. "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Mexico, and Spain", *Publius*, Vol. 31, No.4.
- Montero, A., and Samuels D. (eds.). 2003. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Mueller, K. J. 1985. Explaining Variation and Change in Gubernatorial Powers, 1960-1982, *The Western Political Quarterly* 38(3): 424-431.
- Mueller, K. J. 1987. [Changing Gubernatorial Power: The Measure vs. Reality]: A Rejoinder, *The Western Political Quarterly* 40(2): 329-331.
- Núñez Miñana, H., and Porto, A. 1983. "Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: Análisis y Alternativas". Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (ed.) 1977. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Toronto: Lexington Books.
- O'Donnell, G. 2007. *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- O'Neill, K. 2003. Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies* 36: 1068-1091.
- O'Neill, K. 2005. *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Panebianco, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Panizza, U. 1999. On the Determinants of Fiscal Centralization. Theory and Evidence. *Journal of Public Economics* 74: 97-139.
- Peterson, G. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Pérez, P. 1986. *Coparticipación Federal y Descentralización del Estado*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Pérez, P. 1986b. "La Coparticipación y Descentralización del Estado Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48, No. 4, pp. 175-224.
- Porto, Alberto, "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2 (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2003a).
- Prud'homme, R. 1995. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer* 10(2): 201-220.
- Riker, W. H. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Rodden, J. 2004. Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4): 481-500.
- Rodden, J. 2006. *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, D. 1994. The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?, In: Stephan Haggard and Steven B. Webb, eds., *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York: Oxford University Press/World Bank.
- Rondinelli, D., Nellis J., and Cheema S. 1983. "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience". WB Staff Working Paper 581. Washington DC: World Bank.
- Samuels, D. and Snyder, R. 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* 31(4): 651-671.
- Schlesinger, J. A. 1965. The Politics of the Executive, In: Jacob, H., and K. N. Vines, eds., *Politics in the American States*. Boston: Little Brown.

- Selcher, W. 1998. The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40(4): 25-50.
- Shugart, M., and Carey J. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, R., and Samuels, D. "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives"; in: Gibson, E. (ed.). 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*, (Johns Hopkins University Press.
- Souza, C. 1997. *Constitutional Engineering in Brazil. The Politics of Federalism and Decentralisation*. London: MacMillan.
- Spiller, P. , and Tommasi, M. 2000. "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional" *Desarrollo Económico*. Vol. 40, No. 159, pp. 425-464.
- Spiller, P. , and Tommasi, M. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Theory and an Application to Argentina", Mimeo, Universidad de San Andrés, Department of Economics.
- Stallings, B. 1992. International Influence on Economic Policy. In Haggard, S., and Kaufman, R. (eds.) 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 41-88.
- Stallings, B. 1995. *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Stein, E. 1998. Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Working paper #368. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Steinmo, S., Thelen, K., and Longstreth, F. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Teichman, J. 2001. The International Context. In: *The Politics of Freeing Markets in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Tiebout, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- Thelen, K. 2003. How Institutions Evolve: Insights from Historical Institutional Analysis, In: Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. (eds.) 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tommasi, M. 2002. "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", Mimeo, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía.
- Tommasi, M., Saiegh, S., and Sanguinetti, P. 2001. "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform," *Economía*, pp. 157-211.
- Treisman, D. 1999. Political Decentralization and Economic Reform: A Game Theoretic Analysis, *American Journal of Political Science* 43, 488-517.
- Treisman, D. 2000. Decentralization and Inflation; Commitment, Collective Action, and Continuity, *American Political Science Review* 94, 837-857.
- United Nations Development Program (UNDP). 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. Washington, DC: United Nations Development Program.
- United Nations Development Program (UNDP). *Participatory Local Governance*. Washington, DC: United Nations Development Program.
- Wallis, J. and Oates, W., Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government, in: Rosen, Harvey, *Fiscal Federalism* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), 5-32.
- Wibbels, E. 2005. *Federalism and the Market. Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willis, E., Garman, C., and Haggard, S. 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34(1): 7-56.

- World Bank. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 1999. *Entering the 21st Century. World Development Report*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2001. *Building Institutions for Markets*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2004. Budgets, Decentralization, and Public Sector Performance to Underpin Effective Services. In: *World Development Report 2004*. Washington, DC: World Bank.