

**DESEMPEÑO FISCAL Y
RESULTADOS ELECTORALES ***

Agosto 1999

Alberto Porto
Departamento de Economía
Universidad Nacional de La Plata
email:porto@mail.econo.unlp.edu.ar

Natalia Porto
Departamento de Economía
Universidad Nacional de La Plata
email:aporto@netverk.com.ar

I. Introducción

La descentralización fiscal ha pasado a ocupar un lugar central tanto en la teoría de las finanzas públicas como en el diseño y evaluación de las políticas fiscales. No hay acuerdo sobre cuestiones teóricas fundamentales; tampoco sobre el funcionamiento en la práctica de los gobiernos multinivel.ⁱ En este trabajo se indaga empíricamente sobre la efectividad del voto en las urnas como mecanismo de control de las variables fiscales. Se analiza el caso de 125 gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires, donde viven 12,5 millones de personas (censo 1991) y donde luego de un largo período de alternancia de gobiernos civiles y militares, desde el retorno a la democracia en 1983 se han realizado cuatro elecciones de Intendentes Municipales.

En la sección II se analizan brevemente tres modelos de descentralización fiscal (voto con los pies a la Tiebout, concentración del poder fiscal como en los modelos de political economy y voto en las urnas). La sección III estudia el funcionamiento de la descentralización fiscal en la práctica. En la sección IV se presentan resultados para la Argentina. En la sección V se concluye. Los resultados de este trabajo, aunque preliminares, sugieren que la descentralización fiscal y los mecanismos de la democracia, junto con la movilidad de bienes y factores, pueden hacer que los organismos fiscales centralizados sean menos necesarios que lo que sugieren los modelos de political economy y varias propuestas de creación de nuevas instituciones fiscales para la Argentina.

II. Modelos de descentralización fiscal

Uno de los primeros desarrollos en esta área es el de Tiebout (1956). Este modelo surge como una respuesta al planteo samuelsoniano (Samuelson (1954) (1955)), que al extender la teoría del bienestar para considerar bienes públicos, llegó a la conclusión de que “la solución existe; el problema es como encontrarla.” La “solución” requiere que la sumatoria de las tasas marginales de sustitución sea igual a la tasa marginal de transformación; el mecanismo de mercado es incapaz de alcanzar esa solución y llevaría a sub-provisión del bien público (Laffont (1988), Mueller (1989)). La respuesta de Tiebout es que resulta necesario distinguir entre bienes públicos nacionales o federales -para los que el resultado de Samuelson es correcto- y bienes públicos locales -para los que existe un mecanismo de asignación que funciona “como el mercado,” asegurando que se cumplen las condiciones de eficiencia económica. El consumidor-votante de Tiebout es visualizado enfrentando varias comunidades que ofrecen presupuestos de gastos y políticas tributarias y eligiendo la provincia y/o municipalidad que mejor se adapta a sus preferencias. La movilidad -el “voto con los pies”- es el mecanismo que asegura que se proveerá la canasta óptima de bienes al mínimo costo. En palabras de Tiebout (1956: 422): “just as the consumer may be visualized as walking to a private market place to buy his goods, the prices of which are set, we place him in the position of walking to a community where the prices (taxes) of community services are set. Both trips take the consumer to market. There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-goods counterpart to the private market’s shopping trip.” Una implicancia práctica del análisis es que las políticas que promueven la movilidad residencial e incrementan el conocimiento de los consumidores-votantes mejoran la asignación de los gastos públicos. Tiebout (1956: 424) concluye con la afirmación de que “local government represents a sector where the allocation of public goods (as a reflection of the preferences of the population) need not take a back seat to the private sector.” Información (conocimiento),

competencia interjurisdiccional y movilidad son las piezas fundamentales del modelo.

El artículo de Tiebout generó, en los más de cuarenta años transcurridos desde su aparición, una frondosa literatura teórica y empírica.ⁱⁱ No podría ser de otra manera debido a que se trata de un trabajo muy breve (solo ocho carillas), sin fórmulas ni gráficos, con supuestos muy fuertes y con varias cuestiones no debidamente aclaradas. Es importante enfatizar dos cuestiones. La primera es el mecanismo previsto por Tiebout para el logro de la eficiencia económica: la movilidad (“voto con los pies”) de los consumidores-votantes y su extensión posterior a bienes y factores productivos.ⁱⁱⁱ La segunda, es que si existen desequilibrios territoriales, la descentralización fiscal debe incluir algún mecanismo de transferencia de recursos hacia los gobiernos (regiones) más pobres (Buchanan (1950), Oates (1972)). Tal como ocurre en un mundo de bienes privados, la solución que resulta del mecanismo competitivo es eficiente, pero no necesariamente equitativa. “Thus, our analysis suggests that we should applaud interjurisdictional competition on efficiency grounds whenever the federal government has fulfilled the redistributive function” (Oates y Schwab (1991: 128)).

Un enfoque alternativo al visualizado en el modelo de Tiebout es el que resulta de la literatura sobre determinantes políticos e institucionales de los resultados fiscales. Existen distintas variantes pero la esencia de algunos trabajos recientes (Alesina et.al. (1995), Stein et.al. (1997), Velasco (1997)) puede presentarse esquemáticamente como sigue: cuando existen distintos niveles de gobierno y regímenes de coparticipación, los recursos tributarios pasan a ser un “recurso común” -a varios niveles. Sobre ese recurso común influyen las instituciones fiscales y políticas conduciendo a transferencias intergubernamentales más altas que las óptimas, gasto público local excesivo, inadecuada explotación del poder tributario local, déficits fiscales y deuda pública excesiva, etc. Esto culmina en muchos casos en calamidades macroeconómicas (por ejemplo alta inflación, etc.). El mensaje explícito o implícito de este enfoque es que la descentralización fiscal termina siendo la madre de todos los males, que en un contexto descentralizado el juego por los recursos comunes se exagera y que “la solución” debe quedar en manos de un planificador central. Cuanto mayor el poder que concentre este planificador central mejores serán los resultados fiscales. Si en este contexto se requiere descentralización fiscal, debe entenderse simplemente como “desconcentración” o “delegación” (Bird (1995)). Este planificador central es el “principal” que indica a los “agentes” cuánto hay que gastar y en qué, cuánto hay que recaudar y cómo (con qué impuestos, bases y alícuotas), etc. Como a nivel central hay a su vez varios actores, el mensaje parece ser que lo mejor es un Poder Ejecutivo que prevalezca sobre el Congreso, que en el Ejecutivo prevalezca el Ministro de Economía y que el Congreso esté dominado por la mayoría a la que pertenece el Presidente. La historia continúa con Gobernadores del mismo partido que el Presidente, Legislaturas Provinciales controladas por el partido del Gobernador, Intendentes del mismo partido que el Gobernador, Consejos Deliberantes Municipales controlados por el partido del Intendente, etc. En medio de este (sombrio) escenario político se lograrían buenos resultados fiscales.^{iv}

En un tercer grupo de modelos de descentralización fiscal las instituciones políticas de cada sociedad ocupan un lugar central, junto con los mecanismos democráticos de toma de decisiones (el voto en las urnas). Más que “el caso general” se enfatiza que cada sociedad resuelve de una manera distinta tanto su organización política como fiscal. “One cannot pick an institution from a specific setting, plant it in the alien soil of another environment, and expect to obtain the same result. The choice of perspective is thus essential in approaching

issues of fiscal decentralization.”^{vi} Es esencial al evaluar los resultados de la descentralización si uno enfoca los aspectos intrínsecos o los instrumentales. El modelo centralista mira la descentralización fiscal desde el punto de vista instrumental y su juicio es contrario por razones de gasto excesivo, deuda pública, catástrofes macroeconómicas, etc. El modelo alternativo mira el valor intrínseco de la descentralización. “Local people may make wrong decisions from the perspective of an outside observer, but if they make them, the decision must, by definition, be assumed to be right for them. From this perspective, then, decentralization is intrinsically good because it institutionalizes the participation of those affected by local decisions. The results of a good process must themselves be good” (Bird (1995)). Existe otro “más” para el federalismo fiscal y el voto en las urnas que surge del impacto positivo sobre la felicidad (“happiness”) de la gente (Frey y Stutzer (1999)).^{vii}

III. La descentralización fiscal en la práctica

Dos preguntas importantes para el análisis de la descentralización fiscal son:

- (i) ¿Cuáles son las condiciones para el funcionamiento eficiente de la descentralización fiscal?;
- (ii) Si se confía en los mecanismos democráticos (el voto en las urnas y las instituciones políticas adoptadas por el país) para la toma de decisiones fiscales y para el castigo a los políticos que no cumplen con el mandato de los ciudadanos, ¿cuáles son las variables fiscales que “miran” los ciudadanos al votar y las que “deben mirar” los políticos si quieren tener éxito en las elecciones?

(i) Condiciones para el funcionamiento eficiente de los gobiernos locales y la descentralización fiscal.

Como se expresa en Oates (1994: 126) “el sector público en el mundo real consiste de un conjunto de instituciones -y los programas de gastos públicos e impuestos se desarrollan y funcionan en ese contexto.” También en Tiebout (1956) aparece la preocupación. La cuestión que surge es si hay algún conjunto de instituciones sociales para el logro de la asignación eficiente de recursos en el sector público. En general las condiciones para un funcionamiento eficiente de los gobiernos locales -descentralización fiscal- son (Bahl y Linn, 1994; Bird y Rodríguez, 1995):

- (a) autoridades locales elegidas a través de mecanismos democráticos;
- (b) tradición o cultura en favor de formas de decisión local;
- (c) burocracia con suficiente entrenamiento y profesionalismo;
- (d) relativo balance regional en cuanto a distribución del ingreso y la riqueza; o incorporación del desbalance regional entre los objetivos de la política fiscal;^{viii}
- (e) competencia -efectiva o por comparación- que depende en gran medida de la autonomía de los gobiernos locales -relacionada con (i), de la correspondencia fiscal -limitada por (iv)- y la información a disposición de los ciudadanos-votantes -que dependen de (i) a (iii).

(ii) La(s) variable(s) fiscal(es) relevante(s)

Una pregunta importante es si los ciudadanos, al votar, “miran” alguna(s) variable(s) de desempeño fiscal y en ese caso cuál(es); además, si los políticos tienen en cuenta esas variable(s). Es difícil encontrar una respuesta con validez universal. Probablemente distintas

sociedades, distintos niveles de gobierno, distintos momentos o circunstancias, influirán en la(s) variable(s) relevante(s) para los ciudadanos y los políticos.

El análisis de la respuesta del ciudadano-votante a las variables fiscales se basa en un modelo simple construido siguiendo ideas expuestas por Peltzman (1987, 1990, 1992, 1998) y Besley y Case (1995). En primer lugar, se supone que el voto es utilizado para disciplinar al partido político en el poder. En segundo lugar, se asume que los votantes pueden evaluar la performance del partido político en el gobierno y que la evaluación la realizan utilizando la información fiscal disponible de la municipalidad en la que viven. La evaluación la realizan en base al impacto sobre la utilidad del accionar del sector público municipal. El cambio en la utilidad debido a la política fiscal del partido político en el gobierno puede ser positivo o negativo. Depende del cambio en las variables fiscales municipales. La valoración positiva o negativa es realizada por los votantes después de ejecutada la política fiscal. El cambio en la utilidad es tenido en cuenta por los votantes para decidir o no la reelección del partido político. Existe una función $f(U)$, con $f' < 0$, que transforma el cambio en la utilidad en probabilidad de cambiar el partido político en el gobierno. La transformación en decisión de voto se realiza con la función

$$V_i = A_i + b \cdot U_i + c \cdot P_i + d \cdot Y_i$$

$$U_i = g(X_i)$$

donde V_i es la probabilidad de cambio del partido político en la municipalidad i ; A_i es una constante que indica la probabilidad “normal” de cambio, explicada por otras variables (por ejemplo, que los ciudadanos prefieran la rotación en el poder per se, etc.); U_i es función del cambio en variables fiscales municipales (X_i); P_i es la población de la jurisdicción i ; Y_i es la variación del ingreso per capita.

La variable dependiente en los modelos de Peltzman para los Estados Unidos es la participación en el total de votos del partido en el gobierno. En el trabajo de 1987 se obtienen, entre otros, ciertos resultados de interés para esta investigación. En primer lugar, que los votantes en las elecciones para gobernador comprenden bien que las políticas nacionales son las que tienen efecto dominante sobre la evolución del ingreso per capita; en segundo lugar, que responden a variables fiscales locales que el gobernador puede controlar; en tercer lugar, que penalizan en la urna el crecimiento del presupuesto del gobierno estatal; y finalmente, que consideran el cambio en el presupuesto en los cuatro años anteriores a la elección, de modo que la memoria de los votantes no es corta como usualmente se postula. El mismo autor confirma algunos resultados y agrega otros en su trabajo de 1990; de particular interés son los resultados adicionales de que el votante paga ex-post, o sea, su voto depende de la evaluación de la performance ex-post; y que el votante utiliza en su evaluación de la performance las mejoras permanentes de su bienestar, no las transitorias. En Peltzman (1992), el análisis se centra en el efecto sobre las variables políticas de los presupuestos gubernamentales. Algunos resultados adicionales de importancia son que los votantes penalizan tanto el crecimiento del gasto federal como del estatal, que en el presupuesto estatal (no en el federal) interesa la composición del gasto total, que la forma de financiamiento del gasto estatal no parece relevante desde el punto de vista político, y que en el mercado político hay aprendizaje a lo largo del tiempo.

Para la re-elección de los gobernadores en los Estados Unidos de Norte América, “la variable” importante parece ser el nivel de presión tributaria comparada. Besley y Case

(1995) demuestran que los votantes reeligen o no al gobernador basados “on their performance while in office.” Utilizan para evaluar el desempeño de su gobernador la comparación con sus vecinos (“yardstick competition”). Además, si algunas políticas conducen al éxito electoral, es de esperar que se encuentre mayor cantidad de esas políticas, y entonces “voter’s choice and incumbent behavior are determined simultaneously.” La importancia de este estudio es que, más allá de la variable fiscal que se mire, se detecta relación entre desempeño fiscal (en este estudio, relativo) y resultado electoral. La democracia “importa” y corrige las decisiones de los políticos; los políticos, sabiendo como actúan los ciudadanos, tienen incentivos para adoptar las medidas fiscales que los ciudadanos consideran correctas. El mecanismo democrático, junto con la movilidad de bienes, factores y personas, puede conducir a buenos resultados fiscales, sin necesidad de recurrir a soluciones centralistas. En el modelo de Besley y Case el funcionamiento es el siguiente: si un gobernador aisladamente incrementa los impuestos y los gobernadores vecinos no lo hacen, los ciudadanos muy probablemente votarán en su contra en la próxima elección y no será reelegido. El gobernador, a su vez, conoce como deciden el voto los ciudadanos y cuida que su presión tributaria no se aparte significativamente de la de sus vecinos. Podría objetarse que este mecanismo llevaría a sub-provisión de bienes públicos locales y un “mix” no óptimo. La respuesta es que esa misma competencia existe por el lado de los gastos (Case, Hines y Rosen (1993), Porto (1995)), lo que actuará como mecanismo equilibrador. Lo importante es que, mirando tanto los gastos como los impuestos, los ciudadanos votan en las urnas y los políticos tienen en cuenta en sus decisiones las opiniones de los ciudadanos.^{ix}

También en Spahn (1995: 222-223), al analizar los principios de la tributación local, se enfatiza la interacción entre los votantes y los políticos. “Local politicians should be responsive to the expressed preferences of their local citizens or expect to encounter defeat in local elections. This is the basic principle of accountability of local policymakers, and it is essential both for economic efficiency and democratic representation.” “Keys to a successful system of local finance are the free working of accountability and local sector’s responsiveness to local demand” (Spahn (1995: 230)). Una cuestión central para el buen funcionamiento del sistema político es la información a disposición de la comunidad (Spahn (1997: 227-228)). “Las políticas de información son claves para el gobierno descentralizado. La información es necesaria para hacer que la coordinación sea efectiva, informar a los gobiernos nacionales y a su electorado (...) Asimismo es importante para estimular la competencia entre jurisdicciones y fomentar la innovación.”

IV. El caso Argentino. Desempeño fiscal y resultados electorales en las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

La experiencia argentina desde el retorno a la democracia en 1983 brinda algunos resultados interesantes. La experiencia que se analiza es la de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, cuyo número es alrededor de 125 y en las que se realizaron cuatro elecciones de Intendentes: 1983, 1987, 1991 y 1995. Dada la situación inicial - resultado de la elección de 1983- tres preguntas importantes son:

- (i) ¿Hubo cambios en el color político de los Intendentes?; si los hubo, ¿en qué cantidad de casos?
- (ii) Los ciudadanos ¿diferenciaron su voto municipal del voto a gobernador y/o a presidente?
- (iii) Los resultados electorales ¿están relacionados con el desempeño fiscal?

Los resultados indican que en la elección de 1987 cambiaron de partido político 37 Intendentes municipales (29,6 %), en 1991, 36 (28,8 %) y en 1995, 39 (31,2 %). El promedio de cambios en las tres elecciones fue de 29,9 %. La conclusión es entonces que alrededor de un tercio de los Intendentes cambia de partido político en cada elección. Las elecciones de Intendente coinciden con las de gobernador de la Provincia y cada doce años con la de Presidente. Los datos revelan que hay diferenciación entre el voto a presidente y/o gobernador y el voto a intendente. En 1987 de los 37 cambios de intendente, el 92 % correspondió al partido del gobernador triunfante; en 1991 el porcentaje había disminuido al 64 %; en 1995 disminuyó aún más al 56 %. Esta evolución sugiere, por un lado que, en este caso específico, no se verificaría que "local elections, when they exists, are usually decided on the basis of personal, tribal, or political party loyalties (...) local elections are often a mere rehearsal of national elections and say little about local preferences" (Prud'homme (1995: 208)); en segundo lugar, que en el mecanismo de voto en las urnas hay aprendizaje. Solo en 1995 (además de 1983) coincidieron las elecciones de Intendentes, Gobernadores y Presidente de la República. El Presidente y el Gobernador de Buenos Aires continuaron siendo del mismo partido; fueron, más aún, las mismas personas. Sin embargo, hubo cambios en 39 Municipalidades. Esta elección es particularmente interesante pues los cambios de intendentes van en las dos direcciones: la UCR pierde 18 intendencias y el PJ 15; la UCR gana 13 y el PJ gana 22 (Tablas 1 a 3).

Computando las tres elecciones el mayor porcentaje de cambios de intendente (37,5 %) se verificó en la sección electoral con menor cantidad de habitantes; por otro lado, el menor porcentaje (19 %) correspondió a la sección electoral con mayor población. Estas cifras sugieren que la probabilidad de cambio de partido político a cargo de una intendencia es mayor cuanto menor es el tamaño de la población; este hallazgo puede racionalizarse por la vía de la mayor percepción que se tiene en una comunidad pequeña de la gestión de las autoridades políticas y del mayor poder del voto individual (Tabla 4).

Para responder a la tercer pregunta se seleccionaron tres variables fiscales: el cambio porcentual en la coparticipación provincial a la municipalidad entre el promedio del trienio siguiente al de la última elección y la última elección (en valores constantes) y los cambios - en la misma forma y para el mismo período- en el gasto total y en los gastos de capital de las municipalidades.^{x xi} La gente se supone que "mira" la coparticipación ya que, cuanto más se obtenga para la municipalidad, ceteris paribus, menos tendrá que pagar de impuestos municipales; o bien dispondrá de mayor cantidad de bienes municipales pagando el mismo monto de impuestos. La gente se supone que "mira" los gastos de capital de la

municipalidad ya que están ligados directamente al nivel de vida diario: alumbrado público, semáforos, pavimentación, desagües pluviales y, en general, toda obra de infraestructura urbana. Este tipo de gasto representa una mejora permanente en el bienestar de los individuos. Se supone que también mira el gasto total ya que cuanto mayor el gasto, mayores los impuestos que deberá pagar para financiarlos. Como variable de control se agrega el tamaño de la población ya que se supone que cuanto más pequeña la comunidad, mayor es la percepción de la gente sobre la gestión del intendente y mayor el poder de su voto (el poder del voto es $1/N$, donde N es la población).^{xii} Se incluyen también dos variables proxies del cambio en el ingreso per capita: el cambio en el consumo per capita de energía eléctrica residencial y el cambio en la cantidad de automóviles por habitante; se utilizaron estas proxies por carencia de datos sobre evolución del ingreso personal.

La Tabla 5 describe las variables y presenta un resumen de los estadísticos básicos. En los tres períodos considerados la variación de los gastos de capital fue mayor en el subconjunto de municipios en los que no cambió el partido político del intendente; también fueron mayores las variaciones de la coparticipación provincial y de los gastos municipales totales, aunque las diferencias no son tan grandes como en el caso de los gastos de capital. Resulta también de interés notar que la población promedio es siempre menor en las Municipalidades en las que cambia el partido político del intendente. En la elección de 1995 exhiben, en promedio, menor eficiencia en la gestión municipal y peores condiciones económicas generales los Municipios en los que cambia el partido político.^{xiii}

Se utilizó el método de regresión logit para analizar los cambios ocurridos en los partidos políticos al frente del gobierno de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. En este caso, la variable dependiente es una variable binaria que toma valor 1 si el partido político en el poder cambia después de una elección y 0 en caso contrario. El análisis se lleva a cabo para tres periodos eleccionarios distintos: 1987, 1991 y 1995 (Modelo I.1., Tabla 6.1.).

Para la elección de 1987 no se encuentra significatividad individual para ninguna de las variables. Tampoco hay significatividad conjunta del modelo. Los signos de la regresión son los esperados para la variación en la coparticipación, en los gastos de capital y en la población. La variación de los gastos totales tiene signo distinto al esperado. La variación de los gastos de capital es la variable individual más significativa (al 20 %).

Para la elección de 1991 nuevamente todas las variables individuales son no significativas. Tampoco lo es el modelo en conjunto. Como en la elección anterior, la variación de los gastos de capital (al 20 %) es el regresor más significativo. Dos resultados deben destacarse: ahora todas las variables individuales tienen el signo esperado; los tests de significatividad individual mejoran –o se mantienen– con respecto al modelo anterior.

Para la elección de 1995 se obtienen los mejores resultados. El modelo es significativo en conjunto. Los signos de todas las variables son los esperados (variación de los gastos totales y de capital, variación de la coparticipación y población). De las variables individuales, la población y los gastos de capital son significativas al 4 %; los gastos totales y la coparticipación siguen siendo no significativos. Estimaciones alternativas para la elección de 1995 permiten obtener algunos resultados adicionales de interés (Tabla 6.2.). Se agregó una variable que representa la eficiencia del gobierno municipal, esperándose una relación negativa, o sea, cuanto mayor sea la eficiencia de un Municipio, menor es la probabilidad de cambio del partido político en el poder. El signo en la regresión es el esperado, aunque no significativo.^{xiv} Los cambios en las condiciones económicas generales

(aproximadas con automóviles y/o consumo residencial de energía eléctrica, por habitante) tienen el signo esperado aunque los coeficientes no son significativos. Siguiendo a Peltzman el resultado sugiere que los votantes comprenden que son las políticas nacionales y/o provinciales más que las municipales las que dominan el efecto sobre su ingreso personal (o proxies).

Del análisis de los tres períodos por separado surge que, a medida que se avanza en el tiempo, el modelo resulta cada vez más significativo, lográndose la relevancia conjunta para la elección de 1995. Algo similar ocurre con la significatividad de las variables individuales. Un ejemplo interesante es la variación de los gastos de capital per capita. Esta es la única variable fiscal que, individualmente, es significativa en el tercer período (al 4 %). Tal como ocurre con la relevancia conjunta del modelo, los estadísticos indican que esta variable es cada vez más útil para interpretar el modelo. La variación de los gastos totales y de la coparticipación, si bien no son individualmente significativos, tienen los signos esperados y a medida que pasa el tiempo, los coeficientes tienden cada vez más a aquellos que logran la relevancia individual.

Algunos resultados interesantes surgen cuando, para cada elección, se agrega una variable dummy con un valor uno si el intendente ganador es del mismo partido político que el gobernador triunfante. La variable es sólo significativa para la elección de 1987 y su inclusión mejora notablemente la estimación. Para esa elección el signo positivo indica que la probabilidad de cambio es mayor si el partido político del gobernador es desafiante en la intendencia. Este resultado revela que la elección de 1987 a nivel de Municipios estuvo muy influida por el “arrastre” de la elección del gobernador. La dummy se convirtió en no significativa en las dos elecciones siguientes (Modelo I.2., Tabla 6).

¿Cómo pueden interpretarse estos resultados preliminares? En primer lugar indicarían que luego de un período de aprendizaje, los ciudadanos votan mirando el desempeño fiscal de los intendentes. Sólo en 1987 el electorado estuvo influenciado fuertemente por la elección provincial. En segundo lugar, que la posibilidad de mirar y ver es mayor cuanto menor es el tamaño de la jurisdicción. Tercero, que los ciudadanos utilizan la información relacionada con los tres años anteriores a la elección. Cuarto, que es el cambio en las variables fiscales lo que influye en el voto.

Los hallazgos sugieren también que los votantes parecen entender quién (gobierno nacional, provinciales o municipales) es responsable de qué política; que la posibilidad de mirar y ver se verifica en aquellas variables que el ciudadano ve efectivamente (gastos de capital) y que tienen un efecto permanente sobre su bienestar; que penalizan la expansión del gasto total y premian la obtención de transferencias por coparticipación provincial y la eficiencia municipal. Estos resultados van en la misma dirección que los de Peltzman. Una observación adicional es que mejorar la información, tanto de una Municipalidad como de las Municipalidades vecinas (competencia por comparación) puede contribuir a mejorar el desempeño de los gobiernos municipales. Finalmente, la introducción de nuevas instituciones políticas, como la democracia directa, puede también mejorar el desempeño fiscal y la felicidad de los habitantes, como lo sugieren varios estudios para otros países (Pommerehne y Weck (1996), Frey (1997) y Feld y Savioz (1997)).^{xv} Los resultados de este trabajo, aunque preliminares, sugieren que es posible confiar en la descentralización fiscal y en los mecanismos de la democracia.

El análisis previo se basó en especificaciones de corte transversal donde las unidades de

observación son los Municipios en tres períodos eleccionarios diferentes. Como instrumento adicional puede utilizarse la estructura de datos en panel. La principal ventaja de una estructura de datos en panel con respecto a las de corte transversal es que permite flexibilidad en modelar diferencias de comportamiento entre Municipalidades y/o a través del tiempo. En primer lugar, se utiliza un modelo (Modelo II, Tabla 7) para estimar parámetros homogéneos para el total de Municipalidades, sin distinguir diferencias intermunicipales o intertemporales. Se supone que los parámetros no cambian ni entre Municipalidades ni a través del tiempo. En segundo lugar, se presenta un modelo (Modelo III, Tabla 8) que permite estimar parámetros homogéneos para todas las Municipalidades, distinguiendo solamente diferencias intertemporales (no entre Municipalidades).

En el Modelo II, los signos de las variables (gastos de capital, gastos totales, coparticipación provincial y población) son los esperados en ambas especificaciones, con y sin la variable dummy. Todas las variables son individualmente significativas al 5 % o al 10 % (excepto la coparticipación). El coeficiente de la variable dummy es positivo y significativo al 5 %. Ambas especificaciones son significativas en conjunto. El Modelo III, que supone homogeneidad intermunicipal de los parámetros, muestra que en la mayoría de los casos las variables tienen los mismos signos que los encontrados en el Modelo I al considerarse los tres períodos por separado. Además, la significatividad individual de cada variable es muy cercana a la encontrada en el Modelo I. Como en el caso del Modelo II, las especificaciones del Modelo III (con y sin la variable dummy) son significativas en conjunto. En síntesis, el Modelo II muestra los signos esperados para las variables, significatividad individual para todas ellas (excepto para la coparticipación) y significatividad conjunta del modelo. En cambio, el Modelo III muestra que, a pesar de que en la mayoría de los casos los signos de las variables son los esperados y el modelo en conjunto es significativo, las variables no son individualmente significativas.

El siguiente paso es comparar los dos modelos usando un likelihood ratio test para analizar la significatividad de un grupo de coeficientes. Se compara el likelihood de un modelo restringido (en este caso, el Modelo II) con el likelihood de un modelo no restringido (en este caso, el Modelo III). Cuando la variable dummy no es considerada como variable explicativa, el test revela que los modelos son muy similares. Sin embargo, el resultado es diferente cuando se la incluye, revelando un mejor funcionamiento del Modelo III.^{xvi} Este resultado está de acuerdo con el proceso de aprendizaje que se verifica cuando retorna y permanece la democracia.

V. Conclusiones

En este trabajo se indaga empíricamente la efectividad del voto en las urnas como mecanismo de control de los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires, donde hay 125 municipalidades en las que viven 12,5 millones de personas (censo 1991). En particular, en el trabajo se analiza si los votantes eligen al partido político en el poder basados en la performance fiscal del partido mientras está en el gobierno. Luego de un largo período de alternancia de gobiernos civiles y militares, desde el retorno a la democracia en 1983, se han realizado cuatro elecciones de Intendentes Municipales. Se puede esperar que, cuando el proceso político se ha interrumpido durante un largo tiempo y la democracia retorna –como en la Argentina– los votantes comienzan un período de aprendizaje que, evidentemente, lleva tiempo.

Las tres preguntas que formula el trabajo son:

- (i) ¿Hubo cambios en el color político de los Intendentes? Si los hubo, ¿en qué cantidad de casos?
- (ii) Los ciudadanos ¿diferenciaron su voto municipal del voto a gobernador y/o a presidente?
- (iii) Los resultados electorales ¿están relacionados con el desempeño fiscal?

Los resultados indican que en la elección de 1987 cambiaron de partido político 37 Intendentes municipales (29,6%), en 1991, 36 (28,8%) y en 1995, 39 (31,2%). El promedio de cambios en las tres elecciones fue de 29,9 %. La conclusión es entonces que alrededor de un tercio de los Intendentes cambia de partido político en cada elección. Las elecciones de Intendente coinciden con las de gobernador de la Provincia. Los datos revelan que hay diferenciación del voto.

Para el análisis de la relación entre resultados electorales y desempeño fiscal se seleccionaron tres variables fiscales: el cambio de la coparticipación provincial a la municipalidad entre el promedio del trienio siguiente al de la última elección y la última elección; y los cambios -en la misma forma y para el mismo período- del gasto total y de las inversiones de la Municipalidad. La gente se supone que “mira” la coparticipación ya que, cuanto más se obtenga para la municipalidad, ceteris paribus, menos tendrá que pagar de impuestos municipales; o bien dispondrá de mayor cantidad de bienes municipales pagando el mismo monto de impuestos. La gente se supone que “mira” la inversión pública de la municipalidad ya que está ligada directamente al nivel de vida diario: alumbrado público, semáforos, pavimentación, desagües pluviales y, en general, toda obra de infraestructura urbana. Se supone que también “mira” el gasto total ya que cuanto mayor el gasto mayores los impuestos que deberá pagar para financiarlos. Como variable de control se agrega el tamaño de la población ya que se supone que cuanto más pequeña la comunidad, mayor es la percepción de la gente sobre la gestión del intendente y mayor el poder de su voto (el poder del voto es $1/N$, donde N es la población). También se agregó una variable representativa del cambio en las condiciones económicas generales (proxies del ingreso per capita). Se agregó una variable dummy para captar si el partido político que gana en la elección municipal es el partido del gobernador.

Se utilizó el método de regresión logit en el que la variable dependiente es una variable binaria que toma el valor uno si el partido político cambia como consecuencia de la elección y cero en caso contrario. Los resultados indican, en primer lugar, que luego de un período de aprendizaje, los ciudadanos votan mirando el desempeño fiscal de los intendentes. Sólo en 1987 el electorado estuvo influenciado fuertemente por la elección provincial. En segundo lugar, que la posibilidad de mirar y ver es mayor cuanto menor es el tamaño de la jurisdicción. Tercero, que los ciudadanos utilizan la información relacionada con los años previos a la elección. Cuarto, que es el cambio en las variables fiscales lo que influye en el voto.

Los resultados, aunque preliminares, permiten confiar en la descentralización fiscal y en el mecanismo democrático, que junto con la movilidad de bienes y factores, pueden hacer que los organismos centralizadores en materia fiscal sean menos necesarios que lo que sugieren los modelos de “political-economy” y varias propuestas para países como la Argentina. Si se agrega el impacto de la descentralización sobre la felicidad (“happiness”) existe otro interesante “más” a contabilizar.

Tabla 1

**Partidos políticos según niveles de gobierno
1983, 1987, 1989, 1991 y 1995**

Presidente	Gobernador	Municipalidades		
			Número	Porcentaje
1983				
UCR	UCR	UCR	91	72,80
		PJ	29	23,20
		Otros	5	4,00
		Total	125	100,00
1987				
UCR	PJ	PJ	61	48,80
		UCR	59	47,20
		Otros	5	4,00
		Total	125	100,00
1989				
PJ	PJ	PJ	61	48,80
		UCR	59	47,20
		Otros	5	4,00
		Total	125	100,00
1991				
PJ	PJ	PJ	76	60,80
		UCR	41	32,80
		Otros	8	6,40
		Total	125	100,00
1995				
PJ	PJ	PJ	83	66,40
		UCR	36	28,80
		Otros	6	4,80
		Total	125	100,00

Fuente: Estadística Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

PJ = Partido Justicialista

UCR = Unión Cívica Radical.

Tabla 2

**Elecciones municipales
1987, 1991 y 1995**

Número y % de Municipalidades			
1987			
Cambio en el partido político	37 (29,6 %)	33 dejan de ser UCR	
No cambio en el partido político	88 (70,4 %)	2 dejan de ser PJ	35 se convierten PJ
Total	125 (100 %)	2 dejan de ser Otros	2 se convierten en Otros
1991			
Cambio en el partido político	36 (28,8 %)	25 dejan de ser UCR	7 se convierten en UCR
No cambio en el partido político	89 (71,2 %)	8 dejan de ser PJ	23 se convierten en PJ
Total	125 (100 %)	3 dejan de ser Otros	6 se convierten en Otros
1995			
Cambio en el partido político	39 (31,2 %)	18 dejan de ser UCR	13 se convierten en UCR
No cambio en el partido político	86 (68,8 %)	15 dejan de ser PJ	22 se convierten en PJ
Total	125 (100 %)	6 dejan de ser Otros	4 se convierten en Otros
Promedio años 1987, 1991 y 1995			
Cambio en el partido político	37,33 (29,9 %)	25,33 dejan de ser UCR	6,67 se convierten en UCR
No cambio en el partido político	87,67 (70,1 %)	8,33 dejan de ser PJ	26,67 se convierten en PJ
Total	125,00 (100%)	3,67 dejan de ser Otros	3,33 se convierten en Otros

Fuente: Estadística Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

PJ = Partido Justicialista

UCR = Unión Cívica Radical.

Otros = partidos políticos diferentes de PJ y UCR.

Tabla 3

Cambios en partidos políticos de las Municipalidades. Relación con el partido político del Gobernador			
	1987	1991	1995
1. Municipalidades con cambios en el partido político (1)	37	36	39
1.1. El partido político ganador es el mismo que el del Gobernador (1)	34	23	22
Porcentaje del número de cambios	91,89	63,89	56,41
Número de Municipalidades	27,20	18,40	17,60
1.2. El partido político ganador es distinto al del Gobernador (0)	3	13	17
Porcentaje del número de cambios	8,11	36,11	43,59
Número de Municipalidades	2,40	10,40	13,60
2. Municipalidades sin cambios en el partido político (0)	88	89	86
2.1. El partido político ganador es el mismo que el del Gobernador (1)	27	53	61
Porcentaje del número de cambios	30,68	59,55	70,93
Número de Municipalidades	21,60	42,40	48,80
2.2. El partido político ganador es distinto al del Gobernador (0)	61	36	25
Porcentaje del número de cambios	69,32	40,45	29,07
Número de Municipalidades	48,80	28,80	20,00
Total de Municipalidades	125	125	125

Fuente: Estadística Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla 4

Cambios en los partidos políticos de las Municipalidades y tamaño de la población				
Sección electoral	Población 1991 (miles)	Número de Municipalidades	Número de cambios 1987/1991/1995	Porcentaje de cambios por elección
Primero	4268	20	16	26,67
Segunda	592	15	13	28,89
Tercera	4522	16	9	18,75
Cuarta	542	18	15	27,78
Quinta	1079	26	26	33,33
Sexta	677	21	23	36,51
Séptima	241	8	9	37,50
Octava	528	1	1	33,33
Total	12449	125	115	30,67

Fuente: Estadística Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla 5

Tabla 5.1

Estadísticos descriptivos. 1987

	Gastos de capital	Gastos totales	Coparticipación provincial	Población
Municipalidades sin cambios en el partido político (87)				
Promedio	102,95	23,55	45,73	105,78
Desviación standard	416,36	25,14	35,83	184,29
Máximo	3425,98	102,23	217,21	1117,32
Mínimo	-87,76	-24,04	-53,44	1,43
Municipalidades con cambios en el partido político (38)				
Promedio	6,53	17,43	42,28	86,28
Desviación standard	70,36	22,40	28,13	147,26
Máximo	233,95	82,87	101,27	637,31
Mínimo	-80,55	-19,58	-41,98	6,96

Tabla 5.2

Estadísticos descriptivos. 1991

	Gastos de capital	Gastos totales	Coparticipación provincial	Población
Municipalidades sin cambios en el partido político (88)				
Promedio	-20,18	-16,49	8,78	107,62
Desviación standard	56,08	14,49	32,17	188,15
Máximo	204,94	39,46	159,67	1117,32
Mínimo	-93,14	-43,68	-66,67	1,43
Municipalidades con cambios en el partido político (37)				
Promedio	-32,07	-17,78	2,78	81,39
Desviación standard	41,65	12,11	27,95	132,86
Máximo	121,96	19,87	128,43	527,76
Mínimo	-79,73	-37,54	-41,98	6,96

Tabla 5.3

Estadísticos descriptivos. 1995

	Gastos de capital	Gastos totales	Coparticipación provincial	Eficiencia	Energía	Autos	Población
Municipalidades sin cambios en el partido político (85)							
Promedio	141,86	29,54	24,82	0,02	21,54	89,00	123,48
Desviación standard	228,12	19,07	22,89	0,27	16,03	410,90	197,24
Máximo	1429,02	107,07	142,95	1,13	73,54	2761,11	1117,32
Mínimo	-52,88	-6,99	-34,13	-0,84	-19,89	-19,34	2,84
Municipalidades sin cambios en el partido político (40)							
Promedio	56,88	25,72	21,80	-0,05	17,50	37,47	49,65
Desviación standard	77,65	17,28	22,31	0,29	14,29	91,67	90,15
Máximo	273,91	62,05	102,50	0,42	83,87	575,80	524,23
Mínimo	-57,71	-8,00	-5,97	-0,65	-8,07	-9,66	1,43

Gastos de capital: variación de los gastos de capital per capita entre 1987 (1991/1995) y el promedio entre 1984-86 (1988-90/1992-94).

Gastos totales: variación de los gastos totales per capita entre 1987 (1991/1995) y el promedio entre 1984-86 (1988-90/1992-94).

Coparticipación provincial: variación de la coparticipación provincial entre 1987 (1991/1995) y el promedio entre 1984-86 (1988-90/1992-94).

Población: población según censo 1991.

Eficiencia: medida de eficiencia de las Municipalidades (1995).

Energía: variación del consumo de energía residencial per capita entre 1995 y el promedio de 1992-94.

Autos: variación de los autos per capita entre 1995 y el promedio de 1992-94.

Fuente: Estadística Bonaerense (1996) e información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla 6

Tabla 6.1

Modelos de probabilidad para las elecciones en 1987, 1991 y 1995

	Elección 1987 (1)		Elecciones 1991 (2)		Elecciones 1995 (3)	
	Modelo I.1.	Modelo I.2.	Modelo I.1.	Modelo I.2.	Modelo I.1.	Modelo I.2.
Gastos de capital	-0,68 (-1,31)***	-0,47 (-0,89)	-1,90 (-1,34)***	-1,93 (-1,36)***	-1,13 (-2,14)*	-1,07 (-2,01)*
Gastos totales	-0,17 (-0,07)	-1,65 (-0,81)	3,71 (0,79)	3,67 (0,78)	2,72 (0,92)	2,21 (0,73)
Coparticipación provincial	-0,74 (-0,61)	0,32 (0,28)	-1,12 (-0,74)	-1,22 (-0,81)	-1,22 (-0,59)	-1,17 (-0,57)
Población	-0,13 (-0,55)	-0,41 (-2,13)*	-0,39 (-1,32)***	-0,43 (-1,43)***	-0,92 (-2,24)*	-0,88 (-2,14)*
Dummy		0,48 (5,23)*		0,07 (0,84)		-0,07 (-0,90)
Constante	-0,10 (-1,32)***	-0,35 (-3,54)*	-0,13 (-1,64)**	-0,17 (-1,81)**	-0,03 (-0,38)	0,02 (0,20)
Significatividad conjunta	6,03	54,05	4,83	5,54	15,56	16,37
Log likelihood	-72,91	-48,90	-72,63	-72,28	-69,80	-69,40
Bondad del ajuste	0,70	0,78	0,71	0,71	0,70	0,68
Observaciones	125	125	125	125	125	125

El Modelo I.2. incluye una variable dummy igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy).

Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (* 5 % significatividad; ** 10 % significatividad; *** 20 % significatividad). El test para la significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5 % para las regresiones (1), (2) y (3) es 9,49 (modelo I.1.) y 11,07 (modelo I.2.).

Tabla 6.2
Modelos de probabilidad para la elección en 1995

	Elección 1995 (4)		Elección 1995 (5)		Elección 1995 (6)	
	Modelo I.1.	Modelo I.2.	Modelo I.1.	Modelo I.2.	Modelo I.1.	Modelo I.2.
Variación de los gastos de capital	-1,09 (-2,04)*	-1,02 (-1,91)**	-1,1 (-2,04)*	-1,03 (-1,89)**	-1,16 (-2,18)*	-1,10 (-2,05)*
Variación de los gastos totales	2,50 (0,85)	1,96 (0,65)	2,62 (0,88)	2,07 (0,68)	2,67 (0,90)	2,13 (0,70)
Variación de la coparticipación provincial	-1,62 (-0,77)	-1,61 (-0,77)	-1,16 (-0,56)	-1,08 (-0,52)	-1,09 (-0,53)	-1,05 (-0,51)
Población	-0,91 (-2,19)*	-0,87 (-2,09)*	-0,92 (-2,24)*	-0,88 (-2,14)*	-0,84 (-2,02)*	-0,81 (-1,94)**
Eficiencia municipal	-132,26 (-0,92)	-139,90 (-0,97)				
Variación en los autos			-0,05 (-0,26)	-0,06 (-0,29)		
Variación en el consumo de energía					-2,23 (-0,84)	-2,24 (-0,85)
Dummy		-0,08 (-0,96)		-0,07 (-0,91)		-0,07 (-0,91)
Constante	-0,02 (-0,28)	0,03 (0,33)	-0,03 (-0,36)	0,02 (0,23)	0,08 (0,08)	0,06 (0,55)
Significatividad conjunta	16,42	17,33	15,64	16,48	16,29	17,12
Log likelihood	-69,38	-68,92	-69,76	-69,35	-69,44	-69,03
Bondad del ajuste	0,70	0,70	0,70	0,69	0,68	0,70
Observaciones	125	125	125	125	125	125

El Modelo I.2. incluye una variable dummy igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy).

(4) Regresión para el período 1995 incluyendo una variable de eficiencia municipal.

(5) Regresión para el período 1995 incluyendo una variable de variación de los autos per capita.

(6) Regresión para el período 1995 incluyendo una variable de variación del consumo de energía residencial per capita.

Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (* 5 % significatividad; ** 10 % significatividad; *** 20 % significatividad). El test para la significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5 % para las regresiones (4), (5) y (6) es 11,07 (modelo I.1.) y 12,59 (modelo I.2.).

Tabla 7

Homogeneidad intertemporal e intermunicipal de los parámetros (modelo II)

	Modelo II.1.	Modelo II.2.
Gastos de capital	-1,03 (-2,90)*	-1,11 (-3,10)*
Gastos totales	2,30 (1,82)**	2,51 (1,98)*
Coparticipación provincial	-0,98 (-1,23)	-0,88 (-1,12)
Población	-0,39 (-2,32)*	-0,49 (-2,86)*
Dummy		0,17 (3,66)*
Constante	-0,10 (-3,23)*	-0,20 (-4,65)*
Significatividad conjunta	20,57	34,72
Log likelihood	-218,36	-211,29
Bondad del ajuste	69,60	70,40
Observaciones	375	375

El Modelo I.2. incluye una variable dummy igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy).

Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (* 5 % significatividad; ** 10 % significatividad; *** 20 % significatividad). El test para la significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5 % para el modelo II.1. es 9,49 y para el modelo II.2. es 11,07.

Tabla 8
Homogeneidad intermunicipal de los parámetros (modelo III)

	Modelo III.1.	Modelo III.2.
Gastos de capital 1987	-0,73 (-1,37)***	-0,62 (-0,89)
Gastos de capital 1991	-1,88 (-1,35)***	-1,77 (-1,42)**
Gastos de capital 1995	-1,11 (-2,09)*	-0,96 (-1,98)*
Gastos totales 1987	-0,20 (-0,09)	-2,21 (-0,81)
Gastos totales 1991	3,68 (0,80)	3,45 (0,83)
Gastos totales 1995	2,58 (0,86)	1,89 (0,69)
Coparticipación provincial 1987	-0,75 (-0,60)	0,44 (0,28)
Coparticipación provincial 1991	-1,11 (-0,75)	-1,20 (-0,91)
Coparticipación provincial 1995	-0,91 (-0,43)	-0,92 (-0,49)
Población	-0,40 (-2,38)*	-0,55 (-3,30)*
Dummy 1987		0,64 (5,33)*
Dummy 1991		0,07 (0,93)
Dummy 1995		-0,07 (-0,98)
Constante 1987	-0,07 (-1,01)	-0,48 (-3,54)*
Constante 1991	-0,12 (-1,68)**	-0,14 (-1,69)**
Constante 1995	-0,07 (-0,94)	0,003 (0,04)
Significatividad conjunta	23,24	75,15
Log likelihood	-217,03	-191,07
Bondad del ajuste	70,13	72,8
Observaciones	375	375

El Modelo I.2. incluye una variable dummy igual a 1 si el partido político en la Municipalidad coincide con el partido político del Gobernador y 0 en caso contrario.

Los coeficientes están multiplicados por 1.000 (excepto los de la constante y la variable dummy).

Los valores entre paréntesis presentan los valores del estadístico z (* 5 % significatividad; ** 10 % significatividad; *** 20 % significatividad). El test para la significatividad conjunta del modelo corresponde al estadístico χ^2 . El valor crítico al 5 % para el modelo III.1. es 18,31 y para el modelo III.2. es 22,36.

Referencias

- A.Alesina, R.Hausman, R.Hommes y E.Stein. (1995). "Budget Institutions and Fiscal Performance in America Latina." Mimeo. International Development Bank.
- A.Alesina and R.Perotti. (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process." *American Economic Review*. May.
- K.J.Arrow. (1997). "Invaluable Goods." *Journal of Economic Literature*. June.
- A.J.Aubrecht (ed.). (1997). *Fiscal Policy*. The MIT Press.
- R.Bahl and J.Linn. (1994). "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries." *Publius: The Journal of Federalism*.
- T.Besley and A.Case. (1995). "Incumbent Behaviour: Vote-Seeking, Tax setting, and Yardstick Competition." *American Economic Review*. March.
- R.Bird.(1995)."Fiscal Federalism and Federal Finance."28^o *Jornadas de Finanzas Públicas*. Universidad Nacional de Córdoba.
- R.M.Bird and A.Fiszbein. (1996). "Fiscal Decentralization in Colombia: The Central Rol of the Central Governmet." Mimeo.
- R.M.Bird y E.R.Rodriguez. (1995). "Decentralization and Poverty Alleviation: International Experience and the Case of the Philippines." University of Toronto. Mimeo.
- I.Brambilla, L.Garegnani and N.Porto. (1998). "Factores productivos de los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires. *Económica* N° 3. Año XLIV.
- A.C.Case, H.S.Rosen and J.R.Hines. (1993). "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence. Evidence from the States." *Journal of Public Economics*. Vol. 52.
- G.Corsetti y N.Roubini. (1996). "European versus American Perspectives on Balanced Budget Rules." *American Economic Review*. May.
- H.Ennis and A.Porto. (1997). "Decisiones de localización y lugar de trabajo." *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. Tomo 3.
- D.Epple and A.Zelenitz. (1981). "The implications of competition among jurisdictions: does Tiebout Need Politics?" *Journal of Political Economy*. Vol, 89. No 6.
- B.S.Frey. (1997). "A constitution for knaves crowds out civic virtues." *Economic Journal*.
- B.S.Frey and A.Stutzer (1999). "Happiness, Economy and Institutions." Unpublished.
- E.M.Gramlich. (1987). "Federalism and Federal Deficit Reduction." *National Tax Journal*. September.
- R.P.Inman. (1988). "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order," en H. S. Rosen (ed.): *Fiscal Federalism: Quantitive Studies*. NBER. The University of Chicago Press.
- M.Jones, P.Sanguinetti and M.Tommasi. (1997). "Política, Instituciones y Performance Fiscal en las Provincias Argentinas," *Segundo Seminario Internacional Sobre Descentralización Fiscal y Gobiernos Locales*. Comentario de A. Porto (1997) a la versión presentada en el Seminario.
- D.A.Kenyon and J.Kincaid (ed.). (1991). *Competition Among States and Local Governmets*. The Urban Institute Press. Washington D.C.
- J.J.Laffont. (1988). *Fundamentals of Public Economics*. The MIT Press.
- L.P.Feld and M.R.Savioz. (1997)."Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation." *Kyklos*.

Ch.E.Mc Lure Jr. (1995). "Comment on "The Dangers of Decentralization" by Prud'homme. *Research Observer*. The World Bank, N° 2.

D.C.Mueller. (1989). *Public Choice II*. Cambirdge University Press.

W.E.Oates and R.M.Schwab. (1991). "The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition," en Kenyon y Kincaid (1991).

W.E.Oates. (1994). "Federalism and Government Finance," en J. M. Quigley and E. Smolensky (ed.). *Modern Public Finance*. Harvard University Press.

W.E.Oates. (ed.) (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington Books. Massachusetts.

S.Peltzman. (1987). "Economic Conditions and Gobernatorial Elections." *American Economic Review*. Mayo.

S.Peltzman. (1990). "How efficient is the voting market?" *Journal of Law and Economics*. Abril.

S.Peltzman. (1992). "Voters as Fiscal Conservatives." *Quarterly Journal of Economics*, N°2.

S.Peltzman. (1998). *Political Participation and Government Regulation*. The University of Chicago Press. Chicago.

W.W.Pommerehne and H.Weck-Hannemann. (1996). "Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland." *Public Choice*.

A.Porto. (1990). *Federalismo Fiscal. El Caso Argentino*. Ed. Tesis. Buenos Aires.

A.Porto. (1995). "Competencia Fiscal Interjurisdiccional," 28° *Jornadas de Finanzas Públicas*. Universidad Nacional de Córdoba.

A.Porto and P.Sanguinetti. (1993). "Descentralización Fiscal en América latina: El Caso Argentino," *Serie Política Fiscal*. N° 45, CEPAL/GTZ. Chile.

A.Porto and P.Sanguinetti. (1996). "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence From Argentina." 52nd *Congress of The International Institute of Public Finance*. Tel Aviv.

J.M. Poterba. (1997). "Do Budget Rules work?" Comments from R.D.Reischauer ND D.Romer, iln A.J. Auerbach (ed.), op.cit.

R.Prud'homme. (1995). "The Dangers of Decentralization." *Research Observer*. The World Bank, N° 2.

P.A.Samuelson. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditures." *Review of Economics and Statistics*. November.

P.A.Samuelson. (1955). "Diagramatic Exposition of a Pure Theory of Public Expenditures." *Review of Economics and Statistics*. November.

D.O.Sewell. (1996). ""The Dangers of Decentralization" According to Prud'homme: Some Further Aspects."" *Research Observer*. The World Bank, N° 1.

D.B.Saphn. (1995). "Local Taxation: Principles and Scope" en J. Roy (ed.). *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. The World Bank. Washington D. C.

E.B.Spahn. (1997). "El Gobierno Descentralizado y el Control Macroeconómico" en G. Aghón y H. Edling (eds.). *Descentralización Fiscal en América Latina*. Vol. 2, CEPAL/ GTZ, Chile.

E.Stein, E.Talvi and A.Grisanti. (1997). "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience." Mimeo. August, Seminario 24/1997 del CEMA.

Ch.M.Tiebout. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*. October.

A.Velasco.(1997).“Debts and Deficits with Fragmental Fiscal Policy Making.” *Working Papers N° 6286*. NBER.November

J.L.Walker (1969).“The Difusion of Innovations Among the American States.”*The American Political Science Review*. Vol. 63.

G.R.Zodrow (ed.). (1983). *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model After Twenty-Five Years*. Academic Press. New York.

* La idea de realizar este trabajo surgió de intercambio de opiniones con el Lic. Remes Lenicov. Agradecemos a G.G.Porto y W.Sosa Escudero por sus útiles y valiosos comentarios. También, agradecemos los comentarios de todos los participantes del Seminario del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Colaboraron en el procesamiento de la información P.Cortéz, V.Sosa Orellana y M.Tappatá. Los errores son de nuestra responsabilidad.

ⁱ Por ejemplo: "El sistema federal se creó con la intención de combinar las diferentes ventajas que resultan de la magnitud y la pequeñez de las naciones" (Alexis de Tocqueville: *Democracy in America*);

"La forma óptima de gobierno: un sistema federal" (W. E. Oates: *Federalismo Fiscal*);

"Decentralization can jeopardize stability," "decentralization can undermine efficiency," "decentralization can (...) be the mother of segregation," "corruption is more widespread at the local than at national level" (Remy Prud'homme: *The Dangers of Decentralization*);

"And it does seem enough to call for a revision in the conventional wisdom that stabilization should not be a state responsibility" (E. M. Gramlich: *Federalism and Federal Deficit Reduction*);

"Properly applied, the conventional theory of decentralization can help improve the enactment and execution of government policy," "It takes a great deal of production efficiency, which Prud'homme says is an advantage of centralization, to offset a central government choice to waste resources on activities that are harmful to the populace" (military, palaces or anything else of low priority to the populace) (Ch. E. Mc Lure Jr -comentario sobre Prud'homme);

"I find it quite appropriate that subnational governments should participate in redistribution, as they do in practice; (...) some participation by subnational governments in stabilization policy is also sensible. Finally, the case for decentralization is fundamentally based on efficiency considerations" (D. O. Sewell -comentario sobre Prud'homme);

"On the assumption that people should get what they want -rather than someone else wants them to want (...) decentralization is in principle a plus, not a minus," "nonetheless, decentralization is still a good idea" (Bird y Rodriguez: *Decentralization and Poverty Alleviation*).

"Federal decentralization, and in particular local autonomy, is another constitutional element which can be hypothesized to positively affect citizens' happiness. Political decision making in municipalities is closer to relevant information about residents' preferences and also closer to direct control by its citizens" (Frey and Stutzer: *Happiness, Economy and Institutions*).

ⁱⁱ Un ejemplo es R. Zodrow (ed.) (1983). La producción teórica y empírica ha continuado hasta nuestros días; ver referencias en Oates (1994).

ⁱⁱⁱ Las migraciones han sido de gran magnitud en la Argentina. Por ejemplo, entre 1914 y 1947 inmigraron a la Capital Federal (CF) y la Provincia de Buenos Aires (PBA), de otras partes del territorio, 850 mil personas. Entre 1947 y 1960 inmigraron más de 1,1 millones a la PBA. La migración neta de nativos entre 1914 y 1947, por provincias, tanto en valores absolutos como en relación con la población de 1914, puede "explicarse" por las diferencias de "capacidad económica" y "gasto provincial per capita" (Ennis y Porto (1997)).

^{iv} Esta es una versión extrema. Existe una importante literatura que considera la influencia de las variables políticas y fiscales, pero con puntos de vista más moderados.

^v En el caso argentino, esos escenarios políticos no generaron buenos resultados fiscales. Lo más próximo a la descripción del texto es el gobierno elegido entre 1946 y 1955 y el gobierno de facto de 1976-1983.

^{vi} Esta visión se aplica en general a toda política fiscal. Con referencia a los modelos de political economy y los requerimientos de budget rules, D.Romer (1997) en un comentario a Poterba (1997) expresa que "I have suggested that the adoption of balanced budget requirement could do anything from significantly worsening a country's fiscal problems to leading to their gradual solution. Determining where in this range of possibilities the truth lies is of great importance for public policy and social welfare."

^{vii} "Federal decentralization, and in particular local autonomy, is another constitutional element which can be hypothesized to positively affect citizens' happiness. Political decision making in municipalities is closer to relevant information about residents' preferences and also closer to direct control by its citizens."

^{viii} En el caso argentino, como en el de muchos otros países, se puede agregar como condición adicional la de definir claramente los "derechos de propiedad" sobre los recursos tributarios, previa una amplia discusión frente a la sociedad sobre qué hace y qué ha hecho con el dinero cada uno de los niveles de gobierno. Cada nivel debería demostrar a la sociedad su responsabilidad en los déficits presentes y pasados, en la deuda pública, en la distribución de sus gastos, en los despilfarros implicados por los gastos públicos, en los subsidios - identificando receptores- pasados y presentes, en la corrupción, etc. Solo números bien auditados y analizados permitirán a los ciudadanos tomar conciencia de las variables fiscales y juzgar sobre la correspondencia entre los hechos y los mensajes. No es una cuestión menor. Un ejemplo de la importancia de los "mensajes", cualquiera sea su correspondencia con los hechos, puede obtenerse de la conclusión de Prud'homme (1995) sobre la "fiscal perversity" de los gobiernos subnacionales en la Argentina y su responsabilidad en las calamidades macroeconómicas de fines de los 80. La respuesta más moderada de Mc Lure (1995) es acertada. "But decentralization is not the root cause of this problems." Más en general, aunque el grado de influencia es difícil de determinar, es imposible creer que los modos de expresión y el discurso no tengan alguna influencia (en todas las cuestiones humanas) sobre el pensamiento y la conducta. El caso de la "perversidad fiscal" de los gobiernos locales en la Argentina es un claro ejemplo. Para una discusión fascinante, ver Arrow (1997).

^{ix} Una de las debilidades de nuestro trabajo es no considerar la simultaneidad de la relación entre votantes y políticos (ver nota de pie 11)

^x Por ejemplo, el cambio porcentual en cualquier variable entre el promedio 1984-1986 y 1983.

^{xi} A pesar de que puede haber cierta evidencia de que las variables seleccionadas pueden tener problemas de endogeneidad dando lugar a sesgos en las estimaciones, no se cuenta con información municipal adicional disponible para solucionar este problema. De este modo, se prefiere tener en cuenta el sesgo generado por la endogeneidad más que otro sesgo generado por estimaciones erróneas.

^{xii} También se utilizaron otras variables de control tales como necesidades básicas insatisfechas, educación de los recursos humanos, capacidad fiscal, índice de desarrollo humano, etc. Los resultados no fueron muy diferentes de los presentados y han sido omitidos por simplicidad.

^{xiii} Se utilizó el test de Wilcoxon para investigar si las distribuciones de las variables correspondientes a las Municipalidades con cambios en los partidos políticos en el poder son iguales a aquellas correspondientes a las Municipalidades sin cambios. Los tests muestran distribuciones más similares para los años 1987 y 1991 que para el año 1995. En 1995, cinco de siete variables muestran distribuciones diferentes.

^{xiv} La medida de eficiencia se obtuvo relacionando el producto estimado para cada Municipalidad utilizando una función Cobb-Douglas y el producto real. Los detalles pueden consultarse en Brambilla et.al. (1998).

^{xv} La reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1994 introduce formas de democracia directa que se espera ayuden a mejorar el funcionamiento del sector municipal. Hasta ahora, ha sido utilizada una sola vez en una Municipalidad.

^{xvi} El likelihood ratio test es 2,66 para las especificaciones del modelo 1 (modelo II.1 y modelo III.1) y 40,44 para las especificaciones del modelo 2 (modelo II.2 y III.2).