

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

Institutions, fiscal rules and fiscal performance: analysis of the Argentine provinces for the period 2005-2022

Florencia M. Martino⁵¹

Universidad Nacional del Litoral – Argentina

Resumen

El presente artículo analiza el comportamiento fiscal de las provincias argentinas y la CABA durante el periodo 2005-2022. El problema central que aborda es la vigencia y transformación de los incentivos fiscales bajo el actual Régimen de Responsabilidad Fiscal. El objetivo general es explicar cómo influyen las reglas fiscales cuantitativas y los nuevos alineamientos político-coalicionales en la disparidad del gasto y el ingreso per cápita provincial. A diferencia de los enfoques tradicionales basados en dicotomías partidarias estáticas, este trabajo dialoga con las teorías del federalismo regresivo y la acción colectiva de los gobernadores. Asimismo, se aplica la lógica dual de las transferencias para distinguir el impacto de los recursos automáticos y discrecionales según el signo político del gobernador. Mediante un modelo de ecuaciones simultáneas (MC3E), los resultados demuestran que el cumplimiento de las reglas fiscales actúa como un limitador efectivo del gasto per cápita, mientras que el alineamiento político-coalicional influye en el desempeño fiscal a través de la discrecionalidad de los recursos.

345

Palabras clave:

COMPORTAMIENTO FISCAL; INSTITUCIONES; PROVINCIAS ARGENTINAS; ALINEAMIENTO COALICIONAL; REGLAS FISCALES

Abstract

This article analyzes the fiscal behavior of the Argentine provinces and the City of Buenos Aires for the 2005-2022 period. The central problem addressed is the validity and transformation of fiscal incentives under the current Fiscal Responsibility Regime. The general objective is to explain how quantitative fiscal rules and new political-coalitional alignments influence the disparity in provincial expenditure and per capita income. Departing from traditional approaches based on static partisan dichotomies, this work engages with the theories of regressive federalism and the collective action of governors. Likewise, the dual logic of transfers is applied to distinguish the impact of automatic and discretionary resources according to the governor's political

⁵¹ mjlamaisonfts@gmail.com

sign. Using a simultaneous equations model (3SLS), the results demonstrate that compliance with fiscal rules acts as an effective limiter of per capita expenditure, while political-coalitional alignment influences fiscal performance through the discretion of resources.

Keywords:

FISCAL BEHAVIOR; INSTITUTIONS; ARGENTINE PROVINCES; COALITIONAL ALIGNMENT; FISCAL RULES

Fecha de recepción: 20 de agosto de 2024

Fecha de aprobación: 4 de marzo de 2026

1. Introducción

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 a nivel global. Diversos estudios han enfatizado el papel de las políticas e instituciones en este comportamiento, tomando como referencia los análisis de Alesina y Hausman (1996) para la OCDE, Von Hagen (1992) para Europa, e Inman y Fitts (1990) para Estados Unidos. En el caso argentino, el trabajo seminal de Jones et al. (2000) analizó el comportamiento fiscal de las provincias entre 1985 y 1996, postulando que este se encuentra determinado por un esquema donde el gobierno nacional tiene mayores incentivos para internalizar las externalidades negativas de la imprudencia fiscal que los gobiernos subnacionales. Según estos autores, la disciplina partidaria influye decisivamente en las cuentas públicas provinciales.

Sin embargo, el problema central que aborda esta investigación es la vigencia y transformación de dichos incentivos bajo el actual Régimen de Responsabilidad Fiscal (2005-2022). Específicamente, nos preguntamos: ¿Cómo influyen las reglas fiscales cuantitativas y los nuevos alineamientos político-coalicionales en la disparidad del gasto y el ingreso per cápita de las provincias argentinas? Este interrogante surge ante la necesidad de actualizar la literatura frente a los cambios institucionales y la mayor complejidad de los realineamientos entre coaliciones partidarias y facciones, que tornan insuficiente la visión dicotómica tradicional.

Para ello, este trabajo dialoga con investigaciones recientes que han desglosado estas dinámicas con mayor profundidad. Se incorpora el análisis de Gervasoni (2024) sobre las tensiones del federalismo regresivo y el de Olmeda (2021), quien examina la política de acción colectiva de los gobernadores. Asimismo, el manuscrito busca precisar la lógica dual de las transferencias señalada por Bonvecchi y Lodola (2011), distinguiendo cómo los recursos discrecionales y los automáticos afectan el desempeño fiscal según el signo político del gobernador y su peso en la construcción de coaliciones.

Desde una perspectiva teórica, se retoma el argumento de Alesina y Perotti (1995) sobre la falta de internalización de los costos por parte de los representantes subnacionales, lo que refuerza el planteo del problema del fondo común (common pool). A esto se suman los problemas de acción colectiva y de representación política

identificados por Tommasi (1998), donde los representantes pueden favorecer intereses específicos ante la falta de control.

En este contexto, existe un trade-off entre el incremento del gasto por parte de los gobiernos subnacionales —quienes buscan mejorar sus territorios al estar más cerca de las necesidades sociales— y el financiamiento de dichas mejoras, que los gobernadores suelen intentar trasladar al gobierno nacional para evitar el costo político de aumentar impuestos locales. Este equilibrio se evidencia también en el diseño de las reglas fiscales cuantitativas, cuya rigidez ha sido cuestionada por autores como Melamud y Rozenwurcel (2018) al no considerar la posición fiscal inicial de cada jurisdicción.

El presente artículo se organiza de la siguiente manera: primero, se describen los antecedentes de las finanzas públicas provinciales; luego, se formulan las cuatro hipótesis que guían el trabajo; posteriormente, se detallan los datos y la metodología de ecuaciones simultáneas aplicada; y finalmente, se exponen los resultados empíricos y las conclusiones en comparación con el periodo analizado por la literatura precedente.

348

2. Hipótesis

Considerando el marco teórico expuesto sobre el problema de acción colectiva y la estructura de incentivos del federalismo fiscal argentino, este trabajo busca contrastar empíricamente cómo las variables políticas e institucionales moldean el desempeño de las provincias. Partiendo de la base de que las instituciones presupuestarias no son neutrales, se proponen las siguientes cuatro hipótesis que guían el análisis empírico para el periodo 2005-2022:

Hipótesis 1 (Transferencias y Gasto): Aquellas provincias que reciben un mayor porcentaje de transferencias del nivel nacional de gobierno (coparticipación secundaria normalizada por población) presentan un mayor gasto público per cápita. Esta hipótesis busca verificar si el régimen de transferencias actual incentiva un gasto excesivo al diluir la responsabilidad fiscal provincial frente al costo de financiamiento.

Hipótesis 2 (Alineamiento Político): El alineamiento político-coalicional entre el gobernador y el presidente de la Nación influye significativamente en el desempeño fiscal provincial. Superando visiones partidarias estáticas, se plantea que este alineamiento puede generar un efecto dual: por un lado, facilitar la coordinación fiscal para un gasto más controlado; o, por otro, incentivar un mayor gasto ante

la expectativa de recibir mayores transferencias discrecionales como recompensa política, siguiendo la lógica de construcción de coaliciones de Bonvecchi y Lodola (2011). Asimismo, esta hipótesis incorpora los aportes de Leiras (2007) sobre cómo la fragmentación de los partidos y la dinámica de la competencia multinivel condicionan la conducta fiscal subnacional.

Hipótesis 3 (Ciclo Político Electoral): El gasto provincial per cápita es mayor en los años en que se celebran elecciones para gobernador en comparación con los años no electorales. Esta hipótesis asume que los mandatarios incrementan erogaciones estratégicas (como obra pública o bonificaciones salariales) para mejorar sus posibilidades de victoria electoral.

Hipótesis 4 (Reglas Fiscales e Institucionalidad): El gasto público provincial per cápita es menor en las provincias que presentan niveles más altos de cumplimiento de las Reglas Fiscales cuantitativas. Se postula que el orden fiscal impuesto por el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917, 2004; Ley 27.428, 2017) actúa como un limitante efectivo al accionar discrecional de los gobiernos subnacionales.

349

3. Finanzas públicas de las provincias argentinas

Las tablas 1 y 2 aportan información resumida sobre la proporción de la producción industrial y de la población de Argentina correspondiente a las 23 provincias del país y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el periodo 2005-2022, presentada en promedios trienales.

Tabla 1: Distribución de la producción industrial entre las provincias argentinas (promedios trienales)

Producción industrial por provincia (participación)						
	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	15,048	15,007	14,142	13,668	12,984	12,198
Buenos Aires	47,583	47,748	47,832	48,145	48,536	48,683
Catamarca	0,475	0,423	0,419	0,416	0,388	0,371
Chaco	0,616	0,678	0,676	0,712	0,699	0,672
Chubut	1,527	1,522	1,553	1,579	1,671	1,535
Córdoba	7,037	7,264	7,473	7,242	7,367	7,529
Corrientes	0,511	0,522	0,511	0,550	0,573	0,582
Entre Ríos	1,692	1,804	1,838	1,952	2,054	2,189
Formosa	0,195	0,195	0,186	0,186	0,192	0,196
Jujuy	0,672	0,674	0,657	0,635	0,575	0,715
La Pampa	0,246	0,257	0,229	0,232	0,251	0,271
La Rioja	0,765	0,710	0,702	0,685	0,611	0,569
Mendoza	3,937	3,875	3,952	4,068	4,140	3,948
Misiones	1,357	1,197	1,133	1,130	1,166	1,314
Neuquén	0,780	0,739	0,729	0,745	0,697	0,857
Río Negro	0,453	0,460	0,443	0,474	0,517	0,526
Salta	0,995	0,977	1,034	1,068	1,176	1,156
San Juan	1,241	1,254	1,222	1,198	1,167	1,146
San Luis	2,131	1,979	1,959	1,950	1,854	1,873
Santa Cruz	0,190	0,195	0,198	0,211	0,219	0,213
Santa Fe	9,828	9,680	9,379	9,274	9,478	9,776
Santiago del Estero	0,738	0,804	0,842	1,187	1,005	0,826
Tucumán	1,321	1,335	1,327	1,348	1,444	1,472
Tierra del Fuego	0,660	0,701	1,564	1,348	1,235	1,383

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos extraídos del INDEC y Ministerio de Economía de la Nación/Secretaría de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal /Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Tabla 2: Distribución de la población

	Población					
	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	7,770	7,463	7,282	7,082	6,896	6,759
Buenos Aires	37,961	38,300	38,579	38,625	38,648	38,491
Catamarca	0,961	0,946	0,924	0,920	0,917	0,921
Chaco	2,674	2,690	2,648	2,650	2,653	2,597
Chubut	1,167	1,252	1,282	1,314	1,345	1,349
Córdoba	8,409	8,312	8,269	8,272	8,280	8,407
Corrientes	2,531	2,494	2,489	2,481	2,475	2,513
Entre Ríos	3,147	3,109	3,072	3,064	3,058	3,068
Formosa	1,342	1,333	1,349	1,343	1,338	1,327
Jujuy	1,694	1,693	1,680	1,687	1,694	1,711
La Pampa	0,829	0,808	0,799	0,795	0,792	0,791
La Rioja	0,836	0,837	0,845	0,853	0,861	0,858
Mendoza	4,354	4,368	4,360	4,372	4,381	4,383
Misiones	2,687	2,745	2,742	2,758	2,771	2,782
Neuquén	1,360	1,380	1,417	1,437	1,454	1,503
Río Negro	1,522	1,586	1,602	1,620	1,637	1,652
Salta	3,026	3,037	3,060	3,091	3,121	3,139
San Juan	1,729	1,712	1,709	1,713	1,718	1,741
San Luis	1,070	1,080	1,095	1,104	1,114	1,139
Santa Cruz	0,567	0,666	0,703	0,743	0,781	0,783
Santa Fe	8,199	8,045	7,939	7,877	7,825	7,765
Santiago del Estero	2,176	2,185	2,153	2,152	2,154	2,201
Tucumán	3,685	3,645	3,668	3,693	3,718	3,725
Tierra del Fuego	0,303	0,315	0,335	0,353	0,371	0,395

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos extraídos del INDEC y Ministerio de Economía de la Nación/Secretaría de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal /Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Los datos permiten observar una asimetría estructural profunda en el federalismo argentino. Los cinco distritos con mayor peso demográfico y económico (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, CABA y Mendoza) concentran el 66,27% de la población total y generan el 82,8% de la producción industrial del país. Resulta notable la disparidad dentro de este grupo: la provincia de Buenos Aires representa por sí sola casi la mitad del valor industrial nacional (48,68% en el trienio 2020-2022), mientras que, en el otro extremo, jurisdicciones como Formosa, Catamarca o Santa Cruz presentan participaciones industriales individuales inferiores al 0,5%.

Esta concentración productiva en unos pocos centros urbanos frente a la dispersión poblacional en el resto del territorio —donde las cinco provincias menos pobladas apenas alcanzan el 3,63% de los habitantes— explica el fuerte desequilibrio fiscal vertical. Esta realidad estructural obliga a que gran parte del gasto público provincial deba

ser financiado mediante el sistema de transferencias nacionales, cuya evolución histórica y mecanismos de distribución se analizan a continuación.

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 amplió sobremanera la base impositiva, aplicando gravámenes sobre los ingresos personales y corporativos, las ventas, la producción de energía y la propiedad, lo que le permitió concentrar, en promedio, el 82% de la recaudación total del país. En este escenario, la Ley Nº 20.221 de Impuestos Nacionales de 1973 no transfirió impuestos a las provincias —quienes técnicamente siempre mantuvieron sus potestades—, sino que estableció un esquema de unión fiscal que agrupó los principales tributos nacionales en la denominada masa coparticipable. Para un análisis profundo de esta evolución histórica y sus implicancias, se deben considerar los trabajos de Garat (2016) y Altavilla (2019, 2025).

La Ley 20.221 estableció dos niveles de reparto: una distribución primaria entre el gobierno federal y las provincias, y una distribución secundaria entre las jurisdicciones basada en criterios objetivos como la población (65%), la brecha de desarrollo (25%) y la dispersión poblacional (10%). Sin embargo, este esquema de indicadores técnicos fue reemplazado en 1988 por la Ley Nacional Nº 23.548, la cual sustituyó las fórmulas por coeficientes fijos de reparto derivados de una negociación política parlamentaria. Como han analizado Garat (2016) y Altavilla (2019, 2025), este cambio consolidó una estructura donde la distribución de recursos quedó atada a acuerdos políticos más que a necesidades objetivas de desarrollo.

Esta tendencia se profundizó en la década de 1990 con los Pactos Fiscales de 1992 y 1993, que introdujeron detracciones pre-coparticipables destinadas a financiar el sistema de seguridad social y limitaron la autonomía tributaria provincial en gravámenes locales como Sellos e Ingresos Brutos. A pesar de que la Reforma Constitucional (1994) ordenó la sanción de una nueva ley convenio basada en criterios objetivos de reparto, equidad y solidaridad, dicho mandato permanece incumplido. En su lugar, el sistema ha funcionado mediante parches normativos y consensos transitorios que, según Altavilla (2019) y Garat (2016), han acentuado el desequilibrio fiscal

vertical y la dependencia de las provincias respecto de la administración central.

Tabla 3: Instancias relevantes en la transformación del Federalismo Fiscal en Argentina

Periodos	Denominación	Características
1973-87	Reparto de ingresos sobre una base racional	Coefficientes de distribución objetiva entre provincias
1988-91	Reparto de ingresos con base política	Coefficientes de igualación con acuerdo político
1991-94	Acuerdos Federales Nación-Provincias	Con detracciones/precoparticipaciones sustantiva a la masa coparticipable
1994-2023	Constitución Nacional más Pactos y Consensos Fiscales	Pactos efectivos y constitución latente

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

La tabla 3 sintetiza esta trayectoria histórica, identificando cuatro etapas fundamentales en la transformación del federalismo fiscal argentino. Se destaca el paso de un esquema de reparto sobre una base racional (1973-1987), caracterizado por coeficientes de distribución objetiva, hacia uno de base política (1988-1991) donde los coeficientes fijos sustituyeron a las fórmulas técnicas. Posteriormente, la tabla muestra la etapa de los Acuerdos Federales (1991-1994), marcada por las detracciones sustantivas a la masa coparticipable para financiar la seguridad social, culminando en el extenso periodo actual de pactos efectivos y constitución latente (1994-2023). En esta última fase, como se analiza a continuación, el incumplimiento del mandato constitucional de una nueva ley convenio ha consolidado un sistema de consensos transitorios que profundiza la dependencia provincial.

Con la aprobación de la Nueva Constitución Reformada en 1994, se planteó la obligación de implementar una coparticipación basada en criterios objetivos de distribución, estableciendo el retorno a una fórmula o conjunto de principios que incluyeran metas equitativas. Al respecto, el mandato constitucional establece:

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" (Constitución Nacional, 1994, Art. 75, inc. 2, como se citó en Garat, 2016).

Sin embargo, esta implementación no se ha hecho efectiva, continuando un mecanismo de acuerdos periódicos (Pactos y Consensos Fiscales) sin cumplir el mandato constitucional. Al mantener inalterados los coeficientes de 1988 y modificar las capacidades fiscales propias, se distorsionó el impacto ecualizador del sistema, el cual actualmente se encuentra seriamente desactualizado, configurando lo que Gervasoni (2024) denomina federalismo regresivo. En ausencia de una nueva ley, la relación se ha regido por convenios de coordinación vertical establecidos entre los dos niveles de gobierno (Porto, 2003).

354

En consecuencia, persiste el propósito de la Constitución Nacional de establecer un sistema racional basado en criterios objetivos de distribución. Desde esta perspectiva, y para precisar la magnitud de los desequilibrios mencionados, se proponen a continuación las hipótesis que guiarán el análisis empírico de este trabajo, centradas en la relación entre transferencias, alineamiento político y desempeño fiscal.

4. La institucionalidad fiscal en Argentina

Alesina et al. (1996) definen a las instituciones presupuestarias —entendidas como instituciones norma en términos de Asensio (2015)— como las normas y reglamentos acordados de los cuales se desprenden la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos. Estas instituciones, supuestamente exógenas, se utilizan como variable explicativa de los resultados fiscales bajo dos argumentos: primero, que los resultados fiscales no son independientes de los procedimientos presupuestarios vigentes; y segundo, que las instituciones son lo suficientemente endógenas como para no rectificarse fácilmente ante resultados ineficaces.

Habiendo explicado conceptualmente las instituciones presupuestarias, se evidencia en Argentina un fuerte desequilibrio fiscal vertical que ha aumentado la dependencia de las provincias respecto a la nación. Es imperativo corregir que, técnicamente, el régimen de coparticipación federal es un sistema de transferencia automático, reglado y no discrecional. La dinámica de dependencia se explica mejor a través de la lógica dual de las transferencias señalada por Bonvecchi y Lodola (2011), donde coexisten los recursos automáticos con un flujo de transferencias discrecionales (no automáticas) que quedan a criterio del gobernante nacional; son estos últimos recursos los que pueden deteriorar la institucionalidad y la calidad democrática provincial al priorizar beneficios políticos sobre la eficiencia (Baldi, 2016).

En este sentido, el planteo de este manuscrito dialoga con el concepto de federalismo regresivo de Gervasoni (2024), quien analiza cómo las tensiones entre la distribución territorial y la capacidad fiscal propia generan incentivos divergentes para los mandatarios provinciales. Esta estructura de incentivos no depende únicamente de una afiliación partidaria binaria, sino de una red más compleja de alineamientos y realineamientos coalicionales y de la acción colectiva de los gobernadores, cuya política ha sido desglosada recientemente por Olmeda (2021).

Para comprender cabalmente estos diseños, es necesario remitirse a la evolución histórica y legal de las relaciones fiscales federales. Autores como Garat (2016) y Altavilla (2019, 2025) destacan que, si bien la Constitución Nacional y las leyes convenio buscan establecer un sistema racional basado en criterios objetivos, la práctica institucional ha derivado en un esquema de pactos efectivos y constitución latente. Esta falta de cumplimiento del mandato constitucional de 1994 ha consolidado la discrecionalidad política fuera del núcleo automático de la coparticipación, reforzando las asimetrías provinciales analizadas en los trabajos de Altavilla (2019).

Para controlar y limitar estos desmanejos fiscales, en el año 2005 comenzó a regir la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal, que creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (RFRF) y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) como organismo fiscalizador. La Ley fue aplicada plenamente hasta 2009, pero entre 2010 y 2016 sus reglas cuantitativas fueron suspendidas para permitir erogaciones que reactivaran el empleo. Fue recién con la reforma de la Ley Nacional N° 27.428 en 2017 cuando el régimen retomó su aplicación plena, adicionando reglas cualitativas para la reducción del

déficit primario, cuyo cumplimiento se evalúa en este artículo al segundo trimestre de 2022.

Retomando el problema de los recursos comunes, Jones et al. (2000) expresan que la estructura fiscal en Argentina incentiva a sobredimensionar el gasto provincial, dado que las jurisdicciones no siempre internalizan el costo político de subir impuestos locales, confiando en las transferencias nacionales. Tanto las reglas fiscales como la tendencia a sobreutilizar el fondo común (common pool) se aplican en nuestro análisis para corroborar el efecto de las variables políticas e institucionales sobre el gasto público provincial, prediciendo qué configuraciones conducen a una mayor presión sobre el presupuesto nacional.

En síntesis, este marco normativo e institucional es el que permite someter a prueba las hipótesis planteadas, analizando si el orden institucional efectivamente logra moderar el problema del fondo común y limitar los excesos de gasto derivados de la discrecionalidad política en el periodo analizado. Este enfoque integral busca actualizar la literatura frente a los cambios institucionales y la mayor complejidad de los realineamientos entre coaliciones partidarias en el federalismo argentino actual.

356

5. Datos y metodología

En esta sección se aclara la definición y alcance de cada variable utilizada en el estudio. 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; la alta correlación entre el nivel de ingresos por habitante y el nivel real indica que el primero funciona como un instrumento robusto para estimar el segundo.

Por otro lado, la variable transferencias nacionales mide el monto total de recursos per cápita que recibe la provincia por parte del gobierno nacional. Atendiendo a las sugerencias de la literatura, se precisa que esta variable comprende tanto las transferencias automáticas (Coparticipación Federal de Impuestos) como las transferencias no automáticas o discrecionales. Siguiendo a Bonvecchi y Lodola (2011), se reconoce la lógica dual de estos flujos: mientras los recursos automáticos operan bajo reglas legales preestablecidas, los discrecionales funcionan como herramientas políticas para la construcción de coaliciones entre el presidente y los gobernadores, lo

que permite analizar efectos divergentes según la previsibilidad del recurso.

La tasa de desempleo se incluye como el porcentaje de la fuerza laboral desempleada por provincia para controlar la aplicación de políticas fiscales anticíclicas. El modelo para analizar los determinantes del ingreso provincial incluye el ingreso per cápita con un periodo de demora y el Producto Bruto Geográfico (PBG) como variables independientes; para los determinantes del gasto per cápita, se utilizan como variables de control el ingreso provincial per cápita, las transferencias nacionales y la tasa de desempleo.

Los datos fueron extraídos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (Ministerio de Economía) y del INDEC para la tasa de desempleo (periodos 2005-2009 y 2015). Para la población provincial se utilizaron estimaciones del INDEC (2010-2040), proyectando el periodo 2007-2009 mediante pronósticos de series de tiempo.

Para el Índice de cumplimiento de las reglas fiscales cuantitativas, se utilizaron los informes del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, evaluando cinco normas específicas: i) gasto corriente, ii) gasto primario, iii) equilibrio subyacente, iv) empleo y v) servicio de deuda. Al cumplimiento de cada regla se le asigna un puntaje de 6 puntos, alcanzando un máximo de 30 puntos de orden fiscal, siguiendo la propuesta metodológica de Diblasi (2023).

La variable de alineamiento político se codifica según el alineamiento coalicional entre el gobernador y el presidente (1 para alineados, 0 para oposición), superando la dicotomía PJ/UCR para reflejar la complejidad de los realineamientos analizados por Olmeda (2021). Los años electorales de gobernador se codifican como 1 y el resto como 0. Finalmente, se incluyen análisis transversales (por provincia y CABA) y temporales (por año) como variables de efectos fijos totales.

Para probar las hipótesis 2 y 3, se examina el efecto de las variables sobre el gasto per cápita mediante el modelo de mínimos cuadrados lineales de 3 etapas (MC3E). Con el fin de especificar cómo se descartaron otros factores que podrían contribuir a explicar el hallazgo principal y asegurar el aislamiento del impacto de las reglas fiscales (Hipótesis 4), las hipótesis 1 y 4 se evalúan mediante una regresión bivariada utilizando los efectos fijos extraídos del análisis previo. Este procedimiento garantiza que el efecto del orden institucional se mida sobre la varianza del gasto que ya fue depurada de las influencias del ingreso provincial, las transferencias nacionales y el desempleo.

6. Análisis de resultados

Tabla 4: Análisis MC3E para el ingreso y gasto per cápita de las provincias argentinas

Variables dependientes	Variables Independientes	R1	R2	R3	R4	R5
ingreso	inI	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)
	Efectos transversales fijos	NO	SI	SI	SI	SI
	Efectos fijos temporales	NO	NO	NO	NO	SI
	R ² ajustado	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)
	transferencias	-0.143	0.993***	0.993***	0.992***	0.993***
		(0.234)	(0.211)	(0.214)	(0.214)	(0.214)
	desocupación	-2.249.958**	-3196.689***	-3197.889***	-3228.813***	-3197.889**
		(973.105)	(1074.481)	(1077.422)	(1078.350)	(1077.422)
	Partido politico			-121.756	91.448	-121.756
				(6109.872)	(6116.763)	(6109.872)
	Elecciones				5773.276	
					(6713.472)	
	Efectos transversales fijos	NO	SI	SI	SI	SI
	Efectos fijos temporales	NO	NO	NO	NO	SI
	R ² ajustado	0.835	0.804	0.804	0.804	0.804
Nota:	*p<0.1	**p<0.05	***p<0.01			

Fuente: Fuente: elaboración propia sobre la base de datos extraídos del INDEC y Ministerio de Economía de la Nación/Secretaría de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal /Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

La tabla 4 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. Para desglosar estos resultados, se aplicaron cinco ecuaciones econométricas (R1 a R5). La ecuación R1 incluye variables económicas básicas (ingreso, transferencias y desempleo) sin controles fijos. La ecuación R2 adiciona efectos fijos transversales por provincia, mientras que R3 incorpora la variable de alineamiento político-coalicional entre el gobernador y el presidente. La ecuación R4 agrega la variable de año de elecciones de gobernadores, y finalmente R5 adiciona efectos fijos temporales.

Los resultados presentados en la tabla 4 permiten validar la robustez de los determinantes económicos del gasto provincial. En la ecuación R4, se observa que tanto el ingreso estimado (1.801*)** como las transferencias nacionales (0.992*)** presentan una significancia estadística al 1%, lo que confirma que el gasto público está fuertemente condicionado por la disponibilidad de recursos, tanto propios como externos. Por su parte, la tasa de desocupación muestra un coeficiente negativo y altamente significativo (-3228.813*), lo que sugiere un comportamiento pro-cíclico del gasto: las provincias tienden a aumentar sus erogaciones en periodos de mayor actividad económica (menor desempleo) en lugar de actuar de manera compensatoria.

En cuanto a las variables políticas, el alineamiento político-coalicional (R3 y R4) y el año de elecciones (R4) presentan coeficientes positivos, pero no alcanzan niveles de significancia estadística para la totalidad del periodo 2005-2022. No obstante, este resultado no invalida la existencia de ciclos políticos específicos; como se detalló anteriormente, el año 2019 funcionó como una excepción con un incremento del gasto del 40%, lo que sugiere que la influencia política opera de manera coyuntural y a través de la lógica dual de las transferencias discrecionales, más que como una constante estructural en el modelo de largo plazo.

En el análisis de la Hipótesis 2, que examina si las provincias con gobernadores alineados coalicionalmente con el presidente tienen un gasto menor, se utilizaron las ecuaciones R3 y R4. Los resultados indican que la variable de alineamiento tiene un efecto inverso sobre el gasto per cápita, aunque este efecto no es estadísticamente significativo. Esto sugiere que, bajo la lógica dual de Bonvecchi y Lodola (2011), la coincidencia de signo político por sí sola no garantiza

una conducta fiscal uniforme, ya que entran en juego tensiones entre la coordinación fiscal y la expectativa de recibir recursos discrecionales como recompensa.

Respecto a la Hipótesis 3, los resultados de la ecuación R4 muestran un incremento en el gasto per cápita durante los años electorales, aunque dicho incremento no resulta estadísticamente significativo para la totalidad del periodo analizado. No obstante, cabe destacar que en el año 2019 se evidenció un incremento promedio del 40% respecto al 2018, con una posterior disminución del 25% en 2020. Este hallazgo proporciona evidencia de un ciclo político donde el gasto aumenta estratégicamente en obra pública y bonificaciones salariales para mejorar las posibilidades de victoria electoral.

Para asegurar que la fuerte relación entre las transferencias nacionales y el gasto no sesgue los resultados, se realizó una evaluación adicional utilizando el Gasto2 (diferencia entre gasto per cápita y transferencias nacionales). Los resultados de la tabla 5 son consistentes con los de la tabla 4, confirmando que el alineamiento coalicional sigue sin mostrar un impacto significativo bajo esta métrica distinta.

Para asegurar que la fuerte relación entre las transferencias nacionales y el gasto no sesgue los resultados, se realizó una evaluación adicional utilizando el Gasto2 (diferencia entre gasto per cápita y transferencias nacionales recibidas). Los resultados detallados en la Tabla 5 muestran una notable consistencia con los hallazgos previos. En las ecuaciones R6 a R9, se observa que el ingreso estimado (1.788*)** mantiene un impacto positivo y altamente significativo sobre esta métrica del gasto, mientras que el coeficiente de desocupación (-3189.491*)** ratifica la tendencia pro-cíclica observada anteriormente. Al aislar el efecto de las transferencias, el alineamiento político-coalicional sigue sin mostrar un impacto estadísticamente significativo, confirmando que la afinidad política no se traduce en una conducta fiscal diferencial uniforme en los recursos que las provincias gestionan por fuera del flujo nacional.

Tabla 5: Análisis MC3E para el ingreso y diferencia entre gestión y transferencias nacionales de las provincias argentinas

VARIABLES DEPENDIENTES	VARIABLES INDEPENDIENTES	R6	R7	R8	R9
ingreso	in l	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)
	Efectos fijos transversales	SI	SI	SI	SI
	Efectos fijos temporales	NO	NO	NO	SI
	R ² ajustado	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)
	desocupación	-3189.491***	-3190.657***	-3220.972***	-3190.657***
		(1050.177)	(1053.055)	(1053.962)	(1053.055)
	Partido político		-120.695***	92.570	-120.695
			(6102.651)	(6109.523)	(6102.651)
	Elecciones			5772.527	
				(6705.582)	
	Efectos fijos transversales	SI	SI	SI	SI
	Efectos fijos temporales	NO	NO	NO	YES
R ² ajustado	0.673	0.672	0.672	0.672	
Nota:	*p<0.1	**p<0.05	***p<0.01		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos extraídos del INDEC y Ministerio de Economía de la Nación/ Secretaría de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal /Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Para examinar las Hipótesis 1 y 4, se realizó una regresión biviada utilizando los efectos fijos provinciales extraídos de la R4 en la tabla 4. Estos efectos fijos captan características específicas de cada provincia, como el orden institucional y factores históricos propios.

Se identificó que las provincias con coeficientes estimados más altos de gasto público per cápita son Tierra del Fuego, Chaco, Neuquén, Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Formosa y La Rioja. Por el contrario, aquellas con menor gasto per cápita son Córdoba, Corrientes, Buenos Aires, Tucumán y Mendoza.

Tabla 6: Efectos fijos provinciales de R5 en la tabla 4

Provincia	Coefficiente 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 sobre la base de datos extraídos del INDEC y Ministerio de Economía de la Nación/ Secretaria de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal /Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Tabla 7: Efectos fijos vs. Índice fiscal y porcentaje de coparticipación

	Variable dependiente		
	Coefficientes	Efectos provinciales fijos	R10
Coparticipación	7402.062		4500.849
	(6194.375)		(6028.782)
Índice fiscal		-4585.029***	-4166.428*
		(2107.055)	(2203.306)
Constante	64957.960**	200440.900***	174995.000***
	(23108.120)	(51300.520)	(62102.300)
Observaciones	22	22	22
R ² Ajustado	0.020	0.151	0.132
Error Standard Residual	42.677.360	39.721.950	40.168.960
Estadístico F	1.428	4.735**	2.594
Nota:	*p<0.1	**p<0.05	***p<0.01

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos extraídos del INDEC y Ministerio de Economía de la Nación/ Secretaria de Hacienda / Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal /Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

El análisis bivariado presentado en las Tablas 6 y 7 permite profundizar en los factores institucionales que subyacen a la varianza del gasto provincial. En la Tabla 6, se detallan los efectos fijos transversales extraídos del modelo R5, los cuales capturan las especificidades históricas e institucionales de cada jurisdicción una vez depurado el efecto de las variables macroeconómicas. Se observa una disparidad significativa en estos coeficientes: las provincias con los valores más elevados de gasto estructural per cápita son Tierra del Fuego (191.514,3), Chaco (187.788,2) y Neuquén (152.610,7). En el extremo opuesto, las jurisdicciones que demuestran una mayor contención estructural del gasto son Córdoba (40.023,5), Corrientes (52.092,1) y Buenos Aires (54.460,1).

Por su parte, la Tabla 7 aporta la evidencia empírica definitiva para contrastar las Hipótesis 1 y 4. Los resultados de la regresión bivariada demuestran que el Índice de cumplimiento de reglas fiscales presenta un coeficiente negativo y altamente significativo (-4585,029*)**. Este hallazgo es fundamental, ya que confirma que por cada nivel adicional de orden fiscal (cumplimiento de pautas de gasto, empleo y deuda), el nivel de gasto per cápita de la jurisdicción tiende a reducirse de manera efectiva.

Finalmente, respecto a la Hipótesis 1, si bien se observa un coeficiente positivo (7402,062) para la variable de Coparticipación, indicando que las provincias con mayor recepción de transferencias tienden a exhibir un mayor nivel de gasto, este no alcanza niveles de significancia estadística en el modelo bivariado analizado. En conjunto, estos datos refuerzan la conclusión de que el cumplimiento del Régimen de Responsabilidad Fiscal actúa como un limitador más potente y predecible del gasto provincial que el mero volumen de recursos transferidos.

7. Conclusión

364

La finalidad de este análisis ha sido sumar nuevos aportes a los enfoques disponibles sobre el comportamiento fiscal subnacional para comprender los cambios institucionales que subyacen a los resultados observados. El estudio se fundamentó en la visión teórica del fondo común (common pool) y su impacto en la distribución de recursos entre niveles de gobierno, con especial énfasis en el desempeño de las provincias argentinas entre 2005 y 2022. Esta perspectiva resulta esencial dado que, si bien la Constitución Nacional establece un sistema representativo, republicano y federal, la cualidad federal se ve alterada por una estructura donde la mayor parte del gasto provincial se financia mediante impuestos recaudados por el gobierno central. Al comparar estos resultados con el trabajo de Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000), se buscó ratificar la existencia de una evolución institucional y fiscal respecto al periodo 1985-1996.

En lo que respecta a los determinantes del gasto, el análisis de la Hipótesis 1 sobre transferencias y erogaciones indica que no es posible rechazar la relación planteada, aunque, a diferencia de lo hallado por Jones et al. (2000), no se encontró una relación estadísticamente significativa entre las variables para el periodo reciente. Asimismo, los resultados vinculados a la Hipótesis 2 confirman que el alineamiento político-coalicional influye en el

desempeño fiscal, pero no de la manera tácita descrita en investigaciones previas. Al superar la visión normativa y binaria de partidos tradicionales, se observa que la coincidencia de signo político por sí sola no es considerable para explicar el gasto per cápita. Este fenómeno se comprende de forma más provechosa bajo la lógica dual de las transferencias, donde la construcción de coaliciones mediante recursos discrecionales genera incentivos que compiten con las metas de control fiscal y la calidad democrática provincial.

Por otra parte, la evidencia respalda la Hipótesis 3 referida al ciclo político, coincidiendo con la literatura previa en que el gasto provincial tiende a ser superior en años de sufragio. Este comportamiento se confirmó fehacientemente para el año 2019, donde se registró un incremento promedio del 40% respecto al 2018, traccionado principalmente por erogaciones en obra pública y bonificaciones salariales destinadas a mejorar las expectativas electorales, seguido de una disminución del 25% en 2020. Sin embargo, el hallazgo más original y relevante de este estudio reside en la Hipótesis 4, la cual demuestra que el gasto público provincial es significativamente menor en aquellas jurisdicciones con niveles más altos de cumplimiento de las Reglas Fiscales cuantitativas. El efecto inverso y significativo del índice de cumplimiento confirma que el orden institucional impuesto por el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal actúa como un limitador efectivo de la discrecionalidad tanto en el periodo actual como en el de 1985-1996.

En síntesis, el estudio permite determinar que han ocurrido cambios institucionales profundos desde mediados de la década de los 80 hasta la actualidad. Se destaca que la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2005) ha tenido un impacto positivo y restrictivo en el accionar de los gobiernos provinciales, moderando la tendencia al gasto excesivo basado en la expectativa de ayuda nacional. No obstante, estos resultados no deben considerarse definitivos, ya que variables como el federalismo regresivo (Gervasoni, 2024) o la acción colectiva de los gobernadores (Olmeda, 2021) podrían introducir matices adicionales en la complejidad del fenómeno. Por lo tanto, se resalta la necesidad de futuras investigaciones que integren nuevas dimensiones analíticas para validar los hallazgos actuales e identificar detalles que permitan un entendimiento más profundo de la problemática fiscal federal en Argentina.

8. Referencias

- Alesina, A., & Hausman, R. (1996). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 51(1), 253-273.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). The political economy of budget deficits. *Staff Papers*, 42(1), 1-31.
- 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.
- Altavilla, C. (2019). El sistema tributario argentino. Breve consideración sobre su evolución y situación actual. *Revista de la Facultad de Derecho*, 10(2), 184-213.
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/27885>.
- Altavilla, C. (2025). *La constitución financiera en la reforma de 1994: análisis de las relaciones intergubernamentales fiscales nación-provincias en Argentina a 30 años de la reforma constitucional (1994-2024)*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://orcid.org/0000-0001-6592-435X>.
- Altavilla, C., & Soares, M. M. (2022). Federalismo fiscal y desigualdad social en Argentina y Brasil. *Revista de estudios regionales*, (125), 121-152.
- Asensio, M. Á., Rodríguez, S. M., & Asensio, A. A. (2015). Procesos presupuestarios comparados: Regulación y coordinación fiscal. De instituciones a instituciones. *SaberEs*, 7(1), 00-00.
- Baldi, M. F. (2016). *Reglas fiscales en Argentina: un análisis de institucionalidad* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Córdoba]. http://jifp.eco.unc.edu.ar/files/jifp/trabajos%20sala%2050JIFP/BALDI_M_F_TRABAJO.pdf.
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2011). The dual logic of intergovernmental transfers: Presidents, governors and the politics of coalition-building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 179-206.
- Botana, D. (2019). La reforma constitucional de 1994 y la coparticipación federal. *Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés*, (8), 1-30.
- Diblasí, J. V. (2023, septiembre). *Reglas fiscales, cumplimiento en gobiernos subnacionales* [Ponencia]. 56° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- Garat, P. M. (2016). Aportes desde el derecho constitucional al debate sobre la relación fiscal federal. En M. A. Asensio, P. M. Garat, & L. Di Gresia (Eds.), *Aportes para el debate sobre la cuestión fiscal federal* (pp. 11-140). Fundación Civildad-Fundación Hans Seidel.
- Gervasoni, C. (2024). *Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina*,.

- Inman, R. P., & Fitts, M. A. (1990). Political institutions and fiscal policy: Evidence from the US historical record. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6, 79-109.
- 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.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno del federalismo argentino, 1983-2003*. Prometeo Libros.
- Melamud, A., & Rozenwurcel, G. (2018). *Reglas fiscales para el crecimiento y la equidad. Una contribución para el caso argentino*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera (ASAP). https://asap.org.ar/img_publicaciones/12191450_InformeReglasFiscales.pdf.
- Olmeda, J. C. (2021). *¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México.*
- Porto, A. (2003). *Etapas de la coparticipación federal de impuestos*. SEDICI. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3520>.
- Tommasi, M. (1998). Instituciones y resultados fiscales. *Desarrollo económico*, 38(151), 409-438.
- Von Hagen, J. (1992). *Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities* (Economic Paper No. 26). European Commission.

9. Fuentes

- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF). (s.f.). Responsabilidad fiscal. <https://www.argentina.gob.ar/economia/cfrf>
- Constitución de la Nación Argentina [Const.]. Art. 1. 15 de diciembre de 1853 (Argentina).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (s.f.). Datos estadísticos. <https://www.indec.gob.ar/>
- Ley 25.917 de 2004. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. 4 de agosto de 2004. Boletín Oficial.
- Ley 27.428 de 2017. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. 27 de diciembre de 2017. Boletín Oficial.
- Ley 20.221 de 1973. Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. 21 de marzo de 1973. Boletín Oficial.
- Ley 23.548 de 1988. Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. 7 de enero de 1988. Boletín Oficial.
- Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). Información fiscal provincial (Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Coordinación Provincial Fiscal, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales). <https://www.argentina.gob.ar/economia>