



Universidad de San Andrés  
Departamento de Ciencias Sociales  
Licenciatura en Ciencia Política

## Corrupción o competencia:

El proceso de adjudicación de contratos de viviendas en la provincia  
del Chaco

Autor: Marcos Salgado  
Legajo: 22225  
Mentor: Mariano Tommasi

Victoria, 30 de Mayo de 2014

## Corrupción o competencia:

### El proceso de adjudicación de contratos de viviendas en la provincia del Chaco<sup>1</sup>

#### **1. Introducción**

Podemos aprender mucho sobre política democrática si estudiamos cuáles son las oportunidades que se les presentan a los políticos para traicionar a los ciudadanos y bajo qué condiciones las aprovechan. Por eso, el objetivo de esta tesis es estudiar el proceso de adjudicación de contratos de obra pública. Se propone hacerlo en tres pasos. En primer lugar, se intenta responder a la pregunta: ¿Cuándo los políticos se desvían del rumbo correcto? Para responderla, se resumen las principales intuiciones de la literatura sobre rendición de cuentas. En segundo lugar, se comentan algunos resultados de la literatura sobre mecanismos de licitación, para entender la lógica microeconómica de la adjudicación de contratos. En tercer lugar, se hace un estudio de caso del proceso de contratación para construir viviendas en la provincia del Chaco. Para poder entender el contexto, se resumen primero los hallazgos de la literatura sobre política subnacional argentina y se ofrecen análisis del escenario político de la provincia y del sector de la construcción.

El resultado principal consiste en que en el Chaco, pese a que no se realizan subastas competitivas para adjudicar contratos para construir viviendas, ni los funcionarios ni los empresarios se desvían del rumbo de acción que favorece a los ciudadanos. Los

---

<sup>1</sup> Este trabajo hubiese sido imposible sin el apoyo, los consejos y los comentarios de Antonella Bandiera, Tomás Bieda, Alejandro Salgado, José Florito, Jorge Yedro y Tania Yedro. Mariano Tommasi, un excelente mentor de tesis, supo sacar lo mejor de este trabajo con atinadísimas preguntas.

primeros porque están sujetos a las presiones de la competencia política, y los segundos porque están sujetos a las presiones de un mercado competitivo.

Esta tesis aporta modestamente a dos agendas de investigación. En primer lugar, complementa los resultados muy generales sobre la literatura de rendición de cuentas con intuiciones micro sobre el funcionamiento de la adjudicación de contratos. En segundo lugar, hay un consenso bastante generalizado acerca de la importancia de entender las dinámicas políticas provinciales para explicar el equilibrio argentino (Ardanaz, Leiras y Tommasi 2013). Este trabajo contribuye a ese esfuerzo.

Además, aporta a esta última agenda desde una perspectiva que hasta ahora no ha sido abordada. Se puede decir que en las provincias argentinas existen tres tipos de políticas. En primer lugar está la política subnacional propiamente dicha. Las provincias tienen control sobre áreas de *policy* muy importantes como educación, salud y seguridad.

En segundo lugar está la política de intercesión. Está establecido que los políticos electos en las provincias (los legisladores nacionales y sobre todo el gobernador) tienen considerable peso en la política nacional. Cuando los actores económicos o sociales locales necesitan influir en un resultado de política nacional, muchas veces lo más eficiente es pedirle a su gobernador que interceda por ellos.

En tercer lugar está la política del estado como actor económico. Producto de distorsiones fiscales que se analizarán más adelante, en muchas provincias el estado provincial es el actor económico dominante. Muchas empresas y hasta sectores enteros tienen al gobierno como principal o único cliente. Las tensiones y disputas que surgen de estas relaciones económicas no se resuelven en el mercado sino políticamente. Esta tesis estudia la política provincial desde la perspectiva de este tipo de políticas.

## **2. Rendición de cuentas**

*If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions (Madison 1788).*

Los líderes tienen amplias oportunidades para abusar del poder que les fue delegado. Por ejemplo, pueden tomar decisiones perjudiciales para los ciudadanos que les reporten beneficios privados. Por eso, la gran ventaja de la democracia es que los ciudadanos poseen varios mecanismos para evitar el abuso, tales como el voto y la intervención en el diseño de las instituciones de gobierno. Estas herramientas impiden que las decisiones del político se desvíen del curso de acción óptimo para la ciudadanía. De todas maneras, los remedios para el abuso de poder siempre son limitados por la existencia de asimetrías de información (que, se puede argumentar, son una de las razones para delegar el poder en primer lugar).

Están entonces todos los ingredientes para un dilema político de principal agente (Besley 2006). El objetivo de este capítulo es buscar en la literatura cuáles son los arreglos institucionales que minimizan los costos de agencia<sup>2</sup>. Los ciudadanos tienen tres herramientas: votar a personas honestas, que no se desvían del interés público; penalizar los

---

<sup>2</sup> Los costos de agencia se definen como el costo que supone para el principal que el agente no maximice su utilidad. Se puede decir que son los costos impuestos por los “desvíos” del agente.

desvíos, para cambiar la estructura de incentivos del agente; y dividir el poder, para imponer restricciones en el accionar de los políticos. Las dos primeras corresponden, en palabras de Madison, a “*dependance on the people*”, que veremos a continuación y la tercera corresponde a las “*auxiliary precautions*” que veremos más adelante.

a. Competencia política y desempeño

La competencia entre partidos puede permitirles a los votantes elegir al candidato que creen que les proporcionará más bienestar y castigar al que no estuvo a la altura de sus expectativas. Por lo tanto, induce a los políticos a elegir políticas que maximizan la utilidad de los ciudadanos. Besley, Persson y Strum (2010) muestran cómo el nivel de competencia en los estados americanos está asociado al desempeño económico. Desde 1880 a 1960, en el Sur estaban vigentes una serie de leyes que restringían la participación política y daban una ventaja electoral al partido Demócrata, que no necesitaba apelar a los votantes swing para ganar las elecciones. Esta situación les permitía a los gobernadores sureños cobrar impuestos altos, gastar menos en infraestructura y regular las relaciones laborales (no implementar *right-to-work policies*), todas medidas que afectaban negativamente al desempeño económico.

La evidencia empírica al respecto es abundante. Los gobernadores que pueden ser reelegidos (sujetos a incentivos electorales) eligen más a menudo las políticas correctas (Besley y Case 1995, Alt et. al. 2008). Besley y Burgess (2002) encuentran que en los estados indios donde la prensa está más desarrollada (hay más circulación de diarios) y la competencia política es más intensa, los gobiernos estatales responden mejor a caídas en la producción de alimentos y a daños por inundación. También en la India, Wilkinson encuentra que los gobiernos estatales proveen seguridad a las minorías étnicas donde hay

competencia política, es decir, cuando los votos de los musulmanes pueden dar vuelta una elección (Wilkinson 2006). Besley y Coate (2003) muestran que los reguladores electos directamente establecen regulaciones más pro-consumidor que aquellos designados por las autoridades políticas.

b. Competencia política y corrupción

Aunque no es teóricamente obvio, hay suficiente evidencia de que la corrupción está negativamente correlacionada con el desempeño económico (Mauro 1995, Knack y Keefer 1995). Además, suele implicar una distribución del ingreso que perjudica a los votantes.

En el modelo de agencia política de Besley (2006), los ciudadanos eligen si reelegir o no a un *incumbent*, pero no son capaces de observar si es del tipo honesto o corrupto. En el primer mandato, un político corrupto tiene incentivos a comportarse como uno honesto para ser reelecto y obtener rentas en el segundo mandato. De acuerdo al modelo, los políticos que se enfrentan a la reelección tienen incentivos para ser, en promedio, menos corruptos que los *lame-ducks*. (*que es esto nta al pie*)

Ferraz y Finan (2009) aplican ese modelo a los municipios brasileños y confirman empíricamente sus predicciones. En otro *paper*, Ferraz y Finan (2008) prueban el mecanismo causal, ya que encuentran que los votantes castigan electoralmente a los intendentes corruptos expuestos por auditorías federales. Adsera, Boix y Payne (2003) muestran que la competencia política y el acceso a los medios explican bastante bien la extensión de la corrupción y la ineffectividad de los gobiernos alrededor del mundo y a través del tiempo.

c. División del poder y corrupción

*This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other -- that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. These inventions of prudence cannot be less requisite in the distribution of the supreme powers of the State (Madison 1788).*

Este argumento de James Madison fue demostrado formalmente por Persson, Roland y Tabellini (1997). Con un modelo del proceso de toma de decisiones en democracia, encuentran que la división del poder minimiza la cantidad de rentas que las autoridades se apropian solo cuando se cumplen dos condiciones simultáneamente: cuando existe un conflicto de interés entre el legislativo y el ejecutivo, y cuando se requiere la aprobación de ambos para tomar una decisión.

Alt y Lassen (2005) incluyen en el análisis al poder judicial, y muestran empíricamente que la elección directa de los integrantes de la corte suprema estadual está asociada con niveles más bajos de corrupción. Además, este efecto es más fuerte para casos de gobierno unificado, donde no hay conflicto de interés entre el ejecutivo y el legislativo.

También pueden existir factores externos a la relación principal-agente que afecten a los costos de agencia, o más específicamente a la corrupción. Sólo se prestará atención a dos de

esos factores, la competencia económica y los ingresos gubernamentales no provenientes de impuestos<sup>3</sup>.

d. Competencia económica y corrupción

El caso más simple de corrupción es aquel donde el político aprovecha su cargo para hacerse con beneficios que no le corresponden, desviando fondos públicos a sus arcas privadas, por ejemplo. Otro caso más complejo es aquel donde un grupo de ciudadanos soborna al político para que implemente su política preferida o para obtener beneficios privados. El segundo caso involucra un intercambio entre partes. Analizando la estructura de las partes por separado y su interacción, se pueden sacar conclusiones sobre la factibilidad y frecuencia del intercambio. Ya se dijo mucho sobre la estructura del sobornado, ¿qué pasa con la estructura del sobornador?

Ades y Di Tella (1999) examinan la hipótesis de que las rentas económicas en general, y la estructura de mercado en particular, determinan el nivel de corrupción. Según su teoría el efecto es indeterminado, ya que por un lado más rentas significan más ganancias potenciales para el burócrata corrupto, pero más incentivos para que los ciudadanos controlen al burócrata. Empíricamente, sin embargo, encuentran una correlación positiva entre la cantidad de rentas que reciben las firmas de un país y el nivel de corrupción. En particular, los países más corruptos están protegidos del comercio

---

<sup>3</sup> Sobre reglas electorales: Myerson (1993), Persson, Tabellini y Trebbi (2003) y Rose-Ackerman y Kunicova (2005). Sobre educación: Glaser y Sacks (2006). Sobre normas: Fisman y Miguel (2007). Sobre monitoreo: Olken (2007). Sobre monitoreo y salarios: Di Tella y Schargrotsky (2003). Algunos de los trabajos ya enumerados sobre competencia política enfatizan el rol de los medios, ya que ayudan a los votantes a realizar mejores inferencias sobre los políticos, más sobre medios: Besley y Pratt (2006).



internacional (natural o artificialmente), sus mercados están dominados por unas pocas firmas, y sus regulaciones anti-monopolio no son efectivas (Ades y Di Tella 1999).

Boas, Hidalgo y Richardson (2014) calculan los retornos de una donación a una campaña política. Estiman que una firma que trabaja con el estado (principalmente en construcción) consigue catorce veces el valor de la donación en contratos públicos, si el candidato que apadrinó gana la elección. Esto evidencia que las firmas que proveen bienes y servicios al estado tienen fuertes incentivos a influenciar a los candidatos. Estudiando la corrupción en Uganda, Svensson (2003) muestra que las firmas sujetas a más regulaciones tienen mayor probabilidad de ofrecer sobornos.

e. Patrones de interacción entre políticos y empresarios

David Kang estudió en profundidad las relaciones entre políticos y empresarios en Corea del Sur y en Filipinas. Define a la corrupción como lo que ocurre cuando los empresarios usan el soborno, las conexiones personales, o algún otro medio para influir las decisiones de políticas y ganar rentas (Kang 2002, p. 13). De acuerdo a su teoría, la distribución y el volumen de las rentas depende de las fuerzas relativas del estado y del sector empresario.

El poder del estado depende de su “coherencia”. El estado es completamente coherente cuando la autoridad política tiene control absoluto sobre todas las organizaciones del estado y sobre la burocracia, y usa la política doméstica como medio para asegurar su presencia continuada en el poder. El poder de los empresarios depende de la concentración de la economía (Kang 2002, p. 14). Particularmente poderosos son los grupos diversificados (integrados horizontalmente) típicos de Latinoamérica y del Este asiático (Colpan, Hikino y Lincoln 2010).

**Figura 1: Cuatro tipos de corrupción, según patrón de interacción entre los empresarios y el estado (Kang 2002).**

		state	
		coherent	fractured
business	small-N (concentrated)	I: mutual hostages  type: PD collusion amount: medium	II: rent seeking  type: bottom-up amount: large
	large-N (dispersed)	III: predatory state  type: top-down amount: large	IV: laissez-faire  type: residual amount: small

De la interacción entre estas dos variables se desprenden cuatro casos extremos, con diferentes expectativas respecto a la corrupción. Cuando el estado es coherente y el mercado está fragmentado, existe corrupción *top-down*, donde un estado predatorio abusa de los ciudadanos y de un sector empresarial débil. Si el estado está fragmentado y el mercado está concentrado, los empresarios tienen suficiente poder como para forzar concesiones sin dar nada a cambio y existe corrupción *bottom-up*. Cuando el estado y el mercado están fragmentados, las rentas (la corrupción) son despreciables, dado que la competencia de los políticos por sobornos lleva el precio de las concesiones a cero. Esta es la situación de la mayoría de los países desarrollados. Por último, si tanto el estado como el mercado están concentrados, existe una situación de “rehenes mutuos”, donde ambos actores pueden abusar del otro, pero si son lo suficientemente pacientes tienen incentivos a cooperar (coludir) y enriquecerse mutuamente a expensas de los ciudadanos.

Del análisis de Kang podemos concluir que, para un nivel dado de concentración económica, la naturaleza y la extensión de la corrupción dependen del grado de coherencia del estado. Cuando existe un mercado político verdaderamente competitivo, no existe un funcionario que tenga suficiente poder como para conseguir rentas. Esto ocurre porque

cuando hay verdadera competencia política, siempre puede surgir un oponente que ofrezca mayor bienestar a la población quedándose con un poco menos de rentas, y por lo tanto el nivel de rentas políticas de equilibrio es cero.

Svensson (2003) analiza por qué y cómo varían las cantidades que distintas firmas pagan de sobornos dentro de un mismo país. Considera un escenario donde las firmas, si son forzados a pagar sobornos para continuar sus operaciones, negocian con un funcionario público que maximiza rentas. Las firmas enfrentan el mismo contexto político y regulatorio, pero difieren en su rentabilidad (capacidad de pago) y en el costo de mover su capital (opción externa). Demuestra empíricamente (para un cross-section de firmas en Uganda) que las firmas más rentables y con más asset specificity pagan más sobornos.

f. Ingresos gubernamentales no provenientes de impuestos

Los gobiernos que pueden financiarse con transferencias o con rentas de recursos naturales suelen ser menos sensibles a las demandas de los ciudadanos. Hay evidencia empírica de que los gobiernos “rentistas”, como se los suele llamar, son menos democráticos (Ross 2001). Los mecanismos no están del todo claros, pero es concebible que el gobierno use estos recursos para mantenerse en el poder, financiando patronazgo (Ross 2001, Gervasoni 2010). También es concebible que la existencia de los recursos permita al gobierno cobrar impuestos bajos, o selectivamente no cobrarlos, disminuyendo los incentivos y el poder de los ciudadanos para exigir democratización (Gervasoni 2010).

Empíricamente, hay evidencia de una conexión entre recursos excedentes y corrupción. Desai, Freinkman y Goldberg (2005) encuentran que los gobiernos locales de las regiones “rentistas” rusas (con abundantes recursos naturales o muy favorecidas por

transferencias nacionales) usan el dinero público para proteger a ciertas firmas de las fuerzas de mercado.

Brollo y coautores (2013) estudian el efecto de ingresos fiscales adicionales en la calidad de los políticos. Además de desarrollar un modelo formal que explica los mecanismos, explotan una fuente de variabilidad exógena para mostrar que, cuando un municipio brasilero recibe más transferencias, es más probable es que su intendente sea corrupto.

### **3. Mecanismos para adjudicar contratos: Subastas vs. negociaciones**

Es momento de bajar el nivel de abstracción y concentrarse en un aspecto particular de la política, la adjudicación de contratos para obra pública. Para entender la economía política de este proceso hay que analizar por un lado la reglamentación, donde se ponen límites a los mecanismos que pueden usar los funcionarios para contratar, y por otro la microeconomía de esos mecanismos. Aunque la reglamentación es bastante sencilla, en un contexto de baja institucionalidad las leyes escritas pueden no contar toda la historia. Los funcionarios pueden circunvalar las reglas para ganar flexibilidad y evitar ineficiencias relacionadas con la rigidez de las normas o para conseguir rentas para sí mismos.

En este capítulo analizaré los mecanismos para contratar estipulados en la legislación, sus alternativas y su optimalidad. El objetivo del análisis es averiguar si existe un escenario en el que las reglas escritas sean muy rígidas y den lugar a una ineficiencia. Un funcionario con buena voluntad y bastante discrecionalidad puede elegir circunvalar las normas escritas para solucionar esa ineficiencia

El mecanismo mediante el cual se adjudican contratos de obras públicas no es trivial. El problema fundamental reside en que el servicio es altamente específico. A diferencia de los bienes estandarizados como los automóviles o las computadoras personales, los edificios nuevos están diseñados a medida de las necesidades del comprador. Por este motivo, los mecanismos de mercado tradicionales no operan y no existe un precio de lista. La determinación del precio puede ser afectada entonces por el mecanismo que diseñe el comprador para elegir al vendedor (contratista) (Bajari, McMillan y Tadelis 2006). A muy grandes rasgos, podemos decir que existen dos alternativas: la subasta y la negociación.

Según la ley nacional n° 13.064, las obras públicas nacionales sólo pueden adjudicarse mediante subasta o remate público, salvando algunas excepciones (contratos muy chicos, urgencia o seguridad del Estado, por ejemplo). Esta regla se refleja en la ley provincial de obras públicas n° 4.990 de la provincia del Chaco, que además especifica el mecanismo: las licitaciones son a sobre cerrado, y se adjudica la obra a la empresa que pase el primer precio más bajo sujeto a que cumpla con una serie de requisitos técnicos, financieros y administrativos. Estas subastas se denominan abiertas, dado que los funcionarios a cargo no pueden excluir arbitrariamente a competidores, sino que deben aceptar las ofertas de todos aquellos que cumplan con los requisitos formales.

La legislación y la jurisprudencia americanas también priorizan a las subastas abiertas como método de selección del contratista para obra pública, dado que garantizan competencia e igualdad de oportunidades y previenen la corrupción. De acuerdo con la literatura, la reglamentación obliga a que casi todos los proyectos públicos usen subastas abiertas. Sin embargo, en el ámbito privado estos mecanismos no son tan populares. En el norte de California, sólo el 18% de los proyectos privados de construcción (no

residenciales) usaron a la subasta abierta como mecanismo de selección (Bajari, McMillan y Tadelis 2006). Por otro lado, casi la mitad usó negociaciones. La baja popularidad de la subasta abierta en el sector privado pone en duda la optimalidad de este método de selección. La literatura microeconómica puede ofrecer algunas intuiciones para decidir sobre el asunto.

Bulow y Klamperer demuestran que una subasta con  $n + 1$  participantes siempre le da un mayor rendimiento al vendedor que una negociación con  $n$  participantes, aún asumiendo que el vendedor tiene todo el poder de negociación (puede explotar su posición de monopolista porque es el único que posee el bien) y que puede comprometerse creíblemente (Bulow y Klamperer 1994)<sup>4</sup>.

Sin embargo, usando otros supuestos, la subasta puede resultar subóptima en comparación a la negociación. Se pueden describir aquí cuatro razones por las cuales esto ocurre. En primer lugar, la hipótesis de Goldberg (1977): el comprador puede estar en desventaja informativa sobre tecnologías de la provisión del bien, y es sin embargo el encargado de redactar el contrato que contiene las características que éste debe tener. Una conversación con el vendedor previa al contrato puede reducir esa asimetría de información y mejorar el contrato, pero las subastas impiden que eso ocurra (Bajari, McMillan y Tadelis 2006).

En segundo lugar, las subastas generalmente involucran contratos de precio fijo (que en Argentina se denomina *ajuste alzado*), que son muy rígidos y por lo tanto ineficientes si es probable que sean necesarias adaptaciones ex post (Bajari, McMillan y

---

<sup>4</sup>Nótese que, para el caso que analizan Bulow y Klamperer, las posiciones del vendedor y del comprador están intercambiadas. Sin embargo, la intuición es la misma si revertimos los roles. Trasladando sus conclusiones al problema de la construcción, el comprador es quien diseña el mecanismo y gana con la subasta.

Tadelis 2006, Bajari y Tadelis 2001). La expectativa empírica para ambos mecanismos es que los bienes más complejos sean adjudicados mediante negociaciones.

En tercer lugar, de acuerdo a Manelli y Vincent (1995), cuando el comprador maximiza calidad (o alguna otra dimensión) además de precio, pero no la conoce ex ante, ni puede ser verificada ex post por una corte, las subastas pueden ser subóptimas. Funcionan bien cuando la minimización del precio es la única preocupación, pero no son eficientes para producir la relación precio-calidad óptima para el comprador. Cuando se usa una subasta, si la calidad del bien está en duda y existe una relación inversa entre la calidad y el costo de producción, sólo se proveerán los bienes de peor calidad. La ineficiencia económica ocurre porque el comprador valora el bien en dos dimensiones (precio y calidad) pero en una subasta se compete en una sola dimensión (precio). La expectativa empírica es que cuando la calidad (u otro inobservable ex ante) sea una prioridad para el comprador, este elija negociar en vez de subastar.

Usando las predicciones teóricas de Manelli y Vincent, Bonaccorsi y coautores (2000) ofrecen un análisis empírico de los determinantes de la elección entre negociaciones y subastas. Encuentran que los hospitales italianos compran equipos usando negociaciones cuando los médicos están a cargo de las compras y usando subastas cuando los administradores están a cargo. Suponen que los primeros maximizan calidad y los segundos maximizan precio.

Por último, las subastas pueden resultar subóptimas porque impiden usar mecanismos de reputación para elegir contratistas que hacen buenos trabajos y siempre terminan las obras. Bajari, McMillan y Tadelis descartan lo segundo porque en general las empresas constructoras están obligadas a comprar por un seguro, que resarce al cliente si la obra no se termina. En ese caso, si el mercado de seguros funciona bien, debería reemplazar

a los mecanismos de reputación para elegir a los más confiables, aún usando subastas. Los menos confiables pagan más seguro, y por lo tanto es improbable que puedan pasar el precio más bajo en un subasta competitiva. Además, el comprador está protegido, así que no tiene en cuenta la reputación para terminar la obra.

Pero pueden existir dos casos donde los mecanismos de reputación sean relevantes: donde el mercado de seguros no funcione bien, y donde la reputación pueda usarse como proxy de calidad (y la baja calidad no esté cubierta por la póliza). La reputación impide que las empresas ejecuten obras públicas de mala calidad por dos motivos: porque están en una relación de largo plazo con el estado, y si los funcionarios internalizan la mala calidad de las obras pueden sancionarlos en los siguientes períodos; y porque también trabajan para el sector privado y los daños a su reputación pueden derramarse.

Las intuiciones presentadas hasta aquí son útiles para explicar por qué en el sector privado las subastas no son dominantes. Sin embargo, el problema en el sector público es radicalmente distinto. Hasta ahora se supuso que interactuaban dos principales, el contratista que maximiza el beneficio y el cliente que maximiza algún tipo de relación precio-calidad. Para un proyecto público, el funcionario a cargo de la adjudicación no es el principal, sino un agente perfecto de los ciudadanos<sup>5</sup>. El funcionario puede no estar maximizando la utilidad del principal sino la suya propia.

Los costos de agencia son probablemente la razón por la que la legislación prioriza las subastas para adjudicar contratos de obra pública, dado que usando este mecanismo el funcionario tiene poca capacidad de maniobra y no hay espacio para la arbitrariedad. La negociación le permite al funcionario elegir un contratista, permitirle hacer el trabajo a un

---

<sup>5</sup> En realidad, también pueden existir costos de agencia en el sector privado cuando hay separación entre la propiedad y la dirección. Ese caso no es extraño a la literatura, pero no se analiza aquí, donde el fenómeno de **interés** es la adjudicación de obra pública.



precio muy alto o con una calidad muy baja, y repartirse las ganancias extraordinarias con él. En cambio, las reglas para la subasta son muy claras, y el juicio del funcionario no interviene en ningún momento.

Si suponemos por un momento que el margen de maniobra del funcionario no está acotado por reglas (lo que es factible en un contexto de baja institucionalización), existen tres equilibrios, dependiendo de dos factores: qué tan bien el funcionario representa los intereses de los ciudadanos (cómo funciona la relación principal-agente) y un vector de características del bien que determina la optimalidad de cada mecanismo (deducido de la literatura expuesta arriba: observabilidad de la calidad, complejidad del bien, etc.)

**Figura 2: Mecanismo de adjudicación elegido**

	Las subastas son óptimas.	Las negociaciones son óptimas.
El agente maximiza la utilidad de los principales.	Subasta	Negociación
El agente maximiza su propia utilidad.	Negociación corrupta	Negociación corrupta

La literatura económica en general se ocupa de la fila superior del cuadro, donde no hay dilema principal-agente. Sin embargo, dado que las subastas no dan espacio para la explotación del principal por parte del agente, el mecanismo de selección no necesariamente está determinado por el vector de características.

Si suponemos que los costos de agencia son muy grandes en el sector público, la legislación que favorece a las subastas impide que el funcionario consiga rentas, pero puede ser ineficiente para conseguir una relación óptima precio-calidad, por ejemplo. Es cierto que se hacen esfuerzos para detallar exhaustivamente el producto antes de la licitación, y se hacen inspecciones para controlar su calidad. Sin embargo, este esfuerzo, además de ser

costoso, siempre dará resultados imperfectos. Las subastas también impiden usar los mecanismos de reputación, que como ya discutimos, pueden ser muy útiles.

Por lo tanto, existen varios motivos legítimos y un motivo ilegítimo para que el funcionario se desvíe de las subastas como mecanismos de selección del contratista. Nótese que si observamos que un funcionario público organiza una subasta verdaderamente competitiva, podemos decir con cierta seguridad que *no* se está llevando rentas. En cambio, si observamos que está negociando en vez de subastar, no podemos afirmar nada. Por eso, si llegamos a observar un escenario en el que no ocurre una subasta competitiva, sino que se están negociando los contratos de obra pública, nos gustaría saber en qué fila del cuadro nos encontramos.

Estamos en la fila inferior cuando el funcionario le permite al empresario construir viviendas que valen mucho menos que lo que cuestan y a cambio recibe, en forma de sobornos, parte de los beneficios extraordinarios. Estamos en la fila superior cuando el funcionario contrata a un empresario para ejecutar las obras maximizando el bienestar de los ciudadanos. Los determinantes de que un funcionario público maximice la utilidad de los ciudadanos en vez de la suya propia fueron enumerados en el apartado anterior.

En el siguiente apartado, se resume la literatura sobre política subnacional argentina, para dar cuenta de la variación interprovincial de las condiciones para la corrupción.

#### **4. La política subnacional argentina**

Los niveles de competencia política varían mucho a lo largo del territorio argentino. Un pionero en prestar atención a la disparidad geográfica en el alcance del estado de derecho y la burocracia fue Guillermo O'Donnell con su estudio de las "zonas marrones" (O'Donnell

1993). Otro pionero fue Larry Sawers, que estudió el atraso económico y político del interior y sacó algunas conclusiones sobre cómo este impide el desarrollo del país como un todo (Sawers 1996).

Con base en las aportes de O'Donnell y Sawers, la literatura recibió muchos aportes importantes, siendo uno de los últimos el artículo de Ardanaz, Leiras y Tommasi (2013), que combina y resume todas las contribuciones relevantes y agrega evidencia empírica para presentar una imagen convincente de los incentivos de los políticos a través de los niveles de gobierno en “equilibrio general”. Según estos autores, las provincias argentinas exhiben un patrón que describen del siguiente modo: *“provinces are typically characterized by executive dominance, limited political competition, and clientelistic political linkages”*(Ardanaz, Leiras y Tommasi 2013).

El bajo nivel de competencia se observa empíricamente en las altas tasas de reelección de los gobernadores: entre 1983 y 2010, cuarenta gobernadores se presentaron a reelección y sólo seis perdieron. Asimismo se observó un progresivo relajamiento a las restricciones a la reelección: con la vuelta a la democracia en 1983 ningún gobernador podía ser reelecto, pero hacia 2010 casi todas las provincias permitían la reelección y cuatro la reelección indefinida (Ardanaz, Leiras y Tommasi 2013). La tabla a continuación muestra cómo los apellidos se repiten y cómo los partidos se perpetúan en el tiempo.

**Tabla 1: Gobernadores y partidos.**

Province	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2010
Buenos Aires city				F. De La Rúa	A. Ibarra	A. Ibarra (1)	M. Macri
Buenos Aires	A. Armendáriz	A. Cafiero	E. Duhalde	E. Duhalde	C. Ruckauf	F. Solá	D. Scioli
Catamarca	R. Saadi	V. Saadi (2)	A. Castillo	A. Castillo	O. Castillo	Brizuela del Mora	Brizuela del Mora
Cordoba	E. Angeloz	E. Angeloz	E. Angeloz	R. Mestre	J. De la Sota	J. De la Sota	J. Schiaretti
Corrientes	J. Romero Feris	R. Leconte	R. Romero Feris (3)	P. Pocard (4)	R. Colombi (5)	A. Colombi	R. Colombi
Chaco	F. Tenev	D. Baroni	R. Tanguinas	A. Rozas	A. Rozas	R. Nikisch	J. Capitanich
Chubut	A. Viglione	N. Perí	C. Maestro	C. Maestro	J. Lizurume	M. Das Neves	M. Das Neves
Entre Ríos	S. Montiel	J. Busti	M. Moine	J. Busti	S. Montiel	J. Busti	S. Urribari
Formosa	F. Bogado	V. Joga	V. Joga	G. Insfrán	G. Insfrán	G. Insfrán	G. Insfrán
Jujuy	C. Snopek	R. De Aparici	R. Domínguez	G. Snopek	E. Fellner	E. Fellner	W. Barrionuevo
La Pampa	R. Marín	N. Ahuad	R. Marín	R. Marín	R. Marín	C. Verna	O. M Jorge
La Rioja	C. Menem	C. Menem	B. Arnaudo	A. Maza	A. Maza	A. Maza	Beder Herrera(12)
Mendoza	S. Ullaver	J. Bordón	R. Gabrielli	A. Lafalla	R. Iglesias	J. Cobos	C. Jaque
Misiones	R. Barrios	J. Humada	R. Puerta	R. Puerta	C. Rovira	C. Rovira	M. Closs
Neuquén	F. Sapag	P. Salvatori	J. Sobisch	F. Sapag	J. Sobisch	J. Sobisch	J. Sapag
Río Negro	O. Álvarez	H. Massaccesi	H. Massaccesi	P. Verani	P. Verani	M. Saiz	M. Saiz
Salta	R. Romero	H. Cornejo	R. Ulloa	J.C. Romero	J.C. Romero	J.C. Romero	J.M Urtubey
San Juan	L. Bravo	Gómez Centurión	J. Escobar	J. Escobar	A. Avelin (6)	J. Gioja	J. Gioja
San Luis	A. Rodríguez Saá	A. Rodríguez Saá	A. Rodríguez Saá	A. Rodríguez Saá	A. Rodríguez Saá	Al. Rodríguez Saá	Al. Rodríguez Saá
Santa Cruz	A. Puricelli	R. Del Val	N. Kirchner	N. Kirchner	N. Kirchner	S. Acevedo (7)	D. Peralta
Santa Fe	J. María Vernet	V. Reviglio	C. Reutemann	J. Obeid	C. Reutemann	J. Obeid	H. Binner
Stgo del Estero	C. Juárez	C. Iturbe	C. Mujica (8)	C. Juárez	C. Juárez	G. Zamora (9)	G. Zamora
Tucumán	F. Riera	J. Domato (10)	R. Ortega	A. Bussi	J. Miranda	J. Alperovich	J. Alperovich
T. del Fuego			José Estabillo	José Estabillo	C. Manfredotti	J. Colazo (11)	F. Rios
<b>Number of Provinces</b>	22	22	23	24	24	24	24
<b>PJ</b>	54.55%	77.27%	60.87%	58.33%	58.33%	62.50%	66.67%
<b>UCR/Alianza</b>	31.82%	9.09%	17.39%	25.00%	37.50%	29.17%	16.67%
<b>PROVINCIAL PARTY/other</b>	13.64%	13.64%	21.74%	16.67%	4.17%	8.33%	16.67%

(1) Impeached in 2005, replaced by J. Teerman; (2) Died in 1988, replaced by his son R. Saadi, federal intervention in 1991; (3) 1992-1993: federal intervention, served as governor 1993-1997; (4) Served as governor 1997-1999, federal intervention 1999-2001; (5) Served as governor 2001-2005; (6) Impeached in 2002, replaced by U. Acosta; (7) Resigned in 2006, replaced by C. Sancho; (8) Federal intervention 1993-1995; (9) Elected in 2005, after federal intervention in 2004 replaced M. Aragonés ("Nina") Juárez; (10) Federal intervention in 1991; (11) Impeached in 2005 and replaced by H. Coccoaro (PJ), (12) Acting for suspended Maza to 11 December

Fuente: Ardanaz, Leiras y Tommasi (2013).

La competencia política también se ve amenazada por ciertas características institucionales de las reglas electorales. En muchas provincias existe *sesgo mayoritario* y a veces *sesgo partidario*, que en conjunto hacen más probable que el partido del gobernador tenga mayoría en la legislatura provincial. Los gobernadores poderosos en general lograron aprobar reformas constitucionales y electorales exacerbando estos sesgos, reforzando la lógica de la dominación (Calvo y Micozzi 2005). Hay evidencia también de que los gobernadores poderosos logran someter al poder judicial provincial (Leiras et al. 2009, Bill Chavez 2003).

En el sistema fiscal argentino, la Nación recauda casi todos los impuestos, pero las provincias ejecutan una parte importante del gasto. Por eso, es clave para los gobernadores controlar el acceso a la principal fuente de recursos para la provincia: las transferencias del gobierno nacional. Esas transferencias le permiten al gobernador comprar apoyo político con bienes privados (empleo público, rentas para empresarios amigos, planes sociales).

Hay provincias más favorecidas que otras por el sistema federal de transferencias. En el cuadro de abajo se puede observar la dependencia cada una de ellas. Las centrales, más ricas, recaudan por sí mismas una parte significativa de sus ingresos. En las provincias periféricas, más pobres, la recaudación propia es despreciable. Cabe aclarar que gran parte de estas transferencias es automática, pero existen fondos discrecionales que dependen del ejecutivo nacional.

**Tabla 2: Ingresos no recaudados localmente como porcentaje del total de ingresos.**

<b>Provincia</b>	<b>Porcentaje de ingresos no recaudados localmente</b>
Formosa	92.8
La Rioja	91.8
Catamarca	88.1
Santiago del Estero	86.8
Corrientes	86.5
<b>Chaco</b>	<b>86.1</b>
San Juan	83.8
Jujuy	82.3
Misiones	81.6
Santa Cruz	81.4
Chubut	80.4
San Luis	77.8
Salta	77.0
Neuquén	76.4
Tierra del Fuego	76.1
Tucumán	75.6
Río Negro	74.1
La Pampa	70.5

Entre Ríos	70.3
Mendoza	63.0
Córdoba	60.3
Santa Fe	59.2
Buenos Aires	45.9
Capital Federal	9.9
<b>Promedio</b>	<b>74.1</b>

Fuente: Jones, Meloni y Tommasi (2012).

Gervasoni usa una teoría rentista para explicar la variación interprovincial en los niveles de democracia. De acuerdo a su análisis, los ingresos que las provincias reciben por transferencias no son muy distintos a las rentas provenientes de los recursos naturales. Los gobernantes pueden usarlas para comprar apoyo político y reducir la disensión. En particular para las provincias muy favorecidas por el sistema federal de transferencias, esas rentas pueden ser muy grandes en comparación a la economía local. Y, como señala Gervasoni, donde el estado provincial domina la economía local, los actores sociales son menos autónomos y menos demandantes políticamente (Gervasoni 2010, p. 207).

A su vez, Ardanaz, Leiras y Tommasi argumentan que este efecto se retroalimenta. Los gobernadores que tengan un mayor dominio sobre su provincia tendrán más poder de negociación frente al gobierno nacional y conseguirán más transferencias.

En resumen, las provincias argentinas varían en su nivel de competencia política. Parte de la variación está explicada por las transferencias que reciben del gobierno nacional, aunque no podemos decir que estas transferencias sean exógenas al nivel de competencia política. Aunque no se hayan identificado las causas últimas de la democracia subnacional, sabemos que en algunas provincias el gobernador domina el juego político, no hay mucha competencia y los vínculos dominantes entre políticos y ciudadanos son clientelares. En cuanto a oportunidades para la corrupción, estas condiciones son óptimas.

## **5. Colusión entre empresarios y políticos en las provincias**

Este apartado concluye el capítulo con un análisis de lo que deberíamos esperar para el proceso de adjudicación de contratos de viviendas en las provincias argentinas de acuerdo con lo que ya sabemos de la política subnacional y con la literatura sobre corrupción.

Sobre la concentración del sector privado, se puede decir que las barreras de entrada en la construcción no son excesivamente altas, y son particularmente bajas para construir viviendas. Las viviendas son obras muy simples que requieren muy poco capital. La mano de obra tiene un régimen laboral especial que permite flexibilidad y no es inusual en el sector alquilar maquinaria (dada la naturaleza volátil del sector, no es de extrañar que exista un mercado de alquiler). Si se llega a observar un nivel alto de concentración, no quedan dudas de que es artificial, esto es, generado por trato diferencial por parte de los políticos. Por lo tanto, para el caso que nos ocupa, no es factible que los empresarios puedan abusar del sector político, ni tampoco que sean socios equitativos. El argumento de Ades y Di Tella (1999) sobre rentas monopólicas no aplica al caso de los contratistas del estado, porque las rentas son generadas por la interacción entre el funcionario y el empresario a costa de los contribuyentes, no en el mercado a costa de los consumidores. Sí podemos decir que, de acuerdo con su modelo, los bajos niveles de asset specificity (bajos costos de salida) ponen un límite a la cantidad de sobornos que pueden extraer.

Siguiendo al pie la clasificación de Kang, los escenarios posibles son (dependiendo del nivel de coherencia estatal) corrupción top-down o libre mercado sin corrupción. Si el estado es coherente, esto es, si el poder del gobernador no está disputado y si no existen otros actores institucionales con peso propio (como una burocracia autónoma, una legislatura fuerte o un poder judicial independiente), la contratación de empresas se hará

siguiendo una lógica corrupta. Los contratos se usarán para comprar o pagar favores políticos. Si el juego político provincial es competitivo, la competencia entre los políticos imposibilitará la corrupción. Ningún político que quiera conseguir el poder se arriesgará a manejar mal las viviendas, que pueden dar mucha popularidad al funcionario responsable si se hacen muchas, rápido y bien.

En las provincias argentinas existen otros factores relacionados con la competencia política que también afectarán las oportunidades de corrupción, como las transferencias nacionales y el peso del estado provincial en la economía local. Desafortunadamente, las oportunidades para la corrupción política no fueron estudiadas sistemáticamente para este contexto. Una excepción es Behrend (2011), que estudia la democracia subnacional usando el concepto de “provincial closed games”<sup>6</sup>. La autora argumenta que existen varias dimensiones del juego provincial que le permiten a las élites que las dominan (a menudo familias) cristalizar su poder. Una de las dimensiones, de especial interés para este trabajo, es el control de las oportunidades de negocios. Muestra su argumento con dos estudios de caso, Corrientes y San Luis.

Los Romero Feris, una familia que dominó la política correntina hasta que una intervención federal los despojó del poder, hicieron muy buenos negocios con el estado, particularmente a través de su empresa constructora EACSA. Después de la intervención, se detectaron fraudes relacionados con contratos de viviendas, construcción para la compañía provincial de agua, créditos irregulares por parte del banco estatal provincial, etc (Behrend 2011).

---

<sup>6</sup>Otra excepción es Macor y Tchach (2003) “La invención del peronismo en las provincias argentinas”. En los capítulos sobre las génesis del peronismo salteño y jujeño, pero sobre todo en el capítulo sobre Tucumán, se evidencia la importancia de los acuerdos que Perón hizo con las elites rurales del Noroeste para construir poder político en esa región. La interacción con estas élites no es similar a la interacción con las empresas constructoras. Sobre todo porque la industria del azúcar está tan concentrada, el acuerdo colusivo era en términos más equitativos. Agradezco a Marcelo Leiras que me recomendó este libro.



Los hermanos Rodríguez Saá, familia dominante en San Luis, también hicieron negocios con el estado. Compañías de la familia o de testaferros consiguieron contratos en construcción. Además, la ley nacional de promoción industrial, que benefició enormemente a San Luis, era administrada provincialmente, de manera tal que el gobernador podía decidir arbitrariamente quién accedía a los beneficios y quién no (Behrend 2011).

A continuación, se hace un estudio de caso en la provincia del Chaco. En primer lugar se analiza el contexto político-institucional para ver cómo se compara a los resultados generales y particulares de la literatura sobre política subnacional argentina. En segundo lugar, se estudia el sector de la construcción. En tercer lugar, se muestran los resultados de una investigación cualitativa sobre el proceso de adjudicación de contratos para construir viviendas.

## **6. La provincia del Chaco**

El objetivo de este capítulo es ofrecer un análisis detallado del proceso de contratación para la construcción de viviendas en la provincia del Chaco. Para entender el proceso, es necesario describir el contexto político institucional, el sector de la construcción y su organización, y las reglas formales e informales que rigen la contratación.

### **a. Contexto económico y político**

La provincia del Chaco es muy pobre y altamente dependiente de las transferencias provenientes del nivel nacional (ver tabla 2 arriba). Aunque el gobierno provincial recauda pocos impuestos, ejecuta mucho gasto financiado por las transferencias. Gracias a estas transferencias, el estado provincial es, por mucho, el actor económico más importante de la

economía y es muy rico vis-a-vis los ciudadanos. Como se ve en la tabla más abajo, el gasto anual del gobierno de la provincia equivale al 33% del PBG provincial. Aunque estos datos (provenientes de estadísticas públicas) no son enteramente confiables, no hay riesgo en sacar conclusiones de la comparación del Chaco con otras provincias. Como se ve, el Chaco es la tercera provincia con más presencia estatal en su economía, sólo después de Formosa y Tucumán. Esperablemente, las provincias centrales están muy abajo en la lista.

**Tabla 3: Gasto provincial total sobre PBG corriente provincial. Promedio años 2004-2009.**

Formosa	0.49
Tucumán	0.39
<b>Chaco</b>	<b>0.33</b>
Salta	0.32
La Rioja	0.32
Jujuy	0.29
Chubut	0.29
Santa Cruz	0.29
San Juan	0.27
Corrientes	0.25
Santiago	0.25
Catamarca	0.24
La Pampa	0.24
Misiones	0.24
Río Negro	0.23
Tierra del Fuego	0.19
Entre Ríos	0.22
San Luis	0.18
Córdoba	0.15
Mendoza	0.15
Santa Fe	0.13
Neuquén	0.12
Buenos Aires	0.10
CABA	0.05
<b>Promedio</b>	<b>0.24</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PBG del Consejo Federal de Inversiones y datos de gasto de Provinfo, Ministerio del Interior.

A pesar de las transferencias y de que la economía local está dominada por el gobierno provincial, la provincia del Chaco es relativamente democrática. Usando el promedio del índice de democracia subnacional de Gervasoni (2010) para los años 1983-2003, el Chaco es la quinta provincia más democrática. No es necesario tomarse ese indicador demasiado en serio, ya que es un promedio que resume mal distintos momentos de la historia de la provincia (de hecho el promedio es 0.56 y el desvío estándar 1.38), pero sirve para recordar que está muy lejos de las provincias rentistas típicas (las últimas de la lista son La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero).

Como se ve en la tabla 1, el Chaco experimentó significativa rotación de partidos para el cargo de gobernador, y como muestra la tabla dos, el caudal de votos que recibió cada partido fluctuó considerablemente a lo largo del tiempo. Que exista rotación no significa que las transferencias no tengan un efecto nocivo para la democracia. Por el contrario, las únicas dos veces que un gobernador pudo presentarse a la reelección, obtuvo un margen de victoria impresionante. Sin embargo, esta ventaja para el *incumbent* nunca alcanzó para establecer instituciones que perpetúen la dominancia de un partido/familia/persona más allá de los ocho años.

**Tabla 4: Margen electoral y control legislativo del partido del gobernador, provincia del Chaco 1983-2011.**

	Ganó con	Segundo	Diferencia	Medio término	Control leg.
Tenev	47.3	46.2	1.1	44.4	0.5 0.5
Baroni	50.3	46.4	3.9	49.1	0.5 0.5
Tauguinas	37.5	37.1	0.4	31.7	0.25 0.375
Rozas (ballotage)	35.4 (50.84)	43.8 (49.2)	-8.4 (1.64)	58	0.2815 0.53
Rozas	63.4	35.9	27.5	53.1	0.65 0.65
Nikisch	53.4	40.9	12.5	55.4	0.56 0.56
Capitanich	46.8	46.6	0.2	50.5	0.375 0.5
Capitanich	66.6	30.3	36.3	-	? -
<b>PROM</b>	<b>50.09</b>	<b>40.90</b>	<b>9.19</b>	<b>48.89</b>	<b>0.48</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Atlas Electoral de Andy Tow.

b. Historia político-institucional reciente

Con la vuelta a la democracia, el partido justicialista ganó las elecciones a gobernador. En ese momento, el mandato duraba cuatro años sin posibilidad de reelección, como en casi todas las provincias. Después de dos gobernadores peronistas, un partido local (Acción Chaqueña) ganó las elecciones arrastrado por la popularidad del intendente de Resistencia, el coronel (R) Ruiz Palacios (gobernador de facto durante el proceso)<sup>7</sup>.

Durante el mandato de Acción Chaqueña, se realizó una reforma de la constitución provincial, en medio del clima innovador propiciado por la reforma de la constitución nacional (Micozzi 2001). En las elecciones para constituyentes, a pesar de la clara victoria

<sup>7</sup>Ruiz Palacios no pudo presentarse a la elección porque no cumplía el requisito de domicilio, y otro miembro de su partido (Tanguinas) ganó las elecciones para gobernador en 1991.

del PJ, ninguno de los tres partidos tenía mayoría absoluta en la convención. Cualquier propuesta requería de por los menos dos de los partidos para ser aprobada. Por eso, se la llamó la “convención de los tres tercios”. El producto de esta reforma cambió algunas reglas importantes de la competencia política, pero no afianzó la dominación de ninguna fuerza sobre las otras.

Se aprobó la reelección del gobernador, pero sólo por un período consecutivo, y el gobernador en el cargo no podría hacer uso de ella. Las reglas para elegir a los diputados provinciales son decididamente proporcionales y no dan una ventaja natural a ningún partido: la provincia es un distrito único. Para elegir gobernador se implementó un sistema de ballottage idéntico al usado para elegir presidente (piso de 45% o 40% con 10% de diferencia para ser electo en primera vuelta, si no segunda vuelta entre el primero y el segundo) (Micozzi 2001).

En 1995 Ángel Rozas perdió en primera vuelta pero se impuso en el ballottage, y fue reelegido en 1999 por un margen muy amplio. Además, logró designar a su sucesor, Roy Nikisch (vicegobernador durante su segundo mandato). Nikisch pudo lograr autonomía de Rozas, pero desde el principio fue un lame-duck, dado que la reelección le estaba vedada por haber sido vicegobernador en el período inmediatamente anterior. Por eso, Rozas pudo ser nuevamente el candidato radical en 2007 aunque, sorprendentemente, perdió las elecciones por algunos cientos de votos. La popularidad de la candidata justicialista a la presidencia Cristina Kirchner pudo haber ayudado Jorge Capitanich, pero el *co-attail* presidencial es siempre moderado en el Chaco, donde la constitución provincial prohíbe que las elecciones provinciales y nacionales se celebren el mismo día.

Repetiendo la historia de Rozas, Capitanich, a pesar de haber sido electo por muy pocos votos, fue reelecto por un margen muy amplio. A pesar de que ya no ejerce la

gobernación porque pasó a ocupar la jefatura de gabinete nacional, no podemos decir nada sobre el control de sucesión ya que su mandato no termina hasta el año que viene. Sin embargo, no parece controlar la interna del PJ, ni tampoco es este partido “*the only game in town*”. Durante todo el mandato de Capitanich el radicalismo retuvo las intendencias de tres de los cuatro municipios más importantes (Resistencia, Sáenz Peña y Barranqueras). Los intendentes de los tres municipios son políticos de reconocimiento y alcance provincial, que seguramente son competitivos frente a cualquier candidato peronista.

A pesar de lo que puede indicar el amplio margen por el que fue reelecto, Capitanich no controló la provincia como controlan San Luis los Rodríguez Saá, o como Infrán controla Formosa. El control de los municipios y el control de la legislatura durante los primeros años del su gobierno, fueron importantes frenos y contrapesos al poder del gobernador.

Además, al momento de la asunción de Capitanich, todos los jueces del Superior Tribunal de Justicia habían sido nombrados por gobernadores radicales. A diferencia de otros gobernadores, Capitanich no trató de acortar los mandatos irregularmente, y cuando se abrió una vacante, fue llenada por concurso público, algo previsto en la constitución provincial.

c. El sector de la construcción

La construcción representa el 6,05% del PBG del Chaco, y para los años 2003-2007, la construcción pública representaba el 50% de la obra total. Sería altamente deseable contar con datos de otras provincias para comparar, pero lamentablemente no están disponibles o no son públicos. Si sirve como ilustración, podemos decir que para los años 2001-2005, en la Rioja la construcción pública correspondía al 76% de la obra total, y que

en Mendoza en 2010 equivalía al 21%<sup>8</sup>. Esto sugiere una correlación entre las transferencias que una provincia recibe del nivel nacional, el peso del estado en la economía, y la importancia del estado como actor económico en el sector de la construcción.

Es esperable que la presencia abrumadora del estado en la economía (sea producto de transferencias incondicionadas o de rentas de recursos naturales) tenga consecuencias importantes para el funcionamiento del mercado y del sistema político. Este estudio es un intento de entender cómo funciona la adjudicación de obra pública en una provincia de estas características.

Dentro de la estructura del ejecutivo provincial, hay varios organismos que organizan licitaciones para adjudicar obra pública: el ministerio de infraestructura, Secheep (empresa estatal de electricidad), Sameep (empresa estatal de agua), etc. En este trabajo me voy a enfocar en el proceso de adjudicación de contratos para construir viviendas, que recaen sobre el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV). Este órgano no tiene que disputar presupuesto con otras áreas del gobierno provincial, dado que la mayoría de las viviendas se construyen en el marco de programas de transferencias nacionales especialmente destinadas a tal propósito (el principal de los cuales es el Fondo Nacional de Viviendas –FONAVI-).

EL IPDUV tiene mucho poder de decisión para armar los conjuntos de viviendas, decidir su ubicación, organizar las licitaciones, controlar su ejecución y distribuir las viviendas. Bonvecchi y Lodola (2011) clasifican a los programas de transferencias según la

---

<sup>8</sup>Estos datos son los únicos que pude conseguir después de entrar a todas las páginas provinciales de estadísticas. Fuentes: Evolución del PBG del Chaco en la post-convertibilidad, Secretaría de planificación y evaluación de resultados. Dirección general de estadística y sistemas de información, provincia de La Rioja. Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza.

discreción que le dan al ejecutivo nacional y al provincial. El Fonavi es un programa que da poca al nacional y mucha al provincial. Que el gobierno provincial tenga un alto grado de discrecionalidad implica, según su clasificación, que el gobernador controla el flujo de fondos en cuatro dimensiones. Primero, reasignación: puede modificar el destino de los fondos, al menos dentro de la misma área de políticas. Segundo, timing: puede determinar cuándo se gasta el dinero de las transferencias. *Tercero, las compras: refiere a los actos específicos de contratación de personal y licitación de empresas para la implementación de proyectos.* Cuarto, monitoreo: actores y procedimientos que supervisan la ejecución de los fondos (Bonvecchi y Lodola, 2011). Es claro que la tercera dimensión es especialmente relevante para esta tesis.

El cargo de presidente del IPDUV, aunque no tiene rango ministerial, es muy valorado por los políticos locales. El actual presidente, Domingo Peppo, es intendente en licencia del tercer municipio de la provincia (Villa Ángela) y precandidato a gobernador.

El sector de la construcción en el Chaco está organizado en tres asociaciones: La Cámara Argentina de la Construcción delegación Chaco, la Asociación de Pymes Constructoras (que surgió durante el gobierno radical de Nikisch) y el Centro de Empresas Constructoras (abiertamente peronista, surgió el año siguiente a la victoria de Capitanich). Por lo tanto, podemos decir que el sector está fragmentado y que esa fragmentación se corresponde casi perfectamente con la rotación política. Los entrevistados confirmaron la importancia de tener la aprobación del gobernador a la hora de formar una nueva organización. Especialmente importante es que las autoridades políticas consideren a la nueva cámara un interlocutor legítimo.



## **7. El proceso de adjudicación de viviendas en la provincia del Chaco**

Para estudiar el proceso de adjudicación de contratos para construir viviendas se realizaron varias entrevistas, incluyendo entre los entrevistados al presidente del IPDUV y a presidentes de las tres organizaciones gremiales que nuclean a las empresas del sector. El proceso presenta varias características, para algunas de las cuales existen documentos oficiales como evidencia, y otras (la mayoría) para las cuales toda la evidencia proviene de las declaraciones de los protagonistas. Existe la posibilidad de ampliar la evidencia escrita, pero es difícil porque muchas veces la documentación relevante no es pública (como las actas de las licitaciones).

De acuerdo a los entrevistados, las licitaciones de viviendas no son competitivas, sino que se arreglan distribuyendo los conjuntos de viviendas entre las empresas del sector, con la coordinación del IPDUV. Los principales interlocutores de los funcionarios en esta negociación son los presidentes de las cámaras, que intentan maximizar la cantidad de obras asignadas a su organización. Sin embargo, las empresas no afiliadas a ninguna de las cámaras también reciben obras, ya que dialogan directamente con el IPDUV. Se puede decir que los funcionarios están negociando los contratos en vez de subastarlos.

Es cierto que, formalmente, el mecanismo de selección del contratista es la subasta abierta, de acuerdo a la ley de obra pública de la provincia. Sin embargo, según los entrevistados, a cada licitación, correspondiente a cada “conjunto” de viviendas, se suele presentar una sola empresa, que ofrece el precio máximo (para cada proyecto, la Nación establece el precio de la vivienda, y ninguna oferta puede desviarse más del 20%).

Tampoco existen presiones a la competencia. En general, el IPDUV “invita” a una empresa a construir un conjunto de viviendas y el resto acata. Un mecanismo para reducir la

competencia es establecer que la empresa tiene que proveer el terreno. Si las características son lo suficientemente específicas, organizar así la licitación equivale a entregarle el contrato a la empresa que ya posee el terreno. Además, la distribución se hace con la coordinación del IPDUV. A diferencia de un cártel, cualquier empresa que se desvíe del arreglo se arriesga a enojar al cliente<sup>9</sup>.

Por lo tanto, se observa que el mecanismo elegido para adjudicar los contratos no son subastas competitivas, sino negociaciones encubiertas. En primer lugar, debemos descartar la existencia de un cártel convencional.

La cartelización no ocurre por varios motivos. En primer lugar, los empresarios están fragmentados, y son excesivamente dependientes de la obra pública para su supervivencia. Las barreras de entrada a la actividad no son altas (sobre todo para construir viviendas) pero la probabilidad de supervivencia en el rubro para un enemigo del gobierno es nula. Por lo tanto, un cártel entre los empresarios para abusar del gobierno no es factible, ya que sería muy fácil para éste romper el acuerdo colusivo. Dado que los precios de las viviendas son fáciles de estimar, detectar la colusión tampoco debería ser un problema.

Por lo tanto, para entender la verdadera naturaleza de esta negociación encubierta, hay que tratar de clasificarla en términos de la figura 2. La diferencia entre una negociación corrupta y una legítima reside en que en la primera el funcionario que la organiza está maximizando las rentas que extrae y en la segunda está maximizando el bienestar de los ciudadanos. Con base en las entrevistas, se puede afirmar con cierta seguridad que en el Chaco los contratos de viviendas se adjudican siguiendo una lógica de negociación no corrupta. A continuación presento los argumentos que justifican esta proposición.

---

<sup>9</sup>Lamentablemente, no pude conseguir las actas de las licitaciones para constatar con documentos escritos cuántas empresas compitieron para cada proyecto. Sin embargo, en las entrevistas los actores fueron muy explícitos sobre el reparto.

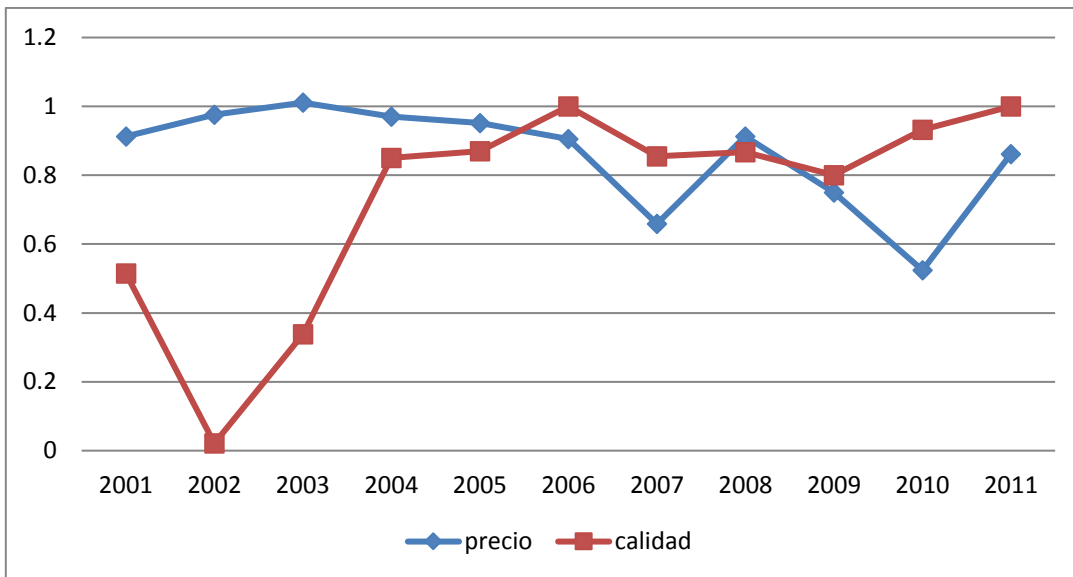
En primer lugar, no hay sobreprecio. Los entrevistados (tanto funcionarios como empresarios) dicen que el precio máximo para viviendas (estipulado en la licitación por autoridades nacionales) es muy bajo, y que los márgenes son usualmente menores que en el resto de la obra pública y que en la obra privada. Según algunos empresarios, el principal atractivo de construir viviendas es la regularidad en un sector especialmente volátil. Esta afirmación de los entrevistados es difícil de constatar empíricamente. Sí podemos constatar que el precio promedio del metro cuadrado de vivienda FONAVI en el Chaco fue menor al promedio nacional en los últimos años, aunque esto no es evidencia concluyente. En el gráfico 1 se muestra el precio del metro cuadrado de vivienda en el Chaco como proporción del precio promedio nacional. Como se ve, nunca es mayor que uno, y bajó en los últimos años.

En segundo lugar, tampoco podemos decir que los empresarios se complotan con el instituto para construir viviendas de mala calidad (y bajo costo). Por el contrario, los entrevistados parecían muy conscientes de que la calidad del producto ofrecido incrementaba la probabilidad de que sean favorecidos en la negociación en la siguiente ronda. Podemos constatar, con datos de auditorías de la subsecretaría de viviendas de la Nación, que la calidad de las viviendas del Chaco (expresada como proporción de las viviendas inspeccionadas que recibieron calificación “muy buena” o “buena”) fue bastante alta en los últimos años<sup>10</sup>.

### **Gráfico 1: Precio y calidad de las viviendas**

---

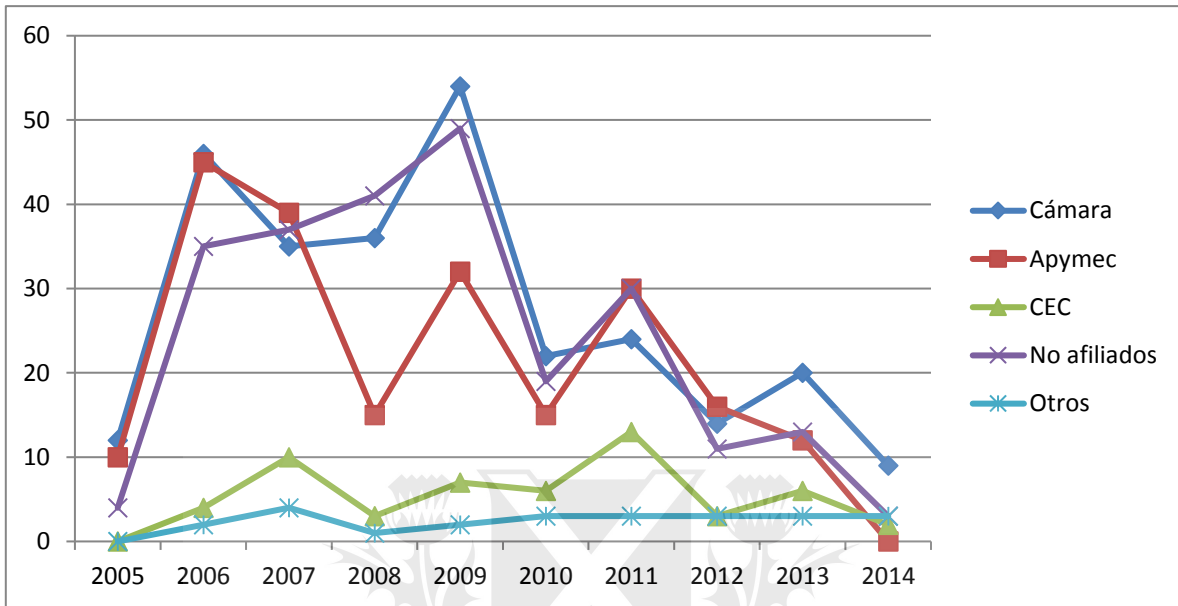
<sup>10</sup>Tanto para precios como para calidad, la utilidad de este gráfico es limitada porque los datos llegan hasta 2011, un año antes de que el actual presidente del instituto asuma el cargo.



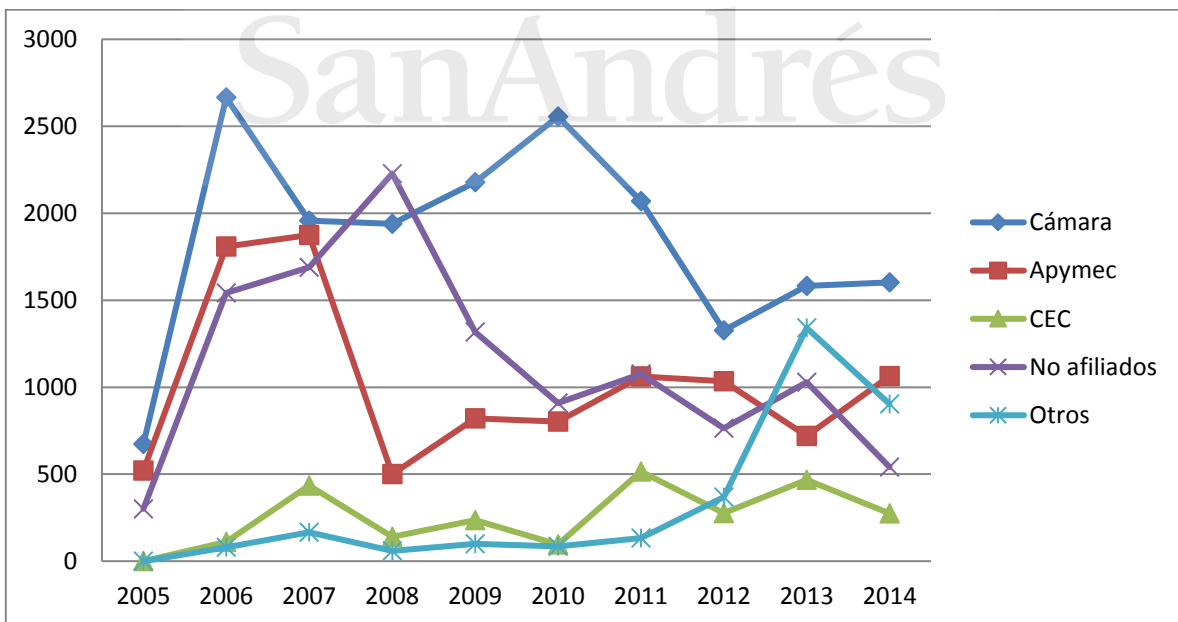
Fuente: elaboración propia a partir de datos de las auditorías FONAVI, Subsecretaría de Viviendas de la Nación.

En tercer lugar, ninguno de los grupos, pese a sus diferentes afiliaciones políticas, fue especialmente favorecido por el último gobierno. Presidentes de las tres cámaras dijeron tener una muy buena relación con las autoridades del IPDUV, y todos presentaron las mismas quejas: el bajo precio de las viviendas y las redeterminaciones de precios (muchas veces los empresarios pierden con la inflación por recibir pagos tarde no ajustados adecuadamente ajustados). En el gráfico 2 vemos la cantidad de conjuntos de viviendas que construyeron las empresas pertenecientes a cada cámara en cada año.

**Gráfico 2: Cantidad de proyectos asignados a las empresas pertenecientes a cada cámara.**



**Gráfico 3: Cantidad de viviendas asignadas a las empresas pertenecientes a cada cámara.**



Como se ve, la distribución no cambió radicalmente con el gobierno justicialista (a partir de 2008), a pesar de que los empresarios del CEC son abiertamente peronistas (el CEC se formó en 2008, pero algunos de sus miembros ya venían construyendo viviendas desde antes). También se observa que las empresas no afiliadas también reciben una parte de los contratos.

La impresión general en las entrevistas con empresarios es que nadie se enriquece haciendo viviendas, que valoran estar incluidos en el arreglo para tener regularidad en el trabajo y que no hay disconformidad con el manejo de las licitaciones por parte del IPDUV.

Esta situación plantea dos interrogantes. En primer lugar, si nadie se está quedando con rentas, no hay motivos ilegítimos para no organizar subastas competitivas. Por lo tanto, hay que explicar porque las subastas son subóptimas en este contexto. En segundo lugar, si se pueden organizar negociaciones impunemente, ¿por qué nadie se queda con rentas?

Para responder a la primera pregunta, hay que tener en cuenta que el organismo maximiza cierta combinación de tres objetivos deseables: precios bajos, calidad y certeza de que la obra será terminada a tiempo. Como se vio en la primera sección, las subastas pueden ser subóptimas si para contratar si el bien tiene alguna característica inobservable ex ante (que no puede ser enforced ex post por una corte). De hecho, si esa característica es la calidad, y de alguna manera la calidad es una función del precio, las subastas casi garantizan que se seleccionará al contratista que ofrece la peor calidad. El presidente del instituto de viviendas parece muy consciente de la micro de este mecanismo. Otra característica inobservable ex ante es la certeza de que la obra se terminará en tiempo y forma. El funcionario fue muy explícito en que había que penalizar a los que rescindieron contratos.

Además, hay dos motivos por los cuales las subastas no tienen tantas ventajas como en otros contextos. En primer lugar, todos conocen la disposición a pagar de los empresarios. Según los entrevistados, las viviendas son las obras públicas menos complejas. Su precio se conoce de antemano, y exceptuando la inflación, no hay ninguna incertidumbre respecto a su precio en el futuro. El Instituto de Viviendas sabe exactamente a partir de qué precio se puede construir una vivienda cumpliendo con todos los requisitos de la licitación y con la ley (sobre todo las leyes laborales). Pero el Instituto no sabe de antemano cuántas normativas la empresa constructora es capaz de violar, ni cuántos riesgos (de no terminar la obra y quedar atascada en un largo y costoso juicio con el estado) está dispuesta a tomar.

En segundo lugar, el IPDUV tiene considerable poder de negociación. Para la mayoría de las empresas es difícil sobrevivir solamente obra privada, dado que renunciar a la obra pública equivale a renunciar al cincuenta por ciento del mercado. Además, argumentan que la obra privada es más volátil, y que tener obra pública les permite mantener una estructura mínima (pagar costos fijos), para sobrevivir y “esperar” contratos privados.

Por lo tanto, la negociación parece más conveniente que las subastas. El Instituto de Viviendas negocia con las tres asociaciones empresariales (y con algunas empresas grandes no afiliadas) el precio de la vivienda, los mecanismos de pago y el mecanismo de redeterminación de precios. Además, aunque eso no se discute abiertamente, negocian cuántas obras lleva cada cámara. El presidente de una de las cámaras admitió que las cuotas fijas no alcanzan para cubrir los gastos organizacionales, y que por eso recaudaban aportes extraordinarios basados en la cantidad de obras “gestionadas por la organización” que hacía la empresa.

El Instituto usa a las cámaras como mecanismos de reputación. Los presidentes de las cámaras saben que, para seguir obteniendo obras, las obras de la cámara como un todo deben dejar satisfecho al organismo público. Por eso, tienen incentivos a encargarse de asegurar un mínimo de calidad, ahorrándole trabajo de monitoreo al instituto. En ese ámbito, tienen varias funciones: no admitir dentro de la cámara a empresas poco confiables, implementar sanciones sociales contra el que no cumplió, y repartir las obras “hacia adentro” teniendo en cuenta criterios de tamaño y antigüedad (proxies de calidad y seguridad de que va a terminar la obra).

De manera compatible con la historia contada aquí, el funcionario dijo en la entrevista que su objetivo a futuro es formalizar este mecanismo de reputación e incluirlo en la regulación vigente. Pretende usar información sobre el desempeño pasado de las empresas para elaborar un ranking con varias dimensiones.

También hay que contestar por qué los funcionarios del IPDUV maximizan el bienestar de los ciudadanos en vez de apropiarse de rentas. El principal motivo es la competencia política, aunque las características de las viviendas intervienen en la explicación.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que según los entrevistados el costo del metro cuadrado de vivienda es fácil de estimar, y es de conocimiento común al momento de la licitación. Esto ocurre porque una vivienda es siempre comparable a otra. Los materiales y la cantidad de trabajo necesarias son constantes. En cambio otras obras, como las viales, varían mucho en los costos según la ubicación y la composición del suelo. Esta variación no es fácil de estimar y permite a los funcionarios y empresarios acordar un sobreprecio, aprovechando las asimetrías de información para explotar a los contribuyentes.



En segundo lugar hay que contemplar la posibilidad de que se haga trampa con la calidad. Al fin y al cabo, la calidad no es tan fácilmente observable. Se hacen inspecciones, pero para ser exhaustivos debemos poner en duda la independencia del inspector. Sin embargo, la calidad afecta intensivamente a un grupo específico de individuos, aquellos que reciben las viviendas. Por el contrario, los costos sociales del sobreprecio caen sobre un grupo mucho más difuso de personas, los contribuyentes.

Por lo tanto, si se hace trampa con el precio, la corrupción quedará fácilmente expuesta al público, y si se hace trampa con la calidad, se alienará a los recipientes de las viviendas. Para completar la explicación hay que responder cuándo los políticos serán sensibles a estas dos situaciones.

La respuesta está sin dudas en la competencia política. Recordando el paper de Besley, Persson y Strum (2010), en el sur de Estados Unidos no se implementaron políticas conducentes al desarrollo económico a pesar de que los votantes sabían que había que implementarlas. Esto ocurría porque no había una alternativa viable al partido demócrata y eso dificultaba que los votantes elijan al mejor candidato y castiguen electoralmente al incumbent que no tuvo un buen desempeño.

Dado que en el Chaco no hay ninguna persona/familia/partido que haya logrado perpetuarse en el poder, la carrera hacia la gobernación está muy abierta. Hay más de un candidato radical viable y más de un candidato peronista viable. Ni el gobernador en ejercicio (Bacileff Ivannof) ni Jorge Capitanich tienen poder suficiente para designar un sucesor. Casualmente, uno de los precandidatos peronistas es el presidente del IPDUV, y lógicamente usa su gestión en ese organismo como argumento de campaña. Aparece regularmente en los medios, inaugurando viviendas o publicitando gestiones en Buenos Aires para conseguir más fondos. La cantidad y calidad de las viviendas que se inauguren

determinan en parte sus chances de éxito. En la interna peronista y en las elecciones compite por cada uno de los votos.

Hay que tener en cuenta también que el grupo de beneficiarios de estos programas no es para nada despreciable. De acuerdo a la subsecretaría de viviendas de la nación, desde 2001 a 2011 se construyeron en el Chaco 19070 viviendas con fondos nacionales. De otra fuente de datos (para 2005-2014, incluye soluciones habitacionales) se desprende que se realizan obras en alrededor de 4500 viviendas por año. Es difícil de capturar cuántos son los beneficiados por esta política, pero cabe recordar que Tanguinas ganó las elecciones de 1991 por 1400 votos, Rozas ganó en 1995 por 6800 (en el ballottage) y Capitanich ganó en 2007 por 1200.

Hasta aquí se analizó el efecto de la competencia política en el proceso de adjudicación de contratos. Los argumentos de Madison y de Persson, Roland y Tabellini (1997) enfatizan la importancia de la división del poder, sosteniendo que muy a menudo la voluntad popular puede no ser suficiente. Después de todo, los votantes sólo pueden hacer inferencias imperfectas sobre los candidatos, y cuando la competencia política es multidimensional se les hace mucho más difícil disciplinar a los políticos.

El rol de la legislatura en el proceso de adjudicación de contratos es inexistente, fuera de la promulgación de la ley de obras pública. La facilidad que tienen para organizar negociaciones donde debería haber subastas sugiere que el poder judicial provincial tampoco tiene las capacidades necesarias para auditar<sup>11</sup>. No hay que subestimar la capacidad de auditoría de la subsecretaría de viviendas de la Nación, que estima el precio

---

<sup>11</sup>No se puede establecer esto con total certeza. La falta de intervención legislativa y judicial puede deberse al buen comportamiento de de los funcionarios.

del metro cuadrado de vivienda para cada provincia, audita las cuentas de los institutos provinciales y realiza inspecciones periódicas de calidad de las viviendas.

En resumen, se puede decir que en el Chaco están presentes algunas de las condiciones que dificultan la corrupción. La condición que más llama la atención es el nivel de competencia política. Cabe acotar la interpretación del análisis. El efecto de la competencia política puede ser especialmente importante hoy porque el presidente del instituto de viviendas tiene ambiciones políticas progresivas, y puede ser nulo cuando todos los candidatos relevantes sean *outsiders* o intendentes, por ejemplo. Sin embargo, la competencia política es una **condición necesaria** para que un funcionario no benevolente maximice la utilidad de los ciudadanos.

## 8. Conclusión

Las oportunidades que tienen los políticos para quedarse con rentas y las condiciones para que puedan aprovecharlas están determinadas por un conjunto de variables, que se relacionan entre sí de una manera más bien compleja. Como se puede deducir de la literatura, y como el estudio de caso mostró, variables macro como el tipo de régimen o la estructura de la competencia económica interactúan con minucias como el mecanismo para adjudicar contratos o las ambiciones del funcionario encargado de la licitación.

En esta tesis se pudo ver cómo, aún en ausencia de gobierno dividido y sin políticas de transparencia, la competencia política bastó para que el gobierno provincial sea eficiente y justo en la producción de viviendas. La idea de que los votantes premian el desempeño de los políticos es lo suficientemente poderosa como para ser aplicada en contextos donde no hay un incumbent buscando la reelección. Si el encargado de una política tiene ambiciones

progresivas, es factible que cuando compita por cargos más altos los votantes lo evalúen por su desempeño en esa política. Anticipando el cálculo de los votantes, el político tiene incentivos a desempeñarse lo mejor posible.

El modelo de Besley (2006) hace un argumento similar para políticos en su primer mandato. Su predicción es que estos se desempeñan mejor porque tienen incentivos a la reelección. De acuerdo a lo argumentado aquí, esta intuición es extensible a todos los políticos con ambiciones progresivas, como intendentes que quieren ser gobernadores y gobernadores que quieren ser presidentes. Para que estas intuiciones tengan validez empírica es necesario extender este trabajo en varias direcciones.

En primer lugar, el estudio de caso del Chaco reveló varias especificidades que sería deshonesto excluir de la explicación puntual, pero que probablemente no sean relevantes para explicar el fenómeno más en general. La replicación de este análisis en varias provincias y la posterior comparación puede ayudar a filtrar las especificidades. En segundo lugar, para sacar conclusiones más robustas, hay que probar empíricamente las relaciones entre observables que se desprenden de estos argumentos. En tercer lugar, un análisis similar a este para otros tipos de obras, quizás tecnológicamente más propensas a la corrupción (como grandes obras de infraestructura) puede decirnos mucho de la lógica de acumulación de poder de gobernantes nacionales y subnacionales.

Se proponen estas líneas de investigación desde el convencimiento de que en la adjudicación de contratos de obra pública yacen las grandes oportunidades de corrupción, y son en definitiva la prueba moral a la que son sometidos los políticos. Si la ventaja de la democracia es que los gobernantes tienen que rendir cuentas a los ciudadanos, se puede estimar funcionamiento de ésta en términos de cuántas veces aprovechan estas oportunidades y cuántas veces las dejan pasar.

## **Bibliografía**

- Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. 1999. "Rents, Competition, and Corruption." *American Economic Review* 89 (4): 982–93.
- Adsera, Alicia, Carles Boix, and Mark Payne. 2003. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 19 (2): 445–90.
- Alt, James E., and David D. Lassen. 2008. "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments." *Economics & Politics* 20 (1): 33–61.
- Ardanaz, Leiras, and Tommasi. 2013. "The Politics of Federalism in Argentina and Its Implications for Governance and Accountability." *World Development* 53: 26–45.
- Bajari, Patrick, Robert McMillan, and Steven Tadelis. 2009. "Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis." *Journal of Law, Economics, and Organization* 25 (2): 372–99.
- Bajari, Patrick, and Steven Tadelis. 2001. "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts." *RAND Journal of Economics*, 387–407.
- Behrend, Jacqueline. 2011. "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina." *Latin American Research Review* 46 (1): 150–76.
- Besley, Timothy. 2007. "Principled Agents?: The Political Economy of Good Government." *OUP Catalogue*.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2002. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India." *The Quarterly Journal of Economics* 117 (4): 1415–51.
- Besley, Timothy, and Anne Case. 1995. "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits." *The Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 769–98.
- . 2003. "Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States." *Journal of Economic Literature* 41 (1): 7–73.
- Besley, Timothy, and Stephen Coate. 2003. "Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence." *Journal of the European Economic Association* 1 (5): 1176–1206.
- Besley, Timothy, Torsten Persson, and Daniel M. Sturm. 2010. "Political Competition, Policy and Growth: Theory and Evidence from the US." *The Review of Economic Studies* 77 (4): 1329–52.
- Besley, Timothy, and Andrea Prat. 2006. "Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability." *The American Economic Review*, 720–36.
- Boas, Taylor C., F. Daniel Hidalgo, and Neal P. Richardson. 2011. "The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil."

- Bonaccorsi, Andrea, Thomas P. Lyon, Fabio Pammolli, and Giuseppe Turchetti. 2003. "Auctions vs. Bargaining: An Empirical Analysis of Medical Device Procurement." *Laboratory of Economics and Management, Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa* 2000.
- Bonvecchi, Alejandro, and Germán Lodola. 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.
- Brollo, Fernanda, Tommaso Nannicini, Roberto Perotti, and Guido Tabellini. 2010. "The Political Resource Curse."
- Bulow, Jeremy, and Paul Klemperer. 1994. "Auctions vs. Negotiations". National Bureau of Economic Research.
- Calvo, Ernesto, and Juan Pablo Micozzi. 2005. "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races." *Journal of Politics* 67 (4): 1050–74.
- Chavez, Rebecca Bill. 2003. "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces." *Comparative Politics*, 417–37.
- Colpan, Asli M., Takashi Hikino, and James R. Lincoln. 2010. *The Oxford Handbook of Business Groups*. Oxford University Press.
- Desai, Raj M., Lev Freinkman, and Itzhak Goldberg. 2005. "Fiscal Federalism in Rentier Regions: Evidence from Russia." *Journal of Comparative Economics* 33 (4): 814–34.
- Di Tella, Rafael, and Ernesto Schargrotsky. 2003. "The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires\*." *Journal of Law and Economics* 46 (1): 269–92.
- Ferraz, Claudio, and Frederico Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 703–45.
- . 2009. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments."
- Fisman, Raymond, and Edward Miguel. 2007. "Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets." *Journal of Political Economy* 115 (6): 1020–48.
- Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes." *World Politics* 62 (2): 302–40.
- Glaeser, Edward L., and Raven E. Saks. 2006. "Corruption in America." *Journal of Public Economics* 90 (6): 1053–72.
- Kang, David C. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge University Press.
- Kunicova, Jana, and Susan Rose-Ackerman. 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption." *British Journal of Political Science* 35 (4): 573.

- Leiras, Marcelo, Agustina Giraudy, and Guadalupe Tuñón. 2007. *Who Wants an Independent Court?: Political Competition and Supreme Court Instability in the Argentine Provinces (1984-2008)*. Universidad de San Andrés.
- Madison, James. 1788. *Federalist No. 51*.
- Manelli, Alejandro M., and Daniel R. Vincent. 1995. "Optimal Procurement Mechanisms." *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 591–620.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681–712.
- Micozzi, Juan Pablo. 2001. "Reformas Institucionales En Chaco, Chubut Y La Pampa. Tres Procesos Convergentes, ¿ Tres Procesos Idénticos?" In *Trabajo Presentado En El V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto*, 14–17.
- Myerson, Roger B. 1993. "Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis." *Games and Economic Behavior* 5 (1): 118–32.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries." *World Development* 21 (8): 1355–69.
- Olken, Benjamin A. 2005. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia."
- Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability." *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1163–1202.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini, and Francesco Trebbi. 2003. "Electoral Rules and Corruption." *Journal of the European Economic Association* 1 (4): 958–89.
- Ross, Michael L. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53 (3): 325–61.
- Sawers, Larry. 1996. *The Other Argentina: The Interior and National Development* (Boulder, CO: Westview Press).
- Svensson. 2003. "Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Section of Firms." *The Quarterly Journal of Economics* 118 (1): 207–203.
- Teach, César and Darío Macor. 2003. "La Invención Del Peronismo En El Interior Del País." *Santa Fe: Universidad Del Litoral*.
- Wilkinson, Steven I. 2006. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. Cambridge University Press.