

TESIS para acceder al grado de
DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina

Un análisis neoinstitucional a través del régimen de
coparticipación federal de impuestos.

Cristian Daniel Altavilla

CRISTIAN DANIEL ALTAVILLA

Tesis presentada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad Nacional de Córdoba para acceder al grado de
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales

Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina

UN ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL A TRAVÉS DEL RÉGIMEN
DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS



Esta obra obtuvo una distinción de mención especial en el concurso de Tesis Sobresalientes "Dalmacio Vélez Sársfield" edición 2016, otorgada por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Tesis defendida el 22 de marzo de 2016,
aprobada por unanimidad por el Tribunal Evaluador con calificación 10 (diez) sobresaliente;
Tribunal integrado por los Dres. Ricardo Haro, Guillermo Barrera Buteler y Héctor Zimmerman.

Altavilla, Cristian Daniel

Tesis: Conflicto y coordinación política en las relaciones intergubernamentales en Argentina: un análisis neoinstitucional a través del régimen de coparticipación federal de impuestos / Cristian Daniel Altavilla - 1a ed. - San Luis: Nueva Editorial Universitaria - UNSL, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-733-339-8

1. Política Tributaria. 2. Política Fiscal. I. Título.

CDD 352.440982

Nueva Editorial Universitaria

Directora:

Lic. Jaquelina Nanclares

Director Administrativo

Sr. Omar Quinteros

Administración

Esp. Daniel Becerra

Dpto de Imprenta:

Sr. Sandro Gil

Dpto. de Diseño:

Tec. Enrique Silvage

DG Nora Aguirre

Director de Tesis:

Dra. MYRIAM CONSUELO PARMIGIANI DE BARBARA

Tesista:

Abog. CRISTIAN DANIEL ALTAVILLA

Septiembre / 2015

Universidad Nacional de Córdoba

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales / Secretaría de Posgrado

ISBN 978-987-733-339-8

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2022 Nueva Editorial Universitaria

Avda. Ejército de los Andes 950 - 5700 San Luis

Cristian Altavilla

Es Abogado por la Universidad Católica de Cuyo sede San Luis, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Magister en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla La Mancha, España.

Es Profesor de la Facultad de Derecho, UNC en las asignaturas Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Político, y Profesor Titular de las asignaturas Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal en UES21.

Es profesor de posgrado en diferentes universidades nacionales e internacionales; profesor a cargo del módulo Sistemas de Control de Constitucionalidad comparado de la Especialización Derecho Procesal Constitucional y Contencioso Administrativo, Universidad Juan De Castellanos (Tunja-Boyacá, Colombia); del Módulo “Régimen Económico Financiero del Municipio” en la Diplomatura en Derecho y Gestión Municipal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza (Mendoza, Argentina), del Módulo optativo “Democracia de los Derechos” en la Especialización en Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis (Villa Mercedes, Argentina).

Es Investigador Asistente de CONICET (desde 2020) y ha sido investigador visitante en universidades de diversos países (Brasil, Dinamarca, España, Colombia, Estados Unidos). Posdoctorando y asistente de investigación en el MICHHR – Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia). Ha sido y *visiting scholar* en la Universidad de Harvard y en la Universidad de Massachusetts (Estados Unidos).

Fue Director de la Carrera de Abogacía Universidad Siglo 21 (UES21) (2019-2022).

Miembro Titular del Instituto de Federalismo – Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2017), Miembro correspondiente de Argentina del *Centro Studi sull'America Latina*, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna, Italia.

Director de la *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales* de la UES21 e IJ Editores.

Ha publicado libros y más de treinta trabajos en temas relacionados con su área de especialización publicados en revistas científicas indexadas, nacionales e internacionales y ha participado como expositor en eventos académicos nacionales e internacionales, tanto en el país como en el exterior.

Ha recibido premios y distinciones de diferentes instituciones nacionales e internacionales: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas (2019), la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación (Zaragoza, España, 2019), de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (AADC) (2018), Bolsa de Comercio de Córdoba (2018), Academia Nacional de Derecho y Cs. Ss. de Córdoba (2016), y de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) (2012).

Ha realizado diferentes trabajos de asesoría y consultoría para gobiernos provinciales y locales: Consultor para CIPPEC para análisis de las elecciones provinciales y nacionales en el distrito de San Luis, elecciones legislativas 2021; Consultor Externo de la Secretaría de Gestión Ambiental y Sostenibilidad de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba; Asesor legal en el Ministerio de Justicia, Gobierno y Culto de la provincia de San Luis; Miembro del Consejo de Expertos para la Reforma Judicial de la provincia de San Luis; Asesor en Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de San Luis; Miembro integrante de Equipo en Proyecto de Actualización del Código Tributario de la Municipalidad de San Luis.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres: Paolo y Ana Cristina

Este trabajo de investigación, que se desarrolló durante mi estadía en la ciudad de Córdoba entre 2008 y 2014, con un período intermedio en la Università di Bologna, Italia, entre 2012 y 2013, donde complementé mis estudios doctorales a través de una serie de seminarios en el marco del Dottorato in Science Politiche (lo que me permite decir, con mucho orgullo, que he realizado esta investigación en las universidades más antiguas de América y Europa) no ha podido realizarse sin el apoyo incondicional y desinteresado de Consuelo Parmigiani de Barbará, quien aceptó el desafío de dirigirme en este arduo proceso de formación académica.

También es necesario reconocer la ayuda y los consejos del Profesor Lorenzo Barone, con quien tuve el honor de trabajar en los primeros años de mi estadía en la ciudad mediterránea.

Al profesor Dr. Antonio María Hernández, a quien le debo hoy ser profesor de la materia de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC.

A Marcela Aspell, por su apoyo incondicional desde el primer momento y su enorme cariño dispensado.

A Armando Mayor, por sus consejos y enseñanzas y su apuesta por mí, permitiéndome formar parte del excelente staff docente de la materia de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba.

A Martha Díaz de Landa, por los conocimientos transmitidos con tanta pasión y entusiasmo. Y, en general, a todos mis Amigos y Amigas, en quienes encontré un soporte imprescindible.

INTRODUCCIÓN

1. El tema de investigación

Todo sistema federal implica la existencia de un complejo y dinámico sistema de relaciones intergubernamentales, entendidas como “*sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjuntas entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado*” (JORDANA 2002:7). Éstas son el resultado de una combinación muy variada de intervenciones, decisiones políticas y costumbres convertidas en reglas, particularmente por la presencia de competencias concurrentes sobre ciertas políticas públicas. En ellas, *conflicto* y *cooperación* existen simultánea e inevitablemente (WRIGHT 1997).

Sin embargo, las relaciones intergubernamentales en Argentina se han caracterizado por su alto grado de conflictividad, constituyendo en tal sentido una cuestión paradigmática el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos sancionado por la Ley Nº 23.548 de 1988 (PARMIGIANI 2011). Las Relaciones Intergubernamentales que estructura dicho régimen, responden – en cuanto a diseño institucional – a la fórmula del “pluralismo institucional”, basado en un “modelo de entrelazamiento” – propio de un federalismo de concertación – con numerosos mecanismo formales de control y de negociación para resolver las exigencias de coordinación mediante procedimientos de decisión conjuntos y fórmulas institucionales que prevén la participación de todos los niveles implicados (JORDANA 2002).

La aludida conflictividad se ha suscitado principalmente por el manejo de parte de la Nación de los mecanismos previstos por la Ley 23.548 para la remisión de los fondos, provocando que dicho instrumento entrara en crisis al no lograr sus objetivos principales y al no satisfacer las expectativas de los distintos niveles, en particular de los provinciales. La discrecionalidad en la remisión ha hecho del régimen de coparticipación una eficaz herramienta de coacción política, a través de la cual se ejerce presión sobre los gobiernos provinciales inmersos, de tal suerte, en lo que SPISSO (2011) denominó un “*federalismo en*

*cautiverio*¹, dada la dependencia de las finanzas provinciales hacia los recursos del régimen de coparticipación.

Las innumerables modificaciones (tanto unilaterales como consensuadas) han privado al régimen de coparticipación de reglas fiscales claras. Como consecuencia, la ley 23.548 no contiene esquemas estables para la distribución de recursos fiscales, en parte por las sucesivas reformas ad hoc que ha sufrido a lo largo de estos 20 años. Por ello, puede sostenerse a grandes rasgos, que todos los conflictos que han emergido en torno al sistema de coparticipación se han debido, en definitiva, a la ausencia de esquemas estables de reparto y al consecuente comportamiento oportunista por parte de los distintos niveles de gobierno.

En 1994 se “constitucionalizó” el instrumento de la coparticipación como mecanismo para la coordinación de las potestades tributarias y la distribución de recursos fiscales entre la Nación y cada una de las provincias (incluida ahora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) estableciéndose *pautas, mecanismos y criterios* para la sanción de la nueva ley de coparticipación.

El convencional constituyente ha establecido la participación en el proceso de toma de decisión de todos los actores relevantes del escenario político federal: el Congreso de la Nación, el presidente y los gobernadores, y finalmente las legislaturas provinciales, en un proceso de negociaciones y acuerdos previos. Esta estructura imprime al nuevo régimen de coparticipación la fórmula de pluralismo institucional y exige un mayor grado de consenso y concertación, en particular de los poderes ejecutivos, cuyos *acuerdos previos* se erigen ahora como mecanismos formales para la concertación del régimen de coparticipación.

Pese al amplio consenso de lograr un federalismo fuerte y de concertación, donde las provincias puedan negociar con la Nación en un pie de igualdad, como ha quedado de resalto en los debates de la Convención Constituyente de 1994 y plasmados en el actual texto de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 2 y Cláusula Transitoria 6^{ta} y cc.), la práctica política posterior a la reforma ha puesto de manifiesto un desinterés por lograr el nuevo

¹ En la literatura actual abundan este tipo de denominaciones, v. gr., expresiones tales como “*federalismo coercitivo*” (PORTO 2004), “*federalismo centralizado*”, “*federalismo de confrontación*”, “*federalismo de extorsión*” (DALLA VÍA 2008), entre otras.

régimen de coparticipación, lo cual resulta llamativo, ya que esta constitucionalización implicó insertar en el instrumento político-jurídico supremo con que cuenta el país, todos aquellos reclamos y exigencias que se venían dando desde antiguo, siendo de esta manera la oportunidad más propicia para aquellos niveles que *se veían* perjudicados –en general, la mayoría de las provincias – de establecer criterios objetivos de reparto y estructurar un sistema estable y duradero que impida comportamientos oportunistas.

En efecto, en su *Cláusula Transitoria Sexta*, la Constitución reformada dispone expresamente que el “*régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996*”.

Pero no es ésta la única normativa que impone la obligación de sancionar un nuevo Régimen de Coparticipación. Con posterioridad a la Reforma del '94, varios pactos han establecido la obligación de las partes intervinientes de cumplir con el mandato constitucional. Entre ellos el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” de 2000 estableció que las partes presentarían un proyecto de ley de coparticipación durante el año 2001 (Cl. II); en el 2002, el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (RFyBRCFI), acordó entre sus propósitos, cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación definitivo “*antes del 31 de diciembre de 2002*” (art. 7º).

A lo largo de distintas oportunidades y contextos de reforma del régimen de coparticipación vigente, las partes involucradas no sólo no cumplieron estos compromisos, sino que incluso avanzaron en acuerdos reñidos con el nuevo texto constitucional. A modo de ejemplo, los dos pactos fiscales celebrados en 1992 y 1993 y en los compromisos federales de 1999 y 2000 sustituyeron los porcentajes establecidos en el art. 3º de la Ley Nº 23.548/88 por sumas fijas y en el Acuerdo RFyBRCFI de 2002 se dejó sin efecto la garantía del piso mínimo del 34% en la distribución primaria contenida en el art. 7º de aquella ley, en una clara violación de la normativa constitucional que impide expresamente modificar la distribución de recursos vigentes en desmedro de las provincias (CT 6ª, CN).

Esto demuestra que se ha dado una “*proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto*” (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b:130), que importan modificaciones ad hoc al régimen frente a situaciones de crisis y sin perspectivas

de largo plazo. El resultado final que dieron estos pactos formales celebrados entre ambos niveles de gobierno profundizó aún más la brecha existente ente nación y el conjunto de las provincias, distorsionó el esquema de reparto y lo complejizó al extremo.

Se ha hecho pues evidente la dificultad de *coordinación negociada* en las relaciones multinivel del sistema federal argentino. Con tal antecedente y teniendo en cuenta que las relaciones multinivel “*se encuentran muy afectadas por las características formales y el funcionamiento efectivo del sistema político, en los distintos niveles de agregación territorial*” (JORDANA 2001:6), el presente trabajo se avoca a la tarea de responder los siguiente interrogantes: *¿Qué factores del sistema político dificultan las relaciones intergubernamentales expectables para la eficaz aplicación del actual régimen de coparticipación? ¿Cuáles son las dificultades que tornan tan conflictivo el actual régimen de coparticipación? ¿Cómo influyen el diseño y funcionamiento de los poderes del Estado, el régimen electoral y el sistema de partidos? ¿Cómo impactan estos componentes del sistema político sobre las preferencias de los actores?*

2. Metodología de Investigación

[HIPÓTESIS] La hipótesis de trabajo sostiene que las características institucionales básicas de nuestro sistema político facilitan los comportamientos oportunistas y clientelares de los actores gubernamentales implicados en la implementación del régimen de coparticipación federal de impuestos. Ello a su vez genera patrones de conductas reiteradas que aparecerían como variables que coadyuvan a entender el fenómeno de la falta de innovación institucional en materia de coparticipación.

[OBJETIVOS] El objetivo general consiste en determinar y describir las *variables* del sistema político que dificultan la cooperación negociada en las relaciones intergubernamentales articuladas en la aplicación del actual régimen de coparticipación federal de impuestos.

Para la consecución de este objetivo general, se plantean como objetivos específicos: (1) determinar los incentivos que ofrecen las características institucionales del sistema político en tanto condicionantes del comportamiento de los actores políticos para la celebración de acuerdos interjurisdiccionales; (2) analizar los beneficios políticos y financieros derivados del actual régimen de coparticipación para los actores implicados; (3)

describir los distintos Acuerdos y Pactos arribados por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en el período bajo análisis, con especial énfasis en el contexto histórico-político, los consensos y disensos, la forma de negociación, las temáticas tratadas y los compromisos asumidos; (4) describir las características básicas y fundamentales del sistema electoral y de partidos políticos en Argentina y su incidencia en la relaciones intergubernamentales; (5) determinar la relación entre gastos y recursos en el proceso de transferencias entre los niveles de gobierno, analizando las competencias y servicios a cargo de cada nivel.

[VARIABLES] En esta tarea se han identificado dos tipos de variables, una dependiente y otra independiente. La *variable dependiente* está constituida por los conflictos y consensos en las relaciones intergubernamentales manifestados a lo largo del proceso de implementación de la política de coparticipación en el período 1988-2002.

Se define como *variable independiente* al sistema político entendido en su acepción más general como “conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca” (URBANI 1986), en tanto activado a través de: *a*) los poderes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) en sus dos niveles (nacional y provincial) y *b*) por los partidos políticos dinamizados según un determinado sistema electoral (FAYT 1963, SARTORI 1987, JACKISCH 1997).

Ambas variables utilizadas llevan ínsitas la noción de *institución*. El denominado *marco institucional* de una política pública está conformado por *a*) reglas formales (creadas por acuerdos: Constitución, leyes, Acuerdos Interjurisdiccionales) y por *b*) reglas informales (derivadas de las costumbres: praxis política, costumbre política en la formulación y ejecución de políticas públicas, de las prácticas políticas tradicionales, etc.).

Las instituciones son las reglas de juego, en tanto importan límites y restricciones al comportamiento humano. Las mismas hacen los compromisos públicos más creíbles al tornar poco beneficiosas aquellas conductas que se desvíen, a través de incentivos a los actores que pueden ser *positivos*, traducidos en beneficios (a corto o largo plazo) o *negativos*, en el sentido de “*enforcement*” (NORTH 1998).

Así, la emergencia y persistencia de las instituciones va a depender del impacto que tengan en los actores sobre los cuales recae: si éstos no perciben los beneficios como tales o si el *enforcement* es demasiado débil, ha de fracasar, siendo reemplazada por otras

reglas, como ser las que provienen de la práctica tradicional, dándose como resultado una sustitución de reglas formales (institución en el sentido formal) por reglas informales, inaugurando una situación de *anormalidad institucional*.

El sistema político – o, en otras palabras, el marco institucional más amplio, dentro del cual las relaciones intergubernamentales se desenvuelven – proporciona un conjunto de reglas (a través de *instituciones*) las que tendrán como principal efecto dotar a los actores que en él se desenvuelven de ciertos recursos y capacidades de acción.

Los actores en juego son los representantes del nivel nacional y de los sub-nacionales: Presidente y gobernadores. Cada actor está dotado de percepciones y preferencias las cuales intentan efectivizar a través de la puesta en juego de sus propios recursos de acción. En uno y otro caso, el diseño institucional, el marco institucional juega un rol fundamental: éste moldea y da forma a las percepciones y preferencias de los actores al mismo tiempo que asigna los recursos de acción con que aquellos han de contar, todo lo cual repercute en el conjunto de estrategias disponibles.

De esta variable independiente se desprenden una serie de variables políticas, las que pueden identificarse y separarse en las siguientes: los recursos de acción o capacidades (dentro de las cuales se inscriben los poderes o recursos institucionales y la autonomía financiera), la pertenencia partidaria y/o la afinidad política las que se desprenden del sistema electoral y de partidos políticos y finalmente las percepciones y preferencias de los actores formadas, en gran parte, por las instituciones del sistema político.

Todas estas variables serán tenidas en cuenta a la hora de analizar los procesos de negociación llevados a cabo entre ambos niveles de gobierno, en tanto, consideradas en su conjunto, *definen el poder de negociación de los actores involucrados*.

Desde que estas variables *definen el poder de negociación* de cada actor involucrado, son consideradas y definidas como *recursos de acción*, es decir, la capacidad con que cuentan cada uno de ellos. En particular, se han identificado y definido como capacidades o recursos de acción: *los poderes o recursos institucionales*, que se traducen en la ascendencia sobre los legisladores nacionales (disciplina partidaria); la *pertenencia y/o afinidad política* en tanto factor condicionante de la formación de coaliciones entre los propios actores; la *autonomía financiera* en tanto constriñe o atribuye mayor libertad en los procesos de negociaciones según el grado de necesidad o urgencia de las partes de

arribar al acuerdo (esta variable se conjuga también con el factor *tiempo*) y, por último, las *percepciones y preferencias* de los actores sobre la cuestión puntual. Éstas, además, permiten inferir y explicar el curso de acción (sus estrategias) en cada proceso de toma de decisión. Todas estas variables están definidas por reglas institucionales.

3. Análisis Empírico. Casos y períodos bajo análisis

La dimensión temporo-espacial de las relaciones intergubernamentales verticales en torno al régimen de coparticipación federal de impuestos comprende los procesos de negociaciones que redefinieron o modificaron aspectos sustanciales de la Ley N° 23.548, plasmados en acuerdos formales multilaterales. Los casos preseleccionados son aquellos donde efectivamente ambos niveles de gobierno arribaron a acuerdos formales por medio de los cuales se modificó el contrato fiscal. Se parte así desde una selección de casos y de sus actores claves empleando como metodología la *“técnica de la observación disciplinada de los hechos y el estudio de caso”* (PUTNAM 1994:13).

Esta metodología incluye la selección de *casos de significativa importancia* en este tipo de relaciones a lo largo de 20 años (1988 a 2008) en los que se puedan identificar las distintas variables utilizadas en el proyecto y en los que hayan desplegado sus capacidades los distintos actores políticos relevantes, intentando lograr una descripción apropiada de los sucesos significativos que arroje luz sobre esta compleja arena política en que ha devenido el régimen de coparticipación.

Los casos inicialmente seleccionados – en los que se ha observado a priori la presencia y despliegue de las variables empleadas – son aquellos donde Nación y Provincias han llegado a acuerdos mutuos analizando el contexto nacional e internacional.

Sólo se han seleccionado aquellos casos más significativos donde el grado de conflictividad ha sido muy elevado, sin dejar de lado que esta característica de conflictividad en las relaciones intergubernamentales ha sido persistente a lo largo del período bajo análisis, donde se observa la presencia de tres factores (asociados al reparto de recursos y que a su vez inciden en la imposibilidad de lograr un régimen estable de reparto): *a)* factores macroeconómicos, que han permitido la proliferación de medidas de emergencia; *b)* sistema previsional, cuyo financiamiento provocó sucesivas modificaciones

al régimen de coparticipación; y c) el elevado grado de conflicto político que ha impedido la construcción de acuerdos duraderos (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2003a y 2003b).

El punto de partida del análisis de casos lo constituye la sanción de la Ley 23.548, con vigencia desde el primero de enero de 1988. Los casos se insertan en determinados períodos – los que coinciden con las presidencias sucedidas desde la sanción de la ley 23.548:

- 1. Presidencias de Menem (1989-1995; 1995-1999):**
 - a. Pacto Fiscal I (1992)
 - b. Pacto Fiscal II: “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (1993)
- 2. Presidencia de De la Rúa (1999-2001):**
 - a. Compromiso Federal I (1999)
 - b. Compromiso Federal II: “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” y su primera Addenda” (2000)
 - c. “El Compromiso por la Independencia” y el “Apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina” (2001)
 - d. Segunda Addenda al Compromiso Federal II (2001)
- 3. Presidencia de Dahalde (2002-2003):**
 - a. “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” (2002)

Durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2001; 2011-2015) no se registraron acuerdos multilaterales y formales como los descriptos anteriormente a través de los cuales se hayan producido cambios en el contrato fiscal.

Cada caso es analizado considerando los actores involucrados (presidente y gobernadores), sus respectivos recursos de acción (simbólicos y materiales) y sus percepciones y preferencias en torno a la temática bajo estudio que permiten comprender cómo fueron encaradas las negociaciones y sus posteriores resultados. Por último, se analizan los resultados efectivamente alcanzados tanto desde la perspectiva jurídica como política.

4. Organización de los capítulos

El presente trabajo se estructura en tres partes: la Primera Parte comprende dos capítulos. En el Capítulo I se analizan las instituciones y el rol que juegan en un sistema político y, en particular, en las relaciones intergubernamentales en un contexto federal

desde la perspectiva de lo que constituye el marco teórico de la presente investigación, el neoinstitucionalismo en una combinación de dos de sus principales vertientes, la *elección racional* y *neoinstitucionalismo histórico*.

En el Capítulo II se encara, en una primera parte, el análisis teórico acerca de los actores, abordando luego, en una segunda parte, la cuestión de las relaciones intergubernamentales, que se desarrollan en determinado contexto institucional con actores preestablecidos por este mismo contexto institucional, para finalmente, en una tercera parte, considerar los actores que se desenvuelven en una estructura específica, la federal.

En la Segunda Parte se analiza la estructura institucional, la estructura de governance o matriz política concreta de las relaciones fiscales intergubernamentales y se divide en los subsiguientes tres capítulos en los que cada uno de ellos se analizan los tres aspectos fundamentales de la variable independiente (el sistema político). En el Capítulo III se analizan las reglas electorales y el sistema de partidos en cuanto generan incentivos específicos a los actores en juego, proporcionan sus principales recursos de acción (la ascendencia sobre los legisladores) y definen una variable clave para la formación de coaliciones, la pertenencia partidaria o la afinidad política (dependiendo del grado de fragmentación del sistema). En el Capítulo IV se analiza el federalismo fiscal y en particular el régimen de coparticipación, considerando su evolución histórica, sus características y reglas esenciales como así también el posicionamiento de cada nivel de gobierno (y sus representantes) dentro del complejo sistema fiscal intergubernamental. De ese análisis se extraerán las percepciones y preferencias de los actores (fuertemente marcadas por la vía de la dependencia). En el Capítulo V se analizan en particular los actores involucrados, es decir, el presidente y los gobernadores, considerando los recursos de acción con que disponen y sus percepciones y preferencias.

En la Tercera Parte se analizan los casos de estudio previamente seleccionados y se compone de un único y último capítulo, el Capítulo VI, donde se describen y analizan siete procesos de negociaciones puntuales y de toma de decisiones en torno a las modificaciones sustanciales del Régimen de Coparticipación.

El trabajo finaliza con una conclusión, donde se extraen las principales enseñanzas y se constatan la hipótesis planteada de acuerdo al esquema metodológico planteado.

ESQUEMA GENERAL DE LA TESIS

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE – MARCO TEÓRICO

Capítulo 1: Instituciones

Capítulo 2: Actores y Relaciones Intergubernamentales

SEGUNDA PARTE – ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Capítulo 3: Sistema electoral y de partidos políticos

Capítulo 4: Federalismo Fiscal y Régimen de Coparticipación

Capítulo 5: Presidente y gobernadores

TERCERA PARTE – COOPERACIÓN Y CONFLICTOS

Capítulo 6: Modificaciones y Redefiniciones del Contrato Fiscal

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA

PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

1. Introducción

Las relaciones intergubernamentales que se desarrollan entre el gobierno nacional y los provinciales en torno al régimen de coparticipación, reconocen como *estructura de governance* determinadas instituciones que se encuentran insertas dentro del sistema político en su acepción más amplia. Dentro de éste, tres conjuntos de instituciones emergen como las más importantes: el *sistema federal de Estado* (dentro del cual las instituciones que giran en torno al régimen de coparticipación y al sistema fiscal en su conjunto, merecen una consideración especial), el *régimen de partidos políticos* y el *régimen electoral*.

Del conjunto de estas tres instituciones se desprenden las reglas del juego que regirán en cada proceso de negociación en el que se encuentran involucrados los principales actores (presidente y gobernadores) y, junto con ellas, los recursos de acción con que cuentan. Además, de este conjunto de instituciones se desprenden los incentivos que van conformando – a modo de dependencia de la vía – las percepciones y preferencias de cada actor considerado individualmente.

Por tanto, para comprender el desarrollo y la particular evolución que han tenido las relaciones intergubernamentales entre presidente y gobernadores en torno a las redefiniciones del contrato fiscal, será importante tener presente las características fundamentales de las instituciones del sistema político que conforman la estructura de gobernanza de esas relaciones, es decir, la matriz institucional que subyace a los acuerdos celebrados entre los actores políticos (WILLIAMSON 1979).

En los capítulos subsiguientes, analizaremos las particulares características de cada uno de los tres conjuntos de instituciones mencionados precedentemente (el federalismo fiscal, las reglas electorales y el sistema partidario) para extraer de ello los distintos incentivos que ofrecen a los actores en juego y entender cómo se conforma la arena política en la cual éstos despliegan sus recursos de acción.

La investigación se centra en los últimos treinta años, a partir del retorno de la democracia en 1983, pues es desde este momento en que se redefinen las características más sobresalientes de la nueva matriz política argentina (con nuevas reglas electorales y partidarias, con nuevos actores que aparecen en escena a la par que desaparecen otros) y particularmente desde 1988, cuando se celebra el contrato fiscal más importante entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (el régimen de coparticipación), que sienta las bases a partir de las cuales se definirían las relaciones intergubernamentales en adelante.

Sin embargo, los cambios operados en estos treinta años, reconocen antecedentes que no pueden soslayarse, en tanto emergen, al menos, como un intento de explicación de cómo surgen estas nuevas reglas del juego.

Acorde a lo sostenido anteriormente, la larga evolución de estas instituciones fue generando los recursos, incentivos y percepciones con que los actores actualmente involucrados cuentan y a través de las cuales éstos se interrelacionan. Estas interrelaciones encuentran, además, limitaciones *contextuales*, tales como los cambios operados a través de determinados procesos políticos, sociales y económicos, en el ámbito local, nacional e internacional.

Por ello, el análisis se centra en tres factores claves: los *actores*, las *instituciones* y el *contexto*, en su recíproca interdependencia.

Estos tres factores conforman la estructura de *governance* o la matriz del presente caso de estudio.

El término *estructura de governance* es utilizado aquí como sinónimo de matriz política. El término *matriz* ofrece distintas acepciones. Entre las diversas significaciones y definiciones tradicionales, matriz implica un “molde de cualquier clase con que se da forma a algo”, o como una “entidad principal, generadora de otras” (Diccionario de la Real Academia Española). En ambas acepciones se encuentra la misma idea subyacente: un recipiente o continente a partir del cual surgen productos cuya forma final coincide con sus límites y propiedades. En términos políticos, una matriz política puede definírsela como:

“Un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos [...] En este sentido, podemos pensar a la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que: (a) fijan los límites de

factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos; (b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; (c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones socio-políticas y, por tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses” (ACUÑA 1995:15).

Una vez definida la matriz política del caso de estudio, se puede determinar, a priori, cuáles son los actores involucrados, cuáles sus preferencias, percepciones y recursos de acción, cuáles son las reglas del juego y cómo éstas constriñen o dan vía libre al actuar de cada actor. Para entender esta interrelación, a continuación, en el Capítulo 1, se analizará el rol que juegan las instituciones en un sistema político; a continuación, en el Capítulo 2, se encarará, en una primera parte, el análisis teórico acerca de los actores que interactúan en esa arena, abordando luego, en una segunda parte, la cuestión de las relaciones intergubernamentales que se desarrollan en determinado contexto institucional con actores preestablecidos por este mismo contexto institucional. Finalmente, en una tercera parte, se considerarán los actores que se desenvuelven en una estructura específica, la federal.

Capítulo 1

INSTITUCIONES

1. El neoinstitucionalismo y sus distintas vertientes. La necesidad de una combinación

La corriente teórica denominada *neoinstitucionalismo*, posicionada como el nuevo paradigma de las ciencias sociales se ha escindido – en rigor, nace ya con esta escisión – en varias versiones o vertientes². Pero la idea que aglutina a todas ellas sigue siendo la misma: las *instituciones importan*. A partir de ello, ciertos *interrogantes institucionales* se presentan como comunes y compartidos por todas estas vertientes desde los cuales intentan iniciar su análisis: *a)* porqué las instituciones son creadas; *b)* porqué son elegidas; *c)* porqué persisten; y finalmente *d)* qué factores influyen en ello y cómo lo hacen (SHEPSON 2007). Las diferencias que separan a unas de otras tocan tanto en lo teórico como en lo metodológico, llegando incluso a diferenciarse en la conceptualización del término mismo de *institución*, pero todas reconocen en éste el centro y punto de partida de sus análisis.

Estas diferencias no constituyen un obstáculo, sino más bien una ventaja, en cuanto implica un amplio abanico teórico rico en conceptos y definiciones que pueden resultar útiles para la explicación de los fenómenos políticos según cuál sea el interés particular y el objetivo de determinada investigación y el tema a abordar (NORTH 1990, HALL y TAYLOR 1996). Por ello esta amplitud teórica que presenta el neoinstitucionalismo constituye para el investigador social una verdadera ventaja, pero un desafío al mismo tiempo, en cuanto tiene a su disposición un amplio campo conceptual del cual pueda hacer opción de entre aquellas herramientas conceptuales que resulten serles útiles a su investigación y en este sentido, discernir qué elementos y qué herramientas conceptuales resultarán ser las más apropiadas.

² PETERS (2003) identifica en su obra siete versiones neoinstitucionalistas: el normativo, de la elección racional, el histórico, el empírico, el sociológico, el de representación de intereses y el internacional. HALL y TAYLOR (1996) hablan de *tres nuevos institucionalismos*: el sociológico, el histórico y el de la elección racional.

Tanto PETERS (2003) como HALL y TAYLOR (1996) coinciden en sostener que existe una gran posibilidad – que de hecho ya ha sido operada por algunos investigadores con trabajos exitosos – de combinar algunas versiones o partir de una de ellas *ampliando* la visión con los aportes de otras en aquello que el enfoque principal sea débil. Incluso, podría argüirse que ninguna de las versiones neoinstitucionalistas, en forma aislada, explica cabalmente todas las acciones políticas, pudiendo ser efectivas sólo para ciertas cuestiones, pero no para lograr un análisis al nivel superior (PETERS 2003:14), por lo que resulta plausible un intento de combinación, de intercambios o incluso de integración entre estos enfoques. Ello resulta así, en tanto que al neoinstitucionalismo debemos entenderlo como un género que contiene diversas especies, cada una de las cuales resulta ser complementaria – y no competitiva – unas de otras a fin de poder explicar los fenómenos políticos.

En este orden de ideas, STEINMO refiriéndose al neoinstitucionalismo histórico, comienza su trabajo afirmando que “no es ni una teoría particular, ni un método específico. Es mejor entenderlo como un *enfoque* [aprouch] para estudiar la política” (2008:150). Lo mismo podría afirmarse respecto del resto de las versiones:

“Si los principios más extremos de la posición teórica de cada escuela fueran relativizados, advertiríamos que comparten porciones considerables de terreno analítico, en cada una de las cuales los conocimientos de un enfoque podrían ser utilizados para complementar o reforzar a los de otro [...] Existe espacio para un diálogo constructivo aquí” (HALL y TAYLOR 1996:955)³.

Tanto para el neoinstitucionalismo de la elección racional como para el histórico, “el rol que las instituciones juegan en estas dos tradiciones analíticas se solapan de muchas maneras (Hall and Taylor 1996; Thelen 1999)” (STEINMO 2001:571), lo cual traduce el hecho de que estas versiones comparten la misma idea central de que las instituciones son las reglas del juego, y como tales, constituyen el fundamento de todo comportamiento político. Y esto puede verse en el empleo de aquéllas como importantes variables utilizadas en los trabajos adscriptos a una u otra corriente.

³ En este sentido, en un artículo escrito pocos años más tarde que el de HALL, Sven STEINMO afirma: “El institucionalismo histórico no reniega con la idea de que la mayoría de las personas actúan «racionalmente» la mayoría del tiempo. Los Racionalistas no necesariamente creen que toda acción es motivada exclusivamente por su propio interés económico de corto plazo (Fiorina 1995; Immergut 1998). Por el contrario, la diferencia clave entre estas tradiciones analíticas se encuentra en su acercamiento a la ciencia de la política” (2001:571).

El concepto de institución aparece entonces como la variable, sino la única, la más importante para explicar la realidad política. No es la única, porque el análisis neoinstitucional no deja de lado la actividad de los individuos: sus decisiones, sus preferencias, sus percepciones de la realidad son variables que permiten una mejor aproximación científica de la realidad. Por ello, el neoinstitucionalismo – más allá de sus defectos e imprecisiones que aún no ha logrado superar – significa un enorme avance científico, en cuanto supone un término medio entre dos corrientes extremas (el viejo institucionalismo y el conductismo), con posturas más relativas y flexibles que permiten profundizar la visión del mundo político: en este sentido, el neoinstitucionalismo viene a ser una versión mejorada – y *moderada* – de aquellas dos expresiones antagónicas: ni tienen mayor relevancia las instituciones ni la tienen los actores considerados aisladamente, sino que el análisis ahora se centrará en *el individuo en un contexto definido por instituciones*⁴.

Desde un punto de vista teórico, si bien el concepto mismo de institución ha estado sujeto a diferentes conceptualizaciones según cada versión, puede encontrarse en todos ellos ciertos elementos persistentes – y por tanto comunes – lo cual constituye un importante primer paso en dirección a una combinación de los distintos aportes.

Partiendo de esta idea básica, es posible realizar una combinación entre el neoinstitucionalismo de la elección racional y el histórico, tomando de cada uno de ellos los aportes más ricos y fundamentales que han hecho al análisis político, conservando lo útil y descartando aquello que no sirva como herramienta de análisis para encarar el presente tema de investigación y poder arribar a los objetivos planteados y de modo tal que converjan y mantengan un requisito fundamental para toda investigación científica (y requisito esencial de toda teoría): la consistencia lógica que permita, en palabras de NORTH (1990), proveer un conjunto de hipótesis lógicamente consistente y potencialmente comprobable.

⁴ “Construir una teoría de las instituciones fundada en la elección individual es un paso previo para reconciliar las diferencias entre la economía y las otras ciencias sociales [...] Las instituciones son una creación de los seres humanos. Ellas se desarrollan y son alteradas por los seres humanos; por esta razón, nuestra teoría debe partir del individuo. Al mismo tiempo, los constreñimientos que las instituciones imponen a la elección individual se encuentran por doquier. Integrando la elección individual con los constreñimientos que las instituciones imponen sobre el conjunto de preferencias es el mejor paso en dirección a unificar la investigación de las ciencias sociales” (NORTH 1990:5).

1.1. Elección Racional y Neoinstitucionalismo Histórico

La versión de la elección racional del neoinstitucionalismo ha sido tomada prestada de la economía neoclásica y es heredera directa a su vez de la teoría de la elección racional “clásica” en ciencia política, que se introdujo en esta ciencia en paralelo con el “método conductista” (*behavioral approach*)⁵. Su análisis parte del individuo y a partir de él explica los fenómenos políticos. Su característica fundamental lo constituyen los presupuestos conductistas: el hombre es un ser racional que sólo busca satisfacer sus intereses y maximizar sus ganancias. Para ello, efectúa un *cálculo de los costos/beneficios* en cada oportunidad de decisión que deba afrontar. Su concepción del individuo está marcada por el individualismo: el hombre es un ser racional y egoísta⁶: “Lo *racional* – aquí – es tratar de obtener el mayor valor posible a cambio de un valor tan pequeño como sea posible” (Dike, citado por MESSNER 1999:85).

La teoría de la elección racional ve a un hombre aislado que no encuentra condicionamiento alguno del ambiente que lo rodea. Parte “del individuo aislado y empeñado en extraer el máximo provecho personal” (MESSNER 1999:85). Pero el problema se plantea cuando se intenta dilucidar cuáles son esos intereses: la teoría de la elección racional exagera un tanto al ver al individuo aislado totalmente de la sociedad y del contexto que lo rodea. Desde esta perspectiva, la creación de bienes públicos no pasa de ser una quimera, lo que no se ajusta mucho a la realidad⁷.

⁵ De alguna manera, la revolución conductista allanó el campo de la ciencia política para el arribo de la teoría de la elección racional, tras desplazar como paradigma al institucionalismo (y su método formalista centrado exclusivamente en el análisis de los atributos formales de las instituciones) e implantar en su lugar el análisis del comportamiento político, centrado exclusivamente en actores que no se encuentran condicionados por restricciones del ambiente, entre ellas, la de las instituciones.

⁶ Pareciera una reminiscencia lejana de la concepción antropológica de Maquiavelo, pero su verdadera fuente la constituye la teoría económica clásica de Adam Smith y su teoría del *self-interest*; es pues heredera de aquel *homo oeconomicus* del liberalismo clásico.

⁷ Pero si hay algo que debemos rescatar de estas corrientes es el abandono de cualquier análisis *ingenuo* de la realidad política y social. En su búsqueda por encontrar una explicación al comportamiento individual, a efectos de hacerlo susceptible de alguna interpretación, el pensamiento económico “había descubierto una base realista para un orden social viable” (Hirschman, citado por SAIEGH y TOMMASI 1998:12). El avance que significó en el pensamiento político no fue menor: partiendo del supuesto de actores con intereses nos permite reconocer “la existencia de intereses contradictorios en la sociedad”, lo que constituye el punto de partida para que la superación de estas contradicciones se dé dentro de los marcos democráticos (ACUÑA, 1995:116). Si bien la teoría económica aportó una gran herramienta de enorme valor explicativo al análisis político, evidentemente su método y su teoría son insuficientes para comprender los fenómenos políticos: dejar de lado factores tan importantes como las ideas y las ideologías, y mostrarnos a un hombre aislado y

Este supuesto conductista lleva ínsita la idea de una *racionalidad absoluta*: si el hombre es un ser racionalista y maximizador que en cada oportunidad de decisión opta por su máximo beneficio, implica afirmar que el hombre se encuentra con la información suficientemente amplia y completa como para que su decisión sea correcta (y así pueda maximizar sus ganancias).

Pero a medida que se profundiza en el análisis, se hace evidente la insuficiencia de esta teoría para analizar y explicar cabalmente los acontecimientos políticos. Resulta ser un análisis simplista y estrecho que no logra captar la realidad: ¿Hasta qué punto el comportamiento es racional? ¿Cuáles son los presupuestos básicos para que ese comportamiento sea racional? Lo que aquí interesa es poner de resalto que el individuo pueda aplicar aquella racionalidad, pues de lo que se trata de entender no es si el individuo es racional o no, si no *cómo aplica* esa racionalidad en un caso concreto. Entonces, la pregunta que nos interesa responder sería ¿En qué circunstancias el sujeto actúa con una racionalidad calculadora y con cuánta información dispone efectivamente cada actor?

“Los modelos de la elección racional en política, han aplicado (hasta ahora) los supuestos básicos de la teoría económica neoclásica, que incluyen la racionalidad instrumental y la noción (usualmente implícita) de mercados eficientes” (NORTH 1998:97).

Afirmar que los sujetos poseen una *racionalidad instrumental*:

“significa que los actores poseen modelos correctos para interpretar el mundo que los rodea; o bien, que ellos reciben una retroalimentación de información que les permite revisar y corregir sus teorías inicialmente incorrectas” (NORTH 1998:98).

Con semejante información, el sujeto tiene una percepción del mundo real tal cual es. Esto equivale a decir también que los actores se desenvuelven en un mundo sin instituciones, ya que aun cuando aquellas existan, poca – si es que alguna – incidencia podrían tener sobre el comportamiento de un sujeto que tiene pleno conocimiento de sus objetivos y de los medios para alcanzarlos.

motivado sólo por intereses egoístas y de naturaleza económica, resulta ser una visión insuficiente y estrecha de la realidad.

Por el contrario, los mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta, los modelos subjetivos y los altos costos de transacción. Muy lejos de aquel mercado eficiente,

“el mercado político fue, y continúa siendo, un mercado en el cual los actores tienen una comprensión imperfecta de los temas que los afectan y en el cual los altos costos de transacción impiden el logro de soluciones eficientes” (NORTH 1998:100).

La primera característica entonces consiste en que la información de que disponen los actores es incompleta, incluso si es que disponen de alguna información *relevante* sobre un tema puntual. Y esto sucede tanto con los individuos como con los actores políticos principales que impulsan una determinada política, quienes en la generalidad de las veces desconocen *todas* las consecuencias que pueden llegar a implicar.

La *teoría política de los costos de transacción*⁸ intenta pulir estas imperfecciones de la elección racional “clásica”, afirmando que los individuos poseen *modelos imperfectos* para comprender el complejo entorno que los rodea⁹. Por tanto, de aquella información instrumental es necesario pasar a una *información incompleta*.

Debemos partir del supuesto de que los hombres, sin dejar de ser seres racionales, poseen información que no es lo suficientemente amplia y completa para comprender cabalmente una situación dada y la obtención de la misma expone al sujeto frente a altos costos de información. Si partimos de este supuesto, será necesario reconocer entonces el importante rol que juegan las instituciones, en tanto que reducen la incertidumbre y otorgan estabilidad a las relaciones humanas.

A ello además debemos agregar otras restricciones impuestas por el ambiente, en particular, las decisiones que tomen y puedan llegar a tomar otros actores que se desenvuelven en la misma arena, esto es, la *interdependencia de las decisiones*.

⁸ “Los costos de transacción son los costos de medir y de hacer cumplir (*enforce*) los acuerdos” (NORTH 1998:106).

⁹ “Una teoría política basada en la noción de costos de transacción se construye sobre los supuestos de que (a) la información es costosa, (b) los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y (c) los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente (*enforcement* imperfecto)” (NORTH 1998:97). Si además, a ello le sumamos el hecho de la *imposibilidad institucional de alcanzar compromisos creíbles entre principal y agente* y los *altos costos de la información*, el resultado es un *mercado político inherentemente imperfecto* (NORTH 1998:106).

Finalmente, debemos considerar la limitación tal vez más importante a la que se enfrentan los individuos: las *restricciones impuestas por las propias instituciones*.

El aporte historicista es lo suficientemente amplio y flexible para permitir una combinación. Este enfoque deja de lado los presupuestos conductistas y ya no ve a un sujeto maximizador, si no a uno *satisfactor*: “sin negar que el comportamiento humano sea racional o propositivo, enfatiza cómo los individuos se vuelcan hacia rutinas establecidas o patrones familiares de comportamiento para alcanzar sus metas” (HALL y TAYLOR 1996:939). Las decisiones que tomen los individuos no se encuentran guiadas por un cálculo costo/beneficio, sino más bien por una cierta interpretación de una situación dada. Los elementos a partir de los cuales los sujetos “interpretan” dicha situación y, más generalmente, el mundo que los rodea, vienen proporcionados por las instituciones, a través de modelos morales y cognitivos. Por tanto, aquellas metas y preferencias son endógenas, a diferencia del enfoque del cálculo que utiliza la elección racional, donde son vistas como exógenas.

Sin embargo, el neoinstitucionalismo histórico ha sido calificado como *ecléctico* por HALL y TAYLOR (1996), por utilizar tanto el enfoque del cálculo como el cultural en sus análisis, lo que les ha permitido a sus seguidores profundizar sus estudios a partir de una teoría más flexible y abierta para comprender la realidad política.

En su visión de los procesos políticos, el rol de las instituciones es tan importante como el de la historia misma:

“Las instituciones son configuradas por la historia. Independientemente de los factores que puedan afectar su forma, las instituciones tienen inercia y «robustez». Son la encarnación de los caminos históricos y de puntos cruciales: lo que viene primero condiciona lo que viene después. Las personas pueden escoger sus instituciones, pero no las escogen bajo circunstancias creadas por ellas mismas y su escogencia influye, a su vez, en las reglas bajo las cuales escogerán sus sucesores” (PUTNAM 1994:7-8).

De esta manera, interpretan el desarrollo histórico como consecuencia de la causación social que es “dependiente de la vía” [*path dependent*], donde las fuerzas operativas se encuentran mediadas por las *características contextuales* de cada caso, muchas veces heredadas del pasado y en donde las instituciones aparecen como la nota distintiva de entre aquellas características: “las instituciones son vistas como rasgos relativamente persistentes del paisaje histórico y como uno de los factores principales que

impulsan el desarrollo histórico a lo largo de un conjunto de «caminos» [paths]” (HALL y TAYLOR 1996:941).

Otro rasgo característico de las instituciones es que éstas definen las reglas del juego. En este sentido, pueden identificarse tres efectos: (a) definen quién es capaz de participar en una particular arena política, (b) dan forma a las estrategias políticas de los diferentes actores y (c) determinan qué es lo que los actores creen como posible y deseable, es decir, moldean sus preferencias (STEINMO 2001).

1.2. Caracteres comunes de una institución.

En una rápida revisión – adolescente por tanto de algunas generalidades – pueden identificarse ciertas características básicas de una “institución” que resultan comunes a todos los enfoques neoinstitucionalistas:

a) *Están formadas por un conjunto de reglas.* Las instituciones son un conjunto de preceptos que pueden ser tanto formales como informales. Esta es una primera clasificación de regla – muy utilizada por los neoinstitucionalistas históricos – que contribuye a una concepción común de un término que tampoco ha estado exento de discusiones y sujeto a diversas definiciones. Estas reglas definen el juego.

b) *Constrañen o restringen la libre actuación de los individuos.* “Las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir (pero no eliminar) la incertidumbre que domina gran parte de la vida social. En la medida en que el entorno de una institución se compone fundamentalmente de otras instituciones (y, por ende, es menos variable), esa incertidumbre puede ser reducida aun más (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1991)” (PETERS 2003:207/8). Y ello en tanto: **(a)** Establecen metas u objetivos comunes; **(c)** Establecen incentivos positivos para que los individuos actúen en cierta dirección y **(d)** Establecen sanciones que castigan el comportamiento individualista (o de “free rider”).

c) *Dan previsibilidad a la actuación de los individuos.* Todas las versiones coinciden en que “las instituciones crean grandes regularidades en el comportamiento humano” (PETERS 2003:207)¹⁰. Las instituciones impiden la discrecionalidad de los individuos y ello

¹⁰ A modo de agregado, esta afirmación implica para los científicos sociales que la “reducción de la incertidumbre hace más factible la predicción y facilita la explicación social” (PETERS 2003:208).

impacta directamente en la credibilidad de las relaciones entre sujetos (véase SHEPSLE 1998).

d) *Otorgan estabilidad*. Esto surge como consecuencia directa de lo dicho anteriormente. El poder predecir el comportamiento humano dentro de una determinada institución que opera dentro de un determinado contexto (sea político, económico, en la sociedad civil, de la burocracia, etc.) provee a los actores de una importantísima información que permite actuar y tomar decisiones a futuro, pudiendo llevar adelante acciones que tengan efectos a largo plazo.

e) *Poseen cierta permanencia en el tiempo*. Una institución permanece en el tiempo y trasciende a los actores que le dieron origen. El problema de la permanencia se vincula con el tema del cambio y/o de la adaptación de las mismas. Si bien en este punto se pueden encontrar varias diferencias entre los enfoques, pueden observarse, sin embargo, que todas coinciden en sostener que *las instituciones no cambian fácilmente*: “Una de las características señaladas acerca de las instituciones – sin importar qué perspectiva analítica sea – es que las instituciones no cambian fácilmente” (STEINMO 2001), sea porque producen un cierto equilibrio y cambiar una institución implicaría una enorme incertidumbre sobre sus efectos posteriores (SHEPSLE 1998), bien porque las decisiones iniciales tienen un peso tal que perduran en el tiempo¹¹.

f) *Hacen más fácil la toma de decisiones*. En tanto proporcionan información (establecen quién es el que tiene que tomar las decisiones, qué poderes y competencias tiene, cuáles sus límites, etc.) y porque reducen los costos para tomar las decisiones (en tanto proporcionan información, proveen sanciones, fijan los pasos para arribar al acuerdo y determinan sus alcances).

2. Definiendo las Instituciones

Las instituciones son un conjunto de prescripciones que ordenan, prohíben o permiten a los sujetos realizar determinados actos.

Una institución – en el más amplio sentido que se le dará en este trabajo – será entendida como *un conjunto de reglas que restringen la actividad de los hombres y orientan*

¹¹ “Algunas versiones sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo, todas requieren cierto grado de estabilidad” (PETERS 2003:37).

su conducta hacia objetivos comunes. La necesidad de un concepto amplio de institución se impone (PARMIGIANI 2010)¹². Son entonces el *marco* dentro del cual se desenvuelve la actividad humana (NORTH 1990:4), estableciendo reglas (formales e informales) que orientan la actividad humana, restringiendo y constriñendo de este modo los comportamientos individualistas y egoístas¹³ como así también el conjunto de preferencias de que disponen los actores. Estas reglas se traducen en *valores, símbolos, argumentos y rutinas* que van conformando el conjunto de preferencias de los hombres.

A partir de esta definición “marco”, resulta necesario responder a una serie de interrogantes acerca de: **(a)** el origen de la institución; **(b)** el cambio institucional; **(c)** la eficiencia y eficacia de la institución (con incentivos positivos y mecanismos de coerción); y un factor que subyace a todas estas cuestiones **(d)** la relación institución-individuo.

2.1. La relación entre individuos e instituciones: Una concepción antropológica

Sin dejar de lado la racionalidad propia de los hombres, resulta necesario dejar en claro que las instituciones penetran al interior de los sujetos y no son meros condicionantes externos. Si bien las instituciones son algo que a los hombres les viene “heredado”, sea del pasado (la Constitución de 1853/60) sea de otros hombres contemporáneos (v. gr., los legisladores cuando sancionan una ley), en uno y otro caso, es el hombre, cada hombre, en su interior quien debe aceptarla. Este punto crucial conduce al tema de la *justificación*¹⁴.

¹² Varios autores adscriptos al neoinstitucionalismo han propugnado un concepto amplio de institución. HALL, las ha definido como “las reglas formales, los procedimientos de acuerdo (*compliance*) y las prácticas standard operantes que estructuran la relación entre individuos en diversas unidades de la comunidad política y económica” (en *Governing the Economy: The politics of state intervention in Britain and France*, citado por PARMIGIANI DE BARBARA 2013). En NORTH puede encontrarse otro buen ejemplo de institución en este sentido, al definir las como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos ideados por el hombre que forman la interacción humana. En consecuencia, ellas estructuran los incentivos en el intercambio humano” (1990:3), o más específicamente como “las restricciones ideadas por el hombre en la interacción política, social y económica [...] conformadas tanto por limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres y códigos de conductas) como por reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (1991:97).

¹³ Aun para la elección racional, el conjunto de reglas del cual se forma una institución tiene este efecto de limitar el comportamiento de *free rider* de los sujetos, en el sentido de que aquellas reglas importan para los sujetos un beneficio mayor del que obtendría de actuar libremente y según sus propios y egoístas intereses. Si bien reconocen como cierto que no todos saldrían ganando de la misma manera que actuando libremente, el resultado al nivel colectivo sería óptimo y todos encontrarían algún beneficio.

¹⁴ Este tópico es particularmente importante cuando se adentra al análisis jurídico y político de la institución política por excelencia, el Estado: “El poder del Estado es siempre legal, es decir, poder político jurídicamente organizado [...] A causa de su función social, el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídica sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral

Aun cuando la coerción sea un requisito esencial de toda institución, ésta jamás podría imponerse solamente por la fuerza.

Aquella aceptación puede producirse a través de un cálculo costo/beneficio (el sujeto comprende que seguir las normas le resultaría más beneficioso que apartarse de ellas, sea por temor al castigo sea porque encuentra en ello beneficios que satisfacen sus intereses¹⁵) (SHEPSON 2007, DI MAGGIO y POWELL 1991) o bien – desde un punto de vista más sociológico e historicista – simplemente porque los hombres, sujetos inmersos en una sociedad que les inculca valores y les indica lo que tienen – o no – que hacer (“lógica de lo adecuado”) dan como aceptado – implícitamente a veces – aquellas restricciones, es decir, “las opciones disponibles para actores racionales están circunscriptas por *un culturalmente específico sentido de la acción apropiada*” (HALL y TAYLOR 1996:956). A partir de esta segunda concepción, aparece el *factor ideológico* como determinante en la relación individuo-institución. Aquí aparece el concepto de ideología introducido por NORTH¹⁶, entendida, en términos generales, como un “mecanismo economizador por el que los individuos se enfrentan a su entorno y se proveen de una «visión del mundo» que les simplifica el proceso de toma de decisiones”, cuya función principal es, precisamente, superar el problema que presentan los comportamientos free rider (1994:65).

Aquellas reglas pueden ser diseñadas *racionalmente* por los hombres como pueden constituir un conjunto de valores y costumbres que van surgiendo *inconscientemente* (en el sentido de ser algo *no deliberado*) del actuar cotidiano de los actores. Estas reglas de conducta no escritas (informales) subyacen y suplementan las reglas formales (NORTH 1990:4). En tanto “suplemento” pueden complementar la regla formal como así también pueden directamente suplirla. Lo fundamental aquí es reconocer la capacidad de los

de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar la legitimidad [...] La legitimidad engendra poder. Sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado” (HELLER 2007:309). El propio Hobbes, a pesar de su insistencia por un poder fuerte y dotado de todos los mecanismos de coerción para imponer sus decisiones, “fue consciente del rol decisivo del crecimiento de la *confianza* entre los partidos políticos para construir una sociedad viable. También lo fue Adam Smith con respecto a la vida económica” (GAMBETTA 2000:215).

¹⁵ La elección racional postula que los individuos siguen las reglas porque los hombres son actores estratégicos que desean maximizar sus ganancias personales o individuales: “Cooperamos porque obtenemos más con ella que sin ella. Seguimos las reglas porque nos va mejor individualmente cuando lo hacemos” (STEINMO 2008:162).

¹⁶ Se entiende por ideología “las percepciones subjetivas que las personas tienen acerca de qué es el mundo y lo que debe ser. La ideología, por lo tanto, afecta las percepciones de las personas acerca de la equidad o justicia de las instituciones de un sistema político-económico” (NORTH 1988:15).

actores de modificar las reglas del juego. A una misma institución formal, puede adicionársele reglas informales, producto de la interpretación de los actores, interpretaciones que se efectúan desde las *percepciones* que ellos mismos se forman de la institución. Estas percepciones, como se verá más adelante, están guiadas y *condicionadas* muy fundamentalmente por los intereses que estos actores representan. Al mismo tiempo, aquellos intereses se encuentran conformados, en parte, por las propias instituciones, pues éstas “proveen valores y elementos cognitivos conforme a los que los individuos van constituyendo sus modos de conocer, evaluar y, por tanto, preferir” (PARMIGIANI 2010:103). Se establece así una relación dialéctica entre individuos e instituciones¹⁷, en la que unos y otras se condicionan mutuamente: “Las instituciones no sólo brindan información estratégicamente útil, sino que también afectan las identidades, las imágenes de sí mismo y las preferencias de los actores” (HALL y TAYLOR 1996:955).

Por tanto, las instituciones no son reglas que permanecen inalterables a lo largo del tiempo, sino que se encuentran sujetas a modificaciones operadas por los propios actores. Una institución puede perder vigencia en el tiempo y será necesario que se adecúe a las nuevas exigencias: las nuevas generaciones se encargarán de esta tarea. En determinadas circunstancias, los actores pueden manipular las reglas del juego, aún en su propio y exclusivo interés. Las reglas electorales son un acabado ejemplo de ello, aún en los países más desarrollados y con instituciones fuertes.

Para que las instituciones puedan cumplir con su principal objetivo (constreñir el comportamiento individual), resulta sumamente necesario que ellas estén provistas de mecanismos de coerción o coacción [enforcement mechanisms]. Sin ellos, las instituciones serían *simples palabras sobre papel*¹⁸. En consecuencia, determinar las violaciones y la severidad del castigo, haciendo costosos los incumplimientos se presenta como una nota

¹⁷ “Una dualidad fundamental de la persona humana y las instituciones sociales” en palabras de PRÉLOT (2002:76).

¹⁸ “Una segunda lección importante aprendida después de más de tres décadas de investigación es que la simple aprobación de una ley o la aprobación de un tratado no es el equivalente a crear una institución eficiente... Mientras esta lección parece obvia para muchos, frecuentemente no ha sido utilizada en el diseño institucional para proteger valiosos recursos ecológicos” (OSTROM 2004:10). La eficacia de las instituciones se relaciona estrechamente con los mecanismos de sanción, y éstos pueden no ser efectivos por deficiencias en el diseño institucional mismo o por la falta de aplicación posterior de tales sanciones. En el presente trabajo se tratará de indagar sobre ambas hipótesis. Ya los autores del *Federalist Papers* advirtieron que la flagrante Constitución de los Estados Unidos no sería sino una simple barrera de papel si no iba acompañada de eficientes mecanismos de coerción (HAMILTON, MADISON y JAY 2010).

esencial del funcionamiento de toda institución (NORTH 1990:4)¹⁹. Junto con los incentivos positivos, son factores que se relacionan directamente con la *persistencia* de las instituciones y, por ende, con el *cambio* institucional.

¿Por qué persisten las instituciones a través del tiempo? ¿Qué factores inciden en ello? Otra de las características fundamentales de toda institución es que se encuentran dotadas de cierta dosis de permanencia a través del tiempo. Las instituciones trascienden a los individuos que la crearon y si una de sus funciones consiste básicamente en crear estabilidad en las relaciones humanas, ellas en primer lugar deben perdurar en el tiempo.

Al hablar de la persistencia de las funciones, NORTH hace una aclaración muy pertinente a los objetivos planteados en este proyecto: el rol más importante que juegan las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre a través del establecimiento de estructuras estables “pero no necesariamente eficientes” (1990:6). Desde el punto de vista de la elección racional, sería inconcebible que una institución ineficiente persista en el tiempo (véase SHEPSLE 1998, 2007 y NORTH 1990), sin embargo, si se analiza desde el neoinstitucionalismo histórico, aparecen herramientas conceptuales que permiten un análisis sobre este particular aspecto. Para los neoinstitucionalistas históricos, las instituciones poseen algo así como una cierta *inercia*: “La idea básica es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante” (PETERS 2003:99). Es decir, los neoinstitucionalistas históricos parten ya de una cierta durabilidad de las instituciones, esbozada en su idea de “dependencia del rumbo” [path dependence]: si los actores forman sus preferencias a través de las instituciones (por medio de valores, rutinas, etc.) y si sus decisiones se ven condicionadas por decisiones anteriores, resulta difícil entonces producir el cambio. Difícil pero no imposible. Sólo a través de “coyunturas críticas” puede producirse el cambio institucional (PETERS 2003:106 y ss), creando un “punto de quiebre” [branching point] a partir del cual el devenir histórico se desplaza hacia nuevas vías (HALL 1996:942)²⁰.

¹⁹ Este es otro de los puntos de contacto entre todas las versiones del neoinstitucionalismo en lo que respecta a la definición de institución.

²⁰ Entre los institucionalistas históricos puede encontrarse también la idea de *adaptación* de las instituciones o de ajuste paulatino “como un medio de adaptación institucional ante las cambiantes demandas y las fallas del diseño inicial” (PETERS 2003:109).

3. El rol de las instituciones (en una sociedad política)

El rol de las instituciones se define, muchas veces, por la concepción que se tenga del individuo²¹: si el hombre es visto como un ser puramente racional, maximizador y, por tanto, egoísta – como sostienen los partidarios de la elección racional – el enfoque será de carácter estrictamente funcional y el rol decisivo de las instituciones se justificará en tanto y cuanto éstas proporcionen beneficios a los sujetos en orden a sus preferencias e intereses. Si los hombres son sujetos imbuidos de valores (tales como la solidaridad, la cooperación), como afirman los historicistas del neoinstitucionalismo, el rol de las instituciones es relevante en tanto que son éstas precisamente las que inculcan aquellos valores.

Pero no resulta necesario tomar partido por una u otra concepción, sino por el contrario, se debe tener presente a ambas para poder tener una visión más abarcativa: el hombre no es ni simplemente un ser egoísta ni un ser benefactor imbuido de ideales: lo es todo junto, y mezclado²². El hombre es un ser racional, jamás dejará de considerar su propio interés pero al mismo tiempo sus decisiones son tomadas en bases a ideales y valores que les vienen inculcados.

3.1. El dilema de la acción colectiva

Hasta aquí se ha considerado una relación hipotética entre una institución y un individuo. Sin embargo, cuando consideramos la interacción de un conjunto de individuos que se desenvuelven en una sociedad regida por instituciones se presentan una serie de dilemas a resolver: entre ellos tal vez el más importante sea el que presenta la *lógica de la acción colectiva* de OLSON (1998)²³.

²¹ La historia del pensamiento político se ha visto cruzada, desde su origen mismo, por esta antinomia: desde el *ethos* del hombre aristotélico hasta el hombre egoísta de Maquiavelo y del liberalismo económico y su versión política, las respuestas del pensamiento político se han movido entre una y otra concepción que resulta ser vital, desde el punto de vista del cual parte esta investigación, porque a partir de ella explican el universo político.

²² Los hombres no son ni buenos ni malos, son buenos y malos; no son egoístas o solidarios, son egoístas y solidarios. Estos comportamientos son reacciones al ambiente en el cual se desenvuelven, el cual provee estímulos para que el hombre se comporte de una u otra manera. Estos estímulos pueden provenir de distintos lugares, sin embargo el que más interesa en esta investigación es el *institucional*.

²³ El autor desarrolló esta teoría por primera vez en su obra intitulada precisamente *Logic of Collective Action* (*La Lógica de la Acción Colectiva*), aparecida por primera vez en 1965.

“La paradoja consiste en que – *si no se dan combinaciones o circunstancias especiales* – los grandes grupos, por lo menos si están compuestos de individuos racionales, no actuarán a favor de sus intereses de grupo” (OLSON 1998:38).

Ello presenta una gran paradoja que, al menos desde la teoría de la elección racional, se presenta como una fuerte valla a ser superada. Si los individuos son seres racionales, que buscan la maximización de sus ganancias y si una comunidad está compuesta por un conjunto de individuos de esta naturaleza y con aquellas características, la pregunta que se impone es si los individuos cooperarían entre sí, es decir, si actuarían cooperando con los demás para obtener resultados óptimos, lo cual implicaría tener en consideración los *intereses* de los restantes miembros, pensar en el bienestar de los demás y, eventualmente, sacrificar parte de sus ganancias²⁴.

En un primer momento, la respuesta lógica que se desprende de los postulados de la elección racional pareciera ser que los individuos no cooperarían entre sí, sino que, por el contrario, competirían mutuamente para la satisfacción o maximización de sus propios intereses. En un contexto semejante, el infierno hobbesiano descrito en su estado de naturaleza pareciera ser el resultado esperado.

La lógica de la acción colectiva como la teoría de juegos enseñan que en la gran mayoría de los casos “la deserción es una estrategia de equilibrio estable para todas las partes” (PUTNAM 1994:209). La *traición* aparece así como la mejor respuesta posible, como la respuesta más “racional”.

²⁴ Un *bien público*, según la teoría de la elección racional, es un subproducto de la interacción individual: los individuos buscarán primero maximizar sus ganancias y si en esa búsqueda los individuos cooperan entre sí, el resultado será colectivamente óptimo: todos ganarían algo. El mejor ejemplo de esto se puede encontrar en la *teoría de la acción colectiva* de Mancur OLSON (OLSON 1998 y ACUÑA 1995:120). Lo interesante de esta teoría es que si un individuo actúa como free rider mientras los demás cooperan, aquel obtendría grandes ganancias a costa de los demás. Pero, con la instauración de ciertas reglas de juego, sea a través de incentivos positivos o a través de castigos, la performance individualista y egoísta se torna desventajosa, por tanto, el individuo buscará la cooperación, aún cuando a través de esta actitud no logre la maximización del 100% de sus ganancias. Esto puede ser el resultado de un proceso de aprendizaje (los individuos de una comunidad lograron darse cuenta que cooperando entre ellos obtendrían ganancias) o bien al temor al castigo. SHEPSLE (1998:116) al hablarnos de *compromisos*, nos dice que los puede haber de dos tipos: *motivacionales* (cuando no existen divergencias entre lo que se desea al momento de comprometerse y en el momento futuro de cumplir con lo prometido, es decir es *self-enforcing*) o *imperativos* (cuando aquél que asumió el compromiso es incapaz de actuar de otra manera al momento de cumplir, en este sentido es *coercitivo*) (véase también PUTNAM 1994).

Ante ello nos surgen dos interrogantes a los que se intentarán dar respuesta: el primero de ellos es ¿Qué soluciones existen a este dilema de la acción colectiva? Y en segundo lugar ¿La opción por desertar se da siempre o sólo en ciertas circunstancias?

En orden a la primera pregunta, cuya respuesta ha sido una preocupación latente en el pensamiento político moderno, al menos desde Hobbes y con cierto predicamento en los últimos tiempos – especialmente en los teóricos de la elección racional y de la teoría de juegos – puede encontrarse “varias formas de solucionar la consecuencia colectiva subóptima que resulta de las impecables racionalidades individuales” (ACUÑA 1995:119).

3.2. Algunas soluciones al problema de la acción colectiva

La más clásica respuesta a los problemas de acción colectiva es la del *tercero imparcial*. Esta solución, propuesta por Hobbes en su *Leviatán*, parte de la idea de un tercero imparcial posicionado por encima del juego y de las partes contendientes (o potencialmente contendientes). Para ello, este tercero debe contar con la “suficiente capacidad de aumentar en forma arbitraria los costos de aquellos jugadores que traicionan el accionar colectivo” (ACUÑA 1995:119/20). Aparece así la nota de *enforcement* o *mechanism enforcement* de que disponen (o deberían disponer) las instituciones para que puedan tener algún grado de vigencia y resulta fundamental para la ley – institución por excelencia – para convertirse en regla (OSTROM 1986:6).

Otra posible solución es a través de *incentivos selectivos*: al igual que la solución anterior, se produce una redefinición de la estructura costo/beneficio colaboración vs traición pero no a través de la imposición, sino a través de estímulos (incentivos) a los individuos que pueden ser, según se ha visto ya, positivos o negativos²⁵. Una característica de esta solución es que tales incentivos “son «selectivos» y no «públicos» porque su provisión no es pasible de ser usufructuada por la comunidad o la categoría social relacionada con una asociación: sólo afecta a los miembros de la organización por lo que

²⁵ Si bien la idea es convencer a los individuos a actuar en determinado sentido, no siempre se encuentra excluida la imposición: el propio OLSON da como ejemplo más acabado de un incentivo selectivo negativo los “piquetes de cuotas”, práctica conocida por los sindicatos norteamericanos para evitar que los trabajadores fueran a trabajar durante la huelga colocando matones en las puertas armados con bates de béisbol (OLSON 1998:42).

incentivan la afiliación y, consecuentemente, la colaboración con el accionar colectivo” (ACUÑA 1995:120).

Una tercera solución al problema es la *repetición del juego*: “los teóricos del juego están generalmente de acuerdo en que la cooperación debe ser más fácil cuando los jugadores se dedican a juegos que se repiten indefinidamente, para que los desertores sufran su castigo en las sucesivas rondas” (PUTNAM 1994:210). Si se toma el dilema del prisionero, fácil será advertir que si los jugadores jugaran una sola vez, la deserción aparecería como la mejor respuesta posible “no solamente para sí misma, sino para *todas* las estrategias, puras o mezcladas” (PUTNAM 1994:210). Pero si el juego se repitiera con los mismos actores la estructura costo/beneficio cambia radicalmente: frente a la venganza de uno de ellos, en el primer juego, los jugadores buscarán la cooperación. En esta versión, el juego cobra la forma del “toma y daca” (conocido en la literatura inglesa como “tit for tat”), según la cuál si uno de los jugadores optara, en el primer juego, por la traición, pronto se enfrentará con la venganza del oponente en el próximo juego. Así, la repetición del juego le enseñará que es mejor cooperar que traicionar (véase FUDENBERG y MASKIN 1994 y el “teorema popular”).

Lo interesante aquí es que los jugadores “aprenden” a cooperar y son ellos mismos quienes buscan la solución, sin que les sea impuesta por un tercero imparcial o que sean inducidos o incentivados a ello: el juego repetido constituye una forma endógena de cooperación.

Una última solución al problema de la acción colectiva puede darse cuando, por cambios en el ambiente o en los propios jugadores²⁶, se produce una reestructuración, una variación del juego a consecuencia de la redefinición de las preferencias de los actores (SEN, 1967, ACUÑA 1995:120). Existen ciertas condiciones internas del juego que favorecen la cooperación: un número de jugadores limitados, suficiente información sobre el comportamiento y desenvolvimiento de aquellos en juegos anteriores. Entonces, si los jugadores poseen un caudal considerable de información que les permite creer que los demás actores cooperarán con él en una determinada acción colectiva, éste colaborará.

²⁶ Ya sea tanto por cambios en el ambiente (cambian los actores, los recursos con que cuentan éstos o la estructura costo/beneficio que enfrentan) o por cambios en los actores mismos (cuando varía el orden de sus preferencias, por ejemplo); cambio que, a su vez, puede ser endógeno o exógeno (ACUÑA 1995:144, nota 13).

Hay aquí directamente un cambio de juego: del *Dilema del Prisionero* se pasa a uno de *Seguridad* (véase SEN 1967), donde la preferencia de máxima deja de ser la traición o desertión, pero si bien los actores *preferirán* colaborar antes que traicionar, la colaboración no será a cualquier costo (por lo que tampoco se presenta esta opción como preferencia de máxima)²⁷. El sujeto siempre tendrá a mano la opción de maximizar unilateralmente sus ganancias a través de la traición.

En la primer solución planteada, el individuo no traiciona por miedo al castigo que le proporcionaría el tercero imparcial; en la segunda el individuo coopera porque ve en esta decisión la posibilidad de acceder a un beneficio (incentivo positivo) o porque se ve obligado a ello (incentivo negativo); en la tercera que se ha mencionado, la opción por la colaboración se basa más en el temor a una futura venganza que en el beneficio mismo que le implicaría colaborar (es decir, el resultado social óptimo). En la última solución se coopera sólo si el otro también coopera (se encuentra condicionada). En las dos primeras soluciones, la cooperación vendría impuesta por un tercero; en la tercera y cuarta, en cambio, depende de los propios jugadores. En estos últimos supuestos parecieran encontrarse los actores que interactúan en las relaciones intergubernamentales.

Ninguna de estas soluciones es definitiva para evitar el comportamiento oportunista (GAMBETTA 2000; WARD 1993; FUDENBERG Y MASKIN 1994). De hecho ninguna solución propuesta a lo largo de la historia ha sido exitosa en esta empresa; afirmar lo contrario sería tanto como decir que se ha encontrado la fórmula de gobierno perfecta. Pero lo que interesa rescatar aquí de estas soluciones, es que no son eficientes porque todas ellas

²⁷ Se Debe resaltar que esta explicación excede el marco teórico de la elección racional y sus defensores han echado mano a teorías psicosociológicas: “las razones por las que cambian las preferencias de los actores son psicosociológicas y fuera de la relación estratégica puntual (el juego) porque son causas que se encuentran en fenómenos sociopolíticos, como la socialización, exógenos y previos al juego en que los actores enfrentan el dilema y lo resuelven cooperando. En otras palabras, mientras que la explicación de los cambios de preferencias (algo similar casi al cambio de naturaleza de los actores, sean éstos individuales o colectivos) es causal, la del análisis estratégico y de teoría de los juegos es intencional y toma la estructura de preferencias como dada, previa e independiente del juego en cuestión” (ACUÑA 1995:120). Esto permite abrir un espacio a las teorías neoinstitucionalistas de la versión histórica, a través de factores tales como las ideas y las ideologías, que proporcionan valores y códigos de conductas a los actores y que, en un determinado juego al que pudieran enfrentarse, pueden llegar a modificar la estructura de preferencias misma de éstos. Otra solución que se ha planteado al problema de la acción colectiva – que comparte la misma característica que la anterior – consiste en la presencia de *imperativos kantianos* que pesan en los jugadores, y que le indican que la cooperación es la opción de máxima con que cuentan (siempre *deberá* preferir la colaboración, independientemente del contexto y de los demás jugadores que participen). Aquí el sujeto se guía más por un *deber ser* (un valor, una norma) que por sus propios intereses particulares. Se puede observar aquí también un espacio de diálogo con el neoinstitucionalismo histórico.

parten del supuesto de que el individuo encara el juego con una preferencia de máxima consistente en la *traición* (jugar libremente y sacar el máximo provecho posible) casi por defecto. Esto ha sido muy criticado por algunos estudiosos (Confr. PUTNAM 1995; OSTROM 1990, GAMBETTA 2000) y los ha llevado a postular nuevas soluciones.

A partir de ello, es necesario avanzar hacia un marco teórico que provea entonces una herramienta conceptual que permita partir de esta base, donde los hombres no son ni ángeles ni demonios, o en términos de la teoría de juegos, donde los jugadores no juegan exclusivamente en juegos de puro conflicto o en juegos de pura coordinación. Es necesario partir del reconocimiento de que en el mundo real, tales supuestos no se dan comúnmente, sino por el contrario, que toda interacción se da en parte conflictiva y en parte cooperativa:

“In real-world interactions, however, both of these simple constellations [pure conflict game and pure coordination] are extremely rare. Of much greater empirical importance are the so-called mixed-motive games (or variable-sum games) in which the preferences of players are partly harmonious and partly in conflict” (Scharpf 1997:73).

Existen también otros factores que contribuyen a la dilucidación del problema de la acción colectiva. Pueden encontrarse factores de carácter cultural y sociológico que explican este comportamiento: “la falta de cooperación no es, necesariamente, una señal de ignorancia o irracionalidad” (PUTNAM 1994:206), si no que muchas veces puede producirse por la ausencia de un compromiso mutuo *confiable* o bien por la falta de sanciones *confiables* contra la deserción (1994:208).

Aparece entonces un primer factor determinante para la cooperación²⁸: la confianza²⁹. Según cómo se analice el desenlace de las decisiones que los jugadores pueden tomar en una situación como la que presentan el dilema del prisionero – y otros juegos relacionados – se verá que entran en juego una serie de factores.

Partiendo de la premisa de que la opción de máxima sigue siendo desertar, se podría argüir que el primer jugador *se anticipa* a la traición del segundo en defensa propia o

²⁸ Se entenderá por *cooperación* “en el más amplio sentido de agentes, tales como individuos, empresas y gobiernos, que se ponen de acuerdo sobre un conjunto de reglas – un «contrato» – que deberán ser observadas en el curso de sus interacciones” (GAMBETTA 2000:213).

²⁹ “La confianza (o, simétricamente, la desconfianza) es un nivel particular de la probabilidad subjetiva con la cual un agente evalúa que otro agente o grupo de agentes realizarán una acción en particular, tanto *antes* de que pueda monitorear dicha acción (o independientemente de su capacidad cada vez que logre monitorearlo) y en un contexto en el que afecta su propia acción” (GAMBETTA 2000:217).

porque el primer jugador cree que el segundo es incondicionalmente no cooperativo o bien porque teme que el segundo jugador no confíe en él y desertará como resultado directo de esta falta de confianza: “El problema, por consiguiente, es *esencialmente de comunicación*: incluso si las personas tienen motivos perfectamente adecuados para la cooperación, ellos seguirán necesitando conocer acerca de los motivos del otro y confiar en los demás, o al menos la eficacia de sus motivos. Ello no sólo es necesario para confiar en el otro antes de actuar cooperativamente sino también para creer que los demás confiarán en uno” (GAMBETTA 2000:216).

La falta de información aparece así como uno de los factores que contribuyen a entender el comportamiento oportunista (de free riding) de los actores en juego. Por otra parte, los altos costos que significa acceder a dicha información sumado a los costos del monitoreo, redundan en un panorama poco alentador para arribar a acuerdos duraderos y creíbles entre los sujetos. En una situación como la que plantea el dilema del prisionero, tanto el monitoreo como la información son prácticamente de imposible acceso para cada uno de los participantes.

Estas respuestas nacen a partir de la negación del supuesto de la traición como máxima preferencia de los actores en juego³⁰. Dejan de lado al sujeto maximizador y hacen hincapié en otros factores que contribuyen a la cooperación, tomando a ésta no como una excepción, sino como la respuesta normal y natural que los sujetos dan en situaciones de toma de decisión. Aún desde esta perspectiva, la solución basada en la imposición coercitiva puede resultar ser insuficiente para solucionar el problema del oportunismo: “El problema fundamental es que la imposición imparcial es en sí misma un bien público, sujeto al mismo dilema básico que trata de resolver. Para que la imposición ejercida por una tercera parte funcione, esta tercera parte debe ella misma ser *confiable*” (PUTNAM 1994:209).

³⁰ “Aquí, la teoría de juegos tradicional no ayuda, por considerar a las creencias mucho más lejanas de lo que en la realidad son y además se supone que esto es de conocimiento común. Como resultado, la teoría de juegos pierde poder predictivo, por «encontrar» más equilibrios – sobre todo en los que no cooperan – que los que existen en la realidad” por tanto, “deberíamos preguntarnos por qué el comportamiento no cooperativo no emerge tan seguido como la teoría de juegos predice” (GAMBETTA 2000:217).

Aún en contextos de fuertes constreñimientos, siempre será necesario cierto grado de confianza.

Por tanto, como demuestra la experiencia cotidiana, los hombres no siempre actúan como maximizadores, buscando el beneficio personal a toda costa y en todo momento. Se debe reconocer que los sujetos son poseedores de una amplia gama de intereses que van desde los meramente particulares o individuales, hasta los organizacionales o políticos orientados hacia el bien común. Sería entonces un error partir de la concepción de un hombre puramente egoísta o puramente altruista; no hay necesidad de tomar partido por una u otra concepción, se deben reconocer a los actores y las circunstancias en las que se desenvuelven. Dependiendo de estos factores, el análisis se deberá encarar a partir de la herramienta teórica que mejor se adecue a dicho fenómeno.

Por lo menos desde una respuesta intuitiva al problema, se puede ver que aquel infierno hobbsiano no existe o al menos que es evitable. Se pueden observar conductas de cooperación entre los individuos. La pregunta entonces sería “¿Por qué una persona, o personas, deliberadamente eligen imponer restricciones a sus libertades de acción?” (Brennan y Buchanan, citados por SHEPSLE 1998:119). Por otra parte se puede comprobar con aquella misma intuición, que en muchas oportunidades y bajo ciertas circunstancias las personas racionales pueden producir resultados sociales irracionales³¹. Entonces, será necesario comprender qué actores (y con qué perspectivas, motivaciones y valores) actúan y bajo qué circunstancias y contextos lo hacen.

El enfoque de este trabajo parte de la importancia de las instituciones en la dilucidación de los problemas de acción colectiva; la clave está, entonces, en la fortaleza de las instituciones: mientras más fuertes sean las instituciones, mayor la posibilidad de cooperar, y a la inversa, mientras menos fuertes sean, mayor la posibilidad de comportamientos individualistas, guiados por concepciones egoístas. Las preferencias de máxima en uno y otro caso (cooperar y desertar, respectivamente) están dadas por las instituciones.

³¹ Muchas veces desde una perspectiva individual, se logran resultados individuales óptimos y resultados sociales subóptimos: resultados individuales racionales con resultados sociales irracionales. Aunque a la larga todos salgan perjudicados. El problema pudiera ser simplemente que los hombres podrían no querer cooperar, o al menos no todo el tiempo (GAMBETTA 2000:214).

En un contexto de instituciones fuertes y perdurables no les sería nada fácil a los actores desenvolverse libremente pues, aún cuando quisieran y estuvieran motivados exclusivamente por un interés personal y egoísta, no podrían modificar las reglas del juego y si desean continuar en el juego, deberán respetar aquellas reglas, aunque sea mínimamente. Por el contrario, en un contexto de institucionalidad débil, los actores encontrarán fuertes incentivos de seguir sus propios intereses, ya que les sería fácil modificar las reglas de juego débiles³². Resulta sumamente importante tomar en cuenta esta aclaración al iniciar cualquier análisis político, pues será difícil aplicar los presupuestos de la elección racional en el primer caso o la del neoinstitucionalismo histórico en el segundo. Cada cual posee sus propios métodos para explicar uno u otro fenómeno.

A partir de ello, se puede dilucidar otra solución al problema del comportamiento oportunista, la que proporcionan las instituciones. En el apartado que sigue, se tratará acerca del “contexto” donde los actores se desenvuelven que, en lo que a aquí respecta, es el *marco institucional*, intentando determinar sus características y descubrir los factores que influyen en la cooperación o en el conflicto para, en el apartado que le sigue, hacer hincapié en los actores.

4. El rol de las instituciones en la dilucidación del dilema de la acción colectiva: un problema de incentivos

Anteriormente se sostuvo que las instituciones establecen objetivos comunes en una sociedad determinada, orientando el comportamiento individual en consecuencia. Pero para que puedan cumplir eficientemente con ello, será necesario que ellas mismas provean un conjunto de incentivos.

Las instituciones operan de muy variadas maneras. Pero básicamente, la más importante de ellas, es a través del constreñimiento de las conductas individuales, sea a través de la imposición sea a través de incentivos positivos. A través de la imposición con

³² Esto se debe fundamentalmente, entre otras cosas, por la dificultad de cambio que presentan de por sí las instituciones: “la dirección global de la política o de la economía es difícil de revertir [...] las democracias políticas, con una larga herencia de gobiernos representativos, no son fácilmente derrocadas; las economías basadas en el crecimiento de la productividad, no son fácilmente reversibles. Por otro lado, es difícil hacer crecer economías estancadas; y los regímenes políticos, sin normas democráticas, tienden a ser inestables” y ello porque “las decisiones que van en contra del marco institucional, son típicamente poco rentables” (NORTH 1998:110).

la instauración de amenazas y castigos; a través de incentivos, por el otorgamiento de beneficios. En el primer caso, el individuo actuará forzado en el modo que la institución orienta su conducta, en el segundo, actuará por sí mismo, incentivado/motivado por los beneficios que dicho accionar le proporciona.

Se hace referencia aquí de un conjunto de instituciones, es decir, del *marco institucional* y no de *una* institución hipotética, entendiendo por aquél “un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características en términos de *enforcement*. Todos juntos definen las restricciones que determinan la interacción humana. Son las reglas del juego, y por lo tanto definen la manera en que se juega” (NORTH 1998:109). Este marco Institucional está conformado por *reglas formales* (creadas por acuerdos: Constitución, leyes, acuerdos interjurisdiccionales) como por *reglas informales* (derivadas de las costumbres: praxis política, costumbre política en la formulación y ejecución de políticas públicas, de las prácticas políticas tradicionales, etc.).

En cualquier sociedad política moderna existe un incontable número de instituciones que forman el marco institucional. Pero de todas ellas, sólo algunas tienen un peso determinante en la vida política y son, generalmente, las que establecen los lineamientos generales del sistema político. Son las instituciones básicas. Y de estas van surgiendo las demás instituciones que reglamentan o detallan las reglas impuestas por aquellas. El ejemplo más acabado puede encontrarse en la propia constitución, donde aun así, no todas sus normas son fundamentales, sino sólo aquellas que inciden directamente en la vida política y que – como toda norma eficiente – ha sabido captar la realidad que intenta regular.

Las instituciones limitan el marco de decisiones de los individuos a la vez que condicionan sus preferencias. Toda institución lleva ínsita una “lógica de lo adecuado”, en cuanto prescripción de cómo debe ser determinado asunto. De esta manera, contribuyen a la formación de las percepciones que los individuos tienen del mundo que los rodea.

El limitar el marco de decisiones, implica afirmar que las instituciones restringen el conjunto de preferencias en los actores constituyendo de esta manera una de las restricciones más importantes en la toma de decisiones. Al momento de tomar una decisión, los individuos no tendrán un ilimitado set de opciones a su disposición, sino sólo

– al menos en principio – aquellas que estén disponibles dentro del marco institucional en el cual se desenvuelven.

Si desde esta perspectiva se ensayara una respuesta al problema del comportamiento oportunista, se podría observar que el problema no se da sólo porque los intereses individuales puedan ser contradictorios o simplemente distintos a los colectivos³³, sino que también consiste en un problema de *incentivos*.

En grupos pequeños, el beneficio de la cooperación se muestra de modo más evidente y resulta expectable la colaboración para alcanzar el bien que les es común; pero “cuando llegamos a grandes grupos que se cuentan por miles o millones de miembros, el incentivo a favor de una conducta orientada en beneficio de grupo – con ausencia de incentivos selectivos – se vuelve muy insignificante” (OLSON 1998:55).

Cuando se aplican los presupuestos neoinstitucionalistas de la elección racional a los fenómenos políticos, surge una tensión inevitable entre *discreción* y *optimalidad* (o en otros términos, entre *discrecionalidad* y *compromiso*) en la interacción entre individuos, sean particulares y/o colectivos (SHEPSLE 1998)³⁴.

El individuo, sea porque buscará la maximización de sus ganancias, sea porque no confía en los otros, tenderá a actuar como free riding, lo que, en la mayoría de los casos, traerá serios inconvenientes a los demás miembros de la comunidad. Para que todos puedan ganar algo, o en términos más generales, para que la sociedad sea viable, será necesario una actitud de compromiso entre éstos: establecer reglas de juegos claras³⁵.

El *compromiso* otorga enormes ventajas a la interacción humana, pues “la habilidad de comprometerse usualmente (no siempre) extiende nuestro conjunto de oportunidades;

³³ Para Mancur OLSON, lo “racional no implica necesariamente *en interés propio*” (1998:40).

³⁴ Es el “dilema de optimalidad causado por el conflicto entre compromiso y discreción” según la expresión de Thomas Schelling (SHEPSLE 1998:119). Dando el ejemplo de los terrenos inundables y la pretensión de ciertos individuos de crear casas allí, esperando una respuesta por parte del gobierno en orden a crear obras que impidan futuras inundaciones, muestra el autor que “la tensión sobre si comprometerse o no coartando la propia discreción (o forzando el comportamiento propio), es clara. La ventaja reside en el efecto saludable sobre el comportamiento *presente*, inducido por las expectativas *futuras* [...] La desventaja es que las expectativas pueden ser racionales pero equivocadas, incompletas, o vulnerables a sucesos futuros no esperados” (1998:120), es decir, los actores se manejan con información incompleta.

³⁵ “Aún en una sociedad compuesta por ladrones y asesinos, escribió Adam Smith, ellos deberán al menos abstenerse de robarse y asesinarse entre ellos mismos. Esta observación «común» sirve a un doble propósito: nos recuerda que formas básicas de cooperación son inevitables si una sociedad ha de ser, sobre todo, viable, pero también nos señala, tal vez involuntariamente, que existen casos de cooperación – particularmente aquella entre ladrones y asesinos – que podríamos querer hallar para mejorar” (GAMBETTA 2000:214).

mientras que la capacidad de discreción – que incluye la libertad para renegar o para comportarse de manera oportunista –, lo reduce” (SHEPSLE 1998:114).

Para que exista compromiso debe existir confianza y para que ambos factores se den, debe haber un marco institucional previo que posibilite el desarrollo de estos:

“Los arreglos institucionales ofrecen la posibilidad de permitir que varios agentes hagan compromisos creíbles. Entonces tener derechos de propiedad correctos [...] involucra, no solamente (o mayormente) especificar derechos y darles fuerza o ejercer la autoridad discrecional de manera prudente; sino también significa establecer instituciones políticas para limitar o volver costoso el ejercicio de la autoridad discrecional”³⁶ (SHEPSLE 1998:123).

Por el contrario, mientras más costoso sea arribar a acuerdos, más difícilmente los individuos invertirán recursos y tiempos en ello. De esta manera, cuando crecen los costos, los individuos no toman una decisión que a la larga les pueda ser favorable (véase Mancur OLSON 1998:51).

4.1. La Estructura institucional

Una vez establecidas las reglas del juego (a través del marco institucional), urge comprender cómo es que la estructura de tales instituciones afecta la posibilidad de actuar de modo oportunista. La estructura institucional otorga estabilidad a los acuerdos políticos (sobre una determinada política pública) haciendo difícil hacer, pero aún más difícil deshacer si se ha logrado celebrarlo.

Este aspecto ha sido una de las mayores preocupaciones de la Nueva Economía Política³⁷, en particular en su versión denominada Nueva Economía Institucional. Según

³⁶ “Nadie liberalizó de manera más radical que la República de Nueva Granada (Colombia) entre 1848 y 1854, pero ¿quién se iba a atrever a decir que las grandes esperanzas de prosperidad de sus estadistas se realizarían inmediatamente o algún día?” (HOBBSAWM 1998:50).

³⁷ Bates hace una excelente síntesis del enfoque de la Economía Clásica en cuatro postulados básicos: “(1) El actor individual es la unidad de análisis; (2) los individuos, incluidos los políticos, son racionales; (3) Las instituciones crean incentivos para los políticos (y la política es relativamente autónoma); y (4) la racionalidad individual no implica racionalidad social” (SAIEGH y TOMMASI 1998:19). Sin embargo, la nueva economía política (versión neoinstitucionalista de la ciencia económica), al igual que el nuevo institucionalismo en ciencia política, no constituye un cuerpo teórico unificado: ambos se han visto alimentados y retroalimentados por otros aportes teóricos, como el dado por el de la elección racional. Las teorías de la elección racional, la de los costos de transacción, la de juegos, la de la elección pública, entre otras tantas, constituyen microteorías que se mueven sin inconvenientes entre las ciencias que componen el complejo disciplinar de las ciencias sociales, en particular entre la economía y la política. De ellas tal vez la más importante sea la de la elección racional, ya que “su adopción por parte de los científicos políticos fue una de las piedras fundamentales con

esta teoría, la posibilidad de crecimiento económico – aún desde un análisis estrictamente económico – reside en los aspectos institucionales de un determinado país, con particular hincapié en las instituciones políticas:

“Los costos de transacción son una determinante clave del bienestar de una sociedad. En un entorno económico en el cual los costos de realizar transacciones son muy altos, los agentes económicos reducirán su nivel de comercio, reduciendo por lo tanto su nivel de bienestar. Dicha afirmación se complementa con la hipótesis de que las instituciones económicas y políticas de una sociedad son las *determinantes* de dichos costos de transacción [...] Para entender el crecimiento de una sociedad a través de su historia es necesario entender la medida en la cual sus instituciones afectan los costos de transacción” (TOMMASI y SPILLER 2000:13).

Como se sostuvo anteriormente, un mercado político en donde la información y la posibilidad de monitoreo son costosos – lo que lleva inevitablemente a que estos mercados sean imperfectos y posibiliten cierto comportamiento oportunista (NORTH 1998) – resulta necesario la celebración de acuerdos que sean *creíbles* (SHEPSLE 1998). El rol de las instituciones en esta empresa resulta vital (NORTH 1998; SHEPSLE 1998).

Como sostienen SHEPSLE (1998) y OLSON (1998), cada cual con argumentos propios, algunas veces la cooperación y la coordinación pueden darse de forma espontánea, pero en muchos otros casos sólo podrán alcanzarse a través de ciertas instituciones, que resultan ser claves ya que, a través de distintos mecanismos que hacen a la estructura institucional, predisponen a la cooperación y coordinación. (SAIEGH y TOMMASI 1998:20). “Los arreglos institucionales – estructura y procedimiento – afectan la credibilidad de las políticas públicas y, por lo tanto, la capacidad de las instituciones públicas para llevar a cabo mejoras sociales” (SHEPSLE 1998:134). Ello, en tanto el rol que juegan las instituciones en *aumentar o disminuir la credibilidad*.

la que se comenzó a gestar nuevamente la unión entre los estudios políticos y económicos” (SAIEGH y TOMMASI 1998:14). Aquellas microteorías han contribuido enormemente al avance de ambas ciencias sociales y, con el aporte de cada una de ellas, se lograron importantes trabajos: Kenneth SHEPSLE y Mancur OLSON son excelentes exponentes de la combinación exitosa de la teoría de la elección racional en el análisis político; Douglass NORTH, lo es de la teoría de los costos de transacción junto con el análisis político y el económico, sin dejar de lado completamente los aportes de la elección racional. Los distintos campos de análisis que constituyen el objeto de cada una de aquellas ciencias sociales, ha provocado, evidentemente, que los resultados y las evoluciones de estas microteorías *adaptadas* a una u otra ciencia, sean diferentes, pero sin perder del todo sus principales postulados. Esta interdisciplinariedad se ha dado, básicamente, porque tanto el neoinstitucionalismo (y en términos generales, la ciencia política) como la nueva economía política (ídem la economía), comparten no sólo temas y preocupaciones comunes, sino también metodologías de investigación similares.

4.2. Acuerdos institucionales y los costos de la transacción

¿Cómo afecta el diseño institucional el comportamiento de los individuos en orden al comportamiento cooperativo? Todo acuerdo (sea individual o público, en los mercados económicos o en la arena política) conlleva ciertas características *insitas* que aumentan los costos de su celebración³⁸. Pueden mencionarse tres atributos de las transacciones que típicamente afectan sus costos: **(a)** La *irreversibilidad* de las inversiones involucradas, pues puede implicar que la contraparte renegocie los términos del acuerdo una vez que ésta haya realizado la inversión; **(b)** Las posibilidades de medición (o problemas de observabilidad), en cuanto a que lo acordado puede no cumplir con las especificaciones pactadas (generando problemas como el del *riesgo moral*, entre otros), y **(c)** La *dimensión temporal* de la transacción, por el hecho de que inversión y compensación se encuentran separadas por un determinado lapso de tiempo (TOMMASI y SPILLER 2000:14), posibilitando que la parte que ya haya obtenido su beneficio del contrato, reniegue del mismo.

Dadas estas notas, queda un espacio abierto que posibilita el comportamiento oportunista de, por lo menos, alguna de las partes contratantes.

A ello además debemos agregar otras características que resultan típicas de los *acuerdos políticos* y que complejizan aún más la celebración de los mismos: **(a)** Las partes contratantes no son perfectamente identificables pues al menos una de ellas es un sujeto múltiple; **(b)** Los términos del contrato tienden a ser vagos e interpretables por las partes, debido a su condición de *contratos incompletos* como consecuencia de la dificultad de *medir* lo que se intercambia en los mercados políticos; y **(c)** Los derechos cuya propiedad se intercambia son inseguros y en todo caso están temporalmente limitados³⁹ e incluso mal definidos.

El resultado:

“Las transacciones políticas tienden a estar muy afectadas por elevados costos ex ante y ex post. La falta de identificación exacta de los afectados, la imprevisión de contingencias futuras y la ausencia de incentivos para cumplir estrictamente lo acordado originan comportamientos en los que interviene el riesgo moral, la selección adversa, el sesgo, en fin, de oportunismo” (ARIAS y CABALLERO 2003:130).

³⁸ “Los *costos de transacción* están relacionados con la imposibilidad de verificar, a bajo costo, todas las acciones de las partes involucradas en la transacción” (TOMMASI y SPILLER, 2000:14).

³⁹ Furubotn E. G. y Richter, R. (1998), *Institutions and Economic Theory. The Contributions of the New Institutional Economics*, Michigan, The University of Michigan Press, citados por ARIAS y CABALLERO 2003:130.

Hablar de altos costos de transacción para lograr un acuerdo político, implica afirmar que los actores encuentran pocos incentivos para obrar en esta dirección. La falta de incentivos misma no sólo provoca una tendencia a la ineficiencia⁴⁰, sino que también puede provocar en los actores una reacción mucho más adversa aún: la *manipulación* de aquellos costos en favor propio (TWIGHT 1988, 1994).

Es lo que se ha denominado aquí un *contexto de institucionalidad débil*, donde los actores se ven *más* libres de obrar acorde a sus intereses. Ello lleva a que los actores privilegien estrategias de corto plazo, sea porque no alcanzan a ver los beneficios que políticas de largo plazo pueden acarrear (por ejemplo, al crecimiento político y económico) o bien porque del diseño institucional no se desprenden incentivos – positivos o negativos – en esa dirección.

No basta entonces que los actores arriben a un acuerdo, sino que será necesario forzar su cumplimiento⁴¹. En este respecto, el rol de las instituciones puede manifestarse en una doble dimensión: *antes*, posibilitando los medios para que sea fácil y seguro concertar un acuerdo; y *después*, asegurando su cumplimiento.

Las instituciones aparecen así como una especie de *estructura de gobierno* (o de gobernanza) de los acuerdos políticos⁴² (WEINGAST 1993). Existe un tejido institucional que

⁴⁰ “Si el entorno institucional no facilita la ejecución de las transacciones políticas intertemporales, entonces: i. Observaremos políticas que proveen beneficios a corto plazo para la celebración de coaliciones, así como acciones individuales no cooperativas. ii. Habrán reglas, procedimientos y estructuras inflexibles para celebrar políticas «de largo plazo». iii. Algunas mejoras de reformas políticas de bienestar nunca tendrán lugar. iv. Habrá falta de inversión en capacidades, lo que llevará a políticas de baja calidad” (SPILLER y TOMMASI 2001:11).

⁴¹ “Ha sido normal suponer que cualquier «deal struck stays struck»; esto es, que los socios de la coalición están obligados a cumplir cualquier acuerdo al que lleguen. Ninguna atención se le otorga a la credibilidad de tales acuerdos, y ninguna referencia se hace a la necesidad de institucionalizar mecanismos de compromisos” (SHEPSLE 1998:125 *nota 14*). “Tanto en los contextos políticos como en los privados, las teorías positivas de economía política basadas en una hipótesis de racionalidad han sospechado de los enfoques que «hacen desaparecer» el problema de la credibilidad, ya sea suponiendo alguna fuente exógena de compromiso, o la existencia de incentivos «naturales» para que el ejercicio de la discreción sea prudente [...] Así es apropiado explorar las soluciones institucionales del fracaso esperado de la credibilidad” (p. 126).

⁴² Véase TOMMASI y SPILLER 2000:17. Esta noción de “governance structures” de las instituciones fue aplicada en un trabajo de WEINGAST y MARSHALL (1988; también existe una versión en castellano en SAIEGH y TOMMASI 1998:161-203) en el que aplican los aportes de una de las versiones de la Nueva Teoría de la Organización – la “teoría de la firma” – al estudio de las instituciones políticas, intentando “explicar los patrones institucionales que facilitan la toma de decisiones dentro de la legislatura [de los EEUU]” (1988:133) utilizando alguno de los supuestos que serán empleados en el presente trabajo, tales como: (a) mercados políticos caracterizados por los altos costos de transacción, sujetos a comportamientos oportunistas; (b) cuyos mecanismos de ejecución [*enforcement mechanisms*] son típicamente ineficientes; (c) los costos para

subyace a los acuerdos políticos, proporcionando los condicionamientos a que se encuentran sujetos los actores que se desenvuelven en la arena política, es “la matriz institucional dentro de la cual las transacciones son negociadas y ejecutadas” (WILLIAMSON 1979:239)⁴³.

“El entorno político-institucional de un país, junto con las características subyacentes de las cuestiones políticas en juego, van a determinar la estructura de gobierno para cada transacción política” (SPILLER y TOMMASI 2001:4).

SHEPSLE da un interesante ejemplo sobre cómo el diseño institucional impacta sobre la celebración de acuerdos, utilizando el problema de las distintas mayorías que pueden presentarse en una organización, como por ejemplo, el Congreso. Haciendo hincapié en la *estructura institucional*, sostiene este autor que en una legislatura donde una mayoría de legisladores desean realizar cambios en determinada política y atento a que no existe una sola mayoría, sino varias (no sólo contemporáneas entre sí, sino también sucesivas) puede darse el caso de que tales políticas sean reemplazadas por una, por otra, y así sucesivamente. Ello resulta así en tanto que “siempre que las coaliciones de mayoría puedan movilizarse fácilmente, las mayorías sucesivas podrán transformar, rehacer, o deshacer el trabajo de los predecesores” o incluso, volver a la política originaria, llegando así a la conclusión de que “la política puede no tener la habilidad para autocomprometerse a un curso de acción, dejando a otros agentes vulnerables a los caprichos de cualquier mayoría que pueda movilizarse”, lo que supone afirmar que una legislatura desestructurada tiene discreción ilimitada y excesiva (1998:131).

En un trabajo donde tratan problemas similares en una legislatura, WEINGAST y MARSHALL (1988:138) coinciden en que los problemas de intercambio se originan por el hecho de que el valor de la legislación de *hoy*, depende de eventos legislativos que ocurrirán en los *próximos años* (problema de la dimensión temporal), porque los incentivos

asegurar el desempeño contractual son altos y finalmente, (d) la importancia de las instituciones para reducir aquellos costos y facilitar el intercambio y la toma de decisiones.

⁴³ La idea de *estructura de gobernanza* se compatibiliza con las dos grandes vertientes que se analizaron al tratar el tema de las soluciones a los problemas de acción colectiva: por un lado, la matriz institucional proporciona soluciones tales como la imposición imparcial o el acceso a información determinante para la celebración de acuerdos; por el otro, contribuye a la instauración de confianza entre los actores: “La estructura de gobernanza con la que se atenúa el oportunismo y por lo tanto infunde confianza, es evidentemente necesaria” (WILLIAMSON 1979:242).

de los futuros legisladores pueden ser diferentes a los existentes al momento de lograrse el acuerdo y, por ende, existe la posibilidad de que éstos busquen modificar, abolir o simplemente ignorar aquellos acuerdos. No basta con un simple compromiso a largo plazo, simplemente porque los legisladores de hoy no pueden comprometer a los futuros legisladores. Por tanto, es dable reconocer que “estos escenarios inhiben la capacidad de los mecanismos de ejecución *no institucionales* para la cooperación (v. gr., la reputación)” (1988:139). De donde resulta necesaria la búsqueda de soluciones institucionales que permitan la durabilidad de los acuerdos en el largo plazo y que asegure el *flujo de beneficios* independientemente de la composición de una legislatura en particular.

Incluso, la repetición del juego resulta también insuficiente aquí para evitar los problemas de incentivos, dadas ciertas circunstancias, como podrían ser casos en los que los agentes tengan información privada o en aquellos donde resulta imposible o muy costoso especificar todas las contingencias de antemano⁴⁴. Otra circunstancia podría darse cuando una de las partes puede obligar a la otra a aceptar el acuerdo, a través de imposiciones.

¿Qué evitaría que estos problemas sucedan? ¿Qué factores del diseño institucional orientan la conducta hacia la cooperación e impiden el comportamiento oportunista? Volviendo a SHEPSLE, existen una serie de factores de carácter institucional – que hacen a la estructura institucional específicamente – que impiden que las políticas públicas puedan ser cambiadas fácilmente: una escasa rotación en el Congreso; un sistema de comisiones con poder de control de la agenda – y por tanto, con *poder de veto*⁴⁵ – con un sistema de designación de sus miembros que hace, entre otras cosas, permanecer en el tiempo una mayoría *virtualmente* intacta (aún en un contexto de gran rotación legislativa); un sistema judicial y comisiones reguladoras independientes y, fundamentalmente, el *juego de unanimidad* entre ambas cámaras del Congreso y el poder ejecutivo, cada uno de ellos con

⁴⁴ “Son precisamente estos problemas los que motivan la necesidad de instituciones legislativas alternativas. La importancia de las contingencias no anticipadas tanto en negociaciones no contemporáneas como en las no simultáneas, combinado con la información privada y el riesgo moral, sugieren la necesidad de mecanismos adicionales para mantener los acuerdos” (WEINGAST y MARSHALL 1988:142).

⁴⁵ “En términos técnicos el poder de veto de la comisión implica que, dentro del conjunto de políticas que logran una mayoría en contra del statu quo, sólo será posible aprobar aquéllas que benefician a la comisión [...] Ello reduce significativamente el conjunto de políticas que pueden ser implementadas” (WEINGAST y MARSHALL 1988:146).

poder a través del veto, da como resultado la credibilidad de las políticas públicas evitando que queden sujetas a los vaivenes electorales (1998:133).

En este contexto, las instituciones resultan importantes en tanto *mecanismos adicionales* que tienden a impedir la discrecionalidad de los agentes, creando “asimetrías en las instituciones, haciendo más fácil hacer que deshacer. Lo primero permite que se haga una promesa, lo último, pone obstáculos para renegar de ella” (SHEPSLE 1998:130), en otras palabras, impactando en la durabilidad de los acuerdos.

Un mecanismo eficiente proporcionado por el marco institucional para el diseño, implementación, formulación y ejecución de políticas públicas es la previsión de la participación (o que la misma sea concertada), si no es por todos, por la gran mayoría de los actores en juego (PUTNAM 1994). Una política implementada sin la participación – o aún peor, en contra – de algunos sectores no alcanzará a gozar de la *legitimidad* necesaria para perdurar en el tiempo, lo cual implica que sus normas sean respetadas por todos los actores políticos o en el caso de que algunos actores resulten afectados desfavorablemente por la nueva institución, deberán ser compensados (NORTH 1998)⁴⁶.

Existe un sinnúmero de diseños institucionales tendientes a evitar estos comportamientos oportunistas (restringiendo, por ejemplo, la arbitrariedad del gobierno); desde la simple división de poderes ideada por Locke y Montesquieu⁴⁷, pasando por los regímenes presidencialistas y parlamentaristas (con sus sub-clasificaciones), hasta diseños más específicos en políticas públicas particulares.

Este tipo de marcos institucionales crean actores con poderes de veto y los dota de recursos de acción. Entre las variables del marco institucional que restringen la conducta oportunista y reduce los costos de transacción, se encuentran los *puntos institucionales de veto*, a través de la delegación de ciertas facultades sobre determinadas políticas en diferentes actores (por ejemplo, en el sistema de nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde se requiere el acuerdo del Poder Ejecutivo

⁴⁶ Especialmente en las reglas del sistema electoral (por ejemplo, JORDANA 2001).

⁴⁷ Uno de los factores clave que explican el mejor desempeño económico de Inglaterra en el siglo XVII, en contraste con Francia y España, regidas por monarquías absolutas, radica en la adopción de una monarquía constitucional, es decir, un poder real limitado con la instauración de un Parlamento con derechos de propiedad sobre ciertas políticas y con facultades constitucionales para dar acuerdos a las decisiones del rey (por ejemplo, con la proclamación del principio *no taxation without representation*) establecido después de la Revolución Gloriosa de 1688 (NORTH y WEINGAST 1989).

y de la Cámara de Senadores). La idea es lograr la “credibilidad del compromiso a largo plazo a través de la delegación en un agente con diferentes preferencias temporales o con estructuras de incentivos diferentes a las del principal” (ARIAS y CABALLERO 2003:135):

“Para regular estas delegaciones, los arreglos institucionales se emplean a menudo para asegurar que la delegación no devenga en abdicación. Un dispositivo clave es separar el poder entre varios agentes y separar los propósitos de aquellos agentes, de modo que ninguna autoridad pueda controlar el resultado de la delegación en una única etapa” (COX y McCUBBINS 2000:29).

Esta previsión anula los efectos negativos que la repetición del juego no logra contrarrestar, otorgando una “credibilidad imperativa”, en contraste con aquella credibilidad que los propios jugadores intentarán lograr en un juego repetido. En palabras de SHEPSLE (1998), serían compromisos imperativos (por tanto exógenos al sujeto) en vez de compromisos motivacionales (por tanto, endógenos, que dependen del propio sujeto).

Más allá de todos los constreñimientos a los que pueda estar sujeto un individuo, aún incluso partiendo del supuesto de un sujeto racional y maximizador, en ciertas circunstancias el sistema político necesita de instituciones que propicien los incentivos necesarios no sólo para que la celebración de los acuerdos políticos sea viable, sino para que estos mismos acuerdos lo sean a lo largo del tiempo y sus suscritos se aferren a lo acordado. Para ello resulta clave determinar los incentivos y las motivaciones que el marco institucional ofrece a los agentes políticos.

En el presente trabajo – después de identificar en el próximo apartado el rol de los actores en una arena política y en un contexto institucional dados – se intentará determinar qué factores del sistema político afectan las relaciones entre los poderes ejecutivos de la arena política federal que impiden la celebración de acuerdos políticos eficientes y a largo plazo o, dicho en otros términos, porqué asoman acuerdos de emergencia en reemplazo de acuerdos de largo plazo.

La suposición acerca de que son las instituciones (o más generalmente, la estructura institucional) las que contribuyen a dilucidar el problema de la acción colectiva, haciendo que los actores cooperen entre sí, no deja de lado la posibilidad de que tales instituciones sean ineficientes (MILLER 2000), o que sea redistributivas, es decir, que beneficien más a

unos actores que a otros (MOE 1990). En el primer caso, las partes difícilmente arriben a un acuerdo, en el segundo lo harán, pero beneficiará más a una de las partes que al conjunto.

5. La manipulación de las reglas del juego

El dilema que presenta la *acción colectiva* es, en otros términos, la posibilidad con que cuentan los individuos de manipular las reglas del juego en su propio beneficio (con un consecuente resultado colectivo *subóptimo* o *irracional*, que incrementa los costos de las transacciones futuras). Esta posibilidad se encuentra presente en cualquier tipo de institución, sea desde las simples reglas de un juego de azar hasta la constitución de un Estado. Esto es lo que podríamos denominar costos de transacción políticos “naturales e inevitables” (TWIGHT 1994):

“In addition to these natural/unavoidable political transaction costs, politically relevant transaction costs are also in substantial part endogenously determined through self-interested use of mechanisms of government” (TWIGHT 1994:192).

Dado que desde el momento mismo en que “el gobierno es investido por un poder discrecional, sus funcionarios tendrán tanto la capacidad como el incentivo para reestructurar los costos de transacción que limitan la revisión de la autoridad gubernamental” (TWIGHT 1988:131). Con ello se hace referencia a la posible ganancia que un actor político puede obtener al manipular las reglas del juego:

“If i can influence operative political transaction costs – that is, if I can use mechanisms of government to raise the cost to you of *perceiving* or of *acting* on your perceptions of the nature and cost of governmental actions that I favor but you oppose – I have greater ability to implement my policy preferences without encountering your resistance than I would in the absence of such transaction-cost augmentation. Any harm to the polity flowing from this action is largely an externality from the perspective of those raising political transaction costs. In short, since information costs and organization costs shape the viability of their political opposition, political actors often have incentives to try to increase key transaction costs facing their adversaries, even if the collective outcome is thereby worsened” (TWIGHT 1994:193).

La posibilidad de manipular los costos de transacción se incrementan aún más, dada la amplia gama de tipos de costes: costes de información, de organización, de agencia y en

general todos aquellos “costos que existen en una situación política debido al hecho de que los individuos se esfuerzan por actuar colectivamente” (TWIGHT 1994:190).

Cuando se centra la atención en una determinada arena política – y más aún cuando se hace referencia a la celebración de acuerdos entre diversos actores políticos – pueden encontrarse dos subcategorías o formas de manipulación de los costos de transacción: la manipulación por parte del gobierno sobre los costes de los acuerdos y sobre la ejecución de éstos [*government manipulation of agreement y enforcement costs*] y la manipulación sobre los costos de información. En el primer caso, a través de acciones que alteran los costes de actuación en la percepción que la población tienen sobre los costos y beneficios con la finalidad de alterar las competencias y funciones a cargo del gobierno (fundamentalmente con el objeto de incrementarlas o redireccionarlas en un sentido no previsto anteriormente, por ejemplo, en la constitución).

En el segundo caso, la manipulación de los costos de información puede consistir tanto en la diseminación de información incorrecta como en la restricción al acceso de información correcta (TWIGHT 1994). En este último caso, se altera la información de modo tal que refleje lo que el gobierno quiere que la gente piense sobre lo que ellos han dicho (TWIGHT 1994:209).

Una de las formas en que esta subcategoría cobra vida, es a través de cambios respecto de las competencias que el gobierno tiene bajo su esfera jurisdiccional. Este es un típico problema dentro de una estructura de Estado federal.

6. El problema del oportunismo en una estructura de governance federal

En el apartado anterior, se hizo referencia a las distintas posibilidades que los responsables políticos de un determinado gobierno tienen de alterar los costos de transacción, como estrategias a partir de las cuales aquellos buscan conseguir sus preferencias políticas (incluso personales), fundamentalmente aplicadas en contra de la población⁴⁸ como así también de otros actores políticos adscriptos a diversas ramas o poderes del Estado.

⁴⁸ Estos “son los costos de transacción que limitan las decisiones políticas de la gente con respecto al tamaño deseado de gobierno o el grado de control gubernamental sobre las decisiones privadas” (TWIGHT 1988:131-2).

Esta misma suposición puede aplicarse a una estructura institucional de tipo federal, donde coexisten diversos niveles de gobierno. Así, entonces, como un gobierno puede utilizar los recursos a su disposición para manipular los costes de transacción frente al propio electorado o la opinión pública o sobre las distintas ramas del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), también es perfectamente factible que esta manipulación se dé *entre* distintos niveles de gobierno, según los recursos y las herramientas que tienen a su disposición. Todo sistema federal lleva insita, en su propia esencia, una debilidad: “la tentación de los gobiernos constituyentes de explotar la unión en su propio beneficio” (BEDNAR 2009:1).

La esencia de toda estructura federal reside en la división territorial del poder, lo que implica el reconocimiento de unidades territoriales diferenciadas que gozan de amplia autonomía, sobre todo y fundamentalmente, política e institucional, o *autonomía constitucional* (MOUSKHELI 1931, THORLAKSON 2003). Aun cuando esta división de poderes esté contenida o garantizada en la Constitución (lo que supone una institución formal, rígida y perdurable en el tiempo), ello no implica, de por sí, una garantía frente a las actitudes oportunistas y calculadoras de los actores que se desenvuelven dentro de ese marco institucional. Ello se debe fundamentalmente a que las prescripciones constitucionales no contienen todas las soluciones ni prevén todos los casos posibles, presentes y sobre todo futuros. En este sentido, la Constitución es un *contrato incompleto*, que necesita adecuar sus prescripciones normativas a la realidad concreta, es decir, al contexto de cada época que cambia continuamente. Se trata de la capacidad (requerida por una necesidad) de adaptación al tiempo, espacio y actores, en una relación que es, sin embargo, dialéctica y simbiótica, pues no se debe olvidar que la Constitución, en tanto institución, contiene normas del deber ser, una *lógica de lo adecuado*, una guía a seguir.

Por tanto, no resulta suficiente la sola presencia de la institución, sino también de mecanismos que impidan – o al menos dificulten – la transgresión de lo establecido. Esta transgresión, en una estructura de *governance* federal, implica sin más la posibilidad de alterar o manipular los límites de la autoridad asignada a cada uno de los niveles de gobierno:

“El incentivo para desviarse de la división de autoridad está ineludiblemente integrado en la estructura federal. Los gobiernos miembros –

federal y provinciales/estadales – pueden intentar manipular la división de autoridad para su propio beneficio, un comportamiento al que me referiré como *oportunismo* o *transgresión*. La rivalidad intergubernamental es inevitable y por lo tanto las transgresiones son una parte normal en cualquier práctica federal” (BEDNAR 2009:63).

La presencia de este tipo de comportamientos se debe a deficiencias estructurales propia de los sistemas federales:

“A diferencia de sus primos unitarios, la federación sufre de deficiencias estructurales que desafían su robustez. Las mismas características que hacen que una estructura federal apele a una sociedad heterogénea – descentralización y semi-independencia regional – también crea nuevas oportunidades para las transgresiones” (BEDNAR 2009:2).

De ello se desprende que para que una federación sea robusta, será necesario tanto el compromiso de las partes de no alterar las reglas del juego preestablecidas, como de mecanismos que permitan cierta adaptabilidad de la institución según las demandas que surgen del contexto y los propios actores.

La distribución de competencias y autoridades puede reconocer distintos tipos de mecanismos y fórmulas. Sin embargo, en una primera aproximación (el tema se analizará con más detalle adelante) pueden clasificarse sintéticamente en dos tipos: competencias exclusivas de cada nivel de gobierno y aquellas que son compartidas o concurrentes entre ambos niveles. En uno y otro caso, la posibilidad de transgresión existe. En el primer caso, la transgresión implicará una *invasión* por sobre la autoridad atribuida en forma exclusiva y excluyente a un determinado nivel. En el segundo, una *manipulación* sobre el nivel de gobierno que comparte la competencia, cuando se desea arribar a un resultado que solo beneficia a una de las partes, a veces – la mayoría de las veces – en perjuicio de la otra.

Esta diferenciación es importante a los efectos de considerar las distintas formas en que pueden ser garantizadas las reglas del juego federal, pues en el primer caso lo será a través de la *imposición* [*enforcement*] y en el segundo a través de la *coordinación*. También resulta importante a los efectos de determinar qué actores intervienen en uno y otro mecanismo; en el primero, lo será naturalmente el poder judicial, en el segundo, lo serán los propios actores gubernamentales (esta competencia escaparía, en principio, a las competencias asignadas comúnmente al poder judicial).

Cuando una institución se enfrenta a un contexto que exige cambios en su estructura y funcionamiento estamos en presencia de lo que los neoinstitucionalistas históricos denominan una *coyuntura crítica*. Un momento particular en la historia donde ciertos factores cambian y hacen necesario un reajuste en las instituciones. En primer lugar, (a) estos cambios vienen dados por el contexto histórico (cambios políticos, sociales, económicos, etc.) que (b) son percibidos por los actores y (c) frente a los cuales, las prescripciones normativas de la o las instituciones no dan respuesta efectiva.

En estos casos, entonces, son los actores que, al dar respuesta a las exigencias coyunturales, promueven, o bien el reajuste institucional (sea mediante una simple modificación hasta la sustitución misma de una institución por otra nueva) o bien a través de la incorporación de instituciones *informales*, que se añaden a las formales. Asimismo, ello implica que los mecanismos en uno y otro caso son formales (para el primer caso) e informales (en el segundo).

Si las competencias son exclusivas y se hace necesaria su modificación, el proceso de cambio institucional será más difícil, pues en este caso es necesario reformar el texto constitucional (porque así lo prescribe la propia constitución). Las competencias compartidas, en cambio, necesitan de reajustes continuos, pues estas implican – según el particular diseño de cada competencia – la decisión conjunta desde la formulación de las políticas públicas hasta la implementación concreta de la misma. Ello es así en tanto si se busca evitar problemas de coordinación en la aplicación e implementación de las políticas públicas que caen bajo esas competencias. Las competencias concurrentes vienen definidas por el hecho de que pueden ser ejercidas indistintamente por ambos niveles de gobierno, pero esta indiferencia puede llevar a serios problemas en la práctica si no existe coordinación. Piénsese por ejemplo, en materia tributaria y los efectos nocivos y perniciosos que acarrearían la doble o múltiple superposición impositiva si cada nivel de gobierno (incluso el municipal) ejerce indistintamente su poder en materia de impuestos indirectos.

Como se sabe, el texto constitucional que determina las competencias concurrentes no establece, en la gran mayoría de los casos, cómo deben operar los niveles de gobierno

involucrados en su diseño e implementación práctica⁴⁹. Por tanto, se tratan de instituciones que constantemente requieren de procesos de adaptaciones continuos.

En uno y otro caso, sin embargo, este momento de coyuntura crítica hace emerger situaciones de cambio y adaptación que están sujetas a comportamientos oportunistas. Es un momento en el cual – se podría decir – la estructura institucional cede frente al contexto y los actores, quienes determinarán la futura vigencia e implementación de esa institución. La institución *intervenida* deja de operar, al menos como lo hacía antes. Por tanto, es un momento de negociación a cargo de los actores involucrados y, como todo proceso de negociación, emergen y se despliegan los recursos, percepciones y preferencias de todo tipo. En una estructura federal en la que existen subunidades con poderes diversos y asimétricos la posibilidad de explotación se hace presente.

Estas negociaciones no se hacen sin embargo fuera de todo contexto institucional. Existen principios y reglas generales que persisten a pesar de que una institución se encuentre en manos de los actores para ser modificada o de cualquier manera ajustada a las necesidades contextuales⁵⁰. La estructura de governance a la que se hizo referencia anteriormente continúa subyaciendo en cada oportunidad de negociación y acuerdo. Por tanto, será fundamental considerar el grado de efectividad que esa estructura, siempre subyacente, tiene en un momento particular de negociación y cómo los actores pueden – o no – manipularlas según sus propios beneficios, en parte, por los incentivos que ese conjunto de instituciones ofrece a los actores⁵¹.

A pesar de ello, lo que interesa remarcar, acorde a lo que se ha desarrollado hasta el momento, es que en materia de competencias concurrentes las posibilidades de emergencia de comportamientos oportunistas son más frecuentes y son en estos casos donde “la tentación de actuar de modo oportunista crea tolerancia a experimentos peligrosos” (BEDNAR 2009:9).

⁴⁹ En efecto, la CSJN sostuvo, en un viejo precedente, que la doble imposición de impuestos indirectos no resultaba inconstitucional, pues es facultad otorgada por la Constitución a ambos niveles de gobierno y sostuvo además, que nada podía hacer frente a esa situación sino exhortar a las partes (Nación y provincias) a acordar los mecanismos para coordinar sus competencias (CSJN, “Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Provincia de Buenos Aires”, 1927). Poco tiempo después se sancionaría el primer régimen de coparticipación.

⁵⁰ Las reglas y principios generales que rigen las relaciones intergubernamentales en materia de competencias concurrentes están analizadas con mayor detalle más adelante, en la segunda parte del Capítulo 2.

⁵¹ El poder con que cuentan los actores, la capacidad que éstos tienen de alcanzar sus objetivos (ACUÑA 1995:17).

En otras palabras, se podría afirmar que las relaciones intergubernamentales que se desarrollan en torno a competencias concurrentes son *contratos incompletos*, dada la existencia de zonas grises que indefectiblemente aparecerán debido a la especificación incompleta del contrato original, sea por la emergencia de cuestiones no previstas, no existentes al momento de sancionarse la constitución o bien por los más “triviales” costes de redacción de especificar todas las características de cada materia posible (IARYCZOWER *et al.* 1999).

6.1. Tipos de oportunismos

Jenna BEDNAR (2009:68-73) identifica tres *tipos de oportunismos o transgresiones* que pueden presentarse dentro de una federación: la primera de ellas consiste en la posibilidad, por parte de los gobiernos locales (provinciales o estatales) de *eludir* sus responsabilidades frente a la federación, pudiendo consistir este tipo de oportunismo en que los gobiernos locales dejen de aplicar políticas nacionales o bien, de sancionar y ejecutar políticas que corresponden a la jurisdicción nacional, en lugar de respetar la división de poderes.

El segundo tipo se presenta ante la posibilidad de *trasladar las cargas* de responsabilidades comunes sobre los hombros de otros estados o provincias. Esta forma puede tomar entidad, por ejemplo, cuando los estados crean barreras al comercio interestatal o interprovincial o afectando la movilidad de los ciudadanos a través de las fronteras provinciales. La materia típica donde esta clase de oportunismo puede observarse con mayor claridad es en la fiscal y, sobre todo, tributaria, a través de prácticas desleales como la concesión de beneficios fiscales a ciertas actividades económicas por parte de un gobierno local o a través de impuestos locales que, en su naturaleza, coinciden con impuestos aduaneros (constitucionalmente prohibidos), tan comunes sobre todo en los inicios de la federación argentina. Estos comportamientos generan *externalidades* que son típicas e inherentes en un Estado de estructura federal. Otros ejemplos típicos, son los gastos y el endeudamiento desmedidos. Finalmente, la tercera forma de oportunismo presente en un Estado federal consiste en la posibilidad por parte del gobierno nacional de

centralizar, *invadiendo* la jurisdicción de los estados o descentralizar *desplazando* las cargas del centro hacia la periferia⁵².

Los dos primeros casos son acciones oportunistas o de free rider típicas de gobiernos locales, mientras que el tercero es típico del gobierno nacional.

En materia fiscal, estos comportamientos se corresponden con lo que la literatura del federalismo fiscal ha denominado problemas de pool común [*common pool problem*] y de riesgo moral [*moral hazard problem*].

IARYCZOWER *et al.* (1999) identifican un particular mecanismo a partir del cual los actores involucrados pueden manipular las reglas del juego (particularmente en el tercer tipo de oportunismo mencionado por BEDNAR), que surge del propio diseño institucional: la posibilidad de *substitución*. Esto significa que las reglas diseñadas para decidir una política pueden ser potencialmente utilizadas para afectar una materia que de ser originariamente asignada a un determinado nivel de gobierno, sería decidida a favor de otro nivel (1999:7). Esta sustitución podría ser llevada a cabo a través de mecanismos de decisión más “ligeros”, como ser a través de un decreto del poder ejecutivo nacional en vez de una ley del Congreso o la aprobación de una ley con una mayoría simple en vez de una mayoría calificada (1999:7): “La eventual sustitución a través de reglas hace que, en consecuencia, un potencial oportunismo crezca exponencialmente [...] amplificando el espacio para el comportamiento oportunista” (1999:8).

Este tipo de comportamientos generan, además, padrones de conductas que, en la mayoría de los casos, se transformarían en reglas (o instituciones) informales:

“These substitution tendencies will have implications not only at the initial crafting stage, but also over time. As we describe in the section on Argentina, the dynamic implications of the problem of opportunistic substitutions towards lighter rules will generate successive rounds of tightening, coarsing and rigidizing intergovernmental (in that example, fiscal) arrangements” (IARYCZOWER *et al.* 1999:9).

⁵² Resulta común en cualquier federación que los distintos niveles de gobierno peleen frecuentemente por mayores competencias, invadiéndose los unos a los otros. La distribución de autoridad va acompañada de poder. Es en definitiva la natural tendencia que el gobierno tiene de incrementar el poder: “Las batallas por la distribución en una federación son síntomas de un problema subyacente de provisión de servicios públicos” (BEDNAR 2009:9). No solo para transformarse en el proveedor de servicios que en el futuro puedan influenciar en la decisión de los votantes, sino además – como ha mostrado el caso argentino reciente – para deshacerse de servicios costosos.

7. Represalias intergubernamentales

La insuficiencia de las instituciones para evitar comportamientos oportunistas da espacio a que los propios actores – según sus recursos y poderes – puedan aplicar sanciones entre ellos, sea con el objeto de *disuadir* una acción contraria a sus intereses, sea para *castigar* una decisión contraria ya tomada.

Anteriormente se hizo referencia a las distintas soluciones que existen para sortear los problemas que la acción colectiva presenta. En un contexto institucional federal, el dilema de la acción colectiva se traduce en la manipulación de las reglas del juego, que en términos de la teoría de juegos equivale a la opción “deserción”. En aquel apartado se sostuvo que, cuando un juego es jugado una sola vez, la opción para la deserción es la opción de máxima para todos los jugadores implicados. Sin embargo, este no es el caso en un sistema federal (BEDNAR 2009:79). Las relaciones intergubernamentales que allí se desarrollan se continúan en el tiempo y esto da espacio a la posibilidad de que los propios actores apliquen sanciones al desertor – sobre todo en un contexto de institucionalidad débil, por ejemplo, cuando las sanciones impuestas por un tercero imparcial (piénsese en el Poder Judicial) no son efectivas ni creíbles o cuando ese tercero imparcial ni siquiera existe⁵³. El juego del dilema del prisionero se convierte en uno de “toma y daca” (*tit for tat*) que, en un contexto federal, equivale a lo que BEDNAR (2009) denomina *intergovernmental retaliation* (represalias intergubernamentales), una forma de defensa natural y la más accesible para los jugadores.

Resulta interesante además observar el escenario cuando el contexto institucional es débil. En este caso, las represalias no siempre irán dirigidas a sancionar comportamientos que puedan ser definidos como “oportunistas” desde un punto de vista *normativo*, sino según la *percepción* del actor (representante de un nivel de gobierno), que considera a ese comportamiento como oportunista, según lo dictaminen sus propias *preferencias*. En este contexto además, ambas (percepciones y preferencias) se ven libres de los

⁵³ Jenna BEDNAR apunta el caso de la Confederación de las 13 ex colonias norteamericanas bajo los Artículos de Confederación: “This theory—the elimination of transgressions by threatening to retaliate—is intuitively reasonable and often used in practice. Even governments in unions as primitive as that created by the Articles of Confederation employ methods similar to the strategies of the players of the repeated prisoners’ dilemma to motivate compliance: the threat of retaliatory transgressions should one government fail to abide by the terms of the distribution [...] The identical logic applies to treaty organizations as well” (2009:80). La autora hace referencia a *contextos institucionales débiles*.

constreñimientos institucionales. Por tanto, la definición de un comportamiento oportunista puede estar guiada (y probablemente lo estará si no está condicionada por constreñimientos institucionales) por percepciones y preferencias que son, al mismo tiempo, oportunistas.

Por otra parte, y en tanto lo que aquí se consideran son *relaciones de poder*, la falta de cooperación por parte de otro u otros actores puede ser traducida, en el lenguaje político, como una muestra de superioridad por parte del que defecciona y, al mismo tiempo, una manifestación de debilidad sobre quien ha recaído la defección y no pudo *castigar*. Esto es importante tenerlo en mente sobre todo cuando se trata de negociaciones y acuerdos que han adquirido el carácter de públicos, bajo la mirada expectante de todos. La falta de acuerdo o la redefinición de lo originariamente propuesto pueden ser leídos como muestra de debilidad política.

Este escenario, los postulados que propone el *folk theorem*⁵⁴ parecieran no ser tan positivos. Además, las represalias no son mecanismos perfectos, sino que por el contrario, sufren de ciertas deficiencias, tales como los *problemas de monitoreo* (cada cual tiene que tomar una decisión antes de que el otro lo haga sin saber qué hará este después de tomada su decisión y luego en cada movimiento ulterior), la incertidumbre que domina en todo mercado político dificulta la posibilidad de reconocer cada defección y, obviamente, de sancionarla posteriormente. Finalmente, por más eficientes que pudieran parecer las represalias intergubernamentales, nunca podrían garantizar el total cumplimiento de lo pactado o de lo espectable para cada actor (BEDNAR 2009:86).

Los procesos de negociaciones entre distintos niveles de gobierno a través relaciones intergubernamentales que se desarrollan en el marco de un sistema federal representan, en esencia, un problema de acción colectiva. En este marco, la solución hobbsiana o la solución a través de incentivos (positivos o negativos) no resulta eficaz, porque en ambos casos se requiere un tercero que imprima sanciones o distribuya los incentivos. Las relaciones verticales no reconocen, en la estructura de governance, la existencia de un tercero imparcial, cuyas sanciones sean creíbles o que pueda proporcionar ese tipo de incentivos; en este contexto, la única limitación estarían dadas por las propias instituciones; la repetición del juego o la confianza mutua de que las partes cooperarán, parecieran ser

⁵⁴ Véanse FUDENBERG y MASKIN (1986) y FUDENBERG, LEVINE y MASKIN (1994).

las opciones disponibles. Sin embargo, se ha visto que estos tipos de soluciones no son siempre eficientes y sobre todo en contextos de relaciones intergubernamentales en una estructura federal donde las posibilidades de explotaciones u oportunistas son elevadas, la repetición del juego no ha sido eficaz y la confianza mutua prácticamente desaparece.

La opción más probable, la solución expectable, entonces serán las represalias entre los jugadores, sobre todo cuando el contexto institucional es débil. Sin embargo, si en tales relaciones existen poderes diversos y asimétricos, la solución más probable pareciera ser la imposición de una de las partes, la parte más fuerte en la relación. Aun cuando en principio, ambas partes (gobierno central y gobiernos provinciales) se encontrarían en pie de igualdad cuando se trata de competencias concurrentes, dado que ambos niveles son igualmente competentes, atento al texto constitucional y, como ha sostenido en vieja jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia, ambos son entes soberanos, aquellas asimetrías de poder vienen dadas por la estructura de governance, que erige partes de naturaleza diversa y por la distribución de competencias (particularmente en materia fiscal) que hace que una de las partes tenga preeminencia sobre las demás. La conclusión entonces será que una de las partes saldrá siempre beneficiosa de tales negociaciones. Las asimetrías de poderes entre las partes hace que una de ellas se encuentre en una situación tal que “obliga” el acuerdo; las partes terminan cooperando, pero tal cooperación no siempre se traducirán en beneficios mutuos.

La parte débil, sin embargo, se encuentra dotada de ciertos poderes de veto, lo cual les permite negociar ventajas a la parte fuerte. Por otro lado, la misma estructura de governance les dota de recursos suficientes – sumando a ello la debilidad institucional del sistema – como para aplicar represalias futuras a través de comportamientos oportunistas, específicamente eludiendo sus responsabilidades frente a la federación.

Capítulo 2

ACTORES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. Actores

Todo resultado político implica – porque se debe a – un conjunto determinado de tomadores de decisiones, a quienes se denominan “actores” o, en términos de la teoría de juegos, “jugadores”. El supuesto básico (que comparten tanto la teoría de juegos, como la elección racional – tanto en su formulación clásica como en la renovada versión – y aún el Neoinstitucionalismo histórico) es que los actores son *sujetos racionales, con ciertos objetivos específicos*, que ejercitan la facultad de decisión con *cierta libertad* (la cual variará en sus grados según el contexto, el marco institucional y otras características que hacen al actor en sí) (SHUBIK 1992:25-26) y con *ciertos recursos* a partir de los cuales puede negociar con los demás una determinada solución.

La principal característica que define a los actores es que los mismos poseen *capacidades, percepciones y preferencias* específicas.

Respecto de las capacidades, éstas

“deben, por supuesto, ser definidas en relación a específicos resultados. El término sirve para describir todos los recursos de acción que permitan a un actor influir en un resultado en ciertos aspectos y hasta cierto punto. Estas incluyen propiedades personales como la fuerza física, la inteligencia, o el capital humano y social (Coleman 1990, capítulo 12); recursos físicos, tales como dinero, tierra o poder militar; capacidades tecnológicas; acceso privilegiado a la información, etc. Lo que más importa en el contexto de la investigación política, sin embargo, son los recursos de acciones que son creados por reglas institucionales que definen las competencias y la concesión o limitación del derecho de participación, de veto o de decisión autónoma en ciertos aspectos de determinados procesos políticos” (SCHARPF 1997:43).

El alcance y el poder de las capacidades que puedan tener los actores son bastantes contingentes, dado que éstos dependen en gran medida de las características contextuales en las que se sitúen. Pero, en las interacciones institucionalizadas:

“En las interacciones institucionalizadas, al menos algunas de las dotaciones pre políticas que los actores pueden tener son neutralizadas o sustituidas por la asignación de competencias institucionalizadas y los derechos de veto. Por lo tanto, la asignación de poderes políticos a través de elecciones generales sobre la base de votos iguales reducirá, por lo menos, algunos de los diferentes poderes preexistentes en la sociedad, y la creación de agencias especializadas dentro de la maquinaria del Estado puede incrementar significativamente los recursos de poder de grupos que de otra manera serían políticamente impotentes” (SCHARPF 1997:51).

Esto implica reconocer que las instituciones son una fuente importante de capacidades de acción, en tanto dotan a los actores (a todos o solamente a algunos) de ciertos recursos que se traducirán – como se verá más adelante – en importantes poderes de negociación. Esto es resultado del *poder redistributivo* de las instituciones (MOE 1990, MILLER 2000), a que se hizo referencia anteriormente.

Por ello, para determinar con qué capacidades – o con qué recursos – cuentan los actores involucrados es preciso estudiar el marco institucional en el cual se desenvuelven, la estructura de gobernanza, pues de allí surgirán las determinantes de las capacidades de cada actor que, en última instancia, dependerá de cómo sean ejercidas en un momento específico de toma de decisión.

Pero en qué medida estos recursos están distribuidos entre los actores en juego (gobernadores y presidente) depende tanto de dotaciones pre-políticas (económicas, sociales) tanto como por las instituciones. Como se verá al analizar los casos seleccionados, el reparto de recursos de poder que las instituciones efectúan resulta ser un factor decisivo en los procesos de negociación y en muchas ocasiones los recursos institucionales neutralizan los recursos naturales o de índole no política-institucional.

Considerando a cada actor individualmente, podría encontrarse un sinnúmero de capacidades y de recursos, desde los estrictamente personales (imagen, fuerza física, dinero, etc.) hasta organizacionales e institucionales (facultades previstas constitucional o legalmente, por ejemplo). En este sentido, desde una primera visión, un determinado actor tendría a su disposición un enorme número de recursos y capacidades que pudieran ser utilizadas para alcanzar sus objetivos planteados (en términos generales, mantener el statu quo o cambiarlo). Sin embargo, al profundizarse el análisis, puede observarse que no todas aquellas capacidades poseen la potencialidad necesaria para operar cambios en la realidad (o mantenerlos). Entonces, desde un punto de vista metodológico, determinar previamente la estructura de gobernanza tiene un doble beneficio: en primer lugar,

reconocer cuáles son las capacidades *efectivas* con que cuentan los actores – por efectiva se entienden aquellas capacidades que permiten al actor arribar a los resultados deseados – y, como consecuencia de esto, descartar todo aquel arco de capacidades que no tienen potencial de cambio, es decir, que no sirven al actor para lograr sus objetivos planteados previamente (a través de sus percepciones y preferencias) según cuál sea el contexto no solo histórico (político, cultural, económico, etc.) sino – y fundamentalmente – institucional⁵⁵.

Los actores también se caracterizan por sus específicas *orientaciones de acción* (Scharpf 1997):

“Las características de estas percepciones y preferencias pueden ser relativamente estables (como se supone en las teorías de la elección racional) o pueden ser cambiantes a través del aprendizaje y la persuasión. De todos modos, serán activadas y especificadas por el estímulo proporcionado por un particular problema o asunto político, y se referirán a la naturaleza deseable o no deseable del status quo, a las causas de un problema percibido, a la eficacia y conveniencia de cursos de acción percibidos y a los resultados asociados con ellos. Estas orientaciones son también influenciadas por el marco institucional” (SCHARPF 1997:43/44).

Al hablar de *percepciones*, se hace referencia a las orientaciones cognitivas de los actores, es decir el grado de conocimiento – o ignorancia – sobre determinado asunto. Se hace referencia a cómo los actores ven el mundo; para ello utilizan el conocimiento derivado no sólo de la experiencia, si no también – como los investigadores – de ciertas teorías prevaletentes en determinado tiempo y lugar que los conducirán a diferentes elecciones estratégicas (SCHARPF 1997:62/3). A esto se refiere el neoinstitucionalismo histórico cuando habla de “ideología” (NORTH 1988, 1994). Otro aspecto importante – muy remarcado en la teoría de juegos – es la capacidad de aprendizaje de los actores⁵⁶.

Las percepciones y preferencias de los individuos, al ser casi en esencia subjetivas (o idiosincráticas), son casi de imposible acceso para el investigador. Sin embargo, los roles

⁵⁵ El momento de *coyuntura crítica* descrito por los neoinstitucionalistas históricos se presenta cuando determinadas variables del contexto histórico particular se conjugan de manera tal de beneficiar un cambio en la situación presente. De lo contrario, el cambio difícilmente sería operado. Entonces, si un actor pretende cambiar el statu quo se verá beneficiado por esta coyuntura crítica y aquellos que pretendan mantenerlo deberán sortear dificultades mayores.

⁵⁶ Tanto las percepciones, como el aprendizaje y las preferencias se vinculan con los procesos de cambio institucional, pero la conjunción de éstos no implica necesariamente la producción de un cambio; puede no resultar interesante a los actores, o simplemente éstos no contarán con los recursos necesarios (ROMERO 1999:25 citando a Tsebelis).

sociales que éstos cumplen dicen mucho acerca de cuáles serían esas preferencias y percepciones. Más aún, el interés individual no sería un predictor más útil de lo que la *expectativa normativa de los roles* que tales sujetos cumplen podría serlo. Por otra parte, por efecto de las mismas instituciones, dichos comportamientos devienen *rutinarios*, lo cual hace más fácil de identificar e incluso de predecir. Se podría afirmar – desde la visión histórica del neoinstitucionalismo – que los *repertorios estratégicos* vienen ya heredados del pasado (ROMERO 1999:25), idea que se encuentra ya implícita en el concepto de la *path dependence*.

Desde un punto de vista metodológico, el uso de *supuestos basados en instituciones* [*institution-based assumptions*], facilitaría la ardua tarea de recabar información sobre las subjetividades de los actores, que son difíciles de observar, y evitaría caer en la tentación de utilizar supuestos que toman las percepciones y preferencias como invariables, tal como lo hace la teoría económica y de la elección racional (SCHARPF 1997:60).

Esto implica que el *rol institucional* que posee un determinado sujeto, más allá de sus preferencias y percepciones subjetivas – o idiosincráticas – revela la información suficientemente relevante para determinar cuáles serían sus orientaciones de acción en un determinado contexto y frente a un problema particular. Sólo excepcionalmente se deberían tomar como relevante las orientaciones idiosincráticas de los individuos cuando éstos devienen en importantes líderes cuyo desenvolvimiento en la arena política no se ve tan constreñido por reglas institucionales como lo están la gran mayoría de los sujetos que allí interactúan.

Junto con el rol institucional, los *procesos de aprendizajes colectivos* [*collective learning processes*] constituyen una importante – y fidedigna – fuente de información de las percepciones y preferencias de los actores y, más aún, sobre cómo los cursos de acción disponibles, sus resultados posibles y sus impactos en las respectivas preferencias son percibidas por los actores (1997:63)⁵⁷.

⁵⁷ Esta información se encuentra fácilmente disponible dado que, al menos para aquellos actores que están obligados a justificar sus decisiones (en debates públicos, en debates parlamentarios, en los medios, etc.) constituyen asuntos de interés público: “It has been our experience, at any rate, that generally the data that can be obtained relatively easily from public records and qualified newspapers reports correspond remarkably well with inside information that could only have been gained through access to operative documents, confidential interviews, or participant observations” (SCHARPF 1997:63).

Las *preferencias* pueden ser conceptualizadas a partir del uso de cuatro componentes: “intereses”, “normas”, “identidades” y “orientaciones de la interacción” (SCHARPF 1997:63). El primero hace referencia a aspectos básicos que los individuos (colectivos o individuales) tienen en cuenta: la preservación, la autonomía y el crecimiento. El segundo se refiere a las expectativas normativas dirigidas a los ocupantes de ciertas posiciones. El tercer componente (la “identidad”), se relaciona con la posibilidad que tienen los actores, colectivos e individuales, de determinar intereses específicos y normas para ellos mismos y al hecho de que pueden también enfatizar selectivamente ciertos aspectos del interés así como ciertas reglas y propósitos normativos de entre aquellos que generalmente aplican a los individuos u organizaciones de su tipo, “en otras palabras, los individuos tienen la posibilidad de definir una específica identidad que, si se cumple, simplificará sus propias elecciones y que, cuando se comunica y se cree, reduce la incertidumbre para los otros actores (y para los investigadores también)” (SCHARPF 1997:65).

Con respecto a las *orientaciones de la interacción*, el componente se refiere fundamentalmente a la importancia que un actor da a las decisiones y beneficios que posiblemente han de recibir los demás actores involucrados. Esto implica incorporar conceptos tales como la *envidia* o la *satisfacción* que pueden generarse en un actor respecto de los beneficios que los demás recibirán. En la mayoría de las veces, los actores no solo consideran sus propias decisiones, sino que también observarán atentamente las preferencias y las decisiones de los demás actores involucrados (SEN 1967, 1973).

Este aspecto es de fundamental importancia en cualquier proceso de negociación, dado que según el modo en que se oriente la interacción, la dinámica del juego y los pagos posibles pueden cambiar de un momento a otro. Por ejemplo, si un jugador estima que es mucho más costoso desertar que cooperar, los pagos correspondientes a sus estrategias se modificarán (incrementando el valor de la “cooperación” y disminuyendo el de “desertar”) y esto a su vez puede ser aprovechado por la contraparte explotando esta situación de cooperación. El concepto hace referencia, entonces, a la *faz relacional* de los actores, lo cual se vincula estrechamente con el concepto de *constelaciones de actores* y resulta de importancia crucial desde que, a partir de su uso, se pueden transformar las matrices de

juegos dadas en una constelación de actores normal a una en la cual se puedan tener en cuenta estos nuevos factores incorporados al análisis⁵⁸.

Una vez que se ha definido al “actor”, es necesario ubicarlo en *su* entorno y a las reglas que lo rigen. En este sentido, “una completa descripción de las percepciones, preferencias y capacidades del actor nos permitiría inferir el curso de acción que es probable que sea elegido – y una completa descripción del entorno y sus leyes causales nos permitirían predecir el resultado” (SCHARPF 1997:44).

Por ende, una primera distinción básica que debe realizarse dentro de la categoría de “actores” es según su *ámbito de actuación*. La lógica y las leyes que rigen los distintos ámbitos de la vida social – el entorno en el cual se desenvuelve el actor – dirán mucho acerca de sus percepciones y preferencias, cuál el alcance de sus capacidades, con qué recursos puede contar y qué grado de significancia tiene en ese ámbito. Cada ámbito de la vida social son “ámbitos en los cuales se desarrollan relaciones sociales de poder, que responden a dinámicas propias y a éticas diferentes. Dentro de cada uno de ellos las reglas de juego se encuentran preestablecidas, así como la forma de asignación de las cuotas de poder respectivas” (STRADA SAENZ 1999:184).

Partiendo de esta misma lógica, la teoría de juegos clasifica a los actores en: el *ciudadano*, el *industrial* u *hombre de negocios*, el *financiero*, el *político* y el *burócrata* o *administrador* (SHUBIK 1992:37/40). Así, si se considerara al *hombre de negocios* y al *político*, exclusivamente, podría observarse que las diferencias básicas entre ellos surgen a partir del ambiente en el cual se desenvuelven:

“En el de la economía, la dinámica que encontramos podríamos definirla como *pragmática*, ya que frente a una situación determinada el actor económico guiado por la misma tratará de obtener el mayor provecho posible. La ética económica será definida como *ética de mercado*. Esta supone un tipo de comportamiento orientado a la maximización de beneficios individuales dentro del respeto a un marco normativo que permita el cálculo económico.

En el ámbito de la política, la dinámica que le da vida será considerada con el concepto de realista. En este caso el accionar político establece objetivos a alcanzar a

⁵⁸ Sin embargo, SCHARPF advierte que este aspecto relacional puede incorporarse al análisis de un modo objetivo o subjetivo: “La primera posibilidad surge en las constelaciones en las cuales las ganancias de una de las partes incrementará o disminuirá objetivamente el pago esperado de la otra parte [...] Cuando las condiciones empíricas o normativas son lo suficientemente estables e interpersonalmente conocidas, no hay necesidad de conceptualizar las «orientaciones de la interacción» separadamente. Ellas deberían entrar dentro de la especificación de pagos de la constelación de actores normal” (1997:84).

partir de una situación determinada, contando con la posibilidad de generar o modificar normas que alteren la misma. La ética, por su parte, será una ética pública, que persigue la adopción de decisiones que beneficien al conjunto de la sociedad, apelando para ello a la mencionada capacidad de generar o modificar normas” (STRADA SAENZ 1999:186/187).

En estos ejemplos pueden verse cómo la lógica que rige en cada categoría de jugador proporcionan información suficiente acerca de cómo podría decidir en determinado caso: un hombre de negocios o un financiero no tiene, en principio, la misma ética o lógica que el político, porque se desenvuelven bajo dinámicas diversas, es decir, la estructura de gobernanza en uno y otro caso forman percepciones y preferencias diferentes y otorgan o reconocen mayor potencialidad a determinados recursos sobre otros.

El hombre de negocios es, por su propia condición, un maximizador, en cambio el político es un sujeto que, en principio, brega por el bien común, sus “negocios” son la cosa pública. Pero esta caracterización simplista podría conducir a errores al momento de delinear las *preferencias* de los actores políticos (que son los que aquí interesan analizar), pues si bien los actores políticos dedican su vida a la cosa pública, ellos también representan una gran variedad de intereses que van desde los *particulares* –políticos e individuales – hasta los *organizacionales*. Y, más importante aún, tanto los intereses particulares como los organizacionales encuentran cabida en cualquier estructura de gobernanza política. Esto se pone de manifiesto si se considera que, cuando al momento de tomar una decisión favorable a la comunidad, el sujeto político debe considerar lo que es bueno para el conjunto de los ciudadanos, en tanto satisfacer las necesidades que ellos presentan y, al mismo tiempo, esa decisión – y su recepción positiva o negativa por parte de aquellos – estará afectando directamente su carrera política. La relación entre el político y la comunidad es descrita por la *teoría del principal-agente* y, en principio, la lógica de la interacción sería de cooperación. Sin embargo, las relaciones *entre* los sujetos políticos son fundamentalmente distintas. A menudo la coordinación no surge tan simplemente y sería más común la emergencia del conflicto y la confrontación, dado que en esa relación se pone de manifiesto la “lucha” por bienes escasos (atracción de cierto sector del electorado, posicionamiento de privilegio en la arena política, “promoción” en su carrera política, el

acceso a recursos económicos, etc.)⁵⁹. El ejemplo típico puede verse en una campaña electoral, donde los candidatos no sólo ofrecen sus propias alternativas, sino que al mismo tiempo intentan *desbaratar* la de sus oponentes.

Siguiendo con esta clasificación de los actores, en segundo lugar se debe tener en mente que los mismos pueden ser *colectivos* o *individuales*. En última instancia, son los hombres, considerados como sujetos individuales, quienes actualizan, a través de su actuar, las instituciones y quienes producen los resultados políticos. Sin embargo, los individuos actúan por y en interés de otro u otros individuos. Cuando se habla de una capacidad para una acción intencional en un nivel por encima de los individuos involucrados, se está haciendo referencia a un *actor compuesto* (SCHARPF, 1997:52).

Al hacer referencia a actores colectivos, entran en juego una serie de suposiciones básicas; por ejemplo, si se refiere a una empresa compuesta por un número X de socios, debe tomarse a esa empresa como un sujeto con una sola voz (SHUBIK 1992:27). Esta suposición puede derivarse de la *información institucional*. Esta suposición implica que todos los problemas internos o de organización que puedan existir dentro de ese actor colectivo (compuesto de un determinado número de actores individuales y cada cual con diversas preferencias y percepciones, lo que hace que lo más normal es que aquellos problemas existan) se suponen solucionados. Ello es así, porque los actores individuales no son tomados como tales en el análisis que se realiza. De hecho, la normativa jurídica apela a este tipo de suposiciones cuando, haciendo uso de la ficción de las *personas jurídicas*, otorga a estos actores colectivos capacidades tales como si fueran una persona física. “A un nivel dado de conflicto, la capacidad estratégica de los actores compuestos depende de condiciones institucionales que facilitan la resolución de conflictos internos. *Estas condiciones están en gran medida definidas por los modos de interacción*” (SCHARPF 1997:59).

⁵⁹ “Como todo poder social, también el político es una conexión de causa y efecto, en la cual lo importante es el efecto objetivo y no, o al menos no exclusivamente, el criterio y la intención subjetivos. Por esa razón, el dirigente político puede tener como propósito el enriquecimiento económico; pero si se sirve de la política para estos fines, ha de sostener su obrar a las leyes propias de ella o, de lo contrario, fracasará, tanto política como económicamente” (HELLER 2007:262). Estas consideraciones en torno a las reglas que rigen en un determinado contexto y sobre una determinada actividad son estructuralmente iguales a las que se desarrollarán más adelante acerca del *rol normativo*.

El *número de jugadores* intervinientes en una situación dada (en un juego), resulta también relevante, en la medida que el número de estrategias y opciones disponibles se amplía. Resulta importante, por ello mismo, determinar en qué situaciones se encuentran los jugadores, sus similitudes, sus semejanzas en una determinada constelación de actores, pues ello puede ser un indicador, sino de una coalición, sí al menos del hecho de que pueden tomar decisiones similares en el juego, quieran o no los jugadores formar una alianza. La situación común, su suerte común, actúa en ellos (en sus percepciones y preferencias) como si formasen una alianza. Por otro lado, el número de actores intervinientes aumenta de modo directamente proporcional los costos de transacción de un acuerdo específico.

Desde un punto de vista metodológico, a mayor número de actores, el análisis pormenorizado de cada uno de ellos presenta una complejidad difícil de superar para el análisis empírico – y en todo caso pondría en duda el valor explicativo de la teoría a aplicar. A los efectos de lograr una simplificación del asunto, dos herramientas conceptuales resultan útiles: la *disociación*, la cual implica suponer que muchas de las interdependencias que podrían ser objeto de la interacción estratégica serán o bien ignoradas o tratadas como parte de un ambiente dado para los propósitos de una interacción política particular; y la *agregación*, con la cual se reduce el número de preferencias de los actores involucrados, que si bien pueden ser muchos, partiendo de la idea central de que en una situación dada, por más factores que intervengan y por más grande que sea el número de estrategias, los actores normalmente se enfrentarán a una sola opción y frente a la cuál adoptarán un reducido número de estrategias: “el proceso político raramente se enfrentará con grandes números de alternativas políticas al mismo tiempo, más bien tenderá a enfocarse en un limitado número de opciones cuyos resultados son evaluados en una sola dimensión sobresaliente del asunto, en la cual las preferencias son fáciles de identificar” (SCHARPF 1997:80).

Con ambas herramientas, se reduce dramáticamente la complejidad de las interacciones multipersonales reduciendo de esta manera el número de factores que intervienen, el número de actores y – por ende – el número de preferencias, percepciones, capacidades y estrategias disponibles.

1.1. Constelación de Actores

La necesidad de un análisis realista debe contemplar, a partir de los supuestos del neoinstitucionalismo de la elección racional combinado con el histórico con los aportes de la teoría de juegos, no a un actor, sino al conjunto de actores que se encuentran efectivamente involucrados en una arena política y en la concreción de un determinado resultado político.

La idea de *constelación* hace referencia, precisamente, a este conjunto de actores. Pero esta descripción simple implica, según todo lo que se ha venido viendo hasta ahora, a un conjunto de actores con sus respectivas capacidades y orientaciones de acción (percepciones y preferencias) y el posible resultado de una política a partir de las estrategias empleadas por los actores involucrados.

Esta noción de “constelación de actores” introducida por SCHARPF se asemeja a la noción de “matriz de juego” empleada por la teoría de juegos, pero al mismo tiempo introduce una modificación que resulta sustancial. El “juego”, desde este enfoque, se define a partir de la combinación de una específica *constelación de actores* y de un específico *modo de interacción* (1997:44). Desde el enfoque de la teoría de juegos, el juego parte del supuesto de que los jugadores están usualmente asociados con un único modo de interacción entre ellos (generalmente en el modo de un juego no cooperativo):

“By contrast, our conceptualization assumes that in principle any given constellations could be played out in a variety of *modes of interaction* – not only as a «noncooperative game» but also as a «cooperative game» (when strategies are chosen by negotiated agreement) or as a «voting game» (when strategies are determined by majority rule) or as a «hierarchical game» (when strategies are one or more actors can be determined by unilateral choice of another actor)” (SCHARPF 1997:69).

La teoría de juegos – así como las versiones de la elección racional – diagrama una matriz de juego en la cual cada actor se supone interesado exclusivamente por sus propios pagos y le es indiferente el de los demás, “sin embargo, en las interacciones del mundo real, frecuentemente el caso es de que a los actores les preocupa mucho más, positiva o negativamente, los pagos que los demás actores recibirán” (SCHARPF, 1997:69). Las ventajas metodológicas en la aplicación de este concepto, pueden verse en el hecho de que, en primer lugar, la utilización de la representación de la teoría de juegos y de su lenguaje descriptivo, permiten *describir y comparar constelaciones del mundo real extremadamente*

diversas y descubrir regularidades empíricas allí donde, de otra manera, podrían permanecer ocultas bajo diferencias superficiales. En segundo lugar, las descripciones de la teoría de juegos pueden ser utilizadas para caracterizar *diferentes niveles y tipos de conflictos* entre los actores involucrados (SCHARPF, 1997:45).

1.2. Modos de interacción

El diseño institucional posee un alto impacto sobre los actores, al determinar a través de normas y reglas, la constitución de aquellos y sus capacidades institucionales, así como su inclusión y sus opciones estratégicas disponibles. De esta manera, el diseño institucional posee un alto influjo sobre la eficacia de las soluciones a los distintos problemas que presentan los procesos políticos.

Por tanto, no sólo debemos considerar los actores involucrados, si no que debemos al mismo tiempo determinar cuál es su constitución, cuáles sus capacidades y sus opciones estratégicas disponibles, todo lo cual se encuentra pre-establecido a través de *normas específicas* proveídas por el marco institucional. Pero además debemos considerar el marco institucional global (la *estructura de governance*), en su conjunto, dentro del cual las interacciones entre los actores se llevan a cabo, porque el *arreglo institucional* resulta determinante para el *modo de interacción* que se ha de llevar a cabo entre los actores.

Al considerar los distintos modos de interacción, éstos pueden clasificarlos en: “acción unilateral”, “acuerdo negociado”, “voto mayoritario” y “dirección jerárquica”. Estos *modos de interacción* – formados por reglas institucionales específicas que definen sus características esenciales – se desarrollan dentro de determinados *arreglos institucionales* que permiten que un específico modo de interacción sea empleado⁶⁰.

Aquella mentada dependencia de los modos de interacción a un marco institucional conlleva a su vez una consecuencia trascendental a tener en cuenta en el presente análisis:

⁶⁰ Estos *arreglos* son descriptos por SCHARPF (1997) a través de los términos: (a) “campo anárquico e instituciones mínimas” [anarchic field and minimal institutions]; (b) “sistemas de redes, regímenes y de decisión conjunta” [networks, regimes, and joint-decision systems]; (c) “asociaciones, circunscripciones/distritos electorales y asambleas representativas” [associations, constituencies, and representative assemblies]; y (d) “organizaciones jerárquicas y Estado” [hierarchical organizations and the state]. “Estas representan ejemplos más que definiciones analíticas. Lo que pretenden ejemplificar es la (limitada) variedad de arreglos institucionales que *mínimamente* permiten que un específico modo de interacción sea empleado” (SCHARPF 1997:46).

los modos de interacción variarán en sus características según el marco institucional donde se desenvuelvan.

“Lo que es más interesante, desde un punto de vista teórico, es la posibilidad de que los modos de interacción cambian su carácter – y su capacidad para la resolución de los problemas de la política – de un marco estructural a otro. Tomemos a las «negociaciones» como ejemplo: en el contexto de «instituciones mínimas» (lo que significa la protección de los derechos de propiedad y la posibilidad de forzar los contratos judicialmente), su capacidad de resolución de problemas será muy limitada, mientras que la existencia de las actuales relaciones en “red” entre las partes contratantes permitirán acuerdos más exigentes a ser alcanzados. La situación cambia de nuevo si las negociaciones ocurren «bajo la sombra del voto mayoritario» [«in the shadow of majority vote»] o «bajo la sombra de la jerarquía» [«in the shadow of hierarchy»], donde una de las partes podría imponer unilateralmente su solución preferida si el intento de alcanzar un acuerdo negociado falla (Scharpf 1994)” (SCHARPF 1997:47).

A los efectos de combinar los conceptos de *constelación de actores* y de *modos de interacción* en el presente análisis resulta necesario, en primer lugar, asignar el problema identificado a través del análisis político sustantivo en las constelaciones de actores. Esto implica determinar qué problema se ha de analizar, qué actores se han visto efectivamente involucrados en su evolución y posible solución y esto, a su vez, implica determinar las estrategias así como los pagos que cada actor asoció con los posibles resultados y el modo en que estrategias y pagos convergen o divergen entre actores.

El modo de interacción proporcionará pautas para predecir o explicar el grado de dificultades en la resolución de conflictos y los resultados posibles:

“Para una constelación de actores dada, el resultado político esperado sería diferente si el modo de interacción institucionalizado es variado – y a la inversa, un modo de interacción dado daría lugar a soluciones políticas efectivas para ciertas constelaciones pero puede dejar de serlo cuando se enfrenta a otros tipos de constelaciones de actores [...] El ejemplo sirve para ilustrar la explicación potencial que asociamos con el institucionalismo centrado en actores: con el análisis combinado sistemáticamente de constelaciones de actores con el análisis de los modos de interacción, tendremos herramientas extremadamente poderosas para explicar los resultados de interacciones políticas específicas. Además, e incluso más modestamente, esperamos que las mismas herramientas nos permitan arribar a conclusiones más generales y pragmáticamente útiles acerca de la capacidad de los diferentes tipos de estructuras institucionales para hacer frente efectivamente con diferentes tipos de problemas de la política” (SCHARPF 1997:48/49).

En esta tarea de combinación de los conceptos “constelación de actores” y “modos de interacción”, la teoría de juegos se presenta como una herramienta *teórica-descriptiva*

de fundamental importancia, porque sus distintos modelos de juegos – que representan distintas situaciones de toma de decisiones de la vida real – permiten no sólo describir el modo en que los jugadores interactúan, sino también identificar las estrategias disponibles y el valor que éstas tienen para los jugadores (valores que son asignados a partir de sus propias percepciones y preferencias).

La teoría de juegos – en sus primeras y más rústicas elaboraciones – utilizaba solo dos tipos de juegos: *juegos de puro conflicto* y *juegos de pura cooperación*. En uno y otro caso, muchas y muy variadas posibilidades del mundo real se perdían en el análisis. Sin embargo, con sus posteriores innovaciones, se fueron introduciendo otros tipos de juegos, que resultan más fidedignos con la realidad cotidiana. Estos tipos de juegos han sido caracterizados como de *motivación mixta* [*mixed-motive games*] o también llamados *juegos de suma variable* [*variable-sum games*], mucho más útiles desde un punto de vista empírico y metodológico. Estos juegos no sólo introducen la posibilidad – mucho más realista y común – de que los intereses de los actores en juego estén en parte en conflicto y en parte en armonía, sino que además dejan traslucir la idea de la existencia de *pagos secundarios*.

Los cuatro tipos más notorios de juegos de suma variables son los conocidos como *juego de seguridad* [«assurance»], la *Batalla de los sexos* [«Battle of the sexes»], el *Dilema del Prisionero* [«Prisoner's Dilemma»] y *El Gallina* [«Chicken»].

Gráfico N° 2.1: Juegos de motivación mixta

Juegos de motivación mixta

		Columna	
		C	D
Fila	C	4 3	4 1
	D	3 2	1 2
		Seguridad	

		C	
		D	C
Fila	C	1 3	4 2
	D	3 2	4 1
		Batalla de los Sexos	

		C	
		D	C
Fila	C	3 1	4 2
	D	1 2	4 1
		Dilema del Prisionero	

		C	
		D	C
Fila	C	3 2	4 1
	D	2 1	4 1
		El Gallina	

Fuente: SCHARPF 1997:75

Sin embargo todavía queda por introducir un último elemento conceptual, que será crucial en la presente investigación: las distintas *orientaciones de interacción*. Este concepto se desprende naturalmente de la consideración relacional de las interacciones entre actores (a diferencia de los supuestos clásicos de la elección racional, donde los individuos *solo se miran así mismos*). Este concepto introduce, por tanto, una dimensión relacional en el análisis de los actores, no prevista originariamente en la teoría de juegos (ni por tanto, en las teorías de la elección racional). Por ello resulta necesario para avanzar en el análisis, introducir modificaciones a las matrices de pagos *dadas* por la teoría de juegos clásicas para transformarlas en matrices efectivas. SCHARPF identifica así cinco reglas de transformación: individualismo, solidaridad, competencia, altruismo y hostilidad (1997:85/86). De modo muy sintético, puede verse en la siguiente Tabla qué implica cada una de ellas:

Tabla N° 2.1: Reglas de transformación de las matrices dadas

Reglas de transformación	Función⁶¹	Concepto
Individualismo	$U_x = X$	Sólo se consideran las ganancias/pérdidas propias
Solidaridad (cooperativo)	$U_x = X+Y$	Cooperación sin restricción. Las ganancias/pérdidas propias y ajenas son igualmente evaluadas
Competencia	$U_x = X-Y$	Las ganancias/pérdidas propias y ajenas son igualmente evaluadas; pero la ganancia propia será considerada una pérdida si la ganancia del otro es mayor. Y viceversa, la pérdida para uno será contada como una ganancia relativa si la pérdida del otro es mayor.
Altruismo	$U_x = Y$	Las ganancias/pérdidas propias son irrelevantes, sólo lo son las del otro. La ganancia del otro es considerada como su propia ganancia.
Hostilidad	$U_x = -Y$	Los beneficios/pérdidas propias son irrelevantes. La pérdida del otro será considerada como una ganancia propia.

Fuente: SCHARPF 1997:85/86

Considerando sólo las tres primeras orientaciones de la interacción⁶², puede observarse que la transformación que producen sobre la *matriz dada* es significativa. La regla de transformación “competitiva” convertirá todas las variedades de constelaciones

⁶¹ La forma genérica de estas reglas de transformación es la función $U_x = aX + bY$ donde U_x es la utilidad total que es subjetivamente experimentado por el ego; X e Y son los beneficios “objetivos” recibidos por el ego y los otros, respectivamente; a y b son parámetros que varían entre -1 y $+1$ (SCHARPF 1997:85 y nota 20).

⁶² El *altruismo* y la *hostilidad* son dejadas de lado en el análisis, dado que se supone que en las interacciones políticas del mundo real (al nivel interno y en el internacional) tanto el *amor* como el *odio* se encuentran poderosamente constreñidos por las normas del profesionalismo político y por la razón de Estado (SCHARPF 1997:87), por ende se supone que estas orientaciones no suceden – al menos con cierta asiduidad – como lo hacen las restantes tres.

(o juegos) en un “juego de suma cero”, donde los jugadores optarán por la estrategia “maximín” (es decir, la estrategia que maximizará el pago mínimo que ellos pueden esperar bajo el supuesto del peor caso posible). Por su parte, la regla de transformación “cooperativa” (o solidaria) convertirá toda clase de constelación de actores en juegos de “pura coordinación”, donde los actores sólo están interesados en coordinar sus elecciones en una solución que produzca el mejor pago combinado (SCHARPF 1997:87).

La información necesaria para aplicar estas reglas de transformación, está dada por las percepciones y preferencias de los actores sobre la situación dada y sobre sus estrategias y el valor asignado a la misma y, en función de ellas, permitirán determinar si los actores actuarán en forma cooperativa o si por el contrario lo harán competitivamente.

Pero más interesante aún – que el análisis de SCHARPF (1997) pasa por alto – es que puede aplicarse una determinada regla de transformación a cada uno de los actores en juego, diferenciándolas según cuáles sean las percepciones, preferencias y recursos de cada actor. Así, mientras un jugador puede encarar la negociación desde una orientación netamente individualista, el otro u otros pueden encararla desde una orientación más cooperativa. Esto tiene implicancias fundamentales en los resultados finales obtenidos. Ello también dependerá, obviamente, del modo de interacción bajo el cual éstos se desenvuelven y, también, de cómo se ejercen las opciones disponibles en el juego. Las variables intervinientes son muchas y dependen en gran medida de estas características mencionadas, pero a pesar de ello puede encontrarse una que, en la mayoría de los casos, puede definir el resultado obtenido, consistente en quién juega primero, es decir, en quién efectúa primero su jugada, desplegando su estrategia antes que los otros. Ello definirá el curso del juego a ser jugado. En un proceso de negociación de ofertas y contraofertas, el primero que oferta redefine las estrategias de los demás actores y éstos ven, a partir de entonces, más reducidas sus opciones de juego.

2. Relaciones Intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) han sido definidas como “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal” (WRIGHT 1997:67-68). En una definición más específica, se las ha caracterizado como “el establecimiento de sistemas

de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (JORDANA 2002:7).

Estas relaciones entre niveles de gobierno en las distintas etapas de una política pública (decisión, formulación e implementación) comienzan a tener mayor asiduidad a partir del advenimiento del Estado de Bienestar a principios del s. XX, modelo de Estado que implica un gobierno más activo, más intervencionista, es decir con nuevas y más competencias y funciones a su cargo (salud, educación, obra pública, etc.)⁶³.

La expansión de las funciones del Estado implicó, sobre todo en los Estados federales, una superposición de competencias entre el Estado Federal o Nacional y los estados locales (Estado, Provincia, Cantón, Land). De este modo, la evolución del federalismo comparado desde un federalismo *dual* – en el que cada nivel de gobierno (central y local) tenía a su cargo cierto cúmulo de funciones asignadas por la Constitución de modo exclusivo – hacia un federalismo denominado “cooperativo” (CORWIN 1950) o de “concertación” por la doctrina local (FRÍAS 1980) – en el que los distintos niveles pasan a tener competencias concurrentes, es decir cuya programación y ejecución se llevan a cabo de forma independiente e indistinta entre los niveles implicados – favoreció el florecimiento de nuevas y más variadas relaciones entre ambos niveles de gobierno, a los efectos de coordinar las actividades gubernamentales orientadas a las mismas materias y objetos, generando un nuevo fenómeno de gobierno denominado de *multinivel*⁶⁴.

Sin embargo, las RIG no se circunscriben solamente a los estados de naturaleza federal, sino que abarcan también a aquellos de estructura unitaria, dado que estas relaciones “trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel central y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno” (CINGOLANI y LARDONE 2006:191). Además de las prescripciones institucionales (en este caso, constitucionales), es preciso considerar el hecho de que los gobiernos muchas veces exceden el ámbito de actuación previsto normativamente, lo que hace que este tipo de relaciones sean intrínsecamente dinámicas.

⁶³ “Los orígenes del término se relacionaron con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo” (WRIGHT 1997:68).

⁶⁴ En el particular caso argentino, ya el diseño institucional previsto en la Constitución Nacional en su texto de 1853/1860 otorgaba a ambos niveles de gobierno iguales funciones, en materias tales como educación, salud, trabajo, industria y todo lo relacionado con el progreso (arts. 75 y 125).

Pero es en los regímenes federales donde estas relaciones cobran mayor desenvolvimiento, no solo desde el punto de vista práctico, sino también desde el teórico, porque es dentro del sistema federal donde las relaciones intergubernamentales encuentran en su especial estructura institucional un antecedente propicio que favorece su desenvolvimiento⁶⁵.

Los principios y relaciones del sistema federal argentino son los límites y contornos (jurídicos) dentro de los cuales las relaciones entre niveles de gobierno han de desenvolverse.

La estructura federal argentina se basa en tres *relaciones* básicas (BIDART CAMPOS 1998), gobernadas por sus respectivos principios (BARRERA BUTELER 1996⁶⁶): la relación de *subordinación* y su principio correlativo, el de *solidaridad*; la relación de *participación* (también llamado de colaboración o de inordinación), y su principio respectivo, el de *participación* y la relación de *cooperación*, regida por el principio de *subsidiariedad*.

La primera implica sujeción a un único orden jurídico superior (expresado en la Constitución y en las leyes que en su consecuencia dicte el Congreso) y en él se equilibran el *principio de unidad* con el de *pluralidad* (el cual se desprende de los arts. 5º, 31, 123, 75 incs. 22 y 24, y 128 del texto constitucional) y tiende a la concreción del *principio de solidaridad* en uno de sus aspectos clave: la unidad⁶⁷. La *relación de participación*, significa la colaboración de las provincias en la toma de decisiones del gobierno federal expresada en las leyes del Congreso de la Nación, a través de la Cámara de Senadores, cuya composición garantiza la representación paritaria de las provincias (expresión, por otra

⁶⁵ Pero, como se hizo referencia en párrafos anteriores, no cualquier régimen federal propicia el desenvolvimiento de relaciones intergubernamentales. En efecto, en un sistema federal puramente dual tales relaciones pueden incluso desenvolverse menos que en un estado de estructura unitaria, aunque sería un caso extremo.

⁶⁶ BARRERA BUTELER (1996, 2011) habla de principios de la "*relación federal*" mientras que BIDART CAMPOS habla de relaciones vertebrales de la estructura constitucional del federalismo argentino, que "son rasgos fundamentales de todos los estados federales" (1998:440).

⁶⁷ Esta relación de subordinación es pura y exclusivamente jurídica, pero nunca política, y está expresada en el art. 31, CN, en cuanto establece la supremacía de la Constitución Nacional por sobre todo el orden jurídico nacional y provincial, y el subsiguiente orden de prelación de normas, que se complementa con el art. 75, incs. 22 y 24 (que reconocen jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre integración, respectivamente). Este debe ser además el verdadero y único alcance que debe darse a las expresiones del art. 128, cuando dice que los gobernadores de provincia "son agentes naturales del Gobierno Federal *para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación*". Son agentes naturales del gobierno federal en tanto tienen bajo su responsabilidad hacer cumplir las normas jurídicas, entre ellas y por encima de la pirámide normativa, la Constitución Nacional y las leyes de orden nacional.

parte, de la igualdad político-jurídica de los entes federados). A las que deben agregarse otros mecanismos, tales como los *acuerdos interjurisdiccionales*. Por último, la *relación de coordinación* tiende a la aplicación del *principio de subsidiariedad*, y se instrumenta a través del deslinde de competencias entre la Nación y cada una de las provincias.

La teoría constitucionalista argentina identifica una serie de subprincipios (la mayoría de ellos enunciadas en fallos jurisprudenciales del más alto Tribunal) que se derivan de aquellos tres principios rectos, tales como el subprincipio *de cooperación*, *de adaptación*, *de prudencia* y el de *lealtad federal* (SAGÜÉS 2003b:41/2)⁶⁸.

Las relaciones entre niveles de gobierno, por tanto, deben desenvolverse dentro de estos parámetros. En primer lugar, tales relaciones han de desenvolverse en aquellos ámbitos donde la Constitución otorga competencia concurrente a ambos niveles (relación de coordinación con su subsecuente esquema de distribución y asignación de competencias a cada nivel); dentro de un orden jurídico preestablecido (relación de subordinación *jurídica*) y finalmente a través de los mecanismos previstos para ello (relación de participación). En este último respecto, debe agregarse además, que las RIG por exigencias propias que la realidad plantea, van más allá del orden jurídico establecido por la Constitución, cuyas previsiones no son ni han sido explicitadas⁶⁹.

De todas maneras, aunque no haya previsión específica para el caso concreto, los principios enumerados y explicados precedentemente sirven de punto de partida obligado que las partes deben seguir. Se encuentran así en la Constitución Nacional las *bases jurídicas* de las relaciones intergubernamentales.

2.1. Dimensiones: RIG verticales y horizontales

⁶⁸ Así por ejemplo, la Corte Suprema ha sostenido que todas las relaciones de las provincias entre sí y con la Nación, en función del destino común que deben afrontar, deben estar presididas por el principio de solidaridad, que es una aplicación del principio de lealtad federal (CSJN, caso "Provincia de Misiones c/ Nación Argentina", Fallos 263:437, en SAGÜÉS 2003b:23). Para el autor, tal subprincipio significa "vallas a los egoísmos locales, exige que la Nación no privilegie ni postergue a unas provincias en perjuicio o beneficio de otras, y que todos estos centros de poder se comporten de buena fe" (2003b:42).

⁶⁹ Un ejemplo de ello se encuentra en el universo de facultades similares otorgadas tanto al nivel nacional como a los provinciales en sendos artículos (75 y 125, CN). Así por ejemplo, en materia de educación – que compete tanto al nivel nacional como a los provinciales – el texto constitucional nada dice respecto de si debe – y en su caso cómo – darse la coordinación entre estos niveles. Evidentemente, las exigencias de la realidad social ha impulsado a los gobiernos hacia la coordinación, empleando distintos mecanismos, dentro de los que sobresalen los acuerdos interjurisdiccionales, para sortear aquel silencio constitucional, como lo veremos más adelante.

Partiendo de esta idea de gobierno multinivel, las RIG poseen dos dimensiones básicas: aquellas relaciones que se establecen “entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno” (las cuales reconocen tres ejes de relaciones: nacional/provincial, provincial/municipal y nacional/municipal), denominadas “verticales” y aquellas que se llevan a cabo “entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial” (provincia/provincia, municipio/municipio), denominadas “horizontales” (MÉNDEZ 1997:8-9).

Las RIG horizontales en nuestro sistema federal están basadas en el principio de igualdad política-jurídica entre las provincias⁷⁰. Este principio se ve reflejado fundamentalmente en dos institutos previstos en la Constitución Nacional: la representación paritaria de todas las provincias en la Cámara de Senadores (art. 54) y la jurisdicción dirimente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en los conflictos suscitados entre provincias (Art. 127).

Las RIG verticales en cambio, frente a la pretendida igualdad propugnada por cierta literatura (jurídica y politológica – véase WRIGHT 1997:101), ha existido una marcada tendencia a dar primacía al gobierno federal. A través de la doctrina de lo que se llamó el “interés federal”, tanto la doctrina constitucionalista como la jurisprudencia de la CSJN han interpretado este principio a favor del interés representado por el gobierno federal. Esto, en los hechos, se ha traducido en una preeminencia del gobierno federal por sobre los provinciales, dotando a la dinámica federal una suerte de *dirección jerárquica*.

2.2. Mecanismos de coordinación: jerárquicos y negociados

Compartir responsabilidades sobre una misma competencia puede o debe, desde el punto de vista institucional, estimular la coordinación. La coordinación aparece así como un aspecto clave en las relaciones entre distintos niveles de gobierno. Siguiendo la tipología mencionada por Deil WRIGHT (1997), existen tres modelos de relaciones de autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal (o provincial) y local (o municipal):

⁷⁰ Es a este principio al que se refiere ALBERDI en sus *Bases* cuando decía: “Es necesario reconocer que, a pesar de las diferencias que existen entre provincias bajo el aspecto del territorio, de la población y de la riqueza, ellas son iguales como cuerpos políticos. Puede ser adverso su poder, pero el derecho es el mismo” (1994:156).

Tabla N° 2.2: *Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales*

Designación:	Autoridad coordinada	Autoridad traslapante	Autoridad inclusiva
Relación:	Independiente	Interdependiente	Dependiente
Pauta de autoridad:	Autonomía	Negociación	Jerárquica

*Fuente: WRIGHT 1997:105.

Cada uno de estos modelos plantea un modo de coordinación diferente. En el de autoridad coordinada – al existir una relación de independencia entre los niveles – el modo empleado de coordinación es la autonomía entre las partes; es decir, que la coordinación que se plantea aquí es que cada nivel sea soberano e independiente sobre determinadas competencias, previstas por el diseño institucional como exclusivas y excluyentes para cada uno de ellos.

El modelo de *autoridad coordinada* implica la existencia de límites y fronteras claramente establecidas entre los distintos niveles de gobierno. A este modelo se corresponde el denominado *federalismo dual*, donde los niveles de gobierno (principalmente el provincial y el nacional) aparecen como iguales e independientes entre sí. Este era el modelo que prevalecía en el primer federalismo argentino de mediados del s. XIX y el primer cuarto del s. XX. La Corte Suprema en sus pronunciamientos que datan de aquella época, se refería a las provincias como entes *soberanos* en lo que les respecta, es decir, en todas aquellas competencias que se hayan reservado (art. 121, Constitución Nacional)⁷¹. Esta etapa además, se caracteriza por la presencia de un Estado liberal, de un Estado mínimo, con un poder de policía reducido o limitado a las funciones básicas (seguridad, salubridad y moralidad). Al ser las competencias de los entes gubernamentales

⁷¹ Así, por ejemplo, sostuvo que las provincias eran “*soberanas e independientes entre sí*” (Fallos 14:18), “*Estados independientes entre sí*” (Fallos 13:456), y en las RIG entre Nación y Provincia, se refirió a “*las dos soberanías, nacional y provincial*” (causa “*Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Prov. de Buenos Aires*” del 28/09/1927). En lo que respecta a los niveles locales (municipios), este período los caracterizó como entidades autárquicas más que autónomas, postura que será convalidada desde 1911 por la Corte Suprema (caso Ferrocarriles del Sur) hasta finales de la década de 1980, cuando cambia su precedente, afirmando la autonomía de las provincias (caso Rivademar de 1989). En el orden jurídico, las Constituciones provinciales habían hecho igual reconocimiento en el denominado ciclo constituyente del período 1986-1991, donde la gran mayoría de las provincias reformó su texto constitucional, reconociendo expresamente la autonomía de sus municipios (sirviendo de antecedente a aquel fallo).

reducidas, por un lado, y al estar éstas expresamente distribuidas entre los niveles, por el otro, el grado de relacionamiento fue ínfimo.

En el modelo de *autoridad inclusiva*, predomina la autoridad jerárquica y los niveles inferiores de gobierno vienen a ser simples unidades de aplicación de las políticas que decide el nivel superior. Este modelo se corresponde más con las relaciones hacia los niveles más inferiores del Estado, como ser el municipio.

La presencia de este modelo puede verse en el paulatino proceso que se fue gestando hacia finales del siglo XIX y ya entrado el siglo XX. A partir de 1880, el Estado argentino comienza a mostrar las facciones de un *Estado-Nación moderno*. En este proceso – y con el afán declarado de fortalecer y dar mayor identidad al gobierno nacional – el Estado comienza, aunque tímidamente, a avanzar sobre ciertas áreas y competencias antes no exploradas⁷². Al menos en el caso argentino, este modelo significó un proceso de transición entre el primer modelo y el de autoridad superpuesta.

El modelo *autoridad traslapante o de autoridad superpuesta*, posee las siguientes características propias: (a) *existencia de áreas considerables de operaciones gubernamentales que incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales*, (b) *áreas de autonomía moderadas e inciertas que implican (c) pequeñas áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad*, cuyo resultado es que (d) *el poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados*, surgiendo así (e) *un alto grado de interdependencia (potencial o real) y por tanto de (f) competencias y cooperación simultáneas*, y esto a su vez genera (g) *relaciones de regateo e intercambio*, siendo la

⁷² Esta actividad centralizadora se manifestó fundamentalmente en la legislación. Ejemplos de ello fueron la ley de matrimonio civil, la ley de educación común para la capital federal y territorios nacionales, Ley N° 1.420 y Ley N° 4.878, que otorgaba al Consejo Nacional de Educación la facultad de establecer escuelas primarias nacionales en las provincias (BOTANA 1993:241), la sanción de los códigos civil, comercial, penal y de minería que se reservaba el Congreso Nacional por el art. 67, inc. 11 (actual 75, inc. 12). Aún hoy pueden encontrarse en el texto constitucional en materia de regulación y protección del medio ambiente como una competencia que cae claramente dentro de este modelo (art. 41, incorporado en la reforma constitucional de 1994: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”). Asimismo, muchas competencias que estuvieron previstas como provinciales (concurrentemente con el gobierno nacional), fueron realizadas directamente por la nación (como la construcción de ferrocarriles, las primeras escuelas y la obra pública en general), dada la magra situación económica que muchas provincias atravesaban en este período.

principal herramienta para ello (*h*) la *negociación*, que aparece como estrategia para llegar a un acuerdo (WRIGHT, 1997:117 y 129).

En este modelo se insertan las denominadas *competencias concurrentes*, es decir aquellas competencias que pertenecen en común al estado federal y a las provincias y cuyo ejercicio puede serlo indistintamente (e incluso simultáneamente) por cualquiera de ambos niveles (BIDART CAMPOS 1998:442) como así también las competencias denominadas *compartidas*, donde el consentimiento de ambos niveles de gobierno resulta obligatorio para llevar adelante determinada política⁷³.

Aquella “indiferencia” en la formulación y ejecución de las políticas públicas que caen dentro del tipo de competencias concurrentes, ha hecho necesario en la práctica, la necesidad de coordinación, que en este modelo adquiere la calidad de *negociación*. La negociación aparece entonces como un aspecto fundamental en el modelo de *autoridad superpuesta*⁷⁴.

Este es en la actualidad el modelo predominante: “las políticas ya no se hacen principalmente en una sola entidad gubernamental, sino que se logran a través de relaciones de negociación y regateo entre múltiples entidades gubernamentales” (Lovel citada por WRIGHT 1997:123, PARMIGIANI 2005, 2007)⁷⁵.

Estos tres modelos de relacionamiento se corresponden con los distintos modelos históricos del Estado moderno, lo que explica la presencia de – al menos – los elementos más fundamentales de cada uno de ellos en determinadas etapas históricas. Cabe aclarar, sin embargo, que estos modelos descriptivos no se dan en forma pura y exclusiva en un determinado momento histórico (los cuales varían incluso entre las distintas estructuras institucionales adoptadas por cada país), sino que son más bien modelos teóricos que representan tipos ideales. Aún así, pueden identificarse en diversas etapas históricas la

⁷³ Aunque en la Constitución Nacional se encuentran solo dos competencias de este tipo (la del art. 3º y la del art. 13, ambas referidas al principio de *integridad territorial de las provincias*), la evolución particular que fueron adquiriendo las RIG hace que estas competencias como las concurrentes tengan las mismas exigencias de coordinación.

⁷⁴ La *negociación* es un aspecto fundamental e inherente al concepto de Relaciones Intergubernamentales, lo que implica decir que tal elemento se encuentra – o debería estarlo – siempre presente en las RIG, *independientemente del modelo que predomine*. En tanto “sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones”, las RIG siempre se traducen en un actuar común previamente pactado o acordado entre las partes. El grado de negociación y el objeto de la misma dependerá del modelo en el que se inserte.

⁷⁵ Uno de los objetivos declarados de la reforma constitucional de 1994 fue insertar en el texto constitucional elementos e instituciones tendientes a la *coordinación* entre ambos niveles de gobierno.

predominancia de alguno de estos modelos, a través de la identificación o reconocimiento de sus elementos fundamentales que impregnan el período. Esto es lo que WRIGHT (1997:133) ha denominado un *período de climax*, que denota no solo la preponderancia de un modelo en un determinado período histórico, sino también la continuación de alguno de sus elementos a través del tiempo, lo que da como resultado una mixtura de modelos que se van solapando.

Como se mencionó más arriba, ninguno de los modelos descriptos aparecen de forma pura. Más aún, institucionalmente suele preverse la coexistencia de los tres, según el tipo de política pública de que se trate. En el caso argentino, del diseño institucional previsto en la Constitución Nacional, la doctrina constitucionalista ha identificado distintos tipos de competencias: **a)** las propias y exclusivas de cada nivel; **b)** las excepcionales previstas expresamente para uno u otro nivel; **c)** facultades compartidas por el nivel federal y el provincial y **d)** finalmente las denominadas competencias concurrentes⁷⁶.

Estas competencias diseñadas por la Constitución implican un modo de interacción entre ambos niveles de gobierno, y según una determinada política pública caiga dentro de una u otra clase de competencia, la relación entre nación y provincias se regirá – aunque no exclusivamente – por alguno de los modelos anteriormente descriptos.

A cada uno de estos tipos de competencias, se los puede identificar con un determinado modelo de RIG:

⁷⁶ Siguiendo a BIDART CAMPOS (1998), *a)* las propias y exclusivas de cada nivel, respecto del nacional son, en principio, la casi totalidad de competencias asignadas a los órganos de gobierno federal por la Constitución (aunque las hay también implícitas) y respecto de los provinciales, en principio, son aquellas prohibidas al nivel federal y las reservadas por aquellas (ej. art. 121); *b)* las *excepcionales* previstas expresamente para uno u otro nivel, que son aquellas que en principio corresponden a un nivel, pero que dadas ciertas circunstancias se habilita su ejercicio por el otro (por ejemplo, la sanción del código civil por las provincias, mientras éste no sea sancionado por el Congreso de la Nación); *c)* facultades compartidas por el nivel federal y el provincial, es decir aquellas que reclaman para su ejercicio una doble decisión integratoria: del estado federal y de cada provincia participante (ej. la fijación de la capital federal; o la creación de nuevas provincias sobre el territorio de las ya existentes, o de varias provincias crear una sola) y *d)* competencias concurrentes, que son aquellas que pertenecen en común al estado federal y a las provincias.

La propia Constitución Nacional establece como principio fundamental que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (art. 121), lo que convierte al federalismo argentino en un sistema federal *integrativo* (HERNÁNDEZ 2011a). Esto significa que el grueso de las competencias corresponde a las provincias. Éstas tienen, pues, una competencia amplia y residual.

Tabla N° 2.3: Deslinde de competencias y Modelos de RIG

Constitución Nacional	Modelos de RIG		
	Autoridad coordinada	Autoridad Superpuesta	Autoridad inclusiva
Propias y exclusivas del gobierno federal	X		X
Propias y exclusivas de los gobiernos provinciales	X		
Excepcionales	X		
Compartidas		X	
Concurrentes		X	

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, es en las competencias compartidas y concurrentes donde mayormente las RIG se desenvuelven, puesto que en estos casos se opera una fragmentación de las responsabilidades:

“Teniendo en cuenta esta dinámica, se apunta que la aparición de cierto grado de fragmentación en las responsabilidades sobre políticas públicas, especialmente cuando la descentralización se encuentra ya ligeramente avanzada en un país, conduce a que se configure un tejido de relaciones intergubernamentales – de forma inevitable – combinando elementos formales e informales” (JORDANA 2002:8).

En todos estos modelos y tipos de competencia existe un cierto grado de exigencia de coordinación. Las pautas de autoridad – que son los *mecanismos* a través de los cuales se efectúa la coordinación – dependen en gran medida de la *dimensión* de que se trate. Así, en la dimensión vertical, el mecanismo de coordinación será *jerárquico* y en la horizontal, lo será *negociada*⁷⁷. Sin embargo, ello no implica que en la dimensión vertical el mecanismo de coordinación será siempre vertical, aunque sea el predominante.

Asimismo, varía según el tipo de *modelo de autoridad* en el que se encuadren las RIG: en el tipo de RIG bajo el modelo de la autoridad coordinada, predomina una pauta de autoridad autónoma, puesto que no existe interdependencia en la toma de decisiones y por tanto las exigencias de coordinación resultan mínimas. En el modelo de autoridad

⁷⁷ “Según su direccionalidad y recursos empleados, las acciones pueden estructurarse tanto jerárquicamente (en base a la imposición legal y recursos financieros y de control aplicados por la instancia supraordenada a la que gestiona la política pública), cuanto horizontalmente (en base a negociaciones e intercambios de recursos técnicos, de información y de gestión), o bien combinando ambos diseños: se tratará, respectivamente, de las denominadas coordinación ‘jerárquica’, ‘negociada’ y ‘negociada bajo la sombra de la jerarquía’ (SCHARPF, 1997)” (PARMIGIANI DE BARBARÁ, 2005: 158-9).

inclusiva, pauta de autoridad será jerárquica, dado que el nivel superior es el que en definitiva orienta la formulación y/o ejecución de la política de que se trate. Finalmente, en el modelo de autoridad superpuesta la pauta de autoridad será la negociación.

En definitiva, lo que debe resaltarse es que la negociación en el modelo de autoridad superpuesta surge como exigencia de la praxis política cotidiana. Ninguna de las partes podría modificar unilateralmente la estructura competencial, so pena de infringir el esquema constitucional. Aun cuando las RIG verticales sean predominantemente jerárquicas, al tratarse de competencias concurrentes, ambos niveles son igualmente “soberanos en los que les respecta” (como lo sostuvo desde antiguo la Corte Suprema). La negociación – en tanto mecanismo de coordinación – no está dado aquí como excepción, pues tratándose de competencias concurrentes, y para evitar superposiciones que en la práctica podrían llevar a duplicaciones de esfuerzos y recursos que, en la mayoría de los casos redundarían en prestaciones deficientes, las partes necesariamente tendrán que negociar para coordinar. Es bajo esta misma lógica (y con casi un siglo de experiencias) que el constituyente de 1994 impuso la negociación como mecanismo de coordinación de las potestades tributarias a través de un mecanismo específico, el régimen de coparticipación de impuestos (previsto ahora por la nueva Constitución en el art. 75, inc. 2º).

Al tratarse de un esquema previsto directamente por la Constitución Nacional la cual además otorga a cada nivel una cierta autonomía, el poder de reglamentar y establecer el orden jurídico no puede recaer sobre un nivel de gobierno en forma exclusiva; por tanto, ni las provincias *per se* ni el gobierno nacional (cada cual con competencias y atribuciones establecidas directamente por la Constitución) pueden ejercer su poder de policía (poder de reglamentación) sobre esta materia. En consecuencia, dicha reglamentación puede darse, o bien a través del poder constituyente derivado nacional o bien a través del acuerdo de voluntades (BARRERA BUTELER 1996: 333/334).

2.3. La negociación como medio de coordinación

De lo desarrollado hasta aquí puede observarse que la negociación se presenta como el medio más idóneo para alcanzar la coordinación exigida en un correcto y efectivo desenvolvimiento de las RIG: “Los elementos de una negociación auténtica incluyen: 1) *partes múltiples*, que son 2) *interdependientes* y que 3) *tratan de influirse mutuamente* por

medio de 4) intercambio de información en varias formas que incluyen argumentos, peticiones, amenazas y promesas 5) *a lo largo del tiempo*, sugiriendo que probablemente las partes aprendan unas de otras y acerca de ellas mismas y, en consecuencia, sus posiciones pueden cambiar” (WRIGHT 1997:128).

Más allá del diseño institucional – previa y abstractamente – establecido en la Constitución Nacional, las RIG, dada la naturaleza cambiante y demandante de los asuntos sociales que los distintos entes de gobierno tienen que enfrentar en el trajín diario, exceden muchas veces aquel marco institucional. Tales exigencias planteadas por la realidad exigen más coordinación y mayor diálogo, para concertar sus actividades en pos del cumplimiento y ejecución de tales competencias. En este contexto, un mecanismo ampliamente utilizado han sido los acuerdos interjurisdiccionales.

Desde un punto de vista jurídico, “habrá acuerdo interjurisdiccional cada vez que distintos sujetos de una relación federal concierten entre sí sus voluntades creando un vínculo jurídico en base al consentimiento recíproco, por el cual se fijan objetivos comunes y los medios para alcanzarlos, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, y se generan derechos y obligaciones entre las partes, y generalmente también para sus respectivos habitantes” (BARRERA BUTELER 1996:319-20). De esta manera, queda garantizado un elemento esencial de la relación federal: la *autonomía de la voluntad*.

Respecto de su naturaleza jurídica, en lo formal son actos complejos, pues el acuerdo se logra a través de una serie de actos sucesivos que implican diversas etapas: negociación, firma, aprobación, conclusión y finalmente publicación. En cuanto a la materia, la naturaleza de tales acuerdos es de carácter ambivalente, ya que, al depender del tipo de relación regulada, será de carácter federal o local: si los acuerdos regulan la relación entre provincias y sus habitantes, tal norma tendrá carácter local; en cambio, si regula la relación entre nación y provincias, su naturaleza será federal. En el primer caso, los órganos jurisdiccionales competentes serán los tribunales de provincia, y en el segundo (dados los sujetos intervinientes) será la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 116, CN) (SAGÜÉS 2003a:117).

Estos acuerdos interjurisdiccionales pueden ser de tipo *horizontal*, cuando sólo intervienen las provincias (son los *tratados interprovinciales* a que hace referencia el art. 125 de la Constitución Nacional); de tipo *vertical*, cuando se celebra entre la nación y una

provincia; *mixtos*, cuando se celebra entre las distintas provincias y la nación; y de tipo *vertical a nivel inferior*, cuando es celebrado entre una provincia y sus municipios. La expresión “acuerdo interjurisdiccionales” que se emplea en el presente trabajo, constituye el género que engloba toda una gama de pactos, acuerdos, tratados, convenios, leyes-convenio, convenciones, etc.

La práctica política y constitucional argentina revela la importancia que tuvieron estos pactos y acuerdos – fundamentalmente los de tipo horizontal, celebrados entre provincias en las más diversas áreas y competencias: medio ambiente, creación de regiones, recursos hídricos, límites interprovinciales, etc.⁷⁸. Su utilización fue de tal magnitud que se incorporaron a las constituciones provinciales durante el ciclo constituyente de la década del ‘80, período en el que se reformaron gran parte de las constituciones provinciales. En el orden nacional, con la reforma de 1994 – y tomando como antecedentes aquellas reformas constitucionales al nivel provincial – se incorporaron al texto constitucional algunos de estos instrumentos, al consagrarse los tratados interprovinciales de integración regional y la posibilidad de los entes subnacionales de celebrar convenios internacionales (art. 124) y la ley-convenio sobre coparticipación federal de impuestos (art. 75, Inc. 2), que se suman a la previsión del art. 125 (ya existente en el texto de 1853), sobre tratados interprovinciales “*para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común*”⁷⁹.

Estos acuerdos interjurisdiccionales generan derechos y deberes no solo para los sujetos federados signatarios del mismo, sino que alcanzan también a sus habitantes. Constituyen una fuente importante del derecho público argentino y su jerarquía normativa se ubica por encima de las leyes nacionales y por debajo de la Constitución Nacional y los

⁷⁸ Resulta útil recordar además que existe una larga tradición en materia de *Pactos y Acuerdos* en el proceso de formación del Estado-Nación argentino, habiéndose celebrado más de cien a lo largo del s. XIX entre las – entonces soberanas e independientes – provincias argentinas, hasta la sanción del texto constitucional en 1853.

⁷⁹ Pese a este avance en el reconocimiento y previsión de los acuerdos interjurisdiccionales, la legislación infraconstitucional no produjo regulaciones en esta materia en lo referente a celebración, formas y efectos de tales acuerdos. Frente a este silencio, los principios aplicables resultan ser los mismos que en el derecho internacional convencional (las costumbres del derecho internacional y los principios emanados en ciertas convenciones internacionales – fundamentalmente la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CANO 1984). Además de aquellos principios que se derivan del régimen federal; el *principio de solidaridad, de buena fe federal y de equidad*, entre otros.

tratados internacionales⁸⁰. Los derechos, obligaciones y deberes emergentes de estos acuerdos, integran lo que la literatura constitucionalista ha denominado el *derecho intrafederal* (BIDART CAMPOS 1998, SPISSO 2009, BULIT GOÑI 2010)⁸¹.

Como se verá más adelante respecto de la distribución de competencias en materia tributaria, el empleo de estos acuerdos ha sido de fundamental importancia y han dado lugar a importantes procesos de negociación entre los distintos niveles de gobierno.

2.4. Acuerdos intergubernamentales en materia fiscal y tributaria

Los acuerdos interjurisdiccionales comprenden un vastísimo género dentro del cual las leyes-convenio y los pactos han sido reiteradamente utilizados para coordinar y regular las competencias en materia fiscal y tributaria de los diversos niveles de gobierno. Los objetivos planteados a través de uno y otro tipo de acuerdo han sido el establecimiento de diversos mecanismos de coordinación de las potestades tributarias, de entre los cuales ha sobresalido el régimen de coparticipación; como así también para concertar políticas comunes orientadas a la disciplina fiscal, la promoción del empleo, la transparencia fiscal, reducción de la doble y/o múltiple superposición impositiva, eliminación de impuestos, adecuación de las políticas locales a la política nacional, etc..

Para el establecimiento de mecanismos de coordinación de las potestades tributarias (es decir, el establecimiento de regímenes de coparticipación) se han utilizado acuerdos interjurisdiccionales bajo la forma de leyes-convenio; en cambio, cuando se buscó operar cambios a este sistema o bien implementar políticas fiscales más concretas, se recurrió a la forma de pactos celebrados entre los poderes ejecutivos de ambos niveles de gobierno.

La *ley-convenio* (o ley-contrato como se la conocía originalmente) “*conjuga dos voluntades: la del estado federal que la dicta, y la de cada provincia que se integra al régimen por ella estatuido. Es —en la terminología trialista de Goldschmidt— un reparto autónomo*” (BIDART CAMPOS 1979:364). Son acuerdos interjurisdiccionales *mixtos*, celebrados entre ambos niveles de gobierno, tendientes a regular y coordinar determinada potestad cuya titularidad pertenece constitucionalmente a ambos niveles. Este mecanismo

⁸⁰ Aun cuando la Constitución no los prevé dentro del orden de prelación normativo del art. 31, ni como fuente de derecho, indiscutiblemente integran el llamado *bloque de constitucionalidad*.

⁸¹ El término fue empleado por primera vez por la CSJN en el caso “Transportes Automotores Chevallier S.A. c/ Provincia de Buenos Aires, s/ Acción Declarativa”, del 20/08/1991 (BULIT GOÑI 2010:95).

reconoce como base un acuerdo celebrado entre los representantes ejecutivos de ambos niveles, el cual es enviado al Congreso para que éste lo convierta en ley nacional, a la cual deben adherirse las provincias mediante las respectivas leyes emanadas de sus legislaturas. De esta manera, aquella ley nacional pasa a formar parte del *bloque de constitucionalidad*. Las provincias son libres de *adherirse*, por lo que si no lo hacen, el statu quo continúa siendo el mismo para éstas, rigiendo sólo en aquellas provincias que manifestaron su adhesión. Asimismo, las provincias adheridas tienen la opción de *denunciar* tal acuerdo, lo que implica la posibilidad de renunciar a los derechos y obligaciones emergentes del mismo⁸², volviendo a la situación anterior a la firma del acuerdo.

Dada su particular forma de contratación, BARRERA BUTELER (1996) las identifica con los “contratos de adhesión” del derecho privado o al régimen de contrataciones públicas, en donde todas o algunas de las condiciones contractuales están predefinidas de antemano por una de las partes de modo unilateral. Observando las estructuras de todas las leyes-convenios que instauraron regímenes de coparticipación, tal suposición es acertada pues, aun cuando existieron negociaciones entre las partes⁸³, al menos las partes sustanciales de la ley-convenio (por ejemplo, la obligación de las provincias de no sancionar impuestos análogos a aquellos que serían coparticipados) estaban ya prefijadas por el gobierno federal.

Un segundo tipo de acuerdo interjurisdiccional ampliamente utilizado han sido los *pactos*. Éstos, en cambio, son acuerdos interjurisdiccionales de naturaleza mixta, revestidos de solemnidad (el articulado está precedido por preámbulos y son firmados personalmente por los representantes del poder ejecutivo de cada nivel de gobierno), abiertos a la posibilidad de adhesión posterior por parte de los restantes sujetos de la relación federal, y tratan, generalmente, asuntos de naturaleza política. Su carácter programático surge del

⁸² En este aspecto, la primer ley-convenio de coparticipación (Ley N° 12.132, de 1934) establecía expresamente la opción de *denunciar* el convenio; las subsiguientes, sin embargo, eliminaron esta previsión. Ello generó diversos debates en la doctrina constitucionalista y tributarista acerca de si en esas nuevas leyes-convenio las provincias podían abandonar el régimen, a pesar de no estar prevista expresamente la cláusula que así lo permite. Sin lugar a dudas, al tratarse de un *acuerdo de voluntades* sobre materias concurrentes, constitucionalmente otorgadas a ambos niveles de gobierno, la opción por denunciar la ley-convenio es siempre una opción viable, a pesar de no estar explicitada en el texto de la misma. Ello también puede deducirse de la aplicación analógica de las normas del derecho internacional convencional.

⁸³ “La forma que adoptan, rígida en lo que hace a la posibilidad de negociación posterior a la sanción de la «ley oferta», no excluye la posibilidad de negociaciones anteriores” (BARRERA BUTELER 1996:351).

hecho de que comúnmente establecen criterios y pautas para la fijación de políticas nacionales y no derechos o deberes concretos, como en las leyes-convenio (BARRERA BUTELER 1996).

El proceso de negociación, en uno y otro caso, resulta esencial, pues a través de él se regulan (o se fijan pautas a futuro) sobre materias concurrentes a ambos niveles de gobierno.

La negociación aparece entonces como un aspecto fundamental en el modelo de *autoridad superpuesta*. El Diccionario de la Real Academia ofrece varias acepciones de lo que es la negociación: “tratar asuntos públicos o privados procurando su mejor logro”, “tratar por la vía diplomática, de potencia a potencia, un asunto, como un tratado de alianza, de comercio, etc.”⁸⁴. Estas dos acepciones seleccionadas – en tanto resultan aplicables a la negociación intergubernamental – son el tipo ideal de negociación: “la negociación favorece la cooperación para llegar a un resultado mutuamente ventajoso. Lo ideal es que los intereses de todas las partes se satisfagan por completo” (WRIGHT 1997:128). Pero esto no siempre sucede así. Por tanto, como resulta necesario partir de un análisis en el que se tenga en cuenta *todos* los intereses de los actores (desde los más particulares a los más generales), aquellas acepciones resultan insuficientes. Una tercera, más amplia, resulta más acorde para el presente análisis: “tratar y comerciar, comprando y vendiendo o cambiando géneros, mercaderías o valores para aumentar el caudal”. Y esto es precisamente lo que se hace cuando dos o más niveles de gobierno se sientan a negociar sobre un determinado asunto. Existe en estos procesos la idea de *regateo*, la de aceptar las propuestas sobre algo a cambio de algo o bajo ciertas condiciones. Los “géneros, mercaderías o valores” que se “tratan, comercian, compran o venden” son justamente los recursos de acción con que disponen cada uno de los actores involucrados.

En él se ponen en juego una serie de variables (recursos con que cuentan cada una de las partes intervinientes, las necesidades con que cuentan, el grado de urgencia de esas necesidades, los objetivos que intenten lograr, las distintas percepciones que tengan cada uno de los actores sobre el asunto y sobre los demás actores, etc.).

Estos procesos son muy *complejos* y, aún cuando exista *cooperación*, también debe reconocerse que siempre habrá *competencias*, *conflictos* y hasta *coerción* entre los diversos

⁸⁴ Real Academia Española, Diccionario de la lengua, en <http://www.rae.es>.

niveles. Asimismo, las partes generalmente siempre se encuentran con objetivos muy diferentes: de ello surge “la obvia necesidad de un proceso que facilite el reconocimiento de la naturaleza compleja de las RIG y que permita el desarrollo de un núcleo de objetivos comunes” (WRIGHT 1997:128). Esta es una necesidad que se satisface a través de las diversas instituciones, que de funcionar correctamente, otorgan previsibilidad y estabilidad, información (tanto sobre el asunto como sobre los demás actores, sobre las formas de negociación y sobre los modos de coordinación para el acuerdo) y en última instancia, una sanción creíble ante el incumplimiento de los acuerdos.

Para efectuar un análisis sobre estos procesos resulta necesario identificar previamente la *constelación de actores* en juego, el contexto, el *modo de interacción* predeterminado y los *arreglos institucionales*. En la conjunción de estos conceptos fundamentales se pondrán de resalto las variables que intervienen en los procesos de negociación.

3. Caracterización de los actores que interactúan en un Estado de Estructura federal

3.1. Federalismo de Ejecutivos

Por las características políticas e institucionales (constitucionales) que presenta la federación argentina, ésta puede ser clasificada como un “federalismo de ejecutivos” (WATTS 1989)⁸⁵. Los procesos de negociaciones intergubernamentales que se llevan a cabo entre las distintas unidades políticas han estado en manos exclusivas de los poderes ejecutivos representantes de las mismas. El Congreso, en este aspecto, ha jugado un rol secundario o, más aún, niquiera ha sido un actor propiamente dicho. En este sentido, se lo puede definir como la *arena* en la cual los ejecutivos desenvuelven y ejercen sus poderes de acción, más que un actor unitario dentro de la constelación. Esto ha sido así por dos razones. En primer lugar, porque el presidente de la República, por más poderes institucionales y constitucionalmente provistos que tenga, no podrá llevar adelante

⁸⁵ “The concept of «executive federalism», as developed by Canadian political scientist, refers to the processes of intergovernmental negotiation that are dominated by the executives of the different governments within the federal system” (WATTS 1989:3).

ninguna reforma política de cierta magnitud sino es a través de la legislación, materia de exclusiva competencia del Congreso (SHUGART y MAINWARING 2002). En segundo lugar, porque los gobernadores de provincia ejercen una ascendencia muy importante sobre los legisladores nacionales que provienen de sus provincias, según las características institucionales de estos poderes, y por las características que han adquirido el sistema de partido y por los sistemas electorales implementados en la selección de estos legisladores. Por ello, uno de los más importantes recursos de negociación con que cuentan los gobernadores, son aquellas que ejercen *dentro* del recinto parlamentario.

Siendo un federalismo de ejecutivos, el presente caso tiene como actores principales al presidente y a los gobernadores de provincia. La predominancia que han ido adquiriendo los ejecutivos tanto al nivel nacional como en las unidades subnacionales fueron desplazando a otros actores institucionalmente previstos en la constelación política, minimizando su rol y alcance.

Por el diseño constitucional de los poderes del gobierno nacional, surge con fuerza la figura del presidente. Ha sido una tradición latinoamericana erigir presidentes con fuertes poderes constitucionales. Argentina no ha sido la excepción. Ya los padres fundadores del Estado moderno argentino propugnaban por un sistema (fuertemente) presidencialista, donde la figura del presidente – a través de poderes constitucionales – oficia de figura centrípeta del sistema político argentino. A nivel subnacional, y si bien desde la teoría se intentó reducir el poder de los gobernadores⁸⁶, la tradición replicó el modelo seguido por la Constitución Nacional en el orden federal. Históricamente, la figura del gobernador ha sido, como en el nivel federal el presidente, la figura centrípeta a través de la cual gira la vida política local.

Tanto por tradición como por diseño institucional, los ejecutivos de uno y otro nivel son los únicos a cargo de las negociaciones intergubernamentales. Por imperio constitucional (en ambos niveles de gobierno), tanto el presidente como los gobernadores son los representantes exclusivos del poder político de cada unidad gubernamental. Este

⁸⁶ Incluso ALBERDI (1998) llegó a proponer ejecutivos colegiados para las provincias, como lo hizo en el proyecto de constitución para la provincia de Mendoza. No fue un mero capricho del jurista. Él entendía que el destino de los países latinoamericanos estaba en el poder ejecutivo, pero en el poder ejecutivo nacional, el cual, para poder desenvolverse eficazmente, debía avanzar por sobre los fuertes poderes políticos de los gobernadores.

poder se ve exacerbado aún más cuando se considera el fuerte peso que en la vida política cotidiana ejercen cada cual en su ámbito de actuación. Sobre todo, la fuerte injerencia que los gobernadores de provincia tienen sobre el poder legislativo provincial. El control de las más fundamentales institucionales políticas locales les da a éstos, a su vez, una injerencia importante en la arena política nacional. Y la más importante de ellas es la ascendencia que los gobernadores ejercen sobre los legisladores nacionales que provienen de sus distritos. Esto implica además la apropiación de una parte de lo que en un primer momento se podría considerar un área de influencia exclusiva del Presidente: el Congreso de la Nación.

Existen por tanto dos características fundamentales del caso argentino que hacen que los gobernadores sean una figura importante en la arena política nacional: la cantidad e importancia de las materias bajo jurisdicción concurrente (sumando a ellas el cúmulo de competencias que les corresponde de forma exclusiva) y la ascendencia sobre los legisladores nacionales. Estas dos características del federalismo argentino surgen de la mayor interdependencia existente entre los niveles de gobierno, según la *governance structure* del federalismo argentino, de la cual emerge además, la negociación como nota fundamental de las relaciones intergubernamentales. La mayor interdependencia y, por tanto, la necesidad de negociación intergubernamental que son llevadas a cabo fundamentalmente por los titulares del poder ejecutivo de ambos niveles hacen que el federalismo argentino sea un *federalismo de ejecutivos*.

La forma en que ambas características sean explotadas por los actores involucrados en orden a potenciar dicha injerencia ha de depender, además, de otras características de tipo económico (las finanzas locales, el grado de autonomía real que posea la provincia, etc.) y de tipo político (la cantidad de representantes en el Congreso, el peso político del partido al cual pertenezca, la propia figura personal del gobernador, el electorado que lo sigue, etc.). Estos no son sino los *recursos de acción* con que cuentan los gobernadores a la hora de desenvolverse – según cuál sea su objetivo – en la arena nacional. Existen además dos cuestiones fundamentales que contribuyen a potenciar aún más esos recursos: la proveniencia del gobernador y las coaliciones que se formen entre éstos. Estas dos cuestiones están fuertemente delineadas por la estructura institucional.

3.2. Otros actores que interactúan en las Relaciones Intergubernamentales

El diseño institucional prevé otros actores que intervienen en las relaciones verticales, cuyo grado de intervención y eficacia varía según las propias reglas institucionales y, particularmente, del modo en que éstos se han desenvuelto en la práctica.

De la constelación de actores que prevé la estructura institucional emergen tres actores cuyos roles y competencias pueden (o no) afectar las relaciones intergubernamentales: el Congreso, la burocracia y el Poder Judicial.

En primer lugar, el Congreso de la Nación (al menos desde la teoría) emerge como un actor relevante en cualquier sistema político democrático y de estructura republicana con división de poder, desde que éste tiene como facultad primordial la sanción de las leyes y porque, en segundo lugar, éste ejerce, según el sistema de pesos y contrapesos de las repúblicas modernas, un control de tipo político sobre el poder ejecutivo. Es el órgano donde reside la soberanía popular y el representante directo del pueblo (y de las comunidades federadas, en los sistemas federales). Es por ello, el órgano representativo por excelencia⁸⁷.

El particular diseño institucional argentino y su puesta en práctica, ha ido gradualmente relegando el rol del Congreso no solo en su función como ente de contralor (un claro síntoma de ello han sido la creación tanto en Argentina como en sistemas políticos comparados de órganos extrapoderes con facultades específicas de control sobre la administración pública, ante la ineptitud e ineficiencia de los parlamentos para ejercer este control⁸⁸) sino también incluso en su función legislativa. Las fuertes facultades legislativas del presidente, engrosadas en la práctica por importantes delegaciones hechas en cabeza de éste, ha hecho del Congreso un actor marginal.

El sistema político argentino (fuertemente presidencialista) presenta una legislatura esencialmente pasiva y cuasi marginal, con escasas capacidades, debido, fundamentalmente a (a) los excesivos poderes del ejecutivo; (b) la falta de

⁸⁷ "Las legislaturas son instituciones críticas para el funcionamiento eficaz de un sistema democrático y el proceso de desarrollo de las medidas políticas. Se espera que representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos en la creación de leyes, que identifiquen los problemas o formulen y aprueben leyes para resolverlos, y que supervisen la aplicación de la política mediante la vigilancia, la revisión y la investigación de las actividades gubernamentales a fin de tener la certeza de su transparencia, eficiencia y consistencia con las leyes y los reglamentos existentes (Beetham, 2006)" (SAIEGH 2010:4).

⁸⁸ A pesar de la creación de un vasto número de órganos de control tanto a nivel nacional como provincial en el caso Argentino, el *control político* sigue siendo monopolio de las legislaturas.

profesionalización de sus miembros; (c) ausencia de iniciativa en materia de gasto (con la consecuente imposibilidad de lograr resultados concretos, particularmente para sus electorados) y (d) el fuerte control de la carrera política de los legisladores en manos de los líderes partidarios, tanto nacionales como locales, en la mayoría de las veces ejerciendo el ejecutivo (SAIEGH 2010:21). Como resultado de ello, “el Congreso es básicamente reactivo, centrado en la tarea de revisar la legislación con la que se confronta” (MUSTAPIC 2002:577).

Su papel se reduce, en el mejor de los casos, a ejercer un poder reactivo, lo que significa que “no está en el horizonte de los legisladores iniciar políticas de gobierno [...] Sin embargo, no excluye su incidencia en el proceso de decisiones, ya sea modificando las propuestas, negando, demorando o bloqueando su sanción” (MUSTAPIC 2002:590). A pesar de su capacidad limitada para impulsar políticas gubernamentales, “pueden, no obstante, ser actores de importancia, en el sentido de obstruir o vetar la mayor parte de las propuestas del ejecutivo” (SAIEGH 2010:5)⁸⁹. Ello es así porque los poderes ejecutivos, independientemente de los poderes propios, necesitan ineludiblemente del consentimiento del poder legislativo para llevar adelante sus políticas (SHUGART y MAINWARING 2002). La prevalencia de las legislaturas como actores de veto se pone de manifiesto, fundamentalmente, en los fenómenos de *gobierno dividido*:

“Cuando un solo partido controla tanto el ejecutivo como el legislativo, se reducen las probabilidades de que haya una toma de decisiones independientes del congreso. Por ejemplo, un partido (o partidos) gobernante puede circunscribir su papel en la legislatura para limitarse a transformar en ley la política gubernamental. En contraste, un sistema muy fragmentado de partidos posiblemente dé por resultado una legislatura más activa. Sin embargo, tal configuración podría limitar el papel de la legislatura para ejercer esencialmente su poder de veto o convertirse en sede de negociación sobre gastos particularistas, más que un escenario para la creación proactiva de leyes o la supervisión efectiva del ejecutivo” (SAIEGH 2010:20).

Aunque su rol sea esencialmente reactivo (fundamentalmente) frente a las políticas de gobierno importantes, los legisladores no descuidan proyectos propios, aunque reducidos a cuestiones “parroquiales”⁹⁰.

⁸⁹ Con el agravante de que la falta de deliberación y la debilidad en la supervisión pueden significar que las políticas estén deficientemente diseñadas desde el punto de vista técnico, mal adaptadas, que carezcan de consensos y, en consecuencia, sean políticamente insostenibles, factores que apuntan directamente contra la estabilidad institucional y propician cambios rotundos y repentinos sin poder adaptarse en el tiempo (SAIEGH 2010:5).

⁹⁰ Entre 1983 y 1995, el 51% de las leyes sancionadas fueron proyectos iniciados por los legisladores (el 49% por proyectos presentados por el ejecutivo). Sin embargo, la gran mayoría de las leyes iniciadas en el

Por otro lado, el federalismo argentino estructura la composición de su Congreso de manera tal que refleja un fuerte federalismo de tipo “intraestatal”⁹¹, tanto en la cámara de Senadores como en la de Diputados, ya que ambos tipos de representantes son elegidos en distritos electorales que coinciden con los límites geográficos de las provincias. Sumado a ello las características que presenta el sistema de partidos en Argentina (fuertemente fragmentado y territorializado), estas características institucionales convierten al Congreso en agente de dos principales: el presidente y los gobernadores.

La fuerte dependencia hacia los líderes locales ha producido un efecto muy importante en el Congreso argentino que, entre otras cosas, impacta negativamente sobre su efectividad: la alta rotación de sus miembros (TOMMASI y SPILLER 2000, JONES *et al.* 2002, SAIEGH 2010). Esta rotación afecta fuertemente en la experiencia de sus miembros e impacta en la ineficiencia e inoperancia del cuerpo en su conjunto y “hace que los diputados definan sus estrategias sobre la base de un horizonte de muy corto plazo” (TOMMASI y SPILLER 2000:33), convirtiendo a las bancas diputariales y senatoriales en un paso previo para la consecución de otros cargos políticos considerados más importantes (la gobernación o cargos en el ejecutivo nacional o provincial) (JONES *et al.* 2002, JONES y HWANG 2005, BRAUN y TOMMASI 2002). La falta de profesionalidad y experticia de sus miembros impide que el Congreso ejerza funciones de control en materias tan sensibles como la ejecución presupuestaria – sobre la cual además ha hecho importantes delegaciones en el ejecutivo nacional.

Estas dos características (un control escaso sobre el ejecutivo y una capacidad limitada en materia legislativa) retraen el rol del parlamento en las negociaciones intergubernamentales, que quedan exclusivamente en manos de los ejecutivos. El control limitado y escaso de las cuentas de inversión aumenta la discrecionalidad del poder ejecutivo nacional y “limita la capacidad de control por parte de la legislatura sobre la administración pública, a la vez que aumenta el poder de negociación de una serie de actores, en particular el de las provincias” (TOMMASI y SPILLER 2000:34).

Congreso estuvieron orientadas “mayoritariamente a satisfacer intereses sectoriales o regionales [poniendo de manifiesto] su reputación parroquial y particularista” (MUSTAPIC 2000:591).

⁹¹ Es decir, con “instituciones que garantizan la representación de puntos de vista netamente regionales o provinciales a nivel nacional” (WATTS 1989:17).

El papel de las comisiones (tan crítico en otros sistemas, como el norteamericano) es igualmente reducido e ineficaz, dado que, en principio, no resultan atractivas para los legisladores (en promedio, los legisladores pertenecen a cuatro comisiones distintas), la permanencia de éstos en las comisiones es incluso menor que su permanencia en el Congreso y, por lo general, no cuentan con personal profesional idóneo para las tareas que les son encomendadas (TOMMASI y SPILLER 2000:70,71 y 76).

Desde un punto de vista metodológico, el Congreso presenta distintos niveles de análisis, pues no ha de ser considerado aquí como un actor unitario, sino como un cuerpo colegiado constituido por distintos sectores (bloques parlamentarios) que poseen diferentes recursos de acción y diversas preferencias y percepciones. El sistema de partidos y el electoral resultan cruciales para el análisis del Congreso en las relaciones intergubernamentales, en tanto de ellas se desprenden las posibles conformaciones del cuerpo legislativo, como así también las coaliciones, alianzas, fidelidades políticas, etc., y lo que resulta más trascendente aún para el presente análisis, que tales características institucionales convierten al Congreso en agente de dos principales: el presidente y los gobernadores.

El segundo actor identificado por la literatura es la burocracia. Si bien en la ya clásica definición de federalismo de ejecutivos de Smiley (citado por WATTS 1989:3), se hace referencia a la presencia de la burocracia (al definirlo como las relaciones llevadas a cabo entre *funcionarios* electos y *designados*), el caso argentino muestra un notable alto grado de politización de tales relaciones, donde el sector burocrático no tiene mayor peso en las distintas etapas de negociación, sino que éstas dependen casi exclusivamente de las decisiones (políticas) de los actores (políticos). A diferencia del caso norteamericano (WRIGHT 1997) o del canadiense (WATTS 1989), donde la burocracia empezó a cobrar mayor relevancia en paralelo a la creciente e inevitable interdependencia en la toma de decisiones intergubernamentales, las negociaciones intergubernamentales argentinas muestran una predominancia de lo político por sobre lo técnico.

La administración pública argentina muestra, en términos generales, una alta politización. Esto se ha debido principalmente – aunque no exclusivamente – a la inestabilidad institucional que caracteriza al sistema político e institucional argentino, que genera una alta rotación en los mandos administrativos altos y medios, afectando

directamente la efectividad y el profesionalismo de sus miembros y la imposibilidad de la administración de “desarrolla(r) normas de cooperación y coordinación, que son esenciales para que las diversas carteras del gobierno funcionen en forma ordenada, coherente y consistente” (TOMMASI y SPILLER 2000:35)⁹².

Otra característica presente en las relaciones intergubernamentales es la ausencia de agencias especializadas en la materia, que puedan actuar como resortes o atenuantes de las confrontaciones directas entre los ejecutivos. Aun cuando existen agencias de tipo burocrático, las mismas presentan dos características que inhiben su rol de coordinador intergubernamental: (a) están fuertemente politizadas, lo que significa que sus miembros cambian a medida que cambian los titulares de los ejecutivos y (b) sus miembros no son especialistas (técnicos) en la materia.

Al menos en la temática que concierne a este trabajo, un claro ejemplo de ello lo constituye la conformación que ha adquirido el órgano ideado técnicamente para encarar las relaciones intergubernamentales fiscales entre Nación y provincias: la Comisión Federal de Impuestos (CFI). La ley de creación (Ley Nº 23.548) establece que los representantes de cada nivel de gobierno serán especialistas en materia tributaria. En vez de ello, la mayoría de los gobernadores prefirieron designar a sus propios ministros de economía, en vez de técnicos especialistas en la materia, quienes no cuentan ni con el tiempo ni con la capacidad técnica requerida y cambian a medida que cambian los gobiernos provinciales o el titular de esa cartera. Otra cuestión que pone de resalto esta politización, es que el organismo (a pesar de gozar de importantes facultades), no ha tomado ninguna decisión trascendental en materia de acuerdos financieros entre Nación y provincias.

El tercer actor identificado es el órgano jurisdiccional, que en el caso argentino está en cabeza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Siguiendo el modelo norteamericano, la Constitución Nacional erige una Corte Suprema de Justicia como órgano

⁹² Haciendo hincapié en el grado de inestabilidad institucional que caracteriza al caso argentino, como en las características institucionales básicas de la administración pública, TOMMASI y SPILLER concluyen que debido a que ni los políticos profesionales a nivel nacional ni los partidos políticos (debido fundamentalmente a las continuas irrupciones institucionales por parte de fuerzas militares a lo largo del s. XX), “el horizonte temporal con que se formularon las políticas concernientes a la administración pública no fue lo suficientemente amplio como para permitir el desarrollo de una administración pública profesional y eficiente” (2000:84). Lo mismo podría sostenerse respecto de las administraciones provinciales.

político⁹³, cuya función principal es velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional y de las garantías individuales que ésta contiene⁹⁴, materializando así el *principio federal de subordinación* (jurídica) que rige la relación federal.

La Corte ha sido concebida para garantizar, a través de la Constitución, la unidad nacional. Ejerce, en este sentido, su rol como órgano *político* cuya presencia resulta esencial en cualquier federación⁹⁵: una de las primeras leyes sancionadas por el Congreso, fue la Ley Nº 48 (de 1863), que faculta a la CSJN a revisar las sentencias de los tribunales inferiores, tanto federales como provinciales, a través del denominado Recurso Extraordinario Federal, en todas aquellas causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y las leyes que en su consecuencia dicte el Congreso. En otras palabras, donde se encuentren en juego la legislación federal. El instituto muestra un claro objetivo político consistente en mantener la unión nacional garantizando el principio de subordinación *jurídica*⁹⁶. La Constitución también le otorga una facultad de extrema importancia para las relaciones intergubernamentales, consistente en la resolución de conflictos entre provincias (art. 127, CN), competencia denominada *dirimente*, pues se trata conflictos políticos y no jurídicos (asuntos que constituirían “cuestiones políticas no justiciables”), es decir, “no necesariamente conflictos judiciales en los cuales deba aplicarse el derecho, sino

⁹³ La Segunda Sección de la Segunda Parte de la Constitución así lo denomina: “Poder Judicial”; es así un poder específico dentro de la estructura del Estado y juega un rol destacado en el sistema de pesos y contrapesos en que se basan las repúblicas modernas fundamentalmente a través del control de constitucionalidad que realiza y a través de su jurisdicción dirimente en los conflictos interjurisdiccionales.

⁹⁴ Este “control de constitucionalidad” (sin dudas, la facultad más importante del poder judicial no solo federal, sino también provincial, atento al sistema *difuso* adoptado) no surge expresamente de ningún artículo de la Constitución; sin embargo, surge implícitamente de la estructura general de la Constitución Nacional que la erige como “suprema” (arts. 53, 59, 75 inc., 20º, 99 inc. 4º, 108, 110 a 113, 116, 117 y 127) y ha sido, desde sus orígenes, la postura tomada por la Corte (Causa “Sojo” del 22/09/1887), autocalificándose como “intérprete final de la Constitución” y “supremo custodio de garantías constitucionales” (Causa “Pérez de Smith”, del 18/04/1977).

⁹⁵ Una de las características esenciales de toda federación señalada por la literatura especializada es “la existencia de un órgano, normalmente judicial, para dirimir los conflictos entre los integrantes de la federación y asegurar la supremacía de la Constitución” (véase HERNÁNDEZ 2011a:39).

⁹⁶ “El recurso extraordinario, no fue pensado para hacer justicia sino para mantener la unión nacional [...] Los tres supuestos que habilitan el recurso extraordinario, muestran bien claro, que ese recurso no tiene por objetivo «hacer justicia» sino obligar a respetar la distribución de competencias entre lo federal y lo local, para así mantener la unión nacional [...] importa un verdadero medio político para cuidar la distribución de competencias entre lo federal y lo local, y así preservar la Unión. Así vemos, en profundidad, el poder político reservado a la Corte Suprema, que tiene por ‘telos’ mantener la unión nacional” (SPOTA 1990:197).

de cualquier conflicto interprovincial que, de otra forma, no tendría solución pacífica” (EKMEKGJIAN 1999:773/774)⁹⁷.

La CSJN en el leading case “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza” (del 03/12/1987) sostuvo que “la cláusula supone conferir al más alto Tribunal de la República la trascendente misión de *dirimir* los conflictos interprovinciales, propósito inspirado, sin duda, en la penosa y prolongada secuela de discordias entre las provincias que siguió al inicio de nuestra vida independiente”. El texto de la norma hace referencia a actos de guerra, pero la doctrina constitucionalista la interpretó a través de un significado más amplio y actual, considerándola como parte de la *Garantía Federal* en tanto se debe asegurar a las provincias “su existencia, indestructibilidad, integridad territorial, así como el fundamental principio de igualdad entre ellas, con la prohibición de las vías de hecho o la lucha o guerra, inclusive en el terreno económico” (LINARES QUINTANA 1987:804) y la propia CSJN extendió el significado y alcance de la norma a todas aquellas cuestiones que impliquen conflictos de naturaleza política⁹⁸. Tal atribución está expresamente prevista para los conflictos interprovinciales, es decir, para las relaciones intergubernamentales horizontales (de provincia a provincia), pero nada impide que los mismos principios puedan ser aplicados a las relaciones verticales⁹⁹.

La CSJN cumple así el rol de tercero imparcial en las relaciones intergubernamentales (tanto verticales como horizontales) cuya función primordial es aplicar sanciones frente a comportamientos oportunistas. Su performance, sin embargo, ha ido en claro declive, particularmente desde la década de 1940¹⁰⁰. A partir de entonces, la CSJN comenzó a sufrir

⁹⁷ Por tanto, la facultad que le confiere el art. 127 es esencialmente distinta a la de los arts. 116, 117 y concordantes. Éstos le confieren la facultad de intervenir en litigios de índole judicial, regidos por normas jurídicas del derecho interno donde las provincias y el gobierno federal actúan como personas jurídicas y no como entes políticos.

⁹⁸ En el leading case, la Corte intervino para dirimir un conflicto suscitado entre dos provincias por el aprovechamiento de las aguas de un río interprovincial que atraviesa a ambas provincias.

⁹⁹ Aunque no existen precedentes jurisprudenciales en este sentido, la propia Corte, en ese mismo fallo, sostuvo que la atribución del art. 127 significaba erigirla como el medio para garantizar la paz interior procurando mantener “el delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los estados provinciales — y la de éstos con el poder central” (Caso “Provincia de La Pampa”, Considerando N° 63, el resaltado me pertenece).

¹⁰⁰ La década del '40 significó un claro punto de quiebre para la institución: antes de 1940, la permanencia de los ministros del Címero Tribunal rondaba un promedio de 12 años, pasando después de 1940, a cuatro años (un promedio comparativamente menor en relación con otras Cortes del mundo, ubicándose entre las más bajas); a partir 1946, se produjeron una notable cantidad de renunciaciones (una cada un año y medio) en comparación con el período anterior, los 84 años previos, donde se computaba una cada 14 años; asimismo, el modo en que fueron nombrados sus miembros cambió a partir de 1940, mientras que en el período anterior

presiones políticas, destituciones y renunciaciones que terminaron por limitar su capacidad de mantener estabilidad en momentos de avatares políticos. Sus decisiones comenzaron a asemejarse a la posición de los actores con capacidad de remoción (el Congreso y fundamentalmente el Presidente) y sus pronunciamientos tendieron, en general, a convalidar, si no todas, las más importantes decisiones para el presidente, pues frente a la posibilidad (cada vez más cierta) de destitución por parte de los otros actores de la constelación llevaron a sus miembros a no tomar sus decisiones considerando solamente sus objetivos políticos, sino también en la medida en que sus decisiones afectarían su propia permanencia en el cargo, desarrollando doctrinas de no-confrontación o directamente a no entrometerse en los conflictos suscitados entre los demás poderes (TOMMASI y SPILLER 2000:44 y ss.):

“La habilidad de los diferentes gobiernos en los últimos 70 años para nombrar y remover jueces ha limitado el desarrollo de una doctrina de revisión judicial fuerte de las decisiones gubernamentales, por lo que la Corte Suprema argentina no ha funcionado como un fuerte *check* al poder político” (TOMMASI y SPILLER 2000:95).

La capacidad de los actores políticos de nombrar o remover a los miembros de la CSJN se ha visto reforzada principalmente en casos de gobiernos unificados y se ha efectivizado a través de dos mecanismos: a través de la destitución¹⁰¹ o bien ampliando el número de integrantes de la Corte¹⁰². La intensidad y la credibilidad de las amenazas hacen que los

eran nombrados por presidentes con tendencias políticas opuestas, a partir de la década del '40 tal situación se revierte (TOMMASI y SPILLER 2000; SPILLER y TOMMASI 2005). A lo que cabe agregar las numerosas intervenciones federales durante la segunda presidencia de Perón, dirigidas a los poderes judiciales provinciales “porque las sentencias de sus jueces no se adaptaban a la filosofía política emergente de la Constitución de 1949” (SAGÚÉS 2003b:46).

¹⁰¹ Perón en 1946 inició juicio político a todos los miembros de la Corte destituyendo a tres miembros (uno de ellos renunció antes de finalizar el juicio) y nombró cuatro nuevos.

¹⁰² Estos fueron los casos de Frondizi y Menem, quienes incrementaron el número de miembros – vía ley del Congreso – pudiendo así nombrar nuevos miembros. En 1960 (mediante Ley N° 15.271 durante la presidencia de Frondizi), se amplió por primera vez el número de ministros, pasando de cinco a siete; en 1965 (mediante Decreto-Ley 16.895 del presidente de facto Onganía) se vuelve a reducir a cinco y en 1990 (mediante Ley N° 23.744, en la primera presidencia de Menem) se amplió el número a nueve (MOLINELLI *et al.* 1999). Alfonsín había intentado incrementar el número de miembros de la Corte, pero no alcanzó las mayorías necesarias en el Congreso para dictar la respectiva ley, aunque fue uno de los pocos presidentes constitucionales que nombró la totalidad de los miembros de la Corte (con anterioridad los habían hecho Mitre, Perón y Cámpora). Los presidentes de facto que asumieron inmediatamente después de producido el golpe, nombraron a la totalidad de los miembros (con excepción de los golpes de 1930 y de 1943 – donde sin embargo la Corte, con la misma integración en ambos casos, se había manifestado a favor de los nuevos gobiernos) (confr. MOLINELLI *et al.* 1999).

jueces (particularmente, los miembros de la Corte Suprema) fallen en actuar de manera estratégica (HELMKE 2005)¹⁰³.

La vuelta a la democracia en 1983 no revirtió esta situación:

“Durante los ‘90, el poder judicial argentino fue frecuentemente criticado como un mero apéndice del poder ejecutivo. A pesar de su cada vez más prominente rol como protector de los derechos civiles y humanos a raíz de la transición del país hacia la democracia en 1983, la imagen del poder judicial sufrió un dramático golpe bajo las dos presidencias de Menem (1989-99)” (HELMKE 2005:143).

La ampliación del número de miembros de cinco a nueve en 1990 le dio a la nueva administración la posibilidad de nombrar cuatro nuevos ministros, y sumado a ello la renuncia de dos ministros que venía del período anterior, dio a Menem la posibilidad de nombrar seis de los nueve integrantes: “muchas de las personas nombradas fueron miembros del círculo político y social interno de Menem” dándole lo que se dio en conocer como la “«mayoría automática» que convalidó incondicionalmente las políticas de Menem” (HELMKE 2005:144).

En efecto, al menos durante la primera presidencia de Menem, rara vez la Corte desafió las políticas más controvertidas del presidente o aquellas consideradas cruciales para su gobierno. Muy por el contrario, la Corte Suprema durante esta década convalidó decisiones del gobierno muy controversiales a través de fallos que fueron aún más controvertidos y que directamente contrariaban antiguos precedentes jurisprudenciales sentados por la Corte¹⁰⁴.

Hacia el final del segundo mandato de Menem, la Corte comenzó a *defezionar estratégicamente* – en términos de HELMKE 2005 – respecto de quien los había nombrado, tomando una postura distante con las políticas presidenciales. Con la nueva administración de De la Rúa, si bien “la súbita defección de los jueces hacia el final del mandato de Menem no convenció completamente a De la Rúa, pudo haber sido suficiente para convencer al

¹⁰³ Sin embargo, si el gobierno comienza a perder poder, los jueces enfrentan una situación muy distinta, y actuarán en función de lo que HELMKE (2005) denomina una “defección estratégica” [strategic defection], pues el gobierno que está por venir gana mayor influencia sobre su permanencia y los jueces se ven más incentivados a fallar en contra del propio gobierno que los nombró y más a favor del sector opositor.

¹⁰⁴ Entre los casos más notorios y conocidos, pueden citarse Aerolíneas Argentinas (1990) en el cual intervino a través de un *per saltum*, el caso Peralta (en el que convalida la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia), el Caso Corrientes (1993), el Caso Fiscal Molinas (1993) y el caso Banco Patagónico (1993) (HELMKE 2005:147/8).

nuevo gobierno de que la Corte no frustraría abiertamente sus políticas” (HELMKE 2005:144). Su relación con Duhalde, sin embargo, sería distinta. Frente a los intentos de éste de renovar la Corte (en un primer momento proponiendo su reducción, y luego movilizándolo a sus legisladores en el Congreso para iniciar juicio político a todos sus miembros), ésta respondió con un precedente jurisprudencial (el caso “Smith”, de febrero de 2002) que afectó seriamente la administración del presidente interino. La avalancha de amparos que llegaron a la Corte tras aquella decisión, dejó muy en claro que la última palabra sobre el futuro del plan de recuperación económica propuesto por Duhalde, la tenía la Corte (HELMKE 2005)¹⁰⁵.

A pesar de su fortaleza, la “mayoría automática” terminó sus días durante la presidencia de Kirchner, con las renuncias y destituciones por juicio político a varios de sus miembros¹⁰⁶ y el posterior nombramiento de nuevos integrantes dio al flagrante presidente una nueva composición. La composición de esta nueva Corte, a diferencia de la anterior, sería más independiente, al menos con respecto a la anterior composición. El gobierno nacional ideó un mecanismo nunca antes utilizado para el nombramiento de los Ministros, como ser por ejemplo, la consideración de las especialidades jurídicas, la proveniencia geográfica de los candidatos y la diversidad de género, e introdujo mayor transparencia y publicidad en el proceso de nombramiento (a través de audiencias públicas y de oposición de antecedentes). Los nuevos integrantes resultaron ser reconocidos juristas (nacional e internacionalmente) y sin vinculaciones (políticas o sociales) con la nueva dirigencia política. Ello no quitó que, sin embargo, en causas claves para el Estado, la nueva Corte fallara a su favor, como lo hizo, por ejemplo, revirtiendo el precedente “Smith” en los casos Bustos (2004) y Massa (2006). En las causas que les fueron adversas, el gobierno lisa y llanamente desobedeció e incumplió los fallos de la Corte¹⁰⁷.

¹⁰⁵ A principios de enero de 2002 (casi concomitante con la asunción de Duhalde como Presidente provisional), la Corte había intervenido por medio del *per saltum* en 38 expedientes en los que se trataba sobre el *corralito*. El primero de febrero, la Corte daba a conocer su fallo en la causa “Smith”, por el que declaró inconstitucional el Decreto de Necesidad y Urgencia (N° 1570/2001), que estableció el *corralito*.

¹⁰⁶ Kirchner reabrió el juicio político iniciado por su antecesor, pero esta vez fue contra cada ministro individualmente, no contra todos. Los ministros Nazareno, López, Belluscio y Vázquez renunciaron a raíz de los juicios políticos que les fueron iniciados y Moliné O’Connor y Boggiano fueron destituido por el Congreso. Sumado a ello la renuncia que había hecho Bossuet en diciembre de 2002, la Corte “menemista” concluyó su ciclo.

¹⁰⁷ Entre otros, en casos tales como la orden de reponer al procurador de Santa Cruz en el Caso Sosa de 2009 – aunque esta orden judicial no recaía sobre el gobierno federal, sino sobre el provincial, éste era del mismo

La pérdida de su independencia convirtió a la Corte en uno de los actores fundamentales en los procesos de centralización impulsados desde el gobierno nacional, a través, entre otros, de su rol convalidatorio de los DNU, las delegaciones legislativas, su no intervención en las declaraciones de intervenciones federales y, en términos generales, a través de la elaboración de una *doctrina de emergencia* a través de la cual convalidó una serie de actos y normas cruciales para las administraciones federales y de notoria tendencia inconstitucional.

Así por ejemplo, a través de un recurso que por esencia es excepcional y extraordinario (el Recurso Extraordinario Federal), la Corte Suprema amplió notablemente las causas de su intervención¹⁰⁸, herramienta a través de la cual la CSJN pudo intervenir en casi cualquier causa que en principio estuviera fuera de su competencia y jurisdicción, incorporando – vía creación pretoriana – dos causales no mencionadas en la propia ley de creación del recurso (Ley N° 48), de tan amplio alcance (y de interpretación tan discrecional) que permitió a la Corte prácticamente intervenir en cualquier causa. Estos son los requisitos de “arbitrariedad” de las decisiones judiciales¹⁰⁹, y aquellos que presenten “gravedad institucional”¹¹⁰. Por otro lado, creó un nuevo mecanismo de intervención, que

partido del presidente y a pesar del fallo, el gobierno federal apoyó la postura provincial de no reponerlo, puesto que había sido destituido en 1995, cuando el gobernador de esa provincia era Kirchner –, los fallos que declararon la libertad de agremiación (ATE contra Ministerio de Trabajo de 2008 y Rossi de 2009), en contra de la pretensión del gobierno sobre la exclusividad de los sindicatos con personería gremial, los incumplimientos de lo ordenado al gobierno federal en el caso Mendoza (de 2006) sobre contaminación del Riachuelo (GARGARELLA 2012).

¹⁰⁸ En primer lugar, cabe mencionar que la competencia de la justicia federal es, por definición, excepcional (puesto que a partir de la distribución de competencias efectuada por la Constitución, corresponde al poder judicial provincial la aplicación de prácticamente todas las normas nacionales y aquél interviene sólo en los casos que la Constitución Nacional lo autoriza, que son pocos – art. 116) y en segundo lugar, el de la Corte Suprema es aún mucho más limitado, puesto que puede intervenir, en apelación, solo en aquellas cuestiones que conciernen a la justicia federal y en forma originaria en unos muy pocos casos que autoriza la Constitución (art. 117, CN).

¹⁰⁹ Con esta nueva causal, se cuadruplicaron el número de recursos extraordinarios (SAGÜÉS 2003a). Así por ejemplo, en 1993 se encontraban en trámite 1335 recursos pasando a 3936 en 1994 (MOLINELLI *et al.* 1999:707/8). En efecto, la arbitrariedad convierte a la causa en “temas de derecho federal y generan cuestión federal para el recurso extraordinario, ya que [las sentencias] resultan inconstitucionales por violar las reglas del debido proceso y del derecho de defensa en juicio” (SAGÜÉS 2003a:316).

¹¹⁰ Esta ha sido otra creación pretoriana, cuyo empleo, según sostiene SAGÜÉS, “ha sido totalmente elástico y de acuerdo con los criterios y conveniencias de la Corte Suprema” (2003a:318), sirviendo para distintos fines, entre otros, para habilitar el recurso aun en aquellas causas donde no existen cuestión federal en juego.

le permitió incluso saltar todas las instancias judiciales, a través del denominado *per saltum*¹¹¹.

Particularmente en materia tributaria, la jurisprudencia de la CSJN ha estado siempre en sintonía con los avances del poder tributario federal por encima del provincial y el municipal, por ejemplo, autorizando al Congreso a eximir (tanto en función de la cláusula del progreso del art. 75, inc. 18 y de la facultad exclusiva del gobierno federal de reglar el comercio interprovincial del art. 75, inc. 13) el pago de tributos no solo federales, sino también locales (provincial y municipales)¹¹²; la exclusión *in totum* de la jurisdicción provincial y municipal en establecimientos de utilidad nacional; el reconocimiento de la facultad del Congreso de sancionar impuestos indirectos (los cuales, hasta 1994, no estuvieron mencionados expresamente en el texto constitucional como facultad del gobierno federal).

La Corte había declarado constitucional el régimen de coparticipación antes de que éste estuviera previsto en el texto constitucional y cuya constitucionalidad había sido discutida en varias oportunidades, en cuanto limitaba la potestad tributaria de las provincias, potestad que es irrenunciable.

¹¹¹ Este nuevo mecanismo fue creado por la Corte en el Caso “Dromi”, de 1990, sin que existiera ley reglamentaria e invocando gravedad institucional admitió que se planteara directamente ante ella el recurso extraordinario, aduciendo que si en una casusa se planteaban graves intereses institucionales y frente a la posibilidad que todo el procedimiento judicial con sus distintas instancias dificultaran o perturbaran la resolución de una causa sobre la que debía darse una respuesta inmediata y final, la Corte podía *saltar* todos esos pasos para resolver ella misma, competencia que en realidad compete al Poder Legislativo y no al Judicial (SAGÜÉS 2003a:322).

¹¹² Así lo sostuvo tempranamente en el Fallo “Ferrocarril Central Argentino C/ Provincia de Santa Fe” (del 03/07/1897), precedente que “sirvió de base para el desarrollo en la doctrina del tribunal cimero de una vasta familia jurisprudencial consolidada, particularmente, en sentencias referidas al funcionamiento y explotación de los ferrocarriles, empresas de teléfonos y de radiodifusión, aunque más tarde adquirieron mayor amplitud” (SPISSO 2009:18) como en fallos “Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Villa María”, del 31/03/1906, “Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad del Rosario”, del 02/04/1918, “Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de la Capital”, del 26/05/1941. Tales precedentes sirvieron para extender exenciones impositivas sobre ciertas instituciones federales (como los bancos Hipotecario Nacional, de la Nación y el Banco Industrial), sobre toda actividad económica referentes a comunicaciones telefónicas (“Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de General Pico” del 27/02/1997), servicios públicos de generación, transporte y distribución interjurisdiccional de electricidad; como así también en una larga jurisprudencia en materia de establecimientos de utilidad nacional que – al menos hasta la reforma de 1994 – excluían toda jurisdicción local – provincial y municipal – entre ellas ciertamente la de imponer tributos (Confr. SPISSO 2009, 2011).

La doctrina constitucionalista había discutido si la adhesión de las provincias a la Ley-Convenio de coparticipación, implicaba una *renuncia*, una *delegación*¹¹³ o una *abstención* de la potestad tributaria originaria de éstas. Parte de ella sostuvo que el régimen era constitucional – por no implicar delegación – si tal régimen se limitaba a regular los impuestos indirectos, en tanto competencias concurrentes; en cambio, si regulaba impuestos directos (competencia excepcional del gobierno federal), el régimen resultaba inconstitucional, pues hacía permanente una facultad constitucional excepcional (entre otros, BIDART CAMPOS 1999, GARCÍA BELSUNCE – citado por GARCÍA VIZCAÍNO 1996). Otra parte de la doctrina, más numerosa, sostuvo su inconstitucionalidad, básicamente porque el régimen de coparticipación implicaba una verdadera delegación de las facultades impositivas y no una simple delegación del ejercicio de dichas facultades en lo que hace a la administración y recaudación de impuestos provinciales (entre otros, BIELSA, GIULIANI FONROUGE, JARACH – citados por GARCÍA VIZCAÍNO 1996 –, VILLEGAS 2009, FRÍAS 1987, EKMEKDJIAN 2002, HERNÁNDEZ 1997).

Acerca de la constitucionalidad de las leyes-convenios, la Corte Suprema tuvo oportunidad de expedirse a este respecto en varias oportunidades, manifestando, en ocasión de analizar la Ley Nº 12.956, *“que el ordenamiento vigente en el país admite que las provincias puedan restringir condicionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos, mediante «acuerdos entre sí y con la Nación»”*¹¹⁴, es decir mediante leyes-convenios. En otras palabras, el sistema de coparticipación resultaba constitucional porque las provincias podían restringir convencionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos a través de acuerdos entre éstas y la Nación (SAGUÉS 2003a:199 y 533). Con posterioridad, al analizar la constitucionalidad de la Ley Nº 12.139, sostuvo que *“toda vez que lo atinente a las atribuciones provinciales en materia impositiva es de orden estrictamente constitucional, los plausibles acuerdos que puedan alcanzarse por leyes del tipo invocada, deben interpretarse restrictivamente. Se trata de atribuciones propias de la soberanía conservada por los Estados provinciales, cuya limitación no puede ser sino estrictamente*

¹¹³ La *delegación* en materia tributaria resulta inconstitucional si se realiza por cualquier otro medio que no sea a través de la constitución misma. Atento a que ésta goza de supremacía sobre cualquier otra norma, nacional o provincial, las provincias no pueden, ni siquiera por medio de acuerdos, delegar sus facultades tributarias. Con mayor razón lo es la renuncia a dicho poder, pues es un atributo esencial del poder tributario su irrenunciabilidad.

¹¹⁴ CSJN, causa *“Madariaga Anchorena, Carlos Juan”*, Fallos; 242:280, del 21/11/1958.

excepcional”¹¹⁵. En el caso “*Todres*” (Fallos; 280:297) dijo que no es inconstitucional que por medio de una ley convenio una provincia se comprometa a no imponer ciertos tributos que podría constitucionalmente imponer.

En materia de conflictos interprovinciales suscitados en torno al Régimen de Coparticipación o por pactos y acuerdos entre nación y provincias, no ha habido pronunciamientos de la Corte, simplemente porque las partes no recurrieron a ella para dirimir sus diferencias respecto del Régimen de Coparticipación.

Poco antes de la sanción del primer régimen de coparticipación, la Corte Suprema tuvo oportunidad de referirse a las relaciones fiscales entre nación y provincias. En el caso “*Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Provincia de Buenos Aires*” de 1927, en el que se reclamaba la repetición de impuestos establecidos por la provincia demandada alegándose su inconstitucionalidad en cuanto invadía la potestad tributaria del gobierno federal, la Corte, luego de realizar un pequeño comentario sobre “la constante requisición colectiva traducida en múltiples estudios y proyectos tendientes a la modificación o mejor aplicación del sistema rentístico, iniciativas que abracan desde la reforma de la Constitución hasta la nacionalización de los impuestos en cuanto a su percepción, a base de coparticipaciones proporcionales y equitativas entre la Nación y los Estados Federales”, sostuvo que “no obstante el equilibrio armónico que presupone el funcionamiento regular de las dos soberanías, nacional y provincial [...] no puede desconocerse que su régimen efectivo determina una doble imposición de gravámenes con la que se afectan [...] importantes intereses económicos y se originan conflictos jurisdiccionales fiscales que no siempre es dado dirimir con la eficacia debida”

Sostuvo asimismo que si bien debe prevalecer el interés federal en caso de “repugnancia efectiva” en el ejercicio incompatible de poderes concurrentes – en el caso, de los poderes tributarios – concluyó que “estas atribuciones o poderes han sido creados para que se ejerciten y se desenvuelvan en su respectiva esfera de acción, propendiendo armónicamente a la consecución de los fines de interés público que los originan y fundamentan, sin que nada obste a la convivencia legal y material de los dos principios,

¹¹⁵ CSJN, causa “*Compañía San Pablo de Fabricación de Azúcar c/ Provincia de Tucumán*”, Fallos; 251:180, del 06/11/1961.

rigiendo en sus respectivos campos de acción, sin roces ni conflictos irreparables, que no los hay posibles dentro de la Constitución”.

De esta manera, la Corte, aún antes de la sanción del primer régimen de coparticipación federal de impuestos (instaurado por la Ley-Convenio Nº 12.139 de 1935) hace un llamado de atención a los distintos niveles de gobierno, dada la conflictividad existente en torno al ejercicio de las potestades tributarias, y alienta la coordinación entre éstos, “merced al adelanto de nuestras prácticas gubernativas y de una adecuada organización financiera del país”.

Este constituyó, sin embargo, un caso aislado. Solo recientemente, un conjunto de provincias, de modo individual, recurrieron a la vía judicial ante la Corte Suprema. Varias provincias (entre ellas San Luis, Corrientes, Santa Fe, Chubut, Catamarca, La Pampa, Mendoza, San Juan y La Rioja) recurrieron a la Corte Suprema para exigir el cumplimiento del Régimen de Coparticipación (por ejemplo, el cumplimiento de la garantía del piso mínimo del 34% prevista por la ley de coparticipación, reclamado por la provincia de San Luis, que no había firmado el Acuerdo Nación-Provincias de 2002, por el cual se eliminó aquella garantía), liquidación de las regalías petroleras, la restitución de los fondos destinados a cubrir los gastos del sistema previsional (previsto en el Pacto Fiscal I de 1992) frente a la reestatización del sistema previsional¹¹⁶.

Este episodio significó un intento por parte de las provincias de recurrir a una nueva vía ante el cierre (o cada vez más dificultoso) diálogo político con el gobierno nacional (todas las provincias que presentaron reclamos judiciales, pertenecían al sector opositor al gobierno nacional). La Corte Suprema no se ha expedido aún en ninguno de esos casos y – como ya lo había anticipado – son causas que demoran un tiempo prolongado en resolverse. Algunos de sus ministros manifestaron que lo deseable y expectable para la resolución de estos conflictos sería el diálogo y la negociación entre los propios niveles de gobierno¹¹⁷. Por tales motivos, estas instancias exceden el marco de análisis de la presente investigación, quedando como líneas de investigación para futuras investigaciones a fin de analizar el rol de la Corte como tercero imparcial en los conflictos intergubernamentales.

¹¹⁶ Ver Diario *Clarín* “Las provincias acumulan reclamos en Tribunales”, 18/03/2010.

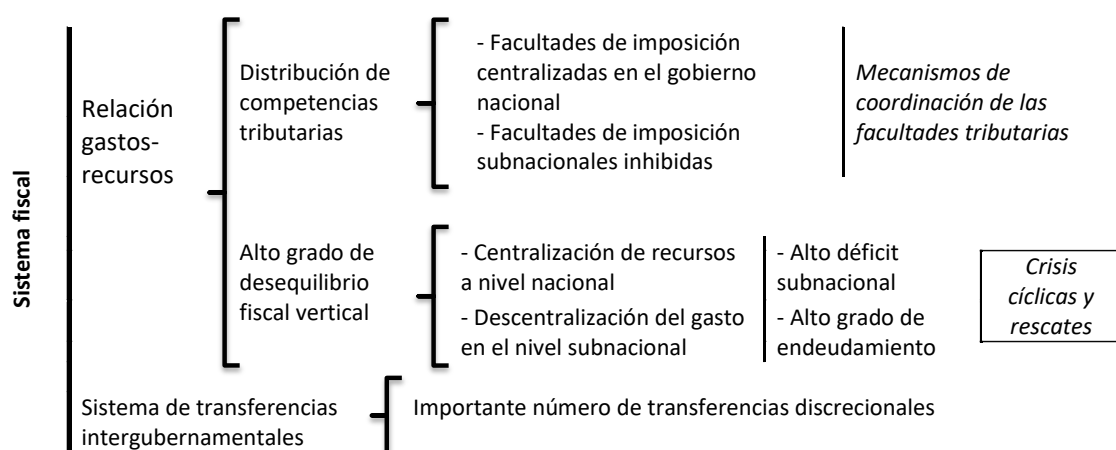
¹¹⁷ Ver Diario *La Nación*, 30/12/2009.

3.3. Variables determinantes de la cooperación en las negociaciones intergubernamentales

El Cuadro 1.1 resalta la *estructura de governance*, marco institucional, donde los actores se desenvuelven (sistema político y sistema fiscal).

CUADRO N° 1.1: Matriz Política o Governance Structure de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales Verticales

Sistema Político	Forma de gobierno	1. Presidencialismo	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente fuerte, proactivo - Congreso marginal, reactivo 			
		2. Sistema electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Duración de los mandatos y timing electoral - Circunscripciones electorales que coinciden geográficamente con las provincias 	Vínculos intertemporales		
		3. Sistema de partidos	<ul style="list-style-type: none"> - Alta fragmentación partidaria e intrapartidaria 	Rol predominante de los líderes políticos locales		
		4. Tecnologías de imposición	<ul style="list-style-type: none"> - Poder Judicial poco independiente - Burocracia débil y politizada 			
	Forma de estado	1. Descentralización Territorial del Poder	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte autonomía política e institucional de los entes subnacionales - Distribución de competencias, servicios y funciones 	Gobernadores <i>políticamente</i> fuertes Número de actores con poder de veto (24)	Gobiernos subnacionales con importantes políticas a su cargo	Transporte Seguridad Empleo público
		2. Descentralización administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos subnacionales con facultad de implementar importantes políticas nacionales 			Educación Salud <i>Medio ambiente</i>
		3. Representación subnacional en órganos federales	<ul style="list-style-type: none"> - Senado - Diputados 	Alto grado de sobrerrepresentación y de subrepresentación		



Los factores que impactan en el grado de conflictividad o cooperación pueden encontrarse tanto dentro del sistema político (en términos generales) como del particular sistema fiscal.

Entre las características institucionales del sistema político, cobran relevancia, en primer lugar, la forma o sistema de gobierno. Las negociaciones intergubernamentales que se desenvuelven en un sistema presidencialista tienden, en ciertos aspectos, a ser más conflictivas que en otros sistemas de gobierno (como sucede en los federalismos parlamentarios¹¹⁸). En efecto, la separación entre el poder legislativo y el ejecutivo y – según la evolución normal que han seguido los sistemas presidencialistas comparados de una mayor injerencia del segundo sobre el primero – hace que las negociaciones se lleven a cabo directamente entre los ejecutivos nacionales y provinciales. Además, el término fijo en la duración de los mandatos y, como en el caso argentino, la coincidencia ente el inicio y la finalización de los mandatos de presidente y gobernadores (lo que afecta la *intertemporalidad* de las relaciones – véase BRAUN y TOMMASI 2002, 2004), ambos electos por el voto directo, se traducen en competencias recíprocas por la conquista de un mismo electorado. Esto también implica que la responsabilidad de los actores negociantes no sea

¹¹⁸ Como son los casos de Canadá, Alemania y algunas ex colonias británicas como Australia, India y Malasia. En estos dos casos – apunta WATTS – “la provisión constitucional de una alta función pública civil común que sirven a ambos niveles de gobierno [...] cuyos miembros han circulado regularmente entre el gobierno central y los estatales ha creado un cuerpo de elite de servidos públicos que ha tenido la experiencia de jugar un rol clave en las relaciones intergubernamentales [mientras que] en las federaciones no parlamentarias, la difusión del poder político dentro de cada nivel de gobierno ha limitado la capacidad de los ejecutivos de jugar un papel coordinador dominante sobre toda la gama de interacciones intergubernamentales” (1989:10).

hacia los parlamentos respectivos (como sucedería en un sistema parlamentario), sino hacia el electorado¹¹⁹. Asimismo, la ausencia de organismos técnicos y burocráticos exacerba la conflictividad intrínseca de las negociaciones encaradas directamente por los ejecutivos. Un atenuante de ello es la renovación parcial de las cámaras de diputado y senadores, que permiten un realineamiento de fuerzas en medio del mandato de uno y otro ejecutivo, pero que, sin embargo, no altera sustancialmente el esquema general presentado anteriormente.

La estructura federal de Estado incorpora actores de veto en la toma de decisión y, en combinación con el sistema electoral y de partidos políticos, emergen de modo informal importantes actores con poder de veto, que incluso desplazarían a aquellos previstos formalmente por el sistema, es decir, a los legisladores. De esta manera, el federalismo argentino erige un número considerable de actores de veto que intervienen en la toma de decisión, “cuyo consentimiento es necesario para que se adopte una decisión, es decir, para que el statu quo sea «movido»” (PASQUINO 2007:27). A mayor número de actores de veto, mayor será la dificultad para alcanzar un acuerdo y los costos de transacción se elevan considerablemente. Por tanto, el número de actores de veto se convierte en una variable que impacta en el grado o nivel de cooperación y conflicto (WATTS 1989, BRAUN y TOMMASI 2002, 2004).

WATTS sostiene que el *federalismo de ejecutivos* emerge como natural consecuencia del modo en que se distribuye el poder en el sistema canadiense: el sistema Westminster (parlamentarismo) y federalismo (descentralización territorial), es decir, donde “el poder ha sido dividido entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, pero dentro de cada nivel de gobierno [constituent government] los poderes ejecutivo y legislativo han sido fusionados en instituciones parlamentarias” (1989:2). Como sostiene el autor – basándose en trabajos anteriores de Smiley – dicho federalismo de ejecutivos (consecuencia *natural* de ese particular diseño institucional) ha sido fuente de coordinación y de conflictos (pp. 3-5).

¹¹⁹ Si en esta dinámica la dependencia política de los ejecutivos se da directamente hacia el electorado, han de cobrar importancia los servicios que cada nivel de gobierno preste a éstos.

Un factor crucial ha contribuido en esta evolución: la creciente interdependencia de los gobiernos (WRIGHT 1997¹²⁰). A pesar de haber logrado ciertas prácticas beneficiosas, en cuanto resultados positivos, han implicado también causas o fuentes de conflictos entre ambos niveles de gobierno, entre los cuales WATTS (1989) rescata dos: (a) la polarización entre los partidarios de visiones contradictorias sobre la naturaleza de la comunidad política canadiense entre aquellos con visiones centralistas y provincialistas [nation-centred and provincial centred views] y (b) la creciente integración del poder ejecutivo dentro de cada nivel de gobierno enfocados en maximizar el alcance de su propia jurisdicción.

Es así que la relación directa entre los ejecutivos (a través de comités y conferencias intergubernamentales y la confrontación directa entre aquellos) ha propiciado un mayor nivel de conflictividad, siendo distinto al caso norteamericano, por ejemplo, donde “ha sido el Congreso y sus comités y subcomités la arena central donde los asuntos concernientes a relaciones intergubernamentales han sido determinados, y esto parece haber inhibido la confrontación directa entre el gobierno federal y los estatales” (WATTS 1989:6).

En contraposición – sostiene el autor – en aquellas federaciones combinadas con el sistema presidencialista (poder ejecutivo y poder legislativo separados e independientes entre sí), las relaciones intergubernamentales han sido más fragmentadas y la coordinación ejecutiva mucho más limitada (1989:9)¹²¹, teniendo una predominancia mucho más notoria el Congreso (caracterizado por su fuerte independencia respecto del Ejecutivo y con una disciplina partidaria débil).

Lo que asemeja – a este respecto – el caso argentino al canadiense, es que en ambos el parlamento ha delegado importantes competencias en los poderes ejecutivos de cada nivel de gobierno, dejando en sus manos exclusivas las negociaciones intergubernamentales. A pesar de ello, sin embargo, la diferencia sustancial radica en que

¹²⁰ “Lo que ha hecho cada vez más difícil para los gobiernos dentro de la federación cumplir sus responsabilidades en forma aislada uno de otros [es decir] que no pueden operar en compartimentos estancos. Esto requiere continuos procesos de consultación y negociación federal-provincial. En consecuencia, nuestras prácticas parlamentarias han llevado a la preeminencia de los ejecutivos en cada gobierno y la interdependencia federal-provincias ha requerido su interacción” (WATTS 1989:8).

¹²¹ Dicha fragmentación está dada por la variedad de agencias administrativas funcionales [functional administrative agencies] y legisladores en cada nivel de gobierno, “cada cual negociando y presionando [lobbying] en forma relativamente descoordinada sobre los administradores y legisladores de los otros niveles de gobierno” (1989:10).

los sistemas parlamentarios (además del caso canadiense, Australia y Alemania) han desarrollado un sistema de control y coordinación de las relaciones y asuntos intergubernamentales a cargo de agencias especializadas en este tipo de asuntos (1989:10)¹²². Las relaciones intergubernamentales en Argentina no han dado espacio a la proliferación de agencias especializadas que podrían mitigar la conflictividad de las negociaciones que se encaran entre los ejecutivos directamente, matizando el aspecto netamente político con aspectos más técnicos (o de hacerlo, han cercenado esa posibilidad, generalmente a través de diseños institucionales defectuosos o a través de prácticas que han restado el valor agregado que tales agencias podían aportar). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina han carecido de lo que BRAUN y TOMMASI (2002, 2004) denominan la *disponibilidad de tecnologías de imposición* [*availability of enforcement technologies*] las cuales incluyen un poder judicial independiente y una administración profesional (burocracia). Como vimos en los apartados respectivos, ni el primero ha alcanzado un grado de independencia adecuado como para imponer sanciones ni la segunda ha podido desarrollarse de modo tal que permita disminuir la conflictividad en las negociaciones entre ejecutivos.

Comparando las federaciones parlamentarias con las no parlamentarias (presidencialistas), WATTS sostiene que “en general, el federalismo de ejecutivos en las federaciones parlamentarias han estado marcadas por un considerablemente alto nivel de conflicto y confrontación intergubernamental” (1989:15). Paradójicamente, la razón de ello estriba en que el rol de los parlamentos en los sistemas parlamentarios ha cedido lugar a los ejecutivos en las negociaciones intergubernamentales, mientras que en los sistemas presidencialistas (al menos aquellos que analiza el autor) son los propios parlamentos la principal arena de resolución de conflictos y de negociaciones de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, WATTS analiza no todos sino dos sistemas presidencialistas, el norteamericano y el suizo, por lo que su comparación no posee nota de universalidad. Los federalismos presidencialistas de Latinoamérica, fundamentalmente el caso argentino, se identifican más, a este respecto, con los federalismos parlamentaristas que menciona WATTS (Canadá, Australia y las ex colonias británicas de India y Malasia;

¹²² Para un mayor análisis sobre estas agencias y su funcionamiento, véase WATTS 1989, pp. 8-10 y 110.

Alemania constituye, sin embargo, una significativa excepción a este patrón de conflictividad y confrontación que en general presentan los casos parlamentaristas)¹²³.

Centrando el análisis específicamente en el sistema fiscal, puede encontrarse que un aspecto fundamental que incide en el grado de conflictividad de las relaciones intergubernamentales es la naturaleza de las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno. Esto es, la relación que existe entre las competencias de recaudación fiscal (y más generalmente la capacidad de autofinanciamiento) en cada nivel de gobierno y las competencias, servicios y funciones que están a cargo de cada nivel, o en forma conjunta. En otras palabras, la relación gastos-recursos que posee cada nivel de gobierno.

Cuanto mayor sea la brecha entre el gasto y el recurso, más conflictivas tenderán a ser las negociaciones entre niveles de gobierno (sea cual sea el objetivo de la negociación o la materia sobre la que se trate)¹²⁴. En el caso argentino, como se evidencia en el Capítulo 3, la brecha entre el gasto y los recursos con que cuentan cada nivel de gobierno, particularmente los niveles subnacionales, ha tendido a ensancharse cada vez más a medida que transcurre el tiempo. En este sentido, es un aspecto a favor del gobierno nacional en tanto cuenta con la posibilidad de presionar o “coaccionar” a los niveles subnacionales frente a la oferta – difícilmente rechazable – de mayores recursos – más aún cuando las cuentas fiscales locales apremian. La urgencia y el apremio restringen la visión a largo plazo y reduce la *paciencia* de los actores y la probabilidad de cooperación disminuye a medida que aquellas aumentan (BRAUN y TOMMASI 2002, 2004).

A esa brecha entre gastos y recursos (es decir, la centralización de los recursos y la descentralización del gasto) se suma la posibilidad del gobierno nacional de asignar discrecionalmente fondos y transferencias a distintas unidades subnacionales. Esta capacidad, que BRAUN y TOMMASI (2002, 2004) denominan *tiempo y observabilidad de los movimientos* [timing and observability of moves], se traduce en la posibilidad de hacer movimientos unilaterales que son difíciles de observar e incluso de verificar y,

¹²³ Como se vio anteriormente respecto de las características que definen al Congreso argentino, éste “se parece más a las de sistemas parlamentarios, en los que los parlamentos cumplen un papel secundario en la toma de decisiones públicas. Pero se diferencian en que los partidos nacionales no tienen un fuerte control sobre el legislador” (TOMMASI y SPILLER 2000:77).

¹²⁴ “As Eichengreen and von Hagen (1996, 2000) emphasize, the larger the vertical fiscal imbalance (the smaller the capacity of the subnational government to react by its own means in case of fiscal stress), the more likely is noncooperative subnational fiscal behavior” (BRAUN y TOMMASI 2004:192).

específicamente, se refieren a la discrecionalidad del ejecutivo nacional en la distribución geográfica del gasto (2004:192). Sin embargo, esta capacidad de hacer movimientos unilaterales está presente a nivel subnacional, y se traduce en la posibilidad de éstos en, por ejemplo, incrementar el stock de la deuda pública, en el gasto desmedido o, en forma negativa, no aplicar directamente las políticas nacionales cuando éstas impliquen un costo excesivo o elevado.

Por último, la extraordinaria complejidad que ha adquirido el sistema fiscal en Argentina se convierte en otro factor que dificulta la cooperación, en tanto de ella se desprende que los actores no cuentan con información completa o correcta, lo que da pie a comportamientos oportunistas (sobre todo del gobierno nacional) de manipulación de la información (al menos la que tenga disponible) y la dificultad de los entes subnacionales de monitorear sus movimientos en consecuencia.

3.4. El rol normativo

Además de estas variables que impactan negativamente sobre las relaciones intergubernamentales, tendiendo más a la confrontación que a la cooperación, existe otra variable que se desprende de forma inherente de toda forma de Estado federal y que tienen que ver con las diferentes unidades territoriales de la relación federal.

Las diferencias entre las regiones, especialmente de tipo geográfico, económico e institucional y el nivel de ingresos de cada una (ALESINA *et al.* 1995; HAFFER y LANDA 2007) conducen a comportamientos oportunistas, de free-rider, tendientes a la satisfacción de las necesidades que cada una de esas unidades territoriales presentan (en busca de la seducción del electorado local), sin importar, en principio, las consecuencias secundarias [*spillovers*] que ello podría aparejar para la federación en su conjunto o para las otras unidades consideradas individualmente. Como sostiene Jenna BEDNAR, “los funcionarios electos consideran los intereses de sus propias circunscripciones no solo primariamente, sino también exclusivamente, intentando crear políticas que beneficien a sus votantes [y] a veces una política que beneficia a sus distritos puede dañar a los otros” (2009:67).

De esta manera, la existencia de diferentes territorios (con autonomía política) con características diferenciales entre ellos e intereses específicos generan diferentes lealtades políticas, que a su vez crean cuadros de liderazgos cuya finalidad de máxima es incrementar

los poderes y beneficios de los niveles de gobierno que representan (GRODZINS 1960). Por tanto, resulta “expectable que los actores políticos vinculados a uno u otro nivel de gobierno defiendan las prerrogativas jurisdiccionales de ese nivel, aunque sólo sea por el hecho de que su propio prestigio depende en parte de la autoridad del centro de toma de decisiones al que está adscripto” (RAYSIDE 1978:503).

Si se parte del supuesto de un contexto de Estado federal *democrático*, donde los actores involucrados son electos por el pueblo – cuyos intereses representan y son responsables por el cuidado de ellos –, el oportunismo no siempre ha de traducirse en actos egoístas (en el sentido de la búsqueda de beneficios *personales* de cada actor) sino que también responden a los *roles normativos* impuestos por las propias instituciones (en este caso, se buscan satisfacer intereses colectivos locales como organizacionales):

“Although tyranny certainly would violate the distribution of authorities, opportunism is not necessarily corruption. It need not be politicians using their office to squeeze taxpayers for their own personal gain. To the contrary, opportunism is often the government using its position to extract rents from other governments to benefit its own taxpayers. Paradoxically, in democratic federations, responsiveness to the voters threatens the performance of its democracy. Credit assignment is inherently ambiguous in the federal structure, where multiple governments serve the same constituents. Governments want to claim credit for good outcomes and distance themselves from bad. This electoral instinct can put them into competition with one another, and even cause them to try to adjust domains of authority opportunistically. Even in a union that clearly benefits its members, the electoral independence of the governing bodies makes each put the interests of its own constituents over the general body. Authority becomes the object in a tug of war between competing governments, and the ensuing authority migration reduces the efficacy of the union (Bednar 2007b)” (BEDNAR 2009:72/73)

Por consiguiente, son las características diferenciales de cada unidad (geográficas, económicas, sociales, etc.) y las propias instituciones las que van formando y moldeando los intereses y los objetivos de los actores en juego.

Las relaciones intergubernamentales involucran actores colectivos y corporativos, donde los individuos no siempre actuarán en nombre propio, sino en calidad de representante con la capacidad de identificar y de actuar desde la perspectiva de las unidades que representan¹²⁵. La clave entonces está en identificar y relacionar el

¹²⁵ La voluntad de los individuos de asumir tales roles se asegura generalmente a través de beneficios – membresía, posición, oportunidades de carrera que no podrían ser obtenidas de otra manera – y, una vez que el rol es asumido, las expectativas son generalmente sostenidas por sanciones efectivas (SCHARPF 1997:63) que, en el caso que se analiza, se traducirían en sanciones del electorado (no reelección o pérdida de las elecciones de medio término).

comportamiento individual con la unidad de referencia apropiada, no solo para explicar sino también para predecir los resultados políticos.

Desde esta perspectiva, las características e intereses particulares de cada unidad federada constituyen las *unidades de referencia* (SCHARPF 1997) en cuyo nombre la acción es realizada (y, más aún, a través de las cuales las decisiones intencionales pueden ser explicadas), al proporcionar la información institucional necesaria y suficiente para comprender las orientaciones, preferencias y percepciones de los jugadores y, en base a ellas, sus posibles estrategias. Solo en casos de fuertes personalidades con férreos liderazgos, pueden escapar a este tipo de constreñimientos que provienen, no solo de las instituciones sino también de las características geográficas y socio-económicas de las unidades que representan¹²⁶. En los demás casos, es válido suponer que la gran mayoría de los actores se encontrarán constreñidos por su rol normativo.

En cuanto a las unidades de referencia, mientras mayor sea la brecha entre las características de cada unidad, mayor el grado de conflictividad expectable en sus relaciones. Las asimetrías que caracterizan las relaciones federales constituyen una poderosa variable que afecta la coordinación intergubernamental. Del mismo modo, a mayor semejanza entre las características de cada unidad, mayor la probabilidad de alianzas o coaliciones entre éstas.

La estructura federal presenta, en este marco referencial, una doble complejidad no solo para el análisis, sino también para los propios actores involucrados, pues éstos se ven frecuentemente ante toma de decisiones que presentan un fuerte dilema para ellos, en tanto actores que se mueven en más de una arena a la vez (como lo permite la estructura federal). Se encuentran así en una situación de ocupar “roles duales” (SCHARPF 1997)¹²⁷, como sería el caso de los senadores que, por un lado representan a sus provincias y, por el otro, son miembros del gobierno federal; otro factor que exacerba esta dualidad de roles

¹²⁶ “Crucial events as well as major turns in the political process have been shaped by «great leaders.» Although in democracies public office holders are controlled to a certain extent, leaders still have wide room for political manoeuvre and have to decide without any (or sometimes against the) «instruction» of the citizens” (KÖRÖSÉNYI 2005:358). “These political leaders have more room for political manoeuvre, they have a wider autonomy for action than political parties of the pluralist model, representing sectional interests” (idem p. 368).

¹²⁷ Fritz SCHARPF lo define como aquellas “situaciones en las cuales la elección de un curso de acción necesariamente (y legítimamente) será evaluada desde la perspectiva de más de una unidad de referencia. Estas evaluaciones no necesariamente llegarán a la misma conclusión” (1997:61).

está dado por la pertenencia partidaria (factor político-partidario), o mejor dicho, cuando esta pertenencia no coincide: SCHARPF da el siguiente ejemplo con respecto al Bundesrat alemán, perfectamente aplicable al Senado e incluso (según su conformación *intraestatal* como efecto de las reglas electorales) de la Cámara de Diputados:

“As minister or prime minister of a federal state, they are supposed to serve the interest of their respective states; as party leader, however, they are expected to maximize the electoral prospects and support the policy positions of their respective national parties. These role conflicts are particularly acute when the opposition at the national level holds a majority of seats in the *Bundesrat*. Under these conditions of «divided government,» the opposition will often try to block the passage of government initiatives, whereas the interest of the states may be better served by financially attractive compromises than by visible policy failures. Similarly, state governments under the control of parties that form the federal government are also exposed to the conflicting expectations of party-political support for national policy initiatives and of defending the self-interest of their respective states. When these obligations interact, as they did in negotiations over the financial adjustments necessitated by German unification, the outcome may be impossible to predict, and any ex post facto explanation will need to disentangle these partly symbiotic, partly conflicting action perspectives” (SCHARPF 2009:72/73)

Este dilema que presentan los *roles duales* ha sido, en gran medida, lo que llevó a profundizar el proceso de fragmentación partidaria e intrapartidaria en el sistema de partidos (como se verá con más detalle en el capítulo siguiente). Un claro ejemplo de ello puede encontrarse en las negociaciones y debates en el Congreso en torno a la validez de las medidas implementadas por el Ministerio de Economía de la Nación tendientes a incrementar los derechos de importación (*retenciones*) a la producción agrícola de soja y sus derivados (como se verá en detalle en el capítulo 5).

Los actores que se enfrentan a este dilema son generalmente los miembros del Congreso. Pero por la fuerte presencia que los gobernadores tienen en la arena nacional – a través de senadores y diputados – éstos tampoco quedan inmunes al dilema. Si se considera que tradicionalmente el cargo de gobernador es visto como un paso previo a ocupar el Sillón de Rivadavia, aquellos gobernadores que empiezan a tener cierta gravitación en la arena nacional son fuertemente observados en su posible futura candidatura presidencial. Este tipo de “preferencias” pueden conducir al actor involucrado (un gobernador con aspiraciones presidenciales que comienza a tener relevancia en el

plano nacional) a ciertos comportamientos “cooperativos” con el gobierno nacional, cualquiera que sea el signo partidario del presidente de turno¹²⁸.

¹²⁸ Como se verá más adelante, esta hipótesis se ve fuertemente corroborada en las negociaciones previas al Compromiso Federal de 1999 donde – a través de declaraciones públicas – todos los gobernadores que se autocalificaban presidenciables, sostuvieron una posición colaborativa con el presidente de turno. Mientras éste pertenecía al partido Radical, todos aquellos gobernadores con intenciones de lanzarse en un futuro cercano a la carrera presidencial, pertenecían sin embargo, al PJ, principal partido de oposición.

SEGUNDA PARTE: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

1. Introducción

Determinado el sistema de distribución de competencias entre niveles de gobierno (a través de distintos modelos de RIG), resta por ver cómo interactúan los actores involucrados en cada uno de estos modelos. Para saber ello, es necesario ante todo conocer cuáles son las normas jurídicas que regulan estas interacciones entre niveles, pues es el marco jurídico de donde emanan las reglas y procedimientos que los actores – en este caso, los representantes de cada nivel de gobierno – deben seguir en su accionar. Ello no obstante, las normas jurídicas a veces no suelen ser seguidas con rigurosidad, si es que a veces son seguidas. Con esta advertencia en mente, debe indagarse también cómo se han desarrollado *efectivamente* en la práctica tales relaciones hurgando en la historia de tales relaciones, pues son los usos repetidos en el tiempo y las costumbres los que poco a poco fueron moldeando aquellas interacciones y presentando distintos modos de interacción – a veces siguiendo las normas jurídicas y otras innovando.

En las RIG existe lo que JORDANA denomina una “canastas de reglas” que las rigen y que “inciden sobre el comportamiento de los actores presentes en un nivel de gobierno respecto a los de otros niveles. Estas reglas se concentran en diversos incentivos institucionales y mecanismos de control con capacidad para afectar el comportamiento de los actores que se mueven en un entorno político multinivel” (2002:13) pudiendo serlo de forma directa o indirecta.

Siguiendo a JORDANA, esta canasta de reglas se articula a través de tres vías principales¹²⁹: la *estructura institucional*, las *reglas electorales y de partidos políticos* y el *capital social*.

Como se analizó anteriormente, la *estructura institucional* condiciona el accionar de los actores políticos a través de la coordinación y el control, incidiendo finalmente en la toma de decisiones. Aquí lo que interesa resaltar es que la estructura institucional provee

¹²⁹ En efecto, esta canasta de reglas “se forma con elementos institucionales – formales e informales – pertenecientes a cada una de las vías de articulación de un sistema de relaciones intergubernamentales” (JORDANA 2002:14).

distintos modos de interacción que establecen reglas y procedimientos a seguir para la toma de decisión al mismo tiempo que determina quiénes son los actores involucrados y cuáles sus recursos de acción.

Esta vía se compone de mecanismos formales e informales que implican compromisos y sanciones. Los mecanismos formales suelen encontrarse en documentos legales, como es el caso de la Constitución Nacional, o en acuerdos institucionales formales. Los mecanismos informales son las fórmulas establecidas informalmente por los actores políticos y que pueden o no coincidir con el marco jurídico, pudiendo darse incluso una sustitución de reglas formales por reglas informales, que en el caso de no ser éstas últimas acordes al régimen legal, pueden llegar a instaurar una situación de anormalidad institucional.

El autor mencionado – citando a SCHARPF – identifica cuatro grandes tipos de interacciones entre los niveles de gobierno relacionados a la toma de decisión, que pueden aparecer en un diseño institucional (sea independientemente uno de otro o de forma simultánea, generalmente con predominio de uno sobre otro): **a) ajuste mutuo**, cuando un nivel “ajusta” sus políticas a los cambios operados por otro nivel (generalmente serán los niveles subnacionales los que se ajusten a los cambios operados por el nivel nacional); **b) negociaciones intergubernamentales**, cuando existen relaciones explícitas (formales o informales) entre los distintos niveles de gobierno en la toma de decisión; **c) toma de decisiones conjunta**, en donde la toma de decisiones se encuentra regulada legalmente, es decir con reglas explícitas; y **d) dirección jerárquica**, cuando la toma de decisión corresponde a un solo nivel teniendo potestad para imponer su decisión al resto de los niveles.

Como se verá más adelante, los acuerdos intergubernamentales (o arreglos institucionales) pueden incluirse dentro del tipo de interacción denominado *negociaciones intergubernamentales*, donde los representantes de los distintos niveles de gobierno establecen reglas de coordinación formales, haciendo así a la coordinación negociada de las RIG verticales.

Por su parte, los sistemas electoral y de partidos políticos actúan como importantes vías a través de las cuales se articulan las relaciones intergubernamentales (JORDANA 2002). A partir de los distintos mecanismos de asignación de bancas (conversión de votos en

cantidad de bancas en el Congreso) es quizá, una de las instituciones que mayores recursos institucionales proveen a los actores en juego.

Antes de avanzar con el análisis de estas tres vías a través de las cuales se articulan las RIG y que juntas componen la estructura de gobernanza, debe dejarse en claro quiénes son los actores en juego, cuál es el ámbito en el cual interactúan y cuál el modo de esa interacción.

Por las particulares características que fue adquiriendo el régimen de coparticipación y más generalmente el sistema político en su conjunto – como se vio en el capítulo 2 – los actores principales en este juego son el presidente y los gobernadores de provincia, habiendo desplazado incluso al Congreso de la Nación, al menos como actor clave. El período bajo estudio puede dividirse en dos etapas, a los efectos de determinar el modo de interacción entre los actores. En el primero de ellos (que va de 1989 a 1994) predominan reglas informales para la consecución de acuerdos interjurisdiccionales. A partir de 1994 (y con expresas disposiciones de la Constitución Nacional en la materia), los mecanismos de coordinación y los modos de interacción están determinados formalmente. En uno y otro caso, sin embargo, los modos resultaron ser los mismos (lo que explica el porqué la reforma de 1994 no hizo otra cosa que incorporar en el texto constitucional lo que en la práctica ya se venía dando).

Así puede encontrarse que durante el período comprendido entre los años 1989 y 1994, el modo de interacción utilizado en la consecución de los acuerdos logrados fue el modo de interacción ***acuerdo negociado***, desde que las reformas en materia tributaria e impositiva no pueden ser aplicadas unilateralmente por cualquiera de las partes, sino que el ejercicio concurrente sobre potestades impositivas torna necesario un *acuerdo* entre los niveles de gobierno. La reforma constitucional de 1994 vendrá a establecer expresa y formalmente el acuerdo entre gobernadores y presidente para sancionar un nuevo régimen de coparticipación y cualquier posterior modificación del mismo (incluso del actualmente vigente hasta tanto no se sancione el nuevo).

En esta Segunda Parte, se encarará el análisis de los tres mecanismos que hacen a la estructura institucional (o *governance structure*): En el Capítulo 3 se estudiarán las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno, que implica un estudio acerca del federalismo fiscal y, específicamente, del mecanismo de coordinación de las facultades

fiscales más importante que se ha utilizado, el régimen de coparticipación, en tanto principal institución que fija las reglas más importantes y elementales de las relaciones fiscales; en segundo lugar, en el Capítulo 4, se analizarán las reglas electorales y el sistema de partidos, su implementación, su efectos y consecuencias sobre las relaciones intergubernamentales y cómo éstos dotan a los actores en juego de ciertos recursos que resultan indispensables en los procesos de negociaciones. Finalmente, en el Capítulo 5 se analizará en detalle las dos figuras centrales de la constelación: el presidente y los gobernadores, analizando e indagando acerca de sus recursos de acción, sus percepciones y preferencias (específicamente en materia fiscal).

Capítulo 3

FEDERALISMO FISCAL Y RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

1. Las relaciones fiscales intergubernamentales Nación-Provincias

El régimen de coparticipación federal de impuestos es uno de los tantos mecanismos utilizados para la coordinación tributaria y financiera entre distintos niveles de gobierno.

A partir de la coexistencia de distintos niveles de gobierno con potestad tributaria (es decir, con el poder de establecer, sancionar y recaudar tributos sobre un mismo territorio y sobre los mismos contribuyentes), surge la necesidad de establecer ciertos mecanismos que tiendan a la coordinación de estas potestades¹³⁰ (es decir, fórmulas para establecer quiénes pueden crear cuáles impuestos). Así se pueden identificar los siguientes de mecanismos mencionados por la doctrina tributarista (BULIT GOÑI 2004:30/3, GIULIANI FONROUGE 2003:303/4, GAYA y ROCHA 2001):

(a) *Concurrencia de fuentes*: todos los niveles de gobierno tienen idéntica potestad de gravar las mismas fuentes tributarias;

(b) *Separación de fuentes*: se asigna a cada nivel determinados recursos, los cuales serán de su explotación exclusiva, donde las *potestades normativas* de cada nivel se encuentran diferenciadas, siendo independientes uno respecto de los otros;

(c) *Sistema de cuotas adicionales (o suplementarias)*: Un nivel (generalmente el Estado central) crea y recauda un determinado tributo, y los demás niveles aplican sobre aquel *alícuotas suplementarias*. Existe aquí una concurrencia de fuentes también, pero lo que se separa son las alícuotas que corresponde a cada nivel de gobierno. Otra diferencia con aquel sistema es que el nivel de gobierno local no tiene injerencia sobre los aspectos esenciales del tributo, no pudiendo modificar su hecho imponible ni la base imponible por ejemplo.

¹³⁰ La razón de ser de estos mecanismos estriba en evitar los efectos perniciosos de la doble o múltiple superposición impositiva al interior de un país. Como sostiene GIULIANI FONROUGE, “*existe doble (o múltiple) imposición, cuando las mismas personas o bienes son gravados dos (o más) veces por análogo concepto, en el mismo período de tiempo, por parte de dos (o más) sujetos con poder tributario*” (2003:302).

(d) *Sistema de participación*. A través de este sistema se establece una masa común de las recaudaciones impositivas, sean sobre todos o sobre algunos impuestos en particular – y en este caso pueden coexistir tantos sistemas de participación como impuestos se establezcan como coparticipables. Un nivel de gobierno (generalmente el nacional) concentra en su jurisdicción la sanción, la recaudación y la ulterior distribución de lo recaudado. La distribución se opera acorde a ciertos criterios, los cuales pueden agruparse básicamente en dos: el proporcional o devolutivo (por el cual se transfiere a cada nivel un monto similar a lo que en su jurisdicción se recaudó en concepto de ese impuesto) y el redistributivo (que responde a cuestiones tales como necesidades financieras o la promoción del desarrollo armónico de los niveles de gobierno en su conjunto). Aquí no se distribuyen las fuentes, sino lo recaudado en virtud de aquellas. Este sistema pasó a ser más conocido por su neologismo *coparticipación*.

(e) *Sistema de Asignaciones (o de Subvenciones o de Transferencias)*. Por este sistema, un nivel de gobierno establece y recuda un determinado tributo y del monto total de dicha recaudación, transfiere o asigna a los restantes niveles un porcentaje o suma de ella. En la generalidad de los casos, quien recauda y transfiere es el Estado central. Esta transferencia puede hacerse de forma *condicionada* al cumplimiento de ciertos requisitos (por ejemplo, que dichos importes sean utilizados exclusivamente para la realización de una obra), o en forma *global* (es decir, sin condición alguna). Aquí el gobierno nacional es libre en la creación y destino de los fondos, pero una vez creado por ley, tales transferencias pueden ser discrecionales (cuando la propia ley deja a criterio del nivel que trasfiere cómo y a dónde se transfiere) o no discrecionales (cuando la ley establece cuáles son los criterios a seguir para la asignación de tales recursos).

La diferencia substancial con el sistema de coparticipación radica en dos aspectos: en el sistema de asignaciones los tributos corresponden (o son competencia) del gobierno central, mientras que en el de coparticipación los tributos son concurrentes y, por esto mismo, los montos asignados a los niveles subnacionales no podrían estar condicionados, mientras que en el sistema de asignaciones sí, dado que son impuestos exclusivamente nacionales.

(f) *Sistema de Créditos Fiscales*. Por el cual se computa como pago de un tributo de un nivel de gobierno el que el contribuyente haya hecho en concepto de un impuesto de otro nivel;

(g) *Sistema de Deducción Fiscal*. A través del cual un nivel de gobierno deduce de la base imponible de su tributo el importe que el contribuyente haya realizado al pagar el tributo de otro nivel.

El sistema tributario argentino ha empleado – sea en forma simultánea como sucesiva – casi todos estos sistemas, dependiendo del tipo de impuestos de que se trate. El esquema, en la actualidad, queda como sigue:

TABLA N° 3.1: Sistemas de distribución de competencias tributarias entre niveles de gobierno previstos en la Constitución

	Tipo de Tributo	Sistema	Nivel de gobierno		Norma
			Nación	provincia	
1	Derechos de importación y exportación	Separación de fuentes	Exclusivo y permanente	Prohibido	Arts. 4°, 9°, 75 inc. 1° (CN) y 126
2	Impuestos directos	Coparticipación	Excepcional	Permanente	Art. 75, inc. 2°
3	Impuestos indirectos	Coparticipación	Permanente	Permanente	Art. 75, inc. 2°

Cabe aclarar que esta es una simplificación del sistema, pues existen una gran cantidad de impuestos con asignaciones específicas (sistema de subvenciones o transferencias), pudiendo mencionarse el impuesto a las ganancias, donde se asigna un porcentaje destinado a la seguridad social y a los Aportes del Tesoro Nacional; el IVA, los impuestos sobre Cigarrillos, etc. Prácticamente todos los impuestos nacionales tienen alguna asignación específica.

1.1. Antecedentes

A los efectos de presentar una breve descripción de la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales, pueden identificarse cinco períodos: (1) Siglo XVI hasta 1810 (La época colonial: *las aduanas interiores*); (2) 1810 – 1853 (*El problema del puerto*); (3) 1853 – 1890 (*La separación de fuentes*); (4) 1890 – 1935 (*La concurrencia de fuentes: impuestos directos e indirectos*) (5) 1930 – actualidad (*El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*).

El primer período comprende la época colonial hasta la independencia de las provincias del Río de la Plata y presenta como problema fundamental el puerto de la ciudad de Buenos Aires. La fundación definitiva de Buenos Aires (1580) significó, en alguna medida, un quiebre a una situación relativamente estable y de equilibrio que se había

establecido entre las ciudades que se encontraban al sur del entonces Virreinato del Perú. La fundación de una ciudad en el estuario del Río de la Plata significó una nueva vía de acceso al continente (más ágil, segura y económica que la que se venía haciendo a través del istmo de Panamá) y paulatinamente fue desplazando el eje de la economía regional (es decir, de Lima, la principal ciudad del sur americano) creando un nuevo mercado interno con las ciudades que se encontraban en lo que actualmente constituye el territorio argentino (las entonces ciudades de Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba y más tarde con las ciudades de la región de Cuyo).

El factor dinámico de la economía colonial residía casi exclusivamente en el comercio exterior, fundamentalmente por la exportación de oro y plata; por ende, las únicas zonas beneficiadas eran aquellas que proveían estos recursos. Accesoriamente, aquellas zonas que podían tener alguna vinculación estrecha con éstas o bien que proporcionaran ciertos productos apreciables en el comercio exterior (como el algodón, el azúcar, el tabaco) pudieron alcanzar algún nivel de desarrollo. Así, la región del norte, por su cercanía con el centro exportador minero más importante del sur (Potosí) le dio a esta región cierto auge, principalmente a las ciudades de Tucumán y Córdoba, con la venta de mulas y ciertos productos artesanales, como el tejido.

El resto de las regiones no experimentaron, sin embargo, la misma evolución: la región de Cuyo – con su producción de aguardientes y vinos – tuvo una economía de subsistencia que alcanzó cierto grado de desarrollo gracias a que el excedente de los productos típicos que se destinaban al consumo interno, fueron exportados al resto de las ciudades del virreinato; La región del Litoral se caracterizó por una economía primaria de subsistencia a través de su principal actividad, que fue la ganadería en su forma más primitiva (FERRER 1980). Todas ellas, sin embargo, tuvieron una economía de carácter primario y de subsistencia, dado que ninguna de estas regiones proveía productos exportables (principalmente oro y plata), y si los tenía (azúcar, algodón, tabaco), su lejanía las relegaba a un segundo plano, frente a aquellas regiones más próximas a Europa (como Brasil y el Caribe, que ofrecían los mismos productos). El sector que comprende la actual conformación del país era una de las regiones más atrasadas de la colonia española, fundamentalmente por la lejanía de los principales centros de exportación de productos mineros.

La cuestión es eminentemente geográfica y representó un serio problema para la región. Se trataba, pues, de la existencia de un único puerto (cuyo monopolio la ciudad porteña supo disputar exitosamente a sus rivales de Santa Fe y Montevideo) con una única aduana, que poco a poco sería la llave de la economía regional. Las ciudades más próximas se vieron atraídas hacia Buenos Aires, pero esta atracción les resultó perjudicial principalmente por la apertura al comercio internacional, primero a través de España (cuya débil intensidad se compensó con el contrabando) y luego con las demás potencias extranjeras, con serio perjuicio a las industrias locales (rudimentarias, artesanales y de manufactura) y a la actividad comercial de Lima. Por insistencia de ésta, principalmente, comienzan a instalarse, por disposición real, aduanas interiores: primero será en Córdoba, 1622, luego trasladada a Santiago del Estero en 1689 y finalmente a Jujuy en 1696. La ventaja estratégica de Buenos Aires fue una realidad que terminó por imponerse y su resultado fue la creación de un mercado interno que ya no dependería de Lima. Sin embargo, la instauración de aduanas interiores dispuestas como medidas proteccionistas por la corona sería un antecedente importante al que más tarde las propias provincias echarían mano.

Tras la declaración de la independencia, Buenos Aires se vio libre de comerciar con cualquier potencia que estuviera dispuesta a hacerlo (ya no regiría el monopolio con la metrópolis); de esta manera, la independencia cortó definitivamente las vías de comunicación que las ciudades del interior tenían con la región más próspera del virreinato, mientras la ciudad-puerto abría sus puertas al comercio internacional. Buenos Aires adquiere así un rol decisivo, pues es su vinculación directa con las potencias extranjeras lo que la beneficiará enormemente, al mismo tiempo que – doctrina del libre comercio mediante – las industrias del interior languidecerán.

La respuesta a estas políticas fue el establecimiento de aduanas interiores, para contrarrestar los efectos negativos de las políticas librecambistas impuestas desde Buenos Aires, para proteger las industrias (mayormente manufactureras y artesanales) del interior; estas persistirán incluso después de sancionada la Constitución Nacional, que las prohibirá expresamente.

La independencia traería un cambio significativo en la economía de la región, con Buenos Aires como centro indiscutido del nuevo sistema¹³¹. Si bien la instauración de un gobierno patrio y la declaración formal de la independencia de España se hizo relativamente rápido y por unanimidad, la constitución de un Estado-Nación moderno con las gobernaciones-intendencias de la ex colonia demoraría casi medio siglo. El principal escollo con que se encontraron las provincias fue, precisamente, la cuestión del puerto.

Las disputas entre unitarios y federales, que ocupó todo el período (1810-1853) tuvo como trasfondo no solo una cuestión de intereses políticos (la conservación de las autonomías locales) sino también económicos, pues mientras un sistema federal permitiría crear un gobierno central que pudiera contrarrestar el enorme poder (económico, político y militar) que había adquirido Buenos Aires, impidiendo la dominación de ésta sobre las demás provincias, un sistema unitario le permitía a Buenos Aires mantener su condición de *hegemon* y conservar sus poderes (GIBSON y FALLETI 2004).

El problema en torno a la forma de estado a adoptar se debió fundamentalmente al problema de la aduana, es decir a un problema estrictamente impositivo:

“Para las provincias, la *federación* empezó por significar independencia de la autoridad metropolitana que Buenos Aires quería imponerles en lugar de la de España.

Para Buenos Aires significó independencia de esta provincia para el goce de la renta de aduana que les tomaba a las otras provincias en su puerto central de tradición, por medio de la cuasi-uniión federativa, que ponía en sus manos el poder de legislar las aduanas y el comercio exterior de todas” (ALBERDI [1879] 1991:113).

Por contrapartida, la nacionalización del puerto de Buenos Aires – que pasaba ahora a ser jurisdicción del flamante gobierno nacional – implicaba también la prohibición de las restantes trece provincias de inhibir su poder impositivo en materia de aduanas o postas interiores, cuestión que si bien quedó establecida de modo tajante en la Constitución Nacional, en la práctica recién quedaría resuelta definitivamente a mediados del siglo XX (SAWERS 1996:250)¹³².

¹³¹ Ello puede verse en el importante cambio demográfico que se produjo en la región. En el S. XVIII, la mayor cantidad de población se concentraba en las ciudades del noroeste (lo que constituye al mismo tiempo un estimativo de su importancia), mientras que el litoral representaba un porcentaje inferior: el Noroeste tenía el 43% de la población (130.000 hab.), Cuyo el 23% (70.000 hab.), la región Centro y el Litoral el 17% (50.000 hab.) cada una (FERRER 1980).

¹³² Debido al enorme esfuerzo que implicó para las provincias del interior renunciar a estos impuestos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) había resuelto en 1865 la validez de un impuesto provincial a

Las débiles alianzas que se formaron durante el período de las autonomías provinciales se debieron a una audaz diplomacia de Buenos Aires que supo compensar las pérdidas (económicas) que la situación actual les imponía a las provincias del interior, al mismo tiempo que conservaba casi intactos sus poderes económicos. El sistema confederal que se instauró con el Pacto Federal de 1831 permitió a Buenos Aires evitar la instauración de un gobierno central (tras los continuos fracasos de instaurar un estado unitario) al mismo tiempo que compensaba a las provincias con medidas proteccionistas (la ley de aduanas sancionada por Rosas en 1835 fue un claro ejemplo de ello). El rechazo a la Constitución de 1853 por parte de Buenos Aires constituye otro claro ejemplo en este sentido¹³³.

El largo proceso que llevó a Buenos Aires a aceptar la nueva Constitución fue gracias a que, por las condiciones impuestas por ésta (fundamentalmente los cambios operados al texto constitucional en 1860), Buenos Aires podía controlar el flamante gobierno nacional, entrando a la federación con sus poderes (políticos y económicos) casi intactos. Ello fue así fundamentalmente durante las presidencias históricas y principalmente durante la presidencia de Mitre. Sin embargo, la nueva dirigencia política, por las exigencias de los tiempos que corrían, comprendió que era necesaria la constitución de un gobierno central fuerte (el propio presidente Mitre, uno de los más acérrimos defensores de la autonomía bonaerense, así lo entendió¹³⁴); el proceso culminará con la federalización de la ciudad de

la exportación “atento a la penuria en que han quedado las provincias con la privación de los derechos de importación y exportación” (CSJN, causa “Domingo Mendoza y Hno. c/ Provincia de San Luis”, Fallos; 3-131, del 05/12/1865).

¹³³ Dirá ALBERDI en su obra *Sistema económico y rentístico de la Confederación* [1879] (2007) “He ahí todo el principio de la separación de Buenos Aires respecto del gobierno de la Confederación: es un doble medio de resistencia a la libertad de comercio y a la creación de un gobierno nacional necesario a la paz. Resiste la creación de un gobierno nacional en el interés de monopolizar sus rentas y poderes, como hizo cuarenta años al favor del aislamiento en que vivieron las provincias privadas absolutamente de gobierno común. Se opone a que las provincias tomen parte inmediata en el comercio exterior por medio de la libre navegación de los ríos, en el interés de restablecer el monopolio comercial, que le daba, con el monopolio de la renta, el del poder efectivo de la Nación” (2007:228).

¹³⁴ Un hecho que pone de manifiesto la concepción de la clase dirigente (y principalmente de Mitre) de erigir un gobierno central fuerte, fue la reforma operada al texto constitucional en 1866 (durante la presidencia de Mitre) respecto de la facultad *provisoria* del gobierno nacional sobre la aduana. Entre las modificaciones que había hecho en 1860 la provincia de Buenos Aires al texto constitucional de 1853, estuvo una frase incorporada al artículo 4, sobre formación del tesoro nacional, que estipulaba: “El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de la Aduanas...”. El agregado por la Comisión Revisora decía “hasta el año 1866”. A poco de caducar la facultad provisoria del gobierno federal, se convocó una Convención Constituyente que eliminó directamente el agregado (ROSA 1979, RUIZ MORENO 1983).

Buenos Aires, hecho que trasladó el poder político de la poderosa provincia de Buenos Aires al gobierno nacional, mas no así el económico. El gobierno central se quedaría definitivamente con la aduana, que hasta el momento usufructuaba Buenos Aires, siendo la herramienta que le dio el impulso inicial al gobierno central, hasta que la misma se tornaría insuficiente hacia fines del s. XIX.

Con la federalización de Buenos Aires la cuestión – que hasta entonces fue eminentemente – interprovincial (o interregional en términos de GIBSON y FALLETI 2004) quedó resuelta; a partir de entonces, los conflictos se suscitarían entre un gobierno central y los gobiernos provinciales autónomos:

“Al completar la formación del Estado federal, el nuevo orden del ochenta concluyó unificando un *régimen político* que habrá de durar, entre cuestionamientos y sobresaltos, hasta 1916. Antes del ochenta, la fragmentación del Estado federal dio lugar a dos clases de regímenes políticos: las coaliciones de gobernadores del interior [...] y el régimen de Buenos Aires [...]. Después del ochenta, la dualidad de regímenes desaparece, la hegemonía gubernamental se unifica, las decisiones se irradian desde la capital federal” (BOTANA 1993:239).

El predominio político de la poderosa Buenos Aires había cedido lugar al gobierno central; pero el modelo económico implementado por éste continuaría concentrándose en la región litoral-pampeana: el auge de la ganadería y la agricultura (un proceso que habría de comenzar ya en la década de 1860 y que estuvo ausente durante todo el período de la colonia) expandirían enormemente las potencialidades de la ciudad de Buenos Aires (específicamente en lo comercial) y a toda la región pampeana, favoreciendo a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Es aquí cuando comienza a delinearse el mapa de la Argentina actual, con sus dos grandes grupos de provincias bien diferenciadas. Mendoza, por su parte, constituye la excepción y su derrotero tomará un camino diverso. No será una beneficiaria directa de la política económica nacional basada en el modelo agroindustrial exportador. Entre Ríos, cuyo territorio se encuentra comprendido dentro de la región pampeana, por otra parte, será una excepción al extraordinario crecimiento que experimentaron las demás provincias de la región¹³⁵.

¹³⁵ SARMIENTO (2007), en su obra *Argirópolis* (de 1852) pondrá de resalto la excepción que constituyó la provincia entrerriana al auge que ya venían experimentando en materia ganadera las restantes provincias litoraleñas.

La riqueza del suelo pampeano (una de las planicies fértiles más grandes del mundo) y la ausencia casi absoluta de industrias llevó al gobierno nacional a implementar un modelo económico basado (casi exclusivamente) en la actividad agrícola y ganadera fuertemente vinculada al comercio exterior – a la que FERRER (1980) denomina una *economía primaria exportadora* – en desmedro de otro tipo de actividades, como la industrial.

Además de estas ventajas del suelo y su ubicación geográfica (la cercanía con el puerto), es en estas provincias donde se radicarán la mayor cantidad de industrias y comercios, donde se asentará la enorme masa inmigratoria proveniente de todo el mundo (principalmente de Europa) y de capitales extranjeros (la principal fuente de inversión de la época); los medios de comunicación (rutas y principalmente el ferrocarril – financiados en gran parte por aquellos capitales) ayudaron a esta concentración de la riqueza, cuyo desarrollo se correspondió con el modelo económico implementado, favoreciendo principalmente las provincias de la región pampeana.

En materia fiscal el texto constitucional de 1852/60 estableció un sistema de coordinación de las facultades tributarias basado en la *división de fuentes*: el gobierno central tendría facultades exclusivas sobre los derechos de importación y exportación (es decir, sobre la aduana) y una facultad excepcional de establecer impuestos directos bajo ciertos requisitos y por tiempo limitado. La formación del tesoro nacional, contenida en los artículos 4 y 67, incs. 1° y 2° (numeración según texto 1853/1860), estaba dada por dos tipos de recursos: (a) recursos tributarios (derechos de importación y exportación y las contribuciones directas) y (b) por recursos del derecho privado (venta y locación de tierras de propiedad nacional, la renta de Correos, empréstitos y operaciones de crédito).

Respecto de los gobiernos provinciales, el texto constitucional nada decía pero, por aplicación del principio general en materia de deslinde de competencias contenida en el entonces art. 104 (actual 121), según el cual “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”, las provincias conservaban el poder de recaudar todos los demás tipos de impuestos (directos e indirectos), como competencia propia, a excepción de los derechos de importación y exportación que, como competencia propia y exclusiva del gobierno federal, les estaba vedado por el art. 108 (actual 126), en tanto “las provincias no ejercen el Poder delegado a la Nación”, entre los cuales el artículo

cita expresamente el de “expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior”. La misma disposición se encuentra reforzada por los arts. 9, 10, 11 y 12, los cuales prohíben el establecimiento de aduanas interiores, entendidas en el más amplio sentido (ALBERDI 2007).

Durante todo el período 1860-1890, el sistema de división de fuentes se mantuvo estable: el gobierno federal prácticamente cubrió su presupuesto anual con lo recaudado en concepto de derechos de exportación e importación¹³⁶ y con el endeudamiento exterior. Las provincias, por su parte, financiaban sus presupuestos con lo producido en materia de impuestos internos (directos e indirectos), principalmente del grupo de impuestos al consumo y sobre la producción y venta de ciertos productos (PORTO 2003a, EATON 2000, 2001, SAWERS 1996). Salvo las provincias beneficiadas por su suelo y por el modelo económico implementado desde el gobierno nacional, las restantes provincias vivenciaron un verdadero estancamiento económico cuyas consecuencias fueron, entre otras, una importante migración interna de sus fuerzas activas hacia las zonas de mayor desarrollo económico (principalmente la ciudad de Buenos Aires). En consecuencia, no solo disminuyó su población, sino que también perdieron gran parte de la población económicamente activa.

La Constitución Nacional también previó mecanismos de transferencias de Nación a provincias, contenida en el art. 67, inc. 8° (actual 75, inc. 9°), estableciendo entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Sin embargo, el mecanismo fue escasamente utilizado durante este período: “En 1886 los «Aportes a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires» fueron equivalentes al 1,4% del gasto total del Gobierno Nacional; en 1887 al 1,9%” (PORTO 2003a:6). Estos mecanismos comenzarían a adquirir mayor importancia a partir del período posterior debido a la utilización por parte del gobierno nacional de fuentes tributarias que hasta entonces solo percibían las provincias: así, entre 1902 y 1903 ascenderían aproximadamente al 2% y en 1909 y 1910 al 3,5% (PORTO 2003a:6).

¹³⁶ Hacia 1860, el gobierno nacional cubría el 94,6% de sus gastos con lo recaudado en concepto de derechos de importación y exportación; ya hacia 1895, estos recursos sólo alcanzaron a cubrir el 74,3% (Porto 2003:6).

La implementación de un sistema de separación de fuentes junto a la ausencia de mecanismos de transferencias, fueron dos características que definieron un tipo de “federalismo competitivo” durante estos dos períodos (1860-1890 y 1890-1935), donde cada nivel de gobierno se hacía cargo de sus gastos y presupuestos con sus propios recursos. La ausencia de un régimen que regulara las relaciones fiscales Nación-provincias (PORTO 2003a) será otra de las características distintivas de este federalismo competitivo.

El cuarto período (1890-1935) se caracterizará por la *conurrencia* (de hecho) de *fuentes* (tanto en materia de impuestos indirectos [1890-1935] como de impuestos directos [entre 1930-1935]), constituyendo un sistema tributario de tipo *histórico* – en contraposición a uno *racional* (de acuerdo a la clasificación de VILLEGAS 2009) dado que los impuestos se iban creando a medida que surgían necesidades económicas concretas (específicamente en el caso argentino, como respuestas a momentos de crisis económicas). El avance del poder tributario nacional sobre materias impositivas que hasta entonces eran exclusivas de las provincias, produjo una superposición impositiva que, de acuerdo a la Constitución, no resultaba ser inconstitucional, dado que se trataba de competencias concurrentes¹³⁷.

La crisis económica mundial tuvo un enorme impacto en la economía nacional, fuertemente dependiente de las economías de los países industrializados (principales importadores de las materias primas argentinas). La retracción de la demanda externa de los productos exportables disminuyó en grado importante el nivel de ingresos fiscales que en tales conceptos percibía el gobierno central (derechos aduaneros) que a partir de entonces resultaron insuficientes para cubrir los gastos del presupuesto nacional. Así, mientras que en la década de 1870-1880, el gobierno nacional cubría el 89% de sus gastos con recursos provenientes de los derechos de importación y exportación, para 1895 esos mismos recursos representaron el 74% (PORTO 2003a). La situación financiera de la nación se agravó aún más debido a la gran cantidad de títulos y deudas externas que el país – en épocas de bonanza – había contratado con bancas extranjeras: la deuda pública sobrepasó cuatro veces el monto de los ingresos fiscales y los servicios de esa deuda absorbieron cerca del 40% de los ingresos fiscales corrientes.

¹³⁷ Así lo declaró la CSJN, fallo “Sociedad Anónima Mataldi” (del 28/09/1927) con respecto a los impuestos indirectos al consumo interno, declarándolos competencias concurrentes entre Nación y provincias.

En consecuencia, el gobierno nacional recurrió a nuevas fuentes de financiamiento tributario. En 1891 el Congreso de la Nación creó los primeros impuestos internos nacionales, que se fueron prorrogando sucesivamente, afectando principalmente ciertos artículos de elaboración típica en ciertas regiones (alcohol, cervezas, fósforos, licores). Véase ANEXO I.

Estos impuestos internos nacionales llegaron a superar el porcentaje provincial que representaban los mismos tributos en el nivel local. Entre 1920 y 1933, las recaudaciones en impuestos internos significaron para la Nación el 64,5% y para las provincias el 35,5% (PORTO 2003a:7). Con respecto al poder impositivo provincial, los impuestos internos provinciales fueron evolucionando hasta convertirse parcialmente en impuestos aduaneros, sobre todo cuando gravaban los productos en su etapa manufacturera, e incluso fueron utilizados como instrumentos discriminatorios según el origen del producto, constituyendo verdaderas aduanas interiores (SPISSO 2009) como manifestación más acaba de un federalismo fiscal competitivo.

La creación de los impuestos internos nacionales no estuvo exenta de conflictos. En oportunidad de sancionarse las primeras leyes sobre impuestos internos, se produjo un fuerte debate en la Cámara de Senadores entre las posturas que sostenían la incompetencia del gobierno federal de sancionar este tipo de impuestos por no estar previstos de modo expreso en la Constitución Nacional como competencia federal¹³⁸. La posición del gobierno nacional fue defendida por el Ministro de Hacienda, Vicente Fidel López, quien en su argumentación hizo más hincapié en la situación de emergencia que vivía el país que en el debate doctrinario constitucionalista. La postura presentada por el ministro fue muy simple, o la Nación sancionaba impuestos internos indirectos, o se suspendían todo tipo de pagos.

Poco después, en 1895, en ocasión de crearse un nuevo impuesto interno indirecto (la cuarta ley, Ley N° 3.221) se suscitó un nuevo debate acerca de las facultades del gobierno nacional de crear y percibir este tipo de impuestos. Esta vez, el debate tuvo un

¹³⁸ Esta postura fue defendida principalmente por dos senadores, Anacleto Gil, senador por San Juan, y Benjamín Figueroa, por Salta (BAZÁN 1995). No fue coincidencia que la mayor resistencia que encontrara el gobierno federal fuera en el Senado (cámara federal por excelencia), que en materia impositiva es cámara revisora y que los defensores de esta postura hayan sido senadores provenientes de las provincias del Interior (noroeste y cuyo, respectivamente), ya que fueron las más afectadas por la creación de impuestos indirectos nacionales.

fuerte condimento constitucional y doctrinario. La postura afirmativa fue defendida por el entonces ministro de hacienda del Presidente Luis Sáenz Peña, Juan Terry, quien interpretó que los arts. 4° y 67, inc. 2° no eran normas complementarias, sino que regulaban situaciones distintas. Por un lado, el art. 4° hace referencia a los recursos normales con que cuenta la Nación, dentro de las cuales se encuentran tanto las contribuciones directas como las indirectas, entendiendo que la palabra “contribución” que utiliza el texto constitucional hace referencia – y por tanto es abarcativo – a ambos tipos de impuestos. Mientras que por el otro lado, el art. 67, inc. 2° se refiere a las facultades impositivas *excepcionales* del gobierno nacional, siendo los únicos que revisten este carácter los impuestos (o *contribuciones*) directos, por ejemplo, los que gravan el patrimonio (SPISSO 2009, GARCÍA VIZCAÍNO 1997).

Su contraparte en el debate fue el diputado por Corrientes, Manuel Mantilla, quien defendió la postura de la incapacidad del gobierno nacional de crear impuestos indirectos, es decir, que el gobierno federal no podía hacer uso de competencias que no estuvieran *expresamente* establecidas en la Constitución y, en su discurso, sostuvo que la creación de impuestos indirectos nacionales desvirtuaría el sistema federal “haciendo desfilar a gobernadores mendicantes que de todos los puntos de la República extenderán las manos pidiendo subvenciones, pues los municipios y los Estados provinciales carecerán de rentas y de materia imponible” (citado por BAZÁN 1995:140).

La postura de Terry fue mucho más allá que la de su antecesor en la cartera, pues, en base a la interpretación que se hizo del texto constitucional (abalada por el Congreso al sancionar la ley que se discutía), la facultad del gobierno federal de establecer impuestos indirectos no sería a causa de la emergencia, sino una competencia ordinaria y permanente, en concurrencia con las provincias. Así lo declarará la CSJN años más tarde, basándose en los mismos argumentos esgrimidos por el ministro Terry, a los que sumó (aunque no constituyeran argumentos estrictamente jurídico-constitucionales) “la consagración de los hechos en el largo período de su funcionamiento” y la *necesidad* de los mismos con que cuenta el gobierno nacional¹³⁹. Con este precedente, la Corte declaraba

¹³⁹ Así sostuvo la CSJN, “Que los antecedentes de doctrina y jurisprudencia sobre la cuestión propuesta deciden que, en general, los atributos indirectos al consumo interno, o sean los impuestos aludidos, pueden ser constitucionalmente establecidos por la Nación y por las provincias, en ejercicio de facultades concurrentes y sin óbice alguno determinado por incompatibilidades de orden institucional. El poder

los impuestos indirectos como facultad permanente de la Nación, y concurrente con las provincias y que, en consecuencia, la doble (o múltiple) superposición impositiva no resulta inconstitucional.

Tales ingresos vinieron a compensar la insuficiencia de los impuestos aduaneros, pasando a cubrir cerca del 25% del total de los recursos del gobierno nacional hacia 1895 (PORTO 2003a).

Este período de la concurrencia de fuentes (1890-1935) se cierra con el ejercicio del gobierno federal de la facultad de establecer impuestos directos. Nuevamente en un contexto de crisis, el gobierno nacional volvió a extender sus bases de financiamiento tributario, esta vez sancionando impuestos directos. La crisis económica mundial de 1930 tuvo los mismos efectos que la anterior de 1890, con la particularidad de que en esta ocasión, el principal país importador de materias primas provenientes de la agricultura y la ganadería, Inglaterra¹⁴⁰, había cerrado las importaciones a raíz de un convenio celebrado con los países de la Commonwealth (acuerdos de Ottawa de 1932), por el cual se fijaba una política preferencial del Reino Unido con sus dominios, quedando excluida, en consecuencia, la Argentina. La recesión económica mundial impactó en la política fiscal adoptada, siendo relativamente restrictiva¹⁴¹.

En 1931, mediante decreto-ley, se crea el *impuesto a los réditos*. Este decreto-ley es ratificado por Ley Nº 11.586 de 1932 que lo crea formalmente, y les da vigencia hasta diciembre de 1932, será modificado luego por Ley Nº 11.682 (diciembre de 1932). Poco

impositivo del gobierno central a este respecto, así como la potestad concurrente de los estados para establecer los mismos gravámenes sobre la misma materia imponible se ha derivado de la inteligencia atribuida a la cláusula del artículo 4º de la Constitución que dice: «De las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General», interpretándose por consideraciones de orden jurídico y fundamentos de carácter económico, que si bien dicha cláusula no encierra una delegación de poder expreso a favor de la Nación contiene la *facultad implícita* de crear y percibir los referidos impuestos federales al consumo (Fallos, t. 121:264), los que tiene ya, sobre la sanción legal, la consagración de los hechos en el largo período de su funcionamiento, en el que se han seguido como renta fiscal, el constante progreso del país en los diversos órdenes de su actividad económica y constituyen en la actualidad una fuente de recursos de que a la Nación acaso no le fuera dado prescindir sin afectar fundamentalmente su situación financiera” (Fallo “Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada c/ Provincia de Buenos Aires”, del 28/09/1927).

¹⁴⁰ Para entonces, “Gran Bretaña absorbía el 95% de las exportaciones de carnes vacunas argentinas y el 25% de la faena total” (FERRER 1980:232).

¹⁴¹ La relación gastos-recursos del gobierno nacional “que era de sólo el 61% en 1930, aumentó a casi el 100% en 1935” y, por otro lado, “el nivel de la actividad económica reflejó la convergencia de la caída de las exportaciones y las políticas fiscales y monetarias recesivas. Entre 1929 y 1930 el producto bruto interno cayó en 14%” (FERRER 1980:232). Para 1930, los derechos de exportación representaron el 59% del presupuesto nacional (PORTO 2003a).

antes de expirar su vigencia, el impuesto es prorrogado hasta 1944 mediante Ley N° 12.147 de 1935 y será sucesivamente prorrogado hasta su definitiva sustitución por el actual *impuesto a las ganancias* mediante Ley N° 20.628 (con entrada en vigencia en enero de 1974). La cuestión que se planteará con respecto a los impuestos directos no se dio en cuanto a su constitucionalidad, dado que están reconocidos expresamente como competencias excepcionales al gobierno federal, sino por su sucesiva e ininterrumpida prórroga, lo cual ha hecho de los mismos un recurso ordinario en manos del gobierno nacional, contrariando el sentido de la cláusula constitucional.

Conjuntamente, el 01/10/1931 se había creado el *impuesto a las transacciones* (“gravando las distintas ventas en toda su evolución comercial”, VILLEGAS 2009:780), mediante Ley N° 11.587 de abril de 1932, modificada luego por Ley N° 11.680, de septiembre de 1933). La Ley N° 12.143 de enero de 1935 lo sustituye por el *impuesto a las ventas* que – como tal – subsistirá hasta 1975, cuando, por Ley N° 20.631 será sustituido por el impuesto al valor agregado (IVA – actualmente vigente).

2. Las relaciones intergubernamentales Nación-Provincias en torno al régimen de coparticipación

2.1. Génesis

En 1935 se produce una reestructuración del sistema tributario argentino, introduciéndose por primera vez un mecanismo de coordinación de las potestades tributarias nacionales y provinciales: el régimen de coparticipación¹⁴². Se crea así un régimen de coparticipación troncal de los denominados impuestos internos (los impuestos indirectos creados a fines del s. XIX) y dos regímenes especiales, uno para el impuesto a los réditos (Ley N° 12.147) y otro para el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143), recientemente creados. El primer régimen es creado mediante el novedoso sistema de ley-convenio (Ley N° 12.139); los dos segundos, en cambio, fueron instaurados directamente por ley del Congreso.

¹⁴² “El ejercicio de las facultades concurrentes por parte de la Nación y de las provincias en materia de impuestos internos durante el período 1894 y 1934 dio origen a superposiciones desordenadas de impuestos nacionales y provinciales y, a veces, también municipales. Ello creó dificultades e injusticias a las que se intentó poner coto con la ley de unificación y distribución de impuestos internos nacionales (ley 12.139)” (JARACH 1996:164).

A partir de entonces se inicia una nueva etapa en las relaciones fiscales nación-provincias. Durante este lapso de tiempo no existió sin embargo un único régimen legal sino que existieron varios que se fueron sucediendo en el tiempo, e incluso algunos regímenes subsistieron simultáneamente. Por ello, la doctrina tributarista (VILLEGAS 2009) ha diferenciado entre regímenes de coparticipación *troncales* y *especiales*. Los primeros son aquellos en los cuales se agrupan el grueso de los impuestos que han de ser distribuidos entre ambos niveles de gobierno; los regímenes especiales en cambio son aquellos en los que se distribuye lo recaudado específicamente en virtud de uno o dos impuestos.

Siguiendo con esta clasificación, este período puede subdividirse en tres grandes subperíodos, marcados cada uno de ellos con los tres regímenes de coparticipación troncales. El primero se inicia con la Ley Nº 12.139 abarcando los años 1935 a 1972; el segundo comienza con la sanción de la Ley Nº 20.221 en 1972 hasta su caducidad en 1984 y finalmente el último período, el de la Ley 23.548 de 1988, que se extenderá hasta la actualidad. En cada uno de estos períodos existieron uno o más regímenes especiales, simultáneos y coexistentes con aquellos troncales y sufrieron muchas y variadas modificaciones en aspectos cruciales, tales como los porcentajes de distribución primaria y secundaria, en los criterios empleados para operar la distribución, en los impuestos que compondrían la masa coparticipable, etc.

Este largo período de la Coparticipación (1935-actualidad) se ha caracterizado por importantes cambios políticos, desde cambios en los regímenes democráticos a no democráticos o autoritarios y cambios entre modelos de gobiernos liberales y modelos intervencionistas. Estos cambios impactaron también en las relaciones fiscales intergubernamentales y se manifiestan también dentro de las modificaciones efectuadas específicamente al régimen de coparticipación. Como veremos en detalle más adelante, los regímenes autoritarios implicaron, por lo general, incrementos de la cuota parte del gobierno nacional (en detrimento de la porción provincial), mientras que los regímenes democráticos significaron mejoras (traducidas en aumentos) a las cuota-partes provinciales y, por lo general, aquellos modelos de gobiernos más intervencionistas fueron más descentralizadores que aquellos con ciertas tendencias liberales [EATON 2000, 2001]¹⁴³.

¹⁴³ En este sentido, EATON (2000, 2001) propone un interesante enfoque acerca de la descentralización utilizando dos variables que explican sus causas, la *democratización* y la *liberalización económica*, con

Los cambios en el sistema económico del país, particularmente desde 1930, que se caracterizaron básicamente por la imposibilidad del modelo económico basado en una economía primaria exportadora de liderar el desarrollo económico (como lo venía haciendo desde 1860) y la implementación de medidas económicas que tendieron a la sustitución de las importaciones (encareciendo las importaciones y estimulación de la producción nacional de aquellos productos otrora importados) (FERRER 1980:231 y ss) tuvieron un fuerte impacto en la política fiscal y, en especial, en la tributaria. Así, aun cuando el modelo de Estado interventor *propriamente dicho* tendría lugar durante las presidencias de Perón (1946-1952 y 1952-1955), ya desde la década del treinta comienza a experimentarse muchos cambios que atestiguan la expansión de la autoridad central, entre ellos, la decisión de crear el impuesto a las rentas y a las ventas, la creación del banco central con poder de regular la moneda, la intensificación de la regulación de los mercados de divisas, ambiciosos proyectos de construcción de rutas en el interior y la expansión del empleo público (EATON 2000:3) e incluso antes, ya en la década del '20, cuando el Estado comienza a regular cuestiones económicas¹⁴⁴.

Por su parte, las provincias vieron ciertos beneficios en la instauración de un régimen de coparticipación. A pesar de que este sistema presenta importantes ventajas en materia de coordinación financiera, evitando la doble o múltiple superposición (tan común en estados federales), no deja de ser, en esencia, una medida centralizadora, pues, frente a los montos que los gobiernos subnacionales reciben en concepto de coparticipación, como contrapartida éstas inhiben su poder tributario (tal vez la expresión más acabada del estatus autonómico).

Por una lado, la instauración de un régimen de coparticipación respondió a causas coyunturales, en particular, como sostiene EATON (2000:3 y ss.) la visión e intereses cortoplacistas de ciertos actores claves (particularmente gobernadores y legisladores nacionales), la disciplina partidaria que caracterizó a la dirigencia política de esa década¹⁴⁵

aplicación específica al caso argentino, testeando sus hipótesis sobre el régimen de coparticipación: “los cambios en las reglas del régimen de coparticipación, que por lo general implican intentos por parte de líderes políticos exitosos de incrementar o disminuir el conjunto de impuestos sujetos a coparticipación y/o el porcentaje de los recursos enviados a los niveles inferiores de gobierno, pueden ser considerados como un movimiento a lo largo de un continuo de descentralización” (2000:1).

¹⁴⁴ Ver más adelante, Punto 3.1. Asignación de competencias.

¹⁴⁵ La *Concordancia* había llegado a la presidencia tras el derrocamiento del presidente Irigoyen dos años antes y en elecciones fraudulentas con proscripción del partido radical. Se había eliminado la ley Sáenz Peña

y por ciertos beneficios poco despreciables para las provincias, a saber: (a) principalmente por el ahorro de altos costos políticos y administrativos asociados con la recaudación de los impuestos; (b) por el hecho de que afrontan un gran porcentaje de los gastos públicos con un importante porcentaje de recursos coparticipables; (c) dado que los recursos coparticipables no son condicionados, la autonomía de los políticos provinciales aumenta a medida que aumentan los fondos coparticipables, lo cual les permite crear redes clientelares (principalmente a través de la expansión del empleo público) independientes del gobierno nacional, permitiéndoles, entre otras cosas, afianzar su liderazgo al nivel local y lanzar sus carreras políticas en la arena nacional (EATON 2000, 2001).

Por el otro (tal vez la razón más importante), la situación económica de las provincias (en particular, las del interior), que no gozaron de una economía estable y en crecimiento y muchas de ellas no experimentaron las ventajas del modelo económico liberal agro-exportador, ni vieron en ellas la radicación de nuevas industrias y capitales extranjeros ni fueron receptoras de la enorme masa inmigratoria que arribó al país entre 1870 y 1930, la idea de formar un fondo común con los impuestos que se recaudaran, no solo en sus jurisdicciones, sino en las de todas las provincias (incluyendo las más ricas), podía significar una posibilidad de acceder a recursos que de otra manera no hubieran podido hacerlo¹⁴⁶. Un claro mecanismo serían las transferencias y la instauración de criterios redistributivos en la distribución de los recursos coparticipables. Si bien esto pudo no haberse logrado inmediatamente (el primer régimen de coparticipación estuvo regido por criterios fuertemente devolutivos), la evolución posterior del mismo demostró cómo, a través de sucesivas reformas, los criterios devolutivos utilizados al comienzo fueron dando paso a criterios marcadamente redistributivos, con una ventaja muy superior de las provincias más rezagadas por sobre las más productivas y ricas.

A continuación, examinaremos la evolución del sistema de coparticipación a través de los más importantes regímenes implementados formalmente a través de leyes

y, en términos generales, el sistema político vivió un retroceso al statu quo anterior al advenimiento del radicalismo, en manos de sectores conservadores fuertemente ligados a los intereses de la clase productora de la región pampeana (la más favorecida por el anterior modelo de Estado liberal mínimo) y a ciertos grupos terratenientes del interior. Con la reinstauración de estas (viejas) reglas electorales y partidarias, se produjo un realineamiento de fuerzas políticas con intereses e ideologías coincidentes tanto a nivel nacional como provincial. El presidente contó, en consecuencia, con mayorías parlamentarias propias (EATON 2000).

¹⁴⁶ Tampoco hubieron prácticamente, hasta ese momento, mecanismos de transferencia de recursos federales hacia las provincias.

convenios. En esa evolución, tendremos en cuenta asimismo la evolución del gasto y del ingreso de cada nivel de gobierno, así como el contexto y las circunstancias que llevaron a la producción de cambios que implicaron tanto sustituciones de regímenes como modificaciones menores dentro de cada uno de ellos.

2.2. Antecedentes

2.2.1. El primer régimen de coparticipación. La Ley N° 12.139

El primer período comienza con la sanción de los dos regímenes de coparticipación y se divide en distintos subperíodos, según los distintos gobiernos que efectuaron modificaciones (al menos las más sustanciales) al sistema de coparticipación.

2.2.1.1. La creación del régimen (gobierno de Justo)

A través de la Ley N° 12.139 denominada de “Unificación de Impuestos Internos” se crea el primer régimen de coparticipación de impuestos internos en el país. En 1934 el Congreso Nacional aprueba tres leyes: Ley N° 12.139, de unificación de la recaudación de los impuestos internos; la Ley N° 12.143, que transforma el impuesto a las transacciones (creado en 1931) en impuesto a las ventas, y crea un régimen de coparticipación especial; y la Ley N° 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos, creando también un régimen de coparticipación especial, con un sistema de distribución similar al establecido por la Ley N° 12.143. Así, con vigencia a partir de 1935, se crea el primer régimen de coparticipación troncal – el de los impuestos internos – y dos regímenes especiales (el de los réditos y ventas).

El Régimen de la Ley N° 12.139 instaurará un sistema que – modificaciones mediante – se utilizará a lo largo de todo el período, consistente básicamente en: (a) la Nación concentraría la sanción y recaudación de los impuestos internos al consumo y a la producción; (b) de lo recaudado, la Nación distribuye un cierto porcentaje entre ella y las provincias (distribución primaria) y luego, entre las mismas provincias (distribución secundaria) y (c) frente a la obligación de las provincias de derogar los impuestos locales similares a los coparticipados.

La masa coparticipable se compondría de “todos los impuestos internos nacionales al consumo” (art. 1º de la ley). En cuanto a la distribución primaria, la ley no estableció un

porcentaje fijo para cada una de las partes (como se hará en los sucesivos regímenes), si no que se establecía a través de un complejo mecanismo de asignación de fondos a las provincias primero, y luego, el remanente, a la nación. Del texto de la ley surge que, una vez asignados los porcentajes establecidos para cada una de las provincias, el remanente de las recaudaciones corresponderá a la Nación, por lo que su cuota-parte se establece de manera residual¹⁴⁷. En términos cuantitativos, según estimaciones, la distribución primaria representó un 82,5 % para la Nación y un 17,5 % para el conjunto de las catorce provincias existentes hasta ese entonces y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la distribución secundaria, el sistema implementado es netamente devolutivo, lo que otorga prioridad en el prorrato de la masa de recursos coparticipables a las provincias que aportaran el mayor volumen de recursos, es decir, aquellas con mayor población y desarrollo relativo, a través de la utilización de dos indicadores principales, la población (que iría ganando importancia a medida que avanzaban los años) y la localización de la producción. Como los impuestos coparticipados eran aquellos que afectaban el consumo y la producción de artículos que eran elaborados en algunas provincias (aguardientes y vinos en Cuyo y azúcar en las provincias norteañas de Tucumán, Salta y Jujuy), el sistema implementado buscó compensar a estas provincias por las pérdidas sufridas a partir de la doble imposición.

Así, a través de un complicado mecanismo, el sistema preveía dos situaciones distintas para efectuar la distribución secundaria: por un lado, preveía un mecanismo de distribución para todas las provincias en compensación por la derogación de impuestos análogos al consumo como obligación de éstas al adherirse al régimen; por el otro, buscaba una compensación específica para las provincias productoras de esos artículos a través de prorratores fijados en la ley¹⁴⁸.

¹⁴⁷ El art. 14, 1º párr. dispone que una vez que el Banco de la Nación Argentina haya acreditado a cada una de las provincias el importe que les corresponda según la ley, acreditará "el remanente a la Nación".

¹⁴⁸ En el primer caso, para 1935, el conjunto de las provincias recibirían un 110% del promedio de lo recaudado en cada una de ellas entre 1929 y 1933 en concepto de impuestos coparticipados (impuestos al consumo); para 1936 se deducirá a ese monto un 10% que se distribuirá entre las provincias según la población de cada una a lo que se suma un suplemento adicional consistente en un 10% de la suma resultante de aquel promedio para 1935, suplemento que irá aumentando en 10% por año hasta llegar al 50%. Para el segundo caso, se preveía un mecanismo de compensación para las provincias productoras de artículos alcanzados por los impuestos internos: Mendoza, San Juan (vino y alcohol), Tucumán, Jujuy y Salta (azúcar) consistente en una suma resultante del promedio de lo recaudado entre 1929 y 1933 en concepto de

El régimen tendría vigencia desde el 01/01/1935 y por veinte años, es decir, hasta el 01/01/1955 (art. 27). Asimismo, se preveía que su vigencia quedaría prorrogada automáticamente por diez años más (es decir hasta 1965) siempre y cuando “ninguna de las partes haya denunciado el acuerdo a lo menos con dos años de anticipación” (art. 27). Sin embargo, esta ley caducó el 31/12/1954, por haber hecho la provincia de Corrientes la opción del art. 27 y será sustituida por la Ley N° 14.390 (de 1954), cuya vigencia, a su vez, será prorrogada hasta 1973.

Por otra parte, al tratarse de una ley convenio, se requería la adhesión de las provincias por intermedio de leyes de sus respectivas legislaturas. La adhesión debía ser “sin limitaciones ni reservas” (art. 19, inc. a), expresión que será utilizada en todas las leyes sucesivas y preveía (acorde al art. 27) la posibilidad de denunciar el acuerdo.

2.2.1.2. Regímenes especiales paralelos

Además de este nuevo régimen que unificaba todos los impuestos internos vigentes al momento de su sanción, el Congreso Nacional creaba al mismo tiempo otros dos impuestos más, los cuales contarían con un sistema de coparticipación propia para su distribución con las provincias: el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143, transformación del anterior impuesto a las transacciones) y el impuesto a los réditos (Ley N° 12.147) ambos de 1932.

Ambos regímenes establecieron para la distribución primaria un 82,5% para Nación y 17,5% para el conjunto de las provincias. Los mecanismos de distribución empleados por uno y otro fueron similares, basándose en tres criterios: población (30%), gastos provinciales (30%), de acuerdo a los recursos percibidos por las provincias (30%) y según la recaudación en cada provincia del impuesto a distribuir (10%) (PORTO 2003:10).

2.2.1.3. Modificaciones y sustituciones durante el gobierno de Perón

El gobierno de facto que se instaurará en 1943 (segundo golpe de Estado) produjo modificaciones unilaterales al régimen de coparticipación que perjudicaron al conjunto de las provincias, en favor del gobierno nacional. A través de un decreto-ley de 1945 del

impuestos sobre esos productos, suma que decrecerá a partir de 1936 hasta alcanzar en el año 1954 (el último año de vigencia previsto en la ley) el 50% de lo recibido en 1935 (CECE 1996, PORTO 2003a).

Presidente Ramírez, se congelaba la parte de las provincias al monto que recibieron en 1943 con respecto al régimen de coparticipación especial del impuesto a los réditos (cuya vigencia la prorrogó hasta 1953), por lo que todo ulterior incremento en la recaudación quedaría en manos del gobierno nacional (CESES 1996). En 1944, el presidente Farrell prorrogó el impuesto a las ventas, y sancionó dos nuevos impuestos nacionales, el impuesto a los beneficios extraordinarios y un gravamen de emergencia, el impuesto a los beneficios provenientes del mayor valor de las transacciones (cuya materia imponible consistía en el mayor valor de las transacciones de bienes y otros actos y actividades que no estaban comprendidas en el impuesto a los réditos), creando para éste último un régimen de coparticipación especial para distribuir su producido con las provincias, utilizando los mismos mecanismos de la Ley N° 12.147.

El régimen peronista producirá tres importantes reformas que impactarían en las relaciones fiscales intergubernamentales: por un lado, prorrogó la vigencia del régimen troncal de la ley 12.139, introduciéndole importantes modificaciones y, por el otro, con respecto a los dos regímenes especiales existentes hasta entonces (réditos y ventas), los unificará en un único régimen especial, incorporando además nuevos impuestos nacionales. En tercer lugar, creará un nuevo régimen especial que distribuirá lo recaudado en virtud de un nuevo impuesto nacional, el sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes.

La primera reforma importante se producirá en 1946, con la sanción de la Ley N° 12.956 que unificará los impuestos que antes se coparticipaban en forma separada, el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143) y el impuesto a los réditos (Ley N° 12.147) y agregó a la masa coparticipable los recientemente creados impuestos a las ganancias eventuales y a los Beneficios Extraordinarios (PORTO 2003:16), ampliando notablemente la masa coparticipable. Amplió los porcentajes a favor del conjunto de las provincias, pasando del 17,5% que preveían los dos anteriores regímenes especiales a un 21%. Este régimen establece por primera vez como obligación de las provincias, la de coparticipar el 10% a sus respectivos municipios.

La segunda modificación importante consistirá en la sanción, en 1951, de un nuevo impuesto nacional, el Impuesto sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes y la creación de un régimen de coparticipación especial para distribuir su producido

con las provincias. Este era un impuesto tradicional en las finanzas provinciales, de carácter directo por lo que, a modo de compensación, los criterios de distribución utilizados se basaron en la radicación de los bienes (criterio estrictamente devolutivo), tanto para la distribución primaria (los bienes radicados en capital federal y territorios nacionales corresponderían a Nación) como para la secundaria.

La tercer y última gran modificación se producirá con el reemplazo del Régimen de la Ley Nº 12.139 por el régimen de la Ley Nº 14.390 sancionado en 1954 (originariamente previsto con un plazo de vigencia de diez años, pero subsistirá a través de sucesivas prórrogas hasta 1973). En este nuevo esquema, el porcentaje del conjunto de las provincias en la distribución primaria vuelve a aumentar: 46% para las provincias, 56% para la Nación. La distribución secundaria se caracterizará por una marcada tendencia devolutiva (basada en la radicación económica de los bienes gravados): el grupo de las provincias grandes representaba el 78,3% del total de la distribución primaria. Los porcentajes correspondientes a cada provincia pone de manifiesto, por otro lado, las grandes asimetrías entre ambos grupos de provincias: dentro de las grandes, Buenos Aires representaba el 55,6%, Santa Fe el 11% y Córdoba y Mendoza el 5,5%. Dentro de las provincias chicas, cinco de ellas no llegaban al 1% (La Pampa, San Luis, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero); dos apenas superaban el 1% (Corrientes y Misiones) y seis provincias con un promedio del 2,9% (San Juan, Entre Ríos, Tucumán, Salta, Jujuy y Chaco).

Este régimen introdujo dos novedades en la materia: se estableció por primera vez la exclusión de la masa coparticipable de aquellos impuestos que tengan asignaciones específicas y se creó por primera vez un órgano de control, el Tribunal Arbitral con una composición notablemente favorable para el gobierno nacional: estaba presidido por el Procurador de Tesoro de la Nación, por dos vocales permanentes nombrados por el Ministerio de Hacienda de la Nación y dos vocales rotativos designados por el conjunto de las provincias (PORTO 2003:18).

Durante el segundo gobierno de Perón se producirá otro hecho que modificará las relaciones fiscales, consistente en la creación de nuevas provincias: La Pampa y Formosa (1951), Misiones (1953), Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Neuquén (1955) que pasarán a formar parte del régimen de coparticipación como partes autónomas.

Así, durante el gobierno de Perón coexistirán tres regímenes de coparticipación: el troncal de la 14.390 sobre impuestos internos, el régimen de coparticipación especial del Impuesto sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes (Ley N° 14.060) y el de la Ley N° 12.956 que unificó los impuestos a las ventas y el impuesto a los réditos.

Derrocado Perón, el gobierno de facto que lo sucede (Lastiri y Aramburu) no produjo ninguna modificación al sistema de coparticipación, limitándose prorrogar la Ley N° 12.956, cuya vigencia finalizaba en 1955 y la incorporación de las nuevas provincias (La Pampa, Chaco, Misiones, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Chubut).

2.2.1.4. Gobiernos de Frondizi e Illia

En 1959 se sanciona la Ley N° 14.788 que reemplaza al régimen de la Ley N° 12.956 (cuya vigencia venía siendo prorrogada anualmente desde 1955). La ley preveía un plazo de vigencia hasta 1963. Este nuevo régimen aumentaría nuevamente la distribución primaria: se pasaba de un 21% previsto por la Ley 12.956 a un 36% para las provincias y un 6% para la Municipalidad de Buenos Aires (el restante 58% quedaría para el gobierno nacional)¹⁴⁹. Esta nueva legislación implicó además otros beneficios para las provincias: se establecieron precisos criterios objetivos de reparto a tener en cuenta en la distribución secundaria¹⁵⁰, la periodicidad de los mismos y respecto del órgano de control (denominado ahora Comisión de Contralor e Índices), la participación de las provincias aumentó notablemente, pasando a tener un representante cada una y uno el gobierno nacional – a diferencia de la Comisión Arbitral de la Ley 14.390 sobre coparticipación de impuestos internos – (PORTO 2003a:26).

Durante el gobierno de Illia (1963-1966), se introdujeron dos modificaciones: En 1963 frente a la caducidad de la Ley N° 14.788, se decidió prorrogarla por un año más (mediante Ley N° 16.453) pero con un nuevo incremento a favor de las provincias: 46% para provincias y 54% para Nación. En 1964 caducaba la Ley 14.390 sancionada durante la segunda

¹⁴⁹ Sin embargo, dicho incremento fue dándose gradualmente. Con respecto a la distribución primaria la ley había dispuesto un esquema que incrementaba anualmente la parte provincial: en 1959 sería del 28%, en 1960 del 30%, en 1961 del 32%, en 1962 del 34% y finalmente en 1963 (último año de vigencia de la ley), sería del 36%.

¹⁵⁰ La ley disponía que de la parte correspondiente a las provincias, un 75% se distribuiría 1/3 según la población, 1/3 según los recursos percibidos y 1/3 según los gastos a cargo de cada provincia. El restante 25% se distribuiría por partes iguales entre todas las provincias.

presidencia de Perón, por lo que se decide prorrogarla anualmente, extendiendo su vigencia hasta 1967. Lo mismo sucederá con la Ley 14.788. Ambas leyes serán prorrogadas anualmente hasta 1967¹⁵¹.

2.2.1.5. Las modificaciones re-centralizadoras de Onganía

La administración de Onganía se limitó a prorrogar la vigencia de las leyes N° 14.390 y N° 14.788 hasta 1972. Pero, en 1967 se volvieron a modificar los índices de la distribución primaria, esta vez será a favor de la Nación: 35,46% para las provincias (es decir, disminuye en 4,54% respecto de 1963) y 64,54% para Nación (PORTO 2003, EATON 2000, 2001). Esta modificación significó, sin embargo, una de las mayores centralizaciones al sistema de coparticipación, que gradualmente venía descentralizándose en las presidencias (democráticas) anteriores. Frente a estas reducciones, se creó como medida compensatoria el Fondo de Integración Territorial (FIT), mediante el cual se transferían Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias para la realización de obras públicas; tanto los montos como el destino que debían dársele, eran unilateralmente fijados por el gobierno nacional (PORTO 2003a).

Sucedido en el ejecutivo nacional por Alejandro Lanusse, se producirá un cambio sustancial en el sistema que, a diferencia de los anteriores gobiernos militares que redujeron la cuota-parte de las provincias o la congelaron, favorecerá como ningún otro régimen (incluso los estatuidos por gobiernos democráticos) al conjunto de las provincias. Esta modificación dará inicio a la segunda etapa del período de la coparticipación, que se inicia con la sanción de la ley 20.221.

2.2.2. El segundo régimen de coparticipación. La Ley N° 20.221

2.2.2.1. La reforma de Lanusse

En 1972 se sanciona la Ley 20.221, llamada de *Unificación de Impuestos Nacionales*. La finalidad de este nuevo régimen era simplificar el caótico sistema en que había devenido como consecuencia de sucesivas reformas y creaciones de regímenes de coparticipación especiales paralelos. Su vigencia se preveía desde el 01/01/1973 hasta el 31/12/1980 (art. 1º).

¹⁵¹ Mediante las leyes Ley N° 16.877 de 1966 y Ley N° 17.129 de 1967, respectivamente.

El nuevo sistema, aunque era similar en líneas generales al primer régimen, vino a innovar en importantes aspectos. En primer lugar, los porcentajes de la distribución primaria quedaron equiparados: 48,5% para Nación y 48,5% para el conjunto de las provincias. El restante 3% se destinaría a la creación del Fondo de Desarrollo Regional, cuyo objetivo era *“financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinado principalmente a la formación de la adecuada infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos”* (Art. 16, 2º párr. Ley 20.221).

En segundo lugar, en lo que respecta a los mecanismos de distribución, este sistema implementó criterios objetivos para efectuar el reparto de recursos entre las provincias – criterios que no estuvieron previstos en el anterior régimen – basados en tres aspectos: *población (65%), brecha de desarrollo (25%)*¹⁵² y *dispersión de población (10%)*.

En tercer lugar, importó un avance en la materia en tanto unificaba bajo un mismo régimen todos los regímenes vigentes al momento de su sanción¹⁵³ e incorporó una cláusula por la cual se incorporarían automáticamente al régimen de coparticipación los nuevos impuestos que el gobierno nacional creara¹⁵⁴. De esta manera, se simplificó enormemente el mecanismo que tan complejo había devenido en los últimos años, por un lado, y evitaba futuras discusiones acerca de si debían o no coparticiparse los impuestos nacionales creados luego del régimen, como venía sucediendo hasta ese entonces. Como lo establecía el régimen anterior, esta ley dispuso que quedarían fuera de la masa coparticipables “los impuestos nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, declarados de interés

¹⁵² Este índice estaba compuesto a su vez por tres indicadores: calidad de la vivienda, automóviles por habitante y grado de educación. La “brecha” de desarrollo estaba dada por la diferencia resultante entre un nivel igual a 100 (que representaba la suma del grado de desarrollo de la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires) y de cada una de las restantes provincias (PORTO 2003a)

¹⁵³ El de la Ley Nº 14.788, sobre impuestos a los réditos, ventas, ganancias eventuales y otros – que prorrogaba a la Ley Nº 12.956; el de la Ley Nº 14.390, sobre impuestos internos – que reemplazaba a la primitiva ley de impuestos internos, la Nº 12.139; y el establecido por Ley Nº 14.060, por el que se crea el impuesto nacional sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. El art. 1º de la Ley Nº 20.221 definía la masa coparticipables, la cual estaría compuesta por la recaudación “de los impuestos nacionales a los réditos, a las ganancias eventuales, a las tierras aptas para la explotación agropecuaria, a la regularización patrimonial, a la posición neta de divisas, al parque automotor, a las ventas, a la venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes”.

¹⁵⁴ Su art. 7º disponía que “Durante la vigencia de esta ley la Nación mantendrá el régimen de distribución en ella previsto para todos los gravámenes especificados en el artículo 1º y para los que en el futuro establezca como impuestos indirectos que graven consumos o actos, o conforme a la facultad del artículo 67, inciso 2º, de la Constitución Nacional”.

nacional”, pero una vez “cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de coparticipación de esta ley (art. 7º, 2º párrafo).

Finalmente, este régimen creó un organismo que tenía importantes funciones de contralor, decisión, interpretación y consultoría¹⁵⁵, denominado Comisión Federal de Impuestos (CFI), compuesto por un representante de la Nación y uno por cada provincia adherida al régimen¹⁵⁶.

2.2.2.2. Las reformas a la Ley 20.221 durante la tercera presidencia de Perón y de Martínez de Perón

En 1974, la administración de Perón crea el impuesto a las ganancias (Ley N° 20.628), reemplazando al viejo impuesto a los réditos y el IVA (impuesto al valor agregado, Ley N° 20.631), que reemplaza al impuesto a las ventas. Ambos impuestos ingresan al régimen de coparticipación acorde a las prescripciones de la Ley 20.221 (art. 7º).

Sin embargo, en 1975, Martínez de Perón decidió quitar el IVA de la masa coparticipable, como medida de emergencia, permitiendo a las provincias, en compensación por dichas pérdidas, sancionar impuestos análogos al IVA (EATON 2000, 2001). El gobierno nacional había intentado – tras incorporar el IVA a la masa coparticipable – que las provincias derogaran el impuesto a las actividades lucrativas (uno de los pocos y más lucrativos impuestos provinciales)¹⁵⁷. Dicho proyecto no prosperó, ya que aunque las provincias habían modificado el impuesto a las actividades lucrativas, su hecho y base imponible se superponía con el IVA nacional. Finalmente, mediante Ley N° 21.251 el gobierno federal autorizó a las provincias a establecer un impuesto sobre actividades

¹⁵⁵ A este organismo se lo dotó de importantes facultades administrativas e incluso jurisdiccionales con el objetivo de controlar el cumplimiento estricto de los diferentes aspectos contemplados por la ley (Villegas 2009).

¹⁵⁶ La Ley establecía que los representantes debían ser expertos en la materia, buscando de esta manera crear un organismo técnico especializado y evitar que cuestiones políticas pudieran interferir en sus funciones. Sin embargo, fue costumbre nombrar como representantes a los ministros de economía, lo cual – contrariamente al espíritu de la ley – da indicios de la relevancia *política* que dicho régimen tenía para las partes.

¹⁵⁷ La Ley N° 20.633 “modificatoria de la ley 20.221, estableció que desde el 1º de enero de 1975 las provincias no podían aplicar gravámenes locales análogos a los coparticipados según la ley” (VILLEGAS 2009:887), entre los que se encontraba el impuesto a las actividades lucrativas.

lucrativas (que pasó a llamarse sobre los ingresos brutos) consolidándose de esta manera la superposición con el IVA (VILLEGAS 2009:888).

2.2.2.3. Las reformas de Videla

El nuevo gobierno de facto instaurado tras el golpe de Estado de 1976 prosiguió una política de liberalización de la economía nacional. En ese proyecto, cuyo principal objetivo fue alcanzar un cierto grado de “estabilidad macroeconómica desde el centro”, principalmente a través de la desregulación de la economía, se eliminaron los aportes patronales a la seguridad social y se transfirió dicha carga a las provincias, quienes la financiarían de su cuota coparticipable, a través de un mecanismo de pre-coparticipación (Ley N° 22.293, de 1980)¹⁵⁸, se eliminaría a la ciudad de Buenos Aires del régimen de coparticipación (Ley N° 22.451 de 1981) y se produciría un importante proceso de descentralización de los servicios de salud y educación desde la nación hacia las provincias. Como consecuencia de estas reformas, hubo una importante centralización de los recursos y una descentralización del gasto. Las provincias tuvieron que afrontar los costosos servicios de salud y educación con una disminución importante (del 29%, en total) de su cuota coparticipables (EATON 2000, 2001).

El último acto del gobierno de facto, poco antes de la transición, fue prorrogar la vigencia de la Ley N° 20.221, que finalizaba en 1983 hasta diciembre de 1984 (Ley N° 23.030 de 1983), lo que daría un margen de un año al nuevo gobierno democrático para negociar y sancionar un nuevo régimen de coparticipación.

2.3. Procedimientos empleados para la creación de los regímenes de coparticipación

Los tres regímenes troncales de las leyes N° 12.139, 20.221 y 23.548 (así como sus modificaciones) utilizaron idénticos mecanismos para la sanción y posterior adhesión de las provincias a los mismos.

¹⁵⁸ En este sentido, no se modificaron los porcentajes correspondientes a cada provincia que les correspondía según la ley 20.221, pero se redujo notablemente la masa coparticipable bruta: “como resultado de la pre-coparticipación, la parte provincial se redujo un 29% del total de impuestos legalmente sujetos a coparticipación (según la ley de 1973 [20.221]), una disminución del 44% (FIEL 1993, 148)” (EATON 2000:15).

El tipo de acuerdo interjurisdiccional empleado fue el conocido como “ley-convenio”. El mecanismo consistía en lo siguiente: el Congreso de la Nación sancionaba una ley y la misma debía ser ratificada luego por cada una de las legislaturas provinciales. La expresión deleva precisamente un convenio entre ambos niveles de gobierno sobre materias concurrentes, es decir, cuya decisión no depende exclusivamente de la voluntad de una de las partes, sino que constituye un “reparto autónomo” (BIDART CAMPOS 1998:360).

En la práctica la ley era dictada por el Congreso de la Nación; en ella se establecían *ab initio* todos los derechos y obligaciones emergentes; luego se proponía la *posterior* adhesión de las provincias *sin limitaciones ni reservas*, y sin margen para la negociación (al menos formal) entre las partes, asemejándose más a una ley de adhesión que a un *convenio*. Todas las leyes-convenio de coparticipación existentes tenían esa misma cláusula de adhesión “sin limitaciones ni reservas”.

Sin embargo – y a pesar de que en principio da la idea de ser de carácter eminentemente legislativo – a medida que este sistema se fue consolidando como mecanismo de coordinación en materia de coparticipación, las negociaciones previas entre los titulares del poder ejecutivo de ambos niveles fueron adquiriendo mayor relevancia, agregando un importante ingrediente político al mecanismo. Así sucedió, por ejemplo, en las presidencias de Perón, Frondizi, Illia, Lanusse y Alfonsín, cuyos respectivos regímenes estuvieron precedidos por reuniones entre presidente y gobernadores o por conferencias de ministros. Ya en el segundo régimen troncal de 1972, las gestiones previas llevadas adelante por los gobernadores y sus respectivos ministros de economía – impulsados por un contexto de creciente endeudamiento público provincial y de una mayor dependencia hacia los Aportes del Tesoro Nacional – alcanzaron un viso importante. De este modo, el posterior mecanismo de adhesión que dependía de las legislaturas provinciales se redujo a aceptar o rechazar el régimen, sin posibilidad de establecer algún tipo de modificación. Estos *acuerdos previos* fueron de naturaleza eminentemente *informal*. Recién con la constitucionalización del régimen en 1994 dichos acuerdos serían previstos institucionalmente como paso previo a la sanción del régimen de coparticipación.

Los tres regímenes troncales poseyeron el mismo esquema regulatorio: las provincias se abstendrían de ejercer su poder impositivo sobre todos los impuestos que ingresaran a

la masa coparticipable (directos e indirectos¹⁵⁹), quedando en manos del gobierno nacional la sanción, imposición y recaudación de los mismos. Con el producido de estos impuestos se forma una pool común, denominado masa coparticipable que se distribuye en dos instancias: en una primera instancia entre Nación y el conjunto de las provincias (distribución primaria) y luego entre las provincias (distribución secundaria).

Los criterios para establecer esta segunda distribución variaron de régimen en régimen. En el primero de 1935 se estableció un complejo mecanismo que tendía más bien a compensar a aquellas provincias que se vieron afectadas por el establecimiento de impuestos indirectos nacionales a productos de elaboración propiamente provincial (como sucedió con el caso del alcohol para las provincias de la región de Cuyo y Norte o el algodón para las provincia de la región del NEA). El segundo régimen (de 1972) se basó en tres criterios: *población*, *brecha de desarrollo* y *dispersión de población*, asignado un porcentaje por cada uno de ellos (65, 25 y 10% respectivamente). Finalmente, en el tercer y último régimen sancionado en 1988 – el más irracional de todos – estableció directamente un porcentaje para cada provincia, sin posibilidad de modificación posterior. Si bien tales porcentajes estaban basados en los montos que las provincias venían recibiendo en los años anteriores a la sanción de la ley y si bien se explica el establecimiento de porcentajes fijos por que se sancionó como un régimen transitorio, lo cierto que es hasta la fecha tales porcentajes continúan siendo los mismos, sin que hayan sufrido actualización alguna.

Respecto de la masa coparticipable, la misma se integra con el producido de los impuestos directos e indirectos nacionales. El número de impuestos que integrarían esta masa se fue acrecentando a medida que pasaban los años. Quedaban fuera de la masa aquellos impuestos de jurisdicción exclusiva de cada nivel de gobierno¹⁶⁰, aquellos cuya distribución se rigiera por otros regímenes (por ejemplo, a través de regímenes de coparticipación especiales u otros mecanismos) y aquellos que tuvieran una *afectación específica* sea al momento de sancionarse el régimen o con posterioridad.

¹⁵⁹ La excepción está dada por los impuestos inmobiliario, de sello, automotor y de ingresos brutos, que aún hoy siguen siendo de exclusiva jurisdicción provincial.

¹⁶⁰ Derechos de importación y exportación para el nivel nacional y los impuestos inmobiliario, automotor, ingresos brutos y de sellos para las provincias. Este esquema nunca varió desde el primer régimen de coparticipación, aunque hubieron intentos desde el gobierno nacional de limitar e incluso eliminar algunos impuestos provinciales (impuesto de sellos y a los ingresos brutos, respectivamente) pero sin resultados positivos.

En cuanto a la *distribución primaria* Nación-Provincias la evolución fue mostrando un avance a favor de las provincias (ver Gráfico N° 3.11).

2.4. El Régimen de Coparticipación desde 1983 a la actualidad

En vísperas de la caducidad del régimen de 1972, el último gobierno militar (1976-1983) había decidido dar una prórroga del mismo hasta 1984. Entre 1983 y 1984 se llevaron adelante una serie de reuniones y propuestas entre el nuevo presidente democrático (Raúl Alfonsín) y los mandatarios provinciales. Todas ellas resultaron infructuosas. El nuevo régimen no pudo ser logrado en estos años de prórroga y esto dio inicio a una etapa excepcional en la historia de las relaciones fiscales Nación-Provincias: entre 1985 y 1988 no existió régimen de coparticipación y las transferencias hacia las provincias comenzaron a hacerse a través del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Nación en forma de ATN.

2.4.1. El Régimen “Transitorio” de la Ley 23.548

Luego de difíciles e intrincadas negociaciones entre presidente y gobernadores (la mayoría de ellas informales y bilaterales) finalmente se pudo llegar a un acuerdo con todos los gobernadores para establecer las bases de un nuevo régimen de coparticipación que sería enviado al Congreso de la Nación para su sanción en forma de ley. El 7 de enero de 1988 se sanciona la Ley N° 23.548 con vigencia retroactiva desde el 1 de enero de ese año. La denominación formal de esta ley fue “*Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias*”, compuesta de cinco capítulos y 23 artículos.

Este régimen, como el nombre de la ley lo indica, fue previsto como transitorio. Tendría una vigencia originariamente prevista hasta diciembre de 1989, pero las arduas negociaciones que lo precedieron y la difícil experiencia vivida en los últimos cuatro años, hicieron incluir una cláusula que terminó por eternizar el régimen. Según su art. 15, la vigencia de la ley “se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”. De esta manera se convirtió, paradójicamente y a pesar de su transitoriedad, en el de más larga duración de los tres regímenes troncales.

El régimen de ley 23.548 amplió significativamente la masa coparticipable, estableciendo que se compondría de “todos los impuestos nacionales existentes o a

crearse” (art. 2º). De esta manera se incorporaron un gran número de impuestos nacionales que hasta el momento no se coparticipaban o se hacía a través de reparto ad hoc (como sucedía con el Impuesto sobre Intereses y Ajustes de los Depósitos a Plazo Fijo) (PORTO 2003).

Sin embargo, se establecieron importantes excepciones: aquellos cuya distribución esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación, que tengan afectación específica a propósitos o destinos determinados y los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades – siempre que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias – quedaban fuera de la masa coparticipable.

Estas excepciones habían sido previstas ya en regímenes anteriores y dieron lugar a importantes conflictos intergubernamentales que si bien no lograron tener repercusiones en el ámbito judicial ni incluso trascendieron en lo político, sí contribuyeron a formar percepciones profundamente negativas entre los gobernadores respecto del régimen.

En cuanto a la *distribución primaria*, la ley implicó un nuevo avance de los gobiernos provinciales en el porcentaje que les correspondía, siendo la primera vez que el conjunto de las provincias superaba el porcentaje correspondiente a Nación: 42,34% para el nivel nacional y 54,66% para al conjunto de las provincias. El restante 3% se distribuiría de la siguiente manera: el 2% para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires (el 1,57%), Chubut (0,14%), Neuquén (el 0,14%) y Santa Cruz (el 0,14%) y el 1% ingresaría al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias¹⁶¹.

Todas estas transferencias serían automáticas, con la finalidad expresa de evitar actitudes oportunistas por parte del gobierno nacional, que veía de esta manera limitada su discrecionalidad en la asignación de fondos en cuanto al momento de su envío. La ley estipulaba además una garantía de piso mínimo en las transferencias (otra innovación en la materia), estableciéndose que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior

¹⁶¹ Esta fue la primera vez que se legisló en materia de Aportes de Tesoro Nacional. La finalidad de este fondo era atender situaciones de emergencia y desequilibrio financieros de los Gobiernos Provinciales, cuya asignación dependería del Ministerio del Interior (art. 5º). Este fondo fue legislado expresamente en la ley con la intención de preservar este mecanismo de emergencia para al mismo tiempo limitarlo y evitar los abusos en que se había incurrido en años anteriores (PORTO 2003).

al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley (art. 7º).

En contrapartida de estos derechos y garantías, pesaban sobre las provincias una serie de obligaciones que son inherentes al régimen en sí. La más importante de ellas era que la provincia adherida se obligaba a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por la ley (art. 9º, inc. b).

En cuanto a la *distribución secundaria*, se optaría por incluir directamente los porcentajes correspondientes a cada provincia, sin incluir criterios objetivos de reparto alguno. La única explicación racional a esta medida adoptada fue que las provincias prefirieron establecer el porcentaje exacto – que representaba lo que ellas venían recibiendo en los últimos años más un plus que lograron conseguir en las negociaciones con el presidente – para evitar cualquier posterior comportamiento oportunista del gobierno nacional en orden a manipular los coeficientes y la información necesaria para el establecimiento de la parte de cada provincia, como había sucedido reiteradamente en oportunidades anteriores. Esto constituye un ejemplo más de la profunda desconfianza que reinaba en las relaciones Nación-Provincias y de la percepción negativa y suspicaz que los actores en juego se fueron formando a través de los años. Por otro lado, el régimen tenía una vigencia temporal de tan solo un año.

Se prorroga la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos creada por el anterior régimen de la Ley Nº 20.221, con la misma composición, funciones y forma de financiamiento. La intención fue mantener este organismo como ámbito de debate y de discusión entre ambos niveles de gobierno.

Acorde a la disposición legal, este organismo tenía como función (a) aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución; (b) controlar la liquidación correspondiente a cada jurisdicción; (c) controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que impone la ley; (d) decidir si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y, en su caso, en qué medida a las disposiciones de la ley sea de oficio o a pedido de las partes (incluyéndose como legitimados a tal fin el Ministerio de Nación, las provincias o las municipalidades, contribuyentes o asociaciones reconocidas); (e) dictar normas generales interpretativas de la presente ley; (f) asesorar a la Nación y a los entes

públicos locales en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad; (g) preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes; (h) recabar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y de las reparticiones técnicas nacionales censarias que interesen a su cometido; y, finalmente (i) intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional (art. 11).

2.4.2. El Régimen de Coparticipación en la reforma constitucional de 1994

La reforma a la Constitución Nacional de 1994 introdujo importantes y muy variados cambios al texto constitucional vigente (texto de 1853/60, con las modificaciones de 1866, 1890 y 1957). Sin embargo, en materia impositiva no se había previsto modificación alguna – al menos en principio y atento a la letra de la ley de declaración de necesidad de reforma constitucional (Ley Nº 24.309) que preveía cuáles artículos podían modificarse por la Convención Constituyente, la que por otra parte reproducía lo acordado en el Pacto de Olivos¹⁶².

Esta ley dispuso que no podrían modificarse los primeros 35 artículos y especificó cuáles de los restantes artículos podrían modificarse. La Ley de declaración de la necesidad de reforma tiene dos partes importantes: la primera de ellas enumera los objetivos propuestos en este proceso reformador (entre los que se incluían como punto central el fortalecimiento del régimen federal (HERNÁNDEZ 1997, 2011a)) y en la segunda parte, se detallaban qué artículos – e incluso avanzando en sus competencia, en qué medida – podían ser reformados. En esta segunda parte no se había previsto reforma alguna en materia tributaria pero la Convención Constituyente creyó necesario regular esta importante materia y si bien no modificó el esquema general de distribución de competencias entre Nación y provincias – porque los más importantes artículos estaban entre los primeros 35 artículos prohibidos (arts. 4 y 9º a 12) – avanzó en el reconocimiento

¹⁶² Pacto político firmado entre el Presidente de la República, Carlos Menem, y el principal líder opositor, el ex Presidente de la Nación y presidente de la UCR, Raúl Alfonsín, el 13/12/1993, en la residencia presidencial de Olivos, Provincia de Buenos Aires.

constitucional del régimen de coparticipación, detallando algunos aspectos fundamentales del mismo (forma de sanción, criterios de distribución a seguir, etc.) (HERNÁNDEZ 1997, 2011a, ARDANAZ 2005).

En primer lugar – y dentro de las limitaciones impuestas a las facultades de la Convención – se logró clarificar la distribución de competencias fiscales e impositivas entre el gobierno nacional y los provinciales en lo que respecta a los impuestos indirectos, mencionándose expresamente como concurrentes entre ambos niveles¹⁶³.

En el art. 75, inc. 2º se estableció el régimen de coparticipación como mecanismo de distribución de todos los impuestos directos e indirectos nacionales entre Nación y provincias, con excepción de aquellos con asignaciones específicas. Sin embargo, el constituyente aumentó los requisitos para establecer y/o modificar las asignaciones específicas de cualquier impuesto, disponiendo que aquellas deben ser por tiempo determinado y aprobado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara (art. 75, inc. 3º).

Establece además que el mecanismo para establecer este nuevo régimen de coparticipación debe ser el de la ley-convenio, estableciendo además expresamente que tal ley-convenio debe tener como antecedente un acuerdo previo celebrado entre los titulares del poder ejecutivo de ambos niveles (art. 75, inc. 2º, párr. 2º). Esta norma dispone que “una ley convenio... instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones”. La expresión en plural de la palabra “regímenes” deja entrever la posibilidad de que pueden existir más de un régimen de coparticipación, dejando así abierta la posibilidad de instaurar regímenes especiales, como viene sucediendo desde la década de 1930.

Estableció además criterios objetivos de reparto en las distribuciones primaria y secundaria: “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art. 75, inc. 2º, párr. 3º). Se previó además

¹⁶³ Se cerraba así la eterna discusión acerca de si los impuestos indirectos eran concurrente o no con las facultades impositivas del gobierno nacional, debate iniciado en el Congreso en 1895, adoptándose la postura defendida por el entonces ministro de economía Terry.

que la cámara de origen del proyecto de la ley-convenio sea la Cámara de Senadores – entendiéndose que de esta manera se garantizaría una mayor y más igualitaria participación de las provincias en el trámite legislativo – y debe ser aprobada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara (art. 75, inc. 2º, párr. 4º).

La extensión de este artículo y el detallismo utilizado para prever este nuevo régimen (poco común en la técnica legislativa de la Constitución) pone de resalto el hecho de que la Convención fue más allá de lo originariamente previsto y se traduce en un intento de evitar futuros comportamientos oportunistas del gobierno nacional; por otra parte, la percepción negativa que tenían del régimen de coparticipación los propios convencionales (entre ellos, muchos gobernadores en ejercicio) llevó a incluir en cada párrafo del inciso una *garantía* para las provincias.

La norma incluye tres garantías fundamentales para las provincias: en primer lugar, se dispone que las transferencias serán automáticas (art. 75, inc. 2º, párr. 2º); no se efectuarán transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso (art. 75, inc. 2º, párr. 5º) y finalmente no podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación (Cláusula Transitoria Sexta).

Esta misma cláusula establece que “la presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”. Como veremos más adelante, los procesos de transferencia de los servicios de salud y educación comenzados durante la década del '70 y finalizados a principios de los '90 dejaron como saldo importantes conflictos intergubernamentales entre ambos niveles de gobierno, lo que se pone de resalto en estas disposiciones constitucionales.

Por último, la Cláusula Transitoria 6ª estableció un plazo máximo dentro del cual Nación y Provincias deberían haber concertado el nuevo régimen: “un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996”. A pesar que desde 1988 Nación y provincias celebraron una gran cantidad de acuerdos en esta

materia (algunos incluso con disposiciones reñidas con las cláusulas de la nueva Constitución) jamás hubo una sola reunión entre Presidente y gobernadores en orden a discutir el nuevo régimen que la Constitución impone¹⁶⁴, sino que, por el contrario y como se verá en el acápite siguiente, los acuerdos posteriores a la nueva constitución no solo no cumplimentaron con la manda, sino que se acordaron modificaciones que incluso fueron directamente en contra de las nuevas disposiciones constitucionales.

2.4.3. Las reformas al Régimen de la Ley Nº 23.548: Los Pactos y Acuerdos Fiscales

En los 30 años de vigencia del régimen de coparticipación de la ley 23.548, se produjeron un sinnúmero de modificaciones que fueron haciendo del régimen un sistema cada vez más complejo, intrincado e incoherente. Dentro de estas modificaciones, se encuentran tanto Pactos y Acuerdos entre ambos niveles de gobierno, como así también importantes modificaciones unilaterales por parte del gobierno nacional (sea a través de decretos del Poder Ejecutivo¹⁶⁵ o bien a través de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación¹⁶⁶).

Década del '80: Alfonsín. El contexto en el cual fue sancionada la Ley Nº 23.548 estuvo marcado por una fuerte crisis económica que un año más tarde estallaría en la

¹⁶⁴ Con posterioridad a la reforma constitucional, varios pactos han establecido la obligación de las partes intervinientes de cumplir con el mandato constitucional. Así, el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” de 2000 estableció que las Partes presentarían un proyecto de ley de coparticipación durante el año 2001 (Cl. II) y en 2002, el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, acordó entre sus propósitos, cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación definitivo “antes del 31 de diciembre de 2002” (art. 7º). A pesar de estas declaraciones, no hubieron desde 1994 reuniones entre presidente y gobernadores con el objetivo de sancionar el nuevo régimen de coparticipación acorde a los preceptos constitucionales.

¹⁶⁵ Entre otros, pueden mencionarse: Decreto Nº 435/90; Decreto Nº 2733/90; Decreto Nº 559/92; Decreto Nº 701/92 (27/04/1992); Decreto Nº 879/92 (BULIT GOÑI 1993:4/5).

¹⁶⁶ Ley Nº 23.549 (08/01/1988); Ley Nº 23.562 (19/05/1988); Ley Nº 23.658 (12/08/1988); Ley Nº 23.665 (01/06/1989); Ley Nº 23.763 (20/12/1989); Ley Nº 23.905 (16/02/1991); Ley Nº 23.906 (14/03/1991); Ley Nº 23.966 (01/08/1991); Ley Nº 24.049 (06/12/1991); Ley Nº 24.073 (02/04/1992).

Si bien podría objetarse la calidad de *unilateral* de aquellas modificaciones a través de leyes – dada la estructura federal que posee el Congreso argentino, donde las provincias encuentran representación partidaria en la Cámara de Senadores y donde la Cámara de Diputados se compone de legisladores que son elegidos en distritos electorales que coinciden geográficamente con los límites de cada provincia, lo que de alguna manera posibilitó la participación de éstas, podría contraargumentarse por dos razones: en primer lugar, el sistema de partidos y electoral desvirtúa la representación del senador como representante de la provincia, ya que responde al líder partidario y dadas ciertas características del sistema de partidos políticos, el presidente puede contar con los legisladores nacionales suficientes para sancionar una ley (y prescindir de los legisladores que responden a los mandatarios provinciales) y en segundo lugar, que cualquier modificación al régimen de coparticipación requiere, necesariamente, la participación directa a través de un acuerdo interjurisdiccional con todos los gobernadores, so pena de inconstitucionalidad.

hiperinflación y que acabaría por derrumbar el gobierno de Alfonsín, propiciando la entrega anticipada del mando al presidente electo, Carlos Menem.

Década del '90: Menem. A lo largo de la década de 1990 se producirían importantísimos cambios, no sólo al régimen de coparticipación, sino a la estructura tributaria en general en consonancia con el nuevo modelo económico que comenzó a ser implementado a poco de comenzar su gestión la nueva administración de Menem. En primer lugar, el gobierno nacional emprendió una reforma del Estado que implicó, entre otras cosas, adoptar las medidas neoliberales de achicamiento y ajuste (desregulación de la economía, privatizaciones, etc.), dentro del cual se produjo una importante transferencia desde el nivel nacional de los servicios de salud y educación hacia los provinciales que modificó profundamente la estructura fiscal federal.

En materia específica de coparticipación, durante el gobierno de Menem se firmaron dos pactos fiscales. El Pacto Fiscal I, sancionado el 12/08/1992 (ratificado por Ley Nº 24.130), se acordó una quita del 15% de la masa coparticipable bruta para atender los gastos de la previsión social (único servicio que el gobierno había centralizado) y se fijó una suma mínima mensual en la distribución primaria de \$725 millones, en sustitución a los porcentajes que fija la Ley 23.548. Un año más tarde, el 12/08/1993, se firmaría el Pacto Fiscal II (denominado "Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento"), el que, por un lado, ratificaba y prorrogaba lo acordado en el Pacto Fiscal I, y por el otro, el Gobierno Federal intentó (sin mucho éxito, como lo demostró la experiencia posterior) llevar la reforma neoliberal (ajuste, control del gasto y privatizaciones) al ámbito provincial. Entre sus objetivos declarados, se mencionaba "la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales" (Cláusula Primera).

Estas políticas se materializarían a través de una serie de compromisos y obligaciones que asumieron las partes del Pacto, entre ellas la de impulsar una importante reforma impositiva que eliminara los impuestos distorsivos tanto nacionales como provinciales (entre éstos, por ejemplo, la eliminación directa del impuesto de sellos, modificar el Impuesto a los Ingresos Brutos en orden a disponer la exención de actividades que se detallan en el Pacto y los impuestos inmobiliarios y automotores, para que alcancen uniformidad en todas las jurisdicciones). Por el otro lado, las provincias se comprometían

a privatizar la concesión de servicios, prestaciones u obras o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas de propiedad estatal.

La ley N° 24.699 de 1996 prorrogará la vigencia de este pacto hasta 1998.

Década del '00: De la Rúa y Duhalde. Hacia finales de la década, con la asunción de un nuevo Presidente, y en vísperas de una de las crisis políticas, económicas y sociales más importantes de la historia del país, el gobierno nacional volvería a concertar con las provincias un nuevo acuerdo. Esta vez el acuerdo no se firmaría en un contexto de cambio – el nuevo gobierno había manifestado seguir con el mismo modelo económico que el gobierno anterior y sus primeras medidas fueron coherentes en ese sentido – pero sí de fuerte crisis y debilidad del Presidente. En 1999 se firma un primer acuerdo, denominado *Compromiso Federal* (ratificado por ley 25.235), por el cual las partes se comprometían a dar cumplimiento a los temas pendientes del Pacto Fiscal II de 1993, a disminuir el gasto público en sus respectivas jurisdicciones, a la creación de un fondo anticíclico, financiado con recursos coparticipables (similar al instituido por ley 25.152) y la coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial.

En el mismo, se fijaba una suma única y global anual – por todo concepto – equivalente a \$1.350 millones para el año 2000 que reviste el doble carácter de límite inferior y superior de todas las transferencias nacionales, independientemente de los montos de recaudación de impuestos existentes, o a crearse en el futuro y para el ejercicio fiscal 2001 los montos a transferirse resultan del promedio mensual de lo recaudado en los años 1998, 1999 y 2000, con la garantía de una transferencia mínima mensual de \$1.364 millones. El gobierno nacional se comprometía a implementar un programa tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de las deudas provinciales y lograr tasas más convenientes para las provincias cuyas dificultades así lo justifiquen. Finalmente, Nación y Provincias se comprometían a dar cumplimiento a la manda constitucional de sancionar un nuevo régimen de coparticipación *antes de finalizar el año 2000*.

El 17 de noviembre del año 2000, se firma el *Compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal* y su *Addenda*, ratificatorio del anterior. Se vuelve a modificar la distribución primaria del régimen: se establece un monto fijo mensual para los ejercicios 2001 y 2002, de \$1.364 millones, y para los de los años 2003, 2004 y 2005, el promedio de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos. Se incluye una

garantía de transferencia mínima mensual de \$1.400.000 para el ejercicio 2003, de \$1.440.000 para 2004 y de \$1.480.000 para 2005¹⁶⁷. Las partes, además, se comprometían a dar trámite legislativo al proyecto de ley de coparticipación durante el año legislativo 2001.

Frente al agravamiento de la crisis fiscal y macroeconómica a partir de mediados de 2001, el gobierno nacional decide implementar un programa de “déficit cero” (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b:128). Para ello, firmó con los gobiernos provinciales una *Segunda Addenda al Compromiso Federal para el crecimiento y la disciplina fiscal*, que fue suscrita el 8 de noviembre de 2001. En ella se disponía una reducción de las transferencias por coparticipación, no superior al 13%. En compensación a esta medida, el gobierno nacional se comprometía a elevar la suma fija mensual a \$1.187 millones para los meses de enero y febrero de 2002 al mismo tiempo que se preveía un programa de refinanciación de las deudas provinciales por parte del gobierno nacional.

Todas estas medidas resultaron infructuosas y la debacle económica terminó por desencadenar una profunda crisis política y social, que terminó con el mandato del Presidente De la Rúa. Durante el breve gobierno del presidente provisorio (elegido por Asamblea Legislativa) Eduardo Duhalde, se firmó otro acuerdo con las provincias, denominado *Acuerdo Nación-Provincias sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos* (del 27 de febrero de 2002) por el cual se dejaban sin efecto todas las garantías de piso mínimo a las provincias establecidas en pactos anteriores (alcanzando incluso la garantía de piso mínimo del 34% prevista en el art. 7°, Ley 23.548). En contrapartida, se incluía el 30% de lo producido por el impuesto a los créditos y débitos en cuentas corrientes bancarias¹⁶⁸. Se incluyó una cláusula por la que se comprometían a sancionar el régimen de coparticipación ordenado por la Constitución antes del 31 de diciembre de 2002 (art. 7°).

Durante las gestiones del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y su continuadora, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011 en adelante) no se suscribieron acuerdos

¹⁶⁷ Correspondiente a la Cláusula 6ª, que posteriormente sería derogada por el art. 3° de la ley 25.570, (10/04/2002), que ratificó el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

¹⁶⁸ Más conocido como Impuesto al Cheque, creado por Ley N° 25.413 (26/03/01), modificada por Ley N° 25.453 (31/07/01).

formales globales con las provincias tendientes a modificar el régimen de coparticipación. Si embargo, durante la primera gestión de Fernández de Kirchner se firmaron dos acuerdos con el conjunto de las provincias que tienen directa incidencia sobre el Régimen de Coparticipación. El primero de ellos fue la creación del Fondo Federal Solidario, por el cual se coparticipa el 30% de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados¹⁶⁹. El segundo, fue la creación del Programa Federal de Desendeudamiento por el cual se refinancia el 89% de las deudas públicas que las provincias tienen con el gobierno nacional¹⁷⁰. Ambos casos fueron decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo Nacional, al cual las provincias se adhirieron con posterioridad, atento a la ventaja que implicaba para éstas, sin negociaciones previas.

Como resultado de todas estas modificaciones que el régimen fue sufriendo, la brecha entre el gobierno nacional y el conjunto de las provincias se profundizó aún más. A través de distintos mecanismos, el gobierno nacional fue recuperando gran parte de su porcentaje en la distribución primaria que durante décadas las provincias fueron ganando. La parte provincial de la distribución primaria sufrió una importante disminución efectiva, a través de quitas o sumas fijas.

Todas estas modificaciones apuntaron más a resolver conflictos específicos que a la búsqueda de un régimen estable de reparto, donde además las negociaciones entre ambos niveles de gobierno alcanzaron un fuerte matiz político (dando lugar preeminente a variables políticas tales como la pertenencia partidaria), soslayando las soluciones de carácter técnico-objetivo: “Como resultado de esos acuerdos, más las múltiples modificaciones introducidas a la asignación de los diferentes impuestos coparticipables, la distribución de recursos se ha convertido en un conjunto caótico de variados mecanismos de reparto *ad hoc* que han ido multiplicándose a lo largo de los años” (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004a:130) y que fueran provocando una cada vez más marcada dependencia de los niveles subnacionales hacia los recursos del nivel central. Sin embargo, esto último no podría ser

¹⁶⁹ Esta fue la primera vez que se coparticipa un derecho de exportación y la finalidad de este fondo fue buscar el apoyo de los gobernadores a la no derogación de la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía que establecía este derecho de retención sobre las exportaciones de soja.

¹⁷⁰ En esta oportunidad, el gobierno nacional buscó el apoyo de los gobernadores para paralizar el trámite parlamentario del proyecto de ley que buscaba coparticipar el 100% del impuesto al cheque.

entendido cabalmente si no se tiene en cuenta cuál es la distribución de los gastos (competencia y funciones) y los recursos entre ambos niveles de gobierno.

En líneas generales, a través de estos acuerdos el gobierno nacional apuntó a dos objetivos específicos: **(a)** buscar nuevas fuentes de financiamiento, que se habían visto agotadas desde principios de la década del '90 (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004) y **(b)** buscar controlar el gasto público y el endeudamiento provinciales. El primero de los objetivos se logró a través de distintas herramientas, entre ellas, el endeudamiento externo, la creación de nuevos impuestos nacionales y – más recientemente – a través de una activa participación del Estado en la economía. La insuficiencia de estas fuentes llevó al gobierno nacional a recurrir al régimen de coparticipación, que concentra la más importante masa de recursos.

La ausencia de acuerdos (y, por tanto, de modificaciones al régimen de coparticipación) durante las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner se explican en parte, por una posición más o menos holgada del gobierno nacional dentro del reparto de recursos coparticipados – herencia de las reformas impulsadas por los gobiernos anteriores – y por un cambio abrupto en la economía nacional, que benefició en términos comparativos al nivel nacional, específicamente en materia de derechos de exportación.

3. La estructura del gasto público y su distribución entre niveles de gobierno

Una cuestión fundamental para comprender las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina es la relación entre la estructura del gasto público y el financiamiento del mismo (qué nivel gasta cuánto en qué materias y con qué recursos). Es decir, comprender qué competencias están a cargo de los distintos niveles de gobierno, cuáles son las fuentes de financiamiento de cada uno y qué relación existe, dentro de cada nivel de gobierno, entre los recursos que posee (sean propios o transferidos) y el gasto público que debe afrontar. Esta cuestión nos lleva a la consideración de otro aspecto fundamental: el endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno, atento a la incidencia que éste tiene sobre el conjunto (*externalities*).

Considerando la experiencia argentina, puede dividírsela en dos grandes etapas. En la primera etapa – que va desde la formación del Estado Nacional en 1853 hasta 1970 – se produjo un importante *proceso de centralización* tanto de competencias (ya desde las

primeras presidencias) como de recursos (fundamentalmente a partir de 1890), alcanzando su punto álgido en las décadas el '40 y '50, con el advenimiento del Estado de Bienestar. Este proceso se mantendrá hasta la década del '70, cuando comienza a operarse el proceso inverso, esto es, de *descentralización*.

Sin embargo, este proceso tuvo ciertos defectos en su implementación que hicieron cada vez más complicadas las relaciones entre niveles, en vez de propiciar una mayor y mejor eficacia en la administración de los servicios, debido fundamentalmente a defectos institucionales en su diseño como a decisiones políticas ajenas al proceso de descentralización en sí. El nivel nacional terminó por descentralizar hacia las provincias los servicios más importantes, como salud y educación, pero no descentralizó eficazmente los recursos necesarios para afrontar estos nuevos gastos. El resultado de ello fue – además de la consabida conflictividad de las relaciones entre niveles – un excesivo aumento del gasto público local que, al no estar acompañado de los recursos necesarios, terminaron por generar crisis cíclicas en las provincias ante el incumplimiento de sus obligaciones y por el excesivo nivel de endeudamiento.

Esta última etapa se caracterizará entonces por la descentralización de competencias desde el gobierno central a los provinciales y por una fuerte centralización de los recursos. Respecto de esto último, la centralización comenzará a hacerse con mayor intensidad luego de sancionada la ley 23.548 (que simbolizó el punto más alto de descentralización de recursos para las provincias, superando incluso la cuota-parte nacional) y será un proceso que tendrá (en todos los gobiernos democráticos posteriores a esa ley) una marcada tendencia, por parte del gobierno nacional, de recuperar los porcentajes que fue perdiendo en los sucesivos regímenes de coparticipación.

Ello se debió en gran parte a que el interés del gobierno nacional por la descentralización respondió más a su necesidad de achicar su nivel de gasto que a implementar una reforma que propiciara una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En este sentido, no terminó por hacer otra cosa que tirar la basura bajo la alfombra. No mucho tiempo después de operados aquellos procesos, el gobierno nacional tuvo que “rescatar” a – no pocas – provincias que se vieron inmersas en graves crisis económicas – esto pone de resalto además el impacto que la indisciplina fiscal de un nivel de gobierno tiene sobre el conjunto (ver TER-MINASSIAN 1997; TER-MINASSIAN y CRAIG

1997; LANDON 2003). Pero en este punto se encuentra el *quid político* de la cuestión: la concentración de los recursos le propicia al gobierno nacional un poder eminente sobre las provincias, quienes deben pagar un costo – generalmente político – por su rescate¹⁷¹, lo que explica también la proliferación de fondos destinados a solucionar los problemas financieros de las provincias.

3.1. La asignación de competencias

Si bien el modelo de federalismo adoptado por la Constitución de 1853/60 fue el denominado dual y el modelo de Estado adoptado (para el nivel nacional) fue el liberal – es decir, con un poder de policía limitado a las tres funciones básicas de salubridad, moralidad y seguridad – existen importantes cláusulas en el texto que ya desde aquella época propiciaban un Estado más activo y un federalismo más cooperativo – o al menos más participativo.

El principio general en materia de distribución de competencias entre el nivel nacional y los niveles provinciales está dado por el art. 121, que dispone que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. De ello se desprende que las facultades del gobierno nacional son delegadas expresamente, de carácter excepcional y limitadas (BIDEGAIN 1995, BIDART CAMPOS 1998, SAGÜÉS 2003b), siendo entonces los poderes provinciales amplios e indefinidos¹⁷².

En una división primaria de funciones, corresponde al gobierno federal todos aquellos asuntos referidos a la representación internacional del Estado. Así, son tareas exclusivas y privativas del gobierno nacional, el manejo de las relaciones internacionales, la defensa interior y exterior, la declaración de guerra, regulación del comercio exterior e interprovincial, fijación de límites internacionales, etc. En materia de política interior,

¹⁷¹ Ejemplos de este tipo sobran, pero el más paradigmático de todos fue el caso de la provincia de Córdoba durante los años 1993 y 1995.

¹⁷² “Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con éste último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que con el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados” (MADISON, 2010:198 *El Federalista*, XLV).

ciudadanía, comercio interprovincial, regulación de ríos interiores navegables, dictado del derecho de fondo (civil, comercial, penal, etc.) y en general, propender al bienestar y progreso general del país considerando el desarrollo armónico de las provincias y regiones que lo componen.

Todas las demás materias que no estén expresamente delegadas al gobierno federal, corresponderán a las provincias, entre las que se podrían mencionar atribuciones tales como administración de justicia, cárceles, educación, salud, seguridad pública, salubridad, etc. Además de aquel principio general, existen previstas en la Constitución un gran número de competencias que son compartidas entre ambos niveles de gobierno. Éstas son en materia de salud, trabajo y educación. Fueron estas competencias – y el ejercicio indiscriminado por uno u otro nivel – lo que propiciaron, a lo largo del tiempo, importantes procesos de descentralización y la utilización de mecanismos de coordinación a través de acuerdos interjurisdiccionales.

Sin embargo, desde un punto de vista legal/normativo, existen dos excepciones importantes. La primera de ellas se manifiesta como exclusión al principio de la *incapacidad* del gobierno federal; la segunda, a aquél supuesto modelo de Estado liberal o mínimo.

El 32º y último inciso del art. 75 (que enumera todas las competencias que tiene a cargo el Congreso de la Nación) establece lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado las facultades *implícitas* del Congreso de la Nación. A través de esta cláusula, se atribuye al poder legislativo federal la facultad de “hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”. La cláusula resulta coherente desde que para poder llevar a cabo las funciones y competencias que le confiere la Constitución el Congreso deberá disponer de medios necesarios y “convenientes”. Sin embargo, cuando tales instrumentos y medios se refieren a cláusulas tan extensas como la denominada *Cláusula del Progreso*, las competencias del gobierno nacional se amplían exponencialmente¹⁷³.

¹⁷³ “A pesar de que no abre una fuente de poder autónomo sino derivado, es un fundamento inagotable de actos concretos gubernativos, lo que se comprende si se advierte que son «medios e instrumentos» los impuestos, tasas, contribuciones, organismos administrativos, obras y servicios públicos, medidas de fomento, planes de gobierno, etcétera. Aunque la innovación del artículo 75, inciso 32 debe ir asociada a alguna otra norma constitucional, cuando esa asociación se entabla con una de contenido tan vasto como la «cláusula de la prosperidad» (art. 75, incs. 18 y 19), se aprecia la cantidad de medios e instrumentos que la

Cada avance del gobierno nacional sobre “nuevas” competencias (en el sentido de no haber estado previstas en el texto constitucional, como sucedió en materia de telecomunicaciones, recursos hidrocarburíferos, etc.) fue justificado – jurisprudencial y doctrinariamente – a través de este artículo¹⁷⁴.

La segunda excepción está dada precisamente por los incs. 18 y 19 del art. 75, CN, conocidos como la *Cláusula del Progreso* y la *Nueva Cláusula del Progreso*, respectivamente. La primera cláusula (inc. 18) – que viene intacta del texto originario de 1853¹⁷⁵ – concede al gobierno federal (a través de su poder legislativo) una herramienta extraordinaria para instrumentar el *bienestar general* (mencionado además en el Preámbulo como uno de los seis objetivos generales del Estado Argentino), abriendo un espacio para la implementación de un modelo de Estado de bienestar e intervencionista. Así, el Estado Nacional se convierte en el impulsor del progreso y el adelanto de la sociedad argentina, el organizador de la vida social (GARCÍA DELGADO 1994:27), quien debe “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al

cláusula de las facultades incidentales pone al alcance del gobierno para implementar su política de desarrollo del país, sin más límite que el de no emplear los que sean incompatibles con los principios y derechos constitucionales. El principio de «ilimitación de medios razonables» para impulsar el desarrollo del país ha sido invocado reiteradamente por la Corte Suprema en los últimos años” (BIDEGAIN 1995:80). A ello cabe agregar que en 1994 se incorpora un nuevo inciso al art. 75 (el inciso 19) que constituye un caso de poder de policía en una *versión ampliada* (GELLI 2004:611).

¹⁷⁴ La CSJN – para explicar y justificar el principio de la delegación implícita – se refirió al “derecho a los medios” de que debe gozar el gobierno nacional. En un fallo del año 1932 (caso “Diario La Provincia”, Fallos 167:136), la Corte sostuvo que “no se concebiría la existencia de un gobierno nacional [...] sin munirlo de los medios indispensables para defender su existencia y la del orden social y político que garantiza” (OYHANARTE 1969:106).

Los autores del *Federalist Papers* habían comprendido ya la importancia de esta atribución *implícita* del gobierno federal. Al analizar una cláusula similar de la Constitución Norteamericana (Art. II, Secc. 8ª, ap. 18), James MADISON sostuvo, sin más, que “sin la *esencia* de este poder, toda la Constitución sería letra muerta” (El Federalista XLIV, p. 192) y más adelante, que “ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla” (ídem. p. 193).

¹⁷⁵ Resulta llamativo la inserción de esta cláusula en un texto constitucional que fue concebido bajo la luz del liberalismo político y económico, que pregonaba un Estado limitado. Este inciso, sin embargo, puede resultar explicativo de la naturaleza particular que el *Estado-Nación* adquirió en Latinoamérica: En Argentina y en América Latina en general “el Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad. Si en los países centrales, la sociedad mantuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, aquí, aun en épocas dominadas por perspectivas liberales, no se libró de esa fuerte determinación” (GARCÍA DELGADO 1994:28). La previsión de Alberdi, en este punto, fue tan extraordinaria que el paso de un estado liberal a uno interventor no necesitó de reforma constitucional, pues bastó (como se hizo) con mencionar esta cláusula – a diferencia de la trabajosa interpretación que la Corte Suprema de EEUU tuvo que hacer sobre el texto constitucional de aquél país.

progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores” (art. 75, inc. 18).

En la reforma constitucional de 1994 se agregará la *Nueva Cláusula del Progreso* (inc. 19), a través de la cual se amplían aún más las facultades del Congreso en materia de bienestar, a las que también les imprime una *marcada tendencia social*.

Así, a través del propio texto constitucional se dotó al gobierno federal de un importante cúmulo de competencias tendientes a procurar el bienestar general, otorgándole facultades reglamentarias en materias tan amplias y extensas como la educación (primaria, secundaria y universitaria), la industria, el trabajo, la inmigración, medios de comunicación y transporte (ferrocarriles y canales navegables), importación de capitales extranjeros y colonización de tierras. Por otra parte, estas competencias enumeradas en el inc. 18 no son taxativas, sino más bien enumerativas, pues se mencionan como medios o instrumentos tendientes a “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración”, las que a partir de la reforma de 1994 se les dará una orientación más *social*¹⁷⁶.

Pero lo más interesante, es que tales competencias y atribuciones vienen *compartidas* con los niveles subnacionales, a través del art. 125, CN, que reproduce en términos casi idénticos los del inc. 18, aunque más reducidas que las del gobierno nacional. Estas competencias son de ejercicio *indistinto* por cada nivel de gobierno en sus respectivas

¹⁷⁶ Así, en materia de economía, el nuevo texto faculta la intervención del gobierno nacional y al mismo tiempo orienta cuál debe ser el criterio a seguir: “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. En materia de educación, al reglamentarla el Congreso deberá hacerlo de tal forma que “consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”. Finalmente en materia de cultura, deberá “dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales” (art. 75, inc. 19).

jurisdicciones (BIDART CAMPOS 1998; BIDEGAIN 1995, GELLI 2004), es decir que en principio no se exige el acuerdo previo entre ambos niveles para el ejercicio de estas facultades. Pero han sido las exigencias prácticas en la implementación de estas políticas públicas las que propiciaron distintos mecanismos de coordinación¹⁷⁷. Sin embargo estos mecanismos no siempre existieron o fueron utilizados por las autoridades nacionales y locales. Ante ello, surge un interrogante de difícil respuesta acerca de cuál es el nivel que ha de prevalecer cuando ejercen sus facultades sobre una misma competencia. El principio general sustentado en el art. 121 es de poca ayuda cuando se correlaciona con normas constitucionales de contenido tan amplio y flexible, como lo son precisamente muchas normas que atribuyen competencias al gobierno nacional.

Por otra parte, la experiencia histórica ha demostrado que las facultades ejercidas por el gobierno nacional poco han tenido de excepcionales y limitadas, como pretendidamente se sostiene desde la teoría constitucional¹⁷⁸.

A pesar sin embargo de estas previsiones normativas, ha sido el gobierno nacional el principal impulsor de las políticas públicas más importantes. Desde la fundación del Estado Nacional a mediados del s. XIX, las principales políticas de adelanto y progreso fueron llevadas adelante por las autoridades nacionales, por entonces con mayores recursos y

¹⁷⁷ Aún cuando el constituyente no lo haya dicho expresamente ha sido ésta su intención. Las materias concurrentes entre nación y provincias pueden serlo aún cuando no estén expresamente previstas en el texto constitucional y, siempre que no estén expresamente prohibidas (por ejemplo, las mencionadas en el art. 126). La CSJN ha sostenido que “la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias” (Fallos 304-1186; 305-1847; 312-1437, citado en BIDEGAIN 1995:78).

¹⁷⁸ Los autores de *El Federalista* – tal vez con la intención de calmar los ánimos de aquellos que veían en un gobierno federal demasiado fuerte un peligro para los intereses y la autoridad de los Estados locales – desechaban la idea de que en algún futuro el gobierno central pudiera engrosar sus atribuciones más allá de lo que correspondería por esencia a sus funciones, enumerando una serie de factores y hechos que inclinaban la balanza a favor de los Estados particulares, y concluyendo en que la ventaja de éstos era decisiva (véase por ejemplo, James MADISON, *El Federalista*, en especial artículos XLIV a XLVI). La propia Corte Suprema de los Estados Unidos admitió, en un fallo de 1936, que ante la grave crisis que afrontaba el país y al ser los Estados locales incapaces de contrarrestarlo, “el problema se convirtió en nacional por su esencia y dimensión”, reconociendo entonces al gobierno federal nuevas facultades que no fueron previstas por la vía de la delegación (caso “Steward Machine Co. vs. Davis”, citado por OYHANARTE 1969:106). Juan Bautista ALBERDI, en cambio, fue un poco más realista al ver que en su evolución, el gobierno federal tendería hacia un gobierno lo suficientemente fuerte para lograr la unidad del país y supo ver, acertadamente, que las provincias por sí solas, por más fuertes que fueran, no podrían llevar adelante las obras necesarias para el adelanto y prosperidad del país: “Sólo es grande lo que es nacional o federal [...] Caminos de hierro, canales, puentes, grandes mejoras materiales, empresas de colonización, son cosas superiores a la capacidad de cualquier provincia aislada, por rica que sea. Esas obras piden *millones*; y esa cifra es desconocida en el vocabulario provincial” (1994:164/5).

herramientas a su disposición de lo que sus pares locales disponían. En su evolución de un Estado liberal (aunque bastante activo) hacia uno más intervencionista o de bienestar, el gobierno nacional fue acumulando cada vez más competencias, haciéndose cargo incluso de aquellas que los niveles provinciales (sea desde lo normativo o desde la simple conveniencia práctica) debían llevar adelante.

Con el paso del tiempo, el Estado nacional llegó a centralizar las más importantes políticas públicas, tales como educación (un hecho paradigmático en este sentido fue la sanción de la Ley Láinez en 1905), salud, seguridad, acción social y desarrollo económico (CAO 2008) y más específicamente, en inversiones en correos, ferrocarriles, rutas nacionales (OSZLAK 1997).

Este proceso centralizador coincidió con – y se vio exacerbado por – el paulatino paso de un Estado mínimo liberal gendarme hacia uno más interventor que, al menos en nuestro país, comienza a manifestarse tempranamente en la década de 1920¹⁷⁹. Ya con el advenimiento del Estado de Bienestar propiamente dicho (a partir del gobierno peronista de mediados del siglo XX), “las principales empresas estatales fueron nacionales, tanto en el área de los servicios (ferrocarriles, electricidad, gas, agua potable, teléfonos, etc.) como la de producción de bienes (YPF, SOMISA, IAME, etc.)” (CAO 2008:2).

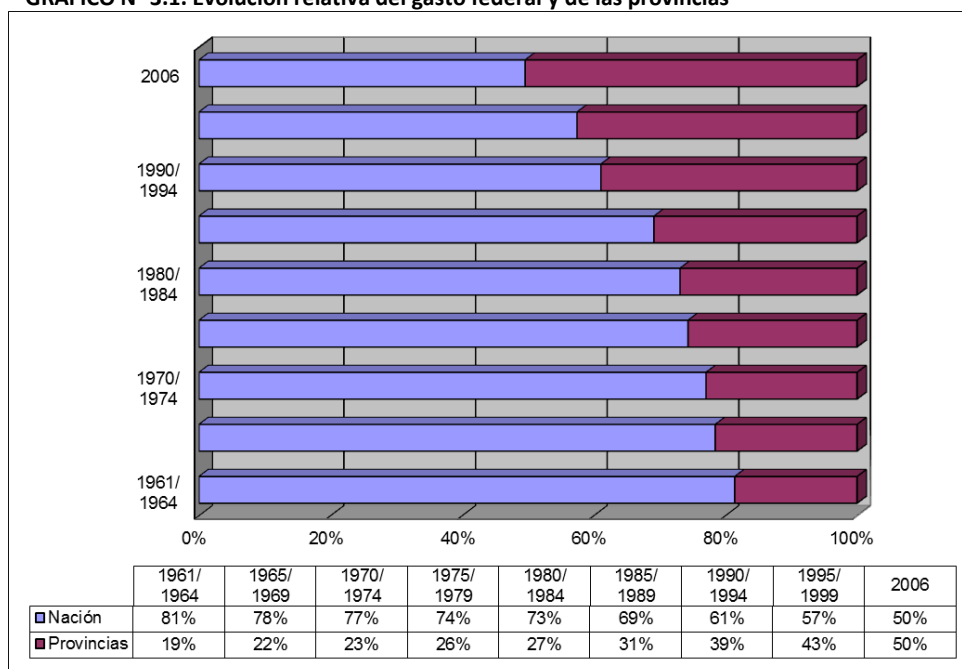
Esto puede verse en la evolución del gasto público nacional comparado con los locales (provinciales y municipales) y el destino de tales gastos (es decir, las funciones y competencias): “hacia finales de los ‘50 – tal vez el momento de máxima concentración de funciones en el nivel central – el gobierno nacional tenía un nivel de gasto ocho veces superior al del consolidado provincial” (Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:41).

Hacia mediados de la década de 1970 (con algunos antecedentes que datan de principios de la década del ‘60), comienzan a producirse importantes procesos de descentralización desde el nivel nacional hacia los subnacionales (coincidentes con políticas

¹⁷⁹ La CSJN avaló este avance, pronunciándose a favor de las medidas del Estado tendientes a regular cuestiones económicas (“Ercolano c/ Lanteri”, del 28/04/1922), pasando de un concepto restringido a un concepto amplio del poder de policía, ampliando más tarde esta doctrina (caso “Horta c/ Harguindeguy” del 21/08/1922) (Confr., GONZÁLEZ ARZAC, 1982:55). A diferencia de lo que sucedió en EEUU, donde la Corte Suprema tuvo que hacer una trabajosa interpretación basada en la cláusula del comercio, para poder sostener que la ley federal podía regular ciertas materias (entre ellas, la economía), en el caso argentino, la misma Constitución lo preveía ya en su art. 67, inc. 16 (actual art. 75, inc. 18, GONZÁLEZ ARZAC, 1982). Por otro lado, el Estado avanzó en materia económica a través de una importante innovación, como fue la creación de empresas estatales (siendo el caso paradigmático YPF).

de ajuste y achicamiento del Estado central) que serían continuadas y profundizadas en la década de 1990. La característica central de estos procesos fue la concentración de los recursos por parte del gobierno nacional y la gestión de importantes funciones por parte de las provincias (como educación y salud). El resultado fue que el nivel nacional monopolizó el diseño, la dirección estratégica, el financiamiento y el control de los programas, mientras que las provincias se hicieron cargo de la gestión directa de estas políticas (CAO y RUBBINS 2001:237; CAO 2008). Consecuencia de estas reformas, el panorama descrito en el párrafo anterior se fue invirtiendo poco a poco:

GRÁFICO N° 3.1. Evolución relativa del gasto federal y de las provincias



Incluye administración, Empresas Públicas y Sistemas de de Seguridad Social).

Fuente: elaboración propia en base a información de Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:43 (años 1964 a 1990) y WOLOVICK 2007:7 (año 2006).

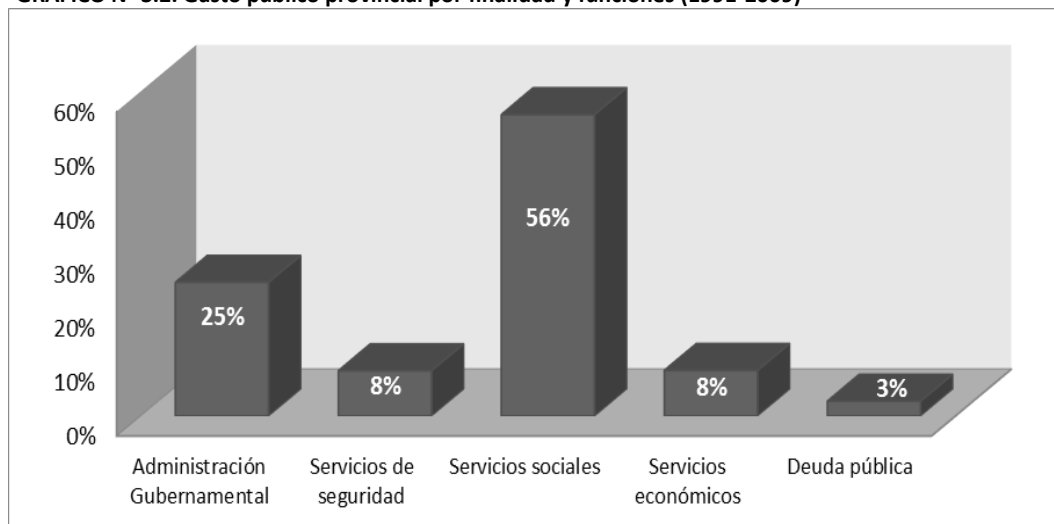
3.2. La asignación del gasto

Como se puede observarse en el Gráfico N° 3.1, el gasto público provincial comenzó a incrementarse a medida que pasaban las décadas, proceso que se profundiza en 1990. A partir de entonces, el Estado Nacional comenzó a avanzar hacia un modelo de Estado mínimo, adoptando las recetas neoliberales de achicamiento y de desprendimiento de ciertas competencias y funciones.

Por su parte, las provincias no sólo continuaron con un modelo más intervencionista (véase CAO y RUBBINS 2001) sino que además tuvieron que hacerse cargo de funciones tan

importantes y costosas como salud y educación (vía procesos de descentralización). Actualmente, las principales funciones y gastos de las provincias lo son en materia de educación, salud, previsión social, administración general, seguridad (policía y servicio penitenciario), obras públicas (vialidad, vivienda, agua potable y alcantarillado), desarrollo social, promoción de la economía y deuda pública (CAO 2008).

GRÁFICO N° 3.2. Gasto público provincial por finalidad y funciones (1991-2009)



Nota: El rubro “servicios sociales” incluye: Salud (10,50%), Promoción y asistencia social (5,00%), Seguridad social (2,71%), Educación y cultura (30,67%), Ciencia y técnica (0,09%), Trabajo (0,69%), Vivienda y urbanismo (4,02%), Agua potable y alcantarillado (1,12%), Otros servicios urbanos (0,96%).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

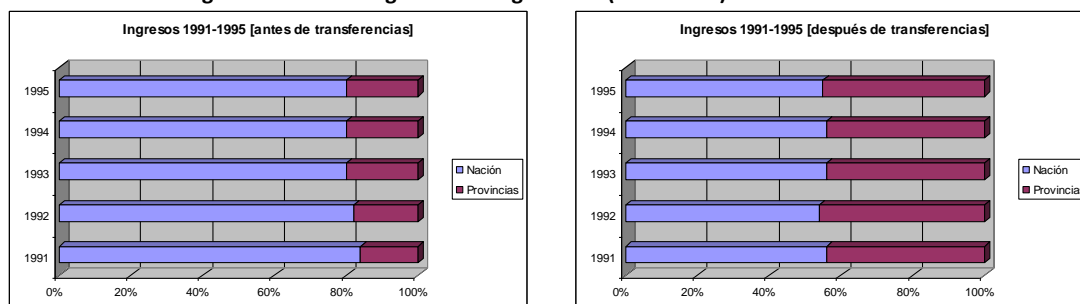
Durante estos veinte años (1991-2009), los servicios de educación y salud han sido los que más gastos insumieron a las provincias, alcanzando juntos más del 40% del gasto público provincial consolidado.

Esta creciente participación de los niveles provinciales en el gasto público no debe ser visto simplemente como un indicador de un “renacimiento del poder provincial”, dado que la deficiente implementación de aquellos procesos de transferencias terminó por profundizar y exacerbar aquel ya existente grado de desigualdad fiscal que caracterizó históricamente a las RIG verticales (las que, como veremos más adelante, impactan fuertemente en las percepciones y preferencias de los actores en juego).

Paralelamente a los procesos de *descentralización de funciones* (y gastos) de la década del '90, se operó un fuerte proceso de *centralización de los recursos* (sobre todo

fiscales). Este último proceso de centralización de recursos reconoce sus orígenes a fines del s. XIX y se ha mantenido constante desde entonces.

GRÁFICO N° 3.3: Origen de recursos según nivel de gobierno (1991-1995)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:390.

Comparando el nivel de gastos y recursos de cada nivel de gobierno en la primera mitad de la década del '90 (donde se produjeron las transformaciones más radicales en las relaciones fiscales nación-provincias) puede observarse que las provincias afrontan el 39% del gasto público consolidado (Gráfico N° 3.1), mientras solamente participaron del 44% de los recursos totales (Gráfico N° 3.3), relación que aún se mantiene actualmente¹⁸⁰.

Aun cuando el modelo económico nacional sufrió un importante cambio a partir de las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2001 y 2011-actualidad), abandonando paulatinamente el modelo neoliberal de los años '90 para pasar a un Estado más intervencionista (lo que implica necesariamente un aumento del gasto público del nivel nacional), la relación gasto-recursos en relación con las provincias no varió: la dependencia hacia los recursos provenientes del nivel nacional (particularmente hacia las transferencias) se mantuvo constante y el gasto público provincial siguió *in crescendo*, como puede observarse en el Gráfico N° 3.3.

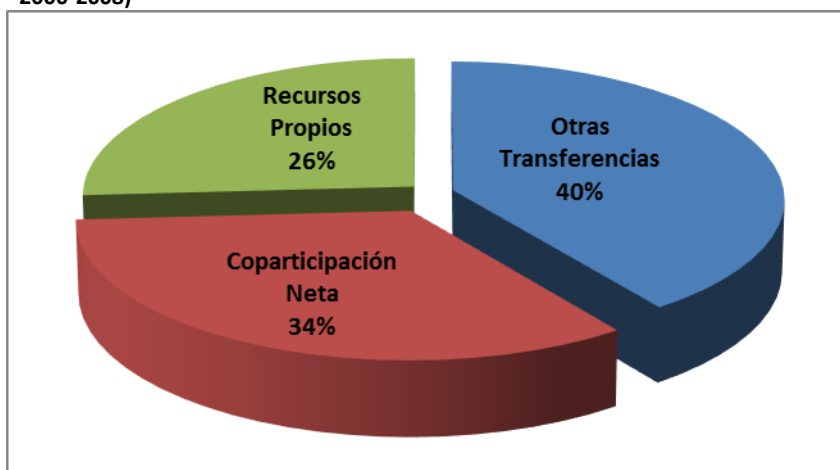
El Gráfico N° 3.3 también muestra información acerca de los recursos provinciales discriminando el porcentaje antes y después de las transferencias del gobierno nacional. Si consideramos solamente los recursos propios de las provincias (sin considerar las transferencias federales), se observa que éstos representan poco más del 20% del total de los recursos del país.

¹⁸⁰ Estudios del Banco Mundial de principios de la década del 90 arrojan datos muy similares: "En 1994, las provincias ejecutaron el 46% del gasto público total y recolectaron el 18% de los recursos", cubriendo solo el 35% de tales gastos con recursos propios (World Bank 1996a:5).

Por aplicación de las disposiciones de los distintos regímenes de coparticipación – básicamente la prohibición a las provincias de sancionar impuestos análogos a los nacionales coparticipados – las provincias solo cuentan con cuatro impuestos importantes: inmobiliario, sellos, automotor e ingresos brutos, con los cuales financian – actualmente – poco más del 20% de sus gastos, en promedio del conjunto de las provincias. El resto es cubierto a través del régimen de coparticipación y otras transferencias específicas desde el gobierno nacional.

Entre 2000 y 2008, un promedio del 26% de sus ingresos fueron cubiertos a través de recursos propios, mientras el restante 74% fue cubierto con transferencias del gobierno nacional, de los cuales el 34% representó las transferencias por Coparticipación federal y el 40% otras transferencias por fuera del RCFI.

GRÁFICO N° 3.4: Recursos Provinciales por Origen. Todas las provincias (promedio 2000-2008)



Nota: Dentro de *Recursos Propios*, se incluyen los impuestos de recaudación exclusivamente provinciales (impuesto inmobiliario, automotor, ingresos brutos y sellos).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Sin embargo, este indicador resulta capcioso si no consideramos la fuerte disparidad y desigualdad económica y financiera *entre* las provincias.

3.3. Una constante [deuda] histórica: Las Disparidades y desequilibrios horizontales

Las disparidades entre las provincias argentinas hunden sus raíces en la época colonial y ha sido uno de los problemas estructurales que las elites gobernantes – de todas las épocas y colores políticos – no han sabido o no han podido solucionar hasta nuestros días.

Terminadas las guerras de la independencia, Buenos Aires comenzó a crecer como una verdadera ciudad, mientras el Interior y el Litoral (en menor medida) comenzaban un largo período de estancamiento. Hacia mediados del s. XIX, Buenos Aires ya era una ciudad importante, con mayor población y desarrollo económico (principalmente comercial y ganadero) que el resto de las ciudades argentinas, que durante el período colonial habían sido foco de desarrollo y del comercio (interior y exterior) fundamentalmente de productos tales como la ganadería, el cuero, aguardientes y la industria textil.

En el período comprendido entre principios del s. XVIII y principios del s. XIX el país se encontraba conformado por tres grandes regiones: la ciudad de Buenos Aires y su campaña circundante, el Litoral (provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes) y el Interior (provincias norteñas de Tucumán, Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, las tres provincias de la región de Cuyo – San Luis, San Juan y Mendoza – y Córdoba). Cada una de estas tres regiones, por su particular conformación geográfica y, en consecuencia, su actividad económica característica, poseía intereses muy diversos y difíciles de conciliar, lo que explica, en gran medida, la dificultad en la construcción de un Estado nacional y las cruentas guerras civiles que prosiguieron a la Declaración de la Independencia. A poco que se mire, fácil es advertir que gran parte de la causa de tantas discordias, enfrentamientos, congresos y ensayos constitucionales fallidos y guerras civiles fueron de naturaleza económica¹⁸¹.

¹⁸¹ El fracaso de la Constitución de 1819 puso de resalto una vez más que la cuestión de la organización nacional era un problema tanto económico como político. Ello fue así porque esta constitución no buscaba otra cosa que sancionar el *statu quo postrevolucionario* y puso de resalto el predominio de Buenos Aires sobre cualquier gobierno central que se crease, dada su superioridad económica y financiera (BURGIN 1975:185). Esto último había sido visto con particular clarividencia por el resto de las provincias: El Paraguay había manifestado a poco de producirse la Revolución de Mayo que cualquier intento de país tendría que tener su sede fuera de Buenos Aires; los enviados por Artigas en representación de la Banda Oriental a la Asamblea del Año XIII tenían expresas instrucciones de rechazar cualquier intento de fijar la capital en la ciudad-puerto y los representantes del Tucumán al igual que los de Jujuy pidieron que dicha Asamblea sesionara fuera de Buenos Aires para garantizar la libertad y seguridad de los mismos (LUNA 1982a:16).

Buenos Aires fue la beneficiaria del único puerto con salida al mar del extenso territorio colonial. Esta posición estratégica, en manos de una única ciudad, será determinante para la historia del país. Confluían en ella dos clases sociales marcadamente diferentes, pero unidas en derredor de la actividad portuaria: la mercantil y la ganadera. La primera tuvo un interés predominante en la adopción de políticas económicas de libre cambio; la segunda buscaba la exportación de su producción (cueros, tasajos y lanas). Ambos intereses sólo podían ser satisfechos a través del puerto. El Litoral también tenía salida al mar, por sus costas bañadas por los ríos Uruguay y Paraná que desembocan en el Plata; su principal actividad había sido también la ganadera, con pastizales tanto o mejores que los que se tenían en la campaña cercana a la ciudad-puerto y, al igual que sus pares bonaerenses, la clase ganadera del litoral tenía un interés crucial en la exportación de sus productos. Sin embargo, una sola política aduanera cambiaría el curso de la historia para estas provincias¹⁸². La libre navegación de los ríos será, desde entonces, la principal bandera de batalla de estas provincias. El tercer grupo, el Interior, basaba su economía en sus industrias territoriales, que florecieron gracias al monopolio impuesto por España a todo producto que no viniera de la península ibérica. Más cercana a Lima que a Buenos Aires, la creación del Virreinato del Río de la Plata vendría a cambiar su suerte.

Esta particular conformación y ubicación geográfica de las tres regiones daría a cada una de ellas intereses diametralmente opuestos, y el nudo gordiano en torno a este dilema está precisamente en el puerto de Buenos Aires: si ese puerto se cerraba al comercio internacional, el Interior crecía con sus industrias locales, pero la economía de Buenos Aires decrecía; y a la inversa, si el puerto se abría al comercio internacional, la economía de Buenos Aires florecería mientras el Interior se atrasaba (LUNA 1982a, 1982b).

Fácil es advertirlo desde una mira retrospectiva. Durante la época colonial, Buenos Aires, desde su fundación en 1580, había sido una ciudad muy pobre y escasamente poblada mientras en el Interior proliferaban gran cantidad de industrias, tales como la textil

¹⁸² “El postulado económico más importante de la revolución era el de la «libertad de comercio», pero la interpretación demasiado estrecha que Buenos Aires dio al comercio libre redujo al litoral a una posición muy similar a la que ocupaba Buenos Aires antes de 1810. Durante el régimen colonial Buenos Aires había tenido que luchar contra los comerciantes monopolistas del interior y Lima; del mismo modo en la Argentina independiente las provincias costeras se rebelaban contra el asfixiante monopolio de Buenos Aires. El problema era ahora más complejo, y la lucha, transformada en guerra civil, más enconada” (BURGIN 1975:168).

en Córdoba y Santiago del Estero, la industria naval en Corrientes, la construcción de carretas en Tucumán, la industria vitivinícola en Cuyo, etc. (LUNA 1982a, 1982b; FERRER 1980). Ello se explica en el hecho de que si bien Buenos Aires había sido fundada para crear en ella el puerto que sería la entrada de España al nuevo continente desde el Atlántico Sur – como ruta paralela a la que se hacía cruzando el istmo de Panamá hasta Lima por el Pacífico y de allí al resto de la América del Sur – los conflictos de intereses que se originaron con esta nueva medida – principalmente para los comerciantes de la poderosa y próspera Lima – hicieron que hacia 1595 la Corona Española cerrara esta ruta y prohibiera el ingreso de cualquier mercadería por el recientemente creado puerto de Buenos Aires. Esta medida, sumada al monopolio que tradicionalmente mantuvo España para con sus colonias de toda mercadería que no procediera de la península ibérica, condenaron a la ciudad puerto prácticamente a su extinción. Su único modo de subsistencia fue entonces el contrabando (LUNA 1982a:10)¹⁸³. Pero como de alguna manera el comercio subsistió con las regiones del interior, Lima instó al Rey para el establecimiento de aduanas interiores, en resguardo de su economía¹⁸⁴.

No fue sino a partir de la independencia cuando Buenos Aires – a través de la adopción de medidas monopólicas sobre importaciones y exportaciones por y a través del único puerto – cuando comienza a crecer significativamente, tanto en peso económico como político. Proporcionalmente inverso a este ascenso, las economías del Litoral y del Interior (la más rica y poblada durante la era colonial) decrecieron significativamente¹⁸⁵. En este sentido, la independencia con España vino a significar un cambio rotundo en la economía nacional: con la apertura del comercio hacia los países europeos, Buenos Aires prosperó como ninguna otra provincia argentina, mientras el interior se encontró

¹⁸³ En esos primeros doscientos años, los pobladores de Buenos Aires no habían desarrollado aún una actividad ganadera, sino que se limitaban a la vaquería de vacunos salvajes que se encontraban en las cercanías de la ciudad y por cuya actividad el único producto objeto de comercio fue el cuero.

¹⁸⁴ Así fue como comienzan a instalarse las primeras aduanas interiores: en 1622 se instala la *aduana seca* en Córdoba, que luego sería trasladada a Santiago del Estero (1689) y finalmente a Jujuy (1696) debido al creciente comercio que se hacía desde Buenos Aires con productos de ultramar (LUNA 1982a y 1982b).

¹⁸⁵ Más allá de factores culturales e ideológicos, la defensa por implantar un sistema federal – que llevó a cruentas luchas por el término de cuarenta años entre unitarios y federales – tenía un trasfondo fuertemente económico, manifestado en la libre navegación de los ríos y en la “nacionalización” del puerto de Buenos Aires, frente a la pretensión de los unitarios de conservar este privilegio para sí. Por ello dirá ALBERDI que en realidad “no son dos *partidos*, son dos *países*; no son los *unitarios* y los *federales*, son *Buenos Aires* y las *provincias*. Es una división de geografía, no de personas; es local, no política” (1991:114).

encerrada por su imposibilidad de comerciar con cualquier otro país si no lo era a través del puerto de Buenos Aires¹⁸⁶. Por otro lado, el Interior había sufrido la guerra de la independencia como escenario de ésta, perdiendo cuantiosos recursos no solo materiales sino también humanos; la mayoría de las batallas que se libraron entre 1810 y 1822 tuvieron como escenario al Interior y exigió de éste sacrificios de los que la ciudad-puerto estuvo ajena, además de las guerras civiles que se sucedieron poco después de la independencia y que se continuaron hasta mediados del s. XIX.

Hacia 1800, el 70% de la población total del país se concentraba en las provincias del Interior. Las exportaciones totales de entonces estaban compuestas por la producción de plata proveniente del Alto Perú (cerca del 80% del total exportado) y de cueros (el restante 20%), producidos casi en su totalidad en las provincias del Interior. Respecto de la producción de plata, “es casi seguro que una proporción sustancial de la plata exportada fuera propiedad de empresarios del noroeste y Córdoba que la habían recibido en pago por sus ventas de mulas, tejidos y otros artículos a Potosí” (FERRER 1980:80). Con respecto a la producción de cueros, se estima que un 50% provenía del Interior y el resto del Litoral, de lo que se deduce que el 90% de las exportaciones se originaban en el Interior y tan solo un 10% en el Litoral. El Interior además contaba con un próspero comercio en productos tales como lanas, tasajo, sebo y otros productos menores como yerba mate, tabaco, aguardientes y ponchos, destinados éstos fundamentalmente al consumo interno.

Ya entrado el s. XIX, se produjeron tres hechos fundamentales que cambiarán este estado de cosas. Las exportaciones en concepto de plata había prácticamente desaparecido, tanto por la baja en la producción de las mismas como por la separación definitiva del Alto Perú del territorio nacional, por lo que los productos de cueros pasaron a ser los únicos bienes de producción exportables. En segundo lugar, la política de libre

¹⁸⁶ “El rápido progreso de la emancipación política tuvo poco efecto en la economía del interior [...] La revolución abolió el mercantilismo como instrumento de política económica; sustituyó la competencia con la reglamentación y la protección paternas; enlazó la economía del país con los mercados de ultramar, al mismo tiempo que separaba el interior de zonas de las que era parte integrante en la época colonial. Todos estos cambios estaban de acuerdo con la línea fundamental de desarrollo de lo que había sido la porción oriental del Virreinato del Río de la Plata, pero eran contrarios a las necesidades y los intereses de las provincias occidentales [...] En sus métodos de producción y organización industrial el interior se mantenía rígidamente colonial. Para el interior, por lo tanto, la emancipación y las relaciones comerciales sin restricciones con Europa equivalían a un considerable cercenamiento de producción de algunas de sus más importantes industrias, al aniquilamiento de su comercio trasandino y a la reducción de su comercio interprovincial” (BURGIN 1975:163/4).

cambio impulsada e implementada por Buenos Aires ahogó las industrias del Interior frente a la invasión de los mismos productos provenientes del extranjero (esto es, tabaco, azúcar, bebidas y fundamentalmente productos textiles), de mejor calidad y precio, frente a los cuales los productos más precarios y costosos del Interior no pudieron competir¹⁸⁷, cerrando además toda posibilidad de exportación por el norte del país (fundamentalmente hacia el Alto Perú)¹⁸⁸. En tercer lugar, la expansión y conquista de nuevas tierras hacia el sur de la provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba a mediados del siglo, proporcionó a estas provincias las tierras más fértiles del mundo y propició una actividad agrícola y fundamentalmente ganadera vastísima. El cambio demográfico fue igualmente impactante. La población del Interior había decrecido del 70% en 1800 al 50% en 1869 y la del Litoral (incluyendo Buenos Aires) pasó de 30 al 50% en el mismo período¹⁸⁹.

Dos momentos históricos anteriores a la conformación del Estado-Nación argentino ponen de resalto esta profunda división entre Buenos Aires y el Interior. Entre 1820 y 1853, cuando las provincias se declaran autónomas frente a la inexistencia de autoridades nacionales, Buenos Aires prosperaría como ninguna otra provincia, expande sus territorios hacia el sur, conquistando parte de las fértiles praderas pampeanas y maximiza el comercio internacional a través de su puerto; mientras el interior se atrasa, en parte porque sufría el saldo negativo de las campañas de la independencia que había financiado sola entre 1820-1822 y porque le resultó imposible revivir el comercio terrestre con los países vecinos de Bolivia, Perú y Chile otrora intenso (BURGIN 1975:164); Después de la Batalla de Caseros y la jura de la Constitución Nacional en 1853 Buenos Aires decide separarse de la Confederación Argentina, volvió a repetir el mismo escenario: el Estado independiente de Buenos Aires había, en los diez años de separatismo, duplicado el presupuesto de gastos de la Confederación, nuevamente gracias a los ingresos de su aduana (OSZLAK 1997:92).

¹⁸⁷ Ciertas actividades destinadas al consumo interno subsistieron e incluso se consolidaron durante estos años, tal el caso del azúcar en Tucumán (FERRER 1980:82).

¹⁸⁸ Desde la conquista del desierto (y con él, las llanuras pampeanas), el debate en torno a la economía nacional siempre se planteó en los términos *país agro-exportador* o *país industrial*, cada modelo con sus propias políticas económicas (librecambismo vs. proteccionismo) y cada gran etapa de la historia de la Argentina tuvo su debate y sus actores: el Interior contra Buenos Aires, entre 1810 y 1830, el debate entre Ferré y Roxas y Patrón, durante la época rosista, las medidas proteccionistas de Avellaneda frente a las medidas de librecambio propugnadas por el sector ganadero y mercantil de Buenos Aires, etc.-

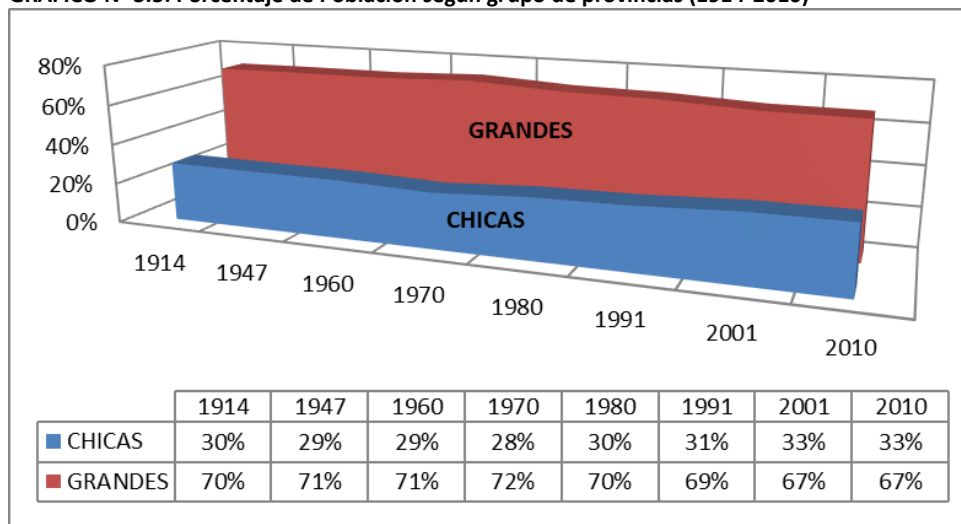
¹⁸⁹ La principal pérdida la sufrió la región del noroeste (la de mayor población e importancia económica en la época colonial), cayendo del 42 al 26% (FERRER 1980:79).

El cambio de modelo económico y la inserción en el mercado mundial como un país agro-exportador, benefició casi exclusivamente a Buenos Aires y en menor medida al Litoral (Santa Fe) y a Córdoba. La llamada “época de oro” de las primeras décadas del siglo XX que aún permanece en el ideario colectivo argentino como una época de riqueza ilimitada, no fue sino un período de enriquecimiento de la región pampeana y de unas cuantas familias propietarias de sus tierras fértiles.

El Interior continuó en su atraso, esta vez empeorado por la inmigración interna de sus pobladores hacia aquellas zonas ricas en busca de una mejor calidad de vida. Los pobladores que permanecieron en sus tierras estuvieron destinados a actividades de subsistencia frente a la desaparición de sus industrias más importantes (que perecieron ante la ausencia de medidas proteccionistas – fundamentalmente arancelarias – que las resguardaran contra la invasión de iguales productos provenientes del comercio ultramarino); poco a poco, el único empleador eficiente y que pudiera dar contención a la gran masa de desocupados fue el propio Estado provincial. El resto optó por emigrar hacia las zonas más ricas en busca de una mejor calidad de vida. Se produce así una gran migración interna que diezmó la población local. Tan solo en el Gran Buenos Aires (Capital Federal y los partidos de sus alrededores) se concentró el 25,8% de la población total del país hacia 1914, el 28,7% en 1947 y el 35,7% en 1970, de los cuales aproximadamente dos millones provenían del interior del país (FERRER 1980:221/223).

La constitución de un gobierno nacional no vino tampoco a dirimir los problemas suscitados en torno a estos intereses contrapuestos y se constituyeron a lo largo del tiempo en un problema estructural que emergería cada tanto en el debate público. Los intereses del flamante gobierno federal vinieron a estar más acordes con la postura de Buenos Aires que con una verdadera *política nacional*, como fuera de esperar. La profundización del modelo agroexportador, la conservación del puerto Buenos Aires como el único puerto del país – ahora nacionalizado – la adopción de políticas librecambistas, ... no son más que antecedentes que evidencian una *sustitución* de los intereses otrora porteños por los ahora *nacionales*. Si bien la cuestión política se decidió a favor del gobierno nacional por sobre los intereses del *hegemon* regional (ciudad y provincia de Buenos Aires), la cuestión económica siguió concentrada en esta región del país.

GRÁFICO N° 3.5: Porcentaje de Población según grupo de provincias (1914-2010)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

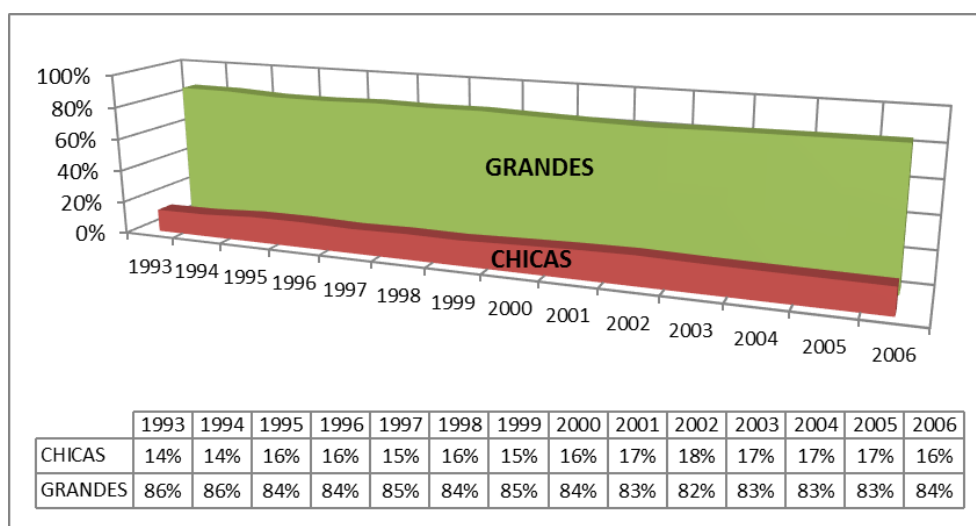
A los efectos de la presente investigación – y en un análisis de la historia más reciente – una primera distinción básica entre las distintas unidades que componen la federación es aquella que se basa en indicadores socio-económicos, efectuada por cierta literatura especializada (World Bank 1993, SAWERS 1996, JONES, SANGUINETTI y TOMMASI 1997a y 1997b, GIBSON y CALVO 2001, entre otros). Esta distinción consiste en clasificar a las provincias en dos grupos: las provincias *metropolitanas* (o “grandes”), que incluyen a la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza por un lado, y las provincias *periféricas* (o “chicas”) por el otro, compuesta por las 19 provincias restantes.

El primer grupo tiene en común el hecho de que son provincias con gran extensión territorial¹⁹⁰, poblacional y económica (principalmente industrial y agropecuaria, que constituyen las principales actividades económicas del país). Este primer grupo

¹⁹⁰ No sólo debe remarcarse la extensión de sus tierras, sino también por la calidad de las mismas y por su ubicación geográfica; este grupo de provincias se despliega a lo largo de la región pampeana, que es una de las praderas más fértiles del planeta, y con cercanía al puerto de Buenos Aires.

concentraba – hacia principios de la década del '90 – el 69,10% de la población total del país (INDEC, Censo 1991), y juntas representaban un 78% de la producción industrial total (GIBSON y CALVO 2001:182). Las restantes 19 provincias tan solo representaban el 31,90% de la población y el 22% de la producción industrial. Estos indicadores no han variado con el tiempo: ya entrado el siglo XXI, el 80% del producto económico total del país continúa concentrándose en este conjunto de provincias grandes (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004a:124) y habitan en ellas más el 66,88% de la población total del país (INDEC, Censo 2001). Según los datos del último censo realizado en el año 2010, el 66,70% de la población corresponde a este conjunto de provincias (INDEC, Censo 2010), y el 83,70% del PBG sigue produciéndose en ellas (según datos económicos del año 2006¹⁹¹).

GRÁFICO N° 3.6: Porcentaje del PBG según grupo de provincias (1993-2006)






Fuente: elaboración propia en base a datos de elaboración propia en base a datos del Consejo Federal de Inversiones basado en información de Direcciones de Estadística Provinciales.

Por otro lado, considerando *indicadores financieros*, es posible observar que tan solo las provincias más grandes (las metropolitanas) pueden cubrir un porcentaje importante de su gasto público con recursos propios. En la década del 2000, en promedio, del conjunto de las 19 provincias chicas, el 77,4% de los recursos provinieron del Régimen de Coparticipación, mientras el 22,6% restante son recursos propios; por su parte, las provincias grandes cubren cerca del 50% de sus gastos con recursos propios.

¹⁹¹ Quisiera agradecer a Sebastián Freile y Marcelo Capello por los datos que generosamente proporcionaron.

TABLA N° 3.2: Recursos propios y recursos del tesoro nacional. Por Provincia (Promedio 2000-2008)

	PROVINCIA	RECURSOS PROPIOS	REC. DEL TESORO NAC.
1	CABA	89,70%	10,30%
2	BA	54,90%	45,10%
3	NE	43,50%	56,50%
4	MZA	35,50%	64,50%
5	SF	35,20%	64,80%
6	CBA	34,70%	65,30%
7	CHU	32,30%	67,70%
8	SC	28,50%	71,50%
9	TF	26,30%	73,70%
10	RN	26,20%	73,80%
11	LP	24,40%	75,60%
12	ER	24,20%	75,80%
13	FO	24,20%	75,80%
14	TU	23,90%	76,10%
15	SL	22,60%	77,40%
16	SAL	21,20%	78,80%
17	MI	20,90%	79,10%
18	SJ	14,50%	85,50%
19	CHA	11,80%	88,20%
20	CORR	11,60%	88,40%
21	JU	10,90%	89,10%
22	SE	10,50%	89,50%
23	CAT	9,50%	90,50%
24	LR	7,90%	92,10%

Provincias Metropolitanas	
Provincias Patagónicas	
Provincias Periféricas	

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

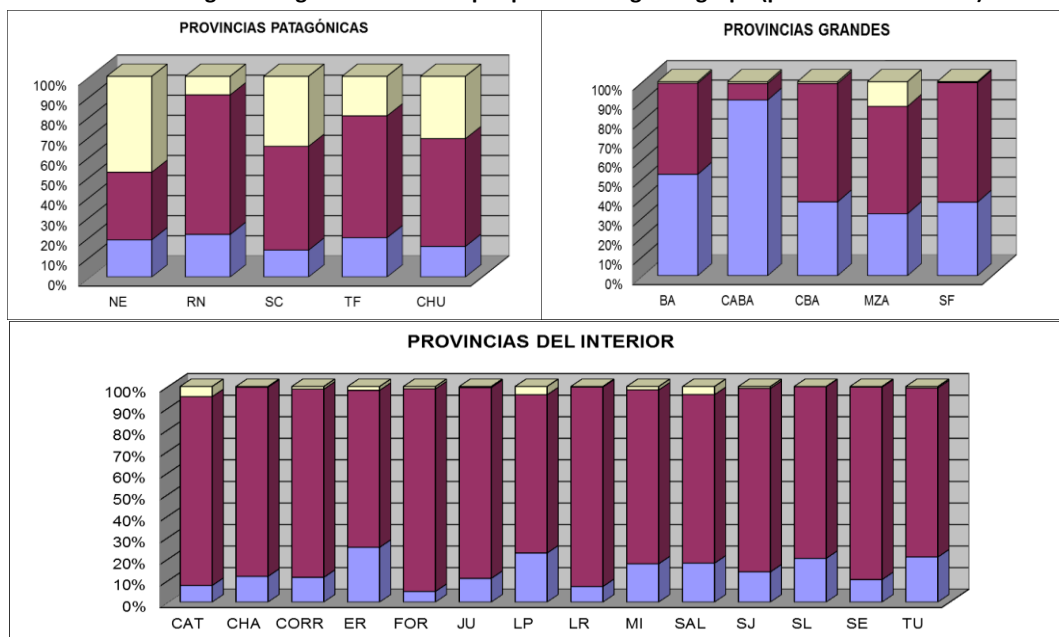
En el ranking de provincias que mayores recursos poseen, las cinco provincias grandes se posicionan en los seis primeros lugares. La excepción está dada por la provincia de Neuquén (que ocupa el tercer lugar). Sin embargo, este hecho se explica si consideramos que las provincias patagónicas poseen considerables ingresos en concepto de regalías por explotación de hidrocarburos (petróleo, gas, etc.). Por ello se han discriminado en el gráfico a las provincias patagónicas como distintas de la clasificación primaria entre metropolitanas y periféricas. Las cinco provincias patagónicas se encuentran entre las diez provincias con mayores recursos propios y las 14 provincias periféricas (propriadamente dichas) ocupan los últimos lugares, siendo éstas las que más dependen del régimen de coparticipación:

TABLA N° 3.3: Recursos propios y recursos del tesoro nacional. Por Grupo de Provincias (Promedio 2000-2008)

	GRUPO DE PROV.	RECURSOS PROPIOS	REC. DEL TESORO NAC.
1	METROPOLITANAS	50,00%	50,00%
3	PATAGÓNICAS	31,36%	68,64%
11	PERIFÉRICAS	17,01%	82,99%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

GRÁFICO N° 3.7: Origen de ingresos corrientes por provincia según el grupo (promedio 1991-2008)



Referencias:

- No tributarios - Regalías
- Tributarios de origen nacional
- Tributarios de origen provincial

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Como puede apreciarse, existe una clara diferencia entre los tres grupos de provincias: las patagónicas junto con las provincias grandes cubren un considerable porcentaje de sus gastos con recursos propios (30% y 50% respectivamente), pero mientras éstas últimas lo hacen con recursos genuinos, es decir, de índole tributaria, las primeras lo hacen a través de las regalías que proporciona la actividad hidrocarbúrfica (petróleo y gas). En el otro extremo, las provincias chicas son las que más dependen de los recursos de origen nacional (coparticipación más transferencias).

En promedio, estas catorce provincias cubren el 74,5% de sus gastos con recursos de origen nacional (los casos más extremos son las provincias de San Juan, 85,50%, Chaco, 88,20%, Corrientes 88,40%, Jujuy, 89,10%, Santiago del Estero, 89,50%, Catamarca, 90,50% y La Rioja 92,10%). En el otro extremo, son solo dos las jurisdicciones que cubren más del 50% de sus gastos con recursos provinciales (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el 89,70% y la Provincia de Buenos Aires con el 54,90%).

Sin embargo, CABA representa un caso muy particular que la diferencia del resto de las provincias. Por un lado, es una de las jurisdicciones que más subsidios recibe del gobierno nacional (subsidios al transporte, a los servicios básicos de luz, agua, energía eléctrica, gas, etc.) y por el otro, dado el particular régimen con que cuenta en la actualidad (fundamentalmente por la distribución de competencias que hace la Ley N° 24.588, reglamentaria del art. 129, CN), muchas de las competencias que son propiamente provinciales (tales como administración de justicia y seguridad pública, es decir, policía) están a cargo directamente del gobierno federal y su gasto es cubierto por el presupuesto nacional. En consecuencia, el gasto público es bastante inferior en comparación con el resto. Por otro lado, dada su conformación geográfica, gran parte de sus recursos provienen del impuesto inmobiliario. Asimismo, en la Ciudad de Buenos Aires radican las sedes principales de gran parte de las empresas económicas (nacionales e internacionales) que operan en el país.

3.4. Las transferencias a provincias desde el nivel nacional.

Como consecuencia de la pérdida de recursos coparticipables a través de los distintos pactos y acuerdos interjurisdiccionales, el gobierno nacional trató de compensarlas a través de la creación de fondos de transferencias especiales. Como muchos de éstos son discrecionales y, en algunos casos, no automáticos, la dependencia de las provincias hacia los recursos de origen nacional se manifiesta en un doble sentido: la necesidad financiera concreta de esos recursos y la dependencia política hacia el gobierno de turno¹⁹².

¹⁹² Esta mayor dependencia no implicó, como pudiera pensarse, un aumento en los recursos coparticipables, sino más bien lo contrario. A lo largo de la década de 1990, la participación de los gobiernos subnacionales en el porcentaje de la recaudación de recursos tributarios y no tributarios descendió de un 27,6% a un 19% mientras que su porcentaje del total de los gastos ascendió de un 30,9% a un 37,2%: “En este sentido, Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional: la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento del gasto de esos

Así, las transferencias desde el nivel nacional comenzaron a cobrar importancia. En 1980, como consecuencia del incremento del gasto público (en un 28%), las transferencias desde el Gobierno Federal se incrementaron en términos reales (SANGUINETTI 1994:186) tendencia que se mantuvo *in crescendo* hasta la actualidad: “en los años recientes, el crecimiento que ha evidenciado la economía argentina ha incrementado fuertemente el nivel de los recursos recaudados en los distintos niveles de gobierno, en particular el nacional, y en correspondencia, el nivel de las transferencias que éste realiza a las provincias” (MARTINOVICH 2007:4).

De esta manera, las fuentes de financiamiento de los niveles provinciales pueden clasificarse en tres rubros: recursos propios, recursos coparticipables y transferencias¹⁹³. Desde entonces, las transferencias se multiplicaron en número y en cantidad de recursos que éstas implican (para un detalle de todas las transferencias vigentes en la actualidad, ver el ANEXO III).

Dentro del primer rubro (recursos propios) se encuentran aquellos impuestos que han sido desde siempre jurisdicción provincial, tales como ingresos brutos, automotor,

gobiernos, lo que se ha traducido en una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional” (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004a:121).

¹⁹³ Si bien los recursos provenientes del régimen de Coparticipación son, en alguna medida, una *transferencia* desde el nivel nacional (desde que éste concentra la facultad de recaudación y posterior distribución sin la participación de las provincias, a través de organismos de la administración nacional descentralizada, la Administración Federal de Impuestos –AFIP– y dentro de ésta la Dirección General Impositiva –DGI), en la presente clasificación se la diferencia del resto de las transferencias por una razón fundamental: los recursos del régimen de coparticipación son originados a partir de impuestos que son concurrentes entre nación y provincias (es decir, de fuentes que son tan nacionales como provinciales). Sería un grave error considerar las transferencias del régimen de coparticipación como si fuesen recursos genuinamente nacionales. Por otra parte, cualquier modificación sobre el régimen de coparticipación implica necesariamente la voluntad de ambas partes (nación y provincias), cuando para la creación y/o modificación de un fondo de transferencia simplemente hace falta una ley del Congreso. Los montos provenientes del régimen de coparticipación jamás podrían estar condicionados a un fin específico, por cuanto se entiende que dicho monto ha sido generado por un tributo concurrente dentro del territorio de cada provincia; las demás transferencias, al hacerse con montos genuinamente nacionales, pueden estar condicionados a ciertos gastos. De todas maneras, al ser los recursos coparticipables recaudados y posteriormente distribuidos por el gobierno nacional están sujetos –al igual que las transferencias– a una serie de variables que pueden llegar a *perturbar* su real funcionamiento y efectivo desembolso de los recursos. Dentro de las transferencias federales, pueden encontrarse de dos tipos, según la fuente de financiamiento: éstas pueden ser recursos genuinos y exclusivos del gobierno federal (derechos de importación y exportación) o bien a través de impuestos que son concurrentes con las provincias (todos los impuestos internos directos e indirectos). En este último caso podría argüirse lo mismo respecto de los recursos coparticipables, sin embargo, por imperio del régimen de coparticipación (y luego mencionado por la propia Constitución Nacional, art. 75, inc. 2°, primer párrafo), aquellos impuestos con *asignaciones específicas* quedan fuera del régimen de coparticipación, lo que equivale a decir que entran directamente dentro del tesoro nacional y corresponde su gasto al nivel nacional. Así, por ejemplo, el 2% del Impuesto a las ganancias que pasa a integrar el fondo de ATN deja de pertenecer a las provincias y éstas no tendrían ninguna injerencia en su posterior distribución o asignación.

inmobiliario y de sellos; en el segundo grupo (recursos coparticipables) se encuentran los principales impuestos nacionales, tales como el IVA, impuesto a las ganancias, al valor agregado, internos, a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas, a la ganancia mínima presunta, entre otros; en el tercer grupo, es decir, dentro de los mecanismos de transferencias por fuera de la coparticipación, pueden identificarse tres tipos: las *transferencias automáticas*, dentro de las cuales se encuentran el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)¹⁹⁴, el FEDEI (Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior) y el Fondo Vial Federal¹⁹⁵, el Fondo del Conurbano Bonaerense (destinado exclusivamente a la Provincia de Buenos Aires) y su excedente (distribuido entre las restantes provincias), los Fondos de Desequilibrios Fiscales¹⁹⁶, el Fondo Especial del Tabaco¹⁹⁷ y el Fondo de Transferencia Educativa¹⁹⁸, entre otros.

Todos estos son fondos con asignaciones específicas de impuestos nacionales. Éstos impuestos integran la masa coparticipable a excepción de la parte o el monto sobre el cual el Congreso haya declarado una asignación específica, es decir que, en última instancia, estos distintos fondos federales se financian con el producido de impuestos que son, en principio, coparticipables (si un impuesto nacional no tiene ninguna asignación específica, el 100% de su producido debe necesariamente ingresar a la masa coparticipable bruta). Dentro de este tercer grupo se encuentran también *transferencias directas*, tales como la destinada al financiamiento del sistema de Seguridad Social, que recibe un 10% del IVA y \$120 millones del Impuesto a las ganancias (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:401).

¹⁹⁴ En un primer momento, el FONAVI se financiaba con fondos provenientes de aportes sobre los salarios (Ley 21.581 de 1972 de creación del Fondo, mantenido luego por el Pacto Federal I de 1992 y su ley ratificatoria, Ley Nº 24.130 de 1992). Luego, se financió con el 42% del producido en concepto de impuesto a los combustibles líquidos (Ley Nº 24.464 de 1995) con una garantía del Gobierno Federal de un piso mínimo de 900 millones de pesos (BONVECCHI y LODOLA 2009).

¹⁹⁵ El primer fondo (creado en 1960 mediante Ley Nº 15.336) se compone con el 2,9% del impuesto a los combustibles (Ley Nº 23.966, que crea el impuesto) y el segundo (creado en 1958) con el 17,4% del mismo impuesto junto con el 30% del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica.

¹⁹⁶ En 1983 se creó un primer fondo para financiar desequilibrios fiscales, que perduró hasta 1991. Luego, en 1992, en medio de las negociaciones del Pacto Fiscal I, el gobierno nacional decidió continuar con su vigencia (Cláusula 1, apartado b y Ley ratificatoria Nº 24.130) (BONVECCHI y LODOLA 2009).

¹⁹⁷ Creado en 1972 (mediante Ley Nº 19.800) beneficia principalmente a las provincias productoras de tabaco (Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Jujuy, Salta y Tucumán).

¹⁹⁸ Este fondo fue uno de los más controvertidos, puesto que la ley que estableció la descentralización del servicio de educación (Ley Nº 24.049 de 1991) en un complejo artículo establecía que, en definitiva, los servicios de educación que la Nación descentralizaba a las provincias serían financiados con los fondos coparticipables correspondientes a cada provincia en la distribución secundaria. La cuestión terminó por resolverse años más tarde a través de acuerdos bilaterales entre las provincias y el gobierno federal (FALLETI 2001, BONVECCHI y LODOLA 2009).

Finalmente, existen *transferencias discrecionales*, dentro de las cuales los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) han sido los más importantes. Este fondo se compone del 1% de la masa coparticipable bruta y de un 2% del impuesto a las ganancias. La discrecionalidad en la remisión de estos fondos ha sido causa de graves conflictos y es el que mejor revela la existencia de variables políticas como condicionantes de su otorgamiento: “los fondos del ATN se han convertido en el principal mecanismo para proveer fondos discrecionales a las provincias, que refleja en gran parte su respectiva influencia política relativa” (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:403). Así por ejemplo, durante la década de 1990, la provincia de La Rioja, lugar de procedencia del entonces presidente Menem, recibió un 23% del total de los ATN transferidos durante sus diez años de gobierno, aunque a partir del 2000, dichos fondos perdieron la importancia que otrora adquirieron (ver CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b).

Mientras que en la primera parte de la década de 1980 el conjunto de transferencias nacionales representaba tan solo el 3% del PBI, en la primera mitad de la década del '90 llegaron a representar 1/3, correspondiendo los 2/3 restantes a recursos provenientes del régimen de coparticipación (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:401). En la última década, la importancia de los recursos provenientes de distintas transferencias que Nación envía a las provincias alcanzó e incluso superó el porcentaje que representan los recursos coparticipables; entre 2000 y 2008, el 53,86% de los fondos provenientes del tesoro nacional se correspondían con distintas transferencias, mientras que el 46,14% restante provinieron del régimen de coparticipación¹⁹⁹.

Esta proliferación de mecanismos de transferencia paralelos al régimen de coparticipación es una manifestación más del proceso de centralización de recursos: “Argentina ha elaborado mecanismos de transferencia federal-provincial, que son necesarios dado que la recaudación de ingresos continúa estando bastante centralizada mientras que las funciones de gastos están siendo gradualmente descentralizadas” (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:398).

Como resultado de ello, las provincias ya no sólo dependen del nivel nacional en cuanto al envío de recursos, sino también en la propia implementación y ejecución de las

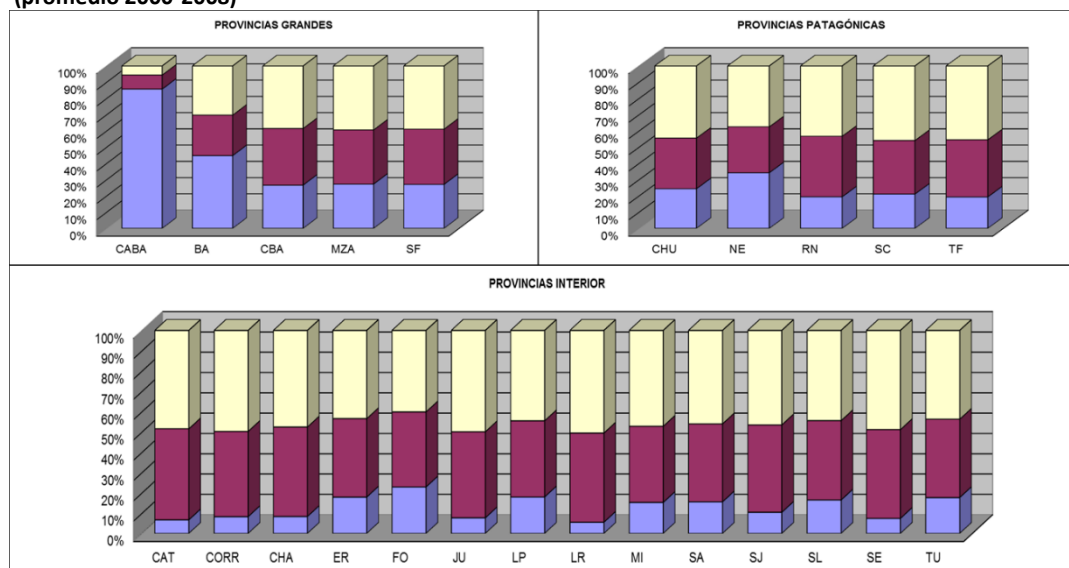
¹⁹⁹ Según información disponible en Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

políticas públicas, como sucede particularmente en las áreas de salud y educación²⁰⁰. Por otra parte, esto ha permitido un bajo nivel de correspondencia fiscal, es decir, un bajo grado de consonancia entre la jurisdicción que recauda (Nación) y la que realiza los gastos (Provincias) (CAO 2008:24), quebrando de esta manera el grado de asimetría y correspondencia que el federalismo fiscal propugna como adecuado (OATES 1972).

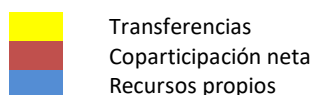
Tomando los tres tipos de recursos que componen las arcas provinciales, entre los años 2000 y 2008, el 26% continúan siendo recursos propios, el 34% recursos coparticipables y el 40% recursos provenientes de otras transferencias (ver GRÁFICO N° 3.4).

Considerando los tres grupos de provincias, los tres tipos de recursos que componen sus arcas son:

GRÁFICO N° 3.8: Recursos Propios, Coparticipación y Transferencias. Por Provincia según el Grupo (promedio 2000-2008)



Referencias:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

²⁰⁰ “El principal financiamiento de buena parte del sistema de Atención Primaria [el tercer cordón de la zona sanitaria en que se divide cada jurisdicción provincial] proviene del Ministerio de Salud de la Nación que, como contrapartida, establece los parámetros generales de diseño y fija estándares de ejecución” (CAO 2008:21).

Las provincias grandes reciben, en promedio, el 44% del total de transferencias a todas las provincias. Excluyendo la Ciudad Autónoma (por su particular situación dentro de la federación, explicada anteriormente), las provincias grandes cubren, en promedio de los años 2000 a 2009, el 31,81% de su presupuesto con recursos coparticipables y un 36,76% por transferencias. El restante 31,43% representaron recursos propios (de las cuatro jurisdicciones del grupo de las grandes – excluyendo CABA – la única que supera el 50% es Provincia de Buenos Aires).

Las provincias del Interior cubrieron en el mismo período, el 12,71% con recursos propios, el 40,78% en concepto de coparticipación y el restante 46,51% con transferencias; las patagónicas, en cambio, alcanzaron el 23,70% con recursos propios, disminuyendo las transferencias de origen nacional (coparticipación, con el 33%, y transferencias, con el 43,30%).

Cada uno de estos fondos representa una quita real de la masa coparticipable, dado que ellos se integran con recursos provenientes de impuestos directos y/o indirectos, es decir coparticipables. La Ley N° 23.548 establece que “la masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de *todos* los impuestos nacionales existentes o a crearse” (art. 2º). De modo que cada uno de estos fondos implica una detracción a la masa coparticipable a ser distribuido según los criterios que el gobierno nacional fije.

El crecimiento en número e importancia de las transferencias federales entre los años 1990 y 2000 se debe, fundamentalmente, a que por un lado el gobierno nacional (vía pactos y acuerdos fiscales) “recuperó” un porcentaje importante en su parte correspondiente de la distribución primaria y, por el otro, al extraordinario aumento en las recaudaciones en concepto de derechos de importación y exportación (fundamentalmente por las llamadas *retenciones* a los productos agrícolas)

En este sentido, estos nuevos fondos creados por el nivel nacional han venido a ocupar el lugar de pagos secundarios en las negociaciones multilaterales y bilaterales nación-provincias; a través de la asignación de nuevos e importantes recursos (considerándolos aisladamente para cada provincia) el nivel nacional supo “compensar” a cada provincia por las pérdidas producidas en el régimen de coparticipación. De esta manera, una pérdida global es compensada con pagos secundarios individualizados.

Ejemplos de ellos lo fueron los Fondos FEDEI, FONAVI, entre otros, que fueron fuertemente discutidos durante la firma de los pactos fiscales de los '90 entre las propias provincias.

3.5. Gasto público y endeudamiento provincial

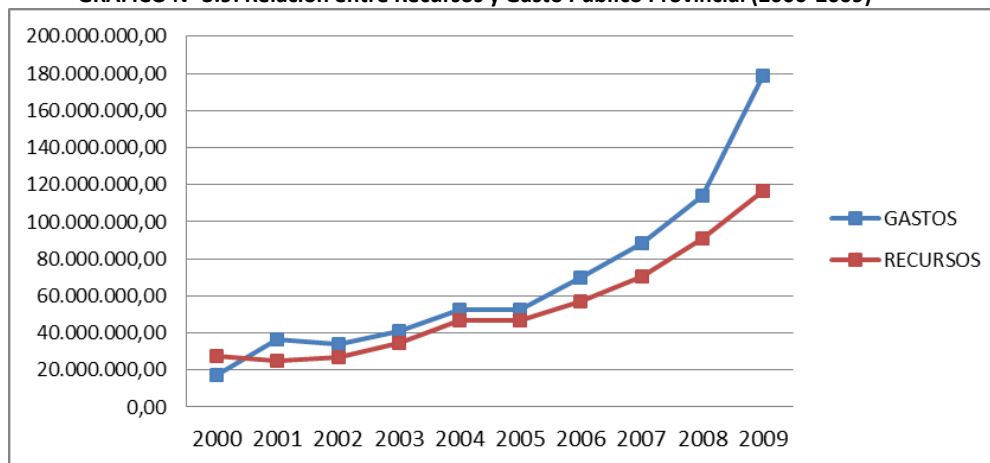
La consecuencia de la disminución de la participación provincial en la producción de recursos y la mayor dependencia hacia recursos federales (coparticipables y vía transferencias) fue una mayor profundización del ya existente grado de desigualdad fiscal que caracterizó siempre las RIG-verticales, donde el gobierno nacional concentró más de las tres cuartas partes de los recursos, afrontando solamente cerca del 50% del gasto público consolidado (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004a:121).

A raíz de la descentralización producida a principios de 1990, el gasto provincial experimentó un aumento abrupto en comparación con la tendencia que muestra la evolución anterior (como se muestra en el Gráfico N° 3.2). Aumento que se dio en sentido inversamente proporcional a la disminución del gasto federal en las mismas materias: así, por ejemplo, desagregando el gasto de cada nivel por distintos sectores, se observa que la mayor descentralización se produjo en el sector educativo primario, pasando el gasto federal de cubrir el 33,7% en educación primaria en 1986 al 0,4% en 1994, mientras las provincias pasaron del 63,7% en 1986 a representar el 96,5% en 1994 (el nivel municipal incrementó del 2,6% al 3,2% en el mismo período) y en educación secundaria el gasto federal pasó del 83,9% en 1986 al 78% en 1994, las provincias aumentaron del 16% al 22%. El segundo sector en importancia, fue sanidad: Nación pasó de cubrir el 32,4% en 1986 al 7,9% en 1994, en el mismo período las provincias pasaron de cubrir el 67,6% al 92,1% (World Bank 1996a:5).

En menor medida, las provincias traspasaron parte de sus gastos a los municipios (quienes pasaron de representar el 4,3% del gasto público total al 7,4%).

La mayor concentración de competencias y funciones, el incremento del gasto público consecuente, la disminución de los recursos coparticipables y la deficiente transferencia de recursos que no llegaron a cubrir el 100% de los gastos en las nuevas competencias descentralizadas, contribuyeron a dar origen a crisis con características cíclicas en las provincias, debido al creciente aumento de la deuda pública provincial.

GRÁFICO N° 3.9: Relación entre Recursos y Gasto Público Provincial (2000-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

A lo largo de la década del '80, el déficit global de todas las provincias promedió el 20% del total de los gastos, situación que se mantuvo estable a lo largo del período, salvo en los años 1984 y 1985, donde el ahorro [*current savings*] financió el 50% de los gastos de capital (World Bank 1996a:5). Entre 1980 y 1984 el déficit provincial promedió el 14% del PBI en 1985 y el 8,9% en 1989 (1993:6).

Hacia finales del '80 las provincias contribuyeron en promedio, aproximadamente, con el 40% del déficit primario fiscal – con un promedio anual del déficit primario cercano al 1,7 del PBI (World Bank 1993:125) y representaron aproximadamente el 40% del déficit consolidado del sector público no financiero (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:404). Las provincias terminaron siendo rescatadas por el nivel nacional (*problema del riesgo moral*), quien financió gran parte de aquellas deudas a través de ATN y préstamos concedidos por el gobierno nacional (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:404).

Hacia principios de 1990, con la implementación del plan de convertibilidad, hubo una mejoría en la situación fiscal de las provincias, pero rápidamente volvieron a mostrar los mismos síntomas que en años anteriores: entre 1990 y 1992, los recursos totales de las

provincias se vieron incrementados de un 7% a un 9% del PBI – aumento que fue consecuencia del crecimiento económico que experimentó el país en esos años que impactó en la recaudación fiscal, tanto los recursos propios de las provincias como las transferencias federales aumentaron al doble en un 54% y un 34%, respectivamente. Consecuencia de ello, el déficit provincial disminuyó del 1,4% del PBI en 1990 al 0,2% en 1992. Situación que se correspondió con un breve período de superávit fiscal del gobierno nacional, que alcanzó 1.035 millones de pesos en 1993 y 2.731 millones en 1994 (BRACELI y BRACELI 2010:175). Pero a partir de 1995, la situación comenzó a deteriorarse, aumentando nuevamente al 1,2% del PBI en ese mismo año (World Bank 1996a:5/6).

De acuerdo a estudios del Banco Mundial, entre 1986 y 1990, el déficit total de las provincias alcanzó 1.600 millones de dólares, de los cuales el 35% correspondió a las provincias avanzadas y otro porcentaje similar a las provincias menos desarrolladas, a pesar de que el gasto de estas últimas representó menos de un tercio del gasto que realizaron las provincias grandes: “el más alto de los déficits anuales promedio para la década de 1980 (excluyendo ATN) son para las provincias de: La Rioja (31% de los GPP), Formosa (19%), Catamarca (11%) y Chaco (10%). El promedio anual de todas las provincias fue mucho más bajo: sólo el 2% del PBI, debido a los relativamente bajos déficits en la Provincia de Buenos Aires (1%) y la Municipalidad de Buenos Aires” (World Bank 1993:125).

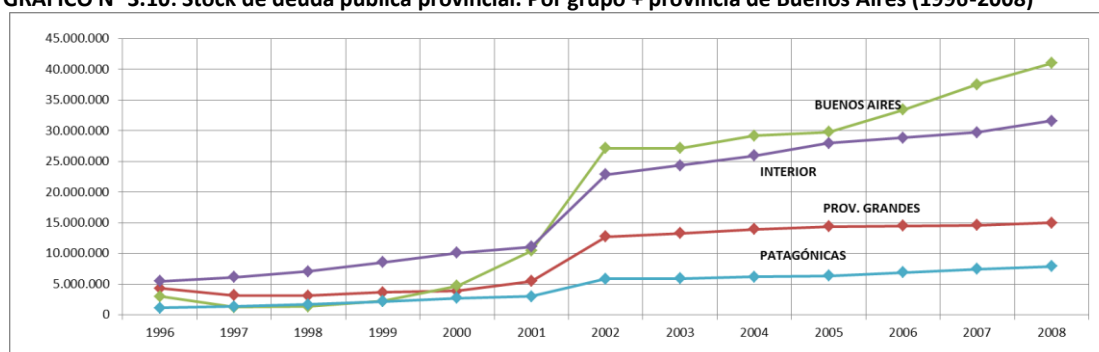
Hacia 1999 la misma situación volvió a presentarse. Tras el impacto que produjeron el efecto tequila de la crisis mejicana (1995) primero y la devaluación de la moneda brasilera (1997) después en la economía nacional (estancándose en una profunda recesión), las provincias volvieron a mostrar un incremento significativo del déficit y del nivel de endeudamiento (TOMMASI *et al.* 2001). Como muestran los autores, hacia 1995 la deuda pública provincial representó el 54% del total de los ingresos (un aumento considerable con respecto al año anterior, que había sido del 40%) y aunque los años posteriores mostraron una leve mejoría (el 53% en 1996, el 44% en 1997 y el 47% en 1998), hacia 1999 ésta se elevó significativamente al 58% (TOMMASI *et al.* 2001:31). El stock de la deuda pública había pasado de U\$S 15.000.000 en 1996 a U\$S 30.000.000 en 2001.

A través de un acuerdo entre los gobernadores y el presidente (Compromiso Federal de 1999), el gobierno nacional se comprometió a renegociar las deudas públicas provinciales en un plazo de diez años (las provincias garantizarían esa deuda con los

recursos provenientes del régimen de coparticipación) y a financiar con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits que arrojaron las cajas previsionales en manos de las provincias.

En 2009, las cuentas provinciales volvieron a cerrar en rojo. Entre 2001 y 2008, el stock de la deuda pública de todas las provincias se había elevado significativamente: pasando de U\$S 30.000 millones en 2001 a U\$S 95.400 millones en 2008. La Provincia de Buenos Aires representó el 43% de esa deuda, mientras que el resto de las provincias grandes (CABA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) representaron el 15,68%. Las provincias del Interior el 33,12% y las patagónicas el 8,25%.

GRÁFICO N° 3.10: Stock de deuda pública provincial. Por grupo + provincia de Buenos Aires (1996-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En mayo de 2010 (luego de una serie de negociaciones de carácter eminentemente político), el gobierno federal decidió implementar el Programa Federal de Desendeudamiento (PFD) para refinanciar la deuda que las provincias mantenían con el gobierno federal. El PFD refinanciaría el 89% de esa deuda, que ascendía a \$73.912 millones (es decir, una refinanciación equivalente a \$65.522 millones), a través de una reprogramación hasta 2030 y con un período de gracia de un año y medio, que sería financiado a través de ATN. El programa benefició a un total de 16 provincias. Santa Fe, Santa Cruz, San Luis, La Pampa y Santiago del Estero quedaron fuera del acuerdo por no tener deuda con el gobierno nacional. A principios de 2014, el gobierno nacional volvió a firmar un nuevo acuerdo con 17 gobernadores en el marco del PFD a través del cual se

incluiría una quita de \$ 10.000 millones en los pasivos de las provincias que vencen en 2014²⁰¹.

Las provincias más grandes, quienes en principio son aquellas que poseen cierta *autonomía fiscal* respecto del conjunto desde el punto de vista de los recursos propios, pasan a perder esta autonomía cuando se considera el nivel de deuda pública que alcanzaron en los últimos 10 años, también en comparación con el conjunto, como se evidencia particularmente con la provincia de Buenos Aires, que en el período 1996-2008 acumuló el 37,12% del total de la deuda pública provincial.

En promedio, las provincias grandes representaron el 50,36% de la deuda pública provincial entre 1996 y 2008, mientras que las provincias chicas representaron el 49,64% restante. Desagregando a la provincia de Buenos Aires del grupo de las grandes, ésta representó, en el mismo período, el 30,13% del total. Dentro de las provincias chicas, las patagónicas representaron el 9,69%. Es decir que, en términos generales, las provincias que mayor endeudamiento han tenido han sido Buenos Aires y el grupo de las provincias del Interior.

Como podrá observarse en detalle más adelante, esta información es clave para entender las estrategias adoptadas por las provincias grandes en los procesos de negociación.

3.6. Las Fuentes de financiamiento alternativas

Frente al aumento del gasto (ver Gráfico N° 3.9) y a la reducción de los ingresos (especialmente de recursos originarios/tributarios), las provincias tuvieron que recurrir a otras fuentes de financiamiento para intentar cubrir esta brecha. Entre fines de la década del '80 y principios del '90, lo hicieron principalmente a través de recursos coparticipables, transferencias o aportes federales (destinados a diversos gastos específicos, tales como rutas, vivienda, educación), fondos discrecionales a través de ATN, préstamos del gobierno federal, posponiendo el pago de salarios y de proveedores, préstamos de bancos nacionales y a través de préstamos de sus propios bancos provinciales, quienes, a su vez, fueron financiados a través de redescuentos del Banco Central (World Bank 1993:125 y 1996a:5).

²⁰¹ Diario La Nación, Sábado 28/12/2013.

Estas nuevas fuentes de financiamiento “crearon un incentivo perverso para gastar sin recaudar recursos. Por estas razones, los gobiernos provinciales han sido los principales contribuyentes al déficit del sector público consolidado desde 1986” (World Bank 1993:124).

En 1999 la situación fue similar a la de 1989 y las provincias recurrieron a las mismas fuentes de financiamiento, principalmente a través del atraso en los sueldos (en algunas provincias de hasta seis meses) y pagos a proveedores (TOMMASI *et al.* 2001:6).

3.7. La brecha entre nación y provincias y ausencia de acuerdos de largo plazo

Aquella desigualdad llevó a que la relación nación-provincias se caracterizara, por un lado, por el intento de las segundas de sobreexplotar los recursos comunes de los impuestos nacionales (JORDANA 2002) y, por el otro, de la actitud del gobierno nacional por una austeridad en el gasto, a través del control fiscal (JONES, SANGUINETTI y TOMMASI 1997b).

Los procesos de descentralización comenzados en la década de 1970 y profundizados en los '90 constituyen, en gran parte, los antecedentes más importantes que explican las relaciones entre niveles de gobierno en la actualidad. A partir de entonces, ambos niveles de gobierno se encontraron con un fuerte dilema: o el nivel nacional garantizaba mayores recursos a las provincias de su propio presupuesto o bien terminaría por rescatar a las provincias en épocas de crisis (básicamente por la explosión de sus deudas públicas).

Ambas opciones – de naturaleza de emergencia – fueron aplicadas cíclicamente una y otra vez, ante la falta de un acuerdo global que permitiera una correcta y apropiada asignación de recursos (automática y basada en criterios objetivos) según los gastos y competencias a cargo de cada nivel de gobierno. Ante esta falta – o incapacidad – de establecer un régimen global que simplificara las complejas relaciones fiscales entre nación y provincias, proliferaron – hasta el día de hoy – una serie de acuerdos de emergencia para resolver problemas puntuales que terminaron por empeorar la situación macro.

4. El Régimen de coparticipación como herramienta redistributiva

4.1. Las pujas entre Provincias por la distribución secundaria. Criterios devolutivos vs criterios redistributivos

En sus casi ochenta años de evolución, el régimen de coparticipación (a través de distintos y sucesivos regímenes legales) ha ido evolucionado hacia un sistema más redistributivo que devolutivo²⁰².

El primer régimen de 1935 fue estrictamente devolutivo en que se preveía, a través de un complejo sistema, compensar las pérdidas sufridas por las provincias ante la superposición impositiva que Nación comenzó a efectuar desde 1890 con impuestos indirectos al consumo, muy particularmente respecto de productos que eran típicamente de elaboración provincial, como vinos y aguardientes en San Juan y Mendoza o el azúcar para las provincias norteñas de Tucumán, Salta y Jujuy²⁰³. Además de esta compensación, el único ponderador con características redistributivas de éste y los otros dos regímenes del '35 (leyes 12.143 y 12.147) fue el de población, por lo que los efectos redistributivos fueron moderados (PORTO 2005:5).

²⁰² “Como se analiza en un trabajo previo sobre la materia (Rezk et al, 1996), el sistema vigente fue evolucionando desde su creación, pasando originalmente de criterios puramente devolutivos para la distribución secundaria (básicamente en función de los recursos generados, o de la producción gravada, en cada provincia) a esquemas de transición, en los que se tomaban en cuenta criterios devolutivos y niveladores (p.e. población provincial, gastos realizados por cada una de éstas, inversa de productos geográficos provinciales o en partes iguales) y, finalmente, a una situación en que los criterios niveladores (distribución en función de la población y de la brecha de desarrollo) reemplazaron totalmente a los criterios devolutivos. Esto último significó en la práctica una importante transferencia de recursos impositivos desde el conjunto de provincias con mayor desarrollo y nivel de actividad económica a las consideradas rezagadas. La última Ley de Coparticipación Impositiva 23548 (del año 1988) postergó en realidad la discusión de fondo sobre el sistema, ya que se limitó a fijar los porcentajes de la distribución primaria entre Nación y provincias y a asignar la distribución secundaria (54,66% de la Masa Coparticipable Neta) en función de un porcentaje fijo para cada provincia” (REZK 2003:2).

²⁰³ Tal fue el criterio devolutivo buscado, que el régimen de distribución previsto por la Ley 12.139 establecía expresamente que las provincias productoras de vino, alcohol y azúcar, recibirían el promedio de lo que hubieran recaudado entre 1929 y 1933 en concepto de impuestos o tasas sobre esos productos (art. 6º), sumas que comenzarían a decrecer en un 5% del promedio básico hasta 1939, a partir de 1940 en un 2% hasta llegar a ser el 50% de lo que se reciba en 1935 (art. 7º). Pero, a modo de compensación por estas disminuciones, la ley les daba a estas provincias el derecho a optar para que la Nación tome a su cargo la deuda provincial hasta su extinción por un importe nominal cuyo servicio de interés y amortización equivalga a las cantidades que estas provincias dejarán de percibir cada año en relación al inmediato anterior, por aplicación de lo dispuesto en el art. 7º.

A través de sucesivas enmiendas y sustituciones, el régimen comenzó a experimentar ciertas modificaciones que fueron cambiando poco a poco el criterio de distribución originario. En 1946 – durante el primer gobierno justicialista – se produce la más importante modificación en este sentido: en primer lugar, a través de la Ley N° 12.956 se unifican los impuestos a los réditos, el impuesto a las ganancias eventuales y el impuesto a las ventas y se suma un nuevo impuesto (el impuesto a los beneficios extraordinarios), con lo que la masa coparticipable sufre un crecimiento sensible en sus recursos. En segundo lugar, se modifican los índices de la distribución primaria en favor de las provincias (del 17,5% previsto para éstas en el régimen de 1935, se pasa a un 21%). Respecto de la distribución secundaria, se introdujo un mecanismo de redistribución explícito consistente en el 2% que se repartiría en proporción inversa a la población de cada jurisdicción (PORTO 2003:16).

Además, en este aumento de la distribución secundaria fueron las provincias más chicas quienes se llevaron la mejor parte. Así, entre 1946 y 1947 los recursos recibidos por Buenos Aires cayeron en un 5% y Córdoba en un 16%, mientras que Jujuy, Catamarca y La Rioja incrementaron en 150%, 200% y 300% respectivamente (SAWERS 1996:219). Véase también GIBSON, CALVO y FALLETI (1999). Los efectos redistributivos se harían más evidentes a medida que pasaban los años de vigencia de esta ley: el mecanismo empleado por la Ley N° 12.956 evidencia una distribución fuertemente redistributivo a favor de las provincias más pequeñas y en detrimento de las más grandes: la participación del conjunto de las provincias grandes (Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) cae del 82% que recibían en 1946 al 69,1% en 1958 (último año de vigencia de esta ley) mientras que todas las provincias chicas aumentan su participación (específicamente las provincias de San Juan, San Luis, Salta, La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy y Santiago del Estero) (PORTO 2003:19).

Considerando en conjunto los tres regímenes de coparticipación que subsistieron durante las presidencias de Perón se puede observar que en términos generales, las dos presidencias de Perón mostraron un incremento en la participación de las provincias, pero con un tratamiento diferenciado entre éstas: así, las más beneficiadas fueron las provincias más rezagadas dentro del grupo de provincias chicas y, en segundo lugar las provincias grandes. La redistribución del primer grupo de provincias (las más rezagadas), fue

soportada por las provincias intermedias, más que las grandes²⁰⁴. El hecho se explica dado que la fortaleza política de Perón se basó, por un lado, en una coalición con las provincias más periféricas (GIBSON 1997, GIBSON *et al.* 1999, SAWERS 1996), y por el otro, en una coalición urbana populista que se encontraba en las provincias más grandes y metropolitanas (EATON 2001).

En 1959, con la sanción de la Ley Nº 14.788 – que regirá hasta 1972 – se aumentarían nuevamente el porcentaje de las provincias, pasando ahora a recibir un 36% – más un 6% para la Ciudad de Buenos Aires – quedando un 58% para la Nación. Esta misma ley sería prorrogada en 1963 (durante el gobierno radical de Arturo Illia) estableciéndose un nuevo aumento en la distribución primaria, llegando al 46%. De los resultados cuantitativos de las reformas de Frondizi e Illia (ley 14.788), se desprende que, entre 1958 y 1973, el aumento que experimentaron las provincias chicas fue soportado por las provincias grandes, con la salvedad de Buenos Aires, que entre los años 1959 y 1972, recupera un 7% de su participación. Dentro de las provincias chicas, San Luis, Entre Ríos, Tucumán, Salta, Corrientes y Santiago del Estero aumentan gradualmente su porcentaje. Por su parte, San Juan, La Rioja, Catamarca, Jujuy, Misiones, Chaco y Formosa mantienen su participación en porcentajes relativamente estables (con mínimas variaciones). Dentro de las provincias grandes Santa Fe, Buenos Aires y capital federal disminuyen su participación (capital federal sufre una disminución drástica, pasando del 19% en 1958 al 6,9% en 1972), Córdoba y Mendoza la aumentan en un uno por ciento (PORTO 2003:27/28).

En la Ley 20.221 de 1973, los coeficientes de reparto secundario estuvieron fuertemente marcados por criterios redistributivos (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004a:123), explicitados en la propia norma. Comparando los datos distribuidos en 1971 y en 1973, puede observarse que en el nuevo régimen, todas las provincias grandes pierden participación, pasando de un 57,5% que poseían en 1971 a un 50,7% a partir de 1973 (es decir, pierden 11,8 puntos porcentuales). En contrapartida, todas las provincias chicas aumentan su participación, pasando de un 42,5% en 1971 a un 49,4% en 1973, es decir, obtienen una ganancia de 6,9 puntos (PORTO 2003:38).

²⁰⁴ Las provincias grandes vieron disminuida su participación en el régimen de coparticipación troncal de los impuestos internos, mientras que mantuvieron su cuota-parte (bastante elevada) en el régimen especial de los impuestos a las ventas y a los réditos, por lo que en términos generales su situación se mantuvo relativamente estable durante este subperíodo.

Durante la década de 1980, la parte de las provincias menos desarrolladas en el total de transferencias de recursos nacionales a las provincias creció del 19% al 24% en detrimento de las provincias más ricas, quienes vieron reducida su participación en 8 puntos porcentuales, bajando del 50% al 42% (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:399).

La Ley N° 23.548 sancionada en 1988 reproduce casi íntegramente los mismos lineamientos que la ley 20.221, pero introduce nuevas reformas con mayores sesgos redistributivos. Los coeficientes establecidos en esta norma – que optó por mencionar directamente el porcentaje que le correspondería a cada provincia, a diferencia de los anteriores regímenes que establecían los criterios en base a los cuales se determinarían los porcentajes – fueron aquellos reflejados en las transferencias producidas entre los años 1984-1987, período en el cual el régimen de coparticipación dejó de existir. Los índices de las transferencias de estos años se hicieron siguiendo los criterios de la caducada ley 20.221. A pesar del fuerte incremento que habían logrado las provincias – particularmente las más chicas – la única opción que tuvo el presidente Alfonsín para sancionar un nuevo régimen fue incrementando aún más los porcentajes de la distribución primaria. Ello fue posible, en primer lugar, por la resignación del gobierno nacional de 6,16 puntos porcentuales y, además, de otros casi 3% soportado por la Provincia de Buenos Aires.

Para 1991, la coparticipación per cápita a las provincias menos desarrolladas excedía el promedio de todas las provincias en un 92%, mientras que las provincias más desarrolladas alcanzaban el 66% del promedio (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:402).

Tomando como base los datos del total de transferencias en concepto de coparticipación por habitante del año 2006, puede observarse que todas las provincias chicas superan, en promedio, los \$1.000 por habitante (a excepción de Salta, Neuquén, Misiones y Tucumán, las que sin embargo superan los \$900,00 per cápita) mientras que ninguna de las provincias grandes supera los \$600 per cápita.

TABLA N° 3.4: Coparticipación per cápita. Por grupo de provincia (1935-1994)

PROVINCIAS	COPARTICIPACIÓN PER CÁPITA
GRANDES	\$ 574,82
CHICAS	\$ 1.550,65
<i>INTERIOR</i>	<i>\$ 1.430,14</i>
<i>PATAGÓNICAS</i>	<i>\$ 1.888,10</i>

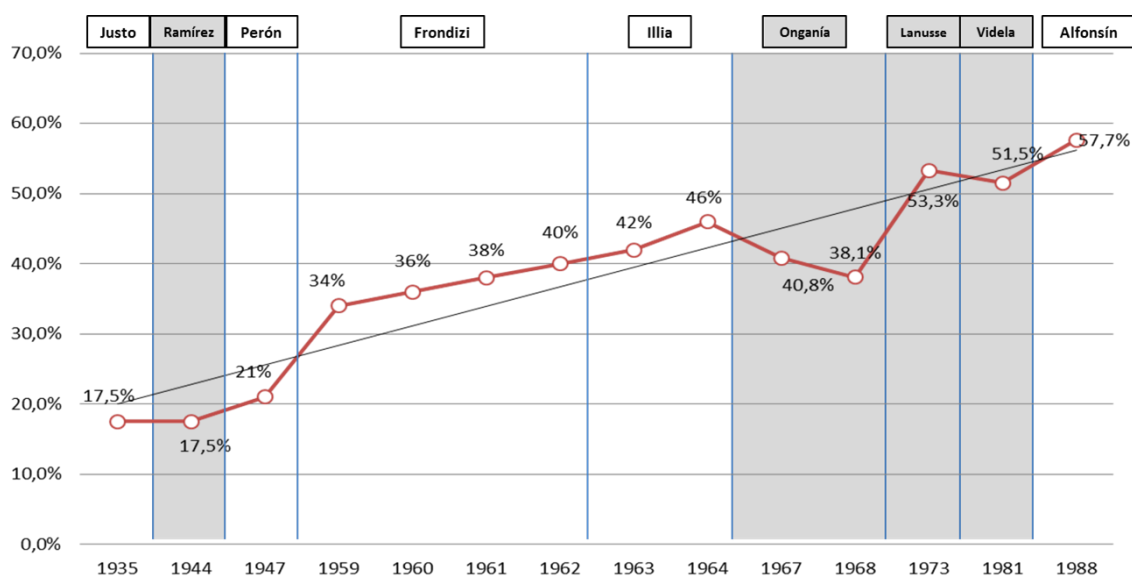
Fuente: elaboración propia en base a datos de MARTINOVICH *et al.* 2007:7

En este ranking de provincias por coparticipación per cápita, las cinco provincias que componen el grupo de las grandes ocupan los últimos cinco lugares.

4.2. Las pujas entre Nación y Provincias por la distribución primaria

De este sucinto racconto pueden extraerse dos conclusiones importantes: (a) durante los gobiernos de facto, las modificaciones al régimen de coparticipación se hicieron a favor del nivel nacional en detrimento del conjunto de las provincias (como lo fueron las reformas de 1943, 1967/8 y 1980 – con la excepción del Régimen de la Ley N° 20.221 sancionada durante el gobierno de facto de 1972); (b) durante los gobiernos democráticos las modificaciones al régimen beneficiaron más al conjunto de las provincias y en particular dentro de éstas, a las provincias menos desarrolladas a través de explícitos criterios redistributivos.

GRÁFICO N° 3.11: Evolución de la distribución primaria legal prevista en los distintos regímenes legales



Fuente: Elaboración propia en base a legislación nacional, EATON 2000, 2001, PORTO 2003a y CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b.

El gráfico sólo muestra el porcentaje correspondiente al conjunto de las provincias en la distribución primaria establecidos por ley. Por ende, no considera la distribución porcentual real de recursos coparticipados. Así por ejemplo, durante las presidencias de Martínez de Perón, de Videla y de Menem se establecieron importantes reducciones a la

masa coparticipable (la primera eliminó el IVA de la distribución, el segundo dedujo de la parte provincial los aportes patronales y el tercero estableció importantes deducciones a la masa coparticipable) sin que tales modificaciones cambiaran el texto legal vigente (la modificación de Videla, sin embargo, está contenida en el gráfico, según estimaciones de CENTRÁNDOLO y JIMÉNEZ 2004b:126). Aun así, el cuadro resulta útil a los efectos de determinar cómo, en general, los gobiernos de facto, cuando produjeron modificaciones, fueron en detrimento de la cuota parte provincial, en cambio, durante los gobiernos democráticos, las provincias aumentaron su participación. En este sentido, la hipótesis de democratización que plantea EATON (2000, 2001) puede verse corroborada, aunque existen excepciones que rompen la regla. Estas excepciones, sin embargo, encuadran dentro de la segunda hipótesis planteada por el autor, la que considera la liberalización de la economía que, al menos en la experiencia argentina, significó la descentralización del gasto y la concentración de recursos. Otras excepciones están dadas también por el contexto particular en el cual fueron realizadas las modificaciones (como el caso de Lanusse).

Es importante tener presente que aun cuando en todos los gobiernos democráticos hubo aumentos en la participación de las provincias, esto no se debió a concesiones gratuitas del gobierno nacional o a un sentido de descentralización como parte importante del proceso democrático. Los aumentos que experimentaron las provincias durante los gobiernos democráticos de Perón, Frondizi, Illia y Alfonsín se debieron, en gran parte, a las presiones ejercidas por los gobiernos locales (electos democráticamente y con el mismo grado de legitimidad que el presidente) y por un rol bastante activo del Congreso en la materia. Por otro lado, esto pone de resalto también que la hipótesis utilizada en esta investigación acerca de que el presidente preferirá en *todos los casos* concentrar recursos (véase Capítulo 5) continúa siendo válida. Los presidentes democráticos que descentralizaron lo hicieron porque se vieron obligados en cierto punto a ello a través de acuerdos explícitos con los gobiernos locales.

4.2.1. Reformas descentralizadoras del régimen de coparticipación

La primera reforma descentralizadora producida en el régimen de coparticipación estuvo dada por las leyes de Perón. En esta oportunidad, las provincias vieron incrementado su cuota-parte de un 17,5% a un 21%. La reforma se produjo en 1947,

contando Perón con amplias mayorías en ambas cámaras del Congreso (es decir, fue un presidente fuerte, a diferencia de los casos de Frondizi, Illia y Alfonsín). Sin embargo, tales mayorías provenían de una coalición que Perón supo formar y cuyos principales aliados fueron las elites políticas conservadoras de las provincias más periféricas y aquellas provenientes de un importante sector urbano de las provincias metropolitanas, fundamentalmente de la Provincia de Buenos Aires (EATON 2000, 2001, GIBSON 1997, GIBSON, CALVO y FALLETI 1999, SAWERS 1996). De todos los gobiernos democráticos que se sucederían en lo que quedaba del siglo, el de Perón fue el que contó con mayor fortaleza política (traducida principalmente en un gobierno unificado, tanto en el Congreso de la Nación como en la mayoría de las provincias) y las provincias más beneficiadas durante sus dos presidencias fueron precisamente las provincias periféricas.

La concesión de mayores recursos a las provincias fue, en este caso, un acuerdo político en el que el presidente estaba interesado para mantener esa coalición electoral de la cual provenía su soporte político más fuerte. Las negociaciones estuvieron precedidas por una conferencia de ministros de economía provinciales, quienes llevaron las demandas provinciales al presidente.

Los casos de Frondizi, Illia y Alfonsín serán diferentes. Los tres se caracterizaron por ser presidentes débiles – al menos, en el momento específico en que se produjeron las reformas – al no contar con las mayorías en el Congreso. Frondizi tuvo que enfrentarse a una importante coalición de gobernadores (quienes se reunieron en una conferencia a los pocos meses de asumir el cargo, en mayo de 1958). Las exigencias de los gobernadores fue nada menos que la de equiparar los porcentajes provinciales con el nacional a la cual Frondizi contraofertó un crecimiento gradual de los porcentajes que daría anualmente (28% para 1959, 30% para 1961, 32% para 1962 hasta llegar al 34% en 1963). La oferta fue rechazada y tras la imposibilidad de lograr un acuerdo directamente con los gobiernos locales, el presidente envió al Congreso su plan. El Congreso lo aceptó, pero incrementó la parte provincial un 2% al propuesto por el presidente (elevándola a un 36%).

Illia se enfrentará a una situación muy similar. Los gobernadores provinciales (principalmente aquellos provenientes de las provincias más periféricas, como Catamarca y La Rioja e intermedias, como Salta y Tucumán) volvieron a conferenciar para exigir aumentos en la coparticipación, reiterando la misma demanda realizada a Frondizi seis

años atrás (elevar al 50% la parte provincial). La reacción de Illia fue similar a la de su antecesor: aceptó elevar los porcentajes, pero sólo en un 44% y, ante la imposibilidad de acordar directamente con los gobernadores, envió su propuesta al Congreso. Éste actuó nuevamente como intermediario entre ambos intereses (nacional y provinciales), aceptando la propuesta presidencial, pero con un aumento del 2% (quedando en 46%).

La administración de Alfonsín tendrá las mismas características, con el agravante de tener una coalición de gobernadores del PJ en su contra y un gobierno dividido en el Congreso, con mayorías a favor del partido opositor (el PJ), principalmente en la Cámara de Senadores. Caducado el régimen de coparticipación de la ley 20.221 en 1984, se sucedieron una serie de negociaciones entre presidente y gobernadores que duraron aproximadamente cuatro años (desde 1984 hasta fines de 1987). Las demandas iniciales de los gobernadores fue la de incrementar la distribución primaria en un 57,7% a favor de las provincias. En estos primeros años, la relativa fortaleza del presidente impidió que tales demandas se efectivizaran, pero cuando el presidente ya no contó con la misma fortaleza que tuvo en los inicios de su mandato (fracaso del plan austral, crisis económica e inflación, pérdida de las elecciones legislativas de 1987), tuvo que ceder frente a la presión de los gobernadores, otorgando el más alto porcentaje que las provincias hayan recibido en todo el período de la coparticipación, establecido finalmente en la Ley 23.548. El acuerdo pudo ser alcanzado por la cesión de porcentajes pertenecientes al gobierno federal y de algunas provincias (como Buenos Aires). El resultado fue un nuevo régimen fuertemente redistributivo que benefició casi principalmente a las provincias periféricas.

4.2.2. Reformas centralizadoras del régimen de coparticipación

En el otro extremo, se encuentran las reformas producidas durante regímenes autoritarios. Todas ellas fueron a favor del gobierno nacional y en detrimento del conjunto de las provincias: Ramírez congeló, para el período 1944-1947, el porcentaje de las provincias a lo que habían percibido durante el año 1943; durante el gobierno de facto de Onganía se disminuyó la cuota provincial de un 46% a un 40,8%, primero, y luego a un 38,1% (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004a:126). La otra gran modificación centralizadora se producirá a principios del '80, durante el gobierno de facto de Videla quien, aun cuando no modificó los términos de la ley en cuanto a distribución primaria, estableció importantes

quitas a la parte provincial, al hacerlas cargo de los aportes patronales de la seguridad social. La parte provincial sufrió una disminución del 53,3% al 51,5% a consecuencia de estas reformas.

4.2.3. Autoritarismos descentralizadores y democracias centralizadoras

Las excepciones [a ambas hipótesis] están dadas por el gobierno democrático de Martínez de Perón y de Menem y por el gobierno de facto de Lanusse.

Una de las reformas descentralizadoras más importantes producidas al régimen de coparticipación se dio, paradójicamente, durante el gobierno de facto de Lanusse con la sanción de la Ley N° 20.221. Este hecho, sin embargo, puede explicarse por motivos coyunturales. Una de las principales preocupaciones de Lanusse fue, por un lado, proteger ciertos intereses militares y por el otro, atar las manos del nuevo gobierno de Perón: “enviando más recursos a las provincias tuvo el doble beneficio de limitar los recursos a disposición de Perón e incrementar la influencia de los políticos provinciales quienes tendían a ser más conservadores” (EATON 2001:16).

Así, la utilización de los tres indicadores establecidos en la ley (*población*, 65%, *brecha de desarrollo*, 25% y *dispersión de población*, 10%) arrojó fuertes resultados redistributivos (EATON 2000, 2001:16): comparando los resultados cuantitativos de 1971 y 1973, puede observarse que el nuevo régimen significó una alteración importante en la participación de cada una de las provincias, donde específicamente las provincias grandes perdieron un 7,2% de su participación, las provincias de baja densidad (las patagónicas) y las de desarrollo intermedio aumentaron su participación en un 2% y las provincias más chicas y pobres (las del grupo del Interior), aumentaron en un 5% (PORTO 2003a:38).

Poco tiempo después, Martínez de Perón eliminó el IVA del régimen de coparticipación (creado en 1973 e introducido al régimen, acorde a las prescripciones de la ley 20.221). Esta medida tuvo su basamento en la emergencia económica y no fue resistida por las provincias por dos razones, en primer lugar, por los grandes beneficios que habían recibido de la reciente ley 20.221 y porque el gobierno central permitió primero y autorizó después la sanción de impuestos provinciales análogos al IVA nacional.

Menem impulsó una de las mayores reformas económicas tras la vuelta a la democracia. En ese nuevo programa de liberalización de la economía, ajuste y

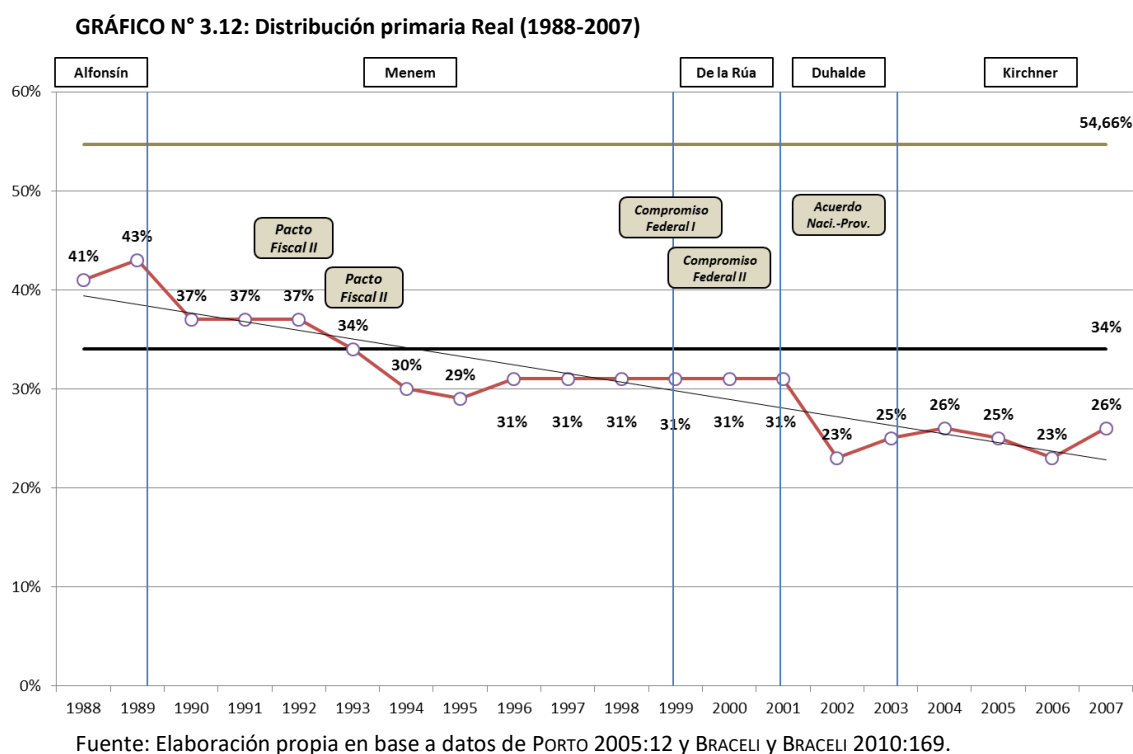
achicamiento del gasto, el Estado nacional se desprendió de algunas competencias, en algunos casos trasladándolas al sector privado (telefonía, aerolíneas), en otros transfiriendo su competencia a las provincias (salud y educación) o directamente abandonando el servicio (ferrocarriles).

Esta descentralización de funciones, que implicó un desprendimiento de los gastos que aquellas conllevan, no estuvo acompañada por los respectivos recursos. Por tanto, así como sucedió anteriormente durante el gobierno de facto de la década del '70, hubo descentralización de funciones (gastos) pero con centralización de recursos. Por otro lado, las políticas de ajuste y disciplina fiscal llevaron al presidente a acordar con los gobiernos locales modificaciones al régimen de coparticipación a través de pactos celebrados entre ambos niveles. Estos pactos, como se vio, implicaron una detracción importante de la masa coparticipable (una suma fija de \$725 millones, en reemplazo de los porcentajes y una detracción del 15% para financiar el sistema de seguridad social) que implicaron, por tanto, una reforma centralizadora en perjuicio de las provincias. Éstas, sin embargo, suscribieron tales pactos. En términos generales (aunque su estudio en particular se hará en el Capítulo 6), las causas que motivaron la firma de tales pactos fueron, por un lado el contexto de crisis económica (una causal recurrente en las reformas posteriores) a lo que se sumó, por el otro, las expectativas (generadas por el propio gobierno nacional) de crecimiento económico en los años venideros.

4.2.4. Modificaciones post-Menem (1999-2002)

Las modificaciones posteriores a la ley 23.548 producidas durante los gobiernos democráticos de De la Rúa (1999 y 2000) y Duhalde (2000) fueron, sin embargo, concertadas con los gobiernos provinciales y plasmadas en respectivos pactos y acuerdos intergubernamentales. La explicación de estos casos, en principio contrahipotéticos, se explican, fundamentalmente, por los contextos de fuerte crisis económica que atravesaron ambos gobiernos y aunque el resultado general fue netamente centralizador (traducidos en importantes quitas a la cuota provincial), no estuvieron ajenos a concesiones por parte del presidente de ciertos beneficios a las provincias. La clave para entender estos procesos radica en el rol jugado por los gobernadores de provincias chicas (como se verá más adelante en el Capítulo 6).

Durante todo este período rigió la Ley N° 23.548, que estipuló un porcentaje del 54,66% para el conjunto de las provincias. Sin embargo, como se observa en el Gráfico N° 3.12, ese porcentaje nunca se alcanzó efectivamente. Las causas de ello fueron, por un lado, los acuerdos celebrados con las propias provincias (los Pactos Fiscales de Menem y los Compromisos Federales de De la Rúa sustituyeron la distribución primaria en porcentajes por una suma fija y luego el Acuerdo Nación-Provincias con Duhalde eliminó directamente toda garantía de piso mínimo que se hubiera concedido en pactos anteriores). Pero, por el otro, el no cumplimiento del 54,66% reconocido en la ley se debió a comportamientos oportunistas del gobierno nacional, manifestado básicamente a través de quitas y detracciones unilaterales a la masa coparticipable, vía asignaciones específicas o a través de la manipulación de los índices utilizados para efectuar la asignación porcentual de los recursos provinciales, lo que se vio facilitado por la enorme complejidad que alcanzó el sistema.

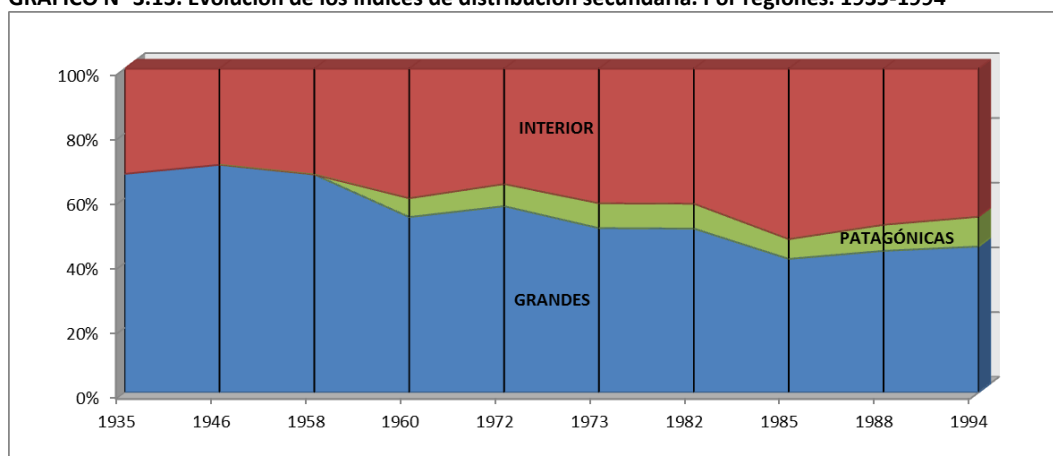


4.2.5. Factores políticos en los cambios al régimen de coparticipación

Esto nos devela un importante dato – fundamental para la presente investigación: más allá de consideraciones de tipo social, económica, histórica, etc., la variable política

(discusiones en el Congreso Nacional, negociaciones entre poderes ejecutivos, etc.) ha jugado un rol relevante dentro del régimen de coparticipación federal de impuestos. Si a ello además agregamos que dentro de las modificaciones favorables a las provincias, fueron las provincias chicas las más beneficiadas, nos deja como segunda enseñanza que estas provincias tienen tanto o más recursos político-institucionales que las provincias grandes para negociar con el gobierno nacional.

GRÁFICO N° 3.13. Evolución de los índices de distribución secundaria. Por regiones. 1935-1994



Fuente: elaboración propia en base a PORTO 2003.

Existe una línea de investigación que ha hecho hincapié en factores de tipo político e institucional para explicar estos resultados (SAWERS 1996, SANGUINETTI 1993, GIBSON 1997, GIBSON, CALVO y FALLETI 1999, GIBSON y CALVO 2001, SPILLER y TOMMASI 2003 y 2005, BRAUN y TOMMASI 2002 y 2004, entre otros).

La idea subyacente es que ciertas características institucionales del régimen de Estado federal tienen un efecto independiente sobre la política y las políticas públicas. Esta idea se basa en el hecho de que ciertas *asimetrías* que caracterizan a los sistemas federales (población, tamaño, poder económico, derechos políticos, obligaciones y representación en los organismos nacionales) “afectan la manera en que se distribuye el poder entre los actores claves del sistema federal [...] es decir, definen el modo en que se distribuye el poder institucional entre actores ubicados en diferentes «niveles» de un Estado federal [...] En consecuencia, debe esperarse que muchos resultados claves sean moldeados, al menos en parte, por diversas características institucionales propias de los sistemas federales” (GIBSON, CALVO y FALLETI 1999:15/16).

¿Por qué las provincias más chicas resultaron más beneficiadas en el reparto de recursos coparticipables a lo largo de la historia? ¿Qué factores explican este fenómeno? ¿Se debe a la implementación de políticas públicas de largo plazo tendientes a equilibrar las asimetrías económicas entre las provincias o han sido el resultado de procesos de negociación en los cuales se han puesto en juego ciertos recursos que terminaron siendo eficaces para lograr los resultados alcanzados?

Partiendo de los supuestos del neoinstitucionalismo descriptos en el Capítulo 1 – y sobre la base de evidencia empírica que constata aquellas suposiciones teóricas, se ha de intentar una respuesta desde lo *institucional*. La literatura que se sigue se basa precisamente en los poderes institucionales de los actores en juego, que vienen a constituir importantes recursos de negociación en las relaciones intergubernamentales. Este constituye el antecedente inmediato para el análisis de los procesos de negociación de los distintos acuerdos y pactos fiscales en el marco del régimen de coparticipación vigente.

El factor determinante que explica la mayor transferencia de recursos hacia provincias menos desarrolladas lo constituye – para GIBSON, CALVO y FALLETI (1999) – la *mayor sobrerrepresentación* que tienen éstas en ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Así por ejemplo, la estrategia seguida por los distintos gobiernos nacionales ha sido formar coaliciones con aquellas provincias menos desarrolladas pero con mayor sobrerrepresentación, coalición que tuvo como eje la mayor transferencia de recursos hacia aquellas. El beneficio para ambos actores estaría dado en que las provincias menos desarrolladas reciben más recursos de los que deberían recibir si se siguieran criterios devolutivos o proporcionales (sea respondiendo a indicadores como la población, desarrollo económico, proporción del PBI nacional, etc.) y en contrapartida el gobierno federal cuenta con un gran número de representantes en ambas Cámaras con inversiones relativamente pequeñas de gasto público. Estas fueron las estrategias seguidas por Perón entre 1946 y 1955 (SAWERS 1996), por Alfonsín entre 1983 y 1989 (SANGUINETTI 1994, EATON 2000, 2001) y por Menem entre 1989 y 1999 (GIBSON, CALVO y FALLETI 1999; GIBSON y CALVO 2001).

Sin embargo, lo que interesa analizar son las modificaciones al régimen de coparticipación en un contexto institucional democrático y federal bajo determinadas reglas electorales y de partidos políticos, considerando los incentivos, percepciones y

preferencias de los actores en juego para entender por qué las provincias dieron su anuencia a medidas netamente centralizadoras, que terminaron por perjudicar su cuota parte en el reparto de la coparticipación.

Cada caso presenta su particularidad: algunas veces la negociación se logró con cierta facilidad a través de negociaciones relativamente simples (facilitadas por variables como la pertenencia partidaria) otras, sin embargo, ello fue más bien la resultante de la imposición de las provincias chicas subrepresentadas al PEN (precisamente por la ausencia de la variable pertenencia política). Es decir que la coalición con las provincias chicas es clave para el éxito político del gobierno nacional y que la variable pertenencia partidaria ha sido un factor que facilitó estas coaliciones.

De ello se desprende que el diseño institucional del federalismo argentino exige al poder ejecutivo nacional formar coaliciones con las provincias (ver por ejemplo, Jefatura de Gabinete de Ministros 2003). Pero del conjunto de éstas, resulta más eficiente – en términos de económicos – formar coaliciones con las provincias más chicas y mayormente sobrerrepresentadas.

En el próximo capítulo se estudiará un aspecto fundamental de la estructura institucional en la cual se enmarcan las relaciones intergubernamentales en Argentina, el sistema electoral y de partidos políticos, para poder desentrañar de allí la variable político-electoral (pertenencia partidaria) que juega en las interacciones entre niveles de gobierno y que han tenido – según la hipótesis de trabajo – un efecto determinante dentro del régimen de coparticipación.

5. Las reglas fiscales y sus incentivos

¿Qué incentivos ofrecen las instituciones fiscales tal como han sido descritas a los actores en juego? En un marco institucional de relaciones intergubernamentales fiscales caracterizado por un alto grado de desequilibrio *vertical*, en el cual el nivel central de gobierno concentra la mayor cantidad de impuestos y donde los niveles subnacionales concentran gran porcentaje de los gastos – y, eventualmente, de endeudamiento – vía procesos de descentralización, como así también *horizontal* – atento a que no todos los niveles subnacionales cuentan con los mismos recursos – el diseño de transferencias intergubernamentales resulta ser crucial no sólo para promover una redistribución de

recursos entre jurisdicciones subnacionales, sino también para asegurar el establecimiento y aplicación efectiva de límites sobre el endeudamiento subnacional (TER-MINASSIAN 1997:11).

Ni uno ni otro objetivo han sido cumplido en el marco de las relaciones nación-provincias. Por un lado, aun cuando las provincias menos desarrolladas han alcanzado una participación mucho mayor dentro del régimen de coparticipación a la que les correspondería de haberse aplicado criterios proporcionales o devolutivos, la información estadística revela que el desempeño económico de las provincias en los últimos treinta años no ha variado demasiado y que las provincias chicas (más atrasadas y menos desarrolladas) continúan liderando el ranking nacional en materias tan básicas e indispensables para el desarrollo local del cual carecen como analfabetismo, mortalidad infantil, etc. y por otro lado, las provincias grandes que si bien han alcanzado mejorar sus indicadores socioeconómicos, son las que mayor tamaño de deuda pública han acumulado en los últimos años – cuando en teoría debieran cubrir tales gastos con sus recursos ordinarios – poniendo en riesgo incluso a la propia economía nacional (como sucedió efectivamente en los períodos 1987-1989 y posteriormente en 1999-2001)²⁰⁵.

TABLA N° 3.5: Indicadores Económico-sociales. Año 2001

Provincia	GDP per capita (est. 1999)	% de la Pobl. con NBI	Pobl. con NBI (en miles)	Tasa Desemp (Mayo 01)	Alfab. %	Mort. Infant. (cada mil hab.)
GRANDES	8,733	15,10%	3.835	14,46	96,80%	17,64
CHICAS	5,681	26,17%	3.423	14,64	93,58%	21,60
<i>INTERIOR</i>	5,366	28,12%	3.055	15,32	92,81%	24,14
<i>PATAGÓNICAS</i>	6,562	20,72%	368	12,88	95,76%	14,48
Total	7,207	20,64%	7.258	14,55	95,19%	19,62

Fuente: TOMMASI 2002:6

Tomando datos de fines de los '90 y principios de siglo, en cuanto a mortalidad infantil, las provincias chicas, en particular las del interior, lideran el ranking: Chaco con 34,4 (cada mil habitantes); Formosa, 31,4, Tucumán, 28,8; Catamarca 26,4; Corrientes 26,1;

²⁰⁵ Durante el período 2006-2008 las provincias volvieron a acumular un stock importante de deuda pública, la cual pudo ser refinanciada por el gobierno nacional gracias al extraordinario incremento de sus ingresos a partir de 2002. De no haber sido así, el ciclo pudo haberse repetido nuevamente como en los períodos anteriores mencionados.

La Rioja 25,7; Salta 25,5; Jujuy 24,4; Misiones 24,1 y San Juan 21,6. Las patagónicas, en cambio, se encuentran entre los últimos lugares, junto con las provincias grandes.

En cuanto a nivel de alfabetismo, nueve provincias se encuentran por debajo de la media nacional (94,25%), de las cuales siete son provincias del Interior (Salta 92,3%; Jujuy 92,1%; Misiones 90,8%; Formosa 90,6%; Santiago del Estero 90,4%; Corrientes 89,7%; Chaco 87,6%; Tucumán 94,5%) y dos patagónicas (Neuquén 93,9% y Río Negro 93,7%).

Si se toma como indicador el porcentaje de la población local con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), diez provincias superan el promedio nacional (23,9%) y todas ellas, nuevamente, son provincias del interior: Chaco 39,5%; Formosa 39,1%; Santiago del Estero 38,2%; Salta 37,1%; Jujuy 35,5%; Misiones 33,6%; Corrientes 31,4%; Catamarca 28,2%; Tucumán 27,7% y La Rioja 27%.

Sin ánimos de intentar una respuesta a estos fenómenos (cuestión que excedería los objetivos propuestos en la presente investigación), puede afirmarse que el excesivo gasto público de los niveles subnacionales – debido en gran parte por el enorme cúmulo de competencias –, la ausencia de recursos suficientes, el creciente endeudamiento, la mayor dependencia hacia los recursos provenientes del nivel nacional (tanto aquellos originados en el régimen de coparticipación como los originados en otras transferencias intergubernamentales) han llevado a los actores subnacionales a optar por comportamientos oportunistas, expresados en intentos de sobreexplotar al nivel nacional y materializados en los indicadores anteriormente descriptos.

Este panorama se cierra con la ausencia de reglas fiscales claras que marquen al menos los lineamientos básicos de un comportamiento fiscal expectable en orden fundamentalmente al gasto público (disciplina fiscal).

Aún cuando ha habido varios intentos desde el gobierno nacional de imponer este tipo de limitaciones a los gobiernos subnacionales, en raras oportunidades han sido efectivas²⁰⁶.

²⁰⁶ Un claro ejemplo reciente en este sentido ha sido la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Nº 25.917), sancionada el 04/08/2004. Esta ley “no contempla un sistema de premios y castigos, donde el ahorro y la distribución del dinero sean cuestiones abordadas al mismo tiempo y analizadas integralmente. Sólo así será posible premiar a las gestiones eficientes y castigar a las que no lo son. Esta falta de incentivos y sanciones produjo el fracaso de la ley de solvencia fiscal de 1999 y la de «déficit cero» de 2001. Acá probablemente suceda lo mismo” (VILLEGAS 2009:299).

Tres cuestiones han contribuido a ello: en primer lugar, las características propias del modelo federal de Estado, que implican una serie de problemas que le son inherentes. A diferencia de aquellos Estados con estructuras más centralizadas (v. gr. Estados unitarios), los Estados con estructura federal tienen que enfrentarse a una serie de inconvenientes o problemas *adicionales* de tipo fiscal, traducidos en resultados macrofiscales subóptimos: déficits subnacionales y endeudamiento excesivos, insuficiencia de los ingresos fiscales subnacionales, impuestos nacionales y subnacionales distorsivos, comportamiento fiscal procíclico, rigidez en la estructura impositiva, distribución inadecuada del riesgo, etc. (BRAUN y TOMMASI 2004:189).

En lo que respecta al federalismo fiscal, la literatura tradicional en esta materia ha identificado dos problemas inherentes a toda estructura estatal con cierto grado de descentralización (sean Estado federales o regionales): el problema del pool común (“common pool problem”) y el problema del riesgo moral (“moral hazard”). El primero de ellos se origina en el reaseguro explícito o implícito por parte del gobierno federal sobre la performance económica y financiera de cada una de las provincias que componen la federación.

Sin mecanismos adecuados y reglas fiscales claras, esta situación puede erigirse como causa de una serie importante de problemas que terminan afectando al conjunto (“externalities”): “si el gobierno central asume las obligaciones de deuda de un gobierno subnacional, la deuda de la región morosa pasa al gobierno central y, de esta manera, a los contribuyentes de la federación en su totalidad” (LANDON 2003:54) y peor aún, terminan por constituirse en incentivos al comportamiento oportunista por parte de estos gobiernos subnacionales, en el sentido de que éstos pueden resolver – racionalmente – no aumentar su nivel de ingresos fiscales genuinos necesarios para hacer frente a sus gastos o bien excederse en los mismos en tanto que existe la posibilidad (cierta) de ser rescatados por el gobierno nacional (bailout), por lo que el gasto local termina siendo financiado con ingresos nacionales (PISAURO 2001:73).

Una mayor concentración de los recursos fiscales en manos del gobierno central es, en sí mismo, un claro incentivo a no invertir en costosos mecanismos de recaudación. En particular, el régimen de coparticipación prohíbe a las provincias a recaudar los impuestos

nacionales coparticipables que, en la práctica, constituyen cerca del 90% de los impuestos vigentes en el país.

Este tipo de comportamiento oportunista puede – o suele – ser contestado con otro comportamiento oportunista, esta vez de parte del gobierno nacional “cuya voluntad de participar en los rescates puede depender de la alineación política de los gobiernos subnacionales en cuestión o de intercambiar rescate por votos favorables en un asunto nacional importante” (BRAUN y TOMMASI 2004:189). La experiencia histórica de los últimos veinte años ha revelado que estos últimos casos han sido más frecuentes de lo que se pudiera pensar.

Aquel problema del riesgo moral se encuentra estrechamente vinculado con otro problema inherente al sistema federal, el problema del pool común (common pool problem). Atento a que es el gobierno central – en la generalidad de los casos y en nuestro país en particular – el nivel de gobierno que concentra en su jurisdicción la mayor recaudación tributaria y el que – por tanto – maneja un mayor volumen de recursos que luego han de ser distribuidos al conjunto de los gobiernos subnacionales, el costo de oportunidad de aquellos ingresos públicos como es percibido por los gobiernos subnacionales es menor que el verdadero costo social (PISAURO 2001:73).

Esto implica que cada jurisdicción tenderá invariablemente a aumentar el flujo de ingresos provenientes del nivel nacional sin importar el costo global que esto suponga²⁰⁷. Los problemas del pool común y del riesgo moral se combinan en comportamientos tendientes al aumento del gasto y a reducir el esfuerzo de crear y recaudar impuestos locales (SAIEGH y TOMMASI 1999).

Es por ello que la estructura federal otorga distintos incentivos a ambos niveles de gobierno: el gobierno nacional tendrá incentivos hacia la prudencia y austeridad en el gasto, a través del control fiscal (JONES, SANGUINETTI y TOMMASI 1997b); las provincias, en cambio, tienen mayores incentivos hacia el gasto y la consecución de mayores recursos sin realizar el esfuerzo fiscal necesario para ello. Los incentivos resultan claros si observamos las pérdidas o ganancias obtenidas en la consecución o no de aquellos objetivos. Si el

²⁰⁷ La no internalización de las externalidades negativas que su conducta provoca, ha llevado a que cuanto mayor sean las transferencias desde el gobierno nacional, mayor será el nivel de gasto en que incurrirá la jurisdicción receptora (“flypaper effect”).

gobierno nacional no ejerciera un control del gasto, la deuda pública provincial consolidada aumentaría al punto tal de poner en riesgo la propia estabilidad económica nacional y sería él, en exclusividad, el responsable político del colapso²⁰⁸; las provincias por su parte conseguirían mayores recursos para sus propias arcas sin mayores esfuerzos fiscales que los gastos devengados en concepto de negociaciones y acuerdos con el nivel nacional.

Otra característica del sistema federal que se vincula e impacta fuertemente en este tema es el hecho de que la división o distribución del poder en un mismo territorio con la consecuente presencia de jurisdicciones con autonomía política o constitucional, lleva a que los responsables políticos estén preocupados – en gran parte – por sus propios problemas, por lo que en definitiva, cada cual atiende su propio juego. Los gobernadores estarán más preocupados por los asuntos locales porque es esa precisamente la tarea que se le ha asignado constitucionalmente (es la expectativa normativa de su rol institucional específico – SCHARPF 1997) y ninguno de ellos estará preocupado – aunque esto sea lo expectable desde una visión normativa – por lo que suceda a nivel nacional.

Por otra parte, el nivel nacional que es el que en principio tiene asignada constitucionalmente esta tarea de velar y de ocuparse por el bienestar general del país, sin embargo – como veremos más adelante – ni el poder ejecutivo ni el legislativo federal lo están tanto: el gobierno nacional (en particular, el presidente) se ha desplegado como un actor más en el juego, optando muchas veces por una actitud defecionista o de free rider²⁰⁹. El Gráfico N° 3.12 expone gráficamente cómo el gobierno nacional, sin modificar los términos legales del régimen de coparticipación, nunca cumplió con los índices de la distribución primaria que fija el art. 1° de la Ley N° 23.548. Ello fue posible gracias a innumerables mecanismos que el gobierno central utilizó para detraer fondos coparticipables.

Este tipo de problemas podrían solucionarse a través de instituciones intergubernamentales que prevean la participación de todos los actores involucrados, sin embargo se ha puesto en evidencia la falta de inversión en la construcción de este tipo de

²⁰⁸ Esta es una de las razones esbozadas para explicar el colapso económico durante el gobierno de Raúl Alfonsín (SAWERS 1996; SANGUINETTI 1994; NICOLINI *et al.* 2002).

²⁰⁹ Las promesas incumplidas por el Presidente a los gobernadores de incrementar el flujo de recursos hacia sus jurisdicciones para que éstos aceptaran la transferencia en materia de educación, o las exageradas o falsas promesas de crecimiento económico con las que el gobierno nacional había convencido a los gobernadores para que firmaran los pactos fiscales I y II, son claros ejemplos de ello.

institucionales intergubernamentales (BRAUN y TOMMASI 2004) que podrían sortear aquellos defectos (inherentes) del federalismo.

En segundo lugar, las características propias que han adquirido las relaciones intergubernamentales en esta materia, que se traducen en ciertas deficiencias que impiden sino la sanción sí la aplicación efectiva de este tipo de reglas fiscales, a saber, procesos de descentralización mal orientados en los que se transfirieron competencias y funciones sin la reasignación de los recursos necesarios y suficientes para hacer frente a estos nuevos gastos²¹⁰, la existencia de transferencias discrecionales sujetas a incentivos electorales o clientelares, como así también ciertos aspectos de éstas que pueden, bajo ciertas circunstancias, estimular el endeudamiento²¹¹.

Estas dos razones que se han visto hasta aquí, podrían considerarse como factores que propician actitudes no cooperativas entre los actores involucrados, si no son eficazmente combatidos. De lo contrario, lo espectable será que surjan estos comportamientos, que lleva a la tercera y última razón.

En tercer y último lugar, el rol del propio gobierno nacional ha sido en sí mismo un obstáculo para el logro de aquellos objetivos. Como sostienen BRAUN y TOMMASI, no basta con la sola existencia o sanción de leyes o la firma de pactos en este sentido para constreñir

²¹⁰ “Según Ter-Minassian y Craig (1997), el crecimiento de la deuda subnacional ha sido a menudo el resultado del diseño inapropiado de los acuerdos fiscales federales. En particular, los gobiernos centrales frecuentemente han transferido responsabilidades rígidas de gastos a las regiones, sin transferir, al mismo tiempo, los ingresos suficientes. En algunos casos, este desequilibrio ha precipitado los déficits estructurales y un endeudamiento considerable e insostenible” (LONDON 2003:56).

²¹¹ Este sería el caso de aquellas transferencias destinadas a solventar las necesidades financieras de los gobiernos subnacionales: “estos tipos de transferencias, al premiar a los gobiernos endeudados, ofrecen un incentivo a la acumulación de deuda y en efecto, castiga a los gobiernos prudentes” (LONDON 2003:56). Los fondos anticrisis o de asistencia financiera han sido una postal recurrente en las relaciones fiscales, desde el texto constitucional de 1853, que las preveía en su art. 67, inc. 8º, como en los sucesivos regímenes de coparticipación (el Fondo del 2% de la Ley 12.956 de 1946 redistribuido inversamente proporcional a la población; el Fondo de Integración Territorial de mediados de los 60 – introducido en la modificación a la Ley 14.788; el Fondo de Desarrollo Regional de la Ley 20.221 y los dos fondos creados por la Ley 23.548, uno para el recupero del nivel relativo de cuatro provincias – Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, compuesto por el 2% de la masa coparticipable – y el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias destinado “a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”, según art. 5º, compuesto por el 1% de la masa coparticipable), como los sucesivos Programas de Asistencia Financiera de la última década o el recientemente creado Programa Federal de Desendeudamiento (2010).

“La presencia de este sistema de transferencias intergubernamentales puede, bajo ciertas circunstancias, proveer una señal equivocada a los gobiernos locales en el sentido de otorgarles incentivos de aumentar el gasto local más allá de lo que puede considerarse un nivel sustentable. Tales circunstancias están relacionadas a problemas de diseño y aplicabilidad/ejecución del esquema, los cuales parecieran haber estado presentes en el caso de Argentina” en las décadas del ‘70 y ‘80 (SANGUINETTI 1994:188).

política y económicamente el comportamiento de los actores en juego, en especial las provincias, sino que además será necesario la existencia de un órgano de aplicación o ejecutor externo, benevolente y todo poderoso que sancione las desviaciones (2004:183).

Este es justamente el problema que se presenta con el gobierno federal en el caso argentino. En primer lugar – como generalmente sucede en toda federación – el gobierno central no siempre es lo suficientemente fuerte como para castigar las violaciones a las reglas fiscales y en segundo lugar, porque el propio gobierno federal ha actuado con ciertos incentivos para no castigar a los gobiernos subnacionales que hayan incumplido con aquellas reglas fiscales (BRAUN y TOMMASI 2004:184) en un caso puntual (cuando sus incentivos son de tipo electoral) o en un período de tiempo prolongado (cuando sus incentivos son de tipo coalicional, es decir, cuando forma coaliciones con distintas provincias dentro del Congreso)²¹². En otras palabras, el propio gobierno ha actuado como un actor egoísta y oportunista (SAIEGH y TOMMASI 1998:39)²¹³.

6. Conclusiones. Institucionalidad débil, comportamientos oportunistas

La ausencia de reglas fiscales claras, como una de las características más sobresalientes del sistema fiscal (una de las tres partes fundamentales de la estructura de gobernanza) muestra claramente que los actores en juego pueden desenvolverse libremente bajo patrones de conductas oportunistas, priorizando sus intereses particulares en detrimento del conjunto. En este contexto, la única sanción efectiva que permanece, son las represalias intergubernamentales (BEDNAR 2009).

En particular, y dentro del esquema fiscal, puede observarse que *ante la ausencia de controles surgen comportamientos oportunistas*: la mayor transferencia de recursos sin un debido control de los gastos ha permitido que los niveles subnacionales sobreexplotaran al

²¹² En el Capítulo 6, se proporcionan ejemplos de uno y otro caso. Aún cuando estas reglas pudieron ser sancionadas por el nivel federal (caso de Menem, De la Rúa y Kirchner), desde el propio gobierno nacional se ofrecieron incentivos inversos a esta tendencia, particularmente para las provincias más chicas (véase por ejemplo GIBSON, CALVO y FALLETI 1999; GIBSON y CALVO 2001; BRAUN y TOMMASI 2004).

²¹³ “En las federaciones, el gobierno central está compuesto por muchos actores, los cuales a menudo son representantes de intereses subnacionales o sectoriales, y por consiguiente el proceso de formulación de políticas públicas del gobierno nacional representa también una interacción no cooperativa sumergida en un juego más extenso jugado por los diferentes niveles de gobierno y los grupos” (BRAUN y TOMMASI 2004:186). Pero aún suponiendo al gobierno nacional como un actor homogéneo (específicamente si se considera la figura del Presidente) es posible encontrar suficiente información empírica que pone de manifiesto lo reseñado anteriormente.

nivel nacional en las RIG en torno al régimen de coparticipación. Durante las décadas del '70 y '80 Argentina mostró ser un claro ejemplo de relaciones interjurisdiccionales marcadas por un comportamiento falto de coordinación que provocaron una mala performance fiscal con incrementos del gasto y el déficit (SANGUINETTI 1994:181).

Así por ejemplo, SANGUINETTI ha demostrado cómo las provincias tuvieron una importante participación en el déficit público de las décadas de 1970 y 1980, y que mientras el gobierno federal profundizaba políticas de ajuste alcanzando incluso superávit, los gobiernos provinciales mostraban importantes déficits por encima de 6 puntos del PBI (1994:185)²¹⁴, siendo los principales responsables del déficit macroeconómico (World Bank 1993, 1996a, 1996b, EATON 2000, 2001, CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b).

En un contexto donde las instituciones no sean lo suficientemente fuertes para constreñir el comportamiento de los individuos, que no proporcionen suficientes incentivos (positivos o negativos) en orden a la cooperación y al bien común, que no sean lo suficientemente fuertes para escapar a la manipulación de los actores en juego o bien frente a la falta directa de tales instituciones, los individuos tenderán a actuar en forma no cooperativa e individualista. La historia el Régimen de Coparticipación y, en general, el de las relaciones fiscales entre Nación y Provincias es un claro ejemplo de cada uno de los supuestos que anteriormente mencionamos.

Al respecto, TER-MINASSIAN concluye que la sola confianza en la disciplina del mercado para los préstamos del gobierno es poco probable que sea apropiado en muchas circunstancias: “En países con una historia de rescates de gobiernos subnacionales insolventes por el gobierno central, una firme y sostenida negativa de participar en otras operaciones de este tipo sería necesaria para cambiar las expectativas y el comportamiento de los participantes del mercado vis-à-vis los préstamos de los gobiernos subnacionales” (1997:19/20).

²¹⁴ En el período comprendido entre los años 1970 y 1987, la parte del conjunto de las provincias en la composición del gasto público pasó del 7,55% del PBI en el primer año al 12,79% en 1987, superando al nivel nacional (10,48% en 1970 y 11,83% en 1987): “Una de las razones de la crisis fiscal de 1975 fue el incremento general en el gasto público en el cual los gobiernos locales fueron los que más contribuyeron” (SANGUINETTI 1994:186). Esos tipos de comportamientos – asociados a períodos de un alto nivel de inflación (como sucedió entre 1974 y 1975) o a períodos de malos diseños institucionales (como en 1985 y 1987) han demostrado que “de este tipo de escenario pueden resultar altos niveles de gasto local. Para un determinado nivel de ingresos locales, esto implicaría un incremento de los montos de transferencias desde el gobierno federal quien, a su turno, se ve forzado a reducir su propio nivel de gastos y a incrementar los ingresos fiscales en todo el país” (SANGUINETTI 1994:190/191).

De lo examinado en el presente capítulo, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

El *grado de desigualdad fiscal* entre nación y provincias se fue incrementando al pasar los años. La brecha de desigualdad que históricamente caracterizó a las RIG se incrementó notablemente en las últimas décadas: La relación gastos-recursos se invirtió, provocando que las provincias gastaran más y recurrieran al endeudamiento. Ello implicó, por un lado, que las provincias pierden autonomía financiera, pero, por el otro, llevó a que éstas se inmiscuyeran aún más en asuntos de naturaleza federal, a través de sus legisladores nacionales que, por otra parte, constituyen sus recursos de negociación con el gobierno nacional (como se analizará en los próximos capítulos).

La falta de reglas fiscales claras se *manifiesta* en el hecho de que los gobiernos subnacionales se vieron libres de contraer empréstitos y deudas sin límites: “la acumulación de deuda por parte de un miembro de una federación ejerce una externalidad negativa si es que impone costos sobre los demás miembros de la federación (como por ejemplo, una mayor tasa de interés). Debido a que el gobierno que está generando la externalidad no carga con su costo, no hay ningún incentivo para que éste tome la externalidad en consideración a la hora de tener que decidir cuánto pedir prestado. A consecuencia de lo anterior, desde el punto de vista de la federación como un todo, cada gobierno de la federación pedirá prestado demasiado” (LONDON 2003:53). Sin embargo, en los últimos años hubieron fuertes intentos del gobierno nacional de limitar el acceso (al menos en el ámbito internacional) de créditos y empréstitos, a través de ciertos mecanismos que prevén negociaciones tanto de naturaleza técnica y como políticas (CINGOLANI y LARDONE 2006, LARDONE 2005, BONVECCHI y LODOLA 2009).

En este contexto, el Régimen de coparticipación en particular, premia así a los actores irresponsables y castiga a los eficientes (SAWERS 1996:217, NICOLLINI *et al.* 2002) debido a la falta de control sobre el comportamiento fiscal. La ausencia de incentivos positivos o negativos en orden a la disciplina fiscal más un marco institucional débil (lo que supone actores que actúan como free riders) permite a los gobernadores aumentar el gasto y la deuda, comportamiento que, en cierta medida, fue provocado por el propio gobierno federal: “el típico problema del pool común es un caso en el cual la cooperación no constituye un equilibrio de Nash. Si todo el mundo ejecuta un bajo nivel de deuda, entonces

una provincia individual tendrá el incentivo de defezionar y ejecutar un alto nivel de endeudamiento a un bajo costo. La lección clave de este ejemplo es que para que las reglas fiscales importen, deben ser *exigibles* [*enforceable*], lo que significa que de alguna manera afectan el juego fiscal con el fin de reducir los incentivos individuales a un defecto de la política deseada” (BRAUN y TOMMASI 2004:187).

El comportamiento oportunista por parte de los gobernadores, a su turno, puede verse reflejado en las sobreexplotaciones al nivel nacional, en el envío de nuevos fondos y en el rescate (*bailout*) frente al incumplimiento de empréstitos y pagos de servicios. Por otro lado, la gran mayoría de los fondos provenientes del gobierno federal son de libre disponibilidad, lo que implica la posibilidad de poder utilizarlos con otros fines distintos a las funciones y competencias a su cargo.

Por su parte, el gobierno nacional sobreexplotó a los niveles subnacionales a través, entre otros mecanismos, del uso estratégico de la información, gracias a los shocks inflacionarios (SANGUINETTI 1994:189, nota 15) y a la dificultad de establecer con claridad qué le corresponde a cada provincia, por el uso de indicadores complejos y de difícil entendimiento (PORTO 2003, ver SCHWARTZ y LIUKSILA 1997, pág. 403).

La falta de reglas fiscales hecha por tierra toda política redistributiva, desde que ese “plus” que reciben las provincias menos desarrolladas desaparece sea para mantener las redes clientelares que caracterizan la política local (JONES y HWANG 2005, entre otros) o por el manejo desordenado e indisciplinado de los recursos, entre otros factores.

Las constantes reformas al esquema de coparticipación hicieron de éste un sistema muy impredecible e inestable (SANGUINETTI 1994:189; NICOLINI *et al.* 2002:6), no siempre coherente; generando desconfianza entre los actores (por ejemplo, prefiriendo porcentajes fijos en la 23.548, antes que utilizar criterios variables que pudieran ser manipulados por el gobierno central) percibiendo al sistema como “perverso”.

Finalmente, las asimetrías horizontales (entre provincias grandes y chicas) se mantuvo casi inalterable en los últimos 150 años; sin embargo, a pesar de las asimetrías que las caracterizan, aquellas provincias que se caracterizaron por una pobre performance económica, escasa población, etc., supieron negociar importantes beneficios en el régimen de coparticipación gracias a *variables políticas e institucionales del sistema federal de Estado*.

A modo de conclusión, puede sostenerse que existen ciertas características del sistema político (ampliamente definido) – en general – y de las relaciones intergubernamentales fiscales – en particular – que permiten ciertos comportamientos oportunistas de ambos niveles de gobierno; es decir, existe un marco institucional que por un lado se muestra débil en tanto que no logra constreñir el comportamiento individualista de los actores en juego y que, por el otro, posee ciertas características de las cuales se desprenden incentivos que fomentan aquellos tipos de comportamientos.

Hasta aquí se ha hecho una descripción del federalismo fiscal en Argentina a lo largo de su historia y en particular en de los últimos veinte años. En esta descripción se ha visto cómo las provincias en general y algunas de ellas con características especiales en particular, han podido a lo largo del tiempo acumular ciertos beneficios de corto plazo frente a beneficios de largo plazo que obtuvo el gobierno nacional. En el próximo capítulo, se analizará la faz política de estas relaciones para poder determinar cuáles son los recursos de acción que ellos poseen y cómo han sido empleados para lograr ciertos objetivos.

Anexos

ANEXO I

Cronología

GOBIERNO	NORMA	DESDE	HASTA	RÉGIMEN
C. PELLEGRINI	Ley N° 2.774	1891	1892	<i>Impuestos Internos Nacionales.</i> Sobre determinados artículos en su etapa de fabricación, como ser alcohol, cervezas y fósforos, a las utilidades, a los dividendos de los bancos particulares y de las sociedades anónimas y de capital limitado, y a las primas de las pólizas de las compañías de seguros.
	Ley N° 2.856	1892	1893	<i>Impuestos Internos Nacionales.</i> Se graban las mismas materias, incluyendo el impuesto a los naipes y a los licores
	Ley N° 2.924	1893	1894	<i>Impuestos Internos Nacionales.</i> Sobre alcoholes, cervezas, fósforos, naipes y seguros.
	Ley N° 3.221	1895		
J. F. URIBURU	Decreto ley	1931	1932	<i>Crea el Impuesto a los réditos.</i>
A. P. JUSTO	Ley N° 11.586	1932	1932	Ratifica el decreto-ley de 1931 sobre impuesto a los réditos.
	Ley N° 11.682	1932		Modifica Ley N° 11.586.
A. P. JUSTO	Ley N° 12.139	1935	1939 1954 (s/ Porto)	DE UNIFICACIÓN DE IMPUESTOS INTERNOS. Primer Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. <u>D. Primaria:</u> 82,5% Nación; 17,5% Provincias. <u>D. Secundaria:</u> es principalmente devolutivo, con un criterio compensador a las provincias productoras de los artículos gravados.
	Ley N° 12.143	1935	1946	<i>Impuesto a las ventas (transformación del anterior impuesto a las transacciones). Régimen de Coparticipación especial.</i> <u>D. Primaria:</u> 17,5% provincias y Municipalidad de Buenos Aires; 82,5% Nación. <u>D. Secundaria:</u> - 30% de acuerdo con la población de cada provincia; - 30% de acuerdo con el monto de los gastos presupuestados en 1934; - 30% de acuerdo con los recursos percibidos por la provincia cada año inmediato anterior; - 10% de acuerdo con la recaudación del impuesto respectivo dentro de la jurisdicción de cada provincia (excluida MCBA) durante el año inmediato anterior
	Ley N° 12.147	1934	1946	<i>Impuesto a los réditos (prórroga hasta 1944). Régimen de Coparticipación especial.</i> <u>D. Primaria:</u> ídem a lo dispuesto por Ley N° 12.143. <u>D. Secundaria:</u> ídem a lo dispuesto por Ley N° 12.143.
R. M. ORTIZ	Ley N° 12.578	1939	1939	<i>Ley de Presupuesto General de Gastos para 1939.</i> Prorroga hasta el 31/12/1939 la distribución del impuesto a las ventas (conforme criterios de la Ley N° 12.143) y del impuesto a los réditos (la Ley N° 12.147).
	Ley N° 12.599	1940	1940	<i>Ley de Presupuesto General de Gastos para 1940.</i> Prorroga hasta el 31/12/1940 la distribución del impuesto a las ventas (conforme criterios de la Ley N° 12.143) y del impuesto a los réditos (la Ley N° 12.147).
	Ley N° 12.679	1941	1941	<i>Prórroga de la ley de presupuesto de 1940 para 1941.</i> Se prorroga la Ley N° 12.599, hasta tanto se sancione la Ley de Presupuesto General para 1941.
R. CASTILLO	Ley N° 12.778	1942	1942	<i>Ley de Presupuesto para el año 1942.</i> Se prorroga hasta el 31/12/1942 la distribución del impuesto a las ventas (Ley N° 12.143) y del impuesto a los réditos (la Ley N° 12.147).
	Ley N° 12.816	1943	1943	<i>Ley de Presupuesto General para el año 1943.</i> Prorroga la ley 12.778 de Presupuesto para el año 1942 hasta el 31/12/1943 y Faculta al PE Respecto a modificar dicha fecha.
P. P. RAMÍREZ	Dto. 18.229/43	1944	1953	<i>Modificaciones a la Ley N° 11.682 de impuesto a los réditos.</i> Prorroga hasta el 31/12/1953 la vigencia del impuesto a los réditos.

				Ratifica la Ley N° 12.147 respecto a la distribución entre nación y provincias, estableciendo que transitoriamente la participación de las provincias se fija según los montos de 1943 (cualquier ulterior incremento en la recaudación, pertenecerá a la nación).
E. J. FARREL	Dto. 5.892/44	1944		<i>Prórroga a la distribución del impuesto a las ventas.</i> Prorroga la distribución según ley 12.143 (arts. 14, 15 y 16).
	Dto. 18.230/43	1944		<i>Crea impuesto a los beneficios extraordinarios.</i>
	Dto. 14.342/46	1946	1955	<i>Crea el impuesto a los beneficios provenientes del mayor valor de las transacciones. Régimen de Coparticipación especial.</i> Crea hasta el 31/12/1955 un gravamen de emergencia a los beneficios obtenidos a partir del 01/01/1946 provenientes del mayor valor de las transacciones de bienes y otros actos y actividades no comprendidas en las disposiciones de la ley de impuesto a los réditos. Coparticipación del impuesto de emergencia a las transacciones de acuerdo a los mismos criterios establecidos por la Ley N° 12.147 de impuesto a los réditos.
J. D. PERÓN	Ley N° 12.956	1947	1955	Impuesto a las ganancias eventuales. Modificatorio del Régimen troncal de la Ley 12.139. Unifica el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143), el impuesto a los réditos (Ley N° 12.147) y agregó los impuestos a las ganancias eventuales y el impuesto a los Beneficios Extraordinarios. <u>D. Primaria:</u> 21% provincias; 79% Nación <u>D. Secundaria:</u> con criterios devolutivos y redistributivos, con predominancia de los últimos. - 30% por población; - 30% según los gastos presupuestados; - 30% de acuerdo a los recursos percibidos el año anterior; - 10% según la recaudación dentro de la jurisdicción de cada provincia (excluida la MCBA) del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y beneficios extraordinarios de cada año anterior. - 2% en relación inversamente proporcional a la población. Establece (por primera vez) la obligación de las provincias de: a) coparticipar el 10% a sus municipios; b) No aplicar gravámenes locales "de naturaleza igual a los involucrados en el régimen (art. 4°, inc. 1°).
	Ley N° 14.060	1951	1973	<i>Impuesto Sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes. Régimen de coparticipación especial.</i> <u>D. Secundaria:</u> criterios devolutivos (principio de la radicación económica de los bienes).
	Ley N° 14.390	1954	1964	Reemplaza a la Ley N° 12.139 (unificación de impuestos internos). Plazo de vigencia por 10 años, pero será prorrogada hasta 1973. <u>D. Primaria:</u> 46% provincias; 54% Nación. <u>D. Secundaria:</u> criterios devolutivos. - 98% en función de la población y producción de artículos y materias primas gravados - 1955: 84% población / 16% producción - 1956: 82% población / 18% producción - 1955: 80% población / 20% producción - 2% en proporción inversa a la población. Excluye de la masa coparticipable a los impuestos con asignaciones específicas (afectados a inversiones y obras nacionales). Crea un Tribunal Arbitral (presidido por Procurador del Tesoro de la Nación, cuatro vocales (dos permanentes elegidos por Ministro de Hacienda y dos rotativos por las provincias).
P. ARAMBURU	Dto-Ley N° 3.675/55	1956	1956	<i>Prorroga la vigencia de los impuestos a los réditos, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales.</i> Se prorroga la vigencia de la ley 12.956 por un año. Se incorporan las provincias de La Pampa, Chaco y Misiones.
	Dto.-Ley N° 770/57	1957	1957	<i>Régimen de distribución del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios.</i> Prorroga hasta el 31/12/1958 la Ley N° 12.956.

				Se incorporan las provincias de Formosa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Chubut.
A. FRONDIZI	Ley N° 14.788	1959	1963	Reemplaza al régimen de la Ley N° 12.956. Distribución de los impuestos a los réditos, ventas, beneficios extraordinarios y ganancias eventuales. <u>D. Primaria:</u> 1959: Nación 72%; Provincias 28% 1960: Nación 70%; Provincias 30% 1961: Nación 68%; Provincias 32% 1962: Nación 66%; Provincias 34% 1963: Nación 64%; Provincias 36% <u>D. Secundaria:</u> criterios redistributivos: - 75% (1/3 según población; 1/3 según recursos percibidos; 1/3 según gastos); - 25% por partes iguales entre todas las provincias. Crea la Comisión de Contralor e Índices: un representante de la nación y uno de cada provincia. Introduce el término "analogía" en la prohibición de las provincias de establecer impuestos similares a los coparticipados, aunque no lo define (Art. 8°, inc. b).
A. H. ILLIA	Ley N° 16.453	1964	1964	Prórroga del régimen de distribución de impuestos establecido por ley 14.788. Prorroga hasta el 31/12/1964 la Ley N° 14.788, aumentando la distribución primaria a favor de las provincias. <u>D. Primaria:</u> 40% provincias; 60% Nación.
	Ley N° 16.653	1965	1965	Prórroga del régimen de distribución de impuestos internos establecido por ley 14.390 hasta el 31/12/1965.
	Ley N° 16.877	1966	1966	Prórroga del régimen de distribución de impuestos Ley N° 14.390 y Ley N° 14.788, hasta el 31/12/1966.
	Ley N° 17.129	1967	1967	Prórroga de los regímenes establecidos por las leyes 14.390 y 14.788, hasta el 31/12/1967.
J. C. ONGANÍA	Ley N° 17.319	1967		Ley de Hidrocarburos (del 23/06/1967).
J. C. ONGANÍA	Ley N° 17.578	1968	1969	Prórroga de las leyes N° 14.390 y N° 14.788 (hasta el 31/12/1968).
	Ley N° 18.566	1969	1970	Prórroga de las leyes N° 14.390 y N° 14.788 (hasta el 31/12/1970).
	Ley N° 18.873	1971	1971	Prórroga de las leyes 14.390 y 14.788 (hasta el 31/12/1971)
A. LANNUSE	Ley N° 19.421	1972	1972	Prórroga de las leyes 14.390 y 14.788 (hasta el 31/12/1972).
	Ley N° 20.042	1972	1974	Prórroga de las leyes 14.390 y 14.788 (hasta el 31/12/1974). En 1973, queda sin efecto por la Ley N° 20.221.
	Ley N° 20.221	1973	1984	Unifica en una sola norma todos los regímenes de coparticipación existentes hasta la fecha. <u>D. Primaria:</u> 48,5% provincias; 48,5% Nación (3% Fondo de Desarrollo Regional). <u>D. Secundaria:</u> criterio redistributivo: - 65 % proporcional a la población - 25% brecha de desarrollo - 10% provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de Provincias y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio. Establece la prohibición de "analogía".
	Ley N° 21.581	1972		Creación del FONAVI. Este fondo se financiará con fondos provenientes de aportes sobre los salarios
J. D. PERÓN	Ley N° 20.628	1974		Crea el impuesto a las ganancias, reemplazando al viejo impuesto a los réditos.
	Ley N° 20.631	1974		Crea el IVA (impuesto al valor agregado), reemplazando al viejo impuesto a las ventas.
	Ley N° 20.633	1974		Modificación de la Ley N° 20.221. Incorpora a la distribución de la ley 20.221, nuevos impuestos (ganancias, premios a determinados juegos y concursos, a las tierras libres de mejoras, eventuales gravámenes nacionales de emergencia adicionales a los mismos, a la regularización patrimonial, al capital y al patrimonio neto, al parque automotor, a la posición neta de divisas, a las ventas, internos y adicional a los aceites lubricantes). La ley comenzará a regir a partir del 01/01/1974 hasta 31/12/1983. A partir del 01/01/1975 esta ley reemplaza la distribución del impuesto a las ventas por la del IVA y elimina de la distribución al impuesto al parque automotor. La distribución del IVA se efectuará en proporción directa al porcentaje que le corresponda a cada jurisdicción por su recaudación en concepto de impuesto a las

				actividades lucrativas durante 1974 en relación con el total recaudado por el conjunto de las jurisdicciones.
J. VIDELA	Ley N° 22.293	1980		Reforma al Régimen de la Ley N° 20.221. Disminución de la distribución primaria en perjuicio de las provincias. Suprime las contribuciones sobre la nómina salarial a cargo de los empleadores, cuyos importes se deducirán del producido total de los impuestos coparticipados y sólo el remanente se distribuirá de acuerdo a la ley 20.221. Con vigencia a partir del mes siguiente a la generalización del IVA (Ley N° 22.294).
	Ley N° 22.294	1980		Reforma al Régimen de la Ley N° 20.221. Por efecto de ambas leyes, las provincias disminuyen su participación en un 21%.
	Ley N° 22.451	1981	1981	<i>Ley de Presupuesto General para 1981.</i> Sustituye el art. 8º, Ley N° 20.221, eliminando la coparticipación impositiva recibida por la MCBA, dependiendo del Tesoro Nacional.
	Ley N° 22.453	1981		Modificación al régimen de coparticipación. Suprime la contribución patronal prevista en el régimen previsional de la MCBA. Del monto total recaudado por los gravámenes establecidos por Ley N° 20.221, se deducen a partir del 01/11/1980 los importes requeridos para el cumplimiento de la Ley N° 22.293. A partir del 01/02/1981 se deducen las contribuciones a cargo del empleador establecidas en las respectivas leyes regulatorias de los Sistemas de Seguridad Social de las jurisdicciones provinciales y en la MCBA.
	Ley N° 22.770	1983		Ley de Presupuesto General para 1983. Por el art. 32, se sustituye el art. 8 Ley N° 20.221, modificado por el art. 37 Ley N° 22.451, disponiendo que la Nación entregará de su parte a la MCBA una participación equivalente al 1,8% del monto recaudado a distribuir, y al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur 0,2% del mismo monto.
	Ley N° 23.030	1983	1984	Prórroga de la Ley N° 20.221 (hasta el 31/12/1984).
	Ley N° 23.081	1984		Contribuciones patronales en el régimen jubilatorio de trabajadores dependientes. El art. 8 sustituye el primer párrafo del art. 2 de la Ley N° 20.221, disponiendo que del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere esta última, se deducirán los importes requeridos para el cumplimiento del art. 2 de las leyes 22.293 y 22.453 y sus respectivas modificaciones.
	Dto. N° 569/85	1985		Transferencias a provincias. Acreditación transitoria de importes que hubiesen correspondido a las provincias y a la MCBA según ley 20.221.
	Dto. N° 910/85	1985		Transferencias a provincias Otorga anticipos a provincias a cuenta de las respectivas participaciones en el producido de los impuestos nacionales sujetos a coparticipación.
	Acuerdo con provincias	1986		"Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias" (del 13/03/1986). Convenio Transitorio entre Gobernadores y Presidente Se incrementó en un 11% la parte de las provincias. <u>D. Primaria:</u> 57% provincias, 43% Nación.
	Ley N° 23.410	1986	1986	<i>Ley de Presupuesto general para 1986.</i> El art. 51 establece para 1986 transferencias a provincias según el "Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias" (13/03/1986). Se acuerda, hasta la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, un sistema financiero transitorio de distribución entre la Nación y las Provincias de los impuestos nacionales a las ganancias, a los premios de sorteos y concursos deportivos, de los gravámenes de emergencia adicionales a los mismos, de los impuestos nacionales a la regularización impositiva, sobre los capitales y sobre el patrimonio neto, al valor agregado, internos y adicional a los aceites lubricantes, sobre la transferencia de títulos valores, sobre los beneficios eventuales, a los beneficios adicionales provenientes de inversiones de capital extranjero, a la actualización de valores de bienes de cambio, de emergencia a la producción agropecuaria, al revalúo de hacienda, sobre los débitos de entidades financieras (Ley N° 22.947) y sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas.

				Asimismo se convino que se distribuirán de la misma forma la recaudación de los tributos que en el futuro establezca la Nación en calidad de impuestos indirectos que graven consumos o actos, o los que fueran creados conforme a las facultades del artículo 67 inciso 2º de la CN. Se excluyen impuestos nacionales con asignaciones específicas (afectados a la realización de inversiones, servicios, obras, acciones de ayuda social y al fomento de actividades declarados de interés nacional).
	Ley N° 23.526	1987	1987	<i>Ley de Presupuesto general para 1987.</i> Establece un nivel de transferencias del gobierno nacional a las provincias que se basa en la actualización prevista en el Convenio Financiero Transitorio de 1986.
R. ALFONSÍN	Ley N° 23.548 (07/01/1988)	1988		<i>"Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias".</i> D. Primaria: 54,66% provincias; 42,34% Nación. D. Secundaria: Fuerte criterio redistributivo. Continúa estableciendo la prohibición de "analogía".
	Ley N° 23.549 (08/01/1988)	1988		Se crea los impuestos al consumo de combustibles, gas natural por redes y pulsos telefónicos, excluyendo su producido de la masa coparticipable y destina el 90% a seguridad social nacional y el 10% restante a la seguridad social provincial.
	Ley N° 23.562 (19/05/1988),	1988		Crea el Fondo para Desequilibrios Transitorios de Provincias y estará compuesto por lo recaudado en concepto de los impuestos a lo cigarrillos, a intereses de depósitos a plazo fijo y adicional sobre transferencia de títulos públicos. Este fondo se distribuyó entre 15 provincias.
	Ley N° 23.658 (12/08/1988)	1988		Crea el impuesto sobre intereses y ajustes de depósitos a plazo fijo, el cual se asignó a once provincias.
	Ley N° 23.665 (01/06/1989)	1889		Prorroga los gravámenes de la Ley N° 23.562 y modifica unilateralmente su distribución destinando el 55,66% a las quince provincias originariamente previstas y el resto a las demás provincias según los porcentajes establecidos por la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.
C. MENEM	Ley N° 23.696 (17/08/1989)	1989		Ley de Emergencia Económica y de Reforma del Estado.
	Ley N° 23.763 (20/12/1989)	1989		Ley de presupuesto nacional. Establece una prórroga de impuestos destinando el 64% a ocho provincias y el resto integraría un Fondo de Desarrollo Regional.
	Dto. N° 435 (04/03/1990)	1990		Se crea un impuesto sobre los ingresos de los entes públicos previstos en la Ley N° 22.016 y cuyo producido ingresaría íntegramente al Tesoro Nacional.
	Dto. N° 2.733 (28/12/1990)	1990		Crea otro impuesto a los combustibles, del cual se destinaría el 45% para el sistema previsional (90% al nacional y el 10% a los provinciales), 45% para obras de infraestructura (80% nacionales y 20% provinciales) y el restante 10% se distribuiría conforme a la Ley N° 23.548 (RCFI).
	Ley N° 23.905 (16/02/1991)	1991		Pasa los fondos que la Ley N° 23.763 destinaba al Fondo de Desarrollo Regional a las 16 provincias que no participaban del 16% y dispuso que se distribuyera entre las provincias el 50% del impuesto a la compraventa de divisas.
	Ley N° 23.906 (14/03/1991)	1991		Crea el Fondo Educativo, integrado con los impuestos a la transferencia de divisas y con el 50% del impuesto a los activos y se distribuye en un 35% a la nación y el 65% para el conjunto de las provincias según los índices de la 23.548.
	Ley N° 23.928 (27/03/1991)	1991		Régimen de Convertibilidad.
	Ley N° 23.966 (01/08/1991)	1991		Modifica la distribución del nuevo impuesto a los combustibles, destinando el 11% del IVA y del impuesto sobre los bienes no incorporados al sistema económico (que esta misma ley crea) al sistema previsional (90% a la Nación y el 10% a las provincias).
	Ley N° 24.049 (06/12/1991)	1991		Transferencia del sistema educativo a las provincias. D. Primaria: Se detrae de la parte correspondiente a las provincias, la suma de \$964 millones para 1992, con la finalidad de financiar los servicios que han sido transferidos a las provincias (Educación y salud).
	Dto. N° 559 (31/03/1992)	1992	1992	Se detrae de la parte de la distribución primaria correspondiente al conjunto de las provincias los montos proporcionales para el sostenimiento de la DGI ²¹⁵ . Derogado por Pacto Fiscal I.

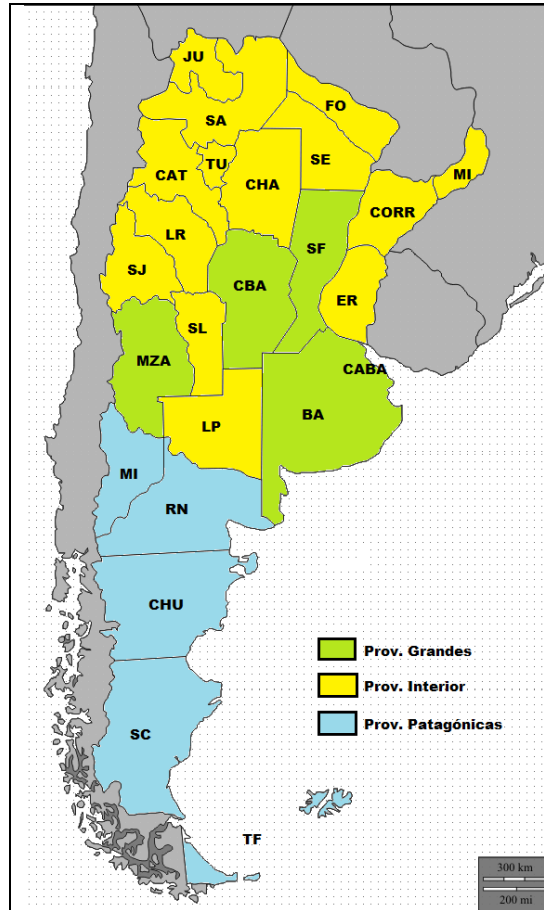
²¹⁵ Este decreto fue declarado inconstitucional por la Comisión Federal de Impuestos (CFI).

	Ley Nº 24.073 (02/04/1992)	1992		Establece que el Impuesto a las Ganancias se distribuirá en un 84% según la Ley Nº 23.548 de RCFI y el restante 16% de la siguiente manera: 10% para la provincia de Buenos Aires, 4% para el resto de las provincias y 2% para el Fondo de ATN.
	Dto. Nº 701 (27/04/1992)	1992	1992	Se detrae de aquellos impuestos nacionales con afectación específica los montos proporcionales para el sostenimiento de la DGI. Derogado por Pacto Fiscal I.
	Dto. Nº 879 (03/06/1992)	1992		Detrae de los montos de IVA y Ganancias que estaban destinados íntegramente al RCFI de la Ley Nº 23.548, partes que se destinan a seguridad social nacional, a Buenos Aires, al FATNP y al conjunto de las provincias excluyendo Buenos Aires para distribuirse de un modo diverso al previsto por la Ley Nº 23.548.
	Pacto Fiscal I (12/08/1992)	1992		Se detrae de la masa coparticipable: a) 15% para financiar Seguridad Social; b) suma fija de \$43,8 millones mensuales a ser distribuidos entre provincias con problemas financieros. Se establece la garantía de un piso mínimo mensual en las transferencias a provincias de \$725 millones.
	Ley Nº 24.130	1992		Ratifica el Pacto Fiscal I.
	Ley Nº 24.145 (24/09/1992)	1992		Ley de Federación de los Hidrocarburos.
	Ley Nº 24.195 (14/04/1993)	1993		Ley Federal de Educación.
	Pacto Fiscal II (12/08/1993)	1993		Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Se establecieron pautas para modificar y/o eliminar impuestos provinciales, y la fijación de límites a las alícuotas de los que quedaren vigentes. Se prorroga hasta 1995 la afectación del 15% dispuesta por el Pacto Fiscal I
	Dto. Nº 14	1994		Ratifica el Pacto Fiscal II (Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento).
	Ley Nº 24.049 (06/12/1991)	1991		Transferencia del Servicio de educativo. Se faculta al P.E.N. a transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.
	Ley Nº 24.061 (19/12/1991)	1991		Transferencia del Servicio de Salud
	Decreto Nº 964/92	1992		Transferencia del Servicio de Salud
	Pacto Federal de Hidrocarburos (14/11/1994)	1994		Acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y nueve (9) provincias: Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
	Dto. Nº 286 (27/02/95)	1995		Creación del FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL. Creación, Constitución e Integración.
	Ley Nº 24.468 (16/03/1995)	1995		Prorroga hasta el 1/04/1996 "...el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del <i>Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento</i> relacionadas exclusivamente a materia tributaria, y cuyo vencimiento hubiera operado u operase con anterioridad a dicha fecha, que estuvieren pendientes de implementación".
	Ley Nº 24.699 (27/09/1996)	1996		Prorroga el Pacto Fiscal II hasta el 31/12/1998.
	Dto. Nº 104 (03/02/97)	1997		Prorroga del FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL. Prórroga del plazo de duración del Fondo, creado por Decreto Nº 286/97.
	Ley Nº 24.919 (09/12/1997)	1997		Prorroga el pacto Fiscal II hasta el 31/03/2000.
	Ley Nº 25.053 (15/12/1998)	1998		Fondo Nacional de Incentivo Docente. Crea un impuesto nacional anual a los automotores, destinado a mejorar el salario de los docentes.
	Ley Nº 25.063 (24/12/1998)	1998		Reforma tributaria, modificatoria de los impuestos IVA, ganancias Bienes Personales, el Régimen de los Recursos de la Seguridad Social y Código Aduanero y creación del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Prorroga, hasta el 31/12/1999, los plazos establecidos en la Ley Nº 24.699 que se cumplían el 31 de diciembre de 1998 (art. 11).

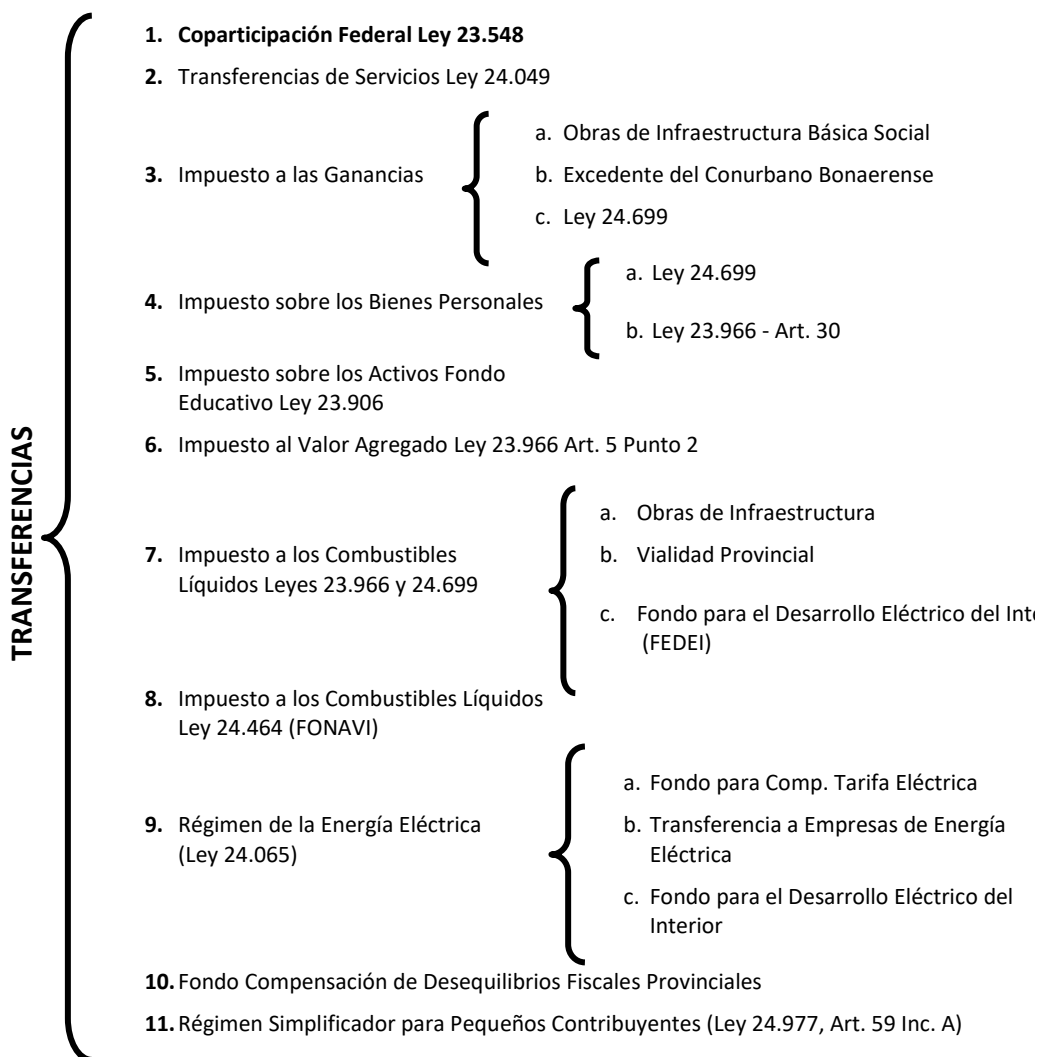
F. DE LA RÚA	Compromiso Federal (06/12/1999)	1999		
	Ley N° 25.235 (15/12/1999)	1999		Ratificatoria del Compromiso Federal del 06 de diciembre de 1999. Prorroga los pactos fiscales por dos años (hasta el 31/12/2001)
	Ley N° 25.239 (15/12/1999)	1999		Ratifica el Compromiso Federal. Reforma Tributaria. Prorroga la vigencia de los pactos hasta el 31/12/2001 (art. 17, Título XIV "Prórroga del Pacto Fiscal Federal").
	Dto N° 181 (28/02/2000)	2000		FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL. Extiende el plazo de duración del mencionado Fondo, creado por el Decreto N° 286/95 y prorrogado por el Decreto N° 104/97.
	Compromiso Federal II y 1° Addenda	2000		Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal. Suscripto el 17/11/2000.
	2° Addenda al Compromiso Federal II	2000		Acuerdo celebrado el 07/12/2000.
	Ley N° 25.400	2001		Ratificatoria del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y su Addenda firmado el 17/11/2000). Prorroga los pactos fiscales hasta el 31/12/2005.
	Dto. N° 1584 (05/12/2001)	2001		Ratifica la Segunda Addenda al Compromiso Federal.
E. DUHALDE	Acuerdo (27/02/2002)	2002		<i>Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.</i>
	Ley N° 25.570 (10/04/2002)	2002		Ratifica el Acuerdo Nación-Provincias.
N. KIRCHNER				
	Ley N° 26.078 (22/12/2005)	2005		Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2006. Prorroga la vigencia del art. 17 de la Ley N° 25.239 (entre otras tantas leyes) por el plazo de cinco años (es decir, hasta el 2010) (Art. 76).
C. FERNÁNDEZ DE KIRCHNER	Dto. N° 206 (19/03/2009)	2009		Fondo Federal Solidario. Creación. Se coparticipa el 30% de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados.
	Dto N° 2.054 (29/12/2010)	2010		Se prorroga el plazo establecido en el art. 17 de la Ley N° 23.239 hasta el 31/12/2015 (art. 26 de su Anexo).

ANEXO II

Mapa de la República Argentina por Regiones



ANEXO III

**Transferencias del Gobierno Nacional
a las provincias**

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 4

SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. Introducción [esquema y planteo metodológico]

En el presente capítulo, se consideran tres variables institucionales dentro del sistema político: el sistema de partidos, el sistema electoral y el sistema federal de Estado que diseña la propia Constitución Nacional, determinando la interrelación que se produce entre éstos y los efectos resultantes sobre las relaciones multinivel entre el presidente de la nación y los gobernadores de provincia. Sin lugar a dudas, el peso político que cada uno de los actores involucrados posee, constituye un importantísimo recurso de acción. El objetivo aquí es determinar cómo – a través del análisis del sistema de partidos, del electoral y del régimen federal de Estado – se desprenden recursos de acción que son utilizados por cada actor político en un momento de negociación y de toma de decisión dados.

El estudio parte de la premisa de un *federalismo de ejecutivos* (Capítulo 2), lo cual presupone que los ejecutivos de ambos niveles de gobierno tienen, en la arena política nacional, mayor incidencia y peso político que los legisladores que componen el Congreso de la Nación o sobre éste considerado como un actor unitario. El recurso de acción del cual pueden disponer aquellos se constituye, entonces, en el grado de ascendencia o control que pueden ejercer sobre los legisladores nacionales. Para determinar esto, resulta necesario estudiar las reglas electorales – es decir, qué mecanismos se utilizan para traducir en bancas legislativas los votos obtenidos en cada elección (MALAMUD 1999; MOLINELLI 1999) –, la estructura de los partidos políticos – dada en gran medida por la legislación que regula la materia y por la propia evolución que han experimentado en los hechos, no siempre concordante con aquella – articulados en función de la forma de Estado federal.

De la conjunción de las tres variables mencionadas se desprenden dos variables explicativas de las mismas: la *pertenencia partidaria* y el control del ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales sobre los legisladores (disciplina partidaria) que ejercen sobre las

relaciones intergubernamentales en general y sobre específicos momentos de negociación y de toma de decisión dados en particular una poderosa influencia.

Tomando al sistema electoral, al sistema de partidos y al régimen federal de Estado como variables *interdependientes*, puede observarse que, a través de distintas combinaciones entre éstas, se producen efectos diversos que redefinen la distribución del poder político entre los distintos actores en juego. En el presente capítulo, por tanto, se han de considerar los recursos simbólicos, particularmente los institucionales.

A partir de esta premisa, el capítulo se estructurará de la siguiente manera: (I) Se analizarán dos impactos significativos que la combinación de las variables independientes sistema federal y sistema electoral producen sobre la variable dependiente, esto es, el sistema de partidos: (a) Por un lado, el sistema federal (en tanto supone la existencia de niveles subnacionales con autonomía política e igualdad político-jurídica) en combinación con un determinado sistema electoral (en cuanto determina la composición y elección de los miembros del Congreso de la Nación, en la que cada provincia se constituye como un distrito electoral en el cual se eligen los diputados y senadores nacionales a través de un sistema proporcional) producen una *fragmentación del sistema de partidos*, que se da en un doble nivel: *fragmentación político-partidaria* (entendida como la multiplicidad de nuevos partidos compitiendo, quiebre del bipartidismo con la presencia de terceras fuerzas nacionales y participación relevante de partidos políticos provinciales en la arena nacional) y una *fragmentación intra-partidaria* (es decir, al interior de cada partido, especialmente para los partidos mayoritarios). Esta fragmentación se produce como consecuencia del fenómeno de la *territorialización* del sistema de partidos, que reconoce causas institucionales (mayor descentralización del poder y competencias y del sistema electoral) y presenta serios desafíos a la unidad de aquellos partidos políticos cuya estructura se expande a lo largo del país.

Tanto el carácter descentralizado como la fragmentación intra-partidaria afectan la variable pertenencia partidaria, pues mientras los líderes ejecutivos pertenecientes a un mismo partido, al contar éstos con cierto grado de autonomía (el líder nacional controla la estructura nacional, mientras que los líderes locales controlan las respectivas estructuras distritales), la variable pertenencia partidaria pierde fuerza, se dificulta la conformación de coaliciones (e incluso dependiendo del grado de tal fragmentación, pueden llegar a

constituir núcleos opositores que forman coaliciones distintas a la oficialista – produciéndose así una fragmentación intrapartidaria). Esto exige mayor cohesión y tal cohesión se dará no ya por la pertenencia partidaria, sino por la afinidad político-partidaria entre el líder nacional del partido y los líderes locales.

Por otro lado, la fragmentación extra-partidaria (traducida en la proliferación de nuevos partidos políticos, nacionales y distritales, con representación en ambas Cámaras del Congreso e, incluso, en los gobiernos provinciales) imprime una dinámica distinta a las relaciones intergubernamentales, siendo más difícil para el presidente – y para los líderes parlamentarios – conformar coaliciones con distintas provincias o grupos de legisladores. El mayor número de partidos en el Congreso (mayor nivel de heterogeneidad) es un factor que dificulta las coaliciones y por tanto las negociaciones. En este caso la pertenencia partidaria no juega como variable, y sólo podrán conformarse coaliciones a través de la afinidad político-partidaria, la cual será analizada desde un doble punto de vista, el ideológico y el territorial, teniendo en cuenta las distintas formas en que puede componerse el Congreso de la Nación y los gobiernos provinciales, es decir, teniendo en cuenta la proveniencia territorial de los legisladores y los intereses territoriales que representan (si efectivamente lo hacen).

En segundo lugar, (b) se ha de considerar el segundo impacto que producen la combinación de las variables sistema electoral (en tanto mecanismos de selección de los legisladores nacionales) y sistema federal (el *principio de participación*, es decir, los legisladores nacionales provenientes de cada provincia) sobre el sistema partidario. Acorde al *principio de participación* (es decir, los legisladores nacionales provenientes de cada provincia) según específicos mecanismos de selección y elección de los legisladores nacionales y según la magnitud de distrito que tenga cada provincia, la *competencia partidaria* se verá afectada de manera distinta en cada una de las circunscripciones electorales. Tal combinación se traduce en la mayor o menor representación que tengan cada una de las unidades federadas en el Congreso de la Nación, es decir, los efectos que la sobrerrepresentación y subrepresentación producen en cada subsistema político (a nivel provincial). Mayor sobrerrepresentación, significa menor competencia partidaria, menor número de partidos compitiendo electoralmente y en consecuencia menor número efectivo de partidos parlamentarios, todo lo cual se traduce en un mayor control

parlamentario por parte de los líderes locales, especialmente cuando éstos ejercen la primera magistratura provincial. La subrepresentación en provincias densamente pobladas se traduce, al contrario, en una mayor competencia partidaria, mayor cantidad de partidos compitiendo y consecuentemente un elevado número de partidos parlamentarios, lo que disminuye el control parlamentario por parte del líder local.

Desde el punto de vista de las negociaciones intergubernamentales, ello se traduce, en el primer caso, en un aumento de los recursos institucionales disponibles y en el segundo caso en una disminución de los mismos. En otras palabras, los efectos redistributivos sobre la composición del Congreso afectan el recurso “disciplina partidaria” y redistribuye en forma desigual estos recursos entre las distintas unidades federadas, donde pueden visualizarse claramente dos grupos de provincias, uno de ellos claramente beneficiado por la sobrerrepresentación (provincias menos pobladas) y otro claramente perjudicado por la subrepresentación (las provincias más pobladas).

Todos estos supuestos e hipótesis, parten de la noción de que la arena parlamentaria es una arena política clave, puesto que por los poderes que constitucionalmente tiene conferidos – fundamentalmente el de la formulación y sanción de leyes – la capacidad de gobierno – o, en otros términos, el poder político – dependerá de las decisiones que este cuerpo tome. Como sostienen SHUGART y MAINWARING, la “capacidad del presidente para actuar de hecho como jefe de gobierno depende enteramente de la mayoría legislativa” (2002:23)²¹⁶.

El Congreso de la Nación, aunque haya perdido mucho de su poder (JONES *et. al.* 2002, SAIEGH 2010, Mustapic 2000, entre otros) sea a través de delegaciones expresas en el poder ejecutivo o a través de invasiones por parte de éste, no deja de ser una arena clave del sistema político: cualquier medida de trascendencia política que desee implementarse no podrá hacerse sino es a través de una ley sancionada por el Congreso, materia de su exclusiva competencia (SHUGART y MAINWARING 2002). Aun cuando el presidente disponga de herramientas para “saltar” la instancia legislativa, existen materias sobre las cuales no

²¹⁶ Por ello, el sistema presidencial nunca sería tal en sentido significativo, o puramente presidencial, “dado que ello implicaría (por definición) que el presidente es el jefe de gobierno en todas las situaciones legislativas” (2002:23).

puede hacerlo: presupuesto nacional, reformas tributarias, reformas y planes económicos, etc.

Por tanto, la forma en que se estructura y compone el Congreso de la Nación resulta crucial para entender las dinámicas intergubernamentales, en aquellas materias que afectan a las provincias (específicamente en materia fiscal y tributaria).

2. Los partidos políticos y el régimen electoral como vías de articulación de las relaciones intergubernamentales

El sistema de partidos políticos al igual que el régimen electoral actúan como vías a través de las cuales se articulan las relaciones intergubernamentales. Por tanto, se constituyen en dos variables fundamentales para la presente investigación, en tanto – como se verá más adelante – vienen a conformar de una manera muy particular los recursos de acción con que cuentan los actores en juego, es decir, el presidente y los gobernadores, y determinan – en gran medida – la formación de coalición entre éstos.

El impacto que ambos sistemas tienen en las relaciones multinivel y particularmente en los actores no es menor: los incentivos que las reglas electorales y de partidos políticos ofrecen a un gobierno multinivel impactan fuertemente en el comportamiento de los líderes políticos, tales como las fórmulas de representación compleja (como lo proporciona un sistema bicameral), el requerimiento de mayorías especiales para el dictado de una ley (en tanto obliga constantemente a los actores en juego a formar alianzas y coaliciones entre ellos, medida que propende a una mayor coordinación y negociación) y, fundamentalmente, el impacto que el juego político de un nivel de gobierno tiene sobre los otros niveles como consecuencia de la estructura federal (JORDANA 2002:16)²¹⁷. Más importante aún es la conformación del Congreso, en tanto arena clave dentro de la cual se decidirán las más importantes políticas que los actores políticos (en el sistema argentino, el presidente por sobre el resto) deseen implementar. Por tanto, las distintas conformaciones y bloques parlamentarios, su pertenencia partidaria, sus identidades políticas, sus preferencias, su afinidad político-partidaria, ayudarán o dificultarán, según el

²¹⁷ “Esta influencia de las reglas de representación en el comportamiento de los partidos a través de distintos niveles de gobierno, es un fenómeno universal, observable en todos los países que presentan un cierto grado de descentralización” (JORDANA 2002:16).

caso, a la consecución de los resultados esperados y contribuirán a explicar, por ende, los resultados alcanzados.

El sistema de partidos y el sistema electoral en tanto vías de articulación de las RIG usualmente suelen solaparse e interaccionan junto con otras vías de articulación, tales como la burocracia y la estructura institucional (JORDANA 2002:16). Sin embargo, es fácil advertir qué efectos producen *per se* y cuál es su impacto en las relaciones multinivel, específicamente sobre las negociaciones que se realizan entre ambos niveles de gobierno.

A partir de esta premisa, se identifican dos variables (la *pertenencia partidaria* y la *disciplina partidaria*) que se derivan tanto de las características del sistema de partidos como de las reglas electorales. Tanto la pertenencia como la disciplina partidarias son dos factores que contribuyen a la formación de coaliciones, sin embargo, en un sistema partidario plural o multipartidista, ambos factores disminuyen en importancia. Además, en un contexto de alta fragmentación intra-partidaria, la pertenencia en sí no constituye un factor determinante de la coalición, sino que para que ello ocurra deberán existir negociaciones entre los líderes de un mismo partido para lograr no ya disciplina, sino cohesión.

2.1. Pertenencia partidaria, afinidad político-partidaria y disciplina partidaria

Del sistema de partidos políticos se deriva una variable fundamental para las negociaciones intergubernamentales, la pertenencia partidaria. La pertenencia a un mismo partido político coadyuva a la formación de coaliciones entre aquellos actores que comparten un mismo signo partidario. La suposición parte entonces, de la idea de que dentro de una determinada constelación de actores, aquellos que pertenezcan a un mismo partido político estarán más propensos a formar coaliciones entre ellos que con otros actores pertenecientes a otros partidos políticos distintos. Así, la pertenencia a un partido político (por más descentralizado que éste sea) ejerce – aunque sea un grado mínimo – de injerencia en el comportamiento de los actores cuando éstos se enfrentan a un momento de toma de decisión conjunta. Los factores son diversos: la pertenencia a una misma organización partidaria agrupa a los actores dentro de una suerte común entre ellos (si la imagen pública del partido crece, todos sus miembros se verán beneficiados; el partido se fortalece en los resultados electorales haciendo que más miembros sean elegidos o

reelegidos en las elecciones); comparten cierta información común; sus miembros tienen mayor afinidad ideológica entre sí; los actores se conocen más entre ellos (comparten o compartieron campañas electorales, esbozan programas políticos similares, reconocen un origen histórico común, etc.) y por ende, conocen más sus preferencias, alineamientos políticos o ideológicos dentro del mismo partido.

Desde este punto de vista, los partidos políticos, en tanto organizaciones, resuelven problemas de acción colectiva, reducen los costos de transacción y la incertidumbre, tanto en la arena electoral como en la legislativa (KIKUCHI 2012:22).

Desde el punto de vista individual, la pertenencia a un determinado partido reduce los costos de transacción con respecto a los votantes, en el sentido que resulta muy costoso para un candidato individual promocionar sus preferencias ideológicas y su habilidad como legislador (KIKUCHI 2012:23). El partido le ofrece una base ideológica y programática que la difunde y promueve a toda la sociedad a través de todos los recursos (materiales y simbólicos) con que cuenta la maquinaria partidaria (sedes en distintas ciudades o provincias, afiliados, activistas, movimientos, campañas, propagandas, etc.). Específicamente en Argentina, un político que pretenda presentarse como candidato a cualquier cargo público electivo necesitará hacerlo bajo el patronazgo de un partido político, desde que – de acuerdo a la legislación vigente (tanto nacional como provincial) – la nominación de candidatos es una facultad reconocida con exclusividad a los partidos políticos²¹⁸.

En este sentido, la pertenencia a un partido político es crucial para la carrera política de cualquier individuo que pretenda dedicar su vida a la política. Partiendo de esta premisa, desertar no resulta ser una opción fácil. Por lo tanto, en un momento de toma de decisión dado, la cooperación será la estrategia de máxima.

²¹⁸ Aunque la Constitución Nacional no establece el monopolio de los partidos políticos, al menos en lo que respecta a la elección de diputados y a presidente – con respecto a los senadores, al establecer en el art. 54 que corresponderán “dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos”, pareciera estar estableciendo el monopolio sólo para este cargo – sí lo establece expresamente el art. 2° de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Ley N° 23.298. La Cámara Nacional Electoral, por su parte, en oportunidad de decidir sobre la constitución de esta ley, dispuso que “es una clara opción política legislativa cuya oportunidad, mérito y conveniencia está exenta de control judicial” (Caso “Padilla, Miguel s/inconstitucionalidad del art. 2° de la ley 23.298”, Fallo N° 3054/2002, del 24/09/2002 – siguiendo el mismo precedente sentado por la CSJN en el caso “Ríos, Antonio”, CSJN, Fallos: 316:2743, del 02/12/1993, respecto de la anterior ley de partidos políticos, Ley N° 22.627).

Hay dos variables, sin embargo, que afectan la cohesión de los partidos políticos: por un lado, el carácter fuertemente descentralizado que éstos presentan, en cuanto disminuye la probabilidad de cooperación entre sus miembros y por el otro, la concentración de recursos legislativos en manos de la estructura nacional del partido, en cuanto facilita la cooperación, desde que la distribución de recursos constituye uno de los incentivos más importantes con que cuentan los partidos políticos para premiar a sus integrantes (PANEBIANCO 1982, MUSTAPIC 2000)²¹⁹. Así, en Argentina, aunque presenta un grado de descentralización partidaria muy elevado, las posiciones en los comités parlamentarios son decididas por los líderes de los bloques parlamentarios de los partidos nacionales (KIKUCHI 2012:23) y son los jefes de bloque quienes controlan la distribución de gran parte de los recursos clientelares que el Congreso reserva a los partidos políticos (MUSTAPIC 2000:587).

La distribución de recursos como incentivos selectivos y/o colectivos es crucial para la generación tanto de *disciplina partidaria* como de *cohesión intrapartidaria*.

La “disciplina partidaria” es entendida, en términos generales, cuando el comportamiento de un político se da en función de la decisión tomada por la dirigencia del partido al cual pertenece. En este sentido, la disciplina partidaria se da cuando el o los individuos acatan la decisión del partido y actúan en consecuencia. La disciplina partidaria es un concepto (de elaboración relativamente reciente) que la ciencia política utiliza para estudiar el grado de acatamiento de los legisladores respecto de sus propios partidos en la arena parlamentaria. En este sentido, habrá disciplina (o más específicamente disciplina parlamentaria) cuando el legislador vota acorde a la línea impuesta por el partido. Hay un acatamiento por parte del legislador individual a la decisión tomada por el partido político. Sin embargo, en la presente investigación se considera disciplina partidaria respecto no solo de los legisladores, sino también respecto de otros cargos públicos, como puede ser el del gobernador respecto del presidente.

La “cohesión”, por su parte, es entendida como el grado de cooperación entre los miembros de un mismo partido, lo cual no significa acatamiento. Atento a que la disciplina

²¹⁹ En esta línea argumental, MUSTAPIC sostiene (siguiendo a PANEBIANCO 1982) que los partidos son “organizaciones cuyas posibilidades de supervivencia están vinculadas con su capacidad de distribuir incentivos selectivos y colectivos” (2000:574).

partidaria en Argentina (de alto grado) puede darse hacia el líder local o hacia el líder nacional de un mismo partido (sobre todo cuanto éste es un partido de gobierno), la cohesión partidaria se dará, entonces, en el contexto que aquí se analiza, entre los líderes partidarios, quienes, de lograr cohesión, ejercerán disciplina partidaria hacia sus legisladores para que éstos actúen o se comporten de acuerdo a lo convenido por los líderes del partido. La diferencia sustancial entre cohesión y disciplina está en el hecho de que en la disciplina, el comportamiento del legislador se da independientemente de si éste apoya o no la decisión, en cambio en la cohesión necesariamente tiene que haber un apoyo a la decisión que ha de tomarse, desde que quienes acuerdan actuar de determinada manera tienen un margen de autonomía para decidir (grado de autonomía que – se presume – no existe en la disciplina partidaria). Presupone, al mismo tiempo, una negociación entre aquellos que ejercen disciplina partidaria sobre un determinado número de legisladores dentro del mismo partido político. Tal negociación requiere afinidad político-partidaria para la conformación de coaliciones parlamentarias.

GRODZINS (1960) resalta el papel descentralizador que pueden jugar los partidos políticos a través de la vinculación que sus miembros en el Congreso mantienen con el electorado local. Existen también razones de índole institucional que fortalecen este rol, como ser el hecho de que el Congreso norteamericano tiene una fuerte intromisión en las oficinas administrativas del Poder Ejecutivo a través de comités cuyo encargo es, precisamente, dar opinión o incluso aprobar los actos que llevan adelante las oficinas administrativas. Ello es posible además por la escasa disciplina partidaria: “prácticamente todo el proceso de participación legislativa en asuntos administrativos sería imposible si el sistema de partidos estadounidense estuviera más estrechamente controlado desde arriba. Con partidos disciplinados la libre interferencia de los miembros individuales en nombre de los electores locales no podría llevarse a cabo. No sería tolerada. Si los miembros del partido respondiesen a su líder, si es que se ha comprometido a un programa, si estuvieran sujetas a la disciplina en caso de deserción de ese programa, la administración de la política sería unificada y controlada” (GRODZINS 1960:987).

En el caso norteamericano, según apunta GRODZINS (1960), los partidos políticos funcionan como descentralizadores debido en gran parte al sistema federal de Estado, pero también en combinación con otros factores, fundamentalmente el sistema electoral y las

características propias del sistema de partidos. Así, en un Estado de estructura institucional federal con un sistema electoral uninominal (tanto para senadores como para diputados) sumado a una estructura partidaria no disciplinada en su interior hacia el líder partidario, da como resultado que el rol de los partidos políticos sea el de descentralizar las políticas nacionales, según los intereses locales en juego. Para el específico caso norteamericano, el sistema federal – apunta BUCHANAN 1965 – produjo partidos descentralizados e indisciplinados: en este sentido, “los partidos nacionales son agregados sueltos de los partidos estatales y locales, que tienen sus raíces en el abono de la política local” (1965).

El sistema federal produjo en Argentina – al igual que en EEUU – partidos políticos descentralizados. Pero a diferencia del caso norteamericano, los partidos en Argentina son bastante más disciplinados, lo que lo asemeja a los sistemas parlamentaristas de la Europa occidental²²⁰. Esto es un efecto, sin embargo, de las estructuras internas adoptadas por los partidos políticos (en gran parte fijadas por la legislación orgánica que exige ciertos requisitos en la estructura interna de los partidos) y fundamentalmente por el sistema electoral implementado. Lo primero hace al procedimiento de nominación de candidatos, lo segundo a la forma en que esos candidatos serán elegidos para los cargos a que se hayan postulado.

Acorde a este carácter descentralizado que presentan los partidos en Argentina, la disciplina partidaria puede darse o bien al líder partidario nacional o al líder partidario local (provincial), pero la gran diferencia con el sistema norteamericano es que la disciplina no se da – casi nunca – hacia el electorado. La causa principal se debe a que la carrera política de los legisladores depende casi enteramente del líder partidario, quien es el que confecciona las listas de candidatos, les da su orden, aporta los recursos en las campañas, diagrama la estrategia electoral, conforma las alianzas con otras entidades políticas, etc. En este sentido, si un legislador desea ser reelecto u ocupar otro cargo de jerarquía dentro de las estructuras estatales, deberá seguir los lineamientos impuestos por el líder partidario.

Resulta difícil determinar apriorísticamente quién ejerce el control partidario, si el líder nacional o los líderes locales del partido. Resulta más apropiado, en consecuencia,

²²⁰ Según JONES y MAINWARING (2003) Argentina presenta uno de los niveles más bajos de nacionalización del sistema partidario, ocupando el puesto N° 14 de un total de 17 países analizados (2003:10).

establecer que, en principio, existe una puja constante entre el centro y la periferia de un mismo partido. GRODZINS, en este sentido, plantea un contexto de suma cero: “cualquier cosa que refuerce el control partidario en la parte superior, disminuirá la fuerza en su parte inferior” (1960:996).

Esta disputa por el control partidario (que incluso a veces puede ser negociada o compartida entre ambos niveles de la estructura partidaria) redundará en una mayor descentralización del sistema político, esta vez en manos de los partidos políticos: “En resumen, los partidos funcionan para mantener una división de fuerzas entre el gobierno central y las periferias geográficas (o de otro tipo)” (GRODZINS 1960:996).

Los partidos políticos aparecen así como importantes fuerzas descentralizadoras en un gobierno multinivel, o al menos como instrumento para producir una descentralización del poder, emergiendo como una importante variable explicativa – junto con otras, tales como las pautas organizativas federales, la separación de poderes, el sistema jurídico, etc. (WRIGHT 1997:554 y 608)²²¹. Acorde a la idea de línea continua en que pueden ubicarse los distintos modelos de regímenes federales planteada por Riker (desde los más centralizados hasta los más descentralizados), son los partidos políticos quienes a través de la negociación determinarán las relaciones de centralización y coordinación del sistema político (citado por ESCOLAR 2011:289).

Lo que interesa resaltar es que los partidos políticos, de acuerdo a las características que presentan los mismos y al sistema de partidos en conjunto, dotan a los actores en juego de importantes recursos de acción. Es lo que se ha denominado como los *recursos institucionales*. La cantidad de representantes en el Congreso Nacional – por ejemplo – o la menor o mayor ascendencia que se tenga sobre el electorado (local o nacional), así como la pertenencia partidaria y/o afinidad política entre los ejecutivos del nivel nacional y los provinciales son importantes variables políticas que explican en gran medida los resultados obtenidos a través de los procesos de negociación en torno al régimen de coparticipación.

De esta manera, el estudio de las reglas partidarias y electorales permitirá arribar a conclusiones acerca de cómo se producen las negociaciones dentro de las relaciones intergubernamentales, en tanto factores condicionantes del comportamiento de los

²²¹ JORDANA también enfatiza en el rol de los partidos políticos en los diferentes procesos de descentralización operados en América Latina (2002:9 y ss.)

actores en juego. Importante literatura proveniente de la economía, del federalismo fiscal, que ponen en consideración, con un marcado criterio normativo, el *deber ser* de los distintos procesos de transferencias, los sistemas de coordinación, los criterios utilizados para efectuar las transferencias y destacando sus ventajas y desventajas, ha llegado a la conclusión – luego de considerar cómo efectivamente se han producido en los hechos aquello que se analizó desde lo teórico – de que las variables explicativas de cómo operan en la realidad las distintas instituciones del federalismo fiscal son más bien de carácter político que económico (ELAZAR 1972; TER-MINASSIAN 1997; PORTO 2005).

En este sentido, aquello que desde la eficiencia económica aparecen como conductas irracionales (v. gr., mayor redistribución de recursos a provincias sin que éstas hayan mostrado un correlativo desarrollo económico), puede encontrar una racionalidad que es al mismo tiempo producto de una más amplia lógica política imperante.

A continuación, se analizarán separadamente cada uno de estos fenómenos y sus consecuencias directas sobre las relaciones intergubernamentales, específicamente sobre los procesos de negociaciones entre presidente y gobernadores.

3. Federalismo Electoral y el sistema de partidos

El diseño federal de Estado en conjunción con un determinado sistema electoral ejercen sobre el sistema de partidos una poderosa injerencia: la existencia de diferentes territorios con autonomía política (provincias) y con específicos intereses, generan diferentes lealtades políticas (GRODZINS 1960). Éstas a su vez generan dirigencias políticas cuyo rol normativo es incrementar el poder y los beneficios del nivel de gobierno al que representan. A su vez, un determinado sistema electoral diseñado para adecuarse a las instituciones del sistema federal (sobre todo para la elección de diputados y senadores nacionales) contribuye en cierto modo a incrementar la posibilidad de fragmentación dentro de la estructura partidaria.

En efecto, el diseño electoral implementado para la selección de cargos públicos nacionales, tanto diputados como senadores, divide al país en tantas circunscripciones electorales como provincias existen. Esta coincidencia geográfica entre entidades autónomas y circunscripciones electorales es uno de los factores que influyen con mayor peso en el fenómeno que la literatura política reciente ha denominado proceso de

territorialización (HEPBURN y DETTERBECK 2009, CALVO y ESCOLAR 2005, ESCOLAR 2011, entre otros), de desnacionalización (HOPKIN 2003, SCHAPEL 2013) o de “provincialización” (CHHIBBER y KOLLMAN 2004) del sistema partidario.

Esta nueva literatura parte de una crítica al análisis tradicional de los partidos políticos (Duverger, Sartori) que parte del supuesto de partidos políticos nacionalizados (ESCOLAR 2011). Estudios recientes, sin embargo, han comenzado a enfatizar un supuesto institucional para explicar la causa de tal fenómeno: los procesos de descentralización política operados en la mayoría de los países occidentales. Desde este supuesto, entonces, a mayor descentralización territorial del poder, mayor las chances de territorialización de los partidos políticos que operan en dicho sistema y del sistema partidario en su conjunto.

En este sentido CHHIBBER y KOLLMAN (2004) identifican un patrón general observable en la mayoría de los países: la mayor concentración del poder al nivel nacional va acompañado por una nacionalización del sistema partidario. Ello se debe fundamentalmente por el hecho de que la centralización (o nacionalización) da prioridad a las políticas públicas nacionales por sobre las locales. En consecuencia, quienes tienen el poder decisorio sobre tales políticas priorizadas (básicamente por el diseño institucional) son quienes tienen el poder y la influencia sobre el sistema político en su conjunto. En este escenario, los líderes políticos locales ejercen poca influencia y por tanto no debería esperarse que el electorado diera a éstos sus votos.

Inversamente, si ese sistema político se descentraliza, las políticas públicas locales crecen en importancia y consecuentemente el nivel de gobierno (y sus actores adscriptos)²²². Comienza a operarse así una diferenciación entre los sistemas políticos nacionales y locales. Existe lo que HEPBURN y DETTERBECK (2009) llaman un “resurgimiento del territorio” con el consecuente declive de las funciones del Estado central y del funcionamiento de los partidos que actúan en él.

²²² Entre otras consecuencias, LEIRAS enfatiza que “estos rasgos estructurales inciden sobre la calidad de las políticas [...] La descentralización de los sistemas de partidos reduce la calidad de las políticas y atribuye esa reducción al hecho de que los funcionarios están menos inclinados a desarrollar políticas y bienes públicos de escala nacional cuando sus bases de apoyo político están concentradas geográficamente” (LEIRAS 2010:208).

En este contexto, los partidos políticos se enfrentan a grandes desafíos planteados por la descentralización²²³ y así como las arenas políticas comienzan a diferenciarse, los partidos políticos comienzan a diferenciarse organizacional y programáticamente del centro para “adaptarse” al entorno local (HEPBURN y DETTERBECK 2009).

Gran parte de esta nueva literatura comenzó a analizar los procesos de territorialización en los países europeos como un fenómeno reciente, tanto de aquellos con estructuras federales ya arraigadas (Alemania, Bélgica) o regionalizados (España e Italia) como en aquellos estados unitarios que experimentaron importantes procesos de descentralización (Austria, Rumania, Eslovaquia, Moldavia y Macedonia) (BOCHSLER 2011) o de devolución (Reino Unido). En todos estos casos, el sistema de partidos experimentó un importante grado de territorialización y son en estos casos donde el patrón identificado por CHHIBBER y KOLLMAN (2004) puede observarse claramente (especialmente en los dos últimos grupos de países).

Tanto en Argentina, como en otros países federales de larga data (EEUU, Canadá, Brasil, Australia) puede afirmarse que tal territorialización ha existido desde su constitución como estado federal. En el particular caso argentino – y a pesar de las discontinuidades institucionales y de la práctica desaparición de los partidos políticos al menos de la escena política institucional durante los gobiernos de facto – puede afirmarse que la política local ha estado, en mayor o menor medida, bastante diferenciada de la arena nacional desde los tiempos del nacimiento del Estado nacional.

La imposibilidad del Partido Autonomista Nacional (PAN) de constituirse en un partido orgánico moderno que implicara dejar de lado la arcaica estructura coalicional de elites políticas locales y nacionales, las primeras fracturas de la UCR entre personalistas y antipersonalistas también pueden ser observadas desde la perspectiva de la territorialización que en el caso argentino adquirió la forma de un clivaje centro-periferia, la desagregación del partido justicialista durante el exilio de su principal líder en distintos

²²³ A pesar de que la literatura ha hecho hincapié en la descentralización como principal causa de la territorialización de los sistemas partidarios en gran parte de los países analizados, no es la única causa. Como ha señalado SCHAKEL, “decentralization has a statistically significant and robust effect on the nationalization of regional elections and regions but not on the nationalization of parties, party systems and national elections” (2013:215). A partir de ello, se identifican dos grupos dentro de la literatura, aquellos que ven una relación entre el grado de descentralización de funciones estatales y la nacionalización (o desnacionalización) de los partidos políticos (THORLAKSON 2003, CHHIBBER y KOLLMAN 2004), mientras que otros no, enfatizando en cambio factores culturales, ideológicos, etc. (CARAMANI 2004, SCHAKEL 2013).

partidos provinciales (el así llamado movimiento “peronismo sin Perón” dentro del cual surgieron los partidos “neoperonistas”) como la presencia, ya desde fines del siglo XIX, de partidos políticos provinciales que supieron disputar exitosamente la arena local a los poderosos partidos nacionales.

En estos casos, en general, no debe perderse de vista que a tales procesos de descentralización existieron ya unidades políticas locales con un importante cúmulo de competencias a su cargo con autonomía constitucional e institucional, que proporcionan a sus líderes importantes herramientas para aumentar la diferenciación y, consecuentemente, incrementar su poder por sobre la estructura nacional de su propio partido. Entre tales herramientas pueden mencionarse el uso discrecional del gasto público, implementar (y posteriormente reformar) determinados sistemas electorales, establecer la agenda electoral sea para aprovechar la racha ganadora del partido nacional o para diferenciarse de este cuando los pronósticos electorales no son alentadores.

A pesar de estas observaciones, la territorialización en Argentina comienza a hacerse mucho más notoria y evidente desde la reinstauración democrática en 1983, acompañada no solo de la reinstauración del sistema constitucional federal, sino también de un específico sistema electoral bajo el cual los partidos políticos (viejos y nuevos) competirían.

La literatura local ha puntualizado este fenómeno en Argentina (LEVITSKY 2001; DE LUCA, JONES y TULA 2002; JONES *et al.* 2002; CALVO y ESCOLAR 2005; JONES y HWANG 2005; GIBSON y SUÁREZ CAO 2007, 2008, 2010; TULA y DE LUCA 2012, ESCOLAR 2011, LEIRAS 2010, SUÁREZ CAO 2011, entre otros), poniendo la atención en el fenómeno que se produce al analizar el sistema electoral desagregado según los distintos niveles de gobierno que conforman un determinado sistema de gobierno multinivel:

“Comparative scholarship on political parties conceives of party systems nationally. This has created a situation of conceptual and measurement incompleteness that has erased subnational party competition from the theoretical mapping of party politics. This poses costs both for the study of party systems and our understanding of subnational variations in party competition and the quality of democracy. We introduce the concept of “federalized party systems” to denote systems composed of national and subnational party subsystems, and we develop it theoretically” (GIBSON y SUÁREZ CAO 2007:1).

En este contexto de descentralización política y territorialización del sistema partidario, DETTERBECK y HEPBURN (2007) identifican tres estrategias que los partidos políticos

pueden seguir para evitar los efectos negativos de la territorialización: (a) mantener los vínculos [*linkages*] verticales tradicionales esforzándose por la agregación de los intereses territoriales, (b) desarrollar nuevas formas de cooperación partidaria vertical para proveer una adaptación de los intereses territoriales o (c) en tercer lugar, permitir una mayor autonomía a las unidades estatales y subestatales de los partidos políticos.

Cox, por su parte, identifica dentro de los desafíos que plantean los procesos de territorialización a la *coordinación vertical* (citado por ESCOLAR 2011). Tal coordinación no solo debe darse entre las elites, sino también entre elites y votantes: desde que “las elecciones se producen a nivel del distrito, las decisiones estratégicas individuales de los votantes y los candidatos en un contexto informacional simétrico sólo pueden generar incentivos en el plano institucional de esas mismas decisiones” (ESCOLAR 2011:283/4) dado que es a nivel de distrito donde “seleccionan sus preferencias los votantes y donde se presentan y compiten los candidatos” (ibídem).

Si estos desafíos planteados por los procesos de descentralización y el consiguiente aumento en importancia de las unidades subnacionales de gobierno, no son afrontados debidamente por los partidos políticos, entonces resulta expectable que se produzca una fragmentación del sistema de partidos como así también dentro de cada partido.

En otras palabras, la provincialización de la política se traduce en una tensión dentro de la estructura partidaria (que podría producir una fragmentación dentro del partido mismo) y, en términos más generales, una fragmentación del sistema de partidos en su conjunto, con la consiguiente multiplicación de partidos políticos generados a partir de los diferentes intereses que cada unidad territorial conlleva:

“In principle, parties play an important role in the articulation of popular preferences and demands, so that a consideration of the divergent interests that form part of the politics of federalism necessarily deals with the role of parties in articulating and aggregating regional interests” (RAYSIDE 1978:500).

Como se sostuvo anteriormente, en el particular caso argentino pueden identificarse tres factores institucionales que generaron (o profundizaron los efectos de) la territorialización: la estructura federal de Estado, la legislación orgánica de los partidos políticos (en cuanto establece una determinada estructura interna que éstos deben

adoptar para ser reconocidos como tales) y el sistema electoral implementado para la selección y elección de los cargos públicos y electivos nacionales.

3.1. El carácter confederado de los partidos políticos

La estructura federal en que se divide el Estado y los regímenes electorales que de algún modo se adecuan a esa división – y por imperio de ese mismo sistema – producen de por sí una fragmentación del sistema de partidos²²⁴. Esto es fácilmente observable en el desempeño de los dos partidos mayoritarios de nuestro sistema partidario (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical). En tanto que el federalismo implica, en esencia, una *división territorial del poder político* más que una mera descentralización administrativa (es decir, donde se transfiere parte del poder público) creando así centros de toma de decisión autónomos e independientes del gobierno central, se produce así una diferenciación entre ambos centros de poder: “En un régimen federal, la mera presencia de cargos provinciales con recursos e influencia sobre la política nacional y subnacional agregan más niveles a la dinámica de competencia electoral y de partidos” (SUÁREZ CAO 2011:315) lo que también implica un aumento de los costes que los partidos deben afrontar frente a la necesidad de coordinarse en las diferentes arenas electorales y coordinarse verticalmente a través de los diferentes niveles de gobierno (ídem 2011:315/316).

En consecuencia, la forma más probable que pueden adoptar los partidos políticos nacionales dentro de un sistema federal es la de tipo *confederal*, donde a pesar de la pertenencia partidaria, los intereses locales de cada una de las unidades territoriales que componen el país, se encuentran representadas por aquellos cuadros políticos adscriptos a determinado partido: en este contexto, cualquier partido político que pretenda extender su organización a lo largo y ancho del país deberá prever una estructura que se adecúe a las necesidades e intereses locales, so pena de perder representatividad e incluso de fragmentarse.

²²⁴ GRODZINS identifica diversos factores institucionales directamente vinculados con la estructura federal que causan la desunión entre los partidos políticos: “The substantial control over elections given to the states; the electoral college system (combined with the extra-constitutional nominating convention); the fixed terms for President, senators, and congressmen; the composition of the Senate; the amendment process; the appointment procedure and tenure for Supreme Court justices – these as well as other constitutional provisions can be said to «cause» party disunity. Directly and through the function of parties they also «cause» decentralized government” (1960:993/4).

La legislación nacional²²⁵ parte de una *base territorial*, reconociendo en primer lugar la existencia de “partidos de distrito”, es decir, aquellos circunscriptos en determinado distrito electoral (que geográficamente coincide con cada una de las 23 provincias y la ciudad autónoma) habilitados a postular candidatos a cargos nacionales desde la provincia (es decir, diputado y senador nacional). Al mismo tiempo, estos partidos de distrito deben cumplimentar los requisitos de la legislación provincial para acceder a los cargos públicos locales (gobernador, legislador provincial, intendente, concejal, etc.), materia que se encuentra sujeta en forma exclusiva y privativa a la potestad legislativa de las provincias (y por ende, sujeta a la jurisdicción judicial provincial).

Cuando un partido político dado ha sido reconocido en por lo menos cinco distritos (con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica) pueden solicitar su reconocimiento como partidos de *orden nacional* ante el juzgado federal con competencia electoral del distrito de su fundación (art. 8º Ley Nº 23.298²²⁶). Sólo en este último caso, dicho partido puede postular candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación. Aún así, y a pesar de que tengan el mote de partido “de orden nacional”, tal partido (o dicho en otros términos, tal unión de partidos distritales) sólo puede actuar en las provincias donde ha sido reconocido – previamente – como partido de distrito²²⁷. Así por ejemplo, si un partido dado alcanzó reconocimiento como partido de orden nacional en cinco provincias, podrá postular candidatos a legisladores nacionales solo en esas cinco provincias, no en las restantes 19 circunscripciones electorales.

A su vez, cada provincia cuenta con su propia legislación en materia de partidos y electoral (expresión de su autonomía institucional), que regula las condiciones que deben reunir los partidos políticos para que éstos sean reconocidos como tales y puedan postular candidatos. Estos partidos, si bien están circunscriptos en su accionar a la provincia respectiva, al poder postular candidatos para los cargos de senador y/o diputado nacional

²²⁵ Ley Orgánica de Partidos Políticos, Ley Nº 23.298.

²²⁶ Esta disposición reconoce como antecedente la Ley Orgánica de Partidos Políticos sancionada durante la presidencia de Arturo Illia, Ley Nº 16.652, del 11/10/1965.

²²⁷ Así lo declaró la Cámara Nacional Electoral en Fallo Nº 1.258 de 1992.

de esa provincia pueden tener, en consecuencia, participación en el orden nacional²²⁸. Esto otorga un rol importante a los partidos provinciales en la arena política nacional y a la maquinaria provincial en el caso de los partidos nacionales.

Por su parte – y en concordancia con aquella legislación – el sistema electoral nacional divide al país en circunscripciones electorales que geográficamente coinciden con cada una de las provincias que componen la federación²²⁹. De esta manera, la estructura partidaria de cualquier partido que se pretenda nacional, deberá adecuarse a la división territorial del país, con la consecuente representación de intereses diversos e incluso contradictorios que cada provincia representa y al mismo tiempo, diseñar políticas y estrategias electorales que se correspondan con cada uno de aquellos electorados, perfectamente delimitados según los límites territoriales provinciales²³⁰.

El sistema electoral crea así arenas políticas solapadas, superpuestas o “anidadas” (CALVO y ESCOLAR 2005), lo que da la posibilidad a las unidades partidarias subestatales de poder diferenciarse de las propuestas nacionales de su propio partido y a los partidos políticos provinciales proponer programas alternativos, en ambos casos, haciendo hincapié en los intereses locales. En todo caso la existencia de unidades territoriales subnacionales plantea a los partidos políticos la necesidad de integrar en sus programas y propuestas

²²⁸ Como el régimen electoral para la elección de estos cargos depende la legislación y la jurisdicción judicial del nivel federal, estos partidos provinciales tienen que ser reconocidos previamente como partidos de “distrito” por la autoridad judicial federal competente.

²²⁹ La propia Constitución Nacional dispone el régimen electoral para la elección de diputados y senadores. Para los primeros, la Constitución establece que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, *que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado* y a simple pluralidad de sufragios” (art. 45).

Respecto de la Cámara de Senadores, el art. 54 estatuye que “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos”. En este caso, el distrito electoral también se corresponde con cada una de las provincias, introduciéndose además un sistema electoral minoritario (denominado de Voto limitado, de lista incompleta, de Grey o también conocido como el de 1/3).

²³⁰ Distintos serían los efectos si, por ejemplo, se establecieran regiones de provincias como distritos electorales o bien un sistema electoral uninominal. En el primer caso, resulta expectable que los partidos políticos hagan más hincapié (consideren más particularmente los intereses, inviertan más en campañas) en las regiones más populosas dentro de la región o, en el segundo caso, si se optara por circunscripciones uninominales dividiendo cada provincia en tantos distritos como diputados deban elegir, los partidos concentrarán más sus esfuerzos en esas regiones dentro de la provincia que en la provincia en su conjunto. Más distinto sería aún si los diputados fuesen elegidos en un único distrito, tomando al país como un solo distrito electoral. En este último supuesto resultaría más expectable el fortalecimiento de los partidos nacionales.

electorales los intereses locales, máxime cuando en esa arena local se enfrentan con partidos políticos provinciales, cuyo principal objetivo (y su principal herramienta de identificación) es la defensa de los intereses locales.

Por otra parte, la adopción de un sistema proporcional (y específicamente en su modalidad D'hondt) propicia, por sí mismo, un sistema de partidos múltiple (COLOMER 2005)²³¹, generando por tanto mayores incentivos a los líderes locales de separarse o constituir nuevos partidos políticos.

La consecuencia de ello, es que un partido de orden nacional tendrá (con un muy alto grado de probabilidad) una estructura interna de tipo *confederativa* propicia a la fragmentación interna.

Casi ningún partido ha escapado a esta consecuencia, fundamentalmente en lo que respecta a los únicos dos partidos mayoritarios del sistema partidario argentino y ha sido uno de los obstáculos más fuerte para los partidos nacionales más recientes, los cuales ninguno ha logrado establecerse a lo largo y ancho del país. Ambos partidos sufrieron, en distintos momentos y bajo ciertas circunstancias, los efectos desarticulantes de la división geográfica propia del país: así, de aquellos dos partidos se desprendieron, a lo largo de su historia, distintos partidos políticos, algunos constituyéndose en partidos provinciales y otros en nacionales, aunque de corto alcance.

Por tanto, la fragmentación que se produce es doble. Por un lado, se da una fragmentación del sistema de partidos, a la que se denomina *fragmentación político-partidaria*, por responder además a causas más generales que hacen al sistema político en sí (más allá del aspecto institucional) que se manifiesta, básicamente, en la multiplicidad de partidos constituidos y compitiendo en cada elección y en sus distintos ámbitos de actuación: dos partidos nacionales (PJ y UCR) con presencia – y en algunos casos predominio – en todo el país, partidos nacionales minoritarios (con alcance sólo en algunas provincias) y partidos provinciales circunscriptos a sus propias provincias.

Por otro lado, la *fragmentación intra-partidaria* que sufren los dos partidos mayoritarios, es decir, de alcance nacional frente a la tensión entre las unidades subnacionales del partido y la estructura central, que responde a características más

²³¹ “«The first effect of proportionality is to maintain an already existing multiplicity» (Duverger 1950, 1951, p. 344)” (COLOMER 2005:2).

generales del sistema político, no solo de índole institucional, sino también histórico, como la tensión centro-periferia que caracteriza al federalismo argentino. La mayor autonomía que poseen las unidades subestatales de los partidos nacionales está garantizada y reforzada, como se vio, por la legislación en materia de partidos políticos. Asimismo, la utilización de listas cerradas para la elección de diputados y senadores dotan a la estructura provincial del partido de la posibilidad de confeccionar sus propias listas independientemente de la estructura nacional. Esta autonomía se ve reforzada con la posibilidad de realizar y financiar sus propias campañas electorales, seleccionar sus candidatos a veces sin intervención de la estructura nacional (por tanto, la disciplina se da hacia el líder de la estructura local y no al nacional), tienen su propia carta orgánica, son libres de realizar alianzas con otros partidos políticos, dándose incluso alianzas “cruzadas”.

Desde este punto de vista, pudiera predecirse el mismo resultado (fragmentación intra-partidaria) para cualquier partido que logre tener alcance *efectivamente* en *todas* las provincias.

3.2. La fragmentación político-partidaria

La fragmentación del sistema de partidos es producto, en gran parte, del sistema electoral, del régimen federal de Estado y del marco legal de los partidos políticos, como se ha visto. Aunque su incidencia es menor, cabe resaltar las consecuencias que la legislación en materia de partidos ha producido en este proceso de fragmentación.

La legislación en materia de partidos propicia la constitución de partidos políticos de diverso grado o magnitud (aunque con la misma naturaleza jurídica, es decir, personas jurídico-políticas públicas no estatales) actuando en la arena política nacional: partidos distritales, partidos provinciales y partidos nacionales. Si a ello además se suma la propia evolución que han tenido cada uno de los partidos (su propia historia), es posible afirmar que sólo dos partidos políticos nacionales lograron superar las barreras geográficas y expandirse como organización en todo el territorio nacional, posicionándose como los dos partidos mayoritarios dentro del país (tanto a nivel nacional como en cada provincia).

A estos dos partidos mayoritarios, deben sumarse una gran cantidad de partidos políticos de carácter nacional que no desplegaron su actividad más allá de la capital federal y la provincia de Buenos Aires, algunos incluso arribando a otras provincias grandes, como

el caso de Santa Fe (donde se fundó el Partido Socialista), Córdoba y Mendoza. Más allá de esta superación de fronteras, estos partidos nunca tuvieron una actuación destacada ni en éstas últimas provincias ni mucho menos en las provincias del interior, cuando lograron hacer pié en éstas. A partir de mediados de la década del 90 y hasta la actualidad, ciertos partidos políticos nacionales²³² tuvieron una actuación en el resto de las provincias, pero en ninguno de los casos fue lo suficientemente fuerte y destacada²³³. En este cuadro se suman los partidos políticos provinciales, los cuales tuvieron una importante actuación en sus respectivas provincias, disputándose en cada elección de igual a igual con los dos partidos mayoritarios (PJ y UCR) y en varios casos logrando ganar el gobierno local.

A lo largo de los últimos 30 años (desde el retorno a la democracia y con ella, las elecciones periódicas y los partidos políticos), el sistema de partidos fue evolucionando, pudiéndose identificar distintas etapas. A pesar de ello, sin embargo, puede verse que un fenómeno constante a lo largo de todo este período – con antecedentes que se remontan al origen mismo del sistema de partidos argentino – y que se ha ido acentuando a medida que transcurre el tiempo: la *fragmentación político-partidaria*. Junto con el sistema federal que, como se vio, propicia una tendencia a la fragmentación (no solo de la estructura partidaria sino también del sistema de partidos en su conjunto), un sistema electoral proporcional ha jugado un papel crucial en el tipo de sistema de partidos, pasando de un sistema bipartidista a uno multipartidista y viceversa.

Este fenómeno implica la creciente cantidad de partidos políticos compitiendo en cada elección (tanto para cargos nacionales como provinciales) y un gran número de partidos con escaños efectivos en los órganos colegiados (principalmente en la Cámara de Diputados y en menor medida en la Cámara de Senadores).

Fundamentalmente lo que interesa remarcar es el color político con que se han teñido los cargos a presidente y en la conformación del Congreso de la Nación como así también las diversas gobernaciones provinciales, pues la pertenencia partidaria es una

²³² Tales como el MODIN a mediados de la década del 90, el FREPASO hacia finales de esa década, el ARI desde principios de siglo y hasta las elecciones de 2009 y más recientemente el PRO.

²³³ El MID – constituido definitivamente como un partido independiente en la década del 70 tras su desprendimiento de la UCR en 1958, se encuentra reconocido como partido nacional y como partido de distrito en 11 provincias. El ARI, por su parte, se encuentra reconocido como partido de distrito en 18 provincias. En ninguno de los dos casos lograron constituirse como partidos nacionales fuertes. En el caso del ARI, por ejemplo, su actuación más destacada ha sido en las provincias grandes (característica ésta común a todas las fuerzas nacionales que lograron posicionarse como tercera fuerza).

variable relevante a la hora de encarar el análisis de las relaciones intergubernamentales, es decir, de las relaciones que se desarrollan entre aquellos cargos electivos.

Por otro lado, acorde a las reglas electorales, de partidos políticos y según la evolución particular que éstos experimentaron, los partidos políticos pueden clasificarse en tres tipos: partidos nacionales, partidos de distrito y partidos provinciales. Los partidos nacionales son aquellos que extienden su organización a lo largo del país y se encuentran habilitados a postular candidatos a todos los cargos electivos nacionales (presidente, senadores y diputados). Sin embargo, dentro de esta clasificación deben identificarse dos tipos de partidos: partidos nacionales minoritarios y partidos nacionales mayoritarios. Esta distinción se da tanto por la propia organización de los partidos y por su performance electoral. Así, pueden clasificarse de mayoritarios aquellos partidos que han expandido su organización a todo el país y que han logrado obtener un número significativo de escaños en el Congreso nacional (pluralidad o mayoría en una o ambas Cámaras del Congreso). Ambos factores están fuertemente correlacionados.

Por su parte, un partido político nacional minoritario es aquel que, por distintos motivos, no ha logrado expandir su organización a lo largo del país y, consecuentemente, su oferta electoral se encuentra circunscripta a los distritos donde efectivamente actúa. En consecuencia, estos partidos minoritarios poseen un número relativamente inferior de bancadas en el Congreso (entre uno y cinco diputados nacionales y un número incluso menor de senadores). Sin embargo, específicamente a partir de principios de los noventa, dentro de la constelación de partidos nacionales minoritarios comenzaron a emerger “terceras fuerzas”, es decir, partidos nacionales minoritarios que superaron al resto de los partidos minoritarios en número de bancas; un número relativamente superior de bancas que el resto de los minoritarios, pero significativamente inferior a la cantidad de bancas con que tradicionalmente contaron los dos partidos mayoritarios. Desde el surgimiento de estas terceras fuerzas a principios de los noventa hasta la actualidad, los partidos políticos que alcanzaron esta categoría concentraron un número de bancas en Diputados que osciló entre 15 y 30 diputados (representando un 6% y un 12% de la Cámara, respectivamente).

A los efectos de analizar estas modificaciones y su impacto en el sistema de partidos, resulta necesario diferenciar el régimen de partidos y el electoral según las categorías correspondientes a los tres cargos públicos electivos en el nivel nacional (presidenciales,

por un lado, y legislativas por otro, debiendo diferenciar en esta categoría, las elecciones para senadores y para diputados, atento a las distintas reglas que rigen en cada uno de ellos, en cuanto a su duración y forma de elección) y las elecciones ejecutivas en el nivel subnacional (elecciones a gobernador).

3.2.1. Elecciones ejecutivas (presidenciales y a gobernador)

En la categoría presidente, el bipartidismo aún no se ha quebrado. Desde 1983, los períodos presidenciales se han visto turnados entre peronistas y radicales: UCR (1983-1989) – PJ (1989-1995; 1995-1999) – UCR/ALIANZA (1999-2001) – PJ (2001-2003; 2003-2007; 2007-2011; 2011-act.). En otras palabras, a nivel nacional sólo han existido dos partidos de gobierno.

A pesar de ello, sin embargo, en ciertas oportunidades, algunos partidos políticos minoritarios obtuvieron el segundo puesto en la candidatura a presidente. Este fue el caso del FREPASO en 1995, Acción para una República Igualitaria (ARI) en 2003 y recientemente el Partido Socialista (PS) en las elecciones de 2011 (Tabla Nº 4.1).

Tabla Nº 4.1: Resultados elecciones presidenciales 1983-2011

	1983		1989		1995		1999		2003		2007		2011	
	PP	%	PP	%	PP	%	PP	%	PP	%	PP	%	PP	%
1º	UCR	52%	PJ	47%	PJ	45%	UCR-AI.	48%	PJ-FpL	24%	PJ-FpV	45%	PJ-FpV	54%
2º	PJ	40%	UCR	32%	Frepaso	28%	PJ	38%	PJ-FpV	22%	ARI	23%	PS	17%
3º	PD	3%	UC	7%	UCR	17%	APR	10%	MOFER	16%	UCR	17%	UCR	11%
Resto		3%		11%		6%		1%		34%		7%		13%
TOTAL		97%		98%		96%		95%		97%		92%		96%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Nota: los porcentajes están redondeados.

Asimismo, la concentración del sistema²³⁴ ha ido decreciendo paulatinamente, lo que denota una constante lejanía del sistema bipartidista y una marcada tendencia hacia el multipartidismo (mucho más notorio en la composición del Congreso, como se verá más adelante):

²³⁴ “La concentración del sistema es la suma de los votos del partido ganador y el segundo partido” (SUÁREZ CAO 2011: 312).

Tabla Nº 4.2: Nivel de concentración del sistema de partidos en elecciones presidenciales (1983-2011)

Elecciones	1983	1989	1995	1999	2003	2007	2011
Concentración	91,91%	79,94%	79,24%	86,64%	46,70%	68,33%	70,92%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Sin embargo, estos datos no se explican por sí solos y la mera afirmación de la existencia de una tendencia hacia el multipartidismo no agota el análisis. Las elecciones presidenciales de 1995 marcarían un hito, poniendo de resalto tres características del sistema partidario argentino. En primer lugar, la creciente fragmentación del sistema partidario, donde los resultados electorales se presentan como índices bastante elocuentes del crecimiento de nuevas fuerzas políticas. En segundo lugar, la pérdida de un número importante del electorado por parte del radicalismo y finalmente el primer síntoma visible de la fragmentación interna del PJ. Las tres características se ven reflejadas en el FREPASO, una emergente fuerza política desprendida del PJ que supo capturar los votos perdidos por los dos partidos mayoritarios²³⁵.

Las elecciones de 1999 volverían a mostrar resultados similares de principios de la década del 80. Sin embargo, la fuerte concentración se debió a una alianza entre UCR (partido mayoritario) y FREPASO (partido emergente). El fracaso de este intento de un gobierno de coalición – inédito en la historia argentina – terminó por profundizar y acelerar la fragmentación del sistema partidario. Las elecciones de 2003 reflejan el síntoma más claro de ello: una bajísima concentración del 46,70%, una gran cantidad de partidos compitiendo por las elecciones y una muy baja performance electoral por parte de éstos. La fórmula más votada (Menem-Romero del PJ) apenas alcanzó el 24,45%, seguida por otra fuerza peronista, el Frente para la Victoria (con el 22,24%)²³⁶. Para estas elecciones se presentaron 18 fórmulas presidenciales, de las cuales 10 no superaron el 1%, dos superaron

²³⁵ En estas elecciones presidenciales, la fórmula del Frepaso (Bordón-Álvarez) alcanzó el 28,4% de los votos, por detrás del PJ (Menem-Ruckauf), que obtuvo el 44,9% y por encima de la UCR (Massacchesi-Hernández), que alcanzó el 16,8% de los votos.

²³⁶ Acorde a las nuevas disposiciones de la Constitución reformada en 1994, debería haberse realizado una segunda vuelta entre estas dos fuerzas. Sin embargo, como la fórmula más votada decidió retirarse de la carrera electoral a pocos días de conocerse estos resultados, se proclamó triunfadora la segunda fórmula. De esta manera, Néstor Kirchner es nombrado presidente, siendo la presidencia con menor legitimidad de origen en la historia argentina.

ese porcentaje y la UCR obtuvo su porcentaje más bajo en toda su historia (el 2,34%). De las restantes cinco fórmulas, tres pertenecían al PJ²³⁷ y dos eran fuerzas emergentes²³⁸.

En las elecciones presidenciales de 2007, el ARI (que desde el 2001 se venía posicionando como la nueva tercera fuerza) alcanzaría muy buenos resultados. Su candidata, Elisa Carrió, obtuvo el 22,95% de los votos. Si bien quedó a más 22 puntos porcentuales de la primera fuerza (la fórmula del PJ-FPV, Fernández de Kirchner-Cobos, que alcanzó el 44,92%), se posicionó indiscutidamente como la segunda fuerza a nivel nacional desplazando a la UCR en cuanto a elecciones presidenciales (cuya fórmula Lavagna-Morales, obtuvo el 16,91%). Este fue un caso que, junto con el de las elecciones presidenciales de 1995, una fuerza distinta a las dos tradicionalmente mayoritarias (y además de reciente creación) resultaría segunda en una contienda electoral para elegir Presidente de la Nación.

A nivel subnacional, el quiebre del bipartidismo fue mucho más notorio. Desde antaño, un número importante de provincias estuvieron gobernadas por partidos distintos a los dos nacionales mayoritarios. Distinguiendo el color político de las provincias según la clasificación de los partidos políticos argentinos por cada período gubernamental²³⁹, puede observarse que entre los dos partidos mayoritarios, el PJ ha sido el único que contó con un número importante de gobernaciones, gobernando en promedio, entre 1983 y 2011, 3/4 de las provincias (con un mínimo de 14 y un máximo de 18 de 24 provincias)²⁴⁰. La UCR le sigue en número de importancia, contando con un 1/4 de las gobernaciones, también en promedio (con un mínimo de 2 y un máximo de 7).

²³⁷ PJ - Alianza Frente por la Lealtad (Menem – Romero, con el 24,45%), PJ - Alianza Frente para la Victoria (Kirchner – Scioli 22,24%), y PJ - Alianza Frente Movimiento Popular (Rodríguez Saa – Posse con el 14,11%, ocupando el 4º puesto). “El PJ habilitó a tres de sus líderes para postularse, aunque ninguno podía usar el nombre ni la simbología partidaria, debiendo competir bajo diferentes etiquetas electorales” (ZELAZNIK 2008:171).

²³⁸ Ambas fuerzas fueron desprendimientos de la UCR: la Alianza Movimiento Federal RECREAR, cuya fórmula (López Murphy - Gómez Díez) alcanzó el 16,37% (tercer puesto) y el ARI (con la fórmula Carrió – Gutiérrez) que alcanzó el quinto puesto, con el 14,05%.

²³⁹ A pesar de que la duración del mandato de gobernador fue variando con el tiempo, y según cada provincia, desde 1983, los mandatos provinciales se fueron alineando con el mandato presidencial, siendo en la actualidad de cuatro años, coincidiendo el inicio y el cese con el cargo de Presidente de la Nación. De modo que las elecciones presidenciales y para gobernador coincidieron al menos de 1983, salvo en muy pocas provincias donde las elecciones a gobernador se realizaron en un año distinto al del resto de las provincias.

²⁴⁰ En provincias como San Luis, Santa Cruz, Formosa, La Rioja, Jujuy y La Pampa el PJ gobernó ininterrumpidamente desde 1983 a la actualidad.

Con respecto a los partidos provinciales, éstos han tenido una importante presencia en los gobiernos subnacionales, sobre todo durante la década del '90 (cuatro provincias)²⁴¹. Los partidos nacionales minoritarios han tenido una performance similar, que comienza a mejorar a partir de la década del 2000 (coincidente con el declive de los partidos provinciales), alcanzando la gobernación en tres provincias en los últimos dos períodos gubernamentales.

Tabla Nº 4.3: Gobiernos provinciales y partidos políticos

Partido Político	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011 -...
PJ	12 (55%)	17 (77%)	14 (61%)	14 (58%)	15 (63%)	16 (67%)	16 (67%)	18 (75%)
UCR	7 (32%)	2 (9%)	4 (17%)	6 (25%)	7 (29%)	7 (29%)	4 (17%)	2 (8%)
PAL	1 (5%)	1 (5%)	1 (4%)	1 (4%)				
MPN	1 (5%)	1 (5%)	1 (4%)	1 (4%)	1 (4%)	1 (4%)	1 (4%)	1 (4%)
PB	1 (5%)	1 (5%)						
PRS			1 (4%)					
MOPOF			1 (4%)	1 (4%)				
PACH			1 (4%)					
PNC				1 (4%)				
CR					1 (4%)			
FREPASO						1 (4%)		
PRO							1 (4%)	1 (4%)
PS							1 (4%)	1 (4%)
ARI							1 (4%)	1 (4%)
	22	22	23*	24**	24	25***	24	24

* En 1992 se incorpora Tierra del Fuego como provincia autónoma

** En 1996 se incorpora la Ciudad de Buenos Aires como Ciudad Autónoma

*** En la provincia de Tierra del Fuego, gobernó la UCR entre 2004 y 2005. El gobernador fue destituido por juicio político y en su reemplazo asume el PJ hasta completar el período. En por ello la suma total en el período 2003-2007 da 25.

Referencias:

PAL	= Partido Autonomista Liberal (Corrientes)
MPN	= Mov. Pop. Neuquino (Nequén)
PB	= Partido Bloquista (San Juan)
PRS	= Partido Renovador de Salta (salta)
MOPOF	= Mov. Pop. Fuegoño (Tierra del Fuego)
PACH	= Partido Acción Chaqueña (Chaco)
PNC	= Partido Nuevo de Corrientes
CR	= Cruzada Renovadora (San Juan)
FREPASO	= Frente País Solidario
PRO	= Propuesta Republicana
PS	= Partido Socialista
ARI	= Acción Por una República de Iguales

Fuente: elaboración propia.

3.2.2. Elecciones legislativas nacionales

A partir de 1983, comenzaron a entrar en escena, en el plano nacional, numerosos partidos políticos con representación en ambas Cámaras del Congreso, contribuyendo de esta manera a una mayor fragmentación del sistema de partidos. Este fue un proceso

²⁴¹ Este aumento de la participación se ve reflejado también en la composición del Congreso, sobre todo en la Cámara de Diputados.

gradual y progresivo que, sumado a la debilidad y crisis que sufrieron tanto el PJ y la UCR (aunque por distintos motivos, con una consecuencia común traducida en una importante pérdida de electorado) se prolongaría y se agravaría con el transcurso del tiempo.

Para los cargos legislativos el bipartidismo comenzó a quebrarse desde el retorno a la democracia en 1983. A partir de entonces y en las sucesivas elecciones legislativas, nuevas fuerzas comienzan a entrar en escena. Estos partidos eran tanto de orden nacional como provinciales. Así como en la categoría a presidente, el nivel de concentración fue disminuyendo progresivamente, a nivel legislativo la desconcentración fue mucho mayor y más vertiginosa, pasando, por ejemplo, de un 86% en 1983 a un 72% en las elecciones de 1993 (CABRERA y MURILLO 1994:155).

3.2.3. Las reformas electorales previas a la transición democrática

El desacreditado gobierno militar de facto, en vísperas de un proceso de transición hacia un régimen democrático, ideó una reforma electoral cuyo objetivo subyacente fue continuar en el poder a través de los partidos políticos. En este sentido, aquel proyecto tuvo como principal meta el quiebre del sistema bipartidista, con el objetivo expreso de debilitar al principal partido mayoritario, el Partido Justicialista, posibilitando la entrada en escena de otros partidos políticos. En distintas oportunidades y experiencias pasadas, ciertos experimentos institucionales habían puesto de resalto cómo, a través de ciertas reglas electorales y de requisitos en la constitución y desempeño de los partidos políticos, se podía pasar de un régimen bipartidista hacia uno multipartidista y viceversa (como sucedió en las elecciones de 1958, de 1963 y luego en 1972²⁴²).

²⁴² En todos estos casos se habían adoptado un sistema de representación proporcional, específicamente en su modalidad D'Hondt, en contraposición a los sistemas electorales que venían rigiendo con anterioridad, el mayoritario puro (entre 1860 y 1912 y luego entre 1932 y 1946) y el mayoritario con representación de la minoría (Sistema de Grey o sistema de 2/3) entre 1912 y 1930 y reinstaurado nuevamente a partir de 1946. En 1957, para las elecciones a convencionales constituyentes se implementaría por primera vez el sistema proporcional D'Hondt y el resultado de tales elecciones arrojó una convención constituyente compuesto por un enorme número de partidos políticos nacionales y provinciales como expresiones territoriales de los partidos mayoritarios. Las elecciones legislativas posteriores, realizadas en 1958 (junto con las presidenciales), arrojaron un resultado totalmente distinto. Con la intención expresa de evitar un Congreso multipartidista, se implementaría el sistema de lista incompleta, lo que dio como resultado un Congreso polarizado únicamente entre dos fuerzas políticas (ambas expresiones de la UCR, la UCR Intransigente y la UCR del Pueblo).

Aquel proyecto se complementaría con la constitución de un partido político de alcance nacional que agruparía a todos los partidos políticos provinciales – sobre todo, aquellos cuyos dirigentes habían participado activamente durante el gobierno de facto y quienes, en principio, comulgaban con la misma ideología política:

“Entre 1980 y 1981, las Fuerzas Armadas diseñaron un modelo militar de transición democrática que se fundaba en la voluntad de éstas de permanecer como actor político principal, capaz de establecer los límites del disenso en el marco de una democracia tutelada y de seguir gobernando a través de una expresión política que se hiciera cargo de la herencia del Proceso” (ADROGUÉ 1995:32).

Ello se lograría con una amplia reforma electoral y de partidos políticos, propiciando la entrada en escena de esta nueva estructura partidaria.

Sin embargo, ni uno ni otro objetivo pudieron ser alcanzados. Por un lado – y como había sucedido con intentos anteriores²⁴³ – la constitución de un partido con alcance nacional compuesto con partidos provinciales fracasó. En este sentido, se había creado un espacio de participación, denominado MON (Movimiento de Opinión Nacional), en el cual participaron importantes dirigentes políticos que habían continuado sus actividades durante el gobierno de facto e incluso habían participado activamente en él²⁴⁴. La idea originaria buscaba aglutinar a una gran cantidad de partidos políticos, en donde los partidos políticos provinciales tendrían un rol fundamental, como así también importantes sectores del sindicalismo e incluso disidentes del PJ y la UCR. El motor más importante con que contó el MON fue precisamente una alianza de partidos provinciales, denominada Fuerza Federalista de Centro, dirigida por María Cristina Guzmán²⁴⁵. El objetivo de constituir un partido político de alcance nacional con estas características quedó trunco en esta instancia

²⁴³ Estos fueron los casos de la Alianza Popular Federalista (integrada a su vez por dos federaciones de partidos, la Confederación Popular Federalista y la Confederación Popular Renovadora, ambas conformadas mayoritariamente por partidos políticos provinciales de orígenes bastante heterogéneos – radicales, peronistas y conservadores) y la Alianza Republicana Federal, quienes se constituyeron para aunar fuerzas en las elecciones presidenciales de 1973. La mayoría de aquellos partidos – casi todos provinciales – fueron los que se adscribirían a este nuevo proyecto.

²⁴⁴ Ocupando importantes puestos como embajadores, asesores e incluso gobernadores interinos de provincia, como sucedió a partir 1982, cuando el entonces presidente Leopoldo Galtieri nombró gobernadores a Horacio Guzmán (líder y fundador del Movimiento Popular Jujueño) en Jujuy, a Leopoldo Bravo (del Partido Bloquista) en San Juan, a Bonifacio Cejuela (del Partido Demócrata) en Mendoza y a Ricardo Telleriarte (del Movimiento Popular Pampeano) en La Pampa.

²⁴⁵ Por entonces al frente de la Fuerza Federalista de Centro, e hija del fundador del Movimiento Popular Jujueño, Horacio Guzmán

previa, tanto por disidencias internas entre las propias Fuerzas Armadas, por la falta de acuerdos entre los partidos llamados a constituirlo como por el escaso tiempo con que se contaba – el traspaso del poder era ya inminente.

Por otro lado, el segundo objetivo planteado fue restar poder a los dos partidos mayoritarios, espacio que sería ocupado por la nueva organización partidaria: “el éxito de esta estrategia, que suponía transformar al MON en la primera minoría, tenía una condición implícita: la división interna y fragmentación del partido Justicialista y de la UCR” (SAN MARTINO DE DROMI 1988b:33). En este sentido, la reforma electoral apuntó a establecer un sistema de partidos pluralista, a través de un sistema electoral proporcional.

La inminencia en el traspaso del poder propició que únicamente se pudiera modificar el régimen electoral y esta modificación (mediante Decretos-Leyes N° 22.847 y 22.848) apuntó a cambiar la forma de elección de los diputados nacionales y a otorgar mayor sobrerrepresentación a las provincias más chicas y menos pobladas, provincias de las cuales provenían partidos provinciales que habían participado activamente durante el gobierno de facto – y que, en principio, compartían similar ideología. Por otra parte, en estas provincias las fuerzas locales tenían similar o igual poder electoral que los dos partidos mayoritarios y a quienes les disputaban el poder de par en par²⁴⁶.

Las consecuencias de esta reforma – apresurada y mal diseñada – tendrían dos efectos muy importantes para el sistema de partidos, redefiniendo las reglas del juego electoral y de participación política para los próximos años de democracia (efectos que aún hoy pueden observarse). En primer lugar – y con cierto efecto diferido – se quebró el bipartidismo, al menos en las categorías para diputados y senadores nacionales, propiciando la emergencia de un gran número de partidos políticos, fundamentalmente de carácter provincial, quienes tendrían una efectiva performance en sus propias provincias y, a través de estas – dado el diseño institucional [por ejemplo, la elección de senadores se hacía mediante la Legislatura provincial] – en la arena nacional. Por tanto, el efecto fue doble: a nivel nacional, quebró el bipartidismo entre PJ y UCR, a través de una mayor participación de partidos tanto nacionales como provinciales y a nivel local, distintos partidos provinciales lograron hacerse del gobierno de sus respectivos distritos y en otros posicionarse como segunda o terceras fuerzas frente a los dos partidos nacionales

²⁴⁶ Esto ya se había puesto de manifiesto en las elecciones a presidente y a gobernador de marzo de 1973.

mayoritarios, que continuaron – como hasta el día de hoy – con importante peso en la vida política local. Esta posición se refuerza en el orden nacional, si consideramos los efectos redistributivos de aquella reforma, que aumenta a 5 el número mínimo de diputados por provincia, afectando la representación de las provincias chicas, que se ve sensiblemente aumentada, mientras que las provincias grandes continúan con el mismo número de diputados.

“Entre 1983 y 1993, el análisis de los resultados electorales indica la progresiva inclusión de nuevos actores partidarios y la permanencia o fortalecimiento de fuerzas políticas a nivel distrital o provincial, realidad que se combina con la ausencia de un partido político capaz de disputar el predominio de radicales y peronistas a nivel nacional” (ADROGUÉ 1995:34).

La experiencia argentina parece adecuarse casi perfectamente a las proposiciones de Josep COLOMER, en cuanto que son los actores políticos quienes configuran y eligen determinados sistemas electorales, y no al revés, como sostuvo Duverger:

“Accordingly, it can be expected that, in general, electoral systems will crystallize, consolidate or reinforce previously existing political party configurations, rather than generate new party systems by themselves [...] Precisely because electoral systems may have important consequences on shaping the party system, it can be supposed that they are chosen by already existing political actors in their own interest” (2005:2).

Esta experiencia corrobora la tesis de COLOMER, desde que los actores con capacidad de elegir y diseñar un sistema electoral lo hicieron a través de una apuesta por una victoria parcial, antes que una total la cual también podía dar como resultado una derrota total²⁴⁷. Lo cual se puso de manifiesto con la adopción de un sistema proporcional D’Hondt, y no de uno mayoritario puro (como sucedió, por ejemplo, durante el gobierno de facto de Uriburu y el retorno al sistema electoral previo a la reforma Sáenz Peña) o de un sistema uninominal por circunscripciones, que tiende a beneficiar al partido mayoritario (como fueron las reformas electorales de Perón en su segundo mandato).

²⁴⁷ “los actores políticos que participan en la elección de un sistema electoral no son propensos al riesgo, prefiriendo así una victoria parcial segura a la apuesta por una victoria total probable relativamente baja también capaz de producir una derrota total. Podemos inferir lógicamente que, en condiciones de alta incertidumbre o grave amenaza, los actores con intereses propios preferirán y tenderán a elegir reglas electorales que creen bajas oportunidades para que ellos se conviertan en perdedores absolutos” (COLOMER 2005:3).

Por último, el aumento en el número de diputados puso de manifiesto la debilidad política de los actores que idearon el sistema: conscientes de que no serían ganadores absolutos, prefirieron asegurarse un lugar, aunque pequeño, en el nuevo escenario político. Esto también parece condecirse con la regla de COLOMER, en cuanto “los grandes preferirán lo pequeño y los pequeños preferirán lo grande”. En efecto, las fuerzas políticas menores preferirán una asamblea con un elevado número de representantes elegidos bajo el sistema proporcional, a una asamblea con pocos miembros, donde las chances de perderlo todo y quedar fuera del juego son mayores.

3.2.4. Reglas electorales y composición de la Cámara de Diputados

La duración de los mandatos de diputados y la renovación de la Cámara estaban ya fijadas en el texto constitucional de 1853/60 (sin modificaciones en la reforma de 1994), que establecía una duración de cuatro años con una renovación parcial por mitades cada dos años. La renovación se realiza de forma tal que la mitad de los diputados correspondientes a cada provincia se renuevan cada dos años.

En cambio, la composición y el sistema electoral a emplear para la designación de los candidatos a integrar la Cámara de Diputados de la Nación estuvieron definidos con anterioridad al retorno de la democracia por el gobierno de facto saliente. En el mismo acto de convocatoria a elecciones (mediante Decreto-Ley N° 22.847, del 23/06/1983), se dispuso, en cuanto a sistema electoral a emplear para la elección de diputados nacionales, la aplicación del sistema proporcional D’Hondt, y en cuanto a la composición de la Cámara, contuvo dos disposiciones trascendentales: se establecería un diputado por cada 161.000 habitantes (o fracción no menor a 80.500) y en segundo lugar, se dispuso que al número de diputados que a cada provincia le correspondería según aquella regla, se le agregarían tres diputados más, no pudiendo, en ningún caso, ser menor a cinco el número de diputados por provincia ni inferior a la que cada distrito tenía en marzo de 1973. Para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego se establecieron dos diputados, elegidos de la misma manera (art. 3º)²⁴⁸.

²⁴⁸ En cuanto al número de diputados, la Constitución Nacional establece en su art. 45 que “el número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos”. El mismo art. 45, dispone a continuación que “después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, *pudiendo aumentar pero no disminuir* la base

La combinación de un sistema electoral proporcional – en su versión D’Hondt – con medidas tendientes a la sobrerrepresentación de distritos escasamente poblados, aumentando el mínimo de diputados por provincia a cinco²⁴⁹, permitió la participación de un gran número de partidos políticos compitiendo en las contiendas electorales que, progresivamente, iría aumentando con el transcurso de los años, aumentando en consecuencia el número efectivo de partidos parlamentarios.

La consecuencia comienza a vislumbrarse – aunque tímidamente – en las elecciones de 1983. La UCR obtuvo 129 escaños de 254 (es decir, el 50,79%), seguido por el PJ, con 111 bancas (el 43,70%). Las restantes 14 bancas fueron repartidas cinco (1,97%) entre dos partidos de orden nacional²⁵⁰ y nueve (3,54%) entre partidos provinciales²⁵¹. Como puede apreciarse en el Gráfico N° 4.1, a partir de las elecciones de 1987 comenzarían a aparecer en escena un número importante de partidos políticos nacionales en paralelo con un número similar de partidos provinciales con bancas en la Cámara de Diputados, aunque no con suficientes bancas como para quebrar el bipartidismo (como muestra el Gráfico N° 4.3, más adelante).

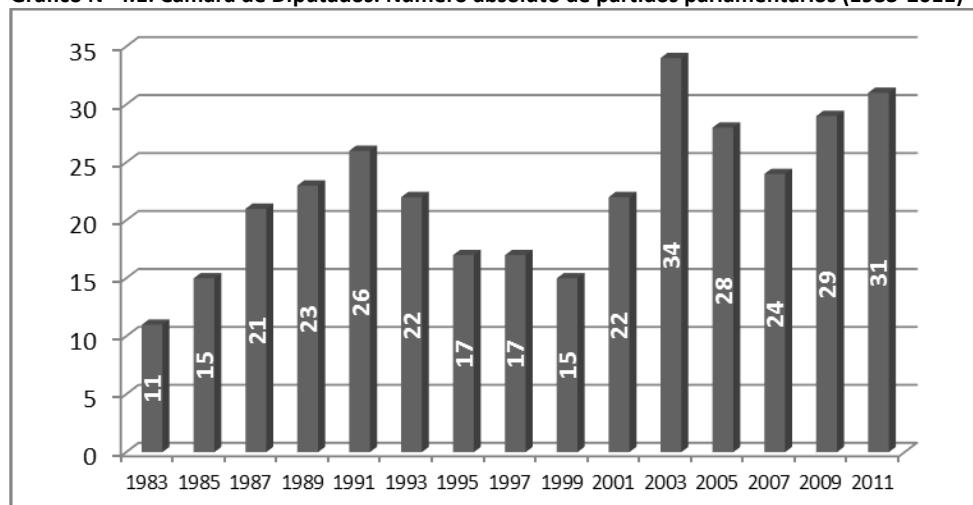
expresada para cada diputado”. Esta “base” está contenida en el art. 46, que dispone expresamente cuántos diputados corresponden a cada provincia. Este artículo es de carácter histórico (introducido en 1860) y fue previsto por los convencionales como una disposición transitoria, puesto que hasta el momento no se contaba con un censo nacional. Sin embargo, a través de una interpretación armónica de los arts. 45 y 46, se extrae el principio de *representación mínima de dos legisladores por provincia*, que fuera aplicado invariablemente, salvo en determinados momentos donde se modificó, mediante ley, el piso mínimo por provincia (durante los gobiernos de Perón y de Lannusse, por ejemplo). Para algunos constitucionalistas, estas modificaciones al piso mínimo efectuadas mediante ley resultan inconstitucionales, puesto que desnaturalizan el principio democrático y la garantía de igualdad electoral, traducido en el principio de “un ciudadano, un voto” (GELLI 2004:447-8). Por otro lado, el reconocimiento de diputados a un (por entonces) territorio nacional resulta inconstitucional, puesto que la Constitución Nacional reconoce representación diputacional expresamente a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

²⁴⁹ Sin este piso mínimo por distrito muchas provincias (tales como San Luis, La Rioja, Catamarca, Santa Cruz, Tierra del Fuego, entre otras) no alcanzarían a tener por su población cinco diputados. Esta sobrerrepresentación y sus efectos son analizados más adelante (Punto 4 de este capítulo).

²⁵⁰ Tres el Partido Intransigente y dos la Unión del Centro Democrático (UeCeDe).

²⁵¹ Dos el MPN (Neuquén), el Partido Bloquista (San Juan) y el PAL (Entre Ríos); Democracia Cristiana (Córdoba), Partido Autonomista (Entre Ríos), MPJ (Jujuy) y MFP (La Pampa) obtuvieron uno cada uno.

Gráfico N° 4.1: Cámara de Diputados. Número absoluto de partidos parlamentarios (1983-2011)



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior

Entre fines de los 80 y hasta fines de los 90, los partidos provinciales experimentaron cierto auge, sobre todo en las provincias del interior, pero comienzan a declinar hacia fines de la década del '90. Los partidos nacionales, la mayoría de ellos de reciente creación, comienzan a proliferar hacia mediados del '90, particularmente en las provincias grandes, auge que coincide con el declive de los partidos provinciales.

Dentro de estos partidos nacionales surgirían terceras fuerzas, es decir, partidos políticos con un número "significativo" de bancas superior al resto de los partidos parlamentarios, pero sin embargo con un número de bancas comparativamente inferior a los dos partidos parlamentarios.

A partir de 2001 y ya marcadamente a partir de 2003, el sistema partidario argentino muestra una importante fragmentación tanto intrapartidaria, específicamente de los dos partidos mayoritarios (el PJ, que presentó tres fórmulas presidenciales distintas – aunque ninguna de ellas con el sello oficial del partido – y la UCR, donde dos dirigentes importantes del partido se presentaron con sus respectivos partidos políticos) y una mayor proliferación de partidos nacionales minoritarios. En las elecciones legislativas de 2001, ambas fuerzas, en conjunto, alcanzaron tan solo el 55,6% de los votos positivos (el 31,6% del padrón), perdiendo, respecto de las elecciones anteriores de 1999, 4.531.465 votos la Alianza y 667.130 el Peronismo (ESCOLAR *et al.* 2002:5/6), presentando el nivel de concentración más bajo en los 30 años de democracia.

La fuerte fragmentación del PJ, devenido en una confederación de líderes locales, y el fuerte debilitamiento de la UCR, abrió un mayor espacio de poder a ser cubierto por los partidos pequeños. Ello se puso de resalto en las elecciones legislativas del 2005, donde existió una enorme disgregación de partidos políticos y una gran cantidad de alianzas electorales. Para estas elecciones, el PJ se había presentado dividido, entre el Frente Para la Victoria (FPV), lista oficial del PJ, y el PJ no alineado, que no obtuvo mayores resultados. Pese a la participación de un gran número de partidos políticos, el PJ-FPV obtuvo muy buenos resultados que se tradujeron en mayorías absolutas en ambas Cámaras del Congreso, resultados que se repetirían en 2007 y en 2011 (con un fuerte contratiempo en 2009).

Tabla N° 4.4: Mayoría y pluralidad en la Cámara de Diputados (1983-2011)

PP	1983-1985	1985-1987	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	1995-1997	1997-1999	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011
PJ	129 (51%)	101 (40%)	103 (41%)	122 (48%)	116 (45%)	126 (49%)	133 (52%)	119 (46%)	101 (39%)	111 (43%)	128 (50%)	132 (51%)	127 (49%)	98 (38%)
PJ-DIS.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15 (6%)	15 (6%)	30 (12%)
UCR	111 (44%)	129 (51%)	113 (44%)	90 (35%)	84 (33%)	84 (33%)	68 (26%)	111 (43%)	124 (48%)	98 (38%)	61 (24%)	44 (17%)	39 (15%)	49 (19%)
PPNac.	5 (2%)	13 (5%)	22 (9%)	25 (10%)	32 (12%)	23 (9%)	37 (14%)	13 (5%)	15 (6%)	28 (11%)	35 (14%)	26 (10%)	60 (23%)	59 (23%)
PPProv.	9 (4%)	11 (4%)	16 (6%)	17 (7%)	25 (10%)	24 (9%)	19 (7%)	14 (5%)	17 (7%)	20 (8%)	33 (13%)	39 (15%)	15 (6%)	21 (8%)
	254	254	254	254	257	257	257	257	257	257	257	256	256	257

Tabla N° 4.5: NEP-E y NEP-P en la Cámara de Diputados (1983-2011)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
NEP-E	12,63	10,58	11,13	9,92	10,75	8,54	9,25	6,29	7,38	8,96	11,04	10,67	13,58	9,63	6,25
NEP-P	2,42	2,42	2,39	2,46	2,42	2,50	2,33	2,38	2,46	2,42	2,46	2,13	2,33	2,29	2,08

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

3.2.5. Reglas electorales y composición de la Cámara de Senadores

En la Cámara de Senadores el número de partidos parlamentarios es mucho menor y ello se debe a las reglas sobre composición de la Cámara y al sistema electoral, ambos casos previstos en el texto constitucional. En cuanto a su composición, la Constitución Nacional, en su texto de 1853/60, establecía que se compondría de dos senadores por provincia, elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios, más dos por la Capital, quienes serían elegidos en la misma forma prescripta para la elección del presidente de la Nación, es decir, mediante colegio electoral (art. 46). El senador duraba en sus funciones por el

término de 9 años, pudiendo ser reelecto indefinidamente y la Cámara se renovaría por terceras partes cada tres años (art. 48).

Con la reforma de 1994 se introdujeron importantes modificaciones, fundamentalmente en lo que respecta a la conformación de la Cámara y a la forma de elección. La Constitución reformada amplió el número de senadores de dos a tres por provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableciendo que éstos serían electos mediante el voto directo (no ya por la Legislatura local), correspondiendo dos al partido con mayor cantidad de votos y uno al partido que le siga en número de votos (art. 54). Se adopta así el sistema mayoritario con representación de la minoría (también conocido como sistema de Grey o de 2/3). Se reduce asimismo la duración del mandato, pasando de 9 a 6 años y la renovación de la Cámara se realizaría a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años (art. 56). Estas disposiciones entraron en vigencia en diversos momentos. Así, la incorporación del tercer senador se efectuaría en las elecciones de 1995, pero siendo electos aún por la legislatura local (como lo establece la Cláusula Transitoria 4ª, 2º párrafo) y los mandatos de los senadores elegidos por aplicación de esa cláusula transitoria durarán hasta el nueve de diciembre del 2001 (último párrafo), en cuyo año se renovaría totalmente la Cámara y se procedería a la elección mediante el voto directo, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes debían salir en el primero y segundo bienio (Cláusula Transitoria 5ª).

La composición de la cámara de senadores se encuentra muy marcada por los partidos de gobierno en las provincias. La regla general respecto a la composición del Senado – tanto cuando éstos eran elegidos por la legislatura provincial como por voto directo – muestra que la mayoría de los senadores corresponden al mismo partido que fuera gobierno en la provincia donde fueron elegidos. La implementación del voto directo en la elección de senadores a partir de 2001 no cambiaría mucho esta tendencia.

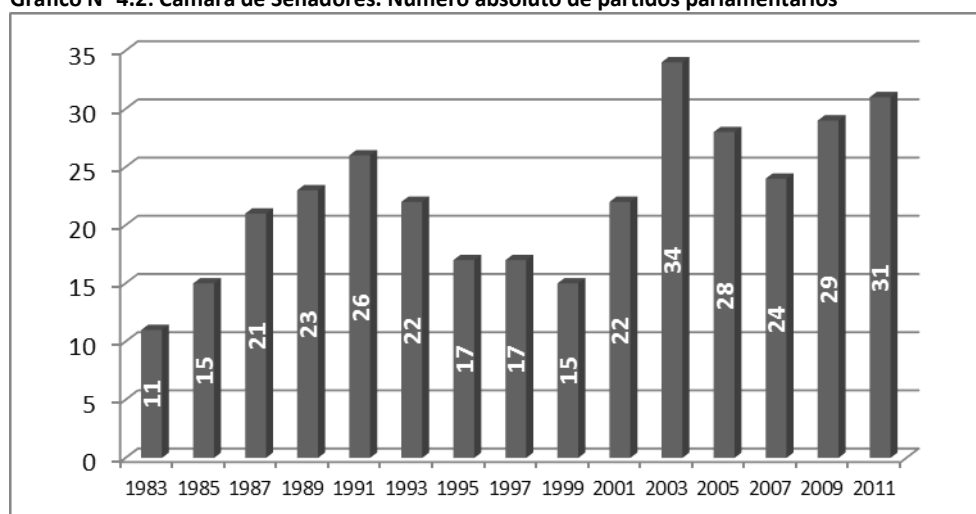
En las elecciones de octubre de 1983, la Cámara de Senadores quedó conformada de la siguiente manera: 21 senadores por el PJ de un total de 46 (el 45,65% de la Cámara), 18 por la UCR (el 39,13%), un senador para un partido nacional, el MID y las restantes 6 bancas se repartieron entre cuatro partidos provinciales: dos el MPN de Neuquén, dos el Partido Bloquista de San Juan, uno el Partido Liberal y uno el Partido Autonomista, ambos de Corrientes, todos partidos de gobierno en sus respectivas provincias. En las elecciones

siguientes, la conformación de la Cámara mostraría sin embargo una composición progresivamente pluralista, aunque con un fuerte predominio peronista²⁵².

Por el bajo número de miembros (en comparación con la Cámara de Diputados) y por la dificultad de los partidos nacionales minoritarios para acceder a estas bancas (sistema mayoritario con representación de la minoría), la composición de la Cámara de Senadores es un buen indicador para testear la fragmentación del sistema de partidos.

En un primer período (entre 1983 y 2003 – corroborar), puede observarse un importante número de partidos políticos provinciales con presencia en la Cámara Alta²⁵³. A ello se suma la creciente participación de partidos de orden nacional. Esto pone de resalto – atento al sistema electoral de 2/3 – cómo estos partidos se fueron posicionando como segunda fuerza en el nivel subnacional, y en algunos casos como primera fuerza (haciéndose del gobierno local²⁵⁴).

Gráfico N° 4.2: Cámara de Senadores. Número absoluto de partidos parlamentarios



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

El gráfico pone de resalto el progresivo aumento de partidos parlamentarios en la cámara alta, fenómeno que va en constante crecimiento desde 1983. Los períodos

²⁵² El predominio del PJ en la Cámara de Senadores es histórico y revela, en gran parte, la fuerte presencia de este partido en las provincias más chicas, como se verá más adelante.

²⁵³ Como había sucedido anteriormente en la composición del Congreso de 1973-1976 y en la Convención Constituyente de 1957, ambos debido en gran parte, a la aplicación del sistema proporcional D'Hont.

²⁵⁴ El caso paradigmático es el Movimiento Popular Neuquino que gobierna la provincia de Neuquén desde 1983 en forma ininterrumpida. Otro caso son los partidos Autonomista y Liberal de Corrientes, considerados los primeros partidos políticos provinciales de la historia del sistema de partidos argentino (MANSILLA 1983 y BALESTRA y OSSONA 2003).

senatoriales 1998-2001 y 2001-2003 muestran una disminución en la cantidad de partidos parlamentarios, lo que solo puede explicarse por el aumento en el nivel de concentración que se produjo con el advenimiento de la alianza entre la UCR y el Frepaso. Desintegrada ésta, el aumento del número de partidos en la Cámara vuelve a incrementarse, elevándose a números mucho mayores que en el mostrado en las décadas del 80 y del 90. El elevado crecimiento de partidos en la cámara alta es un buen indicador de la territorialización del sistema partidario, particularmente porque muestra la fragmentación del PJ en distintas unidades territoriales separadas de la estructura nacional y bajo el dominio de líderes locales a cargo del ejecutivo provincial.

Al igual como sucede en la Cámara de Diputados, la gran mayoría de los partidos con presencia en la Cámara de Senadores poseen un número de senadores muy por debajo a lo que poseen los dos partidos mayoritarios, poseyendo entre una y dos bancas cada uno de los partidos parlamentarios (ver Gráfico N° 4.4, más adelante).

Entre 1983 y 2011, el PJ poseyó, en promedio, el 53% de las bancas, seguido por la UCR, con el 28%, también en promedio. Los partidos políticos nacionales presentan un promedio del 4% y los partidos provinciales (con mayor presencia en los gobiernos provinciales que los partidos nacionales minoritarios) un 15%. Desde el surgimiento del PJ Disidente, que constituye en verdad distintas expresiones territoriales del PJ, representó desde su surgimiento en 2005, el 9% de las bancas senatoriales (5 en el período 2005-2007, 6 para el período 2007-2009 y 9 para el período 2009-2011).

A continuación se detalla el número de partidos, la cantidad de bancas y el porcentaje del total de la Cámara, según el tipo de partido (nacional mayoritario, nacional minoritario y partidos provinciales):

Tabla N° 4.6: Mayoría y pluralidad en la Cámara de Senadores (1983-2011)

PP	1983-1986 ⁽¹⁾	1986-1989	1989-1992 ⁽²⁾	1992-1995	1995-1998 ⁽³⁾	1998-2001	2001-2003 ⁽⁴⁾	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011
PJ	21 (46%)	21 (46%)	26 (54%)	29 (60%)	33 (46%)	39 (54%)	42 (58%)	41 (57%)	39 (54%)	37 (51%)	31 (43%)
PJ-Dis.	-	-	-	-	-	-	-	-	5 (7%)	6 (8%)	9 (13%)
UCR	18 (39%)	18 (39%)	14 (29%)	10 (21%)	24 (33%)	21 (29%)	19 (26%)	18 (25%)	16 (22%)	14 (19%)	17 (24%)
PPNac.	1 (2%)	1 (2%)	-	-	1 (1%)	-	2 (3%)	3 (4%)	2 (3%)	5 (7%)	5 (7%)
PPProv.	6 (13%)	6 (13%)	8 (17%)	9 (19%)	12 (17%)	10 (14%)	8 (11%)	10 (14%)	10 (14%)	10 (14%)	10 (14%)
TOTAL	46 (100%)	46 (100%)	48 (100%)	48 (100%)	70 (97%)	70 (97%)	71 (99%)	72 (100%)	72 (100%)	72 (100%)	72 (100%)

(1) Según el texto de la Constitución de 1853/60, el Senado se componía de 2 senadores por cada provincia elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios y 2 por la Capital elegidos en la forma prescrita para la elección del presidente de la Nación (Art.46, CN 1853/60). Con las 22 provincias existentes más la Capital Federal, la Cámara daba un total de 46 miembros. El período senatorial duraba 9 años - siendo reelegibles - renovándose 1/3 de la Cámara cada 3 años (Art. 48, CN 1853/60), es decir que 1/3 de las provincias renovaban sus senadores cada tres años. Como esta era la primera conformación tras la transición democrática, los senadores salientes fueron elegidos por sorteo.

(2) Rigen las mismas disposiciones que en los dos períodos anteriores. El total es de 48 porque se agregan dos senadores de la provincia de Tierra del Fuego, creada en 1991.

(3) Conforme a la Constitución reformada en 1994, corresponden 3 senadores por provincia, dos para el partido mayoritario y uno para el minoritario (art. 54), pasando la Cámara a componerse de 72 miembros. El mandato senatorial se reduce a 6 años y el Senado se renovará a razón de 1/3 parte de los distritos electorales cada 2 años (Art. 56). "En ocasión de renovarse 1/3 del Senado en 1995, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en 1986, será designado además un tercer Senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura y la restante al partido político o alianza electoral que lo siga en número de miembros de ella" (Cláusula Transitoria 4ª, 2º párrafo). El total da 70 sin embargo, porque 2 senadores por Catamarca no se incorporaron.

(4) Por disposición de la CT 5ª (CN 1994), la renovación de la Cámara es total y los senadores son elegidos por voto directo. El total da 71 porque un senador por CABA no se incorporó, debido a una disputa entre el candidato de la Coalición Frente por Nuevo País (en alianza con el PJ-FpV) y uno del ARI. La CSJN declaró que la banca correspondía al primero, pero este renuncia en 2003, ocupando la banca su suplente, perteneciente al PJ, hasta la finalización del mismo en 2007.

Estos datos ponen de resalto la alta fragmentación que ha sufrido el sistema de partidos. La presencia creciente de partidos de orden nacional – a pesar de la dificultad que tienen éstos de acceder a las bancas senatoriales – y la presencia cada vez más importante de partidos provinciales en concordancia con una mengua importante en la participación del segundo partido nacional mayoritario tradicional (la UCR).

A pesar de ello, sin embargo, se puede observar que el PJ ha sabido mantener – a pesar de las crisis internas y externas al partido – una alta competitividad tanto electoral como – en consecuencia – en las composiciones de ambas Cámaras, por lo que, sumado a las demás características analizadas sobre el sistema de partidos, podría afirmarse que el mismo se orienta hacia *un multipartidismo con presencia de un partido predominante*.

El alto nivel de fragmentación partidaria puede observarse también en la composición de la Cámara de Senadores, a pesar de la cláusula de 2/3, que distribuye las bancas necesariamente entre dos partidos. En algunas provincias los tres senadores provienen de tres partidos distintos, a pesar de la cláusula expresa de la Constitución que reserva un senador para la minoría. Ello tiene, sin embargo, una explicación lógica acorde al contexto político²⁵⁵.

En el período 2003-2005, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Catamarca, Córdoba y Corrientes tuvieron los tres senadores pertenecientes a tres partidos distintos. En el caso de CABA, uno pertenecía al PJ, otro a la UCR y el tercero al FREPASO, lo cual se explica por la ruptura de la Alianza en 2001 (estos tres senadores durarían hasta 2007). En Córdoba, ganó en las elecciones de 2003 dos bancas el PJ-UPC (la tercera un partido provincial de reciente creación, la Alianza Frente Nuevo), pero una de las senadoras electas (Gilli) abandona el UPC por el PJ-FpV. Si bien habían conformado una misma lista para esas elecciones, posteriormente la alianza entre las dos fuerzas peronistas se rompe, provocando este reacomodamiento de fuerzas.

Finalmente, en la Provincia de Corrientes la Alianza Frente de Todos (que obtuvo dos bancas) estaba compuesta, entre otros partidos, por el PJ y la UCR, correspondiendo una banca para cada partido (la tercera se la llevaría una fuerza local de reciente creación, el Partido Nuevo)²⁵⁶.

Para el período senatorial 2005-2011, Buenos Aires contaría con tres senadores pertenecientes al PJ, dos del FpV (en manos del kirchnerismo) y uno de la Alianza Frente Justicialista (que respondía a un líder local dentro del PJ disidente, Eduardo Duhalde). Tras la ruptura política entre Néstor Kirchner y Duhalde en 2005, los senadores de una y otra fracción actuarían independientemente, el último incluso mostrándose abiertamente como opositor. En Salta, dos senadores pertenecerían al PJ-FpV y uno a la Alianza FpV-

²⁵⁵ No interesa remarcar este fenómeno a partir del año 2001, cuando los senadores comienzan a ser elegidos por voto directo – y no ya por las legislaturas locales – con el sistema electoral de 1/3 (dos para la mayoría, uno para la minoría). En el período 1983-1995 – cuando eran dos legisladores por provincia – al ser elegidos por las legislaturas locales, los senadores elegidos correspondían al mismo partido que era gobierno en su provincia. En el período 1995-1998 cuando, por disposición de la cláusula transitoria 4ª de la Constitución reformada, se incorpora el tercer senador por provincia, pero elegido aún por la Legislatura. La Constitución decía que este tercer senador debe provenir de una fuerza minoritaria. En este período todas las provincias se ven representadas por dos partidos.

²⁵⁶ A los senadores electos por las provincias de Córdoba y Corrientes les correspondían el período senatorial 2003-2009.

Partido Renovador de Salta. En San Luis, un senador lo obtuvo el FpV y dos el Frente Justicialista, liderado por Rodríguez Saá, otro referente justicialista del sector opositor.

Más allá de estos casos particulares, sin embargo, el reacomodamiento de fuerzas fue continuo desde 2001 (otra característica de la fragmentación político-partidaria e intrapartidaria). El ejemplo más acabado de ello fueron los años 2008 y 2009, en medio de un fuerte conflicto político y social cuyos principales exponentes fueron el gobierno nacional y el sector agropecuario.

El caso contrario lo constituye la provincia de La Rioja, donde figuran 3 senadores por el PJ. Esto se debe a que uno de ellos, Yoma, se postuló con una agrupación (el Frente Por Todos) que es un partido *satélite* del PJ que responde al líder partidario local, el ex presidente Menem²⁵⁷.

Finalmente, en un análisis sobre la composición de ambas Cámaras – aunque centrando el análisis particularmente la Cámara de Diputados, atento a las reglas electorales que rigen para la elección de sus miembros y su composición – puede observarse la pérdida de espacio por parte de los dos partidos mayoritarios (fundamentalmente la UCR), y cómo ese espacio comienza a ser ocupado por otros partidos (provinciales y fundamentalmente nacionales minoritarios).

3.3. El quiebre del bipartidismo y el surgimiento de terceras fuerzas

Como consecuencia de la doble fragmentación precedentemente analizada y del sistema electoral proporcional, a los dos partidos tradicionalmente mayoritarios (PJ y UCR), se sumó una tercera fuerza (que en ocasiones llegó a ser la segunda, desplazando a uno de los dos partidos mayoritarios, la UCR). Una característica recurrente de estas terceras fuerzas es que siempre fueron partidos nacionales minoritarios, de reciente creación y con una vida institucional débil y poco duradera (todos ellos, al poco tiempo de dejar de ser tercera – e incluso segunda – fuerza, desaparecieron o quedaron reducidos a su mínima expresión).

Así, ya en 1991 un partido nacional minoritario se posiciona como tercera fuerza, la Unión del Centro Democrático (UCeDé), que obtuvo 9 escaños en la renovación parcial de la Cámara de Diputados de ese año. Su lugar sería desplazado por el MODIN, que contó con

²⁵⁷ Yoma fue uno de sus más cercanos colaboradores, y su cuñado.

7 diputados para el período legislativo 1993-1995. En las elecciones generales de 1995 otra fuerza recientemente constituida (fundamentalmente por disidentes del peronismo), el FREPASO, ocuparía el lugar de tercera fuerza en la Cámara Baja (con 20 escaños) y el segundo lugar en las elecciones ejecutivas nacionales (con el 28,40%, desplazando a la UCR). En 1997 se conformaría una alianza entre la UCR y el FREPASO (denominada *Alianza Trabajo, Justicia y Educación*), ganando las elecciones presidenciales con el 48,37% y contando con 124 diputados (es decir, el 48,25%) y 21 senadores (29% de la Cámara) en las elecciones de 1998 y luego 19 en las elecciones de 2001 (26%).

Sin embargo, en las elecciones de 2001, el contexto cambió vertiginosamente. A partir de estas elecciones y con mayor intensidad desde las elecciones de 2003, se pone de manifiesto una gran cantidad de alianzas y frentes electorales, tanto a nivel nacional como en las distintas provincias (alianzas cruzadas), sobre todo de los dos partidos mayoritarios con agrupaciones políticas locales. Asimismo, estas elecciones fueron el más claro ejemplo de cómo los partidos minoritarios se ven beneficiados por la pérdida de electorado que sufren los clásicos mayoritarios: “por primera vez en la historia electoral argentina el voto de los dos partidos mayoritarios llegó a representar sólo un 30% del padrón electoral nacional, la tasa de participación electoral fue menor al 75% del padrón y un 15% del padrón optó por el voto blanco o voto nulo. Asimismo [...] una docena de terceras fuerzas obtuvieron representación en la Cámara de Diputados” (ESCOLAR *et al.* 2002:2)²⁵⁸.

Así como el Frepaso (a pocos meses de desaparecer) fue el principal beneficiario de la despolarización hacia mediados de la década del '90, en estas elecciones lo sería el partido Acción para una República Igualitaria (ARI), obteniendo el 7,2% de los votos y con 8 miembros en la Cámara de Diputados, aumentando en 12 el número de diputados para el próximo período diputarial (2003-2005) y a 13 en el período 2005-2007.

A partir de entonces, el panorama partidario se torna cada vez más confuso, con nuevas fuerzas nacionales emergentes que comienzan a disputarse el lugar de tercera fuerza e incluso como segunda fuerza, atento a que la UCR venía disminuyendo su participación

²⁵⁸ Dentro de esta “docena” de terceras fuerzas cabe destacar la presencia de cinco partidos nacionales minoritarios (ARI, Polo Social, Izquierda Unida, Frente Nuevo País, Demócrata Progresista) y siete partidos políticos provinciales (Unidad Federal, Autodeterminación y Libertad, FISCAL, Partido Demócrata, Fuerza Republicana, Movimiento Popular Neuquino y Renovador Salteño). En la composición de la Cámara para el próximo período diputarial (2001-2003), sumarían 22 fuerzas además de las dos mayoritarias (y sus expresiones locales).

parlamentaria desde principios del 2000. En la composición de la Cámara de Diputados para el período 2007-2009 emerge como fuerza mayoritaria el PJ-FpV con 127 diputados (el 49% de la Cámara) secundado por siete fuerzas minoritarias: la UCR con 39 diputados (15%), la Alianza Coalición Cívica y sus aliados con 28 diputados (11%) y un nuevo partido nacional, el PRO, con 12 diputados (5%). Además, producto de la fragmentación intrapartidaria que sufrió el PJ en esos años, a estas fuerzas se suman las distintas expresiones territoriales del PJ, el PJ Disidente, que en conjunto contó con 15 diputados (6%).

Para el próximo período (2009-2011), el panorama sería similar, pero con el aditamento de que la fuerza oficialista (PJ-FpV) sufrió un serio revés en las elecciones 2009, siendo sus votos captados por otras fuerzas políticas, como la UCR y el PJ Disidente. El PJ oficial pasó de tener el 49% de la Cámara de Diputados en el período 2007-2009 a representar el 38% en el período subsiguiente 2009-2011. La pérdida de estas bancas fueron aprovechadas por todos los restantes partidos, particularmente la UCR (que pasó del 15% al 19% en los mismos períodos) y el PJ-Disidente (del 6% al 12%). Todos los demás partidos políticos (nacionales y provinciales) aumentaron su porcentaje en la Cámara Baja.

Esta particular conformación de la Cámara de Diputados tendrá un impacto muy importante en las relaciones entre el presidente y los gobernadores.

Como muestra la Tabla N° 4.6, la composición de la Cámara de Senadores muestra una preeminencia del PJ (aún pese a su fragmentación interna) y esto se debe fundamentalmente al peso político que posee en las provincias más chicas. Allí las consecuencias de la fragmentación partidaria no se hicieron sentir demasiado para el PJ, habiendo contado incluso con la mayoría de la Cámara en 7 de los 11 períodos senatoriales desde 1983 a 2011, siendo el único partido que pudo alcanzar tales mayorías.

A pesar de la existencia de terceras fuerzas en el escenario legislativo nacional, todas estas fuerzas políticas sufrieron un final común. Tras obtener excelentes resultados en las elecciones, a los dos o tres períodos legislativos subsiguientes, estas fuerzas terminaban por perder su representación en el Congreso y, en muchos casos, los propios partidos terminaron por desaparecer (como fue, por ejemplo, el MODIN) o se redujeron a una mínima expresión, sin representación parlamentaria (como fueron los casos de la UCeDé y el Frente Grande, luego de disolverse la alianza Frepaso): “es posible afirmar que su destino

estaba sellado en virtud del lugar marginal que les deparaba el bipartidismo presidencialista en el sistema político” (ADROGUÉ 1995:35).

En la mayoría de los casos, los partidos no subsistieron porque tenían una explícita política limitada al ámbito legislativo, a lo que debe sumarse su circunscripción geográfica. En todos los casos, estas terceras fuerzas, aunque nacionales, circunscribieron su actuación a los distritos más grandes: principalmente Capital Federal y Buenos Aires, y en segundo lugar Santa Fe y Córdoba (aún en estos casos, la gran mayoría de su caudal electoral proviene casi exclusivamente de Buenos Aires²⁵⁹). Por lo que podrían ser clasificados como “partidos metropolitanos” (OLMEDA y SUÁREZ CAO 2007).

Ello mismo exigió de estos partidos la formación de alianzas con los partidos grandes para poder subsistir. Ésta constituía una de las herramientas más eficientes que tenían a la hora de las negociaciones, pues su anuencia a determinados proyectos podría resultar desequilibrante para uno u otro partido mayoritario. Pero asimismo, en la mayoría de los casos, el fracaso de estos partidos se encuentra asociado, paradójicamente, a su alianza con alguno de los partidos grandes: como fueron los casos de la UCeDé, aliada al PJ menemista y el FREPASO, aliada a la UCR de De La Rúa²⁶⁰.

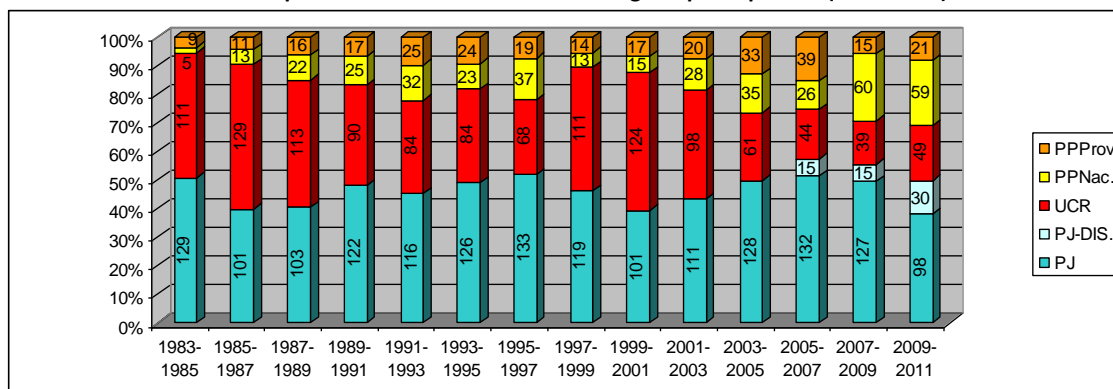
La experiencia vivenciada por estos partidos nacionales minoritarios devela en algún modo el impacto que el sistema federal de Estado y la consecuente existencia de unidades geográficas con intereses diversos, tienen sobre el sistema de partidos. Desde esta perspectiva puede explicarse la baja concurrencia que estos partidos han tenido en la Cámara de Senadores.

Por otro lado, a pesar de constituirse como terceras fuerzas, ninguno de ellos superó o incluso alcanzó el mismo grado de representatividad parlamentaria que el segundo partido nacional mayoritario, la UCR, encontrándose muy por debajo de este partido en ambas cámaras.

²⁵⁹ Su naturaleza de partido *nacional* se debe al hecho de que actuaban en más de una provincia (requisito legal establecido por la Ley Orgánica de Partido Políticos para su reconocimiento como tal). Sólo el Frente Grande y el MODIN pudieron expandirse geográficamente, pero con poco éxito. Recientemente el ARI, a través de una serie de alianzas con otros partidos en varias provincias (fundamentalmente a través de la Alianza Coalición Cívica) constituye un ejemplo de ello. Sin embargo, la mayor cantidad de diputados con que cuenta esta fuerza provienen de la provincia de Buenos Aires y Capital Federal.

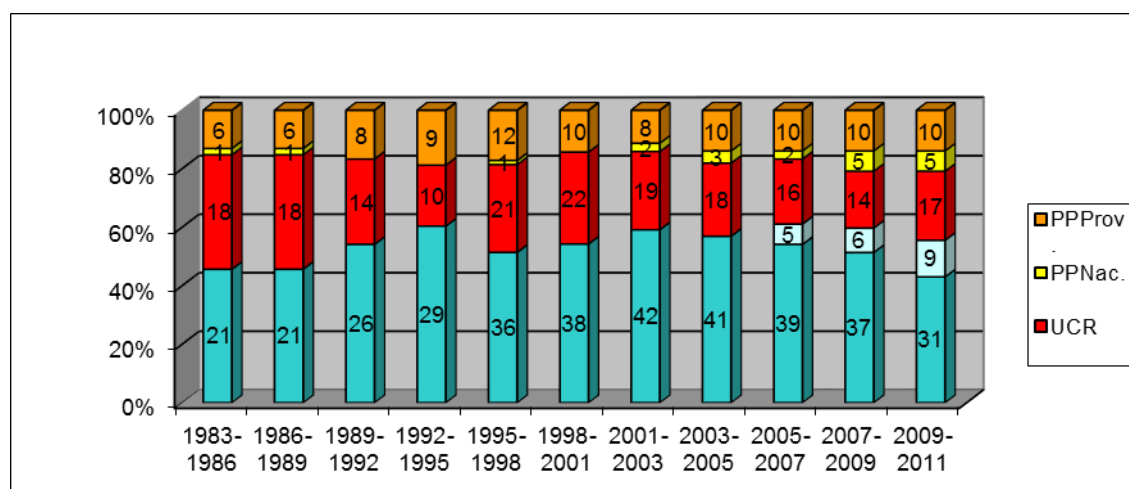
²⁶⁰ En cuanto al primero, constituye un caso casi paradigmático. Su alianza con el presidente Menem significó, sin más, su propia destrucción. De obtener casi el 9% de los votos a nivel nacional en las elecciones de 1989, en 1994 alcanzó sólo el 1,5% en las elecciones a convencionales constituyentes y sus principales dirigentes comenzarían a emigrar hacia el PJ.

Gráfico N° 4.3: Cámara de Diputados. Distribución de bancas según tipo de partido (1983-2011)



Fuente: elaboración propia en base a MOLINELLI *et al.* 1999 e información proporcionada por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Gráfico N° 4.4: Composición de la Cámara de Senadores. Por período senatorial (1983-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Debido a la baja cantidad de bancas, posicionándose muy lejos de las dos fuerzas mayoritarias, estos partidos políticos encuentran muy difícil implementar políticas públicas por sí mismas, viéndose forzadas a conformar alianzas con alguna de las dos fuerzas mayoritarias. Su escasa performance parlamentaria se traduce en una disminución del caudal electoral para las próximas elecciones, perdiendo representatividad y poder dentro del parlamento.

Todas estas fuerzas emergieron de los espacios vacantes que las dos fuerzas mayoritarias dejaron libres en los distritos con mayor magnitud de distrito (las provincias metropolitanas). Sin embargo, ninguno de ellos alcanzó la gobernación en estos distritos, lo cual puede interpretarse como causa de su posterior desaparición. El ámbito legislativo,

como se sostuvo anteriormente, perdió mucho de su poder a través de delegaciones y avances del poder ejecutivo. La falta del manejo de recursos económicos por parte del Congreso es otro factor que imposibilita a estos partidos la implementación de políticas públicas que satisfagan las exigencias de sus electorados.

Por otro lado, esta misma razón explica la permanencia de legisladores provenientes de partidos políticos provinciales mientras fueron, al mismo tiempo, gobierno en sus respectivas provincias.

Atento al número de bancas que corresponde a cada provincia, fácil es advertir que aquellas provincias con pocas bancas (entre 5 y 10) tienen menos partidos compitiendo por ellas, y un número mucho más reducido de partidos que acceden a tales bancas. De esta manera, el incentivo para los partidos políticos de estas jurisdicciones es menor que en aquellas provincias donde el número de bancas en juego es 6, 10, 12 ó 35, precisamente porque solamente dos partidos o tres pueden acceder a bancas.

Esto conduce a una conclusión muy importante para la presente investigación: las provincias densamente pobladas tienen un número elevado de partidos políticos efectivamente compitiendo, lo cual trae como consecuencia una mayor dispersión del voto y los resultados electorales muestran que los diputados nacionales que corresponden a estas provincias altamente pobladas pertenecen, según los casos, a 5, 6, 7 o más partidos. Mientras que en las provincias menos pobladas, están representadas por no más de dos o tres partidos.

3.4. La fragmentación intra-partidaria

Como se sostuvo anteriormente, la territorialización del sistema partidario se traduce también en una fragmentación intrapartidaria, consecuencia – en gran medida – de los desafíos que plantea el “resurgimiento territorial” y la insuficiente respuesta que la estructura nacional de estos partidos dieron a tales desafíos.

Los dos únicos partidos nacionales que expandieron su organización en todas las provincias sufrieron, a lo largo de su historia, fuertes fragmentaciones internas. Fenómeno que se ha hecho más evidente particularmente desde 1983. En gran medida, tales fragmentaciones pueden ser explicadas por la tensión centro-periferia presente en el sistema político argentino, con un impacto significativo sobre el sistema partidario.

En todos los casos de fragmentación intrapartidaria, el factor determinante fue la fuerte *identidad local*. La UCR tuvo que enfrentarse en dos situaciones a un fuerte conflicto que propició una división interna que terminaron por producir un resquebrajamiento del partido y del cual se desprendieron nuevos partidos políticos, principalmente de carácter provincial. El PJ ante la proscripción del propio partido y el exilio de su principal líder vio emigrar a una gran cantidad de sus dirigentes, quienes constituyeron nuevos partidos, como única alternativa (legal) de continuar en la vida política provincial y nacional, dando inicio a un nuevo movimiento denominado “Peronismo sin Perón”.

A pesar de que ambos partidos tuvieron, sobre todo en sus inicios, una organización fuertemente centralizada, supieron – y esto fue tal vez la clave de su éxito – formar coaliciones con las elites políticas locales. En este sentido, el PJ fue el que mejor adecuó sus intereses a las regiones del interior, constituyendo importantes alianzas con las elites políticas locales – incluso la mayoría de ellas de fuerte corte conservador. Sin embargo, la experiencia vivenciada por estos partidos muestra diversos momentos de fractura, que inevitablemente llevaron a la constitución de nuevos partidos. En principio, ello puede suponer que la causa de este efecto ha sido la insuficiente respuesta que la estructura nacional de estos partidos dio a los conflictos originados por reclamos de carácter local (impulsados por las propias estructuras partidarias locales).

3.4.1. Las rupturas internas del Peronismo

Tras la derrota electoral de 1983, el PJ (recientemente reorganizado en vísperas de la transición democrática) sufrió una importante fragmentación interna entre dos sectores claramente diferenciados: el PJ Ortodoxo y el PJ Renovador. Esta fragmentación se puso de resalto ya en las elecciones legislativas de 1985, donde en la mayoría de las provincias el peronismo se dividió en dos fracciones presentando candidatos distintos (CABRERA y MURILLO 1994).

En estas elecciones 9 denominaciones distintas dentro del PJ obtuvieron bancas: el PJ oficial (en manos del sector ortodoxo), Unidad Justicialista, el Peronista 17 de Octubre, el Peronista y el FREJULI, éste último en manos de líderes partidarios locales que ejercían al mismo tiempo la gobernación provincial (Jujuy, San Luis, Catamarca y Santa Fe). En la provincia de Buenos Aires, por su parte, la fragmentación fue mayor, principalmente

porque el PJ no se había hecho de la gobernación local en esta provincia. El PJ oficial obtuvo representación en todas las provincias, menos en dos (Catamarca donde venció una fracción del PJ y en Corrientes, donde venció un partido provincial). Las disputas internas se prolongaron hasta poco antes de las elecciones presidenciales de 1989, cuando el PJ Renovador, tras vencer dentro de la estructura nacional al sector ortodoxo, dirime la conducción nacional a través de elecciones internas entre los principales referentes de la nueva generación peronista, Cafiero y Menem, con la victoria del último.

La victoria del PJ en las elecciones presidenciales a manos de Menem dotó al partido de una jefatura indiscutida durante sus dos presidencias, aunque ello no implicó, sin embargo, la ausencia de tensiones internas, aunque las mismas fueron dirimidas hacia el interior del partido.

Tras dejar Menem la presidencia de la Nación junto con la presidencia del partido las disputas internas volvieron a emerger, esta vez por la conducción del partido. Ninguno de los candidatos a la jefatura del partido logró aunar el peronismo bajo un liderazgo único, como lo había hecho Menem (no sin sobresaltos) anteriormente. Frente a la ausencia de un líder nacional indiscutido y sin formar un nuevo partido político, muchos dirigentes justicialistas desertaron de las filas oficialistas.

El PJ comienza a experimentar así uno de los más fuertes procesos de fragmentación interna. Aunque el gobernador bonaerense, Eduardo Duhalde, pareció ser el heredero natural en la conducción del partido, por distintas causas – la más importante tal vez fue su distanciamiento con el presidente saliente y ex presidente del PJ – su jefatura no pudo instalarse a nivel nacional y el partido, desde entonces, se asemejó más a una confederación de líderes locales que a un partido unificado al nivel nacional.

Ello se puso de manifiesto en las elecciones del año 2003, donde el partido quedó dividido en cinco grandes sectores, cada uno de los cuales bajo el liderazgo de un gobernador de provincia con intenciones a la candidatura presidencial. Rodríguez Saá en San Luis, Duhalde en Buenos Aires, Juan Carlos Romero en Salta (menemista), Kirchner en Santa Cruz (impulsado por Duhalde) y Reutemann de Santa Fe a quienes se les sumaría luego el gobernador de Chubut, Mario Das Neves²⁶¹.

²⁶¹ Ello denota además el carácter confederado del partido y la fuerte incidencia que la maquinaria local ejerce hacia adentro del partido.

Estas disidencias no pudieron ser superadas luego de la victoria electoral del Frente para la Victoria de Néstor Kirchner en alianza con las fuerzas que respondían a Duhalde. Más aún, la ruptura entre Néstor Kirchner y Duhalde en 2005 profundizaría el proceso de fragmentación del PJ. El PJ Disidente, contando ahora con las fuerzas que lideraba Duhalde, se convirtió en el principal referente opositor entre los años 2008 y 2010 (contando con 9 senadores y 30 diputados).

La fragmentación del PJ supuso una debilidad para la fuerza oficialista, que además había iniciado su mandato con un bajísimo porcentaje de votos (el más bajo de la historia). Ante esta situación, el Frente para la Victoria impulsó, ya en el poder, una política de concertación (la llamada “política de transversalidad”), tendiente a agrupar distintos sectores bajo la conducción del presidente. Aunque este llamado a la concertación recibió cierto beneplácito en los sectores de izquierda y en una UCR que no podía superar la crisis de 2001, su resultado final fue agudizar aún más la fragmentación político partidaria (sobre todo de partidos nacionales de reciente creación, como Nuevo Encuentro). Por un lado, se profundizó la escisión del partido justicialista, que hasta la actualidad se encuentra escindido entre dos grandes bloques, el FpV (que mantiene el sello oficial del partido) y el Peronismo Disidente o PJ-Federal, más bien una confederación de líderes políticos locales con poca incidencia tras las últimas elecciones presidenciales de 2011, por el otro agravó la crisis interna de la UCR, por la aceptación de importantes dirigentes de formar alianzas con el PJ, siendo muchos de ellos expulsados del partido.

3.4.2. Las rupturas internas de la UCR

Tras la profunda crisis que experimentó el partido tras el fracaso de la Alianza en el poder (1999-2001), el partido sufrió en las futuras elecciones una cada vez mayor pérdida de electorado – lo cual puede observarse en la composición de ambas cámaras del Congreso. Además de ello, la UCR sufrió una importante pérdida de su dirigencia, donde un gran número de dirigentes abandonaron el partido, constituyendo nuevas agrupaciones. Estos fueron los casos de Elisa Carrió, que fundó su propio partido, Afirmación por una República Igualitaria (ARI), y Ricardo López Murphy, fundando el partido Movimiento

Federal Recrear (MFR) (ZELAZNIK 2008:172), ambos con una importante participación en las elecciones presidenciales de 2003²⁶².

Por otro lado – y ante la insuficiencia de la respuesta por parte de su dirigencia nacional – tuvo que enfrentarse a un proceso de migración de la otra parte de la dirigencia que no había abandonado el partido, pero que veía con buenos ojos las propuestas de alianzas que se ofrecían desde el gobierno nacional. Así, muchos dirigentes formarían parte de la Concertación Plural que el entonces presidente Néstor Kirchner impulsó desde los primeros años de su gestión. Estas alianzas se hicieron a pesar del partido (que decidió la expulsión de muchos de ellos, tal como fue el caso de Cobos – ex gobernador de Mendoza – que integró la fórmula presidencial como vicepresidente con Cristina Kirchner para las elecciones de 2007). A pesar de las amenazas del partido, muchos importantes dirigentes se sumaron a la propuesta presidencial, entre ellos muchos gobernadores en ejercicio (Arturo y Ricardo Colombi de Corrientes, Brizuela del Moral de Catamarca, Sáiz de Río Negro y Zamora de Santiago del Estero) y legisladores nacionales, que pasaron a conocerse como *Radicales K*.

3.4.3. La afinidad político-partidaria. Factores ideológicos e intereses territoriales

Un sistema partidario multipartidista, producto de las fragmentaciones del sistema político, fue causante, en numerosas oportunidades, del fenómeno del gobierno dividido, con la posibilidad de bloqueo legislativo que éste conlleva. Desde 1983 rara vez un partido de gobierno contó con las mayorías necesarias para imponer por sí mismo los proyectos de ley que impulsaran, lo que llevó a estos partidos a buscar una cooperación interpartidaria para alcanzar las mayorías requeridas. En términos generales, dichas coaliciones se formaron por dos factores: el factor ideológico, es decir por la cercanía ideológica en determinados asuntos y, por el factor intereses territoriales.

A pesar de aquellos procesos de fragmentación que se tradujeron en la creación y proliferación de nuevos partidos políticos, la mayoría de ellos fueron desprendimientos de las dos fuerzas mayoritarias, constituyendo así verdaderas “familias de partidos”. Este dato

²⁶² Mientras los tres candidatos del PJ obtenían el 60% de los votos, los nuevos liderazgos desprendidos de la UCR obtenían casi un tercio de los votos (López Murphy, 16,37% y Carrió, 14,05%), superando incluso al candidato oficial de la UCR (Moreau, quien obtuvo el 2,34%).

resulta importante a la hora de considerar la conformación de posibles coaliciones parlamentarias, dado que el origen similar, al menos desde lo ideológico, puede constituir un factor que facilita la formación de coaliciones.

La creación y multiplicación de nuevos partidos políticos neutraliza la variable pertenencia partidaria y, por ende, la disciplina partidaria. Sin embargo, la afinidad político partidaria puede contribuir a la conformación de coaliciones a partir del origen común de determinados partidos políticos o la cercanía ideológica entre éstos. Desde esta perspectiva, resulta más probable la conformación de coaliciones (a favor o en contra) de determinadas políticas públicas entre partidos políticos que surgieron a partir de desprendimientos de los dos partidos mayoritarios.

Esta hipótesis parte del supuesto de que los dos partidos mayoritarios son los únicos partidos de gobierno y los únicos que conforman una bancada parlamentaria lo suficientemente fuerte como para impulsar o para vetar determinados proyectos políticos. En estos contextos, donde los dos mayoritarios han definido la agenda y sus preferencias, los partidos minoritarios (nacionales y provinciales) juegan un rol crucial, sobre todo cuando ninguno de los partidos mayoritarios cuenta con mayorías propias suficientes para imponer sus preferencias (es decir, en contextos de gobierno dividido). A pesar de su escasa representación parlamentaria, la constelación de partidos minoritarios jugaron un rol crucial en la dilucidación de situaciones de bloqueo legislativo.

Desde el punto de vista ideológico, por ejemplo, la UCeDé fue uno de los partidos que más fuertemente apoyó las políticas neoliberales impulsadas por el presidente Menem. El Movimiento Popular Neuquino, un desprendimiento del PJ en la década del 60, formó casi invariablemente coaliciones con el PJ cuando éste fue gobierno a nivel nacional. Cruzada Renovadora de San Juan, otro partido provincial que se desprendió de la UCR en la década del 60, fue un partido aliado a la UCR cuando ésta fue gobierno a nivel nacional entre 1999 y 2001. Partidos nacionales minoritarios como el ARI y Recrear que se desprendieron de la UCR en 2003, formaron coaliciones opositoras con la UCR durante los gobiernos de Kirchner y el Frente Grande (desprendimiento del PJ menemista a principios de los 90) fue un aliado de los Kirchner. Estas coaliciones pueden ser identificadas por su afinidad o cercanía ideológica.

Sin embargo, en la formación de coaliciones interviene otro factor decisivo, los intereses regionales en juego. En este aspecto, son los partidos provinciales los que más se encuentran identificados por este factor:

“Esta cuestión está vinculada a la naturaleza de los partidos provinciales, cuyo primer objetivo es defender los intereses de su región de origen. Por esta razón, las fuerzas regionales se alinearon mayoritariamente con el proyecto de ley que les beneficiaba, independientemente de quién fuera el promotor y apoyaban los proyectos del ejecutivo a cambio de beneficios materiales para la provincia, como el incremento de la partida presupuestaria” (GARCÍA ALONSO 2008:262).

Atento a la fuerte identidad local que identifica a los partidos provinciales, muchas veces el partido que es gobierno a nivel nacional ha sabido compensar sus alianzas con beneficios fiscales concretos a sus provincias. Así por ejemplo, el envío de mayores recursos en forma de ATN “se convirtió en moneda de cambio para conseguir apoyos legislativos [y] la partida presupuestaria dedicada a las provincias de Tierra del Fuego y Neuquén en los años 1994, 1995 y 1996 se incrementó en recompensa por el apoyo de sus respectivos partidos provinciales a las medidas económicas y reformas legislativas que llevó a cabo el Ejecutivo” (GARCÍA ALONSO 2008:262).

En términos generales, se puede sostener que los partidos provinciales (que son al mismo tiempo partidos de gobierno en sus provincias) se identifican más por los intereses territoriales que pudieran estar en juego en los procesos legislativos (o aunque no estuvieran directamente relacionados con los proyectos tratados, sean utilizados como recompensa a su alianza)²⁶³ y los partidos nacionales minoritarios se encuentran más identificados por la cuestión ideológica.

La formación de coaliciones a partir del factor ideológico o de intereses territoriales en juego puede definirse a partir de la forma en que se compone el Congreso de la Nación, más específicamente según la proveniencia de los legisladores y sus partidos políticos.

Así, se pueden identificar legisladores que:

²⁶³ “The lack of intra-party discipline differences among legislators based on their province is explained largely by a lack of importance of provincial origin when discussing bills that do not directly affect the interests of the provinces (see Eaton in this volume). In these instances the principal provincial level caudillos (e.g., governors, provincial party presidents) generally do not get involved in the voting. In contrast, where the bill under consideration would directly affect provincial interests, provincial level caudillos get directly involved, and the voting (when a prior consensus cannot be reached) often reflects intra-party splits along provincial lines” (JONES 1998:12/13).

- a) Pertenecen al partido de gobierno a nivel nacional;
- b) Proviene de un partido que es gobierno a nivel nacional y al mismo tiempo de la provincia donde fueron electos;
- c) Legisladores oficialistas a nivel nacional pero opositores a nivel local (proviene de provincias gobernadas por un partido distinto al nivel nacional);
- d) Legisladores provenientes de partidos que son gobierno a nivel provincial pero opositor a nivel nacional (oficialistas a nivel local y opositores a nivel nacional);
- e) Legisladores que provienen de partidos parlamentarios (que no son gobierno en ninguno de los niveles) (ej. ARI). Estos partidos gozan de un *alto grado de independencia* sobre todo en aquellos asuntos que conciernen a las provincias, como la redistribución de recursos, asignación de fondos, etc.
- f) Legisladores provenientes de partidos provinciales que son gobierno en sus provincias.

En los supuestos (a), (b) y (c) los legisladores que pertenecen a la bancada oficialista definen su posicionamiento a través de la pertenencia partidaria y la disciplina partidaria que dispensan al líder del partido, que en este caso es el líder nacional del partido.

Sin embargo, el supuesto (b), dado el alto grado de territorialización de los partidos nacionales, presenta un caso muy particular pues la disciplina partidaria puede dispensarse o bien al líder nacional o al líder local que al mismo tiempo ejerce el ejecutivo en la provincia donde fueron electos. Esta disciplina ha de ser definida en cada caso en particular. Cuando los legisladores provienen del partido que es gobierno a nivel nacional el grado de disciplina es absoluto, en cambio si al mismo tiempo su partido es gobierno a nivel del distrito donde fueron electos, su disciplina será relativa y dependerá del grado de afinidad entre el gobernador y el presidente

El supuesto (d) se presenta cuando uno de los dos partidos mayoritarios es gobierno a nivel subnacional (una o varias provincias), pero no lo es a nivel nacional (el PJ en la década del 80 y la UCR en la década del 90 y 2000). En estos casos, la bancada legislativa se constituye en el principal grupo opositor en la arena nacional.

En el supuesto (e), es decir, legisladores que provienen de partidos parlamentarios (definidos como aquellos partidos que no son gobierno en ninguno de los dos niveles de

gobierno y sólo tienen representación en el Congreso, como lo fueron el ARI, el Frente Grande, la UCeDe, el MODIN, entre tantos otros) los legisladores poseen un alto grado de independencia para formar coaliciones en aquellos asuntos que conciernen a las provincias (redistribución de recursos, asignación de fondos, etc.), pues no interviene en ellos el factor territorial, no representan, en principio, ningún interés local y, aún en el caso de que se pusieran en juego los intereses de la provincia de la cual provienen, no los beneficiaría a ellos directamente, sino al partido que es gobierno en esa provincia.

En el supuesto (f), los legisladores que provienen de partidos provinciales que son gobierno en sus provincias, poseen un grado de autonomía relativa respecto de las políticas discutidas en el Congreso que afectan al distrito donde su partido es gobierno, y formarán coaliciones con uno u otro partido mayoritario si ello reporta beneficios concretos para sus distritos.

La experiencia argentina ha demostrado, sin embargo, que tales coaliciones fueron, en la gran mayoría de los casos, coaliciones *ad hoc*, formándose según los temas puntuales en juego (GARCÍA ALONSO 2008).

Como conclusión, se puede sostener que la fuerte fragmentación que ha sufrido el sistema partidario argentino – traducido en una multiplicidad de partidos que actúan en la vida política y con un gran porcentaje de partidos con bancas en ambas Cámaras del Congreso, por un lado, y por el otro en una fuerte crisis de tipo institucional que afectó tanto a los partidos mayoritarios que vieron emigrar importantes contingentes de dirigentes hacia otros partidos o formando nuevos, como a los partidos nacionales minoritarios, caracterizados además por una vida institucional débil y corta – produce un impacto significativo sobre las relaciones intergubernamentales, en tanto dota de poder partidario a las maquinarias partidarias locales y al mismo tiempo dificulta al partido gobernante la formación de coaliciones.

En este sentido, las delegaciones locales de los partidos nacionales (sobre todo en los dos mayoritarios) ejercen comúnmente un peso considerable sobre la elección de los candidatos a cargos legislativos y ejecutivos provinciales. Estas maquinarias suelen estar controladas por líderes locales que ejercen un poder gravitante sobre la estructura partidaria local (manejo de sus recursos, de la estructura, toma de decisiones sobre alianzas, nominación de candidatos, etc.) y, a veces, sobre la vida política local. Este fuerte

carácter personalista de la política local (muchas veces trasplantada al nivel nacional) ha sido, en gran parte, la causa de las fragmentaciones de los partidos nacionales mayoritarios y la barrera más fuerte con que se enfrentan los partidos nacionales minoritarios para desenvolverse en la política provincial.

Por un lado, un Congreso compuesto por múltiples partidos dificulta la conformación de alianzas y coaliciones para el partido en el gobierno desde que la variable pertenencia partidaria desaparece en muchos casos, el partido gobernante se ve en la necesidad de conformar coaliciones con aquellos partidos que presenten alguna afinidad político-partidaria la que en la mayoría de los casos estará determinada por los intereses locales que cada bloque parlamentario represente, sobre todo cuando se trata de reformas fiscales.

Por otro lado, el peso que la dirigencia local posee – gracias a y como causante de la fragmentación – se ve confirmado y reforzado frente al diseño electoral respecto a la composición de ambas Cámaras en el Congreso de la Nación, que otorgan una mayor sobrerrepresentación a provincias menos pobladas. A continuación, se analizará cómo el sistema electoral (a través de las disposiciones sobre composición del Congreso y sobre la determinación de las magnitudes de los distritos) impacta en los recursos de acción con que cuentan los líderes locales, es decir, el contingente legislativo proveniente de sus propios partidos o facciones. Con ello, se intenta poner de resalto que, si bien la dirigencia local tiene en general un peso relativamente importante frente a la dirigencia nacional, el diseño institucional electoral viene a otorgar mayor preeminencia solamente a cierta dirigencia local, dependiendo de dónde se encuentre ésta.

4. La composición del Congreso como instituciones redistributivas: la sobrerrepresentación en el Congreso Nacional

4.1. Sesgos mayoritarios en las bases para la conformación del Congreso Nacional

Las fuertes asimetrías que caracterizan el federalismo argentino, fundamentalmente en términos económicos y poblacionales, se ve fuertemente compensada con el diseño institucional del Congreso de la Nación, que otorga representantes en modo más que

proporcional a ciertas provincias que – de seguirse un criterio estrictamente proporcional a su población tendrían una representación mucho más reducida de la que actualmente tienen en el Congreso. A esta sobrerrepresentación de provincias chicas, se agrega además una subrepresentación de las provincias grandes en ambas Cámaras del Congreso.

Esta medida, sin embargo, produce un efecto político relativamente importante, dado que no resultará lo mismo para un partido acceder a una banca de diputado cuando ésta se dispute en la provincia de Buenos Aires (donde necesitará 243.000 electores) a que lo sea en la provincia de Tierra del Fuego (donde solamente necesitará 19.800 votos). Por tanto, el coste político en uno y otro caso varía considerablemente lo que, además – en términos de relaciones intergubernamentales – hace que estas regiones sean más “deseadas” que otras. En este caso, si bien la magnitud del distrito es exactamente igual en cada una de las provincias (tres senadores por provincia), la diferencia está dada por la población con que cuenta cada provincia²⁶⁴.

4.1.1. Sobrerrepresentación y subrepresentación en la Cámara de Diputados

Si bien la representación diputarial tiende a representar al pueblo de la nación²⁶⁵, en los hechos puede observarse que en realidad los diputados terminan por responder al electorado de cada provincia. Esto se debe al diseño institucional electoral que, a los efectos de la elección de los diputados nacionales, divide el territorio nacional en circunscripciones electorales que coinciden, geográficamente, con los límites territoriales de cada provincia²⁶⁶, lo que hace que el candidato concentre su propuesta electoral a la realidad del distrito en el cual será elegido, es decir, a la provincia. Y, una vez elegido, concentrará su base de acción en las necesidades que esa provincia – y no otra – presenta.

²⁶⁴ Para un análisis más profundo sobre este tema, puede consultarse SAMUELS y SNYDER 2001 y SNYDER y SAMUELS 2004.

²⁶⁵ De acuerdo a ALBERDI, el ideólogo de la Constitución Nacional, la Cámara de Diputados fue diseñada para que “debiendo su elección al pueblo de toda la República, represente a éste, sin consideración a localidades, y como si todas las provincias formasen un solo Estado argentino” (1994:156).

²⁶⁶ El texto de la Constitución establece que el Congreso se compondrá de dos cámaras: una de Diputados *de la Nación* y otra de Senadores *de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires* (art. 44). A pesar entonces de que los diputados representan a la Nación – es decir, al pueblo considerado en su conjunto, sin distinción de regiones o unidades políticas – establece un régimen electoral que hace que los diputados terminen por responder al pueblo circunscripto en la circunscripción electoral que lo termina eligiendo. Así, la Constitución establece que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios” (art. 45).

La variable partidaria viene a desnaturalizar aún más este principio de representación, haciendo que los legisladores no dependan directamente del electorado que los eligió, sino de los líderes partidarios que controlan la carrera política de los legisladores.

Partiendo de la premisa de que los diputados representan al pueblo y no a las unidades territoriales, la legislación electoral optó, en consecuencia, por un sistema electoral proporcional con el fin de salvaguardar la heterogeneidad poblacional. A estos efectos, la propia Constitución, en su texto de 1853, estableció como base un diputado por cada 20.000 habitantes, o de una fracción que no baje del número de 10.000 (art. 33, según texto de 1853) y además estableció un número fijo de diputados por provincia, para la primera conformación de la Cámara. Con la reforma de 1898 se modificaría también la base para la designación de diputados, siendo desde entonces “uno por cada 33.000 habitantes o fracción que no baje de 16.500”, agregando que “después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada por cada diputado” (art. 37, según modificación de 1898, actual art. 45, 2º parte), por lo que tal disposición también resulta ser transitoria²⁶⁷.

Se establece así una base a partir de la cual la cantidad de diputados electos se corresponda al total del país y, de esta manera, se vea representado “todo” el pueblo en su conjunto. Esta norma – y su fin buscado – sufrieron sin embargo ciertas modificaciones. La primera de ellas se encuentra ya en el propio texto constitucional, que luego de establecer este principio, establece un número fijo de diputados que corresponderá a cada provincia en la conformación de la primera legislatura²⁶⁸.

²⁶⁷ La realización de los censos – que se prevé cada 10 años – obliga al Congreso de la Nación a modificar la asignación de escaños por provincia según los resultados que arrojen y el coeficiente establecido por la Constitución. Esta disposición, sin embargo, nunca se cumplió. En parte porque la reasignación de nuevos escaños según los datos que arrojaron los sucesivos censos nacionales (1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001, 2010) aumentaban desproporcionadamente el número de escaños para las provincias grandes, por lo que siempre se introdujeron medidas tendientes a contrarrestar esta realidad, elevando, por ejemplo, el mínimo de diputados por provincia, favoreciendo a las provincias más chicas.

“González Calderón... señala que la realización de los censos fue obstruida por los representantes del interior debido a sus consecuencias sobre el equilibrio político en la Cámara Baja” (BIDEGAIN 1996:43).

²⁶⁸ El texto de 1853 establecía que “los Diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Capital seis (6): por la Provincia de Buenos Aires, seis (6): por la de Córdoba seis (6): por la Catamarca tres (3): por la de Corrientes cuatro (4): por la de Entre Ríos dos (2): por la de Jujuy dos (2): por la de Mendoza tres (3): por la de La Rioja dos (2): por la de Salta tres (3): por la de Santiago cuatro (4): por la de San Juan dos (2): por la de Santa Fe dos (2): por la de San Luís dos (2): y por la de Tucumán tres (3)” (Art. 34, texto 1853).

En la conformación de la primera legislatura, al estar secesionada de la Confederación la Provincia de Buenos Aires, los seis diputados que le correspondían a ésta como provincia y los seis diputados que le correspondían

El mínimo de dos diputados por provincia que surge del texto constitucional nunca fue reducido sino que por el contrario fue aumentado. Por lo que la base poblacional para elegir diputados perdió gran parte de su razón de ser desde la conformación de la primera legislatura.

En la reforma constitucional de 1949 se aumentó la proporción de diputados-habitantes pasando de 33.000 o fracción que no baje de 16.500 a 100.000 habitantes o fracción que no baje de 50.000 y se dispuso expresamente que “la representación por distrito no será inferior a dos” (art. 42, texto de 1949).

Luego, en 1951 (mediante Ley N° 14.032, del 11/07/1951), se estableció el sistema uninominal por circunscripciones electorales exclusivamente para la elección de diputados nacionales y se redujo al mismo tiempo el número de circunscripciones de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, siendo igual al número de diputados hasta entonces, menos dos y en 1953 (Ley N° 14.292, del 04/12/1953) se modifica la anterior ley disponiendo que en los distritos electorales de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe el número de circunscripciones será igual al de los Diputados que les corresponda elegir menos uno (y no menos dos). En uno y otro caso, el resto de las provincias no se modificó, aunque el número global de la Cámara sí lo hizo, atento a la incorporación de las nuevas provincias (Chaco, La Pampa y Misiones en 1951 y de Neuquén, Formosa, Chubut, Río Negro y Santa Cruz en 1955) pasándose de 15 distritos (las 14 provincias históricas más la Capital Federal) a 23.

La reforma del '49 tendría vigencia hasta 1957, cuando el gobierno de facto instaurado en 1955 la deroga reestableciendo el texto de 1853 (con las reformas de 1860,

a la Ciudad de Buenos Aires, en tanto capital de la República (así lo disponía el art. 3º del texto constitucional de 1853, aunque nunca tuvo vigencia) no formaron parte de la legislatura nacional, sino recién a partir de 1860, cuando la provincia se incorpora a la Confederación (REYNOSO 2012). La incorporación de Buenos Aires se hizo bajo la condición de que ésta pudiera enviar una comisión que revisara el texto sancionado en 1853 y proponer reformas que salvaguarden sus intereses. Entre las tantas reformas que se hicieron al texto, uno estaba referido a esta cláusula del art. 34, modificando únicamente la parte referida a la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, pasando ahora a ser 12 diputados por la provincia de Buenos Aires, en vez de 6 para la provincia y 6 para la Capital (art. 46 del texto de 1860). Ello atento a las disputas que existían entonces acerca de la declaración de la Ciudad de Buenos Aires como capital de la nación (disputa que terminaría recién en 1880).

Ambas disposiciones – transitorias, puesto que regirían sólo para la conformación de la primera legislatura – reconoce como fundamento el hecho de que para entonces los convencionales constituyentes del '53 (y luego los del '60) no contaban con estadísticas poblacionales (el primer censo nacional se realizará en 1869).

1866 y 1898), pero en 1959, mediante Ley Nº 15.264, se establece un mínimo de dos diputados por provincia (REYNOSO 2012:165).

En 1972, con el nuevo código electoral (Decreto-Ley Nº 19.862), se establece una nueva base, siendo de un diputado por cada 135.000 habitantes o fracción que no baje de 67.500, añadiendo 3 diputados a cada provincia. Esta cláusula no establece un piso mínimo (que beneficiaría exclusivamente a las provincias menos pobladas), sino que *añade* a cada provincia tres diputados (con lo cual todas las provincias ven aumentado en tres el número de bancas que les corresponden). El entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego contaría con dos diputados (a pesar de que el texto constitucional establece que los diputados corresponden a las *provincias*).

Las reformas introducidas en 1972 (tanto a través del Código Electoral como del Estatuto Fundamental, que introdujo importantes modificaciones a la parte orgánica del texto constitucional) son los antecedentes inmediatos del sistema electoral actual (no solo en lo que respecta a la elección de diputados, sino también a la de presidente y senadores), siendo varias de sus disposiciones reaceptadas en 1982 y luego en 1994, en la reforma del texto constitucional.

Las reglas vigentes sobre conformación de la Cámara Baja establecen que la base diputado-población será de uno por cada 161.000 habitantes (o fracción no menor a 80.500) y se agregan tres diputados más a cada provincia, no pudiendo ser menor a 5 el número de diputados por cada provincia y en ningún caso ser inferior a la última conformación de la Cámara en 1976 (Decreto-Ley Nº 22.847). En este caso, la cláusula estipula un plus de tres diputados por provincia (beneficiando a todas las provincias) y un mínimo de 5 (beneficiando a las provincias chicas exclusivamente). En la nueva conformación se vieron beneficiadas las provincias de Catamarca, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, San Luis y Santa Cruz, todas obteniendo un diputado más²⁶⁹. La provincia de Buenos Aires también aumenta en 2, no por ninguna de las cláusulas anteriores, sino por su población. Tierra del Fuego, siendo aún Territorio Nacional, le correspondieron 2 diputados.

²⁶⁹ Todas estas provincias, por su población, solamente llegaban a un solo diputado. Con el adicional de tres diputados, se eleva a cuatro y con el piso mínimo de 5 diputados por provincia, alcanzan a tener cinco diputados en la Cámara Baja. Por lo que es posible observar, en estos casos el *beneficio institucional* es doble.

Estas disposiciones continúan aún vigentes y la conformación de la Cámara de Diputados no se ha visto modificada desde entonces (salvo con la incorporación en 1992 de tres diputados por la recientemente creada provincia de Tierra del Fuego).

Tabla Nº 4.7: Distintas composiciones de la Cámara de Diputados de la Nación

Prov.	1973-1976	1983-1991	1992-...
BA	68	70	70
CABA	25	25	25
CAT	4	5	5
CBA	18	18	18
CORR	7	7	7
CHA	7	7	7
CHU	4	5	5
ER	9	9	9
FOR	5	5	5
JU	5	6	6
LP	4	5	5
LR	4	5	5
MZA	10	10	10
MIS	6	7	7
NEU	4	5	5
RN	5	5	5
SAL	7	7	7
SJ	6	6	6
SL	4	5	5
SC	4	5	5
SF	19	19	19
SE	7	7	7
TUC	9	9	9
TF	2	2	5
TOTAL	243	254	257

Fuente: MOLINELLI *et al.* 1999.

El conjunto de provincias beneficiadas coincide con el grupo de provincias que anteriormente fueron clasificadas como provincias “chicas” o “periféricas”. Mientras que las provincias grandes (al mantener el mismo número de diputados que en la década del ‘70), vio disminuida su participación en el total de la composición de la Cámara de Diputados.

Si se analiza la sobrerrepresentación considerando el grupo de provincias (lo que implica una *coalición hipotética*), se puede observar cómo, a través de las instituciones, el grupo de provincias más chicas que no tienen – como se ha visto – grandes recursos materiales (desarrollo económico, PBG, población, etc.), comienzan a adquirir cierta relevancia política e, incluso, igual o mayor que el conjunto de provincias grandes. Esto es

un efecto directo de las instituciones que otorgan mayores recursos a aquellas provincias que de otra manera no lo tendrían. Por ejemplo, en Tabla N° 4.8 es posible observar el número real que correspondería a cada provincia si el criterio de asignación de bancas por provincias fuese uno estrictamente proporcional a la población, tomando como base el censo de 2010:

Tabla N° 4.8: Distintas hipótesis sobre composición de la Cámara de Diputados

PROV.	Hipótesis 1		Hipótesis 2		Hipótesis 3		Hipótesis 4	
	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%	Dip.	%
BA	97	38,98%	97	41,30%	97	35,29%	70	27,24%
CABA	18	7,21%	18	7,64%	18	6,53%	25	9,73%
CAT	2	0,92%	2	0,97%	5	1,82%	5	1,95%
CBA	21	8,25%	21	8,75%	21	7,47%	18	7,00%
CORR	6	2,48%	6	2,62%	6	2,24%	7	2,72%
CHA	7	2,63%	7	2,79%	7	2,38%	7	2,72%
CHU	3	1,27%	3	1,35%	5	1,82%	5	1,95%
ER	8	3,08%	8	3,27%	8	2,79%	9	3,50%
FO	3	1,32%	3	1,40%	5	1,82%	5	1,95%
JU	4	1,68%	4	1,78%	5	1,82%	6	2,33%
LP	2	0,80%	2	0,84%	5	1,82%	5	1,95%
LR	2	0,83%	2	0,88%	5	1,82%	5	1,95%
MZA	11	4,34%	11	4,60%	11	3,93%	10	3,89%
MI	7	2,75%	7	2,91%	7	2,49%	7	2,72%
NE	3	1,38%	3	1,46%	5	1,82%	5	1,95%
RN	4	1,59%	4	1,69%	5	1,82%	5	1,95%
SAL	8	3,03%	8	3,21%	8	2,74%	7	2,72%
SJ	4	1,70%	4	1,80%	5	1,82%	6	2,33%
SL	3	1,08%	3	1,14%	5	1,82%	5	1,95%
SC	2	0,68%	2	0,72%	5	1,82%	5	1,95%
SF	20	7,97%	20	8,44%	20	7,22%	19	7,39%
SE	5	2,18%	5	2,31%	5	1,97%	7	2,72%
TF	1	0,32%	2	0,85%	5	1,82%	5	1,95%
TU	9	3,61%	9	3,83%	9	3,27%	9	3,50%
TOTAL	249	100%	235	100%	275	100%	257	100%

1 = Con 1 diputado cada 161.000 hab. o fracción que no baje de 16.500 (Decreto-Ley N° 22.847/83), sin piso mínimo, en base a Censo 2010.

2 = Con 1 diputado cada 161.000 hab. o fracción que no baje de 16.500 (Decreto-Ley N° 22.847/83), con 2 dip. por distrito, en base a Censo 2010.

3 = Con 1 diputado cada 161.000 hab. o fracción que no baje de 16.500 (Decreto-Ley N° 22.847/83), con 5 dip. por distrito, en base a Censo 2010.

4 = Composición actual

Como se puede observar, en la composición actual no solo se ven sobrerrepresentadas las provincias chicas, sino que además las provincias grandes se ven subrepresentadas: Buenos Aires cuenta con 70 diputados, cuando tendría que tener 97, si consideramos la hipótesis 3 de la Tabla (aplicando el último censo y manteniendo el mínimo de cinco diputados que establece el decreto-ley N° 22.847), Córdoba cuenta con 18 y debería tener 21, Mendoza tendría que tener 11 y tiene 10 y Santa Fe tiene 19 cuando tendría que tener 20²⁷⁰.

La diferencia puede resultar insignificante si consideramos a cada provincia individualmente. Por ejemplo, aún considerando la representación actual (que de todas las hipótesis, es la que más sobrerrepresentación otorga a las provincias chicas), se observa que las diez provincias chicas en conjunto (Tabla N° 4.9) suman 50 diputados, mientras Buenos Aires sola tiene 70 (que se encuentra sin embargo subrepresentada).

Esta subrepresentación comienza a cobrar importancia si se encara el análisis tomando en cuenta el grupo de provincias. Considerando la composición actual de la Cámara de Diputados, observamos cómo las provincias chicas y las intermedias tienen un número de diputados más que proporcional con respecto a su población y como, en contrapartida, las provincias grandes tienen una representación menos que proporcional. De esta manera, la ventaja para las provincias chicas es doble: mientras ven aumentado su porcentaje de participación, al mismo tiempo ven disminuirse el de las provincias grandes.

Tabla N° 4.9: Efectos de sobrerrepresentación en la composición actual de la Cámara de Diputados según su composición actual. Tres grupos de provincias.

	POB.		N° DIP.	
	Censo 2010	%	Bancas	%
GRANDES	26757577	66,70%	142	55,25%
INTERMEDIAS	9276438	23,12%	65	25,26%
CHICAS	4083081	10,18%	50	19,50%
TOTAL	40.117.096	100%	257	100%

²⁷⁰ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el único distrito metropolitano que posee sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. Históricamente, la ciudad de Buenos Aires recibió un contingente de bancas diputariales de manera arbitraria, que nunca se correspondió con su población real (base de la distribución de bancas entre distritos). En el período 1960-1966 tenía adjudicado 35 bancas, pero en el período 1973-1976 se redujeron a 22 por las reformas introducidas en 1972. Con las reformas de 1983, que establecían por un lado un plus de tres diputados por provincia y por el otro una cláusula que impedía disminuir la cantidad de escaños que cada distrito tenía en 1972, los diputados por la Ciudad Autónoma se elevaron a 25 (RAYNOSO 2012:170, MOLINELLI *et al.* 1999:114 y JONES 1998:4).

Mientras las provincias intermedias representan el 23% de la población, concentran el 25% de la Cámara Baja²⁷¹ y las chicas con el 10% de la población, el 19,5% de la Cámara. Las grandes, en contrapartida, representan el 67% de la población y controlan, sin embargo, el 55% de la Cámara.

Acorde al supuesto de coaliciones hipotéticas, sería más probable la formación de coaliciones entre las provincias chicas y las provincias intermedias que entre alguno de estos grupos y las provincias grandes. Esto se debe a que las provincias intermedias tienen una realidad socioeconómica mucho más cercana a las provincias chicas que a las grandes (la diferencia con éstas sigue siendo muy superior), por lo que, acorde al supuesto de coaliciones hipotéticas y a los efectos de simplificar el análisis, resulta plausible agrupar a las provincias chicas e intermedias en un solo grupo. En este caso la sobrerrepresentación es mucho más notoria frente al conjunto de las provincias grandes. Así, de conformarse una coalición entre provincias chicas e intermedias, sus recursos institucionales se potencian aún más, representando el 45% de la Cámara baja:

Tabla Nº 4.10: Efectos de sobrerrepresentación en la composición actual de la Cámara de Diputados según su composición actual. Dos grupos de provincias.

	POB.		Nº DIP. % DIP	
	Censo 2010	%	Actual	%
GRANDES	26757577	66,70%	142	55%
CHICAS	13359519	33,30%	115	45%
TOTAL	40.117.096	100,00%	257	100,01%

Para poner en evidencia cómo el diseño institucional otorga mayores recursos a ciertos grupos que otra manera no lo tendrían, puede contrastarse las diferencias porcentuales con respecto a la Composición de la Cámara en la década del 70, con la composición actual:

²⁷¹ Las provincias intermedias sobrerrepresentadas son: Corrientes con uno (de 6 pasa a 7), Entre Ríos con uno (de 8 pasa a 9), Jujuy con uno (de 5 pasa a 6), San Juan con uno (pasa de 5 a 6) y Santiago del Estero con dos (de 5 pasa a 7).

Tabla N° 4.11: variación porcentual en la representación de la Cámara de Diputados 1973-1983

Grupo	1973	%	1983	%
Grandes	140	58%	142	56%
Chicas	103	42%	112	44%
TOTAL	243	100%	254	100%

Fuente: elaboración propia

Si se considera la conformación según las diversas hipótesis que parten de la población actual con diversos pisos mínimos, los poderes institucionales resaltan más evidentemente (hipótesis 1, 2, 3) contrarrestándolas con la composición actual, considerando los dos grupos de provincias:

Tabla N° 4.12: Distintas hipótesis sobre composición de la Cámara de Diputados. Por grupo de provincias

	POB.		Hipótesis 1		Hipótesis 2		Hipótesis 3		Hipótesis 4	
	2010	%	DIP	%	DIP	%	DIP	%	DIP	%
GRANDES	26757577	66,70%	167	67%	167	66%	167	60%	142	55%
CHICAS	13359519	33,30%	83	33%	83	34%	110	40%	115	45%
TOTAL	40.117.096	100,00%	250	100%	250	100%	277	100%	257	100%

H. 1 = Con 1 diputado cada 161.000 hab. o fracción que no baje de 16.500 (Decreto-Ley N° 22.847/83), *sin piso mínimo*, en base a Censo 2010.

H. 2 = Con 1 diputado cada 161.000 hab. o fracción que no baje de 16.500 (Decreto-Ley N° 22.847/83), con 2 dip. por distrito, en base a Censo 2010.

H. 3 = Con 1 diputado cada 161.000 hab. o fracción que no baje de 16.500 (Decreto-Ley N° 22.847/83), con 5 dip. por distrito, en base a Censo 2010.

4 = Composición actual

De las cuatro hipótesis planteadas, la que presentar el mejor escenario posible para las provincias chicas es la hipótesis N° 4, es decir, la conformación actual. Si solamente se siguiesen criterios estrictamente proporcionales y sin cláusula de un número mínimo de representantes, el grupo de provincias chicas solo controlaría el 33% de la Cámara.

4.1.2. Sobrerrepresentación y subrepresentación en la Cámara de Senadores

La composición de la Cámara de Senadores se encuentra guiada por una cláusula de sobrerrepresentación, en virtud de que en la misma se encuentra garantizado el principio de igualdad político-jurídica de las provincias y por el hecho de que los senadores representan a las provincias y no al pueblo de la Nación. Es necesario advertir que, en la teoría federal comparada, las cámaras altas, que necesariamente tiene una base territorial

en su composición (constituyéndose así en uno de los caracteres distintivos del sistema federal de Estado), no necesariamente tal representación debe ser paritaria entre las regiones que componen la federación²⁷². Sin embargo, en el diseño institucional argentino prevaleció la salvaguarda del principio político jurídico de las provincias, según el cual todas las provincias que componen la federación – incluso aquellas que se incorporen con posterioridad – se encuentran en un pie de igualdad las unas con las otras independientemente de su población, territorio o desarrollo económico²⁷³.

En virtud de este principio, ya en el texto de la Constitución de 1853/1860 las provincias tenían, en la Cámara de Senadores, una misma cantidad de representantes (dos entre 1853 y 1995 y tres a partir de 1995).

De acuerdo a GIBSON, CALVO y FALLETI, y considerando las enormes asimetrías existentes entre las unidades federadas argentinas, “el sistema federal de Argentina sobrerrepresenta a los territorios pobres y subpoblados en mayor medida que la mayoría de sistemas federales del mundo” (1999:28).

Si consideramos el grupo de provincias, la sobrerrepresentación aquí es mucho mayor (principalmente por que el número de provincias chicas es mucho mayor que el de provincias grandes):

Tabla N° 4.13: variación porcentual en la representación de la Cámara de Diputados 1973-1983

Grupo	1983-1995	%	1995-2011	%
Grandes	10	21%	15	21%
Chicas	38	79%	57	79%
TOTAL	48	100%	72	100%

Fuente: elaboración propia

²⁷² Aunque a nivel comparado, las principales federaciones tienen un sistema de representación senatorial paritaria entre los estados federados, tales como los casos de EEUU y Brasil. México, por su parte, utiliza un sistema mixto con un número fijo de senadores (128 bancas), de los cuales dos corresponden a cada Estado como circunscripción y los 32 senadores restantes en forma proporcional tomando al país como distrito único. El Bundesrat alemán – aunque no es propiamente una segunda cámara – distribuye bancas de acuerdo a la población de cada Land.

²⁷³ ALBERDI, con respecto a la composición de la Cámara de Senadores, sostenía que “es necesario reconocer que, a pesar de las diferencias que existen entre provincias bajo el aspecto del territorio, de la población y de la riqueza, ellas son iguales como cuerpos políticos. Puede ser adverso su poder, pero el derecho es el mismo” (1994:156).

Considerando que a cada provincia le corresponden tres senadores (por disposición de la Constitución reformada en 1994, que comienza a hacerse efectiva a partir de 1995), el conjunto de provincias chicas controlan casi el 80% de la Cámara, mientras las grandes tan solo el 20%. Esta sola sobrerrepresentación constituye por sí misma un enorme poder por parte de las provincias chicas sobre las grandes, porque aún cuando la Cámara de Diputados estuviera controlada en su mayoría por las provincias grandes (como debiera suceder si se aplicasen los resultados del último censo – poco más del 60% de la Cámara), al controlar las provincias chicas la Cámara Alta, se constituyen en importantes actores de veto, pudiendo paralizar cualquier proyecto de ley que viniese de la Cámara Baja.

Estos efectos de sobrerrepresentación han otorgado a este grupo de provincias “un enorme peso en el proceso de toma de decisiones, lo cual ha influido notablemente en la estructura de coaliciones políticas a nivel nacional y en la distribución política de recursos económicos” (GIBSON y CALVO 2001:193).

4.1.3. La competencia partidaria al nivel subnacional

Por otro lado, la combinación entre estas realidades institucionales (sobrerrepresentación) y materiales (escasa población y desarrollo económico) tiene un fuerte impacto sobre la competencia partidaria: la magnitud efectiva de distrito (es decir, cuántas bancas se renuevan por elección) en un distrito con un electorado relativamente pequeño, lleva a que la competencia partidaria sea reducida:

“La aplicación del sistema electoral nacional en cada distrito provincial amplía o restringe mecánicamente el número de partidos que obtienen bancas parlamentarias (Cfr: Cabrera, 1993/1997; Calvo et al. 2001; Escolar, 2001a; Escolar, Calvo, 2001). Ello es consecuencia del modo en que la magnitud de distrito y la fórmula D’Hont interactúan restringiendo o expandiendo el número de partidos que pueden efectivamente obtener bancas y competir por votos en las distintas provincias” (ESCOLAR et al. 2002:8).

Por disposición de la Constitución, la Cámara de Diputados se renueva por mitad cada bienio (art. 50), de modo que cada provincia, cada dos años, renueva la mitad de sus diputados. Teniendo en cuenta estas cláusulas de sobrerrepresentación y la magnitud del distrito de cada provincia, pueden identificarse tres grupos de provincias: las provincias *grandes*, que cuentan con un mínimo de diez representantes y hasta un máximo de 70, las

provincias *intermedias*, que tienen entre seis y nueve diputados, y las provincias *chicas*, que son las que gozan del mínimo de cinco diputados.

Tabla N° 4.14: Magnitudes efectivas por distrito electoral

Grupo	N° de Bancas	Distritos	N° de distritos	Magnitud Efectiva
Chicas	→ 5 →	Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Luis, Tierra del Fuego	→ 10 →	→ 2 / 3
	→ 6 →	Jujuy, San Juan		→ 3 / 3
Medianas	→ 7 →	Chaco, Corrientes, Misiones, Salta, Santiago del Estero	→ 9 →	→ 3 / 4
	→ 9 →	Entre Ríos, Tucumán		→ 4 / 5
Grandes	→ 10 →	Mendoza		→ 5 / 5
	→ 18 →	Córdoba		→ 9 / 9
	→ 19 →	Santa Fe	→ 5 →	→ 9 / 10
	→ 25 →	CABA		→ 12 / 13
	→ 70 →	Buenos Aires		→ 35 / 35

De esta manera, en las provincias chicas, donde en una renovación parcial se eligen dos diputados primero y luego de dos años, tres diputados y donde, además, el electorado es relativamente reducido (lo que implica que con pocos votos se accede a una banca), la competencia partidaria se recude notablemente, pues en una renovación parcial de dos diputados, solo dos partidos pueden acceder a esas bancas (e incluso, como ha sucedido, solo uno) y en una renovación de tres bancas, como máximo, solo tres partidos pueden acceder (siendo éste un caso extremo, aunque ha sucedido también). Por tanto, el número efectivo de partidos parlamentarios será, como máximo, de tres.

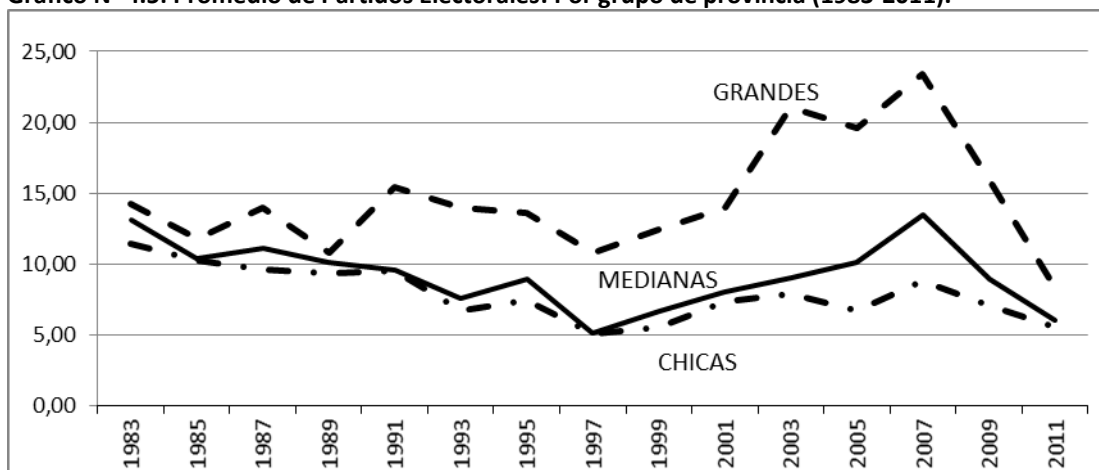
En las provincias grandes, en cambio, al renovar un número de bancas superior y contando con un electorado muy numeroso y subrepresentado, la competencia partidaria será mucho más grande que en las provincias chicas e intermedias, lo que eleva significativamente el número de partidos efectivos electorales e incluso, el número de partidos efectivos parlamentarios.

Las consecuencias en uno y otro caso sobre la composición de la Cámara Baja es que los líderes locales de las provincias chicas tienen mayor control parlamentario que las provincias grandes. De modo que, aún cuando éstas cuentan con una gran cantidad de

representantes, el líder local difícilmente puede controlar un número significativo de todos los representantes de su provincia. La alta competencia partidaria reduce aún más sus poderes institucionales.

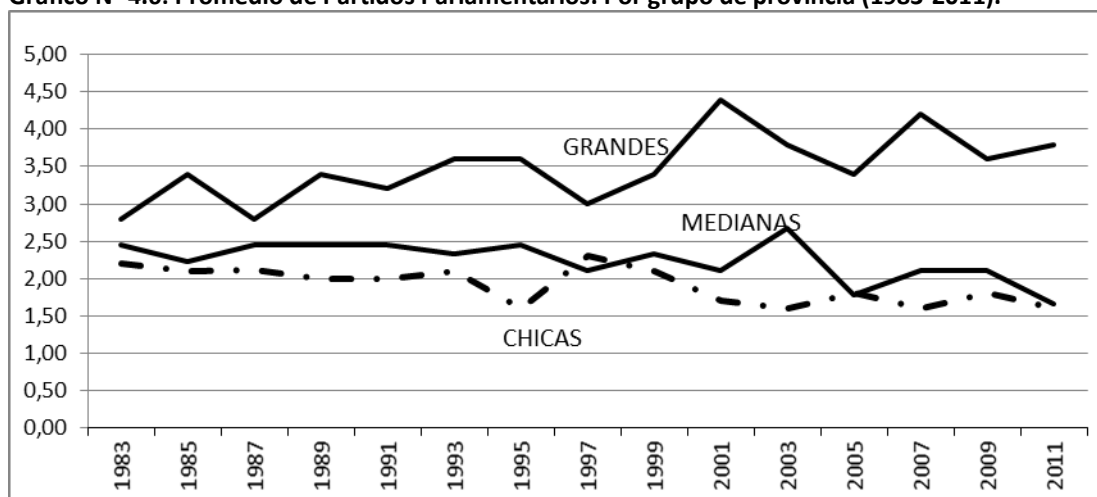
Esta realidad queda contrastada cuando se observa el promedio del número de partidos electorales y parlamentarios desde 1983 hasta 2011:

Gráfico N° 4.5: Promedio de Partidos Electorales. Por grupo de provincia (1983-2011).



Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Gráfico N° 4.6: Promedio de Partidos Parlamentarios. Por grupo de provincia (1983-2011).



Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Tabla N° 4.15: Número de partidos según grupo de provincias. Promedio 1983-2011

Grupo	Tipo de partido	PROMEDIO (1983-2011)
GRANDES	Electorales	14,61
	Parlamentarios	3,49
MEDIANAS	Electorales	9,19
	Parlamentarios	2,24
CHICAS	Electorales	7,86
	Parlamentarios	1,91

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Entre 1983 y 2011, el número de partidos parlamentarios en las provincias chicas fue de 7,86. Este número aumenta un poco más en las provincias intermedias (9,19), siendo para las provincias grandes un número mucho mayor (doblando el de las provincias chicas): 14,61.

El alto número de partidos compitiendo en cada elección por un número elevado de bancas en juego, hace que en las provincias grandes el número de partidos parlamentarios sea elevado, en comparación con el resto. Así, en este grupo se observa que el promedio de partidos parlamentarios ha sido de 3,49. Mientras en las provincias intermedias lo fue de 2,24 y en las chicas ni siquiera llega a dos, siendo de 1,91.

Un número de partidos parlamentarios que arroje un promedio de 1,91 significa que en varias oportunidades, un único partido se llevó todas las bancas en juego. Y si este fenómeno se repitiese en la próxima renovación – como sucedió en algunas provincias no solo chicas sino también intermedias – significa que en la composición parlamentaria posterior todas las bancas de la provincia pertenecerán a un mismo partido²⁷⁴.

²⁷⁴ Así sucedió, por ejemplo, con el PJ en San Luis y con la Alianza Frente Cívico por Santiago – UCR en Santiago del Estero, que obtuvieron todas las bancas en juego en las elecciones de 2007 y 2009. En ambos casos, los partidos son del gobernador. En la Provincia de La Rioja, en las elecciones de 1989 el Frente Justicialista Popular, con el 66.23% de los votos, se llevó las dos bancas en juego. Luego en la renovación parcial de 1995, el PJ, con el 76.70% obtuvo las tres bancas en juego. En 2001, nuevamente el PJ con el 57,09% se llevó las dos bancas y finalmente en 2007, que con el 72,88% obtuvo las tres bancas en juego. En todos los casos, el partido estuvo controlado por el entonces Presidente Menem, del PJ.

	Prov.	Electoral		Prov.	Parlam.
1	CABA	19,3		CABA	4,3
2	BA	16,7		BA	4,1
3	SF	13,9		SF	3,1
4	CBA	12,1		CBA	3,1
5	TU	11,7		MZA	2,8
6	MZA	11,1		CORR	2,5
7	SA	10,3		JU	2,5
8	TF	10,0		TU	2,5
9	CORR	9,5		TF	2,3
10	JU	9,3		NE	2,3
11	NE	9,2		SA	2,3
12	SJ	9,2		ER	2,2
13	SE	8,7		CHA	2,1
14	CHA	8,4		SJ	2,1
15	CAT	8,2		LP	2,1
16	CHU	8,2		MI	2,0
17	MI	7,9		RN	2,0
18	RN	7,9		SE	2,0
19	LP	7,8		CAT	1,9
20	ER	7,7		LR	1,8
21	SL	7,4		CHU	1,7
22	FO	7,1		FO	1,7
23	LR	6,7		SC	1,7
24	SC	6,3		SL	1,5

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Como puede observarse, en seis provincias (todas pertenecientes al grupo de provincias chicas) el promedio del número de partidos parlamentarios no alcanza a ser de 2. La provincia del grupo de las chicas que presenta el promedio más elevado de partidos parlamentarios es Tierra del Fuego, que es de 2,3, lo cual la diferencia no es muy grande entre la mayor y la menor, por lo que en estos casos se pone en evidencia el control parlamentario que ejerce el líder local. En todos estos casos, los partidos que accedieron a todas las bancas eran partidos que gobernaban la provincia al momento de la elección.

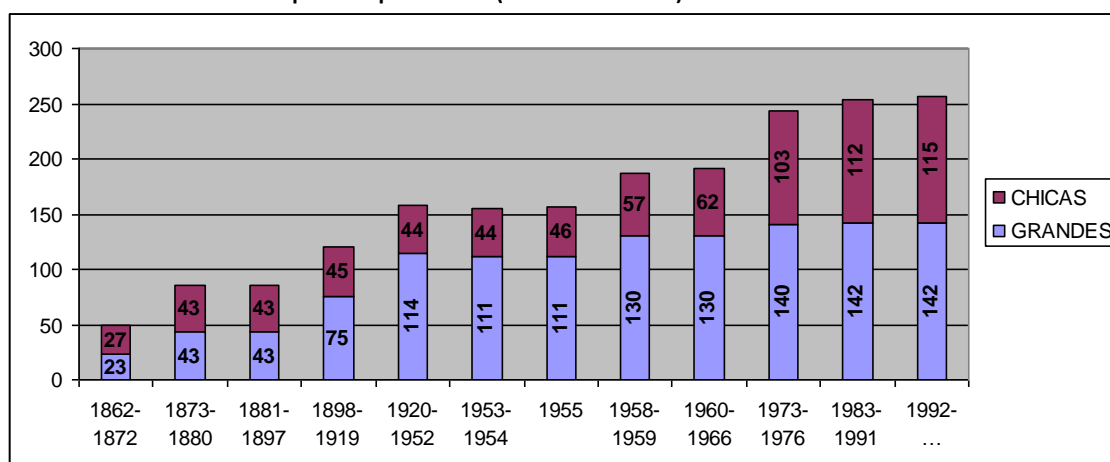
En términos políticos, esta subrepresentación trae aparejado otros beneficios adicionales para las provincias chicas (e incluso intermedias). Si se tiene en cuenta además

de la sobrerrepresentación, la magnitud de los distritos y sus consecuencias sobre la competencia partidaria (mayor control parlamentario del líder local) y las características socioeconómicas de este conjunto de provincias, es posible arribar a la conclusión de que para el Presidente de la Nación le resulta menos costoso y más provechoso invertir en estas regiones sobrerrepresentadas, escasamente pobladas y con un desarrollo económico débil, que en las provincias grandes.

En este sentido, las provincias chicas representan “bases electorales de bajo mantenimiento”, en cuanto representan un costo menor por voto (menor competencia partidaria, mayor control parlamentario) en contraposición a las provincias grandes, donde el mantenimiento de las bases electorales es mucho más alto. Atento a estos beneficios, las preferencias del presidente a la hora de armar coaliciones pueden clasificarse en dos tipos: “coaliciones metropolitanas” y “coaliciones periféricas” (GIBSON y CALVO 2001:181). Los términos empleados en uno y otro caso, ponen de resalto la coincidencia entre los aspectos socioeconómicos (recursos materiales) y el aspecto institucional (recursos institucionales) – lo que, por otra parte – puede ser indicador de una posible coalición. En otras palabras, la coalición con las provincias periféricas otorga al presidente importantes recursos institucionales (mayorías en el Congreso) a cambio de pocos recursos materiales (transferencias intergubernamentales, coparticipables, recursos especiales, etc.).

De ello se desprende que el éxito de la performance de los partidos políticos va a depender del despliegue territorial que ese partido haga. Esta es – tal vez – la variable con mayor poder explicativo para entender las mayorías alcanzadas por el PJ (GIBSON y CALVO 2001, GIBSON, CALVO y FALLETI 1999, SAWERS 1996).

Gráfico N° 4.7: Número de Diputados por distrito (1862 en adelante).



Fuente: elaboración propia en base a MOLINELLI *et al.* 1999:114.

Como puede observarse en el Gráfico N° 4.7, el aumento de bancas provenientes de las provincias chicas fue en aumento progresivamente hasta prácticamente duplicar con el número de bancas el porcentaje de la población total del país que este grupo de provincias representa.

Entre 1862 y 1881 la provincia y la ciudad de Buenos Aires (que aún formaba parte de la provincia) tenían una representación unificada de 12 diputados. Según el texto de la Constitución del 53, que declaraba a la ciudad de Buenos Aires capital del país, atribuía 6 diputados a ésta y 6 a la provincia. Como la provincia de Buenos Aires se secesionó de la Confederación, estos representantes nunca integraron la Cámara de Diputados. Sin embargo, con la incorporación de Buenos Aires previa modificación del texto constitucional en 1860, se reunificaron las dos representaciones, correspondiendo 12 diputados solamente a la provincia (y ninguno a la ciudad).

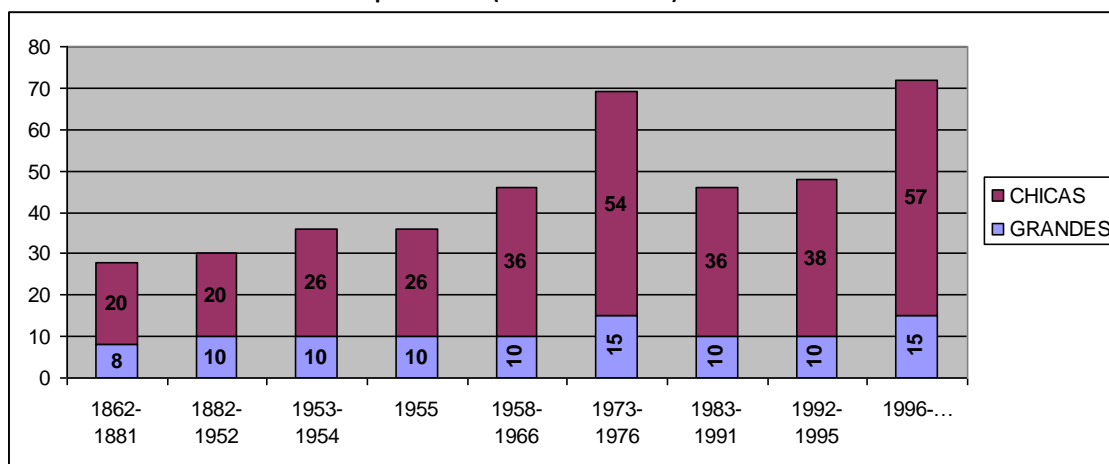
Los primeros aumentos importantes (como el de 1873, de 1898 y el de 1920) se debieron a la actualización de la cantidad de diputados según los censos nacionales²⁷⁵. En 1953 hubo – por primera y única vez – una disminución de las bancas, pasando de 158 a 155 (tres bancas menos) que sufren las provincias grandes. Esto se debió al aumento del

²⁷⁵ En 1873 hubo un incremento de las bancas (de un total de 50 bancas se pasa a 86, un incremento de 36 bancas), incrementaron ambos grupos de provincias. En 1898 hubo otro incremento, pasando de 86 a 120 (34 nuevas bancas). Las chicas aumentan en 2, las grandes en 32 bancas. Este aumento se debió a la actualización en base al censo de 1895 (que mostró un crecimiento demográfico del 200% con respecto al primer censo nacional de 1869), lo que explica el crecimiento de las provincias grandes y no de las chicas. Dentro del grupo de las chicas, sin embargo, Entre Ríos aumentó de 2 a 7 diputados. En 1920 se volvió a incrementar el número total, esta vez fue de 38 bancas (pasando a un total de 158).

número de habitantes por bancas que, al mismo tiempo, mantuvo el número mínimo de dos bancas por provincia y se suman dos nuevas provincias (Chaco y La Pampa). En 1958 hubo un aumento de 32 bancas (pasando a un total de 187). Ambos grupos aumentan: las grandes pasan a tener 19 y las chicas 13. Se pudo haber debido a la incorporación de cinco nuevas provincias (Neuquén, Santa Cruz, Chubut y Formosa – todas con una banca – y Río Negro – 2 bancas). En 1960 hubo un nuevo aumento, que benefició sólo al grupo de las chicas: aumentan en 5 bancas (se pasa a un total de 192 bancas).

En 1973 y 1983 hubo dos grandes aumentos claramente redistributivos, donde las provincias chicas aumentan exponencialmente sus bancas: En 1973 hubo un aumento de 51 bancas: las chicas aumentan en 41 y las grandes en 10 (pasando a un total de 243 bancas). Por último, en 1983 hubo un aumento de 11 bancas, 9 para las chicas y dos para las grandes. Por Decreto-Ley N° 22.847 (23/06/1983), art. 3°, se reconocen dos diputados al Territorio Nacional de Tierra del Fuego. La última actualización se dio en 1992, con tres nuevas bancas, debido a la provincialización del último territorio nacional, Tierra del Fuego.

Gráfico N° 4.8: Número de Senadores por distrito (1862 en adelante).



Fuente: elaboración propia en base a MOLINELLI *et al.* 1999:113

4.1.4. Sesgos mayoritarios y sesgos partidarios

Por otra parte, esta diversidad (tanto material como institucional), produce efectos diversos sobre los partidos nacionales, según cómo sea su desempeño en uno y otro escenario:

“Así como los votos de los partidos ganadores pueden valer más que los votos de quienes pierden bajo distintos sesgos mayoritarios, los votos de algunos partidos pueden valer más que los votos de otros partidos en la medida que los electores se distribuyen de modo no uniforme a través de los distritos electorales de un país” (CALVO *et al.* 2001:61).

Acorde a lo que se expresara anteriormente, la diferencia de votos que existe entre provincias chicas y provincias grandes para elegir un senador o un diputado nacional, redundará en una composición diversa del Congreso de la Nación, según cómo sea la performance de un partido en una u otra arena.

Esto es lo que la literatura especializada ha denominado sesgos partidarios y sesgos mayoritarios.

El sesgo partidario se produce cuando un partido político obtiene ventajas comparativas con respecto a los demás partidos políticos que compiten bajo las mismas reglas electorales, ventaja que viene dada por la forma en que ese partido político expande su organización en los distritos electorales que en se divide el país (CALVO *et al.* 2001:61). El sesgo mayoritario, en cambio, es “la sobrerrepresentación en asientos que reciben partidos ganadores y la subrepresentación en asientos percibida por partidos minoritarios como resultado de las reglas $f_{(.)}$ que trasladan votos en asientos en un sistema electoral dado” (CALVO *et al.* 2001:60). El sesgo mayoritario es el resultado de la combinación de la magnitud de distrito y el sistema electoral empleado para la distribución de las bancas en ese distrito. Como se vio anteriormente, un partido político que posea mayor peso en distritos electorales sobrerrepresentados alcanzará mayor cantidad de bancas con un porcentaje de votos relativamente inferior.

Estas diferencias son ostensibles sobre todo en los dos partidos mayoritarios (sesgo partidario): en las elecciones legislativas de 1997, por ejemplo, la Alianza Trabajo, Justicia y Educación (UCR y FREPASO) y el PJ obtuvieron, respectivamente, el 37,26% y el 37,27% de los votos. Pese a la igualdad de votos, en la traducción de estos en bancas, la Alianza recibió 47 escaños, mientras el PJ 50, es decir, una diferencia de 3 bancas, que representa un 2,36% de la renovación parcial (CALVO *et al.* 2001:61; MOLINELLI *et al.* 1999:275). En las elecciones de 2001 el PJ obtuvo el 34% de los votos y la Alianza 21,6%. Con el primer porcentaje, el PJ obtuvo 65 bancas (el 51,2% de las bancas de la renovación parcial) mientras que la Alianza un 28,3% de las bancas a renovar (ESCOLAR *et al.* 2002:8). En las

elecciones legislativas de 1993, el PJ obtuvo el 53% de las bancas en juego con el 42% de los votos y la UCR obtuvo el 32% de las bancas con el 30% de los votos. Los partidos minoritarios, por su parte, a menor cantidad de votos recibieron una cantidad menos que proporcional de las bancas en disputa: por ejemplo, la alianza neo-conservadora alcanzó el 3,1% de los votos, obteniendo un solo asiento (en la provincia de Córdoba) y el Frepaso, con el 3,7% de los votos obtuvo tres asientos (CABRERA y MURILLO 1994).

El porcentaje que se cuenta en cada caso es del total obtenido en las elecciones (contando todos los distritos). Sin embargo, si se rastrea el origen de los votos obtenidos por cada partido se puede entender por qué, con el mismo porcentaje, un partido adquiere más bancas que el otro. En los dos casos mencionados, el PJ tuvo una mejor performance (es decir, obtuvo un mayor caudal de votos) en las provincias periféricas que la Alianza, que concentró la mayor cantidad de sus votos en las provincias grandes (CALVO *et al.* 2001; ESCOLAR *et al.* 2002)²⁷⁶. La Unidad Socialista había obtenido el 1,6% de los votos en las elecciones legislativas de 1993, alcanzando tres bancas, pero estas bancas se ubicaron geográficamente una en la provincia de Córdoba y dos en Capital Federal, uno de los distritos más sobrerrepresentados del país. Aquí queda de manifiesto cómo la conformación del parlamento nacional dependerá, no solo de la cantidad de votos, sino también *de dónde vienen* esos votos:

“Así como puede existir un sesgo mayoritario que pondera los votos de los partidos ganadores hacia arriba, los sistemas electorales también modifican el peso específico de los votos de acuerdo con la ubicación regional de sus electorados. La elección de representantes en múltiples arenas geográficas, con electorados cuyos votos son ponderados positiva o negativamente y bajo fórmulas de asignación de bancas con mayor o menor propensión mayoritaria, redundan en sistemas políticos que producen distintos incentivos electorales sobre candidatos y votantes. Estas diferencias afectan el modo en que candidatos y votantes toman decisiones estratégicas respecto de su participación democrática, cultivan relaciones electorales particulares, e invierten desigualmente recursos financieros y humanos en distintos distritos (Gibson, Calvo, y Falleti, 1999; Ames, 1995; Patti y Johnston, 1997)” (CALVO *et al.* 2001:60).

²⁷⁶ “En una coyuntura geográficamente heterogénea de mayor fragmentación del sistema de partidos, el impacto de la sobre-representación territorial otorga premios de mayoría sustantivamente más altos a los partidos ganadores [...] La distribución geográfica no concentrada del peronismo y su ventaja relativa en distritos sobre-representados explica la gran diferencia entre el premio de mayoría obtenido por esta fuerza y el alcanzado por la Alianza” (ESCOLAR *et al.* 2002:10).

Si, por último, se suma la fragmentación político-partidaria y la intra-partidaria (analizadas anteriormente) a este contexto de sobrerrepresentación de las provincias chicas, se desprende de ello una disminución de los poderes institucionales por parte de las provincias grandes, a quienes les resulta más costoso mantener un control parlamentario como lo podría hacer el gobernador de una provincia chica. Con esto se refuerza aún más la idea de que las provincias periféricas son aliadas “deseables” de cualquier presidente. Desde la perspectiva del presidente, en un sistema partidario fragmentado y multipartidista, los distritos pequeños y sobrerrepresentados son la inversión más segura y económica para un partido de gobierno que desee asegurarse mayorías parlamentarias. La existencia de múltiples partidos minoritarios (nacionales o de distrito) que provienen de estas regiones sobrerrepresentadas (en muchas ocasiones siendo partidos de gobierno en esos distritos) se convierten, asimismo, en potenciales aliados del presidente a la hora de negociar paquetes de políticas en el Congreso, convirtiéndose en bisagras que permiten inclinar la balanza a favor de uno de los dos partidos minoritarios.

De estas observaciones, pueden extraerse dos conclusiones fundamentales. La primera de ellas – como ya se manifestó – es la importancia crucial que tienen las coaliciones con los gobernadores y, en segundo lugar, el mayor peso relativo que los gobernadores de las provincias chicas tienen dentro de esas coaliciones. Por un lado, puede observarse la importancia que estas regiones adquieren para la formación de coaliciones – no solo electorales (GIBSON, CALVO y FALLETTI 1999; GIBSON y CALVO 2001), sino también desde el punto de vista de la gobernabilidad – y por otro lado, el considerable peso que ejercen en la arena política nacional (SAWERS 1996).

4.1.5. Coaliciones con el interior

Se ha afirmado anteriormente que las características institucionales, sumadas a la realidad socioeconómica de las provincias chicas las convierten en socios “deseables” para el presidente. Sin embargo, en varias oportunidades, más que deseables, esta alianza ha resultado ser crucial y, por tanto, *necesaria*: “Esta sobrerrepresentación institucional significó la imposibilidad de armar una coalición electoral o legislativa ganadora en escala

nacional sin el apoyo de las estructuras regionales de poder de la periferia” (GIBSON, CALVO y FALLETI 1999:28).

Así, por ejemplo, el PJ, a pesar de contar con un importante contingente de diputados, solo pocas veces pudo superar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Pese a ello, el PJ supo “negociar con partidos minoritarios históricamente aliados al peronismo” (CABRERA y MURILLO 1994:152) para obtener las mayorías necesarias para aprobar sus proyectos.

La dificultad de Menem de sancionar la ley de necesidad de reforma de la Constitución fue una clara manifestación de ello. Durante el período legislativo 1991-1993, el proyecto de reforma no pudo ser alcanzado por falta de quórum (principalmente por la abstención de los radicales y dos senadores peronistas disidentes) (CABRERA y MURILLO 1994). Tras las elecciones legislativas de 1993 (que se tradujeron en una importante victoria para el partido de gobierno) sólo logró sancionar la ley consiguiendo los votos necesarios con partidos minoritarios (UCeDé y un partido provincial, el Partido Bloquista) y tras un acuerdo político con el líder del principal partido de oposición (ACUÑA 1995).

Si se observa el grado gobernabilidad de las últimas presidencias desde el retorno a la democracia, se puede observar que los presidentes radicales (Alfonsín entre 1983 y 1989 y De la Rúa entre 1999 y 2001) se encontraron con vallas más grandes y significativas para llevar adelante sus reformas políticas, pues ninguno de ellos contó con mayorías en ninguna de las dos Cámaras y con el conjunto de gobernadores mayoritariamente opositor (y dentro de éstos, la mayoría pertenecientes al PJ). El primero termina su presidencia de manera anticipada (seis meses antes de lo constitucionalmente previsto), y el segundo apenas pudo cumplir dos de los cuatro años que dura el mandato constitucional (acorde al nuevo texto constitucional reformado en 1994) siendo sucedidos, en ambos casos, por presidentes provenientes del PJ.

Por su parte, los presidentes del PJ (Menem entre 1989 y 1995 y luego entre 1995 y 1999; Néstor Kirchner entre 2003 y 2007 y Cristina Fernández de Kirchner entre 2007 y 2011 y reelecta para el período 2011-2015) contaron, aunque no siempre, con importantes contingentes legislativos en ambas Cámaras del Congreso (sobre todo en la Cámara de Senadores), con un universo de gobernadores mayoritariamente del mismo partido. No resulta coincidente que éstos fueran los presidentes que más reformas estructurales

lograron llevar adelante y no solo terminaron sus mandatos, sino que incluso fueron reelectos por un período más²⁷⁷.

Gran parte de este éxito se debió a los fuertes lazos que el PJ mantuvo – históricamente – con las regiones periféricas (GIBSON y CALVO 2001)²⁷⁸, no solo porque la estructura partidaria peronista mantiene en esta región un peso significativo (un número importante de provincias periféricas estuvieron gobernadas por el PJ desde 1983, varias de ellas de manera ininterrumpida), sino además por las coaliciones y alianzas con los partidos provinciales que lograban ser gobierno en estas provincias (y, desde allí, tener presencia en la Cámara de Diputados y de Senadores)²⁷⁹.

Esta coalición “periférica” le permitió a los presidentes justicialistas “espacio político suficiente para implementar decisiones conflictivas e impopulares que afectaban a la región metropolitana en materia de política económica” (GIBSON y CALVO 2001:186). Menem, por ejemplo, en su período de mayores reformas económicas pudo llevar adelante impopulares medidas económicas neoliberales (que implicaron un elevado aumento de la desocupación, recortes y ajustes), cuyo impacto más negativo se dio en las provincias metropolitanas (las que más votaron después a De la Rúa en 1999). Cristina Fernández de Kirchner logró imponer su decisión de aumentar las retenciones a la exportación de productos agropecuarios, afectando principalmente a las provincias grandes – medida que generó además un malestar social que devino en uno de los conflictos sociales más fuertes después de la crisis de 2001 – gracias a una coalición con las provincias periféricas. Del lado opuesto, De la Rúa renunció pocos días después de que los gobernadores justicialistas rechazaran una reunión con éste y aceptaran en cambio una reunión con el gobernador

²⁷⁷ Néstor Kirchner fue el único presidente del PJ que no fue reelecto. Esto se debe sin embargo a decisiones personales, ya que de presentarse a una reelección las estadísticas daban a su favor. Como quiera que fuere, fue sucedido por su esposa en el período siguiente con un alto porcentaje de votos.

²⁷⁸ Como se sostuvo anteriormente al analizar el carácter confederado de los partidos políticos nacionales, el PJ tuvo, desde su propio inicio, un fuerte lazo con las elites políticas del interior, a pesar de que tradicionalmente se lo identificara como un partido vinculado estrechamente a la clase obrera y, por tanto, como un partido netamente urbano y metropolitano. Tal vez el éxito consintió en saber vincular las demandas ligadas a los sectores obreros asentados en las provincias metropolitanas (nuevos derechos sociales, etc.) con las demandas históricas de las regiones más atrasadas y periféricas (políticas económicas proteccionistas, mayores subsidios y recursos desde el Estado central, etc.). Los lazos con el interior se fueron haciendo cada vez más fuertes: en las elecciones presidenciales de 1946 el partido peronista recibió el 23% de sus votos de las provincias periféricas, en 1951 el 30% y en 1973 el 37% (SAWERS 1996:199).

²⁷⁹ Considerando las variables numéricas y el origen de las bancas que componen ambas Cámaras del Congreso, el peso relativo del PJ en cada una de ellas se debe, básicamente, a la fuerte presencia que mantuvo en el interior.

justicialista de San Luis, el mismo que sería electo por la Asamblea Legislativa Presidente provisorio de la República, según la ley de acefalía.

Este dominio electoral del PJ (manifestado en las mayorías parlamentarias, sobre todo de la Cámara de Senadores y la fuerte presencia en la mayoría de las provincias) no implicó, en modo alguno, ausencia de negociación. Por el contrario, el mantenimiento de esta colación implicó para el presidente continuas concesiones de tipo económico (programas, ayudas, aumento de la masa coparticipables, concesiones, subvenciones, etc.). Menem, por ejemplo, fue el presidente que más insistencias parlamentarias tuvo (MOLINELLI *et al.* 1999) a pesar de contar, al mismo tiempo, con un importante contingente legislativo en el Congreso. Esto pone de resalto, además, el *carácter confederado* de los partidos políticos con estructura nacional y despliegue en todo el territorio nacional.

4.1.6. La estructura interna de los partidos mayoritarios

En una visión hacia el interior de estos partidos, se observa que sucede lo mismo que en el Congreso de la Nación. Tanto el PJ como la UCR han mantenido desde sus orígenes una estructura interna federada, donde las distintas unidades geográficas tienen representación (una condición necesaria para su subsistencia como partido mayoritario).

En sus inicios, el peso que las provincias chicas poseían en la estructura interna de la UCR fue idéntico a aquella que se manifiesta en las instituciones políticas fundamentales del sistema político nacional: “las viejas líneas conservadoras provinciales que habían cambiado el sello partidario para recibir beneficios del gobierno nacional se unieron e incluso lideraron la coalición radical en los primeros años de vida del partido” (SAWERS 1996:1999) y luego, ya en la década del 50, este peso quedó institucionalizado en la estructura interna partidaria, donde cada provincia sienta cuatro delegados en el Comité Nacional Partidario (SAWERS 1996), un efecto de sobrerrepresentación idéntico al que se observa en la Cámara de Senadores. Un claro ejemplo de ello lo observamos en la nominación del candidato presidencial. En 1958, en las antecámaras de las elecciones presidenciales – y ya sin la figura del líder político fundador que podía hacer inclinar la balanza a favor del candidato que éste quisiera – el Comité nacional erigió la figura de Frondizi (correntino) como candidato presidencial del partido por sobre la de Balbín (Buenos Aires).

Sin embargo, su estructura institucional interna comenzó a presentar problemas dentro del partido, afectando su competitividad electoral, hecho que se manifiesta a partir del retorno de la democracia, pero con mayor nitidez desde 2003 (CARRIZO 2012). Como sostiene la autora, estos problemas se debieron tanto a las reformas implementadas al diseño institucional partidario en combinación con ciertos cambios más generales producidos en el sistema político desde 1983.

Estas reformas pecaron de un “excesivo federalismo” (CARRIZO 2012:90), desde que su principal órgano de gobierno (la Convención Nacional) se compone con la misma cantidad que cada provincia tiene de diputados y senadores en el Congreso Nacional, dando como resultado un predominio de la región metropolitana en las decisiones fundamentales del partido (entre ellas, la presidencia del mismo y las nominaciones presidenciales) independientemente “del rendimiento electoral del partido en esos distritos”. Este diseño incentiva la escisión entre liderazgos partidarios y liderazgos electorales que, en un contexto presidencialista “que tiende a dividir y a estimular aparatos distritales sin sustento electoral” (CARRIZO 2012:90), termina por afectar su rendimiento electoral.

Por su parte el PJ, aunque poseía una estructura territorial de sus principales órganos de gobierno semejante a la UCR, introdujo tempranamente importantes cambios en su organización interna que le permitió adecuarse al nuevo contexto con resultados claramente más positivos.

El PJ cuenta con un organismo ejecutivo, el Consejo Nacional, integrado por 75 miembros electos en forma directa y a simple mayoría tomando al país como distrito único y con un órgano deliberativo, el Congreso Nacional, con una integración territorial (tres delegados por provincia), pero amenizada con un criterio político que es el número de afiliados (se incorpora un miembro más cada 5.000 afiliados en cada distrito). A partir de esta estructura – un sistema parlamentario de mayoría con base territorial o federal amenizada por un criterio político – hace que el PJ sea más apto “para producir liderazgos ejecutivos cada cuatro años, cuando se renuevan sus mandatos partidarios, y para incentivar la competencia intra-partidaria por cargos ejecutivos” (CARRIZO 2012:93).

Por su parte, el Congreso Nacional, órgano supremo del PJ, está compuesto por tres delegados de cada distrito (cada distrito es una provincia) lo que da, al igual que en la UCR,

una sobrerrepresentación a las provincias chicas, aunque dicha sobrerrepresentación se ve disminuida con la cláusula de representación de un delegado más por cada 5 mil afiliados o fracción que no baje de esta cifra. En 1988, el partido celebró las primeras elecciones primarias, donde – en un contexto similar a la UCR en la década del 50, sin la figura del líder fundador que pudiera hacer inclinar la balanza a favor de su preferencia – el candidato vencedor fue del interior (Menem de La Rioja) por sobre el de Buenos Aires (Antonio Cafiero). La mayoría del primero por sobre el segundo provino, en gran parte, de las provincias del interior – como lo fue también en las elecciones generales que le dieron las mayorías necesarias para alcanzar la presidencia²⁸⁰. En uno y otro caso, el grueso de su discurso electoral se basó en las reivindicaciones históricas del interior.

Ambos partidos cuentan con una estructura federal, pero la cuestión está en cómo resuelven la representación de cada distrito en que se divide el partido y que compense equitativamente tales asimetrías. Considerando las fuertes asimetrías que diferencian a las provincias, es decir, cada distrito en que se compone el partido, la clave, en última instancia, radica en compensar la representación de todos los distritos para evitar que uno o un conjunto de ellos dominen la organización.

Un criterio estrictamente proporcional daría preeminencia a los distritos metropolitanos por sobre los periféricos y, al contrario, un criterio de sobrerrepresentación de los distritos pequeños da a éstos preeminencia por sobre los grandes. A diferencia de lo que sucede con el Congreso de la Nación, aquí no interfiere la variable política, pues se trata de un único partido político, a pesar de existir corrientes internas opositoras. Lo mismo sucedería a nivel nacional si se implementase un sistema electoral mayoritario puro. En definitiva, de lo que se trata es de reconocer liderazgo partidario a aquellos que posean liderazgos electorales: en este sentido, la UCR, partiendo de un criterio estrictamente proporcional (otorgando a cada distrito la misma cantidad de representantes legislativos

²⁸⁰ Cuando dentro de la Renovación partidaria los dos principales líderes que se disputaban el liderazgo partidario (y con él asegurarse la nominación presidencial) celebraron las primeras internas en la provincia de Buenos Aires en 1986, los resultados que habían sido negativos para Menem que perdió abrumadoramente frente a Cafiero, aquél comenzó a tejer alianzas con el sector ortodoxo y estrechar vínculos más fuertes con los dirigentes del interior (entre ellos, el gobernador catamarqueño Vicente Saadi, por entonces máximo dirigente del partido), alianzas que le dieron finalmente la victoria al candidato riojano en las internas de 1988 y sentó las bases de una alianza que le darían la victoria electoral en las elecciones presidenciales del año siguiente.

nacionales), termina por beneficiar casi exclusivamente a los distritos metropolitanos, independientemente de cómo sea el desempeño electoral del partido en ese distrito. El PJ supo amenizar el criterio federal de su organización con el político, permitiendo que quienes accedieran a la presidencia del partido, sean aquellos que, en sus propios distritos, demostraran tener buenos resultados electorales.

4.1.7. La política intrapartidaria y el control de las carreras políticas

Hasta aquí se ha manifestado la existencia de un alto grado de disciplina partidaria. Resta por ver, entonces, porqué se produce y cómo opera esa disciplina partidaria.

Mark JONES identifica tres grupos partidarios importantes que ejercen influencia sobre la selección y elección de los candidatos a cargos electivos: (a) la organización partidaria nacional; (b) la organización partidaria distrital y (c) los miembros del partido de distrito, es decir, los afiliados (2002:224). Estas tres organizaciones se corresponden con tres métodos distintos para la selección de candidatos: en los hechos, se han desarrollado *tres sistemas* para determinar la selección de los candidatos legislativos: (a) la imposición por un jefe nacional o provincial; (b) a través de acuerdos entre líderes de distrito; y (c) votaciones primarias (TULA y DE LUCA 2012:76; JONES *et al.* 2002).

Los partidos políticos deben organizarse y estructurarse respetando la forma federal de Estado, es decir que todo partido *nacional* debe estructurarse hacia su interior en tantos distritos como en provincias tenga presencia. Desde 1983, solo dos partidos políticos tienen presencia en todas las provincias (PJ y UCR). El resto de la constelación de partidos (considerando sólo a los partidos parlamentarios) apenas alcanza – o levemente supera – el mínimo legal de cinco distritos para ser reconocido como partido de orden nacional.

La *organización nacional* del partido (tanto del PJ como de la UCR) posee dos poderes importantes para influir sobre la organización distrital: (a) la posibilidad de *intervención* y (b) el control sobre el uso de la *denominación partidaria* (JONES 2002:225/6). En el primer caso la organización nacional toma en sus manos el gobierno del distrito e incluso puede expulsar o suspender a los miembros del partido; en el segundo caso, este poder es relativamente importante en los dos partidos mayoritarios, por la cantidad de afiliados que

tienen, por la ideología que representan, por su historia, etc. El uso de la simbología partidaria (banderas, escudos, nombres de personajes históricos) de uno u otro partido tienen un impacto altamente positivo en las elecciones y la ley garantiza su uso exclusivo por parte del partido²⁸¹. En el resto de la constelación de partidos, sin embargo, al ser menos institucionalizados, más recientes (sin historia) y al depender casi exclusivamente de la imagen de su líder fundador, el uso de la simbología partidaria no constituye, en sí misma, un bien valioso. El valor de esta simbología se ha puesto de manifiesto sobre todo en el caso del PJ, dado que ha sido causa reiterada de importantes conflictos entre los dirigentes (oficialistas y disidentes).

Asimismo, cuando el líder del partido es a la vez presidente, la capacidad de ejercer influencia sobre las estructuras locales es mucho mayor, ya que cuenta además con los recursos estatales; así por ejemplo, el presidente/líder partidario puede influenciar a los líderes locales a través de incentivos negativos (amenaza de represalias) o positivos (promesas de recompensas) en materias tan importantes como las fiscales o las administrativas e incluso la intervención federal en la provincia (JONES 2002:225).

Por lo general, se puede sostener que “cuando el líder del partido es también el presidente, la organización partidaria nacional tiene mayor influencia que la organización nacional de un partido que no está en el poder sobre quienes integran la lista del partido en el distrito y sobre el orden de los candidatos en las listas” (JONES 2002:225).

Desde 1983, todos los presidentes han sido, al mismo tiempo, de iure o de facto, presidentes de sus partidos. Por tanto, cada vez que se hace referencia a la organización nacional de uno u otro partido de gobierno, se entiende, al mismo tiempo, que la organización nacional se encontraba en manos del Presidente de la Nación.

Sin embargo, el poder de influencia de la organización nacional se ve fuertemente limitado por un factor endógeno: la fuerte autonomía institucional y funcional que tienen las organizaciones distritales (garantizada por la propia ley de partidos políticos):

“La capacidad del partido nacional para influir sobre los funcionarios partidarios de distrito depende también de la fortaleza y unidad relativas de la organización partidaria

²⁸¹ “Los partidos reconocidos tienen derecho al registro y al uso exclusivo de sus símbolos, emblemas y número que no podrán ser utilizados por ningún otro, ni asociación o entidad de cualquier naturaleza. Respecto de los símbolos y emblemas regirán limitaciones análogas a las que esta ley establece en materia de nombre” (Art. 38, Ley N° 23.298, Ley Orgánica de Partidos Políticos).

en ese distrito. Las que se encuentran en mejores condiciones para resistir la influencia del partido nacional y desafiar a la autoridad partidaria nacional son las organizaciones distritales en las cuales el liderazgo partidario disfruta de un alto nivel de popularidad entre las bases del partido y de un control estrecho sobre la organización partidaria local” (JONES 2002:227).

En otras palabras, “los partidos nacionales tienen chances de imponer sus candidatos preferidos si 1) el presidente del partido nacional es también presidente de la nación y 2) los líderes partidarios locales [en un mismo distrito] no están unificados” (Jones 2002, citado por KIKUCHI 2012).

De ello, se puede concluir que el presidente ejerce una fuerte influencia sobre los legisladores de su mismo partido provenientes de provincias/distritos que no están gobernadas por el propio partido, y tiene una injerencia relativa o al menos disputada sobre aquellos representantes que provienen de provincias donde el líder provincial ejerce el poder ejecutivo. En este último caso, el grado de control que pueda ejercer el líder local dependerá del grado de popularidad que goce en el distrito. Así como a nivel nacional, el partido se encontró en casi todos los casos manejado por el presidente de la nación, a nivel distrital la organización partidaria estuvo siempre – o al menos en la gran mayoría de los casos – en manos de líderes locales que ocupaban el ejecutivo provincial.

Acorde a ello, pueden presentarse tres hipótesis: (a) control nacional puro; (b) control distrital puro y (c) un caso intermedio en que las listas son confeccionadas por el orden nacional y el distrital a través de negociaciones y concesiones recíprocas.

Finalmente, los *miembros afiliados* del partido (la tercera organización que ejerce influencia sobre la conformación de las listas) deciden la nominación de candidatos fundamentalmente (sino exclusivamente) a través de *elecciones internas*. Pero, al menos como ha sucedido en la práctica desde 1983, sólo ha tenido un papel preponderante a los efectos de dirimir las disputas entre la organización nacional y la distrital, y no como un procedimiento habitual para la selección de candidatos (MUSTAPIC 2000 y TULA y DE LUCA 2012) – aun cuando las leyes electorales y de partidos políticos exigen la celebración de internas para la selección de los candidatos²⁸².

²⁸² “Las elecciones partidarias internas se regirán por la carta orgánica, subsidiariamente por esta ley, y en lo que sea aplicable, por la legislación electoral” (art. 29, Ley N° 23.298, Ley Orgánica de Partidos Políticos). “Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su

Lo que interesa determinar a los efectos de la presente investigación es cómo se da la *disciplina partidaria* (específicamente el apoyo legislativo que recibe el presidente de las bancadas de su propio partido) en los dos partidos mayoritarios, especialmente cuando éstos ocuparon la presidencia.

En estos dos casos la *organización distrital* juega un rol relativamente significativo. Como se sostuvo anteriormente, los partidos políticos nacionales se estructuran hacia su interior en organizaciones distritales que replican la organización nacional y que se corresponden con los límites geográficos de las provincias.

Existen *n* factores institucionales que dan preeminencia a la organización distrital en la selección de candidatos y, por ende, en la carrera política de sus miembros: (a) la propia organización interna de los partidos, sobre todo PJ y UCR (factores que se vinculan con las características organizativas de los partidos²⁸³) y (b) la elección de los diputados y senadores nacionales se realiza en distritos electorales plurinominales (con listas cerradas) que coinciden geográficamente con las provincias y, por ende, con la organización distrital del partido (con representación proporcional para los primeros y con el sistema de 2/3 para los segundos):

“En los países federales con sistema proporcional y lista cerrada, el proceso por el cual las listas del partido provincial (distrital) se forman afectan en gran medida qué candidatos integran la lista partidaria, qué orden ocuparán y, consecuentemente, sus chances de ganar un asiento en el Congreso. Por tanto, dependiendo del rol que las reglas electorales le dan a los líderes partidarios locales en la creación de las listas partidarias distritales, los líderes partidarios locales pueden o no ser claves en la determinación del futuro de los legisladores” (JONES *et al.* 2002:657/8).

Cuando la organización distrital posee cierta fortaleza y unidad (lo que comúnmente sucede cuando está bajo el liderazgo de un político fuerte y popular), posee un control estrecho sobre la organización local y con ella pueden resistir eficazmente la influencia de la organización nacional en, fundamentalmente, el control de la carrera política de sus miembros.

organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas” (art. 38, CN).

²⁸³ Como se sostuvo en el capítulo 5, los partidos nacionales son, en realidad, *confederaciones de organizaciones distritales*, según los lineamientos que establece la propia ley orgánica de partidos políticos.

Como sostienen JONES *et al.* (2002) y TULA y DE LUCA 2012, independientemente del método que se haya utilizado para la selección de los candidatos, han sido los líderes del nivel partidario local quienes jugaron un papel crucial. Son éstos los jugadores claves en el proceso de nominación.

“La normalización de la vida institucional, la dinámica política y el paso del tiempo pronto revelaron las reglas básicas – y no escritas – de la política intrapartidaria: Primero, los cimientos del poder político se fabrican dentro de las fronteras provinciales: la base del apoyo de los dirigentes se localiza en este nivel y es allí donde en casi todos los partidos se forjan las carreras políticas. Segundo, en el ámbito provincial generalmente una sola o pocas personas dominan la organización; donde el partido controla la gobernación, con raras excepciones, el gobernador es el líder indiscutido o al menos dominante, y donde la gobernación no está en manos del partido, éste es conducido de modo similar por un individuo o por grupo reducido (aunque con un espacio mayor para los opositores internos). Tercero, el dominio de los líderes partidarios está basado principalmente en el patronazgo, la política orientada hacia los asuntos locales y de fácil rédito electoral, medios imprescindibles para construir un «aparato»; y este dominio requiere que el «jefe» de un «aparato» sea capaz de derrotar a todos los rivales en una «interna», convocada tanto para seleccionar postulantes para cargos públicos como para designar autoridades partidarias provinciales. Cuarto, el éxito en la primaria depende casi exclusivamente de los recursos financieros y materiales a disposición” (TULA y DE LUCA 2012:75).

En este contexto, han sido las organizaciones distritales y, particularmente, los gobernadores de provincia, los actores claves en la nominación de los candidatos, sea que tal nominación fuera decidida a través de una interna, de una negociación entre las distintas líneas internas o bien por decisión directa del propio líder.

“Puesto que la competencia electoral nacional y de las provincias ocurre en las urnas provinciales, los partidos nacionales se organizan de acuerdo con líneas federales. Las ramas locales del partido elaboran sus propias constituciones y plataformas partidarias, y redactan reglas y procedimientos para decidir asuntos locales del partido. Eligen a sus propios líderes y funcionarios del partido, así como mantienen su propia lista de miembros y activistas. Las organizaciones locales del partido son responsables de formar las planillas para las elecciones tanto locales como nacionales, así como de dirigir las campañas electorales. A veces, las ramas locales de las organizaciones nacionales del partido tienen un nombre distinto que sus contrapartes nacionales. Los líderes provinciales del partido frecuentemente negocian con otros partidos locales para formar planillas conjuntas en las elecciones locales y nacionales. Las coaliciones de las provincias también han sido importantes para cultivar el apoyo para los candidatos a gobernador y presidente. Esto le ha dado a los líderes locales una autonomía considerable del aparato nacional de su partido. Las ramas provinciales del Partido Justicialista (PJ) y de la Unión Cívica Radical (UCR) han seguido esta organización federal.

El papel tradicional de las ramas provinciales del partido ha significado que la política nacional sea la agregación de sistemas locales de partido, lo cual ha hecho casi inexistentes a los partidos verdaderamente nacionales (Snow, 1971, p. 39)” (BENTON 2003:111)

Del análisis de tres factores institucionales (el sistema federal, el sistema electoral y el sistema de partidos) se pueden extraer importantes conclusiones sobre las relaciones intergubernamentales, específicamente aquellas llevadas a cabo entre los ejecutivos de uno y otro nivel de gobierno.

Un sistema partidario fuertemente fragmentado tiñe a las instituciones representativas del nivel federal – en particular el Congreso de la Nación, máximo órgano de decisión político – de diversos colores políticos, dificultando la formación de coaliciones. Ello exige por parte del presidente que desee implementar políticas públicas el logro de cohesión dentro de sus propias líneas partidarias (atento a la fuerte fragmentación que los dos partidos de gobierno, y en particular el PJ, ha experimentado en los últimos treinta años de democracia) y a buscar coaliciones con el resto de los partidos políticos que alcanzaron representación en una o ambas Cámaras del Congreso (ya que difícilmente, como ha mostrado la experiencia reciente, pueda alcanzar mayorías parlamentarias propias).

El sistema partidario contribuye, en algunos aspectos, a la formación de coaliciones, pero al mismo tiempo las dificulta: la fragmentación del sistema de partidos sumado a la fragmentación interna que sufren los partidos mayoritarios se traducen en importantes obstáculos para el armado de coaliciones, las cuales pueden lograrse a través de la afinidad político-partidaria, sea por la semejanza ideológica o por los particulares beneficios territoriales que las distintas representaciones provinciales puedan recibir a cambio de su anuencia.

La forma en que se organizan internamente los partidos políticos da preeminencia a las estructuras subestatales o provinciales por sobre la nacional, permitiendo de esta manera que los líderes políticos locales ejercen influencia en la arena nacional a través de los legisladores nacionales electos en sus distritos. Esa ascendencia es el principal recurso de acción con que cuentan los gobernadores a la hora de negociar políticas con el Presidente.

Las asimetrías materiales (poblacionales y económicas) que presenta el mayor número de provincias se ven compensadas a través del diseño institucional, que termina por provocar otro tipo de asimetrías, esta vez institucional, a favor de las provincias más

pequeñas. Los efectos de la sobrerrepresentación distrital otorgan a las provincias más chicas enormes poderes políticos, erigiéndolas como actores de veto en el plano nacional y como aliados deseables para cualquier presidente que necesite el armado de coaliciones para alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias.

La principal conclusión que se puede extraer de ello es que la alianza con los gobernadores resulta crucial para el éxito de las políticas preferidas por el presidente (e incluso para garantizar su propia gobernabilidad) pero, en una visión más profunda, dentro de la constelación de los gobernadores, la alianza que ha resultado más efectiva y exitosa en los últimos treinta años ha sido la alianza con los gobernadores provenientes del grupo de provincias intermedias y, más específicamente, de provincias chicas.

En el próximo capítulo se caracterizará y describirá a los actores en juego (presidente y gobernadores), con sus preferencias, percepciones y recursos de acción.

Capítulo 5

PRESIDENTE Y GOBERNADORES

1. Introducción

Determinado el sistema de distribución de competencias entre niveles de gobierno (a través de distintos modelos de RIG), la estructura del sistema partidario (principal medio a través del cual los actores se posicionan en la arena política local) y electoral (en tanto reglas del juego para acceder a tales cargos) resta por ver cómo interactúan entre sí los actores involucrados, cuál su posicionamiento dentro el juego político y, fundamentalmente, cuáles son sus recursos de acción a través de los cuales hacen efectivas sus preferencias y percepciones en un momento de toma de decisión dado.

De lo desarrollado en capítulos precedentes (fundamentalmente en el Capítulo 2), se desprende que las principales figuras que intervienen en los procesos de negociaciones son el presidente y los gobernadores, con exclusión de otros actores (presentes en sistemas comparados), tales como la burocracia y el Congreso. Todo proceso de negociación implica la presencia de actores, actores que poseen ciertas capacidades y recursos que despliegan con el fin de conseguir determinados resultados, según sus percepciones y preferencias.

1.1. Procesos de negociación y recursos de acción

Los actores involucrados (presidente y gobernadores) en los procesos de negociaciones en los que se han puesto en juego la redefinición del contrato fiscal entre nación y provincias o la [re]distribución de recursos fiscales, cuentan con importantes poderes de negociación.

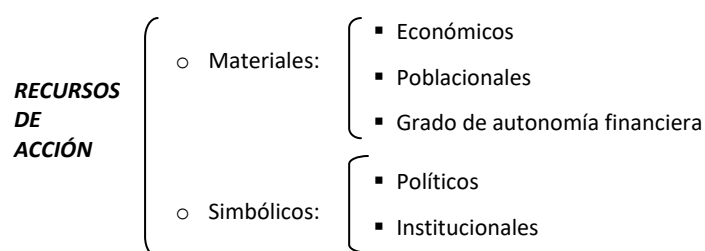
Estos poderes de negociación se traducen en *recursos de acción*:

“Las capacidades deben ser definidas en relación a específicos resultados. El término sirve para describir todos los recursos de acción que permitan a un actor influir en un resultado en ciertos aspectos y hasta cierto punto. Estas incluyen propiedades personales como la fuerza física, la inteligencia, o el capital humano y social (Coleman 1990, capítulo 12); recursos físicos, tales como dinero, tierra o poder militar; capacidades tecnológicas; acceso privilegiado a la información, etc. Sin embargo, lo que más importa en el contexto de la investigación política son los recursos de acciones que

son creados por reglas institucionales que definen las competencias y la concesión o limitación del derecho de participación, de veto o de decisión autónoma en ciertos aspectos de determinados procesos políticos” (SCHARPF 1997:43).

En el estudio del particular diseño del sistema federal de Estado argentino, es posible, en un primer esquema general, identificar los siguientes recursos con que cuentan los actores:

GRÁFICO N° 5.1: Recursos de Acción



Partiendo del hecho de que la negociación es el principal mecanismo de coordinación intergubernamental, específicamente cuando se está frente a un federalismo con fuertes rasgos de coordinación (o federalismo de concertación como comúnmente se lo denomina en contraposición al modelo dual), los recursos con que cuentan o pueden contar los actores en juego resultan cruciales para determinar los resultados esperados por los actores y para explicar (e incluso predecir a futuro) los resultados efectivamente obtenidos (no siempre coincidentes con los primeros).

Los recursos han sido clasificados en dos grandes grupos. Los *materiales* responden a las características económicas y geográficas de las unidades federadas en tanto que ellas impactan fuertemente en los procesos políticos. Por ejemplo, la alianza con un gobernador de una provincia populosa apareja ventajas en términos electorales. Asimismo, una provincia con fuerte autonomía en materia fiscal permite al gobernador mayor margen de maniobrabilidad en las negociaciones desde que no se encuentra compelido al logro de un acuerdo o recurrir al rescate del gobierno nacional.

Los recursos *simbólicos*, por su parte, son aquellos que, en contraposición a los materiales, consisten en ciertos atributos con que cuentan los actores que no son palpables materialmente, pero tienen cierta gravitación sobre el sistema político. Un ejemplo claro es el mayor o menor peso que un actor político puede tener sobre el electorado, traducido

en una buena imagen pública, en el arrastre electoral de su personalidad, etc. Dentro de los recursos *simbólico-políticos* existe una variable crucial para las relaciones intergubernamentales: la *pertenencia partidaria*. Esta variable es muy importante, pues puede determinar muy eficazmente el comportamiento de los actores en juego y resulta ser crucial para la formación de coaliciones entre presidentes y gobernadores y entre éstos.

Los recursos *institucionales* son atribuciones arbitrarias que el diseño formal otorga a los actores en juego. Son las capacidades que derivan directa o indirectamente de las normas jurídicas que componen el sistema político. Son estos precisamente los que otorgan poderes a aquellos grupos que de otra manera (por ejemplo, a través de recursos materiales) no los tendrían.

Partiendo de este esquema general, a continuación evaluaremos las figuras del presidente y de los gobernadores (como así también los niveles de gobierno que representan), determinado en cada caso sus recursos de acción, sus percepciones y preferencias y las estrategias disponibles en los procesos de negociaciones en torno a la modificación del régimen de coparticipación.

2. Presidente

A los efectos de determinar acerca de la fortaleza o debilidad de la figura presidencial como actor de la dinámica federal, resulta necesario considerar tres variables determinantes: *a)* los *poderes constitucionales* (fundamentalmente aquellos de carácter *legislativo* y los *delegados* por medio de la legislación ordinaria); *b)* el *poder partidario* (la ascendencia que ejerce sobre su propio partido y, fundamentalmente, sobre los diputados y senadores en el Congreso); y finalmente, *c)* el *poder económico-financiero* (la concentración de recursos dentro de la estructura financiera del país, la libre disposición o discrecionalidad en el manejo de los recursos fiscales, etc.).

De la conjunción de estas tres variables surgirán los elementos necesarios para determinar si se está frente a un presidencialismo fuerte o débil, pero fundamentalmente, determinar en qué casos y en qué contextos el presidente es fuerte o débil y

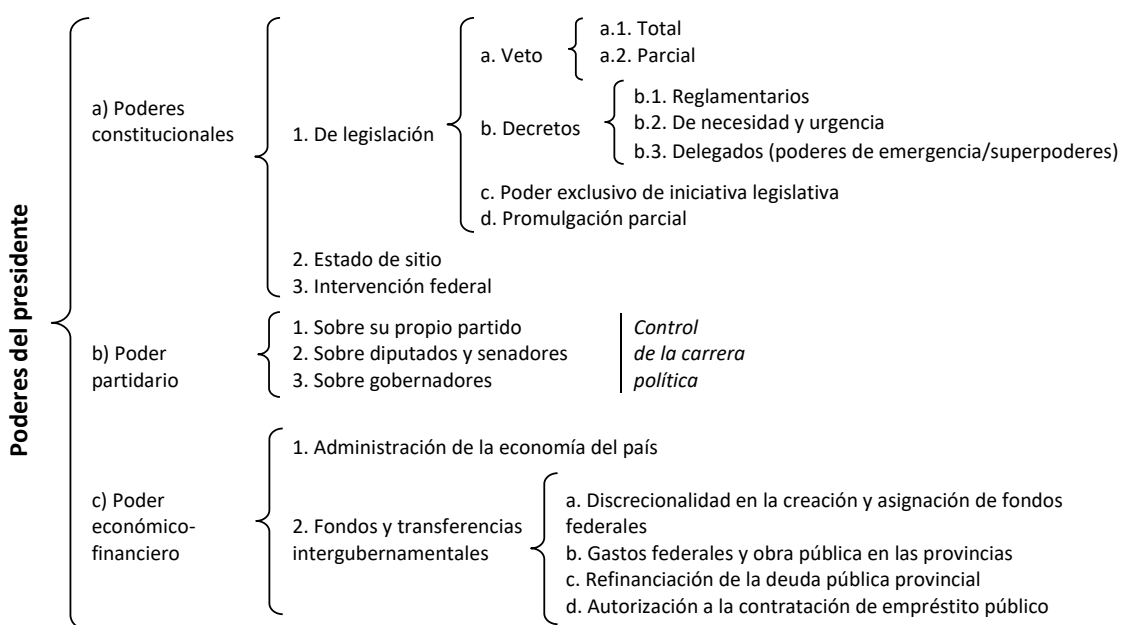
específicamente cómo se posiciona frente a los gobernadores en los procesos de negociaciones intergubernamentales²⁸⁴.

2.1. Poderes Constitucionales

2.1.1. De legislación

Respecto de los *poderes constitucionales sobre la legislación*²⁸⁵, se encuentran el poder de veto (el cual puede ser total o parcial), poderes de decreto y el poder de iniciativa exclusiva en ciertos proyectos de ley.

GRÁFICO N° 5.2: Poderes del Presidente



²⁸⁴ Lo que se considera, en definitiva, es el poder que tienen los presidentes sobre la formulación de políticas: “Cuando los observadores clasifican a los presidentes en «fuertes» y «débiles», tienden a centrarse en la capacidad de los presidentes para poner su propio sello sobre las políticas, o sea, para llevar a cabo su agenda [...] Hay dos medios principales a través de los cuales los presidentes pueden tener esa influencia. Uno es poseer *poderes constitucionales* inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar las leyes. Otra es que tengan *control sobre sus propios partidos* y que éstos controlen una mayoría de escaños” (SHUGART y MAINWARING 2002:49). Como sostienen los autores, la interacción entre ambas variables – a las que denominan *poderes constitucionales sobre la legislación*, en el primer caso, y *poderes partidarios*, en el segundo – permiten determinar la fortaleza o debilidad de los presidentes, es decir el grado de influencia que tienen sobre las políticas y sobre los demás actores de la constelación.

²⁸⁵ “La clasificación de los poderes legislativos constitucionales indica tan sólo cuán poderoso puede esperarse que sea un presidente en algunas áreas de políticas cruciales aun en ausencia de apoyo significativo bajo la forma de legisladores de su misma opinión” (SHUGART y MAINWARING 2002:61).

El poder de veto es un poder *reactivo*, en tanto es una herramienta en manos del presidente que le permite conservar el statu quo frente a un intento de cambio del mismo por parte de otros actores (el poder legislativo). El veto presidencial puede ser total o parcial. Si un proyecto de ley es vetado por el presidente (en su totalidad o en alguna de sus partes), el mismo vuelve al Congreso, quien tiene dos alternativas: o acepta el veto y el proyecto de ley cae, no pudiendo ser tratado nuevamente en ese año, o bien puede insistir en el mismo (*insistencia parlamentaria*), para lo cual, se exige una mayoría agravada de 2/3 (tanto en la cámara de origen como después en la revisora), en cuyo caso “el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación” (Art. 83, CN.).

En este sentido, el poder de veto presidencial diseñado por la Constitución podría clasificarse como un poder de veto “fuerte” (SHUGART y MAINWARING 2002:52), dado que el Congreso debería alcanzar un mayoría nada fácil de 2/3 para imponer su criterio y, tratándose de un Congreso bicameral, el poder de veto se fortalece aún más dado que la mayoría agravada tiene que ser alcanzada en ambas cámaras. En efecto, de 212 vetos (116 totales y 96 parciales) ejercidos por el presidente entre 1983 y 1997, el Congreso ejerció su poder de insistencia solamente en 22 casos, es decir, en el 10% de los casos (MOLINELLI *et al.* 1999:480/1). En ese escaso porcentaje del 10%, sin embargo, los temas objeto de legislación eran asuntos “parroquiales”, sin ninguna trascendencia para la agenda política del presidente (MUSTAPIC 2000).

Además del poder de veto, el presidente cuenta con la facultad de *promulgación parcial*. La Constitución Nacional faculta al Presidente a promulgar aquellos proyectos de ley que hayan sido *parcialmente* observados. Los proyectos observados por el presidente sólo pueden ser promulgados, en las partes no observadas, “si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”, debiéndose en este caso, aplicarse el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia (Art. 80, CN).

Frente a aquel poder *reactivo* de vetar los proyectos de ley, el presidente cuenta, además, con un importante poder *proactivo*²⁸⁶, traducido en la facultad de dictar *decretos*.

²⁸⁶ “Así como los poderes reactivos se refieren a la capacidad de los presidentes para preservar el statu quo frente a un proyecto de ley aprobado por el Congreso que lo alteraría, un *poder proactivo* es un poder que permite al presidente establecer un nuevo statu quo” (SHUGART y MAINWARING 2002:53).

El derecho constitucional argentino reconoce cuatro clases principales de decretos del Poder Ejecutivo: (a) *de ejecución o reglamentarios*; (b) *autónomos*; (c) *delegados*; y (d) *de necesidad y urgencia* (BIDART CAMPOS 1997:243; SAGÚÉS 2003a:596). Dentro de esta clasificación, aquellos decretos que cobran significancia en cuanto facultad legislativa *proactiva* son los dos últimos (delegados y de necesidad y urgencia). Los *autónomos* forman parte de la autoridad regulatoria propia e inherente al poder ejecutivo, y son de naturaleza estrictamente administrativa. Pero en el derecho constitucional argentino, los decretos *de ejecución o reglamentarios* constituyen la etapa final del proceso de creación legislativa: una ley sancionada por el Congreso debe necesariamente ser promulgada y reglamentada por el Poder Ejecutivo (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en EEUU, confr. SHUGART y MAINWARING 2002:555-6). Esta facultad (provista por la Constitución, art. 99, inc. 3°) otorga al presidente una facultad *colegisferante*²⁸⁷ y, en este sentido, puede decirse que “*materialmente* los decretos de ejecución importan una tarea de índole legislativa a cargo del presidente, sumamente importante – casi siempre decisiva – para la eficacia de la norma aprobada por el Congreso. *Sin reglamentación, la ley queda habitualmente congelada y sin operatividad*” (SAGÚÉS 2003a:597, la cursiva me pertenece). Es decir, el presidente cuenta así con otro poder *reactivo*, el de dejar en suspenso los efectos de una ley al no dictar el respectivo decreto que la reglamenta, al no promulgarla o no publicarla (una ley no publicada nunca entraría en vigencia, conforme al art. 3° del Código Civil)²⁸⁸.

²⁸⁷ El propio texto de la Constitución establece que el presidente “*participa* de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar” (Art. 99, inc. 3°, 1° párrafo).

²⁸⁸ El Congreso puede fijar un plazo perentorio para la reglamentación de la ley y si el presidente incumple este plazo, el propio Congreso podría legislar sobre la cuestión e incluso dejaría abierta la vía para promover juicio político al presidente por la causal de mal desempeño del art. 53, CN (SAGÚÉS 2003a:597). La sanción, en sí no es creíble, dado que, en primer lugar, resulta casi imposible que el Congreso, en un sistema fuertemente presidencialista, sancione una ley contraria o que afecte fuertemente la agenda y el programa político implementado por el presidente (un considerablemente alto porcentaje de las leyes aprobadas por el congreso provienen de proyectos presentados por poder ejecutivo). Pero no es solo lo cuantitativo, sino lo cualitativo lo que realmente interesa. En este aspecto, numerosas investigaciones afirman que los legisladores no presentan proyectos de leyes que compitan con las políticas de gobierno (Mustapic 2000:590 y ss.); por otro lado, la gravedad de la solución (el juicio político) es tan extrema que produciría una crisis política de grandes magnitudes que conllevaría incluso el posible colapso del sistema político, que en ningún caso tendría justificación en una ley de importancia menor y con alcance limitado. Por otro lado, además, la propia CSJN sostuvo que “el dictado del decreto reglamentario, tanto en lo relativo a su contenido normativo como a la *oportunidad de su sanción*, refiere a la esfera de atribuciones exclusivas del presidente, y no es propio que los tribunales interfirieran en tales competencias” (fallo CSJN, “Bidegain y otros”, citado por SAGÚÉS 2003a:597). En un caso de insistencia parlamentaria durante la primera presidencia de Menem, el Congreso terminó por sancionar el proyecto original (vetado parcialmente) y una vez remitido al Ejecutivo éste decidió no publicarla en el Boletín Oficial. De esta manera la ley no podía entrar en vigencia. La cuestión se solucionó

La Constitución pone un límite a la facultad reglamentaria, contenida en el art. 99, inc. 2°, cuando dispone que “expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, *cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias*”. A pesar de esta disposición, la CSJN sostuvo en varios precedentes que no competía a ella interpretar si el poder ejecutivo se extralimita al reglamentar las leyes (BIDART CAMPOS 1997:244).

El presidente también cuenta con la posibilidad de dictar decretos delegados. El *decreto delegado* es aquel que el ejecutivo dicta en mérito a una *habilitación* conferida por el poder legislativo (BIDART CAMPOS 1997:247). En el texto constitucional de 1853/60, dicha delegación resultaba inconstitucional, aunque en la práctica fueron convalidados por la Corte Suprema (SAGÚÉS 2003a)²⁸⁹. Antes de la reforma de 1994, tanto la doctrina como la jurisprudencia habían distinguido entre *delegación impropia* y *delegación propia*. La primera refiere en realidad a un *ensanchamiento de la facultad reglamentaria* (BIDART CAMPOS 1997:245) que es propia del ejecutivo, entra dentro de la reserva administrativa y encuentra fundamento en el Art. 99, inc. 2°²⁹⁰; la segunda, en cambio, es lisa y llanamente una delegación de facultades legislativas propias del Congreso al Poder Ejecutivo, el cual se expide a través de los denominados *decretos-leyes*. En la reforma de 1994 se introdujo un nuevo artículo que prohíbe la delegación legislativa pero, a renglón seguido, estableció dos salvedades: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, *salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública*, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca” (Art. 76, 1° párr.).

Las excepciones impuestas son en realidad demasiado amplias y difusas y, aun cuando el Congreso posteriormente intentó explicitar qué se entendía por materias determinadas de administración, terminó recurriendo a un término igualmente amplio y difuso (confr. art. 2°, Ley 25.148). Además de la *materia*, el art. 76, CN, fija otra limitación

finalmente a través de una negociación entre el presidente y el Congreso, donde éste sancionaría otra ley que enmendaría parte de lo sancionado y la ley finalmente se publicó. Es decir, el presidente terminó por imponer su criterio. En este caso sí se trató de un proyecto de ley con cierto alcance político relevante, referida a patentes medicinales (MUSTAPIC 2000:592).

²⁸⁹ El primer precedente data de 1927, con el caso “Delfino y Cía.” (GELLI 2004:616).

²⁹⁰ Para que proceda este tipo de delegación la ley dictada por el Congreso debe establecer el lineamiento de su política legislativa en la materia que regula con esa ley y derivar al ejecutivo la pormenorización de los aspectos que en dicha ley sólo han recibido un marco general (BIDART CAMPOS 1997:245).

a la delegación, en cuanto el Congreso debe fijar un *plazo* para el ejercicio de la legislación delegada²⁹¹.

Entre 1994 y 2009 se contabilizaban aproximadamente un paquete de 1900 leyes que establecían algún tipo de delegación en el poder ejecutivo, número que se redujo (entre otras cosas, por la expiración o cumplimiento de los objetivos planteados en esas leyes) a poco más de 300 leyes²⁹². Si bien es cierto que aquel paquete de leyes delegativas de facultades legislativas en el presidente deben ser ratificadas periódicamente por el Congreso, éste no dispone ni del tiempo ni de los recursos (materiales y técnicos) para evaluar el alcance y efectos que el rechazo a tales delegaciones podrían producir en el sistema jurídico, puesto que – como algunos legisladores han sostenido – podría producir una profunda crisis de tipo jurídico dejar sin efecto tales delegaciones, principalmente un crisis que afectaría la *seguridad jurídica* del sistema legal²⁹³.

Históricamente, ha sido la *emergencia pública*, y dentro de ella, la emergencia económica, la materia típicamente habilitante de delegación legislativa en el presidente. El proceso fue largo y caótico. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, el Congreso intentó *normalizar* la situación, reuniendo en un solo texto normativo todas las delegaciones que el Congreso venía haciendo, desde hacía bastante tiempo atrás, al presidente de la nación.

Dentro de ese conjunto de leyes delegativas se encuentran, entre otros, el Código Aduanero, que permite al Ejecutivo fijar las alícuotas aplicables a los derechos de

²⁹¹ La propia Convención Constituyente prorrogó, por el término de cinco años (es decir, hasta 1999), “la legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio” (Cláusula Transitoria 8°, CN). El Congreso, poco antes del vencimiento de esta prórroga volvió a aplazar el término de caducidad de las facultades legislativas delegadas “en el Poder Ejecutivo [...] la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública”, a través de la sanción de la Ley N° 25.148 (24/08/1999), por tres años y, al vencimiento de ésta, por Ley N° 25.645 (09/09/2002) lo volvió a hacer por otros dos años más (es decir, hasta 2004). Al vencimiento de ésta, y por medio de la ley N° 25.918 (20/08/2004) se prorrogó – en idénticos términos que las dos leyes anteriores – por dos años más (hasta 2006). Por Ley N° 26.135 (23/08/2006) se vuelve a prorrogar por tres años más (hasta 2009); La Ley 26.519 (21/08/2009) prorroga por el término de un año (hasta 2010).

²⁹² Confr. *Informe Final de la Comisión Bicameral Especial para el Cumplimiento de la Cláusula Transitoria Octava de la Constitución Nacional* (Comisión creada por Ley N° 26.519), 30/06/2010 <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/26519/Informe%20FINAL%20CBE26519.pdf>.

²⁹³ Los propios legisladores han reconocido desconocer los efectos que se podrían producir a futuro. Así lo declaró, por ejemplo, un miembro de la Cámara de Diputados integrante de la Comisión Bicameral Especial encargada de investigar las leyes delegantes: “Estas leyes estaban a punto de caducar, pero nadie sabía los efectos que podría generar el hecho de que algunas de esas facultades dejaran de tener vigencia” (en diario digital www.chequeado.com, del 27/08/2010).

importación y exportación y la creación, organización y atribuciones del organismo fiscal federal a cargo del control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación federal (atribución conferida expresamente por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación, art. 75, inc. 2°). Esta delegación proviene en realidad del último gobierno militar de facto que, ante la ausencia del Congreso (clausurado inmediatamente después de producido el golpe militar), el propio presidente de facto se auto-delegó la facultad de fijar alícuotas aplicables a los derechos de importación y exportación, hasta tanto no se reinstaurase el Congreso. A pesar de que con el retorno a la democracia y el orden constitucional, el Congreso de la Nación comenzó a funcionar nuevamente, tales facultades nunca volvieron a entrar en el universo de competencias (exclusivas) de este cuerpo. Así, es el presidente quien en la actualidad fija las alícuotas que deberán ser aplicadas a los derechos de exportación e importación, sin que dicha delegación haya fijado algún tipo de limitación²⁹⁴.

Otras facultades delegadas son la regulación de los procedimientos tributarios, fijación de precios en materia de hidrocarburos. Con fundamento en la emergencia pública, el Congreso dictó la Ley N° 25.561 (07/01/2002), por la cual se conceden amplias delegaciones legislativas en la figura presidencial²⁹⁵.

A todas estas facultades (delegadas) se suman los así denominados “superpoderes”, facultades que permiten modificar partidas presupuestarias luego de que éstas hayan sido aprobadas por el Congreso a través de la ley de presupuesto que sanciona cada año.

²⁹⁴ Como podría ser el caso, por ejemplo, de la delegación que el Congreso venezolano hizo en el presidente de establecer un impuesto al valor agregado con un mínimo y un máximo en la fijación de la alícuota (SHUGART y MAINWARING 2002:57). En el caso argentino, la delegación es excesivamente amplia. Incluso en la práctica ni siquiera se fijan por decreto del Poder Ejecutivo, sino directamente por resoluciones ministeriales del Ministerio de Economía. Un ejemplo de ello, ha sido la Resolución del Ministerio de Economía y Producción N° 125 del 10/03/2008, que estableció una importante modificación al esquema de las retenciones a las exportaciones de la producción agropecuaria (fundamentalmente soja, maíz y sus derivados), pasando del sistema fijo a uno móvil, que aumentaba o disminuía en función de las cantidades exportables.

²⁹⁵ Por esta ley, se declaraba “con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 31 de diciembre de 2004” (Art. 1°). Esas facultades comprendían el reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios, la reactivación del funcionamiento de la economía y mejoramiento el nivel de empleo y de distribución de ingresos, la creación de condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública, entre otras. Estas delegaciones, basadas expresamente en la emergencia pública, fueron prorrogadas sucesivamente hasta la actualidad (Ley N° 25.972, del 17/12/2004; Ley N° 26.077 del 10/1/2006; Ley N° 26.204 del 20/12/2006; Ley N° 26.339 del 04/01/2008; Ley N° 26.456 del 16/12/2008; Ley N° 26.563 del 22/12/2009; y finalmente por Ley N° 26.729 (art. 1°) del 28/12/2011, que la prorroga hasta el 31/12/2013.

Nuevamente con fundamento en la emergencia pública, siempre en contextos de fuertes crisis económica, ya desde 1993, en cada sanción de la ley de Presupuesto, el Congreso otorgaba al poder ejecutivo la facultad de reasignar partidas; en mayo de 2000, el Congreso otorgó facultades extraordinarias, primero al Jefe de Gabinete y luego al Ministro de Economía (Cavallo, del entonces presidente De la Rúa).

Estas delegaciones comenzaron siendo por tiempo determinado (acorde al art. 76, del texto constitucional – en el caso de que dicha delegación se considere constitucional), cada vez que se sancionaba la Ley de Presupuesto. En 2006, sin embargo, se modificó el art. 37 de la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, promulgada parcialmente el 26/10/ 1992), que expresamente faculta al Jefe de Gabinete de Ministros²⁹⁶ “disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades” (art. 37, 3° párr.), eximiéndolo además de las obligaciones dispuestas por el art. 15 de la Ley N° 25.917, de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que dispone que los poderes ejecutivos de los distintos niveles de gobierno (nacional y provinciales) “sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”. Con este nuevo texto, las facultades del Jefe de Gabinete de modificar las partidas presupuestarias encuentran como único límite la redistribución de partidas destinadas a aumentar los gastos reservados para seguridad e inteligencia, que quedan como facultades exclusivas del Congreso que, por otro lado, sólo puede fijar los números globales del presupuesto y aprobar el monto de endeudamiento previsto para cada ejercicio (2° y 5° párr. respectivamente). La inserción de estas facultades en la ley de Administración Financiera convirtió esta facultad originariamente transitoria, en una facultad permanente.

²⁹⁶ Quien, según el art. 100, inc. 7°, CN, es el que tiene a cargo “hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional”.

El presidente también cuenta con la posibilidad de dictar Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), que adquirieron un enorme vigor desde la vuelta a la democracia²⁹⁷. En 1994, esta herramienta se incluyó en el texto constitucional, aunque limitando su uso al cumplimiento de ciertos requisitos²⁹⁸ y, a pesar de que la intención del constituyente fue regularlos (reconocerlos) con la finalidad de limitarlos a través de requisitos que hacen a su validez, tales exigencias no fueron cumplidas en la práctica.

Lo cierto es que constituye otra herramienta de legislación *proactiva* en manos del presidente – tal vez la más fuerte de todas – que le permite incluso innovar en materia legislativa prescindiendo totalmente del Congreso²⁹⁹. A diferencia de los decretos

²⁹⁷ Si bien los DNU existieron en la práctica, desde mediados del s. XIX, tuvieron una aplicación prácticamente insignificante. Sin embargo, tal herramienta (de muy dudosa constitucionalidad al menos hasta 1994) ha sido asiduamente utilizada desde 1989 y, al igual que los decretos delegados, éstos fueron convalidados por la CSJN (Caso “Peralta”, 1990). Con posterioridad a 1994, la CSJN en un nuevo fallo (Caso “Rodríguez”, 1997), declaró, por un lado, que el control de constitucionalidad de estas medidas no era aplicable, pues se trataba de *cuestiones políticas no justiciables* – aunque no lo dijo expresamente – y, por el otro, que eran válidos aún en ausencia de ley que reglamente su ejercicio, como dispone el nuevo texto constitucional (GELLI 2004:616). Entre 1853 y 1983 se calcula que fueron dictados cerca de quince DNU en todo el período (5 ó 6 en el s. XIX, y los restantes en 1908, 1915, 1926, durante la década del '30 y entre 1973/6) (MOLINELLI *et al* 1999:626). El presidente Alfonsín dictó 10 en sus seis años de gestión; Menem dictaría cerca de 300 DNU hasta la reforma constitucional de 1994, contabilizando un total de 545 en sus dos períodos presidenciales (1989-1995 y 1995-1999), siendo el que mayor número de DNU dictó en la historia constitucional (a razón de 4,4 DNU por mes); De la Rúa (con dos años de gestión, 1999-2001) dictó 73 (3 por mes); el presidente provisorio Duhalde en un año y medio de gestión (2002-2003) dictó 158 (9,3 por mes); Kirchner en sus cuatro años y medio de gestión (2003-2007) dictó 270 DNU (5 por mes); y en sus primeros tres años de gestión, la presidente Fernández de Kirchner firmó 9 DNU (2007 hasta marzo de 2010, 0,3 por mes). ZELAZNIK, sin embargo, contabiliza 29 DNU dictados por la mandataria en el mismo período (2012:326). En 26 años desde el retorno de la democracia se contabilizan un total de 1.065 DNU (Confr. ICHASO 2010).

²⁹⁸ El art. 99, inc. 3º de la Constitución reformada en 1994, establece como atribución del Presidente: “Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. *Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia*, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”. En el año 2006, esta facultad constitucional fue reglada mediante Ley Nº 26.122.

²⁹⁹ Además del costo (y la dificultad) que implicaría formar una coalición 2/3 en ambas Cámaras para revisar la decisión presidencial, en muchas ocasiones los DNU pueden crear situaciones irreversibles ante las cuales el Congreso nada puede hacer. A ello se suma además el hecho de que el presidente conserva la facultad de vetar la ley del Congreso que rechaza o que, aprobándolo, modifica el DNU, como ha sucedido reiteradamente en la práctica (véase SERRAFERO 2005:137), facultad que permanece intacta ya que el texto

delegados (Art. 76, CN), los DNU pueden ser utilizados en prácticamente cualquier materia (y de hecho, así ha sucedido en la práctica), atento que el texto constitucional prohíbe su uso en un número reducido de materias (en lo penal, tributario, electoral y régimen de partidos políticos – Art. 99, inc. 3º, 2º párrafo, CN).

Más allá del aspecto cuantitativo del extraordinario número de decretos de necesidad y urgencia dictados en el período democrático, lo más significativo han sido las *materias* que han regulado, la mayoría de los cuales se refirieron a la *reforma económica* (desde privatizaciones en general hasta modificaciones de la ley de presupuesto nacional) y en *materia impositiva*³⁰⁰. A pesar de la expresa prohibición de dictar DNU en materia tributaria (y de la expresa prohibición al Congreso de delegar atribuciones en esta materia), por ejemplo, el Poder Ejecutivo Nacional dictó numerosos decretos de esta índole que regulaban distintos aspectos de la materia impositiva³⁰¹, a pesar de que la jurisprudencia de la CSJN ha sido, en general, contraria a la constitucionalidad de tales medidas³⁰².

Finalmente, el conjunto de facultades legislativas del presidente se cierra con *el poder exclusivo de iniciativa legislativa*, poder que, según el diseño constitucional, resulta débil (en la clasificación de SHUGART y MAINWARING 2002:49 y en comparación con otros sistemas constitucionales), en primer lugar porque la exclusividad se circunscribe a sólo dos áreas (presupuesto y ley de ministerios), que pueden considerarse como dentro del área de reserva administrativa y en segundo lugar porque a partir de la reforma de 1994, tales

constitucional no la prohíbe y la ley reglamentaria (Nº 26.122, art. 15) menciona tal posibilidad. “El presidente está, así, en condiciones de gobernar descansando en la conducta disciplinada de tan sólo una minoría partidaria” (MUSTAPIC 2000:585).

³⁰⁰ Mediante decretos Nº 275/97 y 500/97, el Poder Ejecutivo Nacional ordenaba la privatización de los aeropuertos. Tales disposiciones fueron convalidadas por la CSJN (“Rodríguez, Jorge en: Nieva, Alejandro y otros c/Poder Ejecutivo Nacional” del 17/12/1997).

³⁰¹ Así, por ejemplo, los DNU Nº 2.735/91 y 949/92 extendieron el hecho imponible del Impuesto a la venta o locación de videogramas, basándose en una situación de emergencia terminal en que se encontraba la actividad cinematográfica; El Dto. 435/90 incrementó la alícuota establecida por la Ley de Impuesto sobre los Capitales del 1,5% al 3%; El Dto. 2192/86 derogó, en el ámbito de los organismos pertenecientes a la Administración Nacional, todos los beneficios emergentes de fondos públicos reemplazándolos por un adicional fijo remunerativo; El Dto. 560/89 fijó un gravamen de emergencia que se aplicaba por única vez, sobre los activos financieros existentes al 9 de julio de 1989; El Dto. 863/98 ordenó a la AFIP aplicar, recaudar, fiscalizar y ejecutar judicialmente los recursos de la Seguridad Social, incluso los vinculados con las ART, respecto de los cuales debía previamente deducir un porcentaje de lo recaudado para solventar los gastos que demanden las funciones encomendadas a la A.F.I.P.; El Dto. 285/99 estableció exenciones impositivas especiales a ciertos establecimientos comerciales.

³⁰² Entre otros precedentes, “Video Club Dreams” (del 06/06/1995), “La Bellaca” (del 27/12/1996), “Levy y otros” (del 15/07/1997), “Spak de Kupchik” (del 17/03/1998), “Berkley International A.R.T. S. A.” (del 21/11/2000) y “Zofracor S.A.” (del 20/09/2002).

atribuciones pasaron a manos de la nueva figura del Jefe de Gabinete de Ministros, figura introducida en esa reforma (Art. 100, inc. 6°). Si bien el poder de iniciativa en materia de presupuesto puede considerarse importante, la misma puede estar sujeta a todas las modificaciones que el Congreso estime pertinentes, a diferencia de otras constitucionales latinoamericanas donde el poder de introducir enmiendas se ve restringido (Uruguay, Brasil, Chile, Colombia y Perú). El poder del presidente argentino en materia presupuestaria proviene no de esta facultad, sino de las delegaciones que en la materia ha hecho el Congreso.

Del conjunto de facultades legislativas otorgadas por la Constitución al presidente, se desprende que éste es, en la clasificación que al efecto realizan SHUGART y MAINWARING un presidente *potencialmente dominante*, con fuertes poderes de decreto (proactivo) y de veto (reactivo), que facilitan tanto el mantenimiento del statu quo como el cambio del mismo, les permite fijar la agenda política y legislativa e incluso invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos presidenciales (SHUGART y MAINWARING 2002:58-59).

Los poderes legislativos del presidente argentino son un fuerte indicador de su fortaleza dentro de la constelación política nacional, pero no la única; es la conjunción con otros factores (poderes partidarios y poderes económicos) lo que permite definir si son realmente fuertes, hasta qué punto y en qué contextos. Un presidente con fuertes poderes legislativos (reactivos y proactivos), con cierto predominio sobre su propio partido e incluso con mayorías en ambas Cámaras del Congreso llevaría a predecir que el presidente argentino es una figura prácticamente omnipotente. Sin embargo, la constelación política argentina se encuentra dividida en diversos centros de poderes, tanto funcionales (sistema republicano con división de poder funcional) como territoriales (federalismo). Así, aún en aquellos casos en que el presidente contó con mayorías afines en el Congreso (Menem y Kirchner), sus partidos se encontraban tan fragmentados internamente que el apoyo legislativo nunca fue consistente, sino más bien sujeto a continuas negociaciones.

Dentro de los poderes constitucionales con que cuenta el presidente y que afectan directamente las relaciones intergubernamentales, se encuentran la posibilidad de

decretar el estado de sitio y la intervención federal³⁰³. Ambas facultades constitucionales implican la intervención directa de las autoridades nacionales en el territorio provincial con distintos efectos y alcances, según el instituto de que se trate y las causas que motivan su utilización.

2.1.2. Estado de sitio

El estado de sitio es un remedio excepcional que prevé la propia Constitución en casos de emergencia y peligro que atenten contra el orden constitucional. El estado de sitio implica un quiebre en la normalidad institucional – en tanto suspende las garantías constitucionales –, otorga al poder ejecutivo nacional facultades excepcionales e implica una atenuación del principio de la división de poderes (GELLI 2004:223). El art. 23, CN, autoriza el estado de sitio “en caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella [...en] la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales”.

El instituto fue evolucionando en su reglamentación, desde un primer momento en que otorgaba amplias facultades al poder ejecutivo³⁰⁴ hasta su atenuación y regulación, quedando como facultad exclusiva del Congreso, pudiendo el Presidente decretarlo solo en caso de que aquél se encuentre en receso³⁰⁵. A pesar de estas limitaciones, en la práctica constitucional este instrumento fue objeto de usos y abusos por parte de los presidentes³⁰⁶.

³⁰³ “El estado de sitio, junto con la intervención federal, constituyen las respuestas institucionales, regladas por la Constitución Nacional, ante emergencias de carácter político” (GELLI 2004:223).

³⁰⁴ En el texto original de la Constitución de 1853 (tomado literalmente del proyecto de Alberdi), se establecía de entre las facultades del presidente que “podrá por sí solo usar sobre las personas de la facultad limitada en el artículo 23”, facultad que podía ejercer “en casos urgentes en que peligre la tranquilidad pública”, “aun estando en sesiones el Congreso” e incluso “si el Congreso no hace declaración de sitio” (Art. 83, inc. 20, CN 1853). Este inciso fue totalmente eliminado en la reforma parcial de 1860 (Confr. GELLI 2004:225).

³⁰⁵ Ya el texto de 1860 establecía que el estado de sitio “es una atribución que corresponde a este cuerpo” distinguiendo dos hipótesis: si el estado de sitio era por *ataque exterior*, el presidente puede decretarlo con acuerdo del Senado, si es por razón de conmoción interior sólo puede hacer uso de la facultad cuando el Congreso está en receso (Art. 86, inc. 23, actual art. 99, inc. 16 y sus concordantes, arts. 61 y 75, inc. 29).

³⁰⁶ “Si se examina la historia nacional – fundamentalmente en el siglo XX – se advierte que en la República Argentina se usó y abusó del establecimiento del estado de sitio y se extendieron, hasta límites intolerables, las restricciones de los derechos y garantías. Las detenciones de personas se prolongaban en el tiempo y se agravaban por la suspensión del derecho de optar por salir del país. El empleo abusivo del estado de sitio [...] significó el fortalecimiento de la rama ejecutiva del poder y un debilitamiento del principio de separación de poderes” (GELLI 2004:225/6).

En lo que respecta a las relaciones con las provincias, indudablemente el estado de sitio es una herramienta que permite al gobierno federal intervenir directamente en el territorio provincial y tomar las medidas de seguridad que estime pertinentes. No obstante ello, resulta importante remarcar que la finalidad de este instituto es salvaguardar el orden constitucional y “las autoridades creadas por ella”, por tanto, subsisten en sus funciones todos los poderes del Estado (GELLI 2004:230). La historia constitucional argentina muestra que la utilización del estado de sitio ha estado en casi todos los casos dirigidas a solucionar problemas derivados de conmociones interiores, y aunque en muchos casos se utilizó con fines políticos, el estado de sitio no fue una herramienta que fuera utilizada para imponer la autoridad nacional por sobre las provinciales, como sucediera con la intervención federal. Desde 1983 ha sido utilizado en cuatro oportunidades: el 25 de octubre de 1985 (en todo el país y por 60 días, levantado por el presidente en diciembre del mismo año) y el 29 de mayo de 1989 (en todo el país y por 60 días, aunque duró seis) durante la presidencia de Alfonsín; el 3 diciembre de 1990 (en todo el país y sin plazo, aunque la ley aprobatoria del Congreso le fijó un plazo fijo de 60 días y fue levantado por el presidente al día siguiente de su aprobación, el 4 de diciembre) durante la primera presidencia de Menem; y el 19 de diciembre de 2001 durante la presidencia de De la Rúa (en todo el territorio nacional y por treinta días, aunque lo levantó al día siguiente de decretarlo como uno de los últimos actos de gobierno previo a su renuncia).

2.1.3. Intervención federal

A diferencia del estado de sitio, la intervención federal fue uno de los instrumentos más asiduamente utilizados para imponer la autoridad nacional por sobre las provinciales y en muchas ocasiones para dirimir conflictos de tipo político-partidarios tanto dentro del propio partido del presidente como de partidos opositores, removiendo gobernadores (propios y ajenos) que enfrentaban la autoridad ejecutiva nacional³⁰⁷. En muchas de estas ocasiones, la finalidad última de la intervención radicaba en colocar gobernadores aliados o sumisos a la figura del presidente. Este es otra prueba más de la importancia de los

³⁰⁷ La intervención federal “muchas veces ha servido como arma política para resolver pleitos partidarios o eliminar a gobiernos desafectos, y ha sido uno de los elementos de nuestra realidad constitucional en que se apoyó el crecimiento de la autoridad presidencial” (BIDEGAIN 1995:115).

gobernadores, sobre todo por el rol que jugaban en los resultados de la elección presidencial y en la elección de los senadores nacionales (SAWERS 1996).

El instituto de la intervención federal proviene del texto constitucional originario de 1853, y mantenido casi en idénticos términos en el de 1860³⁰⁸. El art. 6°, CN, prescribe que “el Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.

A lo largo de la historia, ha sido un instituto fuertemente polémico tanto por el procedimiento como por sus alcances. En cuanto al primer aspecto, el texto constitucional de 1853/60 se limitaba a decir que “el gobierno federal interviene en el territorio de las provincias”, sin especificar si ésta era una facultad del Poder Ejecutivo, del Congreso o bien de ambos. En la práctica, sin embargo, fue dispuesta tanto por ley como por decreto. Tras la reforma de 1994, el instituto quedó dentro de las facultades del Congreso (Art. 75, inc. 31) y sólo excepcionalmente el poder ejecutivo puede decretarlo cuando aquél esté en receso, debiendo convocarlo a sesiones extraordinarias para que decida sobre el mismo (Arts. 99, inc. 20 y 75, inc. 31).

En cuanto a sus alcances, la doctrina constitucionalista distingue dos tipos de intervenciones, según las causales que la motivan y los efectos que producen: la *intervención-castigo* o sancionadora y la *intervención-auxilio* o protectora (SAGÚÉS 2003b). La *intervención-castigo* se produce cuando alguna provincia incumple algunos de los requisitos que el art. 5°, CN, establece como requisitos mínimos y básicos que las provincias deben cumplir al momento de sancionar sus constituciones y diseñar sus instituciones³⁰⁹.

³⁰⁸ En 1860, la Comisión Reformadora introdujo como requisito para su procedencia la requisición de autoridad local y una nueva causal de intervención (no prevista en el texto originario), la de “garantir la forma republicana de gobierno”. La introducción de esta nueva causal amplió tanto las posibilidades como la *discrecionalidad* del gobierno nacional para utilizar la herramienta. De hecho, ésta fue la causal más empleada para proceder a la intervención federal con el fin de destituir a las autoridades locales.

³⁰⁹ (a) respetar la forma republicana y representativa de gobierno (causal que se vuelve a mencionar en el art. 6°); (b) el texto constitucional local deber estar en conformidad con los principios, declaraciones y garantías que establece la Constitución Nacional; y deben asegurar (c) la administración de justicia, (d) el régimen municipal y (e) la educación primaria. A renglón seguido, el mismo artículo dispone lo que la doctrina ha denominado la *garantía federal* al establecer que “bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

A *contrario sensu*, de no cumplirse con alguno de estos requisitos, el gobierno federal se encuentra habilitado para intervenir en la provincia a los fines de restablecer alguno de los requisitos inculcados³¹⁰, removiendo las autoridades locales (aun cuando el texto constitucional no habla en ningún momento de remoción de autoridades). Este tipo de intervención puede ir dirigido también a cualquiera de los tres poderes provinciales (ejecutivo, legislativo y judicial) o a todos juntos, teniendo como finalidad removerlos para normalizar la situación que originó la intervención federal. En este caso, el gobierno federal actúa de *motu proprio* y con un amplio grado de discrecionalidad³¹¹.

La *intervención-auxilio*, en cambio, se produce cuando la provincia sufre invasiones exteriores o de otra provincia y en casos de sediciones, y tiene como finalidad sostener o restablecer las autoridades locales. En este caso, la Constitución prevé que la intervención debe ser solicitada por las propias autoridades locales, salvo que la urgencia del caso haga presuponer al gobierno federal que las mismas no han podido hacerlo (por ejemplo, cuando las autoridades locales han sido ya destituidas).

En la práctica constitucional, se encuentran todo tipo de intervenciones, sean dispuestas por decreto como por leyes y reconociendo las más variadas razones para su procedencia. Todas las provincias fueron intervenidas en alguna oportunidad, con excepción de las más recientes provincias de Neuquén, Chubut (ambas de 1955) y Tierra del Fuego (1991) y la aún más reciente Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996).

La causal más invocada ha sido la *forma republicana de gobierno*, precisamente por su extensión, laxitud e incluso ambigüedad del término, permitiendo a las autoridades federales intervenir unilateralmente (sin requisición de las autoridades) los gobiernos provinciales para solucionar problemas de índole político-partidario (SAGÚÉS 2003, BIDEGAIN 1995), única causal que habilita la destitución de las autoridades locales³¹².

³¹⁰ A este tipo de intervención también se la denomina *reconstructiva*, precisamente “porque su objetivo es reconstruir el régimen republicano en la provincia” (BIDEGAIN 1995:115).

³¹¹ En un temprano fallo de la CSJN (caso Cullen vs. Llerena de 1893), se sostuvo que “la apreciación sobre si está o no alterada la forma republicana de gobierno o si existe o no una requisición de autoridad constituida o si ésta ha sido depuesta o está amenazada por sedición o invasión de otra provincia es *cuestión política* no revisable judicialmente” (BIDEGAIN 1995:116).

³¹² Así por ejemplo, se invocaron como causales la elección de autoridades locales en *comicios fraudulentos* (Buenos Aires, Corrientes y Mendoza, 1917; Catamarca y Buenos Aires, 1940); por “temer que no garantizasen la libertad del sufragio en una futura elección” (Tucumán, 1920); por la elección del poder legislativo según una ley contraria al régimen electoral de la constitución local (Santiago del Estero, 1924); por *conflicto de poderes* (Córdoba, 1917, Mendoza, 1918 y 1924, Salta, 1918 y 1921, Tucumán, 1934,

La utilización de este instrumento ha reconocido diferentes razones e incentivos según las distintas épocas, definidas principalmente por las características del sistema político en cada una de ellas (SERRAFERO 2005).

Así, en el período 1853-1880, la intervención federal estuvo dirigida a resolver situaciones graves de violencia, siendo la causal más invocada la sedición o la invasión de una provincia a otra, justificadas por las características del período (SERRAFERO 2005, BIDEGAIN 1995), donde fundamentalmente se buscaba, por un lado, solucionar los problemas entre las provincias (sediciones e invasiones) y por el otro, imponer la autoridad nacional (alzamientos contra el gobierno federal). Estas circunstancias, objetivamente justificables de la intervención, no impidieron que el presidente colocara, una vez concluida la intervención, a gobernadores adeptos a su régimen (como lo hizo reiteradas veces Mitre³¹³). Ambas causales (sedición e invasión entre provincias) prácticamente no volvieron a ser invocadas una vez finalizada esta etapa, y más particularmente desde inicios del siglo XX (BIDEGAIN 1995).

Excluyendo estas dos causales, más el hecho de que ha existido una sola intervención federal cuya causal fue la *invasión exterior* (Corrientes en 1865), el resto de las intervenciones federales tuvieron como *leit motiv* la garantía del régimen republicano de gobierno.

Desde 1853 a la actualidad (un lapso temporal de 160 años, a los cuales debemos excluir las irrupciones institucionales producidas por los golpes de Estado) se han producido un total de 172 intervenciones federales³¹⁴, de las cuales 117 fueron dispuestas por decretos del Ejecutivo Nacional (el 68%) y las restantes 55 (32%) por ley del Congreso. Los datos en sí son abrumadores: en primer lugar, evidencia un uso excesivo de la institución

Catamarca, 1928 y 1946, Jujuy 1964); por *vacío de poder* (San Luis, 1919, La Rioja, 1925, Corrientes, 1992); por *actos de terrorismo y subversión* que impedían al gobierno garantizar el régimen republicano (Córdoba, 1960 y 1974) (SAGÚÉS 2003b:44/46).

³¹³ Apenas nombrado Presidente Provisorio de la República en 1862, Mitre envió misiones militares a todas las provincias del interior (la más importante de ellas fue encomendada a Marcos Paz, quien sería su vicepresidente), para lograr el compromiso de los gobernadores a su causa o bien restituirlos por personajes afines a su partido. En 1862 Mitre sería el único presidente electo por unanimidad por el Colegio Electoral.

³¹⁴ Este total está tomado de las fuentes BIDEGAIN 1995:120/121 y SERRAFERO 2005:36 (quienes contabilizan de modo separado algunos decretos que incluyen intervenciones a más de una provincia) y actualizada con los dos últimos casos de intervenciones (Corrientes 1999 y Santiago del Estero 2004). MOLINELLI *et al.* arroja un total de 144 intervenciones en el período 1862-1998 (1999:495/7).

por parte del gobierno federal y, en segundo lugar, una utilización mayor por parte del Ejecutivo³¹⁵.

Tomando la clasificación en períodos que realiza SERRAFERO (2005), se observa que los períodos en que más intervenciones hubieron fueron durante el denominado “régimen” (1880-1916) con 40 intervenciones en 36 años (15 por decretos, 25 por ley), seguido por el período de las presidencias radicales (1916-1930) con 33 intervenciones en 14 años (25 por decreto, 8 por ley), el período de la Confederación (1853-1862) con 22 intervenciones en 8 años (20 por decreto, 2 por ley³¹⁶), el de las presidencias históricas (1862-1880) con 18 intervenciones en 18 años (15 por decreto, 3 por ley), el período de intermitencia institucional (1958-1976) con 16 intervenciones en 11 años³¹⁷ (9 por decreto, 7 por ley), seguido por el régimen peronista (1946-1955) con 15 intervenciones en 9 años (11 por decreto, 4 por ley) y el denominado período de la restauración conservadora (1932-1943) con 13 intervenciones en 11 años (10 por decreto, 3 por ley).

El último período, el de la *redemocratización* (1983 en adelante), es el que menos intervenciones federales cuenta, con 9 intervenciones en 30 años (6 por decreto, 3 por ley)³¹⁸. Esta disminución drástica en términos comparativos se debe principalmente a que el proceso de redemocratización comenzó con cambios en el sistema mucho más amplios. En estos treinta años, con seis presidentes, tres de ellos efectivizaron una intervención federal: Menem 7 intervenciones en su primer mandato³¹⁹, De la Rúa una (Corrientes,

³¹⁵ Ello aún a pesar de un fallo de la CSJN (Orfilla, 1929) que expresamente sostuvo que tal atribución correspondía al Congreso y no al Presidente. Para evitar cualquier tipo de inconvenientes derivados de la legitimidad del órgano que interviene, era costumbre entre los presidentes decretar la intervención cuando el Congreso entraba en receso (en ciertas oportunidades, a los pocos días de producirse el receso).

³¹⁶ Este fue el período con más intervenciones por año. Las 13 primeras intervenciones fueron dispuestas por decretos del Presidente Urquiza (BIDEGAIN 1995:118).

³¹⁷ El período comprende 18 años en total, pero solo se contabilizan las presidencias democráticas, que dan en total 11 años.

³¹⁸ Sumando el total de intervenciones por períodos, arroja 166 intervenciones (y no 172) porque estos datos están tomados de SERRAFERO (2005:37), quien computa los decretos que intervienen a más de una provincia de forma separada, salvo para el período 1854-1862.

³¹⁹ Menem intervino a la provincia de Tucumán en 1991 (comprendiendo los tres poderes), a Catamarca en 1991 (4 de abril) solo al Poder Judicial, extendiendo luego la intervención a los poderes Ejecutivo y legislativo (17 de abril de 1991); a la provincia de Corrientes, primero al Poder Ejecutivo (4 de febrero de 1992), extendiéndose poco después al Poder Judicial (12 de agosto 1992) y al Poder Legislativo (20 de enero de 1993) y por último, a la provincia de Santiago del Estero (a los tres poderes) el 17 de diciembre de 1993. Todas las intervenciones fueron establecidas por decretos, aún con el Congreso en cesiones (con excepción de ésta última, que fue decidida por ley del Congreso, a iniciativa del ejecutivo). En total, Menem intervino tres provincias, pero si se contabilizan las ampliaciones de las medidas a los restantes poderes, se computan en

1999) y Kirchner una (Santiago del Estero, 2004). Alfonsín y Fernández de Kirchner no intervinieron ninguna provincia.

La escasa utilización de la intervención federal en el período bajo análisis puede explicarse por dos motivos: en primer lugar, las intervenciones producidas reconocen como causas motivadoras conflictos internos, puramente locales (crisis económica, social, vacío de poder, conflictos entre poderes o alteraciones ilegítimas en la forma republicana de gobierno) más que conflictos con el poder central y por otro lado, evidencia también una cuestión de “estilo”, en el caso particular de las 7 intervenciones de Menem un “estilo ejecutivista” (seis de las siete intervenciones fueron por decreto), en contraposición a las restantes administraciones (SERRAFERO 2008:19/20)³²⁰.

A pesar de su escasa utilización, la intervención federal sigue estando dentro de las facultades del gobierno federal (como competencia propia del Congreso y excepcional del Ejecutivo), por lo que no deja de ser una herramienta en potencia.

2.2. Poderes partidarios

Aun cuando el presidente argentino cuenta con importantes poderes legislativos, éstos se ven en gran medida condicionados por los poderes partidarios y más específicamente, por el apoyo legislativo concreto que reciba en las cámaras del Congreso³²¹, y ello depende de dos factores: en primer lugar, que el presidente cuente con mayorías en el Congreso provenientes de su propio partido y, en segundo lugar, que tenga el poder necesario para influir sobre el comportamiento de los legisladores en orden a sus políticas deseadas. El poder partidario de los presidentes argentinos, en este aspecto y al menos como se ha manifestado desde el retorno de la democracia en 1983, ha sido muy

total siete declaraciones de intervención federal. Las fuentes BIDEGAIN (1995) y SERRAFERO (2005), tomadas aquí, las contabilizan de modo separado.

Se contabilizan las ampliaciones a la intervención a Corrientes como distintas intervenciones.

³²⁰ De la Rúa declaró la intervención a Corrientes por decreto por encontrarse el Congreso en receso, y convocó inmediatamente al mismo para tratar el asunto en sesiones extraordinarias y la intervención a Santiago (por encontrarse afectada la forma republicana de gobierno) durante la presidencia de Kirchner se estableció por ley del Congreso.

³²¹ SHUGART y MAINWARING (2002) al calificar a los presidentes como *potencialmente* dominantes, están utilizando este adjetivo – como bien ha subrayado MUSTAPIC – con la intención de “revela[r] que los recursos legislativos no son decisivos por sí mismos sino que encierran un conjunto de virtualidades que sólo se despliega en el marco de la particular interacción que se establezca entre el ejecutivo y el legislativo. Es aquí que cobra relevancia la segunda variable mencionada, los poderes del presidente, referida al apoyo parlamentario y el nivel de disciplina partidaria” (2000:573).

variable: Alfonsín (1983-1989) contó con mayorías en la Cámara de Diputados sólo en el período 1983-85 (el 51% de las bancas); Menem (1989-1999) gozó de mayorías en Diputados sólo en el período legislativo 1995-97 (52%); De la Rúa no gozó de mayorías (aunque sí de pluralidad con el 48% en el período 1999-2001 y la primera minoría, con el 38%, para 2001-2003 – la pluralidad en este período lo tenía el partido de oposición, el PJ); Duhalde tampoco tuvo mayorías propias, aunque sí la pluralidad para el período 2001-2003, con el 43%), Kirchner contaba con la pluralidad para el período 2003-2005 (50%) y apenas superó la mayoría absoluta con el 51% para el período 2005-07; y más recientemente Cristina Fernández de Kirchner tampoco obtuvo mayorías en su primer mandato (2007-2011), aunque contó con la pluralidad de los escaños en los dos períodos legislativos coincidentes con su primer mandato (el 49% entre 2007-2009 y el 38% para 2009-2011).

Como puede observarse, las mayorías en el Congreso (en ambas Cámaras, pero especialmente en la de Diputados) han variado mucho no solo entre presidencias, sino dentro de los mismos períodos presidenciales (Alfonsín 1987, Menem 1997, Cristina Kirchner 2009). El apoyo legislativo en Argentina ha sido clave no sólo para la consecución de las políticas propuestas por los presidentes, sino incluso para la propia gobernabilidad de los mismos (Alfonsín, De la Rúa, Rodríguez Saá).

Asimismo, aun cuando los presidentes contaron con un importante número de legisladores de su propio partido, esto no ha sido garantía de apoyo incondicional (JONES 2002). El grado de apoyo parlamentario que puedan o no recibir los presidentes está determinado esencialmente por la *disciplina partidaria* y ésta se encuentra determinada por tres rasgos centrales del sistema electoral: (a) *control en la selección de los candidatos*; (b) *control sobre el orden que ocupan en las listas partidarias*; y (c) *repartición de los votos entre los candidatos de los partidos* (MAINWARING y SHUGART 2002:282 y ss.). Los dos primeros factores hacen fundamentalmente al control de la carrera política, puesto que cuando un líder partidario tiene el poder de decidir quién integra la lista y en qué orden, está determinando la carrera política de los miembros del partido de manera crucial³²². En

³²² A ello debemos agregar además que en Argentina los partidos políticos tienen el monopolio de las nominaciones, dispuesto expresamente por la Ley N° 23.298, Ley Orgánica de Partidos Políticos, en su artículo 2. La CSJN tuvo oportunidad de fallar sobre este asunto, decidiéndose por la constitucionalidad de dicha cláusula (Fallo “Padilla” de 2000). A nivel subnacional, además, muchas constituciones provinciales otorgan

cambio, “si los votos son compartidos entre todos los candidatos de un partido, el incentivo de los miembros para cultivar la reputación colectiva de su partido es mayor que si cada candidato gana o pierde solamente sobre la base de los votos personales que él o ella consigue” (MAINWARING y SHUGART 2002:283).

El sistema electoral plurinominal por lista cerrada y bloqueada (sin voto transferible)³²³ para la selección de diputados nacionales resultan ser incentivos muy fuertes para la disciplina partidaria. Existen otros factores que determinan la existencia de disciplina, como ser el control de los recursos (materiales y simbólicos) del partido y, más aún, cuando el líder ejerce algún cargo ejecutivo importante (gobernador o presidente, ya que en uno y otro caso se adiciona el uso y disposición de los recursos estatales). La posibilidad de reelección indefinida de diputados y senadores (arts. 50 y 56, CN, respectivamente) constituye otro importante factor que influye sobre el grado de disciplina partidaria.

Una abundante literatura, desde la década del '90, se ha abocado a estudiar y determinar la disciplina partidaria, concluyendo que el caso argentino muestra un elevado nivel de disciplina partidaria (JONES 1998, 2002, 2005; JONES *et al.* 2002; SPILLER y TOMMASI 2003 y 2005; LEVITSKY 2001; BENTON 2003; MUSTAPIC 2000; CALVO y MURILLO 2008; KIKUCHI 2012). Sin embargo, dado el alto nivel de fragmentación partidaria y de territorialización del sistema de partidos, dicha disciplina se encuentra orientada en muchos casos hacia el líder de la fracción, más que al partido en sí mismo, o bien oscilando a veces hacia el líder local (al menos aquellos que han logrado disputar exitosamente al presidente el liderazgo del partido dentro de su territorio) y a veces hacia el líder nacional.

Por tanto, lo que nos interesa observar es cuándo la disciplina se da hacia el presidente o hacia los líderes locales en un momento de toma de decisión dado. La respuesta a ello variará fundamentalmente según el contexto. La figura presidencial ha sido siempre vista como la del gran elector, la literatura reciente ha puesto en duda tales

expresamente el monopolio de las nominaciones a los partidos políticos (Córdoba, art. 33, 4° párr., La Rioja, Buenos Aires, art. 59, inc. 2°, 2° párr., Entre Ríos, art. 29, 2° párr., Río Negro, art. 24, Salta, art. 54, San Juan, art. 48, San Luis, art. 38, 2° párr., Santiago del Estero, art. 43) y algunas van más allá, reconociéndoles a éstos la titularidad de las bancas, no así a los candidatos individuales (La Rioja, art. 76 y Catamarca, art. 242) posibilitando que el partido dé terminación al mandato de las representaciones políticas cuando éstas, por ejemplo, no se ajusten a la plataforma política propuesta durante la campaña.

³²³ Si el voto fuera preferencial, no habría un control estricto por parte del líder sobre el lugar en la lista a ocupar por los candidatos.

afirmaciones. Aun cuando no sea absolutamente cierto, tampoco es absolutamente falso: cuando el presidente cuenta con importante apoyo popular, éste emerge como el gran elector y tiene la decisión final de quiénes (y en qué orden) integrarán las listas de candidatos, es decir, asume el control de la carrera política de los legisladores; sin embargo, cuando el presidente no cuenta con suficiente apoyo popular, dicho liderazgo (control sobre el armado de las listas y consecuentemente sobre la carrera política) se ve disputado por los líderes locales.

Sin embargo, en principio, y salvo que el propio gobernador dispense disciplina al presidente (sea porque le debe la elección como tal, o sea porque su figura no es lo suficientemente fuerte como para disputarle al presidente el liderazgo de la rama local del partido), los senadores y diputados que provienen de provincias donde el gobernador pertenece al mismo partido que el presidente, es más factible que la disciplina se dé hacia el gobernador directamente que hacia el presidente.

Los diputados y senadores del mismo partido del presidente que provienen de provincias no gobernadas por su partido, tenderán a estar más disciplinados hacia la figura del presidente que hacia el líder local. Estos dos supuestos parten de la hipótesis de que quien controla los recursos estatales están en mejores condiciones para ejercer disciplina que aquellos que no lo hacen. Al mismo tiempo, estos legisladores (como el líder partidario local) no se encuentran frente al *dilema de la dualidad de roles*, es decir, en el dilema de defender proyectos nacionales que pudieran afectar intereses locales, situación que los gobernadores (y los legisladores) del mismo partido del presidente enfrentan cotidianamente.

Otra cuestión a considerar es el grado de cohesión interna en que se encuentran los partidos en determinados contextos específicos en que se desarrollaron las presidencias: Menem tuvo un partido bastante disciplinado, pero sufrió muchas disidencias (el ejemplo más concreto fue el llamado Grupo de los ocho) y partidos que terminaron por abandonar las alianzas que hicieron con éste (Partido Demócrata Cristiano y el Partido Intransigente), aunque algunos autores discuten este grado de disciplina dentro del PJ (para MUSTAPIC 2000, por ejemplo, el PJ no fue un partido “bastante disciplinado” como comúnmente suele afirmarse). Kirchner heredó un PJ bastante fragmentado y, aunque logró concertar una

importante red de alianzas con otros partidos (muchos partidos pequeños y disidentes de otros partidos grandes), en muchos casos esas alianzas terminaron por romperse.

Alfonsín y De la Rúa son los típicos casos de presidencias que sufrieron los efectos negativos de la disciplina partidaria, puesto que sus presidencias estuvieron marcadas por mayorías parlamentarias en manos del partido opositor, el PJ (dando origen al fenómeno del *gobierno dividido*) que, al menos como grupo de oposición, actuó de forma muy cohesionada³²⁴; aun cuando en ambas presidencias la UCR tuvo un nivel de cohesión interna bastante elevado (específicamente en comparación con el PJ³²⁵). En la misma situación se encontró Rodríguez Saá (PJ), cuando su propio partido le quitó el apoyo legislativo, viéndose forzado poco después a renunciar.

Lo que queda claro en las distintas presidencias del período de la redemocratización es que el apoyo legislativo a las políticas del presidente exigió continuas negociaciones y renegociaciones en cada tema importante sometido a la decisión del Congreso. Todas las reformas importantes que impulsaron los presidentes estuvieron sujetas a fuertes debates y no pocas disidencias, incluso de legisladores del partido del presidente.

Resulta claro también que el grado de disciplina varía de partido en partido. Así por ejemplo, un partido que utiliza más asiduamente el mecanismo de elecciones internas que otro que decide a través de acuerdos entre los líderes presentando una lista única, el grado de disciplina en el segundo será mayor que en el primero, como así también los recursos disponibles son distintos si el partido es uno mayoritario, o uno nacional minoritario o provincial); dentro de un mismo partido a lo largo del tiempo (el PJ y la UCR en sus inicios utilizaron las internas, pero luego se volvió un procedimiento menos asiduo³²⁶) y de distrito en distrito³²⁷; así mientras más grande la magnitud del distrito en conjunción con el sistema

³²⁴ Por ejemplo, durante la presidencia de Alfonsín, el PJ se dividió (entre 1985 y 1988) en tres bloques parlamentarios distintos, con autoridades propias cada uno de ellos; sin embargo, al momento de las votaciones los tres bloques votaron juntos (MUSTAPIC 2000:589).

³²⁵ Aunque este “nivel de cohesión interna” en la UCR que es comparativamente superior al PJ podría explicarse en términos territoriales, puesto que la UCR nunca contó con tantos gobiernos locales como el PJ lo hizo.

³²⁶ “Mientras que en los años 80 las primarias para escoger postulantes a diputados nacionales fueron mucho más frecuentes en la UCR que en el PJ, desde 1993 en ambos partidos se verificaron niveles similares, aunque [...] progresivamente decrecientes” (TULA y DE LUCA 2012:76).

³²⁷ Así por ejemplo, “la distribución geográfica del voto peronista, en combinación con los efectos distributivos del federalismo fiscal argentino, otorga una ventaja a los ejecutivos provinciales del peronismo” (CALVO y MURILLO 2008:525).

de representación proporcional, mayor será la posibilidad de las líneas internas de ocupar puestos en las listas (MUSTAPIC 2000). Estas características reducen el control de las nominaciones (tanto a nivel nacional como provincial) sea sobre quiénes integran la lista y como así también en qué orden lo harán.

Como se sostuvo anteriormente, la cuestión para determinar hacia dónde va dirigida la disciplina partidaria (partiendo ya del supuesto de que el sistema partidario argentino posee un alto grado de disciplina) es muy variable, pues la forma en que se encuentran organizados los partidos genera “múltiples lealtades”³²⁸, en donde el liderazgo nacional (sobre todo el PJ y la UCR) encuentra basamento en una coalición de líderes provinciales que, en muchos casos también, dependen de coaliciones con otros líderes locales (MUSTAPIC 2000:579). Por otro lado, dada la “débil densidad ideológica de las divisiones partidarias internas así como la corta distancia ideológica existente entre los partidos en general”, provocan realineamientos internos en cada proceso electoral lo que hace que en definitiva, concluye la autora, el factor aglutinante decisivo sean las perspectivas de *triumfo electoral*. Por tanto “la fortaleza de los liderazgos partidarios se encuentra sujeta al ciclo electoral y estrechamente vinculada con los cargos ejecutivos de gobierno” (ídem), lo que hace que en definitiva la disciplina partidaria cambie continuamente.

A partir de ello, es posible sostener que aun cuando el presidente cuente con mayorías “propias”, es decir, de su propio partido, no significa que el presidente cuente con la anuencia automática del Congreso en los proyectos legislativos que el presidente haya presentado³²⁹.

³²⁸ Por las características del sistema de partidos, las reglas electorales y por el diseño federal, los legisladores nacionales reconocen *múltiples principales* que, además, compiten entre ellos (KIKUCHI 2012).

³²⁹ Como sostienen JONES y HWANG “el PJ dominó la agenda legislativa a lo largo de la década del 90. Sin embargo, es importante notar que el predominio del PJ sobre la agenda legislativa no es sinónimo ni de predominio del presidente Menem sobre la agenda legislativa ni de la habilidad de Menem de implementar su agenda política «ideal» sin constreñimientos o restricciones de controles institucionales o políticos. A lo largo de este período el predominio del PJ fue consecuencia del uso estratégico del control positivo y negativo de la agenda por parte del PJ (bajo el liderazgo de Menem) en el cual las preferencias de los líderes partidarios provinciales del PJ fueron siempre de primordial importancia” (2005:135).

2.2.1. Vetos e insistencias parlamentarias como indicadores de disciplina partidaria

Un dato muy revelador en este sentido lo proporcionan la cantidad de vetos ejercidos por los presidentes. Menem, en sus dos presidencias contó con mayorías absolutas en el Senado (salvo por el período 1995-98, que contó con pluralidad) y con la pluralidad de Diputados (salvo el período 1995-97, que contó directamente con el 52%, es decir, la mayoría absoluta). A pesar de contar con estas mayorías (relativas cuando no absolutas) Menem se vio obligado a ejercer el veto en 109 oportunidades (considerando sólo su primera gestión, 1989-1995³³⁰), de los cuales 30 estuvieron dirigidos a proyectos de ley presentados por el propio presidente y 79 a proyectos iniciados por el Congreso. Para un mismo período de tiempo (seis años, según el texto constitucional de 1853), Alfonsín ejerció el veto en 49 oportunidades (uno dirigido contra un proyecto presentado por el propio presidente y el resto a proyectos iniciados por el Congreso), a lo que cabe agregar que Alfonsín no contó con las mismas mayorías que Menem³³¹ (MUSTAPIC 2000:583).

Más llamativo aún es que de los 109 proyectos vetados por Menem, el 31% habían sido presentados por el propio PJ, el 35% por el PJ en conjunto con otros partidos y el 35% restante por el principal partido de oposición (la UCR). Una cuestión no menor, es que un importante número de esos proyectos estaban referidos a las políticas de reforma económica impulsadas por el Ejecutivo, comprendiendo materias tales como privatizaciones y sistema jubilatorio, entre otras (MUSTAPIC 2000:583). En su segunda presidencia (1995-1999), Menem llevaba vetados (hasta 1997 inclusive) 19 proyectos (MOLINELLI *et al.* 1999:480/1), sumando así un total de 128 vetos³³².

³³⁰ En su primera presidencia, Menem contó, en la Cámara de Diputados, con el 48% de las bancas en el período legislativo 1989-1991; el 45% para 1991-1993; y el 49% para 1993-1995. En la Cámara de Senadores contó con el 54% de las bancas para el período senatorial 1989-1992 y el 60% para 1992-1995.

³³¹ Alfonsín contó, durante su presidencia (1983-1989), en la Cámara de Diputados, para el período legislativo 1983-1985 con el 44% de las bancas, frente al 51% que tenía el PJ, es decir, un gobierno dividido; para 1985-1987 logra la mayoría absoluta (el 51%) y para 1987-1989 una ajustada pluralidad con el 44% de las bancas seguido por el PJ con el 41%. En la Cámara de Senadores su situación fue más adversa aún, ya que durante toda su presidencia tuvo que enfrentarse a una pluralidad de bancas en manos del PJ (el 46% en los dos períodos senatoriales de 1983-1986 y 1986-1989). A pesar de contar con un gobierno dividido, el porcentaje de éxito legislativo fue mayor que el de Menem (KIKUCHI 2012). Según el autor, se debió fundamentalmente a la *buena imagen pública* del presidente, como otro poder presidencial, además de los constitucionales y partidarios (2012:47).

³³² Los números cambian según las fuentes, pero la variación es mínima. Así, MOLINELLI *et al.* 1999 contabiliza 108 vetos ejercidos por Menem en su primer mandato, mientras que MUSTAPIC 2000 contabiliza 109. Los números respecto a Alfonsín son coincidentes.

En promedio de sus diez años y medio de gestión, Menem vetó 14,1% de las leyes aprobadas por el Congreso (JONES y HWANG 2005:136). De la Rúa vetó en su gestión (1999-2001) el 11,8% de leyes aprobadas por el Congreso y Duhalde (2002-2003) el 18,9% (JONES y HWANG 2005:136).

En números, De la Rúa ejerció 26 vetos totales y 20 parciales; Duhalde 13 vetos totales y 24 parciales; Néstor Kirchner 13 vetos totales y 25 parciales y Cristina Fernández de Kirchner 2 vetos totales y 16 parciales (hasta 2010, inclusive) (ZELAZNIK 2012:326).

Otro indicador para medir el grado de disciplina o indisciplina en el parlamento han sido las *insistencias parlamentarias*: el Congreso insistió una sola vez durante el gobierno de Alfonsín, mientras que durante en su primer gobierno, Menem lo hizo 11 veces, cuatro de las cuales fueron proyectos del Ejecutivo (MUSTAPIC 2000:584)³³³, a las que deben sumarse cinco insistencias más producidas en su segundo mandato (hasta 1997 inclusive) (MOLINELLI *et al.* 1999:481). Hacia el final de su segundo mandato, Menem tuvo 16 insistencias, totalizando 30 insistencias parlamentarias en sus diez años y medio de gestión (ZELAZNIK 2012:327). Durante las breves gestiones de De la Rúa y Duhalde, el Congreso insistió en seis oportunidades durante el primero y en dos durante el segundo, mientras que no se registran insistencias parlamentarias durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (ZELAZNIK 2012:327).

En promedio, Menem tuvo una insistencia parlamentaria del 16,1%, De la Rúa del 16,7% y Duhalde del 8,8% (JONES y HWANG 2005:136).

Consecuencia o complemento de lo anterior, ha sido el uso casi excesivo de los denominados decretos de necesidad y urgencia, que develan por sí mismos la dificultad del presidente para contar con la disciplina de los legisladores, sobre todo cuando se considera la utilización de este dispositivo en presidentes que contaron con mayoría parlamentarias en manos de su propio partido (Menem, Duhalde y Kirchner³³⁴).

³³³ MOLINELLI *et al.* contabiliza 15 insistencias, sin embargo la diferencia se debe a que los autores contabilizan las insistencias en el año calendario en que fue ejercido el veto del presidente (1999:481).

³³⁴ Para algunos autores, otro factor importante ha sido el “estilo” de los distintos presidentes, resaltando por ejemplo el “estilo ejecutivista” del presidente Menem (MUSTAPIC 2000; SERRAFERO 2008). Véase también PARMIGIANI 2005.

A modo de conclusión. El poder partidario del presidente depende de dos variables: primero, que su partido alcance la mayoría absoluta en la cámara (o al menos la pluralidad) y segundo, el grado de disciplina partidaria que los legisladores le dispensen. Aun cuando el partido del presidente se haga con la mayoría absoluta de las cámaras del Congreso, su poder de injerencia sobre los legisladores (disciplina hacia el presidente) se ve en muchos casos amenazados por la *organización distrital*, sobre todo cuando ésta ha conseguido el gobierno local. Además debe considerarse el particular contexto y los temas puntuales bajo decisión del parlamento, dado que muchas veces dependiendo de estas variables, las lealtades se entrecruzan o cambian fácilmente³³⁵.

Así, es posible afirmar que el comportamiento de los legisladores en el Congreso (cuando pertenecen a una mayoría parlamentaria del mismo partido del presidente) se orienta a tratar y discutir las políticas presidenciales, dejando a los líderes partidarios locales las políticas de tipo “parroquiales”:

“In sum, the normal operating procedure in the Argentina Congress is for the majority party leadership (normally following presidential directives) to manage the functioning of the Congress, *leaving the governors and other provincial party bosses to concentrate on provincial politics*. The actions of the majority party leadership are, however, constantly influenced by the preferences of the provincial party bosses, both in terms of what they place in the legislative agenda (negative agenda control) and in terms of the drafting of the legislation they want to pass (positive agenda control). In equilibrium, however, the majority party leadership, not the provincial party bosses, exercises the principal direct influence over legislator voting behavior. Of course, provincial bosses reserve the right to dissent (via their legislators), and at other times they must be called upon by the party leadership to «control» their legislators. It is in this out of equilibrium moments that we most commonly observe the direct influence of governors, and the other provincial party bosses, on legislative politics. Absent these relatively rare instances, provincial party bosses focus on provincial politics, and the majority party leadership in the Chamber (most commonly following the directives of the president) runs congressional politics” (JONES y HWANG 2005:129).

2.3. Poderes económicos

Como se ha visto hasta ahora, el fuerte poder constitucional que tiene el presidente se ve muchas veces contrarrestado por el poder partidario: aun en aquellos casos que el presidente logró implementar exitosamente reformas políticas de envergadura (a través

³³⁵ En lo que a esta investigación respecta, sólo se considera el comportamiento legislativo en aquellos asuntos sometidos a la decisión del Congreso sobre una política concerniente al régimen de coparticipación o íntimamente vinculada con él (por ejemplo, el paquete de reformas impositivas y sanción del presupuesto durante la gestión de De la Rúa).

de las respectivas leyes aprobadas por el Congreso), esto no se debió sin embargo a una disciplina legislativa dispensada al presidente, sino a exitosas coaliciones con los gobernadores.

El cúmulo de recursos con que cuenta el presidente se complementa con los poderes que éste tiene en materia económica. Muchas veces tales poderes se vieron incrementados a través de sus propios poderes legislativos. Así, por ejemplo, a través de delegaciones del Congreso, el presidente (más específicamente el Jefe de Gabinete de Ministros) puede (a partir de 2006) modificar las partidas presupuestarias directamente y sin intervención del Congreso, como así también a través del dictado de decretos de necesidad y urgencia, analizados anteriormente, como fue el caso de la creación del Fondo Federal Solidario en 2010. Otras veces, estos poderes se vieron incrementados a través de específicos pactos firmados con los gobernadores (establecer asignaciones específicas a impuestos coparticipables, vía ley del Congreso; detracciones al régimen de coparticipación, entre otras).

La importancia del poder económico del presidente se encuentra estrechamente vinculada a la estructura del gasto y del ingreso y la relación entre éstos y los distintos niveles de gobierno. Como se vió en el capítulo III, cerca del 80% de los recursos son recaudados por el nivel nacional, de los cuales un 40% son luego transferidos a las provincias en calidad de diversos conceptos (Coparticipación y Fondos Especiales). En el otro espectro, se ha visto también que, en promedio, las provincias cubren aproximadamente el 45% de sus presupuestos con fondos provenientes del gobierno federal, promedio que se eleva considerablemente si excluimos del conjunto a los cinco distritos más ricos, encontrando que las restantes provincias cubren en promedio cerca del 75%, llegando en algunos casos particulares al 90%.

En este contexto de concentración de recursos y de descentralización del gasto, los poderes económicos del presidente cobran una extraordinaria importancia, sobre todo cuando éstos tienen respecto de aquél una importante autonomía en otras áreas, por ejemplo, en lo político y, fundamentalmente, cierto peso en la arena nacional a través de los legisladores provenientes de sus provincias: “dadas las grandes disparidades económicas regionales, el sistema de transferencias siempre permanecerá como un elemento central del sistema del federalismo fiscal argentino, sin importar cuánto puedan

ser mejoradas las bases tributarias y la administración tributaria provinciales” (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:399).

Cuando de relaciones intergubernamentales se trata, el único poder de imposición con que cuenta el presidente se traduce, prácticamente, en el ejercicio de estos poderes económicos, es decir, el manejo discrecional de recursos.

En el área específica de las relaciones intergubernamentales verticales, los poderes económicos se traducen en: (a) la discrecionalidad en la creación y asignación de fondos de transferencias a las provincias (transferencias federales); (b) Gastos federales y realización de obra pública en el territorio provincial; (c) refinanciación de la deuda pública provincial y (d) autorización a la contratación de empréstito público.

2.3.1. Creación de fondos federales destinados a las provincias

El poder de crear o asignar fondos específicos se traduce en transferencias federales hacia las provincias. Dentro del universo de fondos federales transferidos a las provincias, éstos pueden ser clasificados en automáticos y en discretionales³³⁶. La discrecionalidad puede manifestarse de dos maneras: o bien a la hora de crear un fondo cuya transferencia, a futuro, será automática (este supuesto sería similar a la decisión de realizar obra pública en una determinada provincia³³⁷) o bien en dicha discrecionalidad persiste en el tiempo respecto del momento y el monto de los recursos que serán transferidos³³⁸.

2.3.1.1. Transferencias automáticas

Dentro de las transferencias federales que se caracterizan por la automaticidad en su distribución, se encuentra principalmente el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (RCFI), y a la par con éste, otros regímenes especiales de coparticipación, tales como³³⁹.

En ellos, los fondos correspondientes a las provincias (y el momento en que serán transferidos) están determinados en la propia ley que los crea: así, en el caso del RCFI los

³³⁶ aunque existen otras clasificaciones, ésta es la que resulta pertinente en este apartado para analizar el poder presidencial en materia económica, pues lo que interesa es determinar el grado de discrecionalidad con que cuenta el presidente a la hora de distribuir esos fondos federales.

³³⁷ Fondos federales de este tipo son, por ejemplo, FONAVI, FEDEI, Fondo Educativo, entre otros.

³³⁸ El caso típico lo constituyen los ATN.

³³⁹ Tales como el Régimen de Coparticipación Vial.

porcentajes están establecidos directamente en el texto legal, en otros, en cambio, los montos de deducen a partir de indicadores que la propia ley de creación establece, correspondiéndose con criterios objetivos de reparto, tales como la cantidad de población, etc.

Acorde a la estructura dada por la Ley N° 23.548 al RCFI, éste se convirtió en un régimen cerrado y hermético. El presidente, por tanto, no cuenta con demasiada discrecionalidad ni para la asignación de los recursos correspondientes a cada provincia (los porcentajes respectivos están asignados en el propio texto legal) ni en el momento en que serán enviados (ya que según la ley, los mismos serán transferidos en forma diaria y automática a través del Banco de la Nación Argentina). A pesar de ello, el régimen prevé un fondo especial, denominado Aportes del Tesoro Nacional, que equivale al 1% del total de la masa coparticipable³⁴⁰. Este fondo luego fue ampliado con el 2% de lo producido por el impuesto a las ganancias (Decreto 879/9251 de 1992), en 1996 sufre una detracción de 6 millones de pesos anuales a partir de 1996 (Ley N° 24.621, prórroga del impuesto a las ganancias) y finalmente, en octubre del mismo año, vuelve a ser ampliado con 20 millones de pesos detraídos del impuesto a las ganancias (Ley N° 24.699) (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b:40). La importancia de los ATN se manifestó sobre todo durante la década del '90, perdiendo parte de su importancia en la década posterior (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b).

Con respecto al resto de los fondos coparticipables, el presidente, como se sostuvo, no tiene mayor discrecionalidad en la asignación de esos recursos ni en el momento en que deberán efectuarse. Sin embargo, como se vio en el capítulo respectivo, las continuas modificaciones al régimen, las detracciones, las incorporaciones de nuevos impuestos con asignaciones específicas³⁴¹ hicieron del mismo un sistema muy complejo y su manejo (en manos exclusivas del poder ejecutivo vía sus organismos fiscales, tales como la DGI y la AFIP) dio lugar a ciertos comportamientos oportunistas, como por ejemplo, tergiversando

³⁴⁰ Art. 3°, inc. d, Ley N° 23.548, el cual “se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación” (Art. 5°).

³⁴¹ Otra estrategia empleada por el gobierno nacional para detraer recursos del RCFI fue la “creación de asignaciones específicas” en ciertos impuestos federales, dispositivo que le permitía al gobierno federal retraer ese porcentaje asignado específicamente a algún gasto de la masa coparticipable bruta. Hoy, prácticamente ningún impuesto nacional carece de alguna asignación específica.

los conceptos coparticipables a través de un manejo estratégico de la información (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:403)³⁴².

2.3.2. Gastos federales y realización de obra pública en el territorio provincial

La realización de obra pública y la creación de programas especiales en el territorio de las provincias (tales como infraestructura o programas sociales) es otra posibilidad con que cuenta el presidente para distribuir recursos³⁴³. Estas obras o planes pueden ser ejecutados directamente por el gobierno federal o bien éste puede delegar su ejecución en los gobiernos provinciales (en este caso serían transferencias condicionadas a un fin específico). En uno y otro caso, sin embargo, los fondos siempre provienen del gobierno nacional y son fondos que corresponden originariamente a éste (a diferencia de lo que sucede con los fondos provenientes del RCFI). Dentro de éstos se pueden mencionar, como los más importantes en las últimas décadas, el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), transferencias que tienen por finalidad la financiación de planes de vivienda³⁴⁴ y el Fondo Educativo³⁴⁵ destinado a cubrir distintos rubros y gastos vinculados con la educación, además del mejoramiento de infraestructura y recursos en las escuelas o incrementos del salario docente.

Los poderes económicos del presidente se ampliaron notablemente a partir de 2006, con la incorporación a la Ley N° 24.156, de poderes que facultan al Jefe de Gabinete a modificar y reasignar partidas presupuestarias.

³⁴² Aún hoy persisten dudas y críticas respecto de las metodologías que utiliza el Ministerio de Economía para la definición de los conceptos coparticipables, incluyendo muchas veces en las transferencias aportes que no corresponden, estrictamente, al RCFI. "Sin embargo, a partir del año 2007, en la planilla de AFIP, la distribución a Provincias comenzó a agregar estos otros ítems hasta llegar a incluirlos a todos. No es casual que con esta metodología, a todas luces incorrecta, llegan muy cerca del mínimo del 34 % (33,22 % en el año 2011) fijado en la Ley 23.548" (Suplemento 135, RePro Realidad Profesional, Informe Económico de Coyuntura).

³⁴³ Estos fondos son transferidos y manejados por distintos ministerios: El Ministerio de Economía y Obras Públicas (y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios desde 2003) se encarga de fondos concernientes a planes de infraestructura y el Ministerio de Trabajo los fondos destinados a planes sociales y de empleo (GONZÁLEZ 2013:211).

³⁴⁴ Este fondo está compuesto por el 42% del impuesto a los combustibles y representó, en la década del 90, el 1% del Producto Bruto Geográfico (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:403).

³⁴⁵ Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075. Según el Art. 1º de la ley, este fondo tiene como finalidad aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010, y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país.

2.3.3. Subsidios (préstamos) federales y autorización para la contratación de empréstitos

Tanto el gobierno nacional como las provincias y los gobiernos locales pueden recurrir al endeudamiento interno y externo, facultad que está prevista en las respectivas constituciones³⁴⁶. En la reforma constitucional de 1994 se reconoció expresamente esta facultad a las provincias, “en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y *no afecten* las facultades delegadas al Gobierno Federal o *el crédito público de la Nación*” (Art. 124, CN).

Durante la década del ‘80, tanto el gobierno nacional como las provincias recurrieron ampliamente al endeudamiento, poniendo en evidencia una gestión fiscal deficiente y una ausencia de control financiero, constituyendo una importante fuente de inestabilidad fiscal y macroeconómica, déficits que fueron financiados a través de préstamos y transferencias federales (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:404/5). Durante la década del ‘90, con un mayor control fiscal³⁴⁷. Con la nueva política económica y fiscal implementada durante el gobierno de Menen – y en consonancia con el art. 124 del nuevo texto constitucional – los gobiernos provinciales se vieron obligados a solicitar la aprobación del congreso para acceder a préstamos en moneda extranjera (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:405).

A partir de entonces, el gobierno federal ejerció un *rol monopolizador* en materia de financiamiento internacional: Cualquier provincia que desee recurrir a un financiamiento externo, debe pasar por una instancia esencial a través de ciertas agencias del Gobierno Nacional. Una vez aprobado el proyecto por las agencias encargadas de esta tarea, se toma una primera definición, de técnico, sea con el Jefe de Gabinete o con el Ministro de Economía, según el tipo de financiamiento que se solicite. Cuando la provincia acuda al Organismo Internacional de crédito, deberá conseguir el aval del Gobierno Nacional, y aquí

³⁴⁶ Dicha facultad se encuentra contemplada dentro de las atribuciones del poder legislativo (el Congreso y las legislaturas locales), variando en los requisitos que se exigen para tomar esta decisión. Por lo general, los textos constitucionales provinciales exigen mayorías agravadas (dos tercios) para aprobar la autorización a contraer empréstitos. El texto de la Constitución Nacional, sin embargo, no establece requisito alguno (Arts. 4 y 75, inc. 4°). Buenos Aires (art. 47), Catamarca (Art. 110, inc. 4°), entre otras, exigen dos tercios de votos de los miembros presentes, como así también otras previsiones, tales como la prohibición de cubrir gastos ordinarios (Catamarca, art. 111).

³⁴⁷ Mayor control que no impidió, sin embargo que el endeudamiento externo se convirtiera en moneda corriente: el gobierno nacional, por ejemplo, recurrió a ellos prácticamente todos los años.

se produce una segunda negociación (de carácter político), entre Gobernador y Presidente. En el cumplimiento de todos estos pasos, el Gobierno Nacional suele exigir una serie de garantías, entre ellas, el cumplimiento de condiciones fiscales tales como superávit fiscal, límites de endeudamiento y, además, el Gobierno Nacional toma en garantía la parte que a la provincia le corresponde en la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación (CINGOLANI y LARDONE 2006:62/63)³⁴⁸.

2.3.4. Refinanciación de la deuda pública provincial

En concordancia con lo anterior, y dada la gran disparidad en las fuentes de financiamiento entre gobierno nacional y provinciales, el endeudamiento se convirtió en un recurso al que las provincias echaron mano en forma continua y corriente.

A pesar de las políticas nacionales tendientes a procurar disciplina fiscal en las cuentas fiscales provinciales, muchas provincias permanecieron sobre-endeudadas³⁴⁹. Esta situación llevó a que el gobierno nacional tuviera que desplegar un amplio programa de refinanciación de las deudas provinciales, como sucedió en 1999 durante el gobierno de De la Rúa y luego en 2009 durante el gobierno de Fernández de Kirchner. Estas refinanciaciones significaron el culmen de un largo proceso de endeudamiento provincial permitido por el gobierno nacional, y parte de un círculo vicioso consistente en el achicamiento del estado nacional, engrosamiento de las competencias provinciales, concentración de recursos federales y agotamiento de las fuentes de financiación provinciales, endeudamiento, refinanciación.

Las refinanciaciones federales a los gobiernos provinciales significaron un fuerte sacrificio de la autonomía financiera local, en tanto que la refinanciación (a veces haciéndose cargo directamente el gobierno nacional del pago de esa deuda, o condonando o reduciendo la deuda que la provincia contrajo con el gobierno nacional) tomaba como garantía parte de los (escasos) ingresos provinciales, generalmente los que reciben en concepto de coparticipación.

³⁴⁸ Para un análisis más detenido, véase CINGOLANI y LARDONE 2006:51/54 y 62 y ss.

³⁴⁹ Hacia 1995, el total de la deuda pública provincial alcanzó el 58% del total de los recursos provinciales. Desagregando por provincia, en seis de ellas representó el 20% (La Pampa, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), mientras que en nueve provincias (CABA, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones y Río Negro) excedía el 80% (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:406).

Conclusión

Como veremos en los capítulos respectivos sobre los casos bajo análisis, los cuatro ítems mencionados como poderes económicos del presidente han sido utilizados, desde 1983, sea para castigar o para premiar a determinadas provincias y, particularmente, a la hora de favorecer la formación de coaliciones con las provincias para la firma de los pactos fiscales que se celebraron con posterioridad a la sanción de la ley 23.548. Menem recurrió a la obra pública y a fondos especiales para favorecer a determinadas provincias y “convencerlas” para firmar los Pactos Fiscales I y II; De la Rúa terminó por refinanciar la deuda pública de todas las provincias como condición para la firma de los Compromisos Federales de 1999 y 2000 (condición que el presidente no había previsto al momento de iniciar las negociaciones); Fernández de Kirchner creó un nuevo fondo (el Fondo Federal Solidario) para frenar un proyecto de ley que eliminara las retenciones propuestas por el ejecutivo nacional a granos y derivados y posteriormente decidió refinanciar la deuda pública provincial para impedir el ingreso del 100% del denominado impuesto al cheque a la masa coparticipable neta (proyecto que había sido impulsado por la oposición y con grandes chances de éxito).

2.4. Percepciones y preferencias

El presidente se erige como el centro del sistema político argentino: éste tiene asignado, constitucionalmente, la administración general del país, la recaudación de los impuestos, la promoción del desarrollo y bienestar general del país; en definitiva, es quien fija el rumbo de la economía nacional y es su (único) responsable político.

A lo largo de su evolución, en los últimos 150 años, el sistema político argentino fue concentrando, cada vez más, recursos y poderes en manos del presidente. Ello se evidencia, por ejemplo, en el rol *marginal* que ejerce el Congreso. Ningún otro actor político puede implementar políticas nacionales de largo alcance o de impacto profundo. Todas las leyes sancionadas por el Congreso Nacional referidas a reformas económicas, del Estado, del sistema tributario y financiero (por mencionar algunas de las más importantes) fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo y luego ejecutadas por éste.

Todos estos *roles normativos* (asignados constitucionalmente y aumentados y reafirmados en la práctica) constituyen fuertes determinantes de las percepciones y preferencias del presidente argentino. Desde una visión racionalista, quien ejerce el poder ejecutivo tenderá, naturalmente, a aumentarlo y a mantenerlo³⁵⁰. Para ello, desplegará todos los recursos a su disposición, particularmente, y los que nos interesan aquí, los de carácter financiero. El presidente, sin embargo, no es un actor solitario; se encuentra inmerso en una estructura institucional que erige otros actores y los dota de recursos, aunque recursos más bien reactivos que proactivos. Los otros actores que crea el sistema actúan, entonces, como actores de veto: no pueden modificar el statu quo, pero pueden impedirlo. La concentración de poder en una única figura (que la cultura política se encargó de reafirmar a través de la idea del *mesías*) aumentó sus posibilidades de éxito, al mismo tiempo que aumentó y agravó el fracaso (O'DONNELL 1994). Cuando el presidente fracasa, fracasa todo el sistema y el colapso es total, porque la responsabilidad política recae solo en el presidente. Los otros actores – los actores de veto – restan inmunes a estas debacles, cuando no les propicia el escenario adecuado para erigirse en la nueva figura mesiánica.

Todas estas medidas puede llevarlas a cabo sólo el presidente, pero al mismo tiempo no puede hacerlo solo: necesitará el acuerdo del Congreso, y para ello, el beneplácito de los gobernadores. Todas las medidas claves llevadas a cabo en los últimos treinta años (sea en épocas de crisis o en épocas de bonanza) necesitaron el apoyo de los líderes locales (especialmente de los gobernadores) y las crisis que no pudieron ser resueltas se debieron, en contrapartida, a la falta de ese apoyo.

En materia fiscal, el presidente, aunque con grandes poderes pero con una enorme responsabilidad, tiende a la prudencia y disciplina fiscal (JONES *et al.* 1997b:5), especialmente en épocas de dificultad económica y, cuando medidas impopulares se imponen (como el achicamiento y la reducción del gasto público) como soluciones a problemas fiscales, es la única figura que puede llevarlos a cabo. En épocas de bonanza económica, el presidente tiende a aumentar el Estado, convirtiéndose en un nuevo prestador de servicios y bienes, recursos que le permiten recrear y robustecer sus bases de

³⁵⁰ Como sostiene la literatura sobre carreras y ambición políticas, “el comportamiento racional esperable de todos los políticos que alcancen dicho cargo es tratar de permanecer en él haciéndose reelegir” (Almaraz 2010:191).

apoyo (populares y políticos). En una y otra hipótesis, conviene al presidente mantener la brecha existente entre provincias y nación, dado que el control y la distribución de los recursos fiscales y económicos son, de todos, los más importantes y efectivos que el presidente tiene a su disposición.

En este contexto, la preferencia de máxima del presidente será en todos los casos, la concentración de los recursos fiscales.

Partiendo de este supuesto de que los poderes económicos son los más importantes dentro del universo de poderes con que cuenta el presidente, se puede elaborar el siguiente esquema de preferencias.

En un esquema de preferencias, el presidente preferirá:

1. Centralización de recursos fiscales (control económico y financiero absoluto);
2. Transferir discrecionalmente;
3. Transferir automáticamente
 - a. Sin discrecionalidad para él ni para los gobernadores; ó
 - b. Transferir automáticamente (sin discrecionalidad para él, pero con discrecionalidad para los gobernadores);
4. Descentralización de recursos fiscales (pérdida absoluta de control económico y financiero).

La última de las preferencias, como veremos más adelante al analizar las preferencias de los gobernadores, resulta imposible en la actual estructura de governance; por tanto, la última de las opciones disponibles para el presidente (su peor resultado posible), serán las transferencias automáticas con plena discrecionalidad para los entes subnacionales en el gasto. Las disparidades y asimetrías del sistema hacen que las preferencias de los gobernadores sean diametralmente opuestas a las del presidente, por tanto, para determinar las preferencias de los gobiernos subnacionales, basta con invertir el orden de preferencia del presidente.

Las preferencias del presidente apuntan a la concentración de los recursos, máxime cuando los gobernadores tienen un importante peso político-institucional en la arena nacional. Como los gobernadores tienen a su cargo gran parte del gasto público y dentro de los cuales los más costoso (educación, salud, justicia, seguridad, transporte) que

resultan ser al mismo tiempo extremadamente sensibles desde el punto de vista social (prestación de buenos y mejores servicios, mejoramiento de la infraestructura, y fundamentalmente el pago de los sueldos) cualquier reducción en el gasto público (por ejemplo, recibir menos transferencias desde el gobierno nacional) implica la implementación de medidas fuertemente impopulares que ponen en riesgo la tranquilidad y estabilidad social, dan motivos suficientes a éstos a oponerse a cualquier medida que implica una reducción del gasto, sobre todo cuando la percepción de los recursos no dependen de éstos.

Un problema típico que se presenta en todo país con estructura fiscal es lo que la literatura politológica ha denominado “explotaciones oportunistas” (JORDANA 2002) o el “riesgo moral” en términos de la literatura del federalismo fiscal, que se presenta cuando un nivel de gobierno no tiene la responsabilidad en la recaudación, sino en el gasto, éste tiende a aumentar considerablemente el gasto. Sin embargo, otro efecto – tal vez más pernicioso – es *la dilución de las responsabilidades*: en la eterna discusión en la que las provincias culpan al gobierno nacional por no enviar los fondos suficientes, y éste culpa a aquellas por gastar de más, se pierde de vista (en especial la población) la responsabilidad frente a la no prestación (o prestación deficiente) de un servicio.

3. Gobernadores

Los gobiernos subnacionales estuvieron relegados en el análisis político, más focalizados y centrados en los procesos, actores e instituciones nacionales; sin embargo, la literatura reciente ha comenzado a prestar más atención a los procesos políticos subnacionales, diferenciándolos de los nacionales, buscando la conexión entre éstos y particularmente el impacto que los primeros tienen sobre los segundos.

Estas consideraciones se aplican particularmente al caso argentino, un sistema fuertemente presidencialista donde la figura del presidente siempre fue vista como [a veces la única] figura estelar del sistema político. Es cierto, como se ha visto, que la figura del presidente es central en el sistema político, pero también se vio que no es la única; es la principal figura proactiva del sistema, pero ese mismo sistema alberga figuras con importantes poderes reactivos, que se contraponen a los fuertes poderes presidenciales.

La emergencia e importancia de estos actores (que por tener más bien un rol reactivo dentro del sistema, podrían caracterizarse como *secundarios*) fue producto de importantes procesos de reformas políticas, que vinieron a resaltar los efectos implícitos que el sistema federal conlleva. Así, se encuentra en primer lugar el diseño federal que reconoce autonomía constitucional y política a entes territorialmente descentralizados, dotados de un importante cúmulo de competencias y, en segundo lugar, procesos de descentralización que vinieron a incrementar tales competencias y, en consecuencia, a acrecentar la figura de los actores subnacionales:

Si bien desde el punto de vista fiscal, el federalismo argentino es fuertemente centralizado, lo que podría traducirse en un *federalismo débil*, desde el punto de vista político el federalismo argentino es bastante fuerte, aun considerado en términos comparativos.

A partir de los procesos de descentralización operados a partir de la segunda mitad del siglo XX, “los gobernadores se han convertido en personalidades políticas más visibles”, fenómeno que se pone de manifiesto sobre todo en materia electoral: “las elecciones nacionales están siendo ofuscadas por las competencias provinciales, partidos políticos tradicionales encuentran cada vez más dificultades en el acuerdo de sus candidaturas a cargos nacionales” (SUÁREZ CAO 2011:307)³⁵¹.

Este fenómeno es observable, además, a nivel mundial: “El libre funcionamiento del federalismo en algunos países y la creciente descentralización en casi todos hicieron

³⁵¹ Sin embargo, puede sostenerse que históricamente los gobernadores siempre han ejercido un influjo notable en la arena política nacional, en algunos períodos a veces más que en otros, pero a lo largo de la historia Argentina, los gobernadores siempre han sido parte fundamental del sistema político argentino, con gran incidencia en el sistema político nacional. Durante el denominado “régimen” (1880-1916), por ejemplo, la “liga de gobernadores” era esencial para que el candidato presidencial alcanzara la primera magistratura (y a veces aun sin el apoyo de la provincia más importante, Buenos Aires, como sucedió en la elección de Roca en su primer mandato y Juárez Celman); entre 1916 y 1930, durante las presidencias radicales de Irigoyen (1916-1922 y 1928-1930) y Alvear (1922-1928), se produjo el mayor número de intervenciones federales a las provincias (al extremo de intervenirse todas las provincias, con excepción de Santa Fe, durante la primera presidencia de Irigoyen), precisamente por la fuerte oposición en el Congreso de la Nación, particularmente en la Cámara de Senadores; el éxito de Perón en sus primeros dos mandatos presidenciales (1946-1952; 1952-1955) se debió, principalmente, a una exitosa coalición con la mayoría de los gobernadores de provincias (SAWERS 1996). Desde 1983 el panorama no ha cambiado mucho; el mismo argumento se utiliza con respecto a las dos presidencias de Menem (1989-1995; 1995-1999) (JONES y HWANG 2005, entre otros) y, en sentido inverso, la misma explicación puede utilizarse para comprender el traspaso anticipado del poder que tuvo que realizar Alfonsín en 1989 y la renuncia de De la Rúa en 2001: en ambos casos tuvieron que enfrentarse a una mayoría de gobernadores opositores pertenecientes a partidos políticos distintos al partido de gobierno nacional, principalmente del PJ.

evidente la importancia política y económica de las unidades subnacionales, a menudo a cargo de políticas públicas claves tales como la educación básica” (GERVASONI 2011:76).

En el caso particular, de la Argentina, este proceso ha adquirido, al mismo tiempo que se afianzaba el proceso de redemocratización, un vertiginoso ritmo: “En Argentina y muchos países de la región una gran (y creciente) proporción del gasto público, y por tanto de la acción estatal, es ejecutada por provincias y municipios. Los maestros, los médicos, los policías y los jueces, que tan críticamente inciden en la vida de los ciudadanos, son fundamentalmente empleados provinciales. Casi dos tercios de los funcionarios públicos argentinos pertenecen a las provincias, cifra que crece hasta alrededor del 80% si se considera a los empleados municipales” (GERVASONI 2011:76).

Esta realidad socio-económica se ve exacerbada aún más en el conjunto de provincias más chicas (las más dependientes fiscalmente), donde un elevado porcentaje de la población económicamente activa depende, directa o indirectamente, de la administración provincial³⁵². Esta realidad además trae aparejado otras consecuencias de carácter político; así, por ejemplo, además del fuerte clientelismo que se genera desde un Estado casi omnipresente, principal proveedor de empleos, vemos además y en contrapartida, la ausencia de importantes grupos de presión (gran empresariado, organizaciones de pequeños y medianos empresarios, sindicatos fuertes y organizados, etc.) que se traduce, entre otras cosas, en un escasa o nula *accountability vertical*.

A pesar, como se sostuvo, de la enorme dependencia fiscal y financiera del conjunto de las provincias hacia los recursos nacionales, realidad que quita o disminuye en gran parte la autonomía provincial en el aspecto económico-financiero, los procesos de descentralización han aparejado consecuencias políticas importantes, tales como justamente, el aumento de la figura del gobernador en sus provincias y, desde éstas, en la arena nacional. Esta afirmación trae una consecuencia importante para nuestro análisis: a un federalismo fiscalmente débil se contraponen un federalismo políticamente fuerte, que erige actores con ciertos poderes que se contraponen a las debilidades del sistema.

Por ello, aun cuando desde la perspectiva del federalismo fiscal, los entes subnacionales aparecen como débiles entidades frente al gobierno nacional, debemos considerar otros aspectos (de naturaleza más política) para determinar la importancia que

³⁵² Para un mayor análisis, véase JONES y HWANG 2005:124, Cao 2008 y CAO y RUBINS 2001.

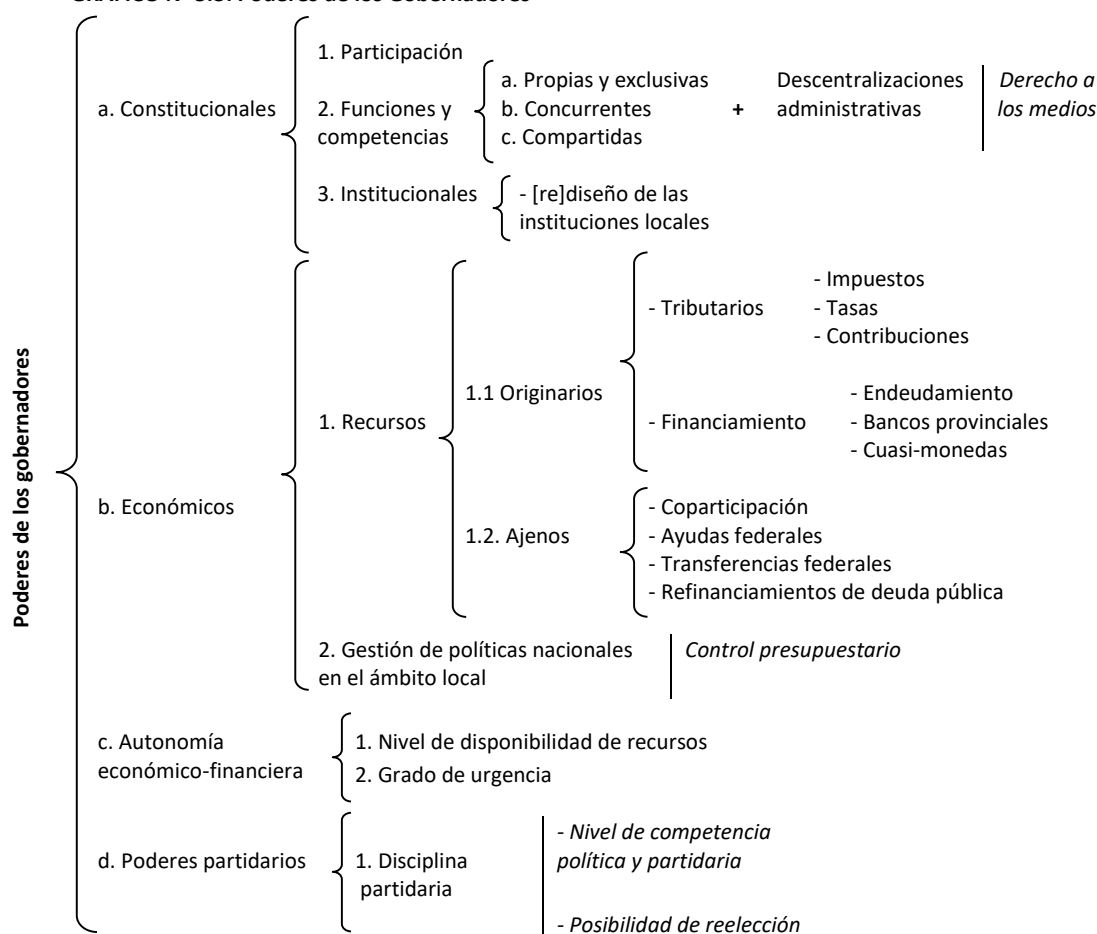
los gobernadores, en cuanto tales, tienen en sus respectivas jurisdicciones y cómo ello impacta en la arena nacional: “las instituciones federales fuertes le dan a los gobiernos de las provincias una considerable autoridad en materia de políticas públicas, recursos fiscales e independencia electoral de su contraparte nacional” (BENTON 2003:105)³⁵³.

En este contexto, resulta esencial determinar cuáles son los recursos de acción con que cuentan los gobernadores y el grado de relevancia que estos tienen en la arena política nacional, fundamentalmente en las relaciones intergubernamentales.

Utilizando la misma tipología que SHUGART y MAINWARING (2002) utilizan para describir y caracterizar a los presidentes en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, puede utilizársela para describir y determinar los principales rasgos y recursos que tienen a su disposición los gobernadores, tales como **(a)** los poderes constitucionales; **(b)** la autonomía económico-financiera y **(c)** los poderes partidarios, para finalmente determinar, a través de sus roles normativos, cuáles son sus percepciones y preferencias.

³⁵³ Resulta necesario aclarar que la “considerable autoridad en materia de [...] recursos fiscales” que menciona la autora, se refiere a la libre disponibilidad y manejo presupuestario de los recursos que en su gran mayoría – como ya se ha visto – provienen del gobierno nacional. Los recursos provenientes del régimen de coparticipación y un importante número de transferencias federales no son condicionadas, sino de “libre disponibilidad” para los gobernadores, que tienen absoluta libertad para decir en qué se utilizarán esos fondos.

GRÁFICO N° 5.3: Poderes de los Gobernadores



3.1. Poderes constitucionales

3.1.1. Derecho (o principio) de participación

La Constitución Nacional no prevé específicamente ningún poder constitucional a los gobernadores en la arena nacional. De hecho, la única mención expresa que el texto constitucional hace de los gobernadores de provincia en su relación con el gobierno federal está contenida en el art. 128³⁵⁴, que estipula que “los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”³⁵⁵.

³⁵⁴ La Constitución menciona cuatro veces la palabra “gobernadores” en los arts. 29, 73, 122 y 128; pero sólo en este último lo hace en relación con el gobierno federal.

³⁵⁵ La disposición tiene origen en el proyecto de Alberdi, de quien se sabe, propugnó – a través de sus obras – limitar y reducir los cacicazgos provinciales en pos de lograr la tan deseada unidad nacional, que solo podría lograrse (en su pensamiento) a través de un ejecutivo nacional fuerte. En este contexto, y a través de una interpretación histórica, podría leerse tal disposición como una fuerte limitación a las autonomías provinciales y concebir a los gobernadores como jerárquicamente dependientes del gobierno federal (confr. GELLI 2004:872). Sin embargo, en una interpretación armónica con el texto constitucional en su conjunto y

Además de esta mención, no se encuentra en el texto constitucional (ni en el original ni en ninguna de sus posteriores reformas) mecanismos institucionales a través de los cuales los gobernadores, en cuanto jefes de Estado, participen en la gestión nacional. El *principio de participación* (BIDART CAMPOS 1998), que significa la intervención de las provincias en las decisiones que toma del gobierno nacional, se materializa a través de la elección de los legisladores nacionales (diputados y senadores) en el Congreso de la Nación. Este principio de participación (que no involucra a los gobernadores directamente) tiene, como veremos más adelante, un fuerte impacto político que surge a través de los *poderes partidarios* de los gobernadores. El principio de participación de los gobiernos provinciales se materializa fundamentalmente a través de la elección de los senadores que, en el sistema argentino, dicha cámara se compone de acuerdo al principio de la igualdad político-jurídica de las provincias, es decir, que las provincias se encuentran en un pie de igualdad las unas con las otras, independientemente de su poder económico, su población, etc. Por ello, desde el texto constitucional de 1853, todas las provincias tenían la misma cantidad de senadores (dos, pasando luego a tres, en la reforma de 1994). En el texto de 1853/60, los senadores eran elegidos por las legislaturas provinciales, de modo de dar participación – al menos en su elección – al gobierno local, aunque los senadores representan a la provincia como ente político-jurídico y no a su gobierno. Desde la reforma de 1994 (con vigencia a partir de 2001), los senadores son electos por voto popular directo, de modo tal

específicamente con las normas que hacen al diseño federal, tal disposición debe entenderse como un deber de colaboración traducido en “el despliegue de varias obligaciones específicas en orden a la preservación del sistema de supremacía constitucional” (GELLI 2004:872). En este sentido, la norma resulta totalmente coherente y armónica con el *principio de subordinación* que BIDART CAMPOS (1997) identifica como uno de los tres pilares básicos (junto con el de participación y el de subsidiariedad) de las relaciones nación-provincias, subordinación que es solamente jurídica y no política (siendo concordante con el art. 122, CN). En esta interpretación, lo que hace la norma del art. 128 es reafirmar la *subordinación jurídica* (pero no política) de los gobiernos de provincia cuando manda “hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación” en sus respectivas provincias.

que el gobierno provincial no tiene injerencia alguna ni en su nombramiento³⁵⁶ ni en la actuación de éstos³⁵⁷.

Con la reforma de 1994 se incluyen nuevos mecanismos institucionales de participación de los gobiernos provinciales, de entre los más importantes se encuentran los acuerdos “entre la Nación y las provincias” para la institución de regímenes de coparticipación (Art. 75, inc. 2°, 2° párrafo). Si bien el texto constitucional no menciona expresamente la figura de los gobernadores en la celebración de tales acuerdos, por imperio de la Constitución Nacional y las respectivas constituciones provinciales, quienes tienen la atribución de firmar acuerdos y tratados son los poderes ejecutivos, con la posterior ratificación de los poderes legislativos. El mismo artículo prevé la creación de un organismo federal fiscal cuya composición “deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires” (Art. 75, inc. 2°, 6° párrafo) y la creación de un “banco federal” (Art. 75, inc. 6°), otro ámbito donde las provincias también puedan participar en la toma de decisiones pero a través de organismos o agencias burocráticas técnicas y especializadas, donde la participación del gobernador en cuanto tal no está prevista. Ninguna de estas disposiciones – a pesar de tener fecha de caducidad – fue cumplida.

3.1.2. Funciones y competencias

Anteriormente se sostuvo que la importancia de los gobiernos locales se basa, fundamentalmente, en el importante cúmulo de competencias, servicios y funciones que

³⁵⁶ A diferencia de lo que sucede en otros sistemas federales, como el Consejo Federal alemán (Bundesrat) donde sus miembros son nombrados y removidos por los gobiernos locales (art. 51 de la Ley Fundamental) y su composición varía según la población de cada estado federado (Länders), pudiendo incluso ser miembros los primeros ministros; o el Senado de los Estados Unidos, donde si bien su composición y elección es similar al caso argentino (dos senadores por estado elegidos por voto popular), en caso de vacancias, la Constitución establece que sus reemplazos podrán ser nombrados por el propio gobierno estadual y la Legislatura local podrá autorizar al Ejecutivo a hacer un nombramiento provisional hasta tanto la vacante se cubra mediante elecciones populares (Art. I, Secc. 4°, Enmienda 17).

³⁵⁷ Algunas constituciones provinciales autorizan a sus legislaturas a *instruir* a los senadores nacionales (Córdoba, art. 104, inc. 5°; San Juan, art. 150, inc. 20), *recibir informes* de la gestión de éstos (Catamarca, art. 110, inc. 20, La Rioja, art. 102, inc. 16) e incluso, solicitar al Senado de la Nación la *remoción* de los mismos (La Rioja, art. 102, inc. 16). Tales disposiciones, sin embargo, exceden las facultades provinciales (una clara invasión de competencias) y no obligan a los senadores nacionales. Nada quita que los gobiernos locales puedan dar a conocer sus posiciones en temas de interés provincial que se traten en el Senado de la Nación o solicitar a los senadores informaciones sobre tales asuntos, sin que ello llegue a implicar algún tipo de *instrucción* o *mandato*.

tienen a su cargo. En este sentido, ya el texto constitucional de 1853/1860 reconocía en los gobiernos de provincia un importante rol en la consecución del progreso y el bienestar general del país (desde sus propias jurisdicciones).

El viejo artículo 107 (actual 125) estipulaba que las provincias pueden promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, a través de leyes protectoras de estos fines, y haciendo la salvedad que deben hacerlo “con recursos propios”; como así también promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Esta norma (que data de 1853) estaba reconociendo un poder de policía amplio nada menos que en manos de las propias provincias: poder de policía del trabajo, de educación³⁵⁸, de bienestar y progreso, aunque el desarrollo posterior de los hechos fue produciendo un proceso de centralización en manos del gobierno federal, fundamentalmente a través del ejercicio del poder de policía de emergencia económica y social (GELLI 2004:866).

Tales competencias son, además, concurrentes con el gobierno federal (por lo que al mismo tiempo el constituyente originario decimonónico avanzó en un primer esbozo de un federalismo de concertación o coordinación) al estar previstas también, y con el mismo tenor, en el art. 75, inc. 18, como competencia del Congreso de la Nación.

La reforma de 1994 también les reconoció competencia en materia de seguridad social³⁵⁹ y medio ambiente (art. 41), ésta última como competencia concurrente con el gobierno nacional. Además de estas competencias *expresamente* reconocidas en el texto constitucional, las provincias cuentan con un *poder competencial residual*, es decir, como expresa el art. 121, CN (principio fundamental del sistema de distribución de competencias

³⁵⁸ La educación primaria estaba originariamente en manos de las provincias. Fue posteriormente (primero durante la presidencia de Sarmiento y luego avanzando aún más con la Ley Lainez N° ley 4874, de 1905) que el gobierno federal comienza a hacerse cargo de esta competencia, a veces en forma concurrente y otras sustituyendo directamente a las provincias como proveedoras de este servicio (sobre todo de aquellas con bajos recursos económicos y en imposibilidad de cumplir con la manda constitucional del art. 5°).

³⁵⁹ Con la firma del Pacto Fiscal I (1992), las provincias habían transferido al gobierno federal las cajas de jubilaciones que tenían bajo su administración, reservándose las de sus empleados públicos. En 1994, al reformarse el art. 107 (actual 125) se especificó en un segundo párrafo que las provincias y la ciudad de Buenos Aires “pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales” (Art. 125, 2° párrafo).

entre los dos órdenes de gobierno) “las provincias *conservan todo el poder no delegado* por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Dentro de este esquema de poderes que se han sido denominados constitucionales, sobresalen los *poderes institucionales* que poseen los gobiernos locales, consecuencia directa del reconocimiento de la autonomía política o constitucional a las provincias.

3.1.3. Poderes institucionales

Los *poderes institucionales* se traducen en la posibilidad que tienen los gobiernos locales de diseñar y rediseñar las instituciones políticas: elegir sus propias instituciones políticas, definir un determinado sistema de partidos, elegir las reglas y los sistemas electorales que han de emplearse en las elecciones locales, introducir la posibilidad de reelección, definir la agenda electoral, organizar el sistema judicial, diseñar sus órganos de control, etc. Los poderes institucionales son consecuencia directa de la amplia autonomía política y constitucional que los arts. 5° y 122 de la Constitución Nacional reconocen a las provincias y, desde que los gobernadores son la figura centrípeta del sistema político local, éstos tienen gran injerencia a la hora del diseño y rediseño de las instituciones.

3.2. Poderes económicos

De la asignación de competencias, se desprenden asimismo poderes económicos. Aunque la Constitución Nacional no se encarga de establecer cuáles son los recursos que corresponden a las provincias (recién en la reforma constitucional de 1994 se incorporó al texto constitucional la frase que dice que los impuestos indirectos son competencia concurrentes entre nación y provincias), se desprende de sus competencias y funciones la posibilidad de recurrir a los recursos necesarios para afrontar los gastos, es decir, el derecho a los medios. Tanto la doctrina constitucionalista como la tributarita (las dos ramas del derecho que más se han ocupado de esta temática) han reconocido el poder tributario originario de las provincias, en virtud del art. 121, CN.

Estos *poderes económicos* se traducen en la gestión de las competencias constitucionalmente reconocidas a las provincias: salud, educación, vivienda, seguridad pública, medioambiente, administración de justicia, policía del trabajo, seguridad social,

transporte y, en general, todas aquellas que estén orientadas a la consecución del *bien común local*, a las que además se suman aquellas descentralizadas (vía descentralización administrativa) por el gobierno federal. La gestión de estas funciones implica el manejo (discrecional) de recursos tanto en su percepción como en su ejecución.

Para poder llevar adelante el cumplimiento de estas competencias, los gobiernos subnacionales cuentan con herramientas económicas a su disposición, en otras palabras, la posibilidad de financiamiento a través de recursos económicos financieros, sean éstos derivados (o de jurisdicción ajena) u originarios (también denominados propios).

Dentro de los primeros se encuentran, fundamentalmente, los recursos tributarios (creación, aplicación y percepción de impuestos, tasas y contribuciones) y la posibilidad de endeudamiento interno y externo (todas estas competencias están reconocidas tanto por la Constitución Nacional como por las respectivas constituciones provinciales). En la práctica también las provincias han echado mano a otro tipo de recursos tales como la emisión de cuasimonedas y la utilización de sus bancos provinciales como fuentes de financiamiento (véase SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:399). Entre los recursos financieros de jurisdicción ajena se encuentran principalmente los recursos provenientes del régimen de coparticipación, las ayudas federales y las refinanciaciones de las deudas públicas provinciales.

Estas tres herramientas tienen un fuerte impacto en las relaciones con el gobierno nacional, pues, como varios estudios han puesto de manifiesto, han sido utilizadas por los gobiernos provinciales no solo para efectivizar sus políticas económicas, sino fundamentalmente para contrarrestar los efectos negativos de las políticas económicas nacionales y en ciertas ocasiones, directamente evitar la implementación en el ámbito local de aquellas políticas (BENTON 2003:127 y ss.).

Los bancos públicos provinciales fueron asiduamente utilizados como recursos de auto-financiamiento en las décadas del 80 y del 90, convirtiéndose en fuentes de *crédito barato* no solo para los gobiernos, sino también para las empresas públicas y empresas e individuos del sector privado favorecidos por el gobierno, créditos que no respetaban criterios de rentabilidad o al valor del crédito (BENTON 2003:129):

“Los bancos provinciales, en particular, actuaron como fuentes cautivas de financiación. Los bancos públicos provinciales fueron considerados como semejantes al

banco central de cada provincia: esto proveían fondos a los gobiernos provinciales que los solicitaban y que, al mismo tiempo, recibían redescuentos del Banco Central de la República Argentina. Entre 1983 y 1990, por ejemplo, esos redescuentos del banco central ascendieron a más del 2% del gasto provincial anual (FIEL, 1993). Debido a sus carteras de activos de mala y dudosa calidad, resultantes en gran medida de los préstamos a los gobiernos provinciales, los bancos provinciales estuvieron entre los principales candidatos para los procesos de reestructuración y consolidación bancaria que comenzaron seriamente en 1995” (SCHWARTZ y LIUKSILA 1997:405).

La utilización de las denominadas *cuasimonedas* fue una herramienta que los gobiernos provinciales utilizaron en momentos de crisis financiera (fines de los 90 y principios de la del 2000). Dado el enorme impacto negativo que tienen en la economía nacional (pero que al mismo tiempo ayudan a mitigar en el plano local los vaivenes de la economía nacional o las consecuencias negativas de las políticas económicas nacionales), los gobernadores a veces suelen utilizar esta herramienta como “amenaza” o “advertencia” al gobierno nacional cuando la economía nacional no muestra signos de recuperación.

Aun cuando es el presidente el que impone las políticas económicas nacionales (ajuste, privatizaciones, disciplina fiscal, etc.), quienes las implementan al nivel local son los gobernadores de provincia. Por lo general, las medidas económicas que impone el presidente son de alcance netamente nacional; por ejemplo, las políticas de “ajuste” solamente se aplican al presupuesto federal, no a los locales, por lo cual, si el presidente desea una implementación total de tales medidas necesitará el consentimiento expreso (pactos, acuerdos, etc.) y el compromiso de implementarlas (comportamiento a futuro) por parte de los gobernadores. Los gobernadores pueden constituir una barrera importante a las políticas presidenciales en el ámbito local, pues éstos cuentan con importantes herramientas para dirigir o redirigir la economía nacional en el ámbito local, pudiendo incluso evitar implementar las políticas nacionales (BENTON 2003:126).

El aumento del gasto provincial ha sido uno de los factores más determinantes del debilitamiento de la macroeconomía del país (BENTON 2003, SCHWARTZ y LIUKSILA 1997, **Banco Mundial**). Dicho aumento estuvo dado no solo en los sectores descentralizados, sino también en casi todas las políticas públicas provinciales, dado que las provincias continuaron con un modelo de estado intervencionista, mientras el nivel federal se inclinaba por un estado mínimo (CAO 2008, CAO y RUBINS 2001). Ello “se ve reflejado en sus balances operativos negativos en el período posterior a la reforma [de los años 90 y] el incremento real en el gasto de las provincias entre 1991 y 1995 de casi 39%” (BENTON

2003:130). Dentro de los conceptos que más contribuyeron a este incremento del gasto público provincial ha sido, sin dudas, el empleo público:

“Mientras que las nóminas del gobierno nacional disminuían espectacularmente como resultado de la reducción y la privatización, las nóminas de los gobiernos de las provincias permanecían estables, y a menudo aumentaban, después de la implementación de la reforma económica nacional. Como resultado de los despidos en el ámbito nacional, la participación de las provincias en el total de empleo del sector público aumentó dramáticamente después de 1989, de 55 a 85 por ciento” (BENTON 2003: 129).

El aspecto económico puede ser considerado en un doble sentido: hacia el interior de cada provincia y en la relación con el gobierno nacional.

En el primer caso, aun cuando la autonomía financiera esté fuertemente restringida dada la concentración de recursos en manos del gobierno nacional (especialmente en materia impositiva, donde la recaudación se encuentra fuertemente centralizada en manos del gobierno nacional), los gobernadores ejercen una considerable influencia tanto en la distribución de los recursos (nacionales, provinciales y municipales) como en la ejecución de las políticas públicas; esta influencia es ejercida a través del control directo del presupuesto provincial y a través de su control discrecional sobre la ejecución de programas financiados por el nivel nacional (JONES y HWANG 2005).

El impacto de este “control presupuestario” se manifiesta también hacia el exterior, es decir, en la relación con el gobierno nacional, permitiendo a los gobernadores tener una importante injerencia en la principal arena política nacional, el Congreso: “Esta influencia les permite obtener y mantener la lealtad de sus seguidores a través de la concesión de privilegios en la distribución de subsidios materiales y económicos, préstamos a bajo interés, becas, etc.” (JONES y HWANG 2005:124). Esta posición de privilegio en el manejo del gasto público les permite, por un lado, aferrar su poder en sus distritos y, desde éste, posicionar a sus seguidores en la arena nacional, principalmente en el Congreso de la Nación, como en otros cargos de la administración nacional, sobre todo cuando el gobernador pertenece al mismo partido del presidente.

Esta posición de privilegio de los gobernadores no significa, en modo alguno, que las provincias se encuentran con cierta holgura financiera, todo lo contrario; lo que sí cabe rescatar es que el solo manejo (en muchos casos discrecionalmente y con escaso control)

de recursos que permiten solventar el mantenimiento y funcionamiento de la maquinaria estatal (pagos de sueldos a docentes, empleados públicos, fuerzas de seguridad, empleados de la salud, la realización de obras tales como escuelas, viviendas, hospitales, etc., la concesión de créditos y préstamos, subsidios, planes sociales, etc.), aun cuando sean escasos, proveen al gobernador medios suficientes para mantener su aparato político y ejercer una poderosa influencia sobre su distrito y, en el mejor de los casos, posicionarse en la arena nacional.

El uso discrecional de los recursos provenientes del gobierno federal, sean éstos discrecionales o condicionados³⁶⁰, permite a los gobernadores compensar y premiar a sus seguidores, como se ha puesto de manifiesto en el extraordinario aumento del empleo en el sector público provincial, incluso mayor al nivel nacional (BENTON 2003)

El manejo de estos recursos permite al gobernador ejercer una fuerte influencia en la vida local con impacto en todos (o casi todos) los sectores: sociales, productivos, laborales y, fundamentalmente, políticos. El poder económico de los gobernadores les permite ejercer un férreo liderazgo dentro de su partido³⁶¹ y controlar la competencia política.

El diseño y rediseño de las instituciones políticas (*poderes institucionales*) como la gestión de las competencias y funciones a su cargo (*poderes económicos*) se complementan y se cristalizan en los otros dos tipos de poderes que han sido identificados en la esfera subnacional: la *autonomía económico-financiera* y los *poderes partidarios*.

3.3. Autonomía económico-financiera

Este aspecto es considerado en la relación nación-provincias, y es un aspecto esencial en las negociaciones que se traduce, básicamente, tanto en la capacidad de financiamiento y sustentabilidad de las provincias, como también en el apremio o urgencia que las provincias tengan, en un momento dado, de nuevos recursos (entiéndase por “nuevos recursos” tanto el envío de fondos desde el gobierno nacional como la refinanciación o reprogramación de las deudas públicas provinciales).

³⁶⁰ “Si bien los programas como el Fondo Nacional de Vivienda, la Coparticipación Vial, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y el Fondo de Desarrollo Regional están etiquetados para áreas particulares, los gobernadores pueden dirigir esos recursos hacia proyectos e individuos favorecidos” (BENTON 2003:122)

³⁶¹ Como sostiene MALAMUD, el “control del Estado significa control del partido” (2012:108).

En el Capítulo 4 se analizó *in extenso* la situación financiera de las provincias y los recursos que éstas tienen a su disposición. Lo que resta ver aquí es cómo esa situación impacta en los procesos de negociaciones que se desenvuelven con el gobierno federal. Para ello entonces resulta necesario diferenciar dos aspectos: (a) el nivel de *disponibilidad de recursos* y (b) el nivel de *urgencia* (OLMEDA 2009, 2013).

La autonomía económico-financiera es una variable que depende de factores estructurales, heredados del pasado y relativamente estables en el tiempo (sea cual sea la provincia o el grupo de provincias, siempre se van a encontrar más o menos en las mismas circunstancias) y coyunturales, es decir momentos especiales que cambian, aunque sea levemente, las herencias del pasado, mejorando la situación financiera de la provincia (cuando, por ejemplo, se explotan nuevos recursos naturales, como pozos petroleros o minas auríferas) o la empeoran (atraso en el pago de los sueldos, crisis política, social etc., es decir, situaciones de emergencia que deben ser solucionados de manera inmediata).

El nivel de disponibilidad está determinado por las condiciones estructurales del sistema, por la estructura de governance; la urgencia, en cambio, depende más de factores coyunturales.

Ambos aspectos definen la posición en que se encuentran los gobernadores en un momento de negociación dado. El primero (disponibilidad de recursos) “remite a la capacidad que una provincia tiene de generar recursos impositivos propios y por lo tanto su nivel de dependencia respecto a las transferencias federales” (OLMEDA 2009:9). Aquí, la suposición parte de la idea de que a mayor autonomía, mejor es el posicionamiento de los gobernadores para negociar con el gobierno federal una redefinición del contrato fiscal o directamente un nuevo contrato fiscal. Contrariamente, si el nivel de dependencia de los recursos fiscales federales es elevado, su posicionamiento frente al ejecutivo federal será débil y se verán más constreñidos a buscar un acuerdo cooperando que imponiendo condiciones. Como vimos en el capítulo III, la situación económico-financiera de las provincias en su aspecto de disponibilidad de recursos (o lo que es lo mismo, su grado de autonomía con respecto al gobierno federal) es estructuralmente reducido, consecuencia directa del largo derrotero que experimentaron los mecanismos de coordinación de las potestades tributarias (especialmente el régimen de coparticipación), de las asignaciones de gastos y recursos y de la asignación y/o descentralización de funciones y competencias.

En consecuencia, una primera suposición es que las provincias siempre se encontrarán en una situación de inferioridad con respecto al gobierno federal dada su escasa autonomía económica-financiera, traducida en la fuerte dependencia hacia los recursos federales. La estrategia más viable de entre el universo de estrategias disponibles en un determinado proceso de negociación, será encontrar la solución maximín. Esta situación se ve exacerbada además por el posicionamiento siempre predominante del presidente en las relaciones intergubernamentales verticales: como plantea el modelo de la batalla de los sexos propuesto por la teoría de juegos, el primer jugador que hace la jugada es el que cuenta con mayor ventaja, pues delimita las estrategias de la contraparte modificando los pagos disponibles por cada una de las opciones originarias al momento de plantearse el juego.

A ello debe agregarse determinadas situaciones coyunturales (que pueden afectar al conjunto de las provincias o a cada una individualmente) que modifican aquellas condiciones estructurales, mejorándola o empeorándola. Sin embargo, esta modificación de las condiciones estructurales siempre ha de ser leve. Solo cambios muy rotundos en el sistema pueden cambiar las condiciones estructurales de una forma más significativa, cambios que sólo pueden darse en situaciones que el neoinstitucionalismo histórico denomina “coyunturas críticas”.

Cuando determinadas situaciones coyunturales posicionan a las provincias en una situación de apremio a la que deben dar cumplimiento de manera más o menos inmediata (atraso en el pago de sueldos, vencimientos de deudas, etc.), se está hablando de situaciones de emergencia, que elevan el grado de urgencia con que las provincias requieren de nuevos recursos. En este aspecto el tiempo juega un rol crucial. La suposición aquí parte de la idea de que las provincias se encontrarán en una situación *aún* más desventajosa que la que ordinariamente se encontrarían para negociar con el ejecutivo nacional (dada las condiciones estructurales del sistema).

Sin embargo, tanto la disponibilidad de recursos como la urgencia de los mismos deben ser consideradas con relación al gobierno federal. Aun cuando, según las condiciones estructurales anteriormente mencionadas, es más probable que el gobierno federal se encuentre compelido por el segundo aspecto (la urgencia) que por el primero (disponibilidad de recursos).

Por tanto, la urgencia es un factor exógeno que puede afectar a ambas partes. La suposición será que aquella parte más apremiada será la parte más desventajosa de la negociación. Cuando el gobierno federal debe acordar determinadas políticas con los gobiernos provinciales es porque necesita del consentimiento de las provincias para poder implementar la política pública deseada. Tal requerimiento proviene, en casi todos los casos, del esquema constitucional que delimita las competencias y en casi todos los casos estarían en juego competencias concurrentes.

Dada la complejidad, el desgaste y los costos que implican los procesos de negociaciones, máxime cuando éstos comprenden múltiples partes interactuando simultáneamente, el gobierno federal tenderá a evitar este tipo de negociaciones. Sólo en última instancia y cuando las políticas deseadas por el presidente necesiten como requisito *sine quanon* el consentimiento de las provincias, el ejecutivo nacional recurrirá a la negociación colectiva. La reforma del régimen de coparticipación, por estar implicadas competencias concurrentes, por ejemplo, requiere del consentimiento de todas las partes involucradas, sin las cuales la o las modificaciones estarían viciadas de inconstitucionalidad. Este requisito de procedimiento se incluyó expresamente en el texto constitucional tras la reforma de 1994³⁶².

Como sostiene OLMEDA, “la urgencia del ejecutivo federal por alcanzar un acuerdo parece estar mayormente relacionada con la necesidad de las autoridades federales de sumar el apoyo de los gobernadores a particulares políticas impulsadas desde la Nación. En el caso de los gobernadores el nivel de urgencia parece estar sistemáticamente asociado a la necesidad de contar, como resultado del acuerdo, con recursos frescos para revertir coyunturas fiscales críticas” (2009:10).

A modo de conclusión, la autonomía económico-financiera resulta clave en las relaciones intergubernamentales verticales, pues es uno de los indicadores más precisos para determinar el grado de independencia que los gobernadores tienen frente al poder ejecutivo nacional. Dependiendo del grado de autonomía en lo económico-fiscal, es posible predecir qué posibilidades tienen los gobernadores de “neutralizar el control presidencial” (GIRAUDY 2011).

³⁶² La ley convenio, dispone el texto reformado, “no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada” (art. 75, inc. 2°, 4° párrafo).

3.4. El poder partidario de los gobernadores

3.4.1. Los Gobernadores como actores claves en el Congreso de la Nación

JONES y HWANG (2005), centrando sus estudios en las dos presidencias de Menem (1989-1995 y 1995-1999), sostienen que “la habilidad del presidente de implementar muchas (sino todas) de sus deseadas políticas de reformas en los ‘90 no se debió principalmente a que Argentina fuera una «democracia delegativa», al estatus de Menem como un «presidente neopopulista» o al «abuso» de Menem de su poder constitucional para sancionar decretos. El éxito de las políticas de Menem se debió más a su habilidad de mantener el apoyo de los jefes partidarios provinciales, apoyo que se manifestó en muchos aspectos por sus delegaciones al liderazgo partidario en el Congreso (e indirectamente al presidente Menem)” (2005:116).

La cita pone de manifiesta el importante poder partidario que tienen los gobernadores en el sistema político argentino. Los autores llegan a esta conclusión luego de considerar el rol que los gobernadores tienen en la selección y nominación de los candidatos a cargos legislativos, poder que se traduce en una fuerte ascendencia sobre los legisladores nacionales electos en sus propios distritos.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que son las provincias el centro [*locus*] de la dinámica intrapartidaria: es en las organizaciones distritales donde generalmente son elegidos y seleccionados los candidatos a cargos legislativos nacionales, posición que se robustece aún más cuando el líder partidario local alcanza la gobernación del distrito. Además, el gobernador, en cuanto máxima autoridad local, es quien está encargado de velar por el desenvolvimiento de los procesos electorales que se realizan en sus jurisdicciones, contando para ello con el auxilio de las fuerzas de seguridad y del resto de los poderes del Estado. Cuando el gobernador lograba dominar y extender su influencia hacia el resto de la constelación política, no le resultaba nada difícil orientar el proceso electoral en orden a conseguir los resultados que más le favorecieran³⁶³.

³⁶³ Con anterioridad a la reforma electoral de la Ley Sáenz Peña, los gobernadores elegían a los funcionarios que decidían quiénes podían votar, quiénes contaban las boletas y quiénes anunciaban los resultados, en otras palabras, él podía determinar quiénes eran el electorado. Él podía hacer caso omiso de los electores simplemente rompiendo las boletas y anunciando los resultados electorales que más le convinieran. Desde que el gobernador controla la policía, podía organizar turbas de matones para prevenir que los partidarios de la oposición votasen. Con estos poderes, el gobierno en el poder rutinariamente amañaba las elecciones. La

Este poder partidario con que cuentan los gobernadores se traduce en una increíble importancia e incidencia de los gobiernos subnacionales en los procesos políticos nacionales. Anteriormente, al considerar los poderes partidarios del presidente, y en el capítulo anterior al describir el proceso de selección de los candidatos a cargos legislativos nacionales, se observa que de las tres organizaciones que inciden en la selección de candidatos (organización partidaria nacional, organización partidaria distrital y los afiliados del partido) y de los tres procesos comúnmente utilizados para efectivizar la nominación (por decisión del líder, por acuerdo entre las cúpulas y por internas), la que más predominancia ha tenido desde 1983 ha sido (aunque variables en el tiempo) la *decisión del líder* de la *organización partidaria distrital*. Aun cuando muchas veces la integración de las listas queda sujeta a negociaciones, principalmente con la organización nacional, la palabra decisiva la suelen tener los líderes partidarios locales, máxime cuando éstos están a cargo del ejecutivo provincial. En uno u otro caso, son los líderes partidarios quienes controlan el futuro político de los legisladores.

Además del poder decisional sobre quiénes serán los candidatos, los gobernadores son quienes manejan la maquinaria del aparato partidario: por lo general, los legisladores (individualmente considerados) carecen de maquinarias partidarias propias (KIKUCHI 2012), lo que refuerza la figura del gobernador en el futuro político de éstos. El manejo de la maquinaria partidaria es fundamental para asegurar la victoria electoral, aun cuando las candidaturas sean decididas a través de elecciones primarias.

Los gobernadores cuentan con los recursos estatales para poder financiar las campañas electorales y – dado que la relación políticos-votantes es fundamentalmente

apatía de los votantes también jugaba a favor del gobierno ya que, por lo general, no más del 15% de los habilitados para votar lo hacían.

Con la reforma Sáenz Peña se puso a la justicia federal y al ejército a cargo de las elecciones para presidente y legisladores nacionales, pero los gobiernos provinciales continuaron supervisando las elecciones para los cargos electivos provinciales (Potter 1979, 98-100; Rock 1975b, 76). El gobernador controla la policía – a través de la cual se influye en el nivel de violencia y fraude en las elecciones – designa a los jueces de paz – quienes controlan el padrón electoral – y cuentan con la complicidad del presidente del superior tribunal local y con el presidente de la legislatura provincial e incluso con el apoyo de los intendentes locales (y, de no ser así, puede intervenir los gobiernos locales para designar intendentes más amigables): “Con funcionarios simpatizantes encargados de organizar las elecciones, el fraude claramente no queda descartado”. En resumen, “la reforma electoral de 1912 redujo pero no terminó con el control de los gobernadores sobre la maquinaria electoral y el poder de influir en las elecciones celebradas en sus jurisdicciones, sino que también les dio otra arma de clientelismo político. Por tanto, los gobernadores continúan teniendo un influencia extraordinaria en determinar la composición de la Cámara de Diputados” (SAWERS 1996:196-198).

clientelar – son los gobernadores quienes monopolizan el único acceso al presupuesto provincial y el empleo público (CALVO y MURILLO 2008, JONES y HWANG 2005³⁶⁴). Nuevamente en este aspecto la diferencia entre provincias grandes y chicas se pone de manifiesto: los gobernadores de provincias chicas – a diferencia de las grandes – son los principales proveedores de empleo en sus respectivos distritos³⁶⁵ y cuentan con suficientes recursos para expandir a un número importante de habitantes distintos programas o ayudas financieras.

Para continuar con este análisis, resulta necesario hacer una serie de distinciones para entender cómo funciona efectivamente este control partidario de los líderes locales sobre los legisladores nacionales, lo que indefectiblemente nos lleva a diferenciar, por un lado las distintas organizaciones partidarias, y por el otro, los sistemas electorales empleados para acceder a los puestos electivos.

En el primer caso (la organización partidaria), se ha visto que el sistema de partidos en Argentina ha alcanzado un alto grado de territorialización cuya principal consecuencia ha sido la mayor autonomía e independencia de las ramas subnacionales de los partidos políticos nacionales, quienes cuentan con suficiente autonomía en el manejo de recursos económicos, simbólicos y políticos, posibilidades de concertar alianzas o coaliciones en sus distritos con diferentes partidos, etc.

En cuanto a los sistemas electorales empleados, en primer lugar, debemos considerar la *magnitud del distrito* de cada provincia y la competencia partidaria (que se traduce en el *control parlamentario* que los gobernadores pueden o efectivamente ejercen sobre sus representantes legislativos nacionales) y, en segundo lugar, la posibilidad de reelección de los gobernadores, factor que coadyuva fuertemente a mantener una férrea disciplina

³⁶⁴ El “predominio de los líderes partidarios está basado principalmente en el patronazgo, en prácticas de pork barrel y en el clientelismo. Patronage positions are particularly important for maintaining the support of second – and third-tier party leaders, who in turn possess the ability to mobilize voters, especially for party primaries. The ability to engage in pork barrel politics improves the party’s reputation with key constituents and aids clientelistic practices through the provision of jobs to party supporters as well as the infusion of money into the party coffers, which in turn is employed to maintain clientelistic networks. Clientelism, that is, the direct exchange of selective material incentives (Kitchelt 2000), assist party leaders at all levels in maintaining a solid base of supporters” (JONES y HWANG 2005:123).

³⁶⁵ Si bien el número de empleos públicos es reducido y escaso tanto desde el punto de vista presupuestario como desde la condición de estabilidad del empleado público, muchos mandatarios locales han ideado distintas figuras que permiten contratar y despedir fácilmente, tales como becas, pasantías, etc., que no alcanzan la categoría de empleo público y por tanto exentos del principio de estabilidad.

partidaria, pues la permanencia ininterrumpida en el cargo facilita el control del futuro político de los legisladores.

3.4.1.1. Magnitud de distrito y competencia partidaria

En cuanto al primer factor, y como vimos en el capítulo anterior, la magnitud del distrito varía de provincia en provincia, pudiendo hacerse una clasificación de tres grupos de provincias: las *provincias chicas* (10 distritos) tienen cinco bancas, con una magnitud efectiva de 2/3 en cada renovación parcial bianual; las *provincias medianas* (9 distritos) cuentan entre 6 y 9 bancas, con una magnitud efectiva de 3/3, 3/4 ó 4/5; las *provincias grandes* (5 distritos) tienen 10 y 70 bancas, con una magnitud efectiva que va desde 5/5, 9/9, 9/10, 12/13 hasta 35/35.

Al mismo tiempo, resulta indispensable analizar la *competencia partidaria efectiva* en cada uno de esos distritos: así, mientras en las provincias más pequeñas, fuertemente sobrerrepresentadas, se visualiza una competencia partidaria del 7,86, lo que se traduce en la cooptación de todas o casi todas las bancas en juego (dándose el caso de que todas las bancas provinciales en el Congreso de la nación pertenezcan a una misma organización partidaria distrital, a pesar de la utilización del sistema proporcional D'hondt en la distribución de esas bancas) en las provincias grandes es de 14,61, en donde claramente – a mayor participación de partidos compitiendo por bancas – la dispersión del voto y en consecuencia, la distribución de bancas se encuentra repartida entre varios partidos políticos.

Por otro lado, en las provincias grandes, donde se evidencia una competencia partidaria mucho más elevada, lo que se traduce en una mayor dispersión del voto y haciendo que los resultados electorales estén diseminados entre distintas fuerzas políticas, el poder partidario de esos gobernadores se ve, en buena medida, mucho más reducido que en las provincias medianas y, fundamentalmente, en las más chicas.

Este fenómeno puede observarse empíricamente en el número efectivo de partidos electorales y, fundamentalmente, en el número efectivo de partidos parlamentarios en cada uno de los grupos de provincias.

El interés de los gobernadores por ejercer influencia en el Congreso (que sólo lo pueden hacer a través de los legisladores electos en sus distritos) se basa

fundamentalmente en el diseño institucional: la mayoría de las políticas nacionales son luego implementadas al nivel local y es también en el recinto congressional donde se discuten las políticas fiscales y económicas.

Asimismo, el interés de los gobernadores por tener legisladores adeptos en el Congreso se basa en el hecho de que los gobiernos provinciales (todos, pero particularmente los de provincias chicas) dependen fuertemente de los fondos federales, que son decididos en esa arena federal. De esta manera, la mayor dependencia fiscal se transforma en un fuerte incentivo para que los gobernadores apuesten en las carreras políticas de diputados y senadores y no dependan exclusivamente de la “buena voluntad” del presidente.

Por otro lado, la injerencia de los gobernadores en las políticas del presidente (aunque éstas no afecten, al menos directamente, a sus distritos) sirve como palanca política para negociar otros asuntos que sean de interés local o para posicionar la figura del gobernador en la arena nacional.

3.4.1.2. Posibilidad de reelección de los gobernadores

El segundo factor (la posibilidad de reelección de los gobernadores) resulta sumamente influyente en su posición de controlar más efectivamente la carrera de los legisladores, particularmente cuando el gobernador tiene posibilidad de ser reelegido y el presidente no.

Según este enunciado, suponemos que los legisladores pertenecientes a un partido distrital serán más proclives a responder al gobernador con posibilidad de reelección que al presidente que está por terminar su mandato sin posibilidad de reelección³⁶⁶ (Alfonsín en 1989, Menem en 1999).

La permanencia en el cargo ejecutivo contribuye no solo a mantener el poder, sino además a ampliarlo y concentrarlo, tanto con respecto al control de la carrera política de los legisladores (provinciales y nacionales), com también respecto de los recursos del estado provincial y, en muchos casos, la cooptación de los otros poderes estatales (como

³⁶⁶ “Puede esperarse mayor disciplina de un partido opositor a la finalización del mandato de un presidente, que del oficialista en el mismo período, sobre todo cuando el presidente no puede ser reelegido (Morgenstern 2000:107)” (TCHINTIAN 2009:116/7).

ser mayorías absolutas en el poder legislativo y una fuerte incidencia sobre el poder judicial):

“The power of experienced provincial party bosses and that of freshmen (or interim) provincial party bosses should not be the same. Experienced provincial party bosses have solid political machines. One of the conditions that make machines work is that all players believe in the exchange game continuing into the future (Stokes 2005). In the case of freshmen provincial party bosses, the possibility of betrayals of some players is high, since players are not sure if the game is indefinitely repeated or is just a one-shot game. By contrast, machine politics are consolidated into social networks with much iteration (Stokes 2005). As a result, provincial party bosses have the most powerful effect on candidate selection process when they are incumbent governors whose reelection is not prohibited (De Luca, Jones, and Tula 2002). Since it is clear for all actors that these governors continue to be provincial party bosses, all the actors are willing to be cooperative in the candidate selection process” (KIKUCHI 2012:54)

En el período 1983-2013 emergieron fuertes figuras políticas que dominaron la escena local – y con un fuerte impacto en la arena nacional – gracias a la posibilidad de reelección autorizada en sus constituciones locales.

Aquí se presentan dos supuestos distintos, pero que a nuestros efectos tienen las mismas consecuencias: en primer lugar, se encuentra un grupo de provincias controladas por un único líder local, quien ejerce el ejecutivo provincial y, en caso de que la Constitución local impida su reelección, alternando la gobernación con dirigentes adeptos a su movimiento³⁶⁷. En otro grupo de provincias, puede observarse el predominio de un pequeño grupo de líderes locales, pertenecientes a un mismo partido y alternándose en el poder local³⁶⁸.

Estos casos traídos a colación son casos extremos, donde el líder local o el pequeño grupo de líderes controlaron sus distritos de manera casi absoluta, sin prácticamente oposición en el ámbito local.

Como se puede observar en algunos casos particulares, la cláusula constitucional que impide la reelección o que la limitan a un solo período no ha sido un óbice absoluto a la

³⁶⁷ Tales fueron los casos de Adolfo Rodríguez Saa en San Luis (1983-2001), sucedido luego por su hermano, Alberto (2003-2007 y 2007-2011); Angel Rozas en Chaco; Insfrán en Formosa (1991-actualidad); Juárez en Santiago del Estero, cuyo predominio terminó en 2003 por una intervención federal, al igual que en el caso de la familia Saadi en Catamarca.

³⁶⁸ Existen otros casos donde las provincias estuvieron dominadas por una elite local, cuyos miembros rotaban en el ejecutivo provincial. Éstos son los casos del MPN en Neuquén, controlado por la familia Sapag y la familia Saadi (PJ) en Catamarca (dos casos típicos de distritos controlados por *familias*); o el predominio del PJ en Santa Fe, donde se turnaron en el poder en forma intermitente dos líderes locales pertenecientes al mismo partido: Reutemann y Obeid.

permanencia en el poder de algunos dirigentes locales (sean individuos particulares o elites), tales como los casos de Santa Fe que impide la reelección inmediata y Santiago del Estero y Neuquén, que la permiten por un solo período.

En estos casos (fundamentalmente cuando existe la cláusula de no reelección) “el jefe partidario individual o el pequeño grupo de líderes locales comúnmente ocupan el o los puestos más prominentes ocupados por el partido en la provincia (por ejemplo, la senaduría nacional, la diputación nacional, la intendencia de la capital provincial)” (JONES y HWANG 2005:123).

3.4.1.2.1. La reelección en las constituciones provinciales

Cuando en 1983 se restauró el régimen democrático y tanto la Constitución Nacional como las constituciones provinciales volvieron a entrar en vigencia, no existía (en ninguno de los dos órdenes de gobierno) la posibilidad de reelección. Entre 1986 y 1991 se produjo un ciclo constituyente donde 9³⁶⁹ de las entonces 22 provincias reformaron sus constituciones³⁷⁰ y una nueva provincia, Tierra del Fuego, sancionó su primera constitución (1991). En 1996 – reforma constitucional nacional mediante – se sancionó el Estatuto Organizativo de la nueva Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las restantes provincias fueron modificando sus constituciones a lo largo de la siguiente década³⁷¹.

En el ciclo constituyente de la década del ‘80, ocho provincias aprovecharon la reforma constitucional local para introducir la cláusula de reelección, de las cuales 5 posibilitaron la reelección inmediata por un período³⁷² y tres optaron por la reelección indefinida³⁷³. Tierra del Fuego sanciona su primera constitución en 1991 y establece la posibilidad de reelección inmediata por un período.

A lo largo de la década del ‘90, las restantes provincias comienzan a adherirse a esta nueva tendencia del derecho público provincial a favor de la reelección. Durante esta década, ocho provincias adoptaron la posibilidad de reelección por un nuevo período

³⁶⁹ En este ciclo constituyente, reformaron sus constituciones: La Rioja, Salta, Santiago del Estero, San Juan, Jujuy (1986), Córdoba, San Luis (1987), Catamarca y Río Negro (1988). Todas fueron reformas totales, a excepción de Catamarca, que fue parcial.

³⁷⁰ **Entre Ríos**, Mendoza y Santa Fe no reformaron nunca sus constituciones hasta el día de la fecha.

³⁷¹ Tucumán (1990), Tierra del Fuego y Formosa (1991); Corrientes (reforma parcial, 1993), Buenos Aires, Chaco, La Pampa, Chubut, Santa Cruz (1994).

³⁷² Jujuy (1986), San Juan (1986), Córdoba (1987), Misiones (1988) y Río Negro (1988).

³⁷³ La Rioja (1986), San Luis (1987) y Catamarca (1988).

inmediato posterior³⁷⁴ y una estableció la posibilidad de reelección inmediata por dos períodos³⁷⁵. A esta tendencia se sumará la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dicta su Estatuto Organizativo en 1996, optando por la cláusula de reelección inmediata. De aquellas ocho provincias que adoptaron la reelección inmediata por un solo período, dos volvieron a modificar sus constituciones poco después para incorporar, directamente, la cláusula de reelección indefinida³⁷⁶.

Entrado el siglo XXI, dos provincias sumaron a sus constituciones la cláusula de reelección inmediata con intervalo de un período³⁷⁷, una lo hizo a favor de la reelección inmediata por dos períodos (al igual que la Constitución de Salta)³⁷⁸ y dos abandonaron la cláusula de reelección indefinida para sustituirla por la de reelección inmediata por un solo período³⁷⁹.

En la actualidad, todas las provincias que reformaron sus constituciones desde 1983 se volcaron al sistema de la reelección, en sus dos variantes (la inmediata por uno o dos períodos y la indefinida).

TABLA N° 5.1: La reelección en las Constituciones Provinciales

Modalidad	Provincias	%
Por 1 período	17	70,8%
Por 2 períodos	2	8,3%
indefinida	3	12,5%
<i>no reelección</i>	2	8,3%
TOTAL	24	100%

De 24 distritos, solo dos mantienen el sistema de no reelección (es decir, el 8,3%). De los restantes 21 distritos, tres (el 12,5%) permiten la reelección indefinida; 17 (el 70,8%) permiten la reelección inmediata por un período; y dos (el 8,3%) permiten la reelección por dos períodos. Es decir, 22 provincias permiten la reelección (el 91,7%) y tres no la permiten (tan solo el 8,3%).

³⁷⁴ Formosa (1991), Buenos Aires (1994), Chaco (1994), Chubut (1994), Neuquén (1994), Santa Cruz (1994), Santiago del Estero (1997), La Pampa (1999).

³⁷⁵ Salta (1998), cuyo nuevo texto dispone que “no pueden ser elegidos más de dos veces consecutivas para desempeñarse como Gobernador o Vicegobernador de la Provincia respectivamente. Con el intervalo de un período pueden ser elegidos nuevamente” (Art. 140, 4° párr.).

³⁷⁶ Formosa (1993) y Santa Cruz (1998).

³⁷⁷ Tucumán (2006) y Corrientes (2007).

³⁷⁸ San Juan (2011).

³⁷⁹ San Luis (2006) y La Rioja (2008).

Ninguna provincia establece la prohibición absoluta de reelección, es decir que finalizado el o los períodos legales, sus titulares se encuentran impedidos de por vida para volver a ejercerlos (como lo establecen, por ejemplo, la Constitución mexicana, en el primer caso, o la estadounidense, en el segundo).

La siguiente Tabla muestra cómo queda configurado, en el derecho constitucional provincial, las distintas modalidades con respecto a la posibilidad (o no) de reelección:

TABLA N° 5.2: La reelección en las Constituciones Provinciales

Provincia	Reforma /Año	Partido Gobernante	Gobernador	Modalidad
1 Jujuy	1986	PJ	Snopek	Inmediata por un período
2 Córdoba	1987	UCR	Angeloz	Inmediata por un período
3 Misiones	1988	PJ	Humada	Inmediata por un período
4 Río Negro	1988	UCR	Massaccesi	Inmediata por un período
5 Tierra del F.	1991	MOPOF	Estabillo	Inmediata por un período
6 Buenos Aires	1994	PJ	Duhalde	Inmediata por un período
7 Chaco	1994	PACH	Tauguinas	Inmediata por un período
8 Chubut	1994	UCR	Maestro	Inmediata por un período
9 CABA	1996	UCR	De la Rúa	Inmediata por un período
10 Santiago del E.	1997	PJ	Juárez	Inmediata por un período
11 La Pampa	1999	PJ	Marín	Inmediata por un período
12 Tucumán	2006	PJ	Alperovich	Inmediata por un período
13 Corrientes	2007	UCR	A. Colombi	Inmediata por un período
14 San Luis	2006	PJ	Rodríguez Saá	Inmediata por un período
15 Neuquén	1994	MPN	Sobich	Inmediata por un período
16 La Rioja	2008	PJ	Beder Herrera	Inmediata por un período
17 Entre Ríos	2008		S. Urribarri	Inmediata por un período
18 San Juan	2011	PJ	J. Gioja	inmediata por dos período
19 Salta	1998	PJ	Romero	inmediata por dos período
20 Formosa	2003	PJ	G. Isfrán	indefinida
21 Santa Cruz	1998	PJ	N. Kirchner	indefinida
22 Catamarca	1988	PJ	V.L. Saadi	Indefinida
23 Mendoza	1916	LC		<i>no reelección inmediata</i>
24 Santa Fe	1962	UCR		<i>no reelección inmediata</i>

Notas

Tierra del Fuego es su primera constitución.
CABA es su primer Estatuto Organizativo.

La Rioja, 1986, indefinida.
San Juan, 1986, por un período.
San Luis, 1987, indefinida.
Formosa, 1991, por un período.
Santa Cruz, 1994, por un período.

Referencias

MOPOF = Mov. Popular Fueguino
PACH = Partido Acción Chaqueña
MPN = Mov. Popular Neuquino
LC = Liga Cívica

Lo que interesa rescatar de esta variedad de diseños institucionales, es la posibilidad de los gobernadores de permanecer en el cargo, lo cual contribuye, como se ha sostenido anteriormente, la posibilidad de perpetuarse en el poder, con los subsecuentes efectos que ello apareja (mayor control parlamentario, al nivel local, y mayor ascendencia sobre los representantes nacionales de sus distritos, en el nivel nacional).

Resulta interesante notar que en aquellos procesos de reformas constitucionales donde el gobernador de turno logró la incorporación de la *reelección indefinida*, es decir, el objetivo de máxima para la perpetuación en el poder, se logró en aquellos casos donde el partido de gobierno (propulsor de la reforma) contó con holgadas mayorías en la Convención Constituyente³⁸⁰. En términos generales, las reformas constitucionales que introdujeron la reelección fueron posibles gracias a que el gobernador que las impulsó contaba con un alto porcentaje de legisladores de su partido (ALMARAZ 2010).

El siguiente gráfico representa temporalmente la permanencia en el poder ejecutivo de los distintos partidos políticos, con el número de reelecciones obtenidas por cada uno de ellos.

TABLA N° 5.3: La reelección de los partidos políticos

		1983 1987	1987 1991	1991 1995	1995 1999	1999 2003	2003 2007	2007 2011	2011 2015
	NACIÓN								
1	BA			1	2	3	4	5	6
2	CABA	-----	-----	-----					1
3	CAT		1		1	2	3	4	
4	CBA		1	2	3		1	2	3
5	CHA		1			1	2		1
6	CHU				1		1	2	3
7	CORR		1				1	2	3
8	ER			1	2			1	2
9	FOR		1	2	3	4	5	6	7
10	JUJ		1	2	3	4	5	6	
11	LP		1	2	3	4	5	6	7
12	LR		1	2	3	4	5	6	7

³⁸⁰ Menem (La Rioja, 1986) contó con el 88% de la Cámara de Diputados; Rodríguez Saá (San Luis, 1987) contó con 33 de 43 convencionales (el 76,74%), gracias a la implementación de la ley de lemas para la elección de convencionales constituyentes; **Ramón Saadi** (Catamarca, 1988) logró el 100% de las bancas (con el 73,87% de los votos) debido a la abstención electoral de los dos principales partidos de oposición (UCR y Movimiento Popular Catamarqueño) y al establecimiento de una barrera del 25% para obtener representación; finalmente, Kirchner (Santa Cruz, 1998) contó con 14 de 24 convencionales (el 58,33%), pero debido al abandono de la convención de los restantes 10 convencionales opositores en acto de protesta, su bancada dominó el proceso de reforma, logrando la incorporación de la cláusula de reelección indefinida (ALMARAZ 2010).

13	MIS			1	2	3	4	5	6
14	MZA			1	2		1		1
15	NEU		1	2	3	4	5	6	7
16	RN		1	2	3	4	5	6	
17	SAL		1			1	2	3	4
18	SC		1	2	3	4	5	6	7
19	SE		1	2	3	4		1	2
20	SF		1	2	3	4	5		
21	SJ		1		1			1	2
22	SL		1	2	3	4	5	6	7
23	TF	-----	-----		1				1
24	TUC		1	2			1	2	3

	Reelección por un período
	Reelección por dos período
	Indefinida
	no reelección

De la Tabla anterior se desprenden dos fenómenos interesantes de rescatar: en primer lugar (y lo que resulta más notorio a primera vista) es la reelección de los partidos políticos en casi todas las provincias, y particularmente en algunas donde un solo partido ha gobernado desde 1983. Entre 1983 y 2003, “20 de 24 provincias han permanecido bajo el control del oficialismo provincial” (CALVO y ESCOLAR 2005:97). Este fenómeno pone de resalto la fuerte presencia de sesgos mayoritarios y partidarios en los sistemas electorales provinciales (CALVO *et al.* 2001, CALVO y MURILLO 2008):

Los gobernadores con posibilidad de ser reelectos potencian las posibilidades de éxito de sus partidos en todas las categorías en juego (TULA y DE LUCA 2001): “resulta mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el incumbent [...] de las 51 ocasiones en que el gobernador se presenta a la reelección el número de oportunidades en que el partido se reelige es de 44 (86,3 por ciento) frente a 7 en que no lo consigue (13,7 por ciento)” (CAEDARELLO 2012:183).

En segundo lugar, y que no figura en la tabla, es la alta tasa de reelección de los gobernadores en ejercicio en aquellas provincias que permiten la reelección y fundamentalmente en aquellas que la permiten indefinidamente: de “una enorme mayoría de los gobernadores que se presentaron a la reelección, el 85 por ciento (34 de 40), lograron dicho objetivo y sólo unos pocos perdieron esa posibilidad” (CAEDARELLO 2012:178).

3.4.1.2.2. Reelección de los partidos políticos

En cuanto a la reelección de partidos políticos (aquí no interesa considerar la cláusula de reelección, puesto que ésta se aplica a personas y no a los partidos) en primer lugar cabe rescatar el predominio que ha ejercido el PJ en la mayoría de las provincias, habiendo gobernado en 6 provincias (La Rioja, La Pampa, Jujuy, Formosa, San Luis y Santa Cruz³⁸¹) de forma continua e ininterrumpida desde 1983; en cuatro provincias (Buenos Aires, Misiones, Salta y Tucumán) gobernó consecutivamente siete de los ocho períodos gubernamentales³⁸²; en dos provincias (Santa Fe y Entre Ríos) seis de ocho períodos; en cuatro provincias (Mendoza, San Juan, Santiago del Estero y Chubut) cinco de ocho períodos; En Córdoba gobernó cuatro períodos, en Tierra del Fuego dos y en Río Negro uno solo.

En números absolutos, desde 1983 hasta las elecciones de 2011, el PJ ha obtenido 93 reelecciones contabilizando todas las provincias, ganó 122 elecciones de un total de 190 elecciones provinciales realizadas desde 1983, es decir, el 64,21% de las elecciones; gobernó en todas las provincias, excepto en tres³⁸³.

El segundo partido en importancia, la UCR, gobernó en 12 provincias entre 1983-2011. Gobernó 7 de 8 períodos en Río Negro, de forma consecutiva e ininterrumpida (es decir, obtuvo seis reelecciones consecutivas en esta provincia, hasta perder la gobernación en manos del PJ en las elecciones de 2011); en Catamarca gobernó cinco de ocho períodos de forma consecutiva, obteniendo cuatro reelecciones consecutivas. En Córdoba y Corrientes, cuatro períodos de ocho, con tres reelecciones consecutivas en cada provincia. En Santiago del Estero, tres períodos y dos reelecciones consecutivas; en Mendoza, tres

³⁸¹ De estas provincias salieron tres presidentes: Menem de La Rioja, Rodríguez Saá de San Luis y Néstor Kirchner de Santa Cruz.

³⁸² En el caso de Buenos Aires y Misiones gobernó ininterrumpidamente desde 1987, habiendo ganado en ambos casos la gobernación a la UCR en esas elecciones (es decir, obtuvo seis reelecciones consecutivas); en el caso de Salta gobernó dos períodos (1983-1987 y 1987-1991) perdiendo la gobernación contra el Partido Renovador de Salta para el período 1991-1995 recuperándola en las próximas elecciones y manteniéndose en la gobernación hasta la actualidad con cuatro reelecciones consecutivas; finalmente en el caso de Tucumán el PJ perdió las elecciones de 1995 ante el partido provincial Fuerza Republicana (habiendo gobernado los tres períodos anteriores 1983-1995, con dos reelecciones consecutivas), pero vuelve a recuperar la gobernación en las próximas elecciones de 1999 y se mantendrá en el poder hasta la actualidad (con tres reelecciones consecutivas). Entre 1983 y 1995 obtuvo dos reelecciones consecutivas y luego desde 1999 hasta la actualidad tres elecciones consecutivas.

³⁸³ En tres provincias el PJ no gobernó nunca: Neuquén, Corrientes y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aunque en este último caso tras la renuncia del Jefe de Gobierno Ibarra (Frepaso-ARI) asumió la jefatura Telerman que era del PJ para completar el período (hasta 2007). En las elecciones realizadas ese año, Telerman perdió ante el PRO.

períodos no consecutivos con una reelección inmediata; en Entre Ríos dos períodos no consecutivos (es decir, sin reelección inmediata) y en Misiones, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires un solo período. En números absolutos, la UCR triunfó en 39 de 190 elecciones (el 20,53%) y obtuvo 22 reelecciones (18,18%).

Entre 1983 y 2011, nueve provincias estuvieron gobernadas por un partido político distinto a los dos mayoritarios.

De los restantes partidos que llegaron a ser gobierno, uno solo (el Movimiento Popular Neuquino) se mantuvo en forma ininterrumpida desde 1983 en la gobernación de su provincia, Neuquén (con siete reelecciones consecutivas)³⁸⁴. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires alcanzaron la gobernación el FREPASO (que vio interrumpida su gestión por un juicio político, siendo sucedido por el vicesjefe de gobierno, perteneciente al PJ) y el PRO, que gobernó dos períodos consecutivos (una reelección inmediata). En la Provincia del Chaco, alcanzó la gobernación un partido provincial, el PACH (Partido Acción Chaqueña) para un solo período gubernativo. En la provincia de Corrientes, el tradicional partido provincial Partido Autonomista Liberal gobernó en tres oportunidades (dos de ellas consecutivas, con una reelección inmediata) y el PNC (Partido Nuevo de Corrientes) ganó las elecciones en 1997 (aunque no lograra terminar el mandato). En Salta gobernó un período el Partido Renovador de Salta. En Santa Fe alcanzó la gobernación el Partido Socialista en dos oportunidades (con una reelección inmediata). En San Juan gobernaron dos partidos provinciales: el Partido Bloquista en dos oportunidades con una reelección inmediata y el Partido Cruzada Renovadora (un solo período, inconcluso por destitución mediante juicio político al gobernador³⁸⁵). En Tierra del Fuego gobernaron el MOPOF en dos oportunidades (con una reelección inmediata), el ARI en una oportunidad y el Partido

³⁸⁴ El caso de Neuquén (hasta 2003, año en que la Constitución provincial permite la reelección) como el de Santa Fe (hasta 2007, año en que – si bien la prohibición de reelección continua en el texto constitucional, se produjo un cambio de partido gobernante), se asemejaban al caso de México, siendo el MPN y el PJ santafesino los referentes locales del PRI mexicano. En estos casos, a pesar de la prohibición constitucional de reelección, un mismo partido gobernó ininterrumpidamente por un vasto período de tiempo. Lo curioso resulta del caso que la constitución neuquina habilitó, en el 1994, la reelección y el mismo partido que gobernó desde 1983 lo continúa haciendo en la actualidad; Santa Fe, por su parte, no modificó su constitución (continuando vigente la prohibición de reelección) y en 2007 el PJ dejó la gobernación para pasarla a manos del Partido Socialista (que ya lleva dos períodos consecutivos).

³⁸⁵ Alfredo Avelín, perteneciente a Cruzada Renovadora (un desprendimiento de la UCR). Quien asume la gobernación tras su destitución será un dirigente perteneciente al Partido Bloquista.

Socialista Patagónico (un desprendimiento del anterior) en una oportunidad³⁸⁶. Finalmente, en Tucumán gobernó por un solo período el partido provincial Fuerza Republicana.

TABLA N° 5.4: Elecciones y reelecciones por partido político (1983-2013)

Partido Político	Elecciones ganadas	%	Reelecciones	%
1 PJ	122	64,21%	94	71,21%
2 UCR	39	20,53%	24	18,18%
3 MPN	8	4,21%	7	5,30%
4 PAL	3	1,58%	2	1,52%
5 FG	2	1,05%	1	0,76%
6 CC / PRO	2	1,05%	1	0,76%
7 MPF	2	1,05%	1	0,76%
8 PB	2	1,05%	1	0,76%
9 PS	2	1,05%	1	0,76%
10 CR	1	0,53%	0	0,00%
11 ARI	1	0,53%	0	0,00%
12 PSP	1	0,53%	0	0,00%
13 FPN	1	0,53%	0	0,00%
14 PACH	1	0,53%	0	0,00%
15 PR	1	0,53%	0	0,00%
16 FRep.	1	0,53%	0	0,00%
17 s/ ganador	1	0,53%	-	-
	190	100%	132	

Referencias:

PJ	Partido Justicialista
UCR	Unión Cívica Radical
MPN	Movimiento Popular Neuquino
PAL	Partido Autonomista Liberal (Corrientes)
FG	Frente Grande
CC/PRO	Compromiso para el Cambio / Propuesta Republicana
MPF	Movimiento Popular Fuegoño (Tierra del Fuego)
PB	Partido Bloquista (San Juan)
PS	Partido Socialista
CR	Cruzada Renovadora (San Juan)
ARI	Acción para una República Igualitaria
PSP	Partido Socialista Patagónico (Tierra del Fuego)
FPN	Frente Partido Nuevo (Corrientes)
PACH	Partido Acción Chaqueña
PR	Partido Renovador de Salta

Aclaraciones:

En el caso de CABA se computa una reelección para el FG y una para UCR, dado que ambos partidos en alianza ganaron la jefatura de gobierno en 2000.

³⁸⁶ La gobernadora de esta provincia reelecta para un segundo período, sin embargo, cambió la denominación del partido (pasando a ser el Partido Socialista Patagónico) tomando distancia de la dirigencia nacional del ARI, provincializando la sección distrital del ARI.

Como se observa en las Tablas N 5.3 y 5.4, la cláusula de no reelección que impera en algunas provincias o bien la cláusula que permite la reelección pero la limita (a uno o dos períodos) se ve desdibujada si se consideran los partidos políticos y no los candidatos personales.

Ya desde el retorno a la democracia, el número efectivo de partidos compitiendo para el cargo de gobernador fue considerablemente más bajo que en las demás categorías y declina sistemáticamente a partir de 1987 (CALVO y ESCOLAR 2005:109) año en que, precisamente, un número importante de constituciones provinciales habilitaron la reelección, mientras que en las demás categorías éste índice comienza a aumentar progresivamente.

3.4.1.2.3. Reelección del gobernador

Salvo en contadas excepciones, la permanencia en el poder del partido político por más de un período significó o bien la permanencia del propio líder partidario (cuando se permite la reelección indefinida, como el caso de San Luis hasta 2006) o bien de un dirigente que, a pesar de ejercer el cargo, se mantuvo adepto al líder partidario³⁸⁷.

Los casos excepcionales se han dado por rupturas internas, sean que se produjeron ya al momento de las elecciones generales o bien después de estas (cuando por ejemplo, el “delfín” logró disputar exitosamente al líder partidario la dirección del partido)³⁸⁸. Otro caso excepcional está dado por el cambio de partido pero con el mismo líder local, como

³⁸⁷ Aunque resulta complejo establecer un índice de reelección en las provincias para determinar la cantidad de tiempo que un líder local estuvo a cargo del ejecutivo provincial, puesto que – aun en aquellas constituciones que impiden la reelección – existen distintos mecanismos que posibilitan al líder local obviar los obstáculos constitucionales y continuar ejerciendo el liderazgo local aun cuando formalmente no ejerza la primera magistratura provincial, lo cierto es que a lo largo de estos últimos treinta años han existido fuertes y prolongados liderazgos en las provincias, como son los casos de Rodríguez Saá en San Luis, la familia Sapag en Neuquén, Obeid y Reutemann en Santa Fe (quienes se alternaron en el cargo desde 1992 hasta 2007), el matrimonio Juárez en Santiago del Estero (desde 1983 – en incluso antes – hasta 2003, oportunidad en que la provincia fue intervenida por el gobierno federal precisamente por esta perpetuación en el poder que se entendió afectaba el régimen republicano de gobierno).

³⁸⁸ Entre estos casos pueden mencionarse el de los primos Ricardo Colombi y Arturo Colombi quienes se alternaron en el poder entre 2001-2005 el primero, 2005-2009 el segundo y nuevamente 2009-2011 el primero; al asumir Arturo Colombi a la gobernación de manos de su primo en 2005 se produjo una fuerte ruptura interna en el radicalismo correntino, donde la facción no gobernante pasó a encabezar la oposición al gobierno. Otro caso lo presenta La Rioja, donde el vicegobernador Beder Herrera promovió exitosamente juicio político al gobernador Maza en el último año de su mandato, asumiendo la gobernación y siendo posteriormente reelecto.

sucedió en Tierra del Fuego, donde la gobernadora (Fabiana Ríos) cambió el signo partidario, alcanzando su primera reelección con otra denominación partidaria.

Considerando los candidatos individuales, es decir, los líderes partidarios locales, puede observarse una alta tasa de reelección en las provincias: de un total de 190 elecciones, fueron electos 121 personas, 44 de ellas fueron reelectas (reelección inmediata) por lo menos una vez (2 con 4 reelecciones inmediatas, uno con 3, nueve con 2 y 32 con una reelección inmediata). En el otro extremo, 27 personas no concluyeron su mandato.

TABLA N° 5.5: Tasa de elección y reelección de gobernadores (1983-2013)

Reelección	N°	%	
Gobernadores reelectos	44	36,07%	100%
4 reelecciones inm.	2	4,55%	
3 reelecciones inm.	1	2,27%	
2 reelecciones inm.	9	20,45%	
1 reelecciones inm.	32	72,73%	
Sin reelección	77	63,11%	
<i>TOTAL</i>	121	99,18%	

Períodos de Gobierno	N°	%
5 períodos	2	1,64%
4 períodos	1	0,82%
3 períodos	11	9,02%
2 períodos	35	28,69%
1 período	72	59,02%
<i>TOTAL</i>	121	99,18%

En ambos casos el total da 99,18%, porque el total de gobernadores electos debieron ser 122. La ausencia se justifica por el caso de Corrientes. Hasta 1991, la elección de Gobernador y Vicegobernador se efectuaba mediante colegio electoral. En las elecciones del 27/10/1991, la alianza Pacto Autonomista Liberal – Demócrata Progresista obtuvo 13 electores de 26, seguido por el PJ con 9 y Alianza para el Cambio con 4. La alianza entre estas últimas dos fuerzas sumaron 13 electores, produciéndose una parálisis en el Colegio que no se decidía por el nombramiento del nuevo gobernador. Al no nombrarse gobernador, el Senador Hugo Manzini quedó a cargo del Poder Ejecutivo (entre el 10/12/1991 [fecha en que debería haber asumido el nuevo gobernador a ser elegido por el Colegio Electoral] hasta el 07/02/1992). Como en ese lapso no se pudo superar la parálisis del Colegio, a lo que se sumó además una grave crisis política, el gobierno federal intervino

la provincia, sucediéndose varios interventores federales: Francisco de Durañona y Vedia (07/02/1992-14/08/1992), Claudia Bello (14/08/1992–06/02/1993) e Ideler Tonelli (06/02/1993 – 10/12/1993). Durante la intervención de éste último se reformó la Constitución provincial, se elimina el Colegio Electoral y se convoca a nuevas elecciones (por elección directa), que se realizaron el 03/10/1993, en las que resultó electo Raúl Rolando Romero Feris (PAL). Por ello, si bien en 1991 hubo elecciones válidas, las mismas no produjeron gobernador.

Por otro lado, cabe aclarar que hubieron tres casos de vicegobernadores que asumieron el ejecutivo por acefalía y que finalizado el mandato fueron electos gobernadores (Fellner, Jujuy; Beder Herrera, La Rioja; y Solá, Buenos Aires). En estos casos, que debieron ser computados como reelección inmediata, no fueron tenidos en cuenta para computar los períodos, para no distorsionar el resultado final, que debe dar 122, que es el número total de gobernadores *electos* entre 1983 y 2013.

Para un análisis más detallado de la situación a nivel subnacional, es preciso – como se ha hecho anteriormente respecto de otros tópicos – discriminar las provincias por grupos. Aquí puede observarse nuevamente una coincidencia entre provincias con mayor tasa de reelección (tanto del partido como fundamentalmente del líder partidario) y tamaño demográfico y económico de éstas. Las provincias que posibilitan la reelección inmediata pertenecen, al mismo tiempo, al grupo de provincias pequeñas: San Juan, Formosa, Santa Cruz, La Rioja (hasta 2008), San Luis (hasta 2006) y Catamarca. En todas estas provincias (con excepción de San Juan y Catamarca) el PJ gobernó ininterrumpidamente desde 1983 y aunque hubo cambio de gobernador, siempre estuvieron adeptos al líder partidario, salvo contadas excepciones.

TABLA N° 5.6: Ranking de reelecciones (1983-2013)

	Gobernador	Prov.	PP	Reelecciones	Años efectivos	Períodos	Años
1	Gildo Isfrán	FO	PJ	4	18	5	1995-1999; 1999-2003; 2003-2007; 2007-2011; 2011- <i>actualmente en el cargo.</i>
2	Adolfo Rodríguez Saá	SL	PJ	4	18	5	1983-1987; 1987-1991; 1991-1995; 1995-1999; 1999-2001 (renuncia en diciembre 2001 para asumir la presidencia)
5	Rubén Marín	LP	PJ	3	16	4	1983-1987 / 1991-1995; 1995-1999; 1999-2003.
3	Eduardo Angeloz	CBA	UCR	2	12	3	1983-1987; 1987-1991; 1991-1995
4	J. M. De la Sota	CBA	PJ	2	11	3	1999-2003; 2003-2007 / 2011- <i>actualmente en el cargo.</i>

6	Néstor Kirchner	SC	PJ	2	12	3	1991-1995; 1995-1999; 1999-2003 <i>Renuncia en mayo 2003 para asumir la Presidencia de la Nación</i>
7	Juan C. Romero	SAL	PJ	2	12	3	1995-1999; 1999-2003; 2003-2007
8	Angel Maza	LR	PJ	2	12	3	1995-1999; 1999-2003; 2003-2007. Destituido en marzo de 2007.
9	Eduardo Fellner*	JU	PJ	3	12	3	1998-1999 (Asume tras renuncia del Vice Gob. Ferraro); 1999-2003; 2003-2007; 2011- <i>actualmente en el cargo</i>
10	Jorge Sobish	NE	MPN	2	12	3	1991-1995 / 1999-2003; 2003-2007.
11	José Luis Gioja	SJ	PJ	2	10	3	2003-2007; 2007-2011; 2011- <i>actualmente en el cargo</i>
12	Luis Beder Herrera**	LR	PJ	2	7	3	03/2007-12/2007 (asume en su carácter de vicegobernador tras destitución de Maza); 2007-2011; 2011- <i>actualmente en el cargo.</i>

Notas:

Hasta diciembre de 2013.

* Eduardo Fellner (Jujuy) asume por primera vez la gobernación en 1998 como Presidente de la Legislatura tras la renuncia del Vicegobernador a cargo del Ejecutivo (Ferraro, que a su vez había asumido tras el fallecimiento de Guillermo Snopek en 1996, gobernador electo para el período 1995-1999). En 1999 se presenta a gobernador siendo electo, computándose esta elección como primera reelección.

** Luis Beder Herrera (La Rioja) asume como gobernador en calidad de vicegobernador tras la destitución del Gobernador Maza, en diciembre de 2007 (el último año de mandato). Se postula como gobernador en diciembre de 2007, siendo electo y computándose éste como su primera reelección.

En la misma situación se encuentra Felipe Solá (Buenos Aires), que asume en su carácter de vicegobernador tras la renuncia de Ruckauf. Al finalizar el mandato, gana las elecciones a gobernador, siendo su primera y única reelección.

Fuente: Elaboración propia

La idea de este cuadro es poner de resalto cuáles han sido los gobernadores más “poderosos”, entendiendo por tales aquellos que más tiempo perduraron en el cargo. Se sostuvo que alcanzar la gobernación implica acceder a enormes recursos (institucionales, económicos y políticos) que les facilita permanecer y engrosar el poder, pero ello no siempre es así: la inestabilidad institucional que afecta al sistema político argentino al nivel nacional (TOMMASI y SPILLER 2000, CALVO y ABAL MEDINA 2001, LEVITZKY y MURILLO 2005) aunque en menor medida, también se ve reflejado al nivel subnacional.

De los 121 gobernadores que fueron electos entre 1983 y 2013, 27 de ellos no completaron el mandato para el cual fueron elegidos (es decir, el 22,31%). Las causas fueron varias: muerte, renuncia, destitución a través de juicio político e intervención federal, de las cuales a su vez, pueden clasificarse en dos grupos: aquellas que responden a crisis de algún tipo (político, económico, social, etc., que en definitiva siempre terminan por desembocar en una crisis de tipo política) y entre estas se encuentran el juicio político y la intervención federal; y por otro lado, aquellas que responden a causas naturales, como

el fallecimiento. La renuncia, sin embargo, puede pertenecer a una u otra clasificación, según cuál haya sido el motivo que la originó.

Finalizaron	94	77,69%
No finalizaron	27	22,31%
TOTAL	121	100%

TABLA N° 5.7: Causas de interrupción del mandato de Gobernadores electos (1983-2013)

CAUSAS	N°	%
Renuncia	16	59,26%
Muerte	3	11,11%
Juicio Político	6	22,22%
Intervención Federal	2	7,41%
TOTAL	27	100%

Como puede observarse en la Tabla N°5.7, 16 gobernadores no concluyeron su mandato por haber renunciado al mismo. Dentro de esta causal, como se sostuvo anteriormente, pueden encontrarse dos tipos de motivaciones; una de ellas responde a algún tipo de crisis que atravesaron los gobernadores durante su mandato (generalmente de tipo económico o fiscal), que los condujeron a una situación de ingobernabilidad y, en la mayoría de los casos, la renuncia estuvo precedida o bien por la pérdida de mayorías en sus legislaturas o bien por crisis internas dentro de sus propias líneas (8 gobernadores)³⁸⁹.

En el otro espectro, se encuentran 7 casos de gobernadores que renunciaron a sus mandatos para asumir otros cargos (lo cual puede leerse como un ascenso o promoción en su carrera política)³⁹⁰.

³⁸⁹ Entre los gobernadores que renunciaron a causa de una crisis que minó la gobernabilidad de sus mandatos, se encuentran Néstor Perl (PJ, Chubut) en 1990; Ricardo De Aparici (PJ, Jujuy) en 1990; Roberto Domínguez (PJ, Jujuy) en 1993; Carlos Mugica (PJ, Santiago del Estero) en 1993; Eduardo Angeloz (UCR, Córdoba) en 1995; Carlos Díaz (PJ, Santiago del Estero) en 2002 y Sergio Acevedo (PJ, Santa Cruz) en 2006.

³⁹⁰ Estos son los casos de Leopoldo Bravo (PB, San Juan) quien renunció en 1985 para asumir como Senador nacional; el gobernador misionero Ricardo Barrios Arrechea (UCR), lo hace para asumir como ministro de Acción Social de Alfonsín en 1987; Carlos Ruckauf (PJ) renuncia a la gobernación de Buenos Aires luego de ser nombrado ministro de Relaciones Exteriores por Duhalde en 2002 y Carlos Juárez (PJ, Santiago del Estero) quien renunció en dos oportunidades (1998 y 2001) en ambas para asumir como senador nacional (se computa dos veces, dando así el total de quince).

Por último, cuatro gobernadores renunciaron para asumir la Presidencia de la Nación: Carlos Menem (PJ, La Rioja) en 1989; Fernando de la Rúa (UCR, CABA) en 1999; Adolfo Rodríguez Saá (PJ, San Luis) en 2001 y Néstor Kirchner (PJ, Santa Cruz) en 2003.

De los restantes 11 gobernadores que no terminaron sus mandatos, tres fallecieron en el ejercicio de sus funciones³⁹¹, seis fueron destituidos a través del procedimiento del juicio político³⁹² y dos intervenidos por el gobierno federal³⁹³.

A estos 27 casos de gobernadores electos que no concluyeron sus mandatos, se suman, además, otros 9 casos en los cuales los gobernadores designados para cubrir la afección del ejecutivo tampoco terminaron sus mandatos: uno por fallecimiento, cinco por dimisión, dos por intervenciones federales y uno a través de juicio político³⁹⁴. Así, el total de gobernadores (entre electos y reemplazantes) que no culminaron sus mandatos se eleva a 38.

4. El impacto de la política subnacional en la arena nacional

4.1. El impacto del liderazgo local hacia el interior

La permanencia en el poder de los líderes locales produce un enorme impacto en el sistema político local. Aun cuando existe una gran diversidad de sistemas políticos locales, con arreglos institucionales diferentes unos de otros, los efectos producidos por la

³⁹¹ Vicente Leónidas Saadi (PJ, Catamarca) en 1988; Guillermo Snopek (PJ, Jujuy) en 1996 y Carlos Ernesto Soria (PJ, Río Negro) en 2012.

³⁹² El santacruceño Ricardo Jaime del Val en 1990; el correntino Pedro Braillard Pocard en 1999; el sanjuanino Alfredo Avelín en 2002, Jorge Colazo de Tierra del Fuego en 2005; Aníbal Ibarra, Jefe de Gobierno de la CABA en 2006 y el riojano Ángel Maza en 2007. En estos casos, al igual que en aquellos casos de renuncia motivada por crisis, los juicios políticos prosperaron sea porque los gobernadores no tenían o perdieron las mayorías en la legislatura (Avelín, Braillard Pocard, Ibarra) o bien por disidencias y pujas de poder al interior de sus propios partidos (como fueron los casos de del Val, Maza y Colazo, en estos últimos dos casos el juicio político estuvo promovido e impulsado por sus vicegobernadores).

En la lista de gobernadores sometidos a juicio político y destituidos se encuentra el caso particular de Escobar (San Juan), que efectivamente fue destituido por la legislatura local pero un fallo de la CSJN lo restituyó en su cargo dos años más tarde.

³⁹³ José Domato (PJ) de Tucumán y Ramón Saadi (PJ) de Catamarca, ambos en 1991. Lo curioso es que ambos gobernadores pertenecían al mismo partido del presidente. Domato se había opuesto férreamente a la implementación de las políticas económicas impulsadas por el presidente. El gobierno catamarqueño, en cambio, fue intervenido a causa de una grave crisis de carácter social, que llegó a minar la estabilidad política del sistema ("caso María Soledad").

³⁹⁴ En La Rioja, tras la asunción en 1989 de Menem a la presidencia, asume la gobernación su vicegobernador, Alberto Cavero, pero fallecerá ese mismo año. Éste será sucedido por Agustín de la Vega, quien renuncia en 1991. En Santa Cruz, tras la destitución de Ricardo Jaime del Val en 1990, asume el vicegobernador José Granero, quien renunciará al año siguiente. En Corrientes, el vicegobernador Víctor Hugo Maidana asume tras la suspensión del gobernador Pedro Braillard Pocard, sometido a juicio político; finalmente, la legislatura enjuicia a ambos y los destituye en 1999. En Jujuy, tras la muerte de Guillermo Snopek en 1996, asume Carlos Ferraro, quien renunciará en 1998. En Santa Cruz, tras la renuncia de Sergio Acevedo en 2006, asume su vice, Carlos Sancho, quien a su vez renunciará también en 2007. En Santiago del Estero el gobernador electo Carlos Díaz había renunciado en 2002 y asume la vicegobernadora Mercedes M. Aragonés de Juárez, quien será intervenida por el gobierno federal en 2004. En Jujuy, tras la renuncia del gobernador electo Roberto Domínguez (PJ) en 1993, asume el vicegobernador Carlos Ficooseco, pero renunciará en 1994.

permanencia en el poder suelen ser los mismos: bajo nivel de competencia partidaria, reducción del número efectivo de partidos parlamentarios y mayor control parlamentario por parte del ejecutivo; en otras palabras, gobiernos locales unificados: “en 21 de las 24 provincias el oficialismo tiene control de la legislatura (gobierno unificado) y en todos los distritos excepto Capital Federal el número efectivo de partidos políticos para elecciones locales ha sido considerablemente inferior al número efectivo de partidos para elecciones nacionales” (CALVO y ESCOLAR 2005:97).

Sin embargo, es dable rescatar que el alcance de tales efectos difiere de provincia en provincia, no solo por los distintos diseños institucionales, sino también fundamentalmente por las distintas conformaciones demográficas que, sistema electoral mediante, otorgan a cierto grupo de gobernadores mayores chances de éxito, fundamentalmente en lo que respecta al arrastre electoral en la elección de los legisladores locales y los diputados y senadores nacionales de su distrito: “Es justamente en provincias medianas y pequeñas donde se observa un mayor impacto de la reelección y es en provincias como Catamarca, La Rioja, San Luis, Santa Cruz, donde la reelección del gobernador es indefinida, donde se observa un menor nivel de competencia efectiva” (CAEDARELLO 2012:186).

En estas provincias, donde la competencia electoral es reducida, los gobernadores tienen mayores posibilidades de éxito: “La reelección del gobernador (especialmente en la modalidad ilimitada) dificulta la renovación política, y la rotación de hombres y de partidos en el poder se vuelve menos probable. Esto se observa especialmente en las provincias con menor número de habitantes y más dependientes de los recursos que maneja el gobernador (por ejemplo el acceso a empleos públicos)” (CAEDARELLO 2012:178).

Es importante resaltar que tales efectos (la posibilidad de reelección con todas las consecuencias que trae aparejada) han sido posible gracias a la autonomía institucional que tienen las provincias. En este sentido, las provincias dictan sus propias constituciones y pueden reformarlas, y crean todas las instituciones necesarias para conformar la estructura estatal y la organización del poder³⁹⁵. Ello implica que, además de permitirse la posibilidad

³⁹⁵ Arts. 5° y 122 de la Constitución Nacional. Las provincias gozan de la más amplia autonomía, pudiendo crear sus propias instituciones, sancionar sus propias leyes y códigos (en el marco de la distribución de competencias operada por la Constitución Nacional) y eligen a sus autoridades sin intervención de ningún otro poder, con la sola condición de respetar el sistema representativo y republicano de gobierno, los principios, declaraciones y garantías contenidas en la Constitución Nacional, la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria (Art. 5°).

de reelección, los gobernadores pueden reforzar sus posiciones locales a través de otros institutos, como fundamentalmente el sistema de partidos y el sistema electoral al nivel local:

“la mayor parte de las reformas electorales [a nivel local] han tendido a reforzar los trazos mayoritarios de sus legislaturas locales que se traduce en una baja representación de partidos minoritarios en las legislaturas provinciales [...] las numerosas reformas políticas provinciales (constituciones y códigos electorales) tendieron a reducir en modo considerable la competencia efectiva de partidos en el interior, consolidando la fortaleza legislativa de los gobernadores y dotando de una alta estabilidad a sus partidos de gobierno” (CALVO *et al.* 2001:55).

Entre estas reformas, cabe mencionar la utilización del sistema de lemas, que permitió sobre todo al peronismo “mantener su caudal electoral a pesar de la falta de unidad política (De Riz 1992)” (CALVO y ESCOLAR 2005:24). Lo interesante del sistema de lemas es que, por un lado, permitió limitar la fragmentación del voto peronista, pero – y al mismo tiempo – incentivó la proliferación de agrupaciones y de máquinas partidarias de organización local (CALVO y ESCOLAR 2005:24).

Otros mecanismos empleados a través de reformas en la década del 90 reforzaron los oficialismos provinciales: modificaciones en la estructura de los distritos electorales (por ejemplo, el caso de guerrymandering en la reforma constitucional de Santa Cruz en 1998, ALMARAZ 2010), modificaciones en los mecanismos de registración y padrones, la regulación de las fechas electorales y fundamentalmente en los procesos de nominación de candidatos. Estos mecanismos “sirvieron a partir de 1983 para consolidar el poder político de facciones del Partido Justicialista como el Juarismo en Santiago del Estero, el Saadismo [sic] en San Luis y el kirchnerismo en Santa Cruz, o de manera similar a las facciones similares de la UCR en Río Negro o el MPN en Neuquén” (CALVO y ESCOLAR 2005:24-5, véase también DE LUCA, JONES y TULA 2008).

Cuando los gobernadores no logran controlar las instituciones locales y formar gobiernos unificados, corren el riesgo incluso de perder la gobernabilidad y, como sucedió en casi todos los casos de destituciones por juicio político y por renunciaciones, los gobernadores habían perdido las mayorías en las legislaturas.

4.2. El impacto del liderazgo local en la arena nacional

4.2.1. Coincidencias de las pertenencias partidarias en el Congreso y en las gobernaciones locales

La permanencia en el poder por varios períodos permite al líder local ejercer una poderosa influencia sobre su propio partido y su buena performance electoral repercute, al mismo tiempo, sobre los demás cargos en juego. A lo largo de los últimos treinta años de democracia es posible observar una constante: la coincidencia partidaria entre los líderes partidarios que ejercen el poder ejecutivo y las bancas de diputados y senadores correspondientes a su distrito. En la gran mayoría de los casos, pueden observarse que los diputados y senadores nacionales provienen del mismo partido que es gobierno en las provincias donde fueron elegidos. JONES y HWANG (2005) sostienen esto para el partido justicialista:

“La mayoría de los diputados del PJ provienen de provincias con gobernadores del PJ, que en casi todos los casos son los jefes partidarios indisputados. Entre 1989 y 2003 una media del 73% de la delegación del PJ provino de provincias con gobernadores del PJ. En contraste, solo una media del 24% de la delegación de la UCR provino de provincias donde la UCR estaba a cargo de la gobernación” (JONES y HWANG 2005:123).

Sin embargo, las mismas conclusiones pueden extraerse si se amplían la base temporal (1983-2010) y la base espacial (no solamente las provincias gobernadas por el PJ y la UCR, sino también aquellas gobernadas por partidos nacionales minoritarios o por partidos provinciales).

La predominancia del PJ que dejan traslucir los autores, se debe al sesgo partidario del actual sistema electoral que favorece al partido mayoritario dada, fundamentalmente, su predominancia en los distritos chicos y sobrerrepresentados. La UCR, por su parte, presenta un porcentaje menor con respecto al PJ, pero ello puede explicarse a partir de la predominancia que en este período tuvo la UCR en las provincias más grandes y pobladas, provincias en las que, como se ha visto, existe mayor dispersión del voto y donde el número efectivo de partidos electorales y parlamentarios aumenta considerablemente con respecto a las provincias medianas y pequeñas.

A partir de estas consideraciones, se puede extraer como una conclusión importante que el partido que gana la gobernación gana, al mismo tiempo, la mayoría (sino todas) las bancas disputadas de senadores y diputados por su distrito.

Factores que contribuyen a explicar este fenómeno son la simultaneidad de las elecciones de los cargos en juego (gobernador, legislador local, diputado y senador nacionales e incluso para presidente – si así lo decide el gobernador), la utilización de las “listas sábanas” cerradas y bloqueadas y la predominancia que el líder local tiene por sobre el resto de los competidores al contar, básicamente, con todos los recursos estatales a su disposición.

Corolario de lo expuesto, es que los líderes locales que al mismo tiempo ocupan la gobernación, no solo controlan la carrera política de los legisladores nacionales, sino que además garantizan el éxito de su elección, más que ningún otro partido o agrupación, aun cuando ésta esté patrocinada por el presidente.

4.2.2. Gobernadores como poderosos actores de veto

“El poder de los gobernadores trasciende los límites de sus provincias” (TCHINTIAN 2009). Hasta aquí se ha considerado el poder que los gobernadores tienen (efectiva o potencialmente) dentro de sus jurisdicciones. Sin embargo, el objetivo de ello es determinar cómo desde sus propias arenas los gobernadores pueden influir en la arena nacional. Por un lado, un primer supuesto (intuitivo) es que mientras más poderosos sean los gobernadores dentro de sus provincias, mayores serán los medios y mecanismos a su disposición para ejercer influencia en la agenda nacional; en segundo lugar, el grado o alcance de esa influencia también está dado según las particulares conformaciones de cada una de las provincias. Esta segunda consideración nos lleva a hacer dos aclaraciones: primero, aun cuando poderosos dentro de los límites de sus provincias, las posiciones de los gobernadores varían mucho entre ellos; segundo, las coaliciones que puedan formar potencian sus capacidades (esto lo veremos con mayor detalle más adelante).

La principal herramienta con que cuentan los gobernadores para incidir en la política nacional es la producción de disciplina partidaria de los legisladores nacionales de sus distrito. Sin embargo, como se vio, difícilmente pueda darse un poder *absoluto* sobre la nominación de candidatos (en otras palabras, sobre la carrera política de los legisladores).

Aunque el control de la carrera varía en cada caso y a lo largo del tiempo; en la mayoría de los casos las nominaciones suelen ser negociadas entre el líder nacional y los líderes locales, aunque “en promedio, las ramas provinciales son dominantes (Jones 2001)” (TCHINTIAN 2009:115). Ello no excluye, por cierto, casos en que la conformación de las listas ha estado en manos exclusivas de uno u otro líder. Lo fundamental para nuestro análisis, entonces, será determinar qué grado de disciplina ejercían los actores involucrados (presidentes y gobernadores) en cada caso concreto de negociación.

Los poderes de los gobernadores (que además de variar de provincia en provincia, por los recursos materiales e institucionales distintos en cada una de ellas) difieren en cada caso y en cada momento en particular: se han analizado aquí desde gobernadores incapaces de mantenerse en el poder de sus propios distritos hasta gobernadores que han sabido aferrarse al poder local por décadas. Entre medio de estos, se encuentran gobernadores cuyos recursos, capacidades y poderes se encuentran en un término intermedio. Entre éstos, un ejemplo serían aquellos que la literatura norteamericana denomina “lame duck” (“patos rengos”)³⁹⁶. A pesar de las diferencias de casos y de contextos, una variable se ha mantenido constante a lo largo de los últimos treinta años: los gobernadores que más tiempo han permanecido en el poder y que mayor disciplina partidaria han sabido producir, han sido gobernadores de provincias chicas (como lo muestra la TABLA N° 5.8: *Ranking de reelecciones (1983-2013)*).

La ascendencia de los gobernadores sobre los legisladores nacionales no solo posiciona a estos como actores relevantes en las políticas nacionales que impactan directamente sobre las provincias, sino también que éstos pueden tener injerencia en materias que son exclusivas del gobierno federal (por ejemplo, sobre la discusión acerca del uso, por parte de la presidente, de las reservas del Banco Central o en los procesos de sanción y modificaciones al presupuesto nacional). La injerencia de los gobernadores en cualquier tipo de políticas (que tengan que ser decididas en el recinto legislativo) constituye una importantísima palanca política para negociar directamente con el presidente.

³⁹⁶ Un ejemplo reciente fue el caso del gobernador Schiaretti entre 2009-2011 en Córdoba. Lo que resulta interesante de este caso, es que el gobernador cordobés quedó como pato rengo tras *conceder* al PJ nacional (el Frente para la Victoria) la conformación exclusiva de las listas de candidatos a diputados nacionales para las elecciones legislativas de medio término del 2009.

Los gobernadores son, así, poderosos actores de veto, no pueden impulsar nuevas políticas, pero pueden paralizarlas. La ascendencia que ejercen los gobernadores sobre los legisladores nacionales es la puerta de acceso para ejercer influencia en la agenda política nacional. Sin embargo, los gobernadores (considerados individualmente) sólo pueden aspirar a un *control negativo de la agenda* [negative agenda power] (como postula la *teoría del cartel*, JONES y HWANG 2005), fundamentalmente por dos razones básicas: (a) por las características estructurales del sistema político que, como se ha visto, sólo reconoce en el presidente la única figura proactiva del sistema, la única que puede impulsar (aunque siempre con la aprobación del Congreso) políticas importantes en el país; y (b) porque ningún gobernador podría lograr un poder disciplinario sobre la mayoría absoluta de ninguna de las dos cámaras, puesto que su poder se limita a los legisladores provenientes de sus distritos³⁹⁷.

Los gobernadores aparecen así en la arena política nacional como actores de vetos no previstos constitucionalmente, sino que surgen del sistema político; son entonces, en términos de TSEBELIS, jugadores de veto *partidarios*³⁹⁸. No ejercen el veto directamente, sino que lo hacen a través de la disciplina partidaria que puedan generar en los diputados y senadores nacionales provenientes de sus distritos y partidos.

4.3. Provincias chicas, gobernadores poderosos

Si bien los gobernadores ejercen un importante poder partidario, dicho poder difiere de provincia en provincia; por lo que resulta necesario diferenciar los distintos casos

³⁹⁷ Aún en el improbable caso de que el gobernador de la provincia de Buenos Aires, que es la provincia con mayor cantidad de diputados (70), ejerciera poder disciplinario sobre todos los diputados bonaerenses, su poder en la Cámara de Diputados alcanzaría solamente el 27,24% del total de escaños. La posibilidad podría darse con una coalición de gobernadores pertenecientes al partido mayoritario, pero aún en este caso se enfrentarían a los mismos dilemas de acción colectiva que el presidente se enfrenta al proponer sus políticas públicas.

³⁹⁸ Para George TSEBELIS, los jugadores de veto pueden ser clasificados en *institucionales y partidarios* (*institutional and partisan veto players*). Los primeros están especificados por la constitución de un país, así, en EEUU serían el presidente, la Cámara de Representantes y el Senado; los segundos, en cambio, surgen del sistema político, dando como ejemplo los distintos partidos políticos que conforman una coalición de gobierno, como sucede en el parlamentarismo europeo (2002:2). El análisis de TSEBELIS, por tanto, no considera los gobiernos subnacionales y, en este sentido, la consideración de los niveles subnacionales y sus representantes puede ser vista como un aporte a la teoría propuesta por el autor, como varios estudios lo han ya considerado (JONES 2002, JONES y HWANG 2005, KIKUCHI 2012, entre otros).

teniendo en cuenta la permanencia en el poder y la cantidad de legisladores que responden al gobernador.

El poder de negociación de los gobernadores es mucho más efectivo en las provincias chicas que en las provincias grandes, entre otras razones, porque: (a) pueden concentrar mayor poder y tienen mayor capacidad de generar disciplina hacia el interior de sus distritos³⁹⁹; no enfrentan el mismo nivel de oposición que un gobernador de una provincia grande (tanto desde el espectro político como desde la sociedad civil, en otras palabras, la *accountability* tanto horizontal como vertical es más débil que en las provincias grandes); (b) ejercen una disciplina mayor sobre los legisladores nacionales, fundamentalmente por la escasa competencia partidaria y la magnitud de distrito; (c) tienen mayor control sobre el electorado local, desde que manejan importantes recursos redistributivos para ganar fidelidad, principalmente a través del empleo público (CALVO y MURILLO 2008), planes sociales y, en términos generales, a través de maquinarias clientelares (JONES y HWANG 2005, GIRAUDY 2011); (d) Son una inversión “barata”, una inversión de bajo costo para el presidente.

Los gobernadores de las provincias más chicas no solo cuentan con importantes recursos institucionales en la arena nacional (sobrerrepresentación legislativa en el Congreso de la Nación), sino que también su posición de *negociadores fuertes* viene dada por su fuerte predominio político hacia el interior de las provincias que gobiernan.

Este segundo recurso de acción (que repercute incontrastablemente en la arena nacional, forjando a los gobernadores de provincias chicas como importantes actores de veto) viene dado por el diseño institucional de sus propias provincias.

Los gobernadores de las provincias *más pequeñas* se encuentran en una situación más “cómoda” para negociar que sus pares de provincias más grandes. En primer lugar, y desde un punto de vista político, considerando el sistema electoral y de partidos políticos, en las provincias más grandes se observa una mayor cantidad de competencia partidaria, lo que trae como consecuencia una mayor dispersión del voto. Si a ello además se agrega que la relación un ciudadano un voto se ve quebrantada debido a la densidad poblacional

³⁹⁹ A pesar de que los partidos tienen garantizado la representación de minorías hacia su interior, “allí donde la magnitud del distrito es más grande, dado el sistema de representación proporcional vigente, la probabilidad de que resulten electos legisladores representantes de líneas rivales internas son más altas” (MUSTAPIC 2000:579).

que se concentra en estos distritos, se obtiene como resultado que los partidos políticos mayoritarios (es decir, aquellos con mayores chances de ganar la gobernación y alcanzar mayorías en las legislaturas) se encuentran en una situación muy dispareja con respecto a las provincias más pequeñas. En éstas, debido a la baja cantidad poblacional y al menor número efectivo de partidos compitiendo, los éxitos en los resultados electorales (y su traducción en número de escaños en la legislatura local) son mucho más fáciles de alcanzar.

Por ende, los gobernadores de provincias más chicas – en la gran mayoría de los casos – cuentan, no sólo con mayorías absolutas en las legislaturas locales, sino también con la mayoría de los legisladores nacionales representantes de su provincia (legisladores y senadores) de su propio partido. Ello se traduce en una alta capacidad de proveer apoyo político y electoral al presidente (GIRAUDY 2011); por otro lado, la situación económico-financiera de las provincias, marcadas por la alta dependencia hacia los recursos federales, hacen de ellas *aliados naturales del presidente*; según esta suposición, los presidentes buscarán en primer lugar formar coaliciones con las provincias chicas y éstas, al mismo tiempo, ven en el gobierno nacional como (si no la única) una eficaz herramienta para conseguir financiamientos, debido, entre otras razones, a su pobre performance económica; por otro lado, conseguir el apoyo de estos gobernadores es mucho menos costoso que conseguir el apoyo de gobernadores de provincias grandes: los montos destinados a obra pública, infraestructura, ayudas económicas, son comparativamente mucho más inferiores que las exigidas por las provincias grandes. Invertir en provincias chicas es una inversión de bajo costo.

5. Factores determinantes de la formación de coaliciones

Como se puede observar, las preferencias de uno y otro grupo de gobernadores se contraponen: criterios devolutivos versus criterios redistributivos, principio de equidad frente al principio de solidaridad.

Esta contraposición no implica, sin embargo, la ausencia o imposibilidad de coaliciones entre gobernadores de distintos grupos de provincias, pues en la conformación de coaliciones intervienen otros factores, variables que exceden las circunstancias objetivas que vienen dadas por las estructuras económico-sociales de las provincias y por su situación financiera. Aquellas otras variables que intervienen son de naturaleza política

y se refieren a la *pertenencia partidaria*, factor aglutinador que puede llevar a la superación de las diferencias de preferencias y percepciones, permitiendo la conformación de coaliciones. Ello será posible, sin embargo, si los gobernadores son capaces de superar los dilemas de acción colectiva que representan las disparidades entre preferencias y percepciones en torno al régimen de coparticipación. En principio, resulta posible sostener que la conformación de coaliciones entre gobernadores pertenecientes a diferentes grupos no implica necesariamente ni la renuncia ni la abdicación de sus respectivas preferencias y objetivos de negociación.

Tres factores intervienen en el proceso de formación de coaliciones:

5.1. Variables socio-económicas

Del desarrollo del Capítulo III pueden extraerse ciertos datos objetivos que podrían actuar como variables aglutinadoras entre las provincias. Los indicadores socio-económicos desarrollados oportunamente nos muestran dos grupos de provincias bien diferenciadas, que han sido caracterizadas como provincias grandes o metropolitanas y provincias chicas o periféricas y dentro de estas, existen dos subgrupos: las provincias “patagónicas” (que se asemejan entre sí por sus extensiones territoriales, su baja densidad poblacional y, fundamentalmente, por sus recursos naturales, específicamente los recursos de hidrocarburos) y las provincias del “interior”.

Las provincias *metropolitanas* son aquellas provincias más grandes y desarrolladas (provincias de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) que, en conjunto, representan el 83,70% del PBG y el 66,70% de la población total del país. Constituyen un grupo de actores con importantes recursos, sobre todo *materiales*.

Las provincias *periféricas*, por su parte, son las más pequeñas y menos desarrolladas, pero las más numerosas (las 19 provincias restantes) que se caracterizan más por fuertes poderes institucionales (simbólicos) que por los materiales. En conjunto representan el 33,30% de la población del país y el 16,30% del PBG nacional.

Estas circunstancias socioeconómicas, derivadas fuertemente del pasado, posicionan a las provincias en una situación de *con-sortium*, es decir, de suerte común.

5.2. Variables institucionales

Las variables institucionales hacen referencia a los recursos simbólicos que cada provincia posee en el concierto de la federación. Las similitudes en este tipo de recursos institucionales constituyen un segundo factor aglutinador.

Este tipo de recursos son fundamentales, pues éstos vienen a compensar las fuertes asimetrías existentes en el federalismo argentino, haciendo que un grupo de actores adquiera cierta relevancia en la arena política nacional que de otra manera no la tendrían (por ejemplo, por sus escasos recursos materiales).

Desde el punto de vista socio-económico, las asimetrías entre ambos grupos son comparativamente grandes. Pero, por efecto del *diseño institucional*, estas provincias cuentan con un considerable peso en la arena nacional: en la Cámara de Senadores, al regir el principio básico de la relación federal de la igualdad político-jurídica de las provincias, todas tienen una representación paritaria de 3 senadores cada una. Esto equipara, por ejemplo, a las provincias más pobres (Formosa, Chaco, etc.) con las más ricas y poderosas (Córdoba, Buenos Aires). Este principio se traduce en una fuerte sobrerrepresentación de las provincias económicamente menos desarrolladas: Las 19 provincias periféricas cuentan, en conjunto, con 57 senadores (es decir, el 79,2% de la Cámara), mientras que las 5 provincias metropolitanas representan el 20,8% de la Cámara (15 senadores en total).

Por su parte, en la Cámara de Diputados las 19 provincias periféricas cuentan – en conjunto – con 115 diputados (es decir, el 44,7% de la Cámara) representando tan sólo el 33,30% de la población; las 5 provincias metropolitanas cuentan con 142 diputados (el 55,3%) representando el 66,70% de la población. La sobrerrepresentación en este caso está dada, en primer lugar, por la existencia de una regla de piso mínimo, según la cual ninguna provincia puede tener menos de cinco diputados⁴⁰⁰, en segundo lugar, porque el contingente legislativo de cada provincia no ha sido actualizado acorde a los censos nacionales posteriores al retorno del régimen democrático en 1983⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ El Decreto-ley N° 22.847 (1982) estableció un mínimo de dos diputados por provincia y el Decreto-ley N° 22.848 (1982) adjudicó tres diputados más a todas las provincias. Por efecto de tales disposiciones, ninguna provincia puede tener menos de cinco diputados. Si tales disposiciones no existiesen, muchas de las provincias periféricas apenas alcanzarían a tener dos o tres diputados.

⁴⁰¹ En este segundo caso, las provincias que se ven directamente perjudicadas son las provincias más pobladas, las metropolitanas, las cuales debieron haber aumentado considerablemente su contingente legislativo. El caso más notorio es el de la Provincia de Buenos Aires, que debería tener, según los datos

De esta manera, el diseño institucional viene a retrovertir las asimetrías (poblacionales y económicas) existentes entre las unidades federadas. El peso que las provincias chicas tienen en la arena nacional, particularmente en el Congreso de la Nación, no en una sino en las dos cámaras, las posiciona como importantes actores que dominan la arena legislativa nacional.

5.3. Variables políticas

Si bien las provincias chicas tienen importantes recursos institucionales que las posicionan como actores de veto en la arena política nacional, tales recursos de poder sólo podrían ser efectivos si todas las provincias chicas actuaran en conjunto, como un solo bloque. Fácilmente se puede advertir que en la realidad ello no sucede de esta manera. Ello se debe fundamentalmente por la existencia de una variable de naturaleza política: la *pertenencia partidaria*. La presencia de esta variable política minimiza o restringe los efectos de la variable institucional, dado que (a) no todos los legisladores nacionales responden al gobernador y (b) no todas las provincias chicas forman coaliciones frente al gobierno nacional.

5.3.1. No todos los legisladores nacionales responden al gobernador

En primer lugar, debemos considerar que los 115 diputados y 38 senadores de las provincias chicas no pertenecen todos al mismo partido del gobernador ni responden todos a éste. Ello se debe fundamentalmente a las reglas electorales. La elección de diputados se produce bajo el sistema D'Hondt, lo que implica una distribución proporcional de las bancas en juego entre todos los partidos concurrentes conforme a la cantidad de votos obtenidos por cada uno de ellos. En segundo lugar, para la elección de senadores nacionales, la propia Constitución establece el sistema de lista incompleta: de los tres senadores, dos corresponden al partido que haya obtenido mayor cantidad de votos y el tercero al partido que le siga en votos (art. 54, CN).

censales de 2010, 97 diputados, en vez de los 70 que actualmente tiene (véase Tabla N°..., Cap. IV, "distintas hipótesis").

Sin embargo, al interior de las provincias, existe un marcado sesgo partidario y mayoritario que da preeminencia al partido mayoritario – generalmente el oficialista – en cada elección (CALVO *et al.* 2001, CALVO y ESCOLAR 2005).

Dado que la elección de los miembros de la Cámara de Diputados es por mitades cada dos años, las bancas de cada provincia se renuevan por mitades bienalmente, dando una magnitud efectiva de 2/3 en diez provincias, 3 / 3 en dos provincias, 3 / 4 en cinco y 4 / 5 en dos provincias. Dada la baja magnitud efectiva de estas provincias (fundamentalmente en las diez primeras), en cada una de las renovaciones parciales, sería posible que el partido del gobernador obtenga la mayoría necesaria para ganar, en el primer caso, dos de tres y en el segundo uno de dos, dando en total cuatro diputados. Sin embargo, dada la presencia de aquellos sesgos partidarios y mayoritarios, puede suceder (y efectivamente ha sucedido en varias oportunidades) que todas las bancas en disputas resulten obtenidas por un mismo partido⁴⁰².

Por otra parte, las provincias grandes, mayormente pobladas, presentan mayor cantidad de partidos compitiendo en cada elección, lo que hace difícil el control mayoritario de las bancas – y posteriormente el armado de coaliciones. Por su propia conformación poblacional, en cada elección aumenta el número de partidos compitiendo por bancas y por tanto, aumenta el grado de dispersión del voto. Asimismo, como el número de bancas en juego es elevado (con una magnitud efectiva de 35 en Buenos Aires, 13/12 en CABA, 9/9 en Córdoba y 9/10 en Santa Fe), las chances de alcanzar algunas de esas bancas se eleva en la misma proporción. En las provincias chicas, sin embargo, no sucede lo mismo, atento a que en la mayoría de ellas se disputan entre 2 y 3 bancas en cada renovación parcial, por lo que dos o a lo sumo tres partidos de todos los que compiten podrían acceder a una banca. Esto tiene un enorme impacto en la competencia electoral y en la posterior conformación de bloques parlamentarios, que termina por redundar en mayores beneficios para las provincias más pequeñas.

⁴⁰² Esto ha sucedido en algunas provincias chicas, como San Luis, Tucumán, entre otras, donde el partido oficialista, con más del 60% e incluso del 70% de los votos obtuvo todas las bancas en juego. Así, puede traerse a colación el caso del PJ en San Luis, que obtuvo las tres bancas en disputa en las elecciones de 2007, las dos de 2009 y las tres de 2011; la Alianza Frente Cívico por Santiago (UCR), en Santiago del Estero, se llevó las cuatro bancas en juego en las elecciones de 2007, las tres en las elecciones de 2009 y nuevamente las cuatro en 2011.

Tales consecuencias se ponen de resalto cuando se considera *el número efectivo de partidos* (NEP) en cada elección: Desde 1983, el número efectivo de partidos (NEP) compitiendo por bancas para Diputados (NEP Electoral) en las provincias Grandes ha sido de 14.61, mientras que el número efectivo de partidos parlamentarios (NEP Parlamentario), es decir, aquellos que accedieron a bancas, ha sido de 3.49. En las provincias intermedias, el NEP Electoral desciende a 9.19, siendo el NEP Parlamentario de 2.24. Finalmente, en las provincias chicas, dichos números se reducen aún más: 7.86 el NEP electoral y 1.91 el NEP parlamentario.

5.3.2. No todas las provincias chicas forman coaliciones frente al gobierno nacional

Esto se debe fundamentalmente a la pertenencia partidaria. Aun cuando existieran frentes de negociación comunes entre provincias chicas, estos nunca incluyeron a las 19 y el factor aglutinador ha sido – en casi todos los casos – la *pertenencia partidaria*. Una excepción a ello lo constituyeron las provincias patagónicas, que en varias oportunidades conformaron un bloque negociador independientemente del signo político de sus gobernadores frente al gobierno nacional en las discusiones sobre cuestiones concernientes a los recursos hidrocarburíferos, típicos de estas regiones. Sin embargo, ello constituye la excepción más que una regla. Aún en el caso de la Región Centro (conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) sus gobernadores no han podido coincidir en una agenda común para negociar, como bloque, frente al ejecutivo nacional (PARMIGIANI y ALTAVILLA 2013), a pesar de ser actualmente la región que más ha avanzado desde el punto de vista institucional.

Aun cuando – si bien no todas – sí al menos un importante número de provincias chicas han sabido construir coaliciones – aunque coyunturales y en torno a una materia específica de negociación – frente al gobierno nacional, utilizando como principal recurso los diputados y senadores representantes de sus distritos en el Congreso de la Nación. Por otra parte, desde 1983 a la fecha, un número importante de este grupo de provincias ha estado gobernado por un mismo signo político: el PJ, presente en 3/4 de los gobiernos subnacionales (entre 14 y 18 provincias) en promedio.

6. Recursos, percepciones, preferencias en los procesos de negociaciones

6.1. Percepciones y preferencias de los distintos actores en juego

En un estado de estructura federal, máxime cuando la relación gastos-recursos se encuentra invertida (el nivel nacional controla los recursos mientras los niveles subnacionales se hacen cargo de los gastos), una primera suposición en orden a las percepciones y preferencias de los gobiernos subnacionales sería la siguiente: los mecanismos de transferencias de fondos federales hacia las provincias no resultan suficientes para atender los gastos que las provincias tienen a su cargo y, por ende, *preferirán*, en todos los casos, mayor descentralización de los recursos.

En este contexto, todos los gobernadores de provincia tienen más incentivos en orden al gasto público. Esto es producto de la estructura institucional de todo Estado federal, que lleva casi por defecto a lo que la teoría del federalismo fiscal denomina el “riesgo moral” y los “problemas de pool común”. Estos incentivos, además, se ven exacerbados por distintas actitudes defecionistas del gobierno nacional, que fueron mencionadas anteriormente (proceso de transferencias de importantes competencias sin los respectivos recursos financieros, detracciones unilaterales a la masa coparticipable, etc.). Todo ello redundaba en *percepciones negativas* sobre los sistemas de transferencias empleados: todos los gobernadores, de provincias grandes y chicas, alineados y no alineados, criticaron y continúan criticando duramente el RCFI.

Por ello, y en una primera consideración, más abstracta, los gobiernos subnacionales tienden al aumento del gasto, a exigir mayores recursos del gobierno nacional y a preferir, en todos los casos, una mayor descentralización de recursos.

Ahora bien, mayor descentralización de los recursos no significa, bajo ningún aspecto, control absoluto sobre los recursos. Por control absoluto sobre los recursos se entiende la posibilidad por parte de las provincias de poder recaudar y administrar, por sí mismas, los recursos fiscales y tributarios. Para una provincia chica, ello implica recaudar sus propios impuestos (IVA, Ganancias, etc.) sobre la base de su propia actividad y condiciones económicas. No habría espacio, en esta hipótesis, para la redistribución: cada cual se hace cargo de sus gastos con los recursos que puedan extraer de sus propias jurisdicciones.

Esta distinción (mayor descentralización versus control absoluto de los recursos) resulta esencial para comprender las dinámicas de las negociaciones producidas entre

presidentes y gobernadores. En otras palabras, debemos diferenciar dentro del conjunto de provincias, diversos grupos según sus condiciones económicas, financieras y fiscales.

Hechas tales aclaraciones, y en orden a comprender más cabalmente las dinámicas de los procesos de negociaciones producidos y, particularmente, los resultados obtenidos, es que resulta necesario diferenciar dentro del conjunto de las provincias, a aquellas que se encuentran en similares situaciones (políticas, institucionales y económicas) con el fin de determinar cuáles son sus percepciones y preferencias particulares.

Así como los poderes constitucionales y partidarios de los gobernadores (tanto en el plano nacional como en el local, en tanto impactan sobre el primero) varían de provincia en provincia, sus percepciones y preferencias también serán diferentes.

Por tanto, sería un error considerar a todos los gobernadores (por el hecho de ser tales) con las mismas preferencias y percepciones. Como ya se ha visto, el conjunto de los 24 distritos subnacionales (dotados todos de autonomía constitucional) pueden ser clasificados acorde a ciertos criterios en distintos grupos.

Cuando en un primer momento la máxima autonomía provincial en materia fiscal (el control absoluto de los recursos financieros) se presentaría como una preferencia de máxima para los gobernadores, esto no resulta ser así, si se efectúa una visión detallada de las condiciones estructurales en que se encuentran las provincias: a una provincia chica, pobre, escasamente poblada, sin industria diversificada, altamente endeudada (todas ellas características comunes al conjunto de las provincias chicas, y más particularmente a las provincias del "interior"), la máxima autonomía fiscal no resulta ser la preferencia de máxima; al contrario, sería la ruina para estas provincias: por más que tengan a su disposición todos los impuestos directos e indirectos que actualmente percibe el gobierno nacional, no llegarían a cubrir lo que reciben en concepto de coparticipación y otras transferencias federales. Como se sostuvo anteriormente, no habría espacio aquí para la redistribución.

Por otra parte, en aquellas coyunturas donde el presidente intenta centralizar recursos (como sucedió en todos los pactos y acuerdos fiscales firmados en las últimas dos décadas), las provincias más pobres (más dependientes) tienen poco que perder: cuando la centralización se impone para todas las provincias, las provincias más chicas pierden poco. Además, como las provincias grandes son las que generalmente se oponen a las

medidas centralizadoras de recursos pretendidas por el presidente, el apoyo de las provincias pobres (que indirectamente prefieren la centralización) se vuelve clave, lo que constituye un importante *recurso de acción* de éstas hacia el presidente que puede ser canjeado por otros beneficios (obras, ayudas federales, refinanciación de la deuda, etc.). Contrariamente, las provincias pobres tienen mucho que perder si se oponen a las políticas del presidente, pues una sanción del presidente se hace sentir con mucho más peso que en las grandes.

Hecha esta primera aclaración, las provincias chicas orientan sus acciones, en orden a sus preferencias y percepciones, hacia una mayor centralización de recursos por parte del gobierno nacional (lo que posteriormente permitirá mayor redistribución) pero con mayor descentralización de los recursos: el gobierno nacional se presenta así como un medio eficaz y poderoso para extraer mayores recursos de las provincias más desarrolladas⁴⁰³.

Hasta aquí se ha considerado la situación de provincias grandes y chicas según el grado de autonomía financiera basándonos principalmente en el grado de dependencia que el conjunto de provincias tienen respecto de las transferencias fiscales nacionales (es decir, el porcentaje que estas transferencias representan en el presupuesto provincial). Sin embargo, como se observó en el capítulo anterior, la situación financiera de las provincias grandes no difiere mucho de las chicas, si se consideran también otros dos aspectos financieros fundamentales: el stock de la deuda pública y el déficit financiero.

El peso que debieron soportar las provincias grandes gracias a las políticas redistributivas del presidente, llevó a éstas al endeudamiento y posteriormente al déficit

⁴⁰³ Al analizar el origen del federalismo argentino, GIBSON y FALLETI (2004) proponen agregar una dimensión de conflicto interprovincial a la tradicional dimensión de conflicto intergubernamental en las teorías sobre centralización y descentralización en los sistemas federales, donde priman las relaciones gobierno central – gobiernos subnacionales. En ese análisis, los autores clasifican a las provincias en poderosas y débiles, siendo sus respectivas preferencias, para las provincias poderosas, imponer un gobierno unitario y, de no ser posible, un federalismo hegemónico, mientras que las provincias débiles preferirían arreglos institucionales que mitiguen esa hegemonía (federalismo plural centralizado). Aunque sus preferencias fueron cambiando con el tiempo, las provincias débiles comprendieron finalmente (luego de la experiencia del Pacto Federal de 1831-1852) la “utilidad funcional y estratégica de un gobierno central” fuerte y autónomo, que sirviera de contrapeso a la provincia fuerte y fuera asimismo un medio para imponer sus preferencias, por un lado, y por el otro, con ciertas instituciones que garantizaran una posición de supremacía de las provincias del interior por sobre la poderosa Buenos Aires, como el Senado y el Colegio Electoral, a lo que se sumó una red informal de alianzas entre gobernadores. Para la provincia poderosa, la preferencia por un federalismo hegemónico sólo podría lograrse a través de un federalismo fuertemente descentralizado.

presupuestario. Sin embargo, si las provincias grandes tuvieran un control más absoluto sobre los recursos financieros, tal situación podría ser superada. Desde esta perspectiva, las preferencias y percepciones de los gobernadores de provincias grandes tenderán siempre a la “devolución” de los recursos fiscales, sea a través de los mismos mecanismos de transferencias nacionales (eliminando, por ejemplo, los criterios redistributivos) o bien re-adquiriendo la autonomía para poder recaudar sus propios recursos⁴⁰⁴. De estas dos posibilidades, supondremos que las provincias grandes preferirán, en primer lugar la readquisición del poder tributario original en sus manos y en segundo orden de preferencia, la devolución de las cuotas coparticipables que corresponderían a cada una de estas provincias acorde a criterios devolutivos (y no redistributivos).

Sin embargo, del relevamiento de las preferencias de estos gobernadores no se han encontrado manifestaciones en el sentido de pedir la readquisición del poder tributario original. Por otro lado, la estructura de governance hace prácticamente imposible llevar a cabo estas preferencias, desde que las relaciones fiscales están enmarcadas dentro de un especial mecanismo de coordinación de las facultades tributarias (específicamente, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos). Las instituciones actúan aquí como poderosos factores que moldean las preferencias de los actores; el régimen fiscal, tal cual ha quedado configurado en su evolución, constituye la matriz política que delimita lo que los actores pueden o no pueden hacer.

Esta posibilidad implicaría la denuncia del régimen de coparticipación y el consiguiente aislamiento del sistema tributario nacional. Si bien por un lado estas provincias grandes readquirirían una importante cuota de autonomía financiera, por otro lado, perderían el resto de los beneficios provenientes del gobierno nacional; abandonar el régimen de coparticipación implica además, en términos políticos, una confrontación directa a las políticas presidenciales, que trae aparejado el aislamiento político del gobernador y constituirse en objeto de críticas y castigos desde el gobierno nacional⁴⁰⁵. En

⁴⁰⁴ Si se eliminaran los criterios redistributivos que primaron en el RCFI en las últimas tres décadas, los distritos pertenecientes al grupo de provincias grandes recuperarían importantes porcentajes en sus cuota-partes. Tan solo en el período 1985-1989, cuatro de las cinco provincias grandes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) pasaron de recibir, en conjunto, un 49% en el primer período a un 44% en el segundo, equivalente a un pérdida del 5% (PORTO 2003a).

⁴⁰⁵ El caso más paradigmático en este sentido ha sido – como veremos en profundidad más adelante – el caso de la provincia de Córdoba en el período 1992-1995, a raíz del rechazo de los pactos fiscales I y II. Aun en este caso – el más extremo en los últimos treinta años de relaciones fiscales intergubernamentales – el gobernador

este contexto, el abandono del régimen de coparticipación (lo que equivale a decir la readquisición de la autonomía financiera plena) se torna en una opción muy costosa para los gobernadores, lo que explica la ausencia de manifestaciones en este sentido. Como anteriormente se sostuvo, *todos* los actores critican duramente el RCFI, pero no el sistema en sí, si no en el modo en que ha sido implementado.

Por estas razones, se descarta dentro del orden de preferencias de los gobernadores de provincias grandes la posibilidad de readquirir la plena autonomía financiera, quedando en el primer orden la preferencia por *criterios distributivos*. En este sentido, y en contraposición con los gobernadores de provincias pequeñas, los gobernadores de provincias grandes defienden la prevalencia del *principio de equidad* por sobre el *principio de solidaridad*, el primero en tanto se corresponde con criterios devolutivos, el segundo en cambio con criterios redistributivos.

Coartada esta posibilidad (imposibilidad de descentralizar a través de criterios devolutivos), el orden de preferencia indica que, en segundo lugar (o como solución maximín) los gobernadores de provincias grandes pretenderán mayores recursos o auxilios del gobierno nacional, sea a través de gastos nacionales en sus territorios, fondos especiales (como el de “reparación histórica”) o bien, a través de la refinanciación de sus deudas. Es decir, recurrir a los otros poderes económicos del presidente.

TABLA N° 5.8: Orden de preferencia. Presidente y Gobernadores.

Presidente:	Gobernadores:
1° Centralización de recursos	1° Descentralización de recursos
2° Disciplina fiscal / control del gasto	2° Aumento del gasto público
3° Defeccionar	3° Defeccionar

TABLA N° 5.9: Orden de preferencia. Provincias Grandes y Provincias Chicas

Provincias grandes:	Provincias chicas:
1° Descentralización con devolución (Principio de equidad)	1° Descentralización con redistribución (principio de solidaridad)
2° Perder recursos pero recibir otras ayudas (por fuera del régimen)	2° Perder recursos pero recibir otras ayudas (por fuera del régimen)
3° Conservar su cuota parte	3° Conservar su cuota parte
4° Defeccionar	4° Defeccionar

jamás hizo referencia al abandono del régimen de coparticipación, sino el rechazo de las modificaciones que a este régimen proponían los pactos fiscales.

Dos principios distintos, no necesariamente excluyentes pero con resultados opuestos. Equidad significa descentralizar con criterios devolutivos: dar a cada provincia según lo que hayan aportado; Solidaridad implica descentralizar con criterios redistributivos: que las provincias que más reciben contribuyan de su parte con las provincias que menos reciben. Si bien son dos principios que no se excluyen mutuamente (por lo que pueden conjugarse), los resultados de uno u otro son opuestos: si se aplica el principio de equidad, las provincias chicas pierden, si se aplica el de solidaridad pierden las provincias grandes.

Desde este punto de vista, las negociaciones ceñidas al RCFI, pueden considerarse como un juego de suma cero: atento a la existencia de un pool común de recursos escasos, lo que una parte gana, la otra necesariamente lo pierde.

Sin embargo – y como se ha podido constatar en los distintos procesos de negociaciones – tanto el presidente como los gobernadores pueden – y generalmente así ha sucedido – “abrir” el juego, considerando otras posibilidades. Así, de un juego de suma cero se pasa a un juego de suma variable, donde todas las partes involucradas puedan sacar (algún tipo de) “ventajas”.

La “ventaja” está dada, en este caso, no por criterios objetivos (desde el punto de vista económico-financiero, por ejemplo), sino por *lo que los actores consideran qué es un ventaja*. Las ventajas obtenidas en un proceso de negociación pueden, a la larga, resultar en desventajas con el transcurso del tiempo, considerado desde el punto de vista de criterios económico-financieros objetivos: así por ejemplo, la refinanciación de las deudas provinciales pueden resultar en una gran desventaja para el gobierno federal cuando ésta no va acompañada de reglas fiscales claras en orden a la disciplina fiscal, pues incentiva comportamientos free riders que generan inestabilidad fiscal y macroeconómica. A la inversa, aceptar una “quita” de la cuota parte provincial en el RCFI a cambio de beneficios específicos a provincias determinadas (por ejemplo, recibir un régimen de promoción industrial), termina por beneficiar más al gobierno federal que a las provincias con el transcurso del tiempo.

En otras palabras, aun cuando una de las partes de la negociación obtuviera un beneficio (o ganancia) que en términos objetivos podría calificarse como un verdadero perjuicio (o pérdida), aquél no deja de ser tal, pues es la percepción del actor (que se inclina

a considerarlo como un verdadero beneficio) lo que define en estos casos qué es una ganancia y qué una pérdida; y ello es suficiente para dar su anuencia a las cláusulas de la negociación, es decir cooperar para llegar a un resultado.

6.2. La opción por la defección

La opción por defeccionar del RCFI queda prácticamente fuera de las estrategias disponibles, principalmente por la presencia de fuertes incentivos negativos (aislamiento y castigo presidencial).

Ningún tipo de provincia preferirá abandonar el régimen, por los *costos* que implica. Por ello, es importante determinar las percepciones según cómo quedaron establecidas las reglas del juego para todo el período bajo análisis, es decir, desde la sanción de la Ley 23.548. Ello nos evitaría suposiciones teóricas que, en la práctica, no podrían ser aplicadas, como por ejemplo, que las provincias prefieran recaudar, por sí mismas, todos los impuestos o, lo que es lo mismo, renunciar al régimen de coparticipación, cuando no se ha encontrado una sola declaración en tal sentido.

Sin embargo, cuando se observa el juego como secuencial y continuado en el tiempo, la defección a posteriori (por ejemplo, no cumplir con las obligaciones asumidas) se torna en una opción viable, principalmente por la ausencia de sanciones creíbles por parte del gobierno nacional, y sobre todo cuando el propio gobierno nacional defecciona al no cumplir sus obligaciones, actuando como *free rider*, o bien modificando unilateralmente las cláusulas del contrato.

6.3. Negociaciones forzadas y Soluciones maximín

Las negociaciones son entre un grupo de gobernadores y un presidente que es el que impone la agenda y quien cuenta con un vasto abanico de recursos a su disposición, sea para convencer o para imponer. Dado que es el presidente quien impone la negociación y fija la agenda, los gobernadores tienen que negociar *a partir* de las propuestas efectuadas por el presidente. La participación de los gobernadores se reduce, en la mayoría de los casos, a aceptar o rechazar las propuestas. En este reducido espacio, pueden hacer contrapropuestas, para sacar algún tipo de ventaja. Como desde un primer momento, las propuestas del presidente son desventajosas para las provincias (traducidas en *quitas*, es

decir, centralizando recursos), la opción de éstas se reduce a encontrar una solución maximín: sacar algún tipo de ganancia en el peor escenario posible y evitar que las negociaciones impongan condiciones desastrosas para las provincias. Dadas estas características, los procesos de negociaciones encuadran en lo que la teoría económica denomina “los seguidores de Stakelberg”: El presidente fija las pautas de la negociación, a partir de las cuales las provincias pueden hacer sus contrapropuestas. Fijados los puntos, las provincias se enfrentan a un dilema de acción colectiva: cooperar entre ellas o defecionar.

La teoría de juegos también presenta otro modelo, con resultados similares, la *batalla de los sexos*. Este aspecto nos lleva a la consideración de las distintas posibilidades de coaliciones entre provincias.

Cuando la cooperación es *forzada*, podría inducir un comportamiento posterior al acuerdo guiado por consideraciones de tipo *free rider*, oportunistas y egoístas, sobre todo cuando no existen instituciones que impriman sanciones creíbles, o cuando la propia contraparte no puede o no está en condiciones de concretar la amenaza de sanción⁴⁰⁶. La consideración de las negociaciones en torno a los contratos fiscales como de *suma variable* también aporta como ventaja la posibilidad de ampliar el análisis, considerando el amplio y vasto espectro de las relaciones fiscales intergubernamentales – que por supuesto no se agotan con el régimen de coparticipación, sino que comprenden otros recursos como así también el comportamiento fiscal de las distintas unidades territoriales. Desde esta perspectiva, se puede vislumbrar cómo las provincias, *forzosamente cooperativas* en un acuerdo que a la larga les resultaba desfavorable (explotación oportunista desde el gobierno nacional), han sabido encontrar a posteriori métodos y herramientas para “compensar” las pérdidas, por ejemplo, a través del endeudamiento excesivo (JORDANA 2002) que tarde o temprano el gobierno nacional tendría que rescatar.

⁴⁰⁶ Como sostiene BENTON “los considerables recursos fiscales transferidos a los gobiernos de las provincias junto con su tradicional independencia electoral y en materia de políticas, le permitió a los gobiernos provinciales evitar la implementación de las reformas económicas nacionales, debilitando así la posición fiscal de Argentina y la estabilidad macroeconómica general” (2003:132-133). En igual sentido, SCHWARTZ y LIUKSILA sostienen que “la falta de control fiscal [...] fue una importante fuente de inestabilidad fiscal y macroeconómica en la década del ‘80” (1997:404).

6.4. Aclaraciones previas acerca de las preferencias

Por un lado, las preferencias que un actor pueda tener respecto de determinadas opciones están condicionadas por lo que la teoría del neoinstitucionalismo denomina una “racionalidad limitada” (NORTH 1990) o por un “pensamiento incompleto” (SEN 1973): los actores no siempre están en condiciones de prever todas las consecuencias de un curso de acción o de una toma de decisión determinadas, ni cuentan con la información suficiente, en todos los casos, para tomar una decisión que esté acorde con sus preferencias.

Por otro lado, la *elección* a veces nada tiene que ver con la *preferencia* (SEN 1973:243⁴⁰⁷). Y este pareciera ser el caso cuando las partes tienen *apremio* por lograr un acuerdo, o cuando el mismo es *impuesto* por una de las partes. Este fenómeno se relaciona, en cierta medida, con el concepto de *solución maximín* que propone la teoría de juegos. En ciertas circunstancias, los actores se limitan a elegir lo que está disponible.

Dado los roles normativos descriptos anteriormente, es más factible la aplicación de los postulados de la elección racional al momento de tomar una decisión que de cualquier otra vertiente neoinstitucionalista, más aún cuando el contexto institucional en que los actores se mueven es débil. Es decir, ante un conjunto de opciones disponibles, los actores siempre elegirán aquellas que más beneficien sus posiciones, sin considerar el beneficio o el perjuicio de los demás actores involucrados. Sin embargo, si ponemos el acento en las *percepciones*, éstas estarán más influenciadas por la *path dependence* del neoinstitucionalismo histórico que del racional, por una serie de razones, a saber: los actores no comprenden cabalmente el extremadamente complejo sistema fiscal, no poseen ni la información ni el tiempo suficientes para evaluar todas las opciones disponibles y, finalmente, éstos se desenvuelven en una estructura institucional (con sus defectos y virtudes) heredada del pasado.

6.5. Negociaciones y contextos

Así como en apartados anteriores se ha diferenciado a las distintas provincias, agrupándolas en distintos grupos según las similitudes en cuanto a sus preferencias, también resulta necesario enmarcar el contexto donde estos poderes son efectivamente

⁴⁰⁷ A estos efectos, resulta interesante la diferencia que plantea SEN (1973) entre diferencias preferencias *subyacentes* y preferencias *reveladas*.

puestos en juego, es decir, en los particulares procesos de negociaciones que se entablan entre el presidente y el conjunto de los gobernadores. Es en este tipo de negociaciones, acuerdos multilaterales y no bilaterales, donde puede observarse más nítidamente no solo la variable partidaria, sino también las demás variables utilizadas en la presente investigación, la situación financiera particular que atraviesan las provincias, la composición del Congreso en términos generales, etc..

A partir de estas aclaraciones, en cada caso de negociación resulta indispensable ver:

- Cuántos y cuáles legisladores respondían al gobernador;
- Cuál su mandato (sobre todo el de los senadores, que es de 6 años);
- Si el gobernador podía o no ser reelecto;
- Tiempo de permanencia en el cargo;
- Cuán distante estaba la negociación de la reelección;
- Composición del congreso en términos generales (quórum y mayorías);
- Las posibles coaliciones entre gobernadores, coaliciones que potencian los recursos

de cada gobernador considerado individualmente.

Desde una perspectiva histórica, puede verse que la evolución del federalismo fiscal en Argentina ha tendido más a la concentración que la descentralización de los recursos fiscales. Esta tendencia se vio acelerada y acrecentada desde la década del '90. A pesar de que la concentración absoluta resulta imposible en cualquier estado moderno (máxime tratándose de un estado federal) y que los presidentes heredan estructuras fiscales del pasado (lo que da una idea de juego continuado en el tiempo), las preferencias, estrategias y percepciones están muy marcadas por el contexto y la coyuntura particular que atraviesa su gestión.

Las más importantes reformas al sistema de coparticipación ocurridas desde 1988 han sido en contextos de crisis y en todas ellas se observa que el presidente logró concentrar más recursos en el nivel nacional, pero ello no estuvo ajeno a concesiones por parte del gobierno nacional a los provinciales. Tratándose la materia impositiva, pues, de competencias concurrentes, la negociación resulta crucial para implementar cualquier cambio al sistema. Ésta redundaba en la primera limitación con que se encuentra el presidente si ha de querer concentrar recursos en manos del gobierno nacional. Partiendo

de la idea de que los recursos fiscales son recursos escasos, lo que gana un nivel de gobierno lo pierde el otro. En otras palabras, si el gobierno nacional concentra recursos, las provincias pierden recursos.

Sin embargo, como se ha visto, los recursos del presidente son muy amplios, fundamentalmente aquellos que han sido clasificados como *económicos*, las negociaciones pueden resolverse echando mano a otro tipo de recursos. Ante cualquier propuesta del presidente de *recortar* los recursos coparticipables a las provincias, la primera reacción que encontrará será, sin lugar a dudas, negativa, puesto que la preferencia de máxima de los gobernadores (*ceteris paribus*) es la descentralización de los recursos. El rechazo se fundamentaría, además, en que son las provincias las que afrontan el mayor porcentaje de gastos dentro de la estructura fiscal. Estas circunstancias moldean las estrategias disponibles del presidente y hacen que éste “abra el juego”, transformando un juego que en principio es *de suma cero* a uno de *suma variable*. El presidente propondrá un recorte, pero a cambio de algo puede ofrecer dentro del enorme abanico de poderes con que cuenta.

Las negociaciones entre presidente y gobernadores en torno al RCFI son procesos muy complejos y conflictivos, de mucho desgaste para ambas partes. Por ello, este tipo de negociaciones, en la generalidad de las veces, dependerá del contexto específico, del porqué el presidente ha de proponer un recorte, cuáles son sus objetivos de máxima en ese momento y qué es lo que quiere lograr con ello. En otras palabras, el presidente recurrirá a la negociación sólo en caso de absoluta necesidad y cuando, de entre las opciones disponibles, la única de ellas sea redefinir el contrato fiscal.

7. Actores, Juegos y modos de interacción

Considerados los distintos tipos de recursos que unos y otros actores tienen, es posible avanzar en el análisis acerca de qué tipo de juego están jugando a la hora de redefinir el contrato fiscal.

Se ha visto que el presidente es la única figura proactiva del sistema político, y esta característica se manifiesta muy especialmente en las relaciones fiscales intergubernamentales. Desde los orígenes del sistema de coparticipación (que implicó además un rotundo cambio en las relaciones fiscales intergubernamentales), ha sido el

presidente de la nación quien ha impulsado las reformas y modificaciones posteriores a dicho régimen. En todos los casos, el presidente ha sido el jugar que hizo la primera movida. Este dato es fundamental si se desea aplicar los conceptos de la teoría de juegos y del institucionalismo centrado en actores para analizar los procesos de negociaciones y sus resultados.

El dato implica que cuando el presidente es la única figura que propone el cambio, se sostiene al mismo tiempo que es la figura que fija las pautas de la negociación, define las matrices de pagos de los jugadores involucrados y fija las estrategias disponibles. Por otro lado, dado los poderes (constitucionales, partidarios y económicos) con que cuenta el presidente, el mismo puede imprimir al juego un matiz jerárquico, donde la cooperación termina siendo, en muchos casos, forzada.

Ambos factores son fundamentales a la hora de diseñar el juego que se han de aplicar en las interacciones intergubernamentales. Tómese el supuesto que plantea la batalla de los sexos en su matriz clásica.

7.1. La batalla de los sexos

Este juego describe una situación en la que una pareja, "A" y "B", deciden pasar una noche juntos, pero cada cual tiene sus propios planes; mientras A prefiere ir a la ópera, B prefiere el boxeo.

La matriz de pagos sería entonces:

GRÁFICO N° 5.4: La Batalla de los Sexos

		A	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
B	Ópera (cooperar)	1	4
	Boxeo (desertar)	3	2

En el esquema, los cuatro valores representan las siguientes *opciones/preferencias* (o *costos/beneficios*) de los jugadores:

4 [ir a su evento preferido acompañado de su pareja] > 3 [aceptar la propuesta del otro para no quedar solo] > 2 [concurrir al entretenimiento más favorable, pero solo] > 1 [concurrir al entretenimiento menos favorable y solo].

Las opciones ópera/ópera (3,4) y boxeo/boxeo (4,3) son equilibrios de Nash⁴⁰⁸. Cuando la teoría de juegos ofrece una única solución a un juego, esa solución debe ser un equilibrio de Nash, pero “este argumento ignora la posibilidad de juegos en los cuales la teoría de juegos no ofrece una solución única. [...] si se llega a un acuerdo sobre cómo comportarse en un juego, las estrategias establecidas en el acuerdo deben ser un equilibrio de Nash, pero este argumento, al igual que el anterior, ignora la posibilidad de juegos en los cuales no se alcance un acuerdo. En algunos juegos con múltiples equilibrios de Nash sobresale un equilibrio como la solución más atractiva del juego. Así, la existencia de múltiples equilibrios de Nash no es un problema en sí mismo. Sin embargo, en la batalla de los sexos, (ópera/ópera) y (boxeo/boxeo) parecen igualmente atractivos, lo que indica que pueden existir juegos para los cuales la teoría de juegos no ofrece una solución única y en los que no se llegará a ningún acuerdo” (GIBBONS 1992:12).

Resulta posible observar que el entretenimiento preferido por cualquiera de ellos (4) no es, en última instancia, la opción de máxima, pues cada cual preferiría soportar la propuesta del otro (3) a no estar sólo (1).

Por tanto, las partes tienen un interés común en coordinar para que uno de los resultados beneficiosos sea alcanzado. El problema que se plantea es entonces en la elección (3,4 ó 4,3). Es por tanto un *juego de coordinación*, pero con conflicto en la *distribución* porque si bien la preferencia de máxima de ambos jugadores es individual (la ópera para A o el boxeo para B, lo que equivale a decir que su estrategia de máxima será desertar), el peor caso posible que se presenta como posibilidad (pasar la velada solo) pesa más que lograr su preferencia individual.

Este es un juego que, en su formulación clásica, se juega de modo no iterado y sin transferencia de utilidad. Lo primero implica que sólo se puede decidir una vez, sin

⁴⁰⁸ El equilibrio de Nash significa que “existe, como mínimo, un sistema de estrategias en equilibrio, en el cual cada uno de los jugadores no tiene interés en modificar su elección cuando considera como datos las estrategias de los demás. En términos generales, en una situación de equilibrio nadie puede mejorar su situación por medio de una desviación unilateral” (LODOLA 1994:56). También se lo suele denominar óptimo un punto de silla, solución estable o simplemente equilibrio.

repetición y que ninguno de los jugadores podría tener información sobre el otro en base a movimientos anteriores, lo que introduciría importantes cambios en la matriz de pagos. Lo segundo implica que no hay comunicación previa entre ellos, por lo que no es posible ponerse de acuerdo, en otras palabras, no habría lugar para la negociación (por ejemplo, acordando pagos secundarios, como sería ofrecerse a pagarle la entrada del evento).

Se está entonces en presencia de un juego simétrico⁴⁰⁹, en el cual, al ser jugado de forma no cooperativa, con movidas simultáneas y sin la posibilidad de comunicación previa (y con información incompleta), *no habrá forma entonces de que los jugadores puedan estar seguros de llegar a los resultados preferidos*.

Si partimos del supuesto de que cada cual optará por su evento preferido, encontraremos la presencia de una solución maximín⁴¹⁰ en el juego (celda inferior derecha, marcada con un asterisco) que no constituye un equilibrio de Nash, porque es subóptima. Hasta aquí se ha descrito el juego con estrategias puras. Pero si se amplía el concepto de equilibrio de Nash incorporando las *estrategias mixtas* aparecería un tercer equilibrio de Nash que ofrece ganancias simétricas.

Si el juego es jugado de modo *asimétrico* y con información completa (lo que supone que cada jugador conoce las preferencias del otro), la clave para resolver este dilema residirá en quién juega primero: “Ahora la parte que tiene la primer movida puede seleccionar su mejor resultado preferido, y a la luz de esa elección, sería entonces en orden al mejor interés de la otra parte coordinar en ese mismo resultado. La Batalla de los Sexos ilustra el hecho de que la comunicación y las negociaciones no llevan, en cualquier circunstancia, a resultados que son socialmente superiores a la acción unilateral y de propio interés” (SCHARPF 1997:74/5).

De modo que quien realiza la primera oferta estará en ventaja respecto del otro ya que el orden de preferencias de éste se reducirían a dos: ir solo a su evento preferido (2) o ir al evento preferido del otro, pero no pasar la noche solo (3). Si se continúa con el

⁴⁰⁹ Juegos simétricos son aquellos donde las recompensas dependen solo de las estrategias que empleen los otros jugadores y no de quien las juegue. Las identidades de los jugadores pueden cambiarse sin que cambien las recompensas de las estrategias. Algunos juegos simétricos son el “Dilema del Prisionero”, el “Juego del Gallina”, y el “Juego de Seguridad”.

⁴¹⁰ La *solución maximín* constituye el mejor caso entre los peores.

supuesto de que el peor caso posible sería ir solo al evento preferido, se podría predecir que la elección del segundo jugador será aceptar la propuesta del primero.

Ello es así, porque en este juego no existe una solución óptima para ambos jugadores (es decir, el mejor pago combinado en el que ambos jugadores alcancen la mejor ganancia, que sería 4,4). Sólo uno de los jugadores alcanzará la máxima ganancia (4) y al otro sólo le queda como máxima ganancia *no quedar solo* (3). Por tanto, planteada la oferta por A (ópera), el equilibrio de Nash se posiciona en la celda superior derecha, que es la mejor respuesta de B a la estrategia de A (en este caso, es una solución maximín).

Supóngase entonces que A y B conocen sus preferencias y que A juega primero, eligiendo por ende Ópera; y que para B el peor resultado posible es quedar solo.

El resultado entonces (A>4; B>3) es visto desde el supuesto individualista que prima en la teoría de juegos. Pero si se supusiera que para B cooperar es su preferencia de máxima, su resultado no tendría que estar evaluado en 3, sino en 4, dado cómo ha quedado planteado el juego.

Es necesario entonces plantear un cambio en este esquema. En un nuevo esquema es posible incorporar la *dimensión relacional* denominada por SCHARPF “orientaciones de la interacción”, que ha sido analizado en el Capítulo 2 y que funcionan como reglas de transformación de las matrices dadas. Esas cinco reglas transforman las matrices planteadas en los juegos en su formulación clásica por “matrices efectivas”.

A continuación se ha operado la transformación sobre la matriz dada (considerando sólo las orientaciones de la interacción individualismo, solidaridad y competición). Si se aplican estas reglas de transformación a la matriz dada de la batalla de los sexos tendremos las siguientes matrices binarias:

GRÁFICO N° 5.5: Batalla de los Sexos: Matrices transformadas

Batalla de los Sexos: Matrices transformadas

3	2	-1	0	7	4
4	2	1	0 *	7	* 4
1	4	0	1	2	7
1	3	0	-1	2	7 *
Individualista		Competitivo		Solidario	

La matriz efectiva transformada por la regla de transformación individualista, como puede verse, es idéntica a la matriz dada por la teoría de juegos⁴¹¹. Las otras dos han quedado modificadas.

Según como lo plantea SCHARPF, las orientaciones de la interacción (individualista, competitiva o solidaria) están aplicadas a los dos jugadores. Este esquema no tiene en cuenta el hecho de que un jugador puede actuar de un modo y el otro de otro distinto (por ejemplo, A actúa de modo individualista y B de modo cooperativo). En nuestro caso, siguiendo con nuestros casos bajo análisis, introduciremos orientaciones distintas a cada jugador. Así, A actuará de modo individualista y B de modo cooperativo. En este caso entonces, introduciendo sendas reglas de transformación en los pagos de cada jugador, la matriz de pagos quedaría de la siguiente manera:

GRÁFICO 5.6: La Batalla de los Sexos (con motivaciones mixtas)

		A (individualista)	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
B (cooperativo)	Ópera (cooperar)	1	4
	Boxeo (desertar)	7	4 *

Como puede observarse, aquí aparece como único equilibrio de Nash, el que figura en la celda superior derecha (ópera/ópera), que es la preferencia de máxima de A y que para B, es su solución maximín (ni la mejor [7] ni la peor [2]) porque la orientación de su interacción es cooperativa. Ahora sí aparece la opción 4,4, que en la formulación clásica anterior no aparecía.

Algo que resulta muy llamativo de este juego, es el resultado que se produciría si ambos cooperan: “si ambos eligen «cooperar» optando por el resultado preferido por el otro jugador, ambos terminarían con el peor pago posible (1,1)” (SCHARPF 1997:74). Esto nos deja una importante enseñanza:

⁴¹¹ La razón de ser de ello, es que precisamente, la teoría de juegos parte del supuesto (al igual que las teorías de la elección racional) del sujeto individualista (individualismo metodológico).

“Si los actores fueran capaces de elegir sus orientaciones (SEN 1970; 1977), ellos estarían en mejor situación, en términos puramente individualistas, si ellos pudieran optar por la solidaridad – y pudieran confiar en que los otros harán lo mismo. Pero la habilidad de confiar es, por supuesto, el problema crucial. Si una parte actúa desde una orientación solidaria mientras que el otro es motivado por preferencias competitivas, entonces *la parte que confía quedaría con su peor resultado posible en todos los juegos*, excepto en la Batalla de los Sexos, y la otra parte podría siempre alcanzar su mejor o el segundo mejor resultado. En otras palabras, ser capaz de confiar, y ser de confianza, es una ventaja – pero la explotación de la confianza puede ser aún más ventajosa. Por tanto, la *solidaridad* es una orientación de la interacción precaria cuyo mantenimiento puede depender de precondiciones individuales e institucionales altamente demandantes y normalmente en la alta visibilidad y la disponibilidad de sanciones efectivas (Hechter 1987; Ostrom 1990). Las *orientaciones competitivas*, por el contrario, son inmunes a la decepción y por lo tanto tienden a ser auto-estabilizadas” (SCHARPF 1997:88/89).

Este nuevo esquema tiene en cuenta el hecho de que las partes no solo consideran sus propias preferencias, sino que también lo hacen con respecto a las de la contraparte⁴¹². Al momento de decidir, evalúan también cuáles son las preferencias de la contraparte y las ponderan con las propias, realizan así, un cálculo de costos y beneficios y concluyen (como muestra la matriz de pagos) que ir en contra de las preferencias de la otra parte puede representar costos mucho más significativos que los beneficios que aparejan la obtención de su preferencia. En este marco (reducido por la primera jugada efectuada por A), la parte B puede lograr alcanzar algún beneficio.

Lo que muestra este esquema de juego es que la opción por desertar será siempre más costosa que cualquiera de las demás opciones disponibles. Esto significa que B coopera, pero esa cooperación no significa necesariamente una cooperación *altruista*, pues como puede observarse, es más una imposición por parte de A, que delimitó el marco de sus estrategias disponibles de cuatro a dos y consecuentemente modificó la matriz de pagos de cada preferencia. El hecho de que desertar sea más costoso para una de las partes puede deberse a diversas motivaciones: porque la parte considerada moralmente incorrecto desertar y abandonar a la contraparte a su suerte (consideraciones de tipo

⁴¹² Como sostiene Amartya SEN, “I would argue that the philosophy of the revealed preference approach essentially underestimates the fact that man is a social animal and his choices are not rigidly bound to his own preferences only. I do not find it difficult to believe that birds and bees and dogs and cats do reveal their preferences by their choice; it is with human beings that the proposition is not particularly persuasive. An act of choice for this social animal is, in a fundamental sense, always a social act. He may be only dimly aware of the immense problems of interdependence that characterize a society, of which the problem under discussion is only one. But his behaviour is something more than a mere translation of his personal preferences” (1973:252/3).

altruista), o bien por un cálculo de costos y beneficios donde, por ejemplo, la contraparte puede *castigar* duramente la desertión o porque el hecho de desertar (que implica librarse a su suerte) pueda aparejar más desventajas que beneficios. Este pareciera ser el caso en las relaciones intergubernamentales nación-provincias: El presidente tiene a su disposición una serie de herramientas a través de las cuales puede castigar a las provincias por su defección y, por otro lado, no aceptar las condiciones del pacto puede dejar a las provincias libradas a su propia suerte, un aislamiento que, como se ha visto respecto de sus autonomías económico-financiera, puede dejarlas en una situación fiscal compleja.

El modelo de la batalla de los sexos hasta aquí analizada describe una situación de toma de decisión entre *dos* jugadores (A y B), pero nada impide que las partes sean múltiples. Así, en nuestro caso el jugador B es un jugador múltiple (los gobernadores). La diferencia resulta importante, pues las partes múltiples del jugador B no solo considerarán las opciones y preferencias propias y las del jugador A (jugador individual / presidente), sino también del resto de los jugadores que se encuentran en su misma situación. En este caso, se presenta lo que Amartya SEN (1967) denomina “isolation paradox” (la paradoja del aislamiento):

“Consider a community of N individuals, each of whom must do one and only one of two alternatives, A and B . The payoff to each individual is a function of the actions of all individuals. Let the preference ordering of each individual satisfy the two following conditions: (1) given the set of actions of the others (no matter what they are), the individual is better off doing A rather than B ; and (2) given the choice between everyone doing A and everyone doing B , each individual prefers the latter to the former” (SEN 1967:112).

Dada esta situación, se desprenden tres resultados principales, a saber (1) un resultado Pareto inferior, porque si bien cada uno individualmente hubiese preferido hacer A en vez de B (independientemente de lo que los demás hagan), terminan eligiendo todos B, porque el resultado que se derivaría si todos hiciesen A es peor que si todos hiciesen B; (2) dominancia estricta de la estrategia individual, dado cada uno, individualmente, preferirá hacer A, sin considerar la acción de las demás personas; y (3) necesidad de imposición obligatoria, porque mientras cada uno quisiera que todos hagan B, y si se mantiene constante su preferencia individual por hacer A, significa que siempre estará entre sus preferencias la opción por desertar (SEN 1967:112/3).

7.2. Algunas aclaraciones metodológicas para el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales desde la teoría de juegos

En el próximo capítulo se intentará analizar las relaciones intergubernamentales aplicando los aportes de la teoría del juego, y en particular en su versión de la batalla de los sexos. Si bien es cierto que las relaciones intergubernamentales y más específicamente las fiscales, son dinámicas y se desenvuelven en el tiempo de modo más o menos ininterrumpido (lo que a primera vista pareciera ser de aplicación un juego continuado e iterado), la presente investigación se concentrará en momentos específicos de toma de decisión: la firma de los acuerdos y pactos entre ambos niveles de gobierno que tuvieron como objetivo principal modificar las cláusulas del más importante contrato fiscal, el RCFI.

Estos fueron momentos específicos y puntuales en el tiempo y aunque los niveles implicados fueron siempre los mismos, sus representantes fueron variaron en el tiempo, como así también sus recursos, percepciones y preferencias y las estrategias disponibles frente a puntos de negociaciones específicos. Por lo tanto, y dada ciertas características presentes en todos los casos de estudios, se ha de aplicar la batalla de los sexos como un solo juego, asimétrico y con información completa (lo que supone que cada jugador conoce las preferencias del otro).

Las características comunes a todos los procesos de negociaciones analizados muestran que, en cada momento de negociación, las opciones de los gobiernos provinciales se reducen básicamente a dos (aunque ello no excluye la presencia de pagos secundarios): firmar el acuerdo (i.e., aceptar la propuesta del gobierno nacional, i.e., aceptar centralizar recursos) o no firmar (i.e., rechazar la propuesta del gobierno nacional, i.e., mantener el statu quo).

La primera opción implica un cambio en el statu quo y es en ese momento donde las provincias pueden mejorar (individual o colectivamente) sus posiciones. Los gobiernos provinciales se enfrentan así a un dilema de acción colectiva, que puede ser analizado desde otros modelos de juegos que propone la *game theory*, por ejemplo, el del juego de seguridad. Las provincias pueden conseguir pagos secundarios traicionando a las demás o bien conseguir beneficios (individuales y/o colectivos) cooperando entre ellas (un beneficio

colectivo sería, por ejemplo, lograr el refinanciamiento de la deuda pública de cada una de las provincias).

Por ello, se han de considerar dos aspectos distintos de una misma negociación: las que se plantean entre el gobierno federal y el conjunto de los gobiernos provinciales, por un lado, y entre las distintas provincias, por el otro, según las coaliciones que se han descrito anteriormente en provincias chicas y provincias grandes.

El juego jugado entre Nación y Provincias según el modelo clásico de la Batalla de los Sexos, presentaría la siguiente matriz de pagos dada:

GRÁFICO N° 5.7: La Batalla de los Sexos (matrices dadas): Gobierno nacional y provincias

La Batalla de los Sexos:

		Gobierno Nacional	
		Descetr. (Cooperar)	Centralizar (Desertar)
Provincias	Centralizar (Cooperar)	1	4
	Descentr. (Desertar)	3	2

Si se aplican los criterios de transformación, el juego entonces presentará la siguiente matriz de pago:

GRÁFICO N° 5.8: La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias (matriz transformada)

La Batalla de los Sexos:

		Gobierno Nacional	
		Descentr. (Cooperar)	Centralizar (Desertar)
Provincias	Centralizar (Cooperar)	1	4
	Descentr. (Desertar)	7	2

Las opciones/preferencias (o costos/beneficios) serían las siguientes:

4 [lograr descentralizar recursos] > 3 [aceptar la centralización de recursos y no quedar solo] > 2 [mantener el esquema actual, pero solo] > 1 [aceptar la centralización y quedar solo].

El cuadro superior derecho (1,1 – cooperar, cooperar) implicaría un contrasentido: acordar centralizar y descentralizar al mismo tiempo.

La matriz transformada muestra que las provincias, una vez propuesta la negociación por el gobierno nacional, quedan en una posición en la que les resulta difícil desertar. El problema al que se enfrentan las provincias ahora es entre ellas: se enfrentan a un problema de acción colectiva. Descartado el único beneficio común a todas las provincias (la descentralización) por el primer movimiento del gobierno federal y, considerando sus roles normativos, les queda la opción por conseguir pagos secundarios, que pueden hacerlo o bien individualmente frente al gobierno nacional o coordinando sus estrategias para mejorar su posición de negociación y alcanzar alguno de estos beneficios.

En el próximo capítulo, aplicaremos estos supuestos teóricos a cinco procesos de negociaciones distintos en los que el gobierno federal y los provinciales acordaron realizar modificaciones al Régimen de Coparticipación, a propuesta del primero y con ciertos beneficios secundarios para los segundos.

TERCERA PARTE: COOPERACIÓN Y CONFLICTO

1. Introducción

En 1988 entró en vigencia la ley 23.548, denominada “Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias”. A partir de entonces las relaciones fiscales intergubernamentales entre la nación y las provincias quedarían configuradas con las disposiciones de esta nueva ley. El acuerdo de 1988 significó la culminación de una serie de procesos de negociaciones (altamente conflictivos) entre ambos niveles de gobierno que dio como resultado el diseño de un sistema de coparticipación hermético, muy a favor de las provincias y en desmedro del gobierno federal. La nueva ley significó para las provincias un gran avance, más que ningún otro régimen que se sancionara en el pasado, que puede identificarse en tres aspectos fundamentales: (a) el incremento de la masa coparticipable (incorporándose todos los impuestos nacionales, creados o a crearse⁴¹³), (b) en el aumento de la distribución primaria en favor del conjunto de las provincias (superando por primera vez el porcentaje correspondiente a la nación) y (c) en una serie de garantías específicas para las provincias (la automaticidad en la distribución de los fondos, la garantía del piso mínimo del 34% de los recursos, coparticipables o no, etc.).

Al estar regulado en gran parte el sistema fiscal federal por esta nueva normativa – que venía de alguna manera a hermetizar al menos los aspectos más importantes del sistema fiscal – desde el punto de vista constitucional ello implicó que cualquier modificación que se realizara debía hacerse de manera consensuada entre ambos niveles de gobierno, so pena de quebrar la legalidad constitucional. En efecto, la Ley N° 23.548 implicó un acuerdo interjurisdiccional que ocupa un lugar superior a las leyes nacionales y provinciales en el bloque de constitucionalidad (integrando el llamado *Derecho Intrafederal*).

Desde las perspectivas de los actores en juego, el régimen implicaría, para los gobernadores, un beneficio que debían mantener, es decir, su preferencia de máxima a

⁴¹³Por medio de esta cláusula, cualquier impuesto que en el futuro creara el gobierno federal, se incorporaría automáticamente a la masa coparticipable.

partir de entonces sería la de mantener ese nuevo *statu quo*. Para el presidente, sin embargo, dado que el régimen implicó un retroceso en la posición del gobierno nacional respecto de las provincias (con una pérdida significativa de recursos), implicó una situación que debía ser modificada de modo de favorecer la posición del gobierno nacional respecto del conjunto.

La situación económica que vivenció el país luego de la entrada en vigencia del nuevo régimen instó a los sucesivos gobiernos federales a introducir cambios en el esquema de reparto, privilegiando la posición del gobierno nacional, bajo el pretexto de poder sortear los obstáculos que la economía – global y nacional – planteaba. El gobierno federal logró este objetivo a través de dos maneras distintas. Una de ellas consistió en modificar el esquema de reparto de manera unilateral. Esta estrategia, sin embargo, sólo pudo lograrse sobre aquellos aspectos donde el gobierno nacional podía tomar decisiones sin el consentimiento expreso de las provincias, pero que en definitiva impactarían sobre el conjunto. Este tipo de modificaciones se lograron principalmente a través de decretos del poder ejecutivo (en este caso, el presidente ni siquiera debía recurrir al otro máximo órgano político de gobierno, el Congreso) y, en menor medida, a través de leyes sancionadas por el órgano legislativo. A través de estas medidas se logró introducir modificaciones dentro del esquema constitucional, a pesar de que varias de ellas no respetaran, *strictu sensu*, el orden constitucional.

Dentro del ámbito de materias que el gobierno podía modificar *motu proprio* se encontraba – tal cual como había quedado establecido el esquema legal con la ley 23.548, art. 2º, inc. C) – el de establecer asignaciones específicas a determinados impuestos nacionales (que por defecto son coparticipables – art. 2º, Ley 23.548), estrategia que le permitía al gobierno nacional detraer fondos de la masa coparticipable neta y darle un destino que el gobierno nacional consideraba prioritario dentro de las competencias que les eran propias.

La otra herramienta para introducir modificaciones consistía en un acuerdo formal con todas las partes del régimen, es decir, con los gobernadores de provincia. Esta medida implicaba, sin embargo, un enorme desgaste para el presidente, dificultosos procesos de negociaciones, conflictos y, particularmente, concesiones por parte del gobierno federal a las provincias para que éstas aceptaran los cambios que se pretendían introducir. A lo largo

de los treinta años de vigencia del actual régimen de coparticipación, esta medida sólo fue utilizada en ocasiones de extrema necesidad del gobierno federal y para introducir modificaciones globales o sustanciales en las relaciones fiscales, aspecto que constitucionalmente no podía realizar unilateralmente, so pena de incurrir en inconstitucionalidad. Además de buscar privilegiar la posición del gobierno central en el esquema de reparto, todos los pactos y acuerdos fiscales firmados entre el presidente y los gobernadores implicaron al mismo tiempo propuestas de reordenar las finanzas provinciales (un aspecto crucial que no había quedado resuelto con la ley 23.548). Todos y cada uno de los acuerdos implicaron, también, el cumplimiento de exigencias impuestas por organismos multilaterales de crédito (OMC), lo cual devela, en algún aspecto, el poco convencimiento de las partes de lograr un sistema más armónico y ordenado de las relaciones financieras.

A lo largo de toda la década del '90 el gobierno federal intentó reequilibrar la situación financiera, modificando los tres aspectos sustanciales del régimen que significaron un avance para las provincias, de modo de compensar las pérdidas sufridas en el pasado. Durante los acuerdos firmados a lo largo de esa década, en conjunto con una serie de medidas unilaterales, el gobierno central buscó reequilibrar la relación gastos-recursos, a través del incremento de las competencias provinciales (trasladando, por ejemplo, las áreas de salud y educación a las provincias) y disminuir el porcentaje de las provincias en la distribución primaria, tanto a través de quitas a la masa coparticipable como a través de la creación de asignaciones específicas a determinados impuestos. Este ciclo se cierra con el acuerdo de 2002 que logró eliminar el último de los aspectos que implicaba un beneficio para las provincias: la garantía del piso mínimo. A partir de 2003 (bajo la nueva administración Kirchner), el gobierno federal intentó dejar intacto el régimen de coparticipación (que por entonces ya beneficiaba más al gobierno federal que a las provincias) y manejar las relaciones fiscales por fuera de este régimen, a través de programas y transferencias específicas. Ello coincidió además con un extraordinario aumento de las finanzas federales (en concepto de derechos de importación y exportación) frente a un pobre crecimiento de los recursos provinciales propios. Este desbalance puede observarse en la evolución de fondos federales específicos, que desde 2002 a la fecha equivalen al 50% de las transferencias federales a gobiernos provinciales – correspondiendo

el otro 50% a los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (RCFI) – cuando en las dos décadas anteriores el RCFI equivalía al 75% o más de las transferencias federales.

En esta tercera y última parte, se analizarán los procesos de negociaciones llevados a cabo entre presidente y gobernadores que implicaron cambios sustanciales al régimen instaurado en 1988, plasmados en acuerdos formales y multilaterales entre el gobierno central y el conjunto de las provincias. En este análisis, se considerarán las preferencias y percepciones de cada actor involucrado, los objetivos planteados y las estrategias seleccionadas en cada momento de toma de decisión como así también los recursos de acción disponibles y efectivamente desplegados por cada actor en juego en el momento de toma de decisión (analizados en el Capítulo 5), considerando el contexto inmediato (nacional e internacional) en el marco del cual se desarrollaron los procesos de negociaciones como así también las herencias estructurales del pasado tanto en materia fiscal (analizadas en el Capítulo 3) como en el sistema político (Capítulo 4).

Capítulo 6

COORDINACIÓN Y CONFLICTO EN LAS RELACIONES NACIÓN- PROVINCIAS. LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN

1. Negociaciones y Reformas durante la primera presidencia de Menem (1989-1995): Coparticipación, Pactos Fiscales y Reforma Económica

1.1. Introducción. Contexto nacional e internacional

[Contexto económico nacional e internacional] Carlos Menem asume la presidencia seis meses antes de lo previsto (julio de 1989) debido a la fuerte crisis económica que atravesaba el país y a la debilidad política del presidente saliente⁴¹⁴. La administración menemista debía resolver una de las crisis económicas más fuertes que sufrió el país en las últimas décadas, traducida en la hiperinflación.

Contrariamente a lo que había pregonado en su campaña electoral (y a lo que históricamente representaba el Partido Justicialista), su administración se inclinó por aplicar las recetas del neoliberalismo, como solución a los problemas económicos del país. Acorde a las prescripciones del llamado *Consenso de Washington*, las crisis económicas que vivían los países del mundo se debían, en gran parte, al Estado de Bienestar. Para superar tales crisis, la solución radicaba en cambiar el modelo de Estado, volviendo a la clásica forma de Estado liberal. En consecuencia, las recetas que desde los centros mundiales de poder se propugnaban (principalmente desde EEUU e Inglaterra) apuntaban a achicar el Estado, disminuyendo sus competencias y dejando en manos de los particulares la mayor cantidad de funciones que el Estado pueda delegar.

La reforma del Estado, en términos generales, y la económica, en particular, impulsadas por el gobierno menemista se inscriben en esta lógica, a través de medidas contundentes tales como la reducción del gasto público, el control de la emisión de la

⁴¹⁴ La fórmula Menem-Duhalde del PJ se impuso en las elecciones presidenciales de mayo de 1989 (en ese entonces por Colegio Electoral), obteniendo el 47,49% (312 electores) de los votos contra el 32,45% (213 electores) de la fórmula de la UCR, Angeloz-Casella.

moneda, la desregulación de la economía y la privatización de competencias y funciones hasta entonces en manos del Estado. La implementación de tales reformas recibió el beneplácito de las potencias económicas, principalmente de EEUU, con el cual el nuevo gobierno buscó estrechar, como nunca antes, fuertes lazos y alineamiento a sus políticas. Esta política exterior facilitó al gobierno argentino el acceso a los créditos internacionales proveídos por los bancos multilaterales de desarrollo también conocidos como organismos multilaterales de crédito (OMC), como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El acceso a tales créditos llevaba como condición explícita la aplicación y el cumplimiento de las llamadas recomendaciones del *Consenso de Washington*, lo que implicaba básicamente el acceso relativamente fácil a créditos internacionales a cambio de implementar paquetes económicos que, entre otras medidas, apuntaban a la reducción del gasto público, políticas de desregulación de la economía nacional y de privatizaciones en la prestación de los servicios públicos por entonces en manos de los estados solicitantes⁴¹⁵.

Los OMC se convirtieron en la pieza clave del neoliberalismo, tanto para los centros promotores del mismo, a través de los cuales otorgarían créditos accesibles y sin altos intereses a cambio de la implementación de las medidas económicas contenidas en el Consenso de Washington, como para los países del tercer mundo y en vías de desarrollo. Para éstos, la opción a los créditos internacionales se mostró como la opción más viable para salir de sus crisis económicas (o al menos como la más rápida y accesible). Fuertemente endeudados por décadas de distribucionismo estatal como por los *créditos blandos* que recibieron de aquellos OMC, sobre todo a partir de la década del '70, y en un contexto de recesión económica mundial, los Estados en vías de desarrollo vieron en la

⁴¹⁵ "A todo gobierno que pretenda obtener su ayuda, el FMI le requerirá que restrinja la expansión del crédito, achique el gasto público, limite los salarios y los empleos en el sector público, devalúe su moneda y reduzca los programas de asistencia social. En un país en desarrollo, por ejemplo, esto puede disparar un intenso conflicto social y quizá la caída del gobierno [...] Las cuestiones políticas que se plantean cuando se analizan el nivel y el alcance de la condicionalidad del FMI, también se presentan cuando se estudia el Banco Mundial. Como la principal institución de promoción del desarrollo, [la policía del] Banco Mundial [...] en los años ochenta quedó asociada de forma directa con los créditos de «ajuste estructural» y «sectorial», exigiendo a los solicitantes el cumplimiento de normas de austeridad monetaria y fiscal, la mayor apertura de la economía al sector privado, la remoción completa de las protecciones domésticas contra las fuerzas de la economía internacional, y una mayor confianza en los mecanismos del mercado para la solución de los problemas productivos y distributivos [...] Más recientemente, la condicionalidad se ha extendido hasta incluir exigencias de «buen gobierno»" (HELD 1997:140-141).

implementación de las recetas neoliberales una opción fácil y viable para sortear los efectos negativos de las crisis que atravesaban.

En efecto, a lo largo de los dos gobiernos de Menem, el Estado Nacional recurrió a préstamos internacionales como ningún otro gobierno, antes o después. Junto con las privatizaciones y el mejoramiento en los sistemas de recaudación impositiva – la evasión fiscal había sido uno de los grandes detonantes de la crisis del '80 –, los créditos internacionales se constituyeron en las principales fuentes de financiamiento del nuevo gobierno nacional.

El *programa económico* impulsado por la nueva administración apuntó, entonces, a dos objetivos principales: la apertura de la economía nacional y el achicamiento del Estado nacional⁴¹⁶. Lo primero se logró a través de la desregulación de la economía, facilitando el ingreso de capitales extranjeros, y a través de medidas fiscales y monetarias de neto corte ortodoxo, buscando incrementar la disciplina fiscal. Lo segundo, se logró a través de la privatización de las principales empresas hasta entonces en manos del Estado nacional (telefonía, aerolíneas, aeropuertos, bancos públicos nacionales y sistema de pensiones y jubilaciones, correos, telecomunicaciones, ferrocarriles, servicios públicos como gas, agua y energía eléctrica), y a través de la descentralización de funciones y competencias hacia las provincias.

La reforma económica impulsada desde el gobierno nacional se logró, en gran parte, a través de leyes del Congreso y a través de decretos del poder ejecutivo nacional (principalmente en materia cambiaria y de privatizaciones). Sin embargo, el proceso reformista encontró una valla que no podía ser superada unilateralmente por el gobierno federal: la redefinición del contrato fiscal y trasladar la reforma económica hacia las provincias. Para ello, necesitó el concurso y consenso de las provincias. En este sentido, el gobierno nacional buscó, en primer lugar, modificar las relaciones fiscales con las provincias, mejorando su posición dentro del reparto de recursos, desprenderse de competencias costosas y deficitarias dejándolas en manos de éstas (la descentralización de los servicios de salud y educación) y extraer del régimen de coparticipación una nueva

⁴¹⁶ “En el caso argentino, la apertura que comienza con el gobierno militar 1976-1983, que da por tierra con el sistema económico protegido vigente a partir de la segunda guerra mundial, pasa por un intento de reversión entre 1982/88, para volver con más profundidad a partir de 1989, en donde puede hablarse de una apertura general, con algunas excepciones, como fue el caso de la industria automotriz” (ESTESO y CAO 2001:4).

fuelle de financiamiento para llevar adelante su política económica (especialmente para el financiamiento del sistema de seguridad social, que quedaría recentralizado en manos del gobierno federal).

En un segundo momento, la administración nacional buscó concertar con las provincias la aplicación de las mismas medidas económicas neoliberales en el ámbito provincial. En esta segunda etapa, el objetivo principal fue el saneamiento económico a través de la disciplina fiscal y el reordenamiento del sistema tributario provincial (consistente básicamente en la eliminación de impuestos provinciales considerados distorsivos), dado que las provincias habían sido las principales causantes de la crisis económica del '80 a través del aumento desmedido del endeudamiento público y la indisciplina fiscal (Banco Mundial 1996, SCHWARTZ y LIUKSILA 1997, SAWERS 1996; SANGUINETTI 1994; NICOLINI *et al.* 2002).

El primer objetivo se logró mediante la firma el Pacto Fiscal I, de agosto de 1992 y el segundo a través de la firma del Pacto Fiscal II, de agosto de 1993.

1.1.1. Antecedentes inmediatos

1.1.1.1. La transferencia del servicio educativo

Dentro de este proceso reformista, se proyectaron dos importantes transferencias de competencias nacionales hacia las provincias: el sistema educativo y el sistema de salud pública.

En 1992, mediante Ley N° 24.049 (sancionada el 6 de diciembre de 1991 pero con vigencia a partir del 2 de enero de 1992), el gobierno nacional decide prácticamente de manera unilateral y reactiva⁴¹⁷, transferir las escuelas secundarias que por entonces continuaban en manos del Estado Nacional⁴¹⁸. La reacción de los gobiernos provinciales obligó al gobierno nacional a demorar la transferencia y a iniciar (a través de sus ministros

⁴¹⁷ "Out of a mix of conviction, foreign pressure, political opportunism, and shortsighted fiscal moves" (TOMMASI 2002:68).

⁴¹⁸ Aunque originariamente previsto como una competencia exclusiva de las provincias (al menos la educación primaria, según el art. 5°, CN), desde principios del S. XX se desarrolló un sistema educativo nacional y provincial en forma paralela (FALLETI 2001:214). La descentralización de la década del '90 reconoce como antecedentes intentos fallidos de transferencias de 1956 primero y luego de 1976. En 1978 se producirá una descentralización mucho más generalizada e importante al conjunto de las provincias a través de las leyes N° 21.809 y 21.810, transfiriéndose las escuelas primarias y preprimarias (un total de 6.564 establecimientos primarios y 64.619 cargos docentes y auxiliares no sin resistencias de las provincias (FALLETI 2001:215/6, TOMMASI 2002:68/9).

de economía y educación) una serie de negociaciones para que las provincias aceptaran dicha transferencia⁴¹⁹. El principal argumento del gobierno nacional había sido el extraordinario incremento de la recaudación, lo que equivalía a un incremento en los montos transferidos a las provincias vía coparticipación, con lo cual las provincias podían afrontar dichos gastos sin mayores inconvenientes. Además de ello, el ministro de economía se había comprometido a incrementar el flujo de recursos para el financiamiento del sistema, atento a que los cálculos y previsiones de las recaudaciones para los próximos años mostraban un incremento aún mayor.

En estas primeras negociaciones, los gobernadores aceptaron en términos generales la transferencia del servicio educativo, y se sanciona la Ley N° 24.049. De acuerdo a su texto, la Nación no transferiría los montos necesarios para hacer frente a estos gastos, sino que las provincias debían costearlo de la parte que les correspondía según la distribución de la Ley N° 23.548⁴²⁰ y, al separar ese monto de la distribución primaria, el gobierno nacional se reservaba su manejo y condicionaba dichos porcentajes a un fin específico⁴²¹.

Además, esta norma estaba previendo anticipadamente el mismo mecanismo para cuando, en el futuro cercano, se transfirieran los servicios de salud, que finalmente se hizo a través de la Ley N° 24.061 (del 19/12/1991, es decir, pocos días después de la sanción de la Ley N° 24.049) y por el Decreto N° 964/92. Posteriormente, a través de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195, del 14/04/1993) se establecía un cierto monto para las provincias condicionado al gasto educativo (PORTO 2003:54) financiado con impuestos directos, es decir, concurrentes a ambos niveles⁴²² y con la creación del Fondo Nacional de Incentivo

⁴¹⁹ La descentralización implicaba la transferencia de 1.905 escuelas, 112.000 maestros, 14.200 empleados no docentes y cerca de un millón de estudiantes (TOMMASI 2002:69).

⁴²⁰ En su art. 14, establecía que la Secretaría de Hacienda de la Nación “a partir del 1° de enero de 1992 y hasta tanto se modifique la Ley N° 23.548 [...] retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente. Dicha retención será operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la Ley N. 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991 sea superior al monto mencionado en el párrafo anterior”, lo que en montos reales equivalía a \$ 964 millones (BULIT GOÑI 1993:05).

⁴²¹ Ello no se condice con la naturaleza del régimen de coparticipación, ya que se trata de la distribución de impuestos que son competencias concurrentes, es decir, que pertenecen constitucionalmente a ambos niveles de gobierno (ver Capítulo 3).

⁴²² Según el art. 60 de la ley, “La inversión en el sistema educativo por parte del Estado [...] se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos nacional, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de

Docente (Ley N° 25.053, del 18/11/1998) se intentó mejorar el salario docente a través del impuesto automotor, un tributo propiamente provincial.

Pero la sanción de la Ley N° 24.049 representó “sólo el comienzo de una larga serie de negociaciones [bilaterales] entre el gobierno nacional y [cada uno de] los gobiernos provinciales⁴²³ que concluirían recién dos años más tarde, en diciembre de 1993 [...] 13 provincias firmaron antes de noviembre de 1992 (a un año de la sanción de la ley), y 11 lo hicieron después” (FALLETI 2001:220 y 221).

1.1.1.2. Transferencia de servicios de salud

Casi en simultáneo con el proceso de descentralización de los servicios educativos nacionales hacia las provincias, se operó un proceso igualmente significativo de descentralización del servicio de salud, a través de la Ley N° 24.061 (del 30/12/1991)⁴²⁴. Esta ley preveía la transferencia de hospitales que representaban un gasto de \$110,7 millones, equivalente al 17% del presupuesto de la Administración Nacional en salud y un total de 9.200 empleados (CETRÁGOLO y GATTO 2003:19). El gobierno nacional utilizó el mismo argumento esgrimido en el proceso de descentralización del sector educativo: la “mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23 548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional” (mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto de ley de presupuesto de 1992, citado por CETRÁGOLO y GATTO 2003:19)⁴²⁵.

En términos fiscales, la descentralización del sistema educativo representó un “proceso de descentralización del gasto que se impuso desde arriba (en dos etapas, en 1978

Buenos Aires, según corresponda” y por el art. 62 se dispone que el sistema educativo “se financiará con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva”, es decir, el gobierno nacional utiliza recursos coparticipables y concurrentes como asignaciones específicas.

⁴²³ Según lo establecía el art. 2° de dicha ley, “los requisitos específicos de las transferencias se establecerán mediante convenios a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones, en los que se acordará toda otra cuestión no prevista en la presente ley de acuerdo con las particularidades de cada jurisdicción. Dichos convenios serán refrendados según la normativa vigente en cada una de las jurisdicciones, por medio de las legislaturas provinciales”.

⁴²⁴ Si bien la transferencia se materializa a través de esta ley, ya en el apéndice de la Ley N° 24.049 se preveía la transferencia de hospitales y otros servicios sociales, con un total de 20 hospitales con 9.200 empleados y 22 institutos de familia y menores con 1.700 empleados (TOMMASI 2002:69).

⁴²⁵ Al igual que lo sucedido con la transferencia de escuelas, la descentralización en materia de salud tenía importantes antecedentes en la década del '70, con la diferencia que en materia de salud se operó una descentralización más basta, al punto que para inicios de 1990 la mayoría de los hospitales otrora nacionales ya estaban en manos de las provincias.

y 1992) para balancear las cuentas nacionales” (FALLETI 2001:229). En el período 1961-1965, las provincias afrontaban el 42,2% del gasto público destinado a educación, mientras que Nación el 57,8%. Ya para el período 1992-1994 la relación se invierte: las provincias representan el 80,3% del gasto y Nación el 19,7% (TOMMASI 2002:69).

La necesidad de realizar la transferencia, y el apuro con el que se hizo, respondió, en última instancia, a compromisos previos del gobierno nacional con el FMI de reducir el gasto público nacional, como varios diputados nacionales lo denunciaron en el recinto legislativo (REPETTO *et al.* 2001, TOMMASI 2002).

En este sentido, “el proceso de transferencia constituyó meramente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Solamente implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires (y una descarga fiscal para el nivel nacional), pero no conllevó cambios sustantivos en la calidad de las prestaciones” (REPETTO *et al.* 2001:5). Más aún, este proceso de descentralización profundizó e incrementó las asimetrías tradicionales en la cualidad de la educación pública entre las provincias (TOMMASI 2002) y, en relación con el gobierno nacional, profundizó (dado el sistema de financiamiento que finalmente predominó) la dependencia financiera de las provincias, particularmente de aquellas más rezagadas cuyas dificultades económicas condujeron a importantes conflictos sociales post-descentralización.

Las negociaciones que precedieron a la transferencia parecieron enmarcarse, al igual que la firma de los Pactos fiscales, en una negociación *bajo la sombra de la jerarquía*, caracterizado por la imposición y la actitud avasallante del gobierno nacional⁴²⁶.

La contracara del aspecto fiscal de este proceso de descentralización fue el político: si bien el “proceso de descentralización del gasto que se impuso desde arriba para

⁴²⁶ Como sucederá con los pactos fiscales, los propios actores involucrados reconocieron su imposibilidad de negociar en pie de igualdad con el gobierno nacional y su única estrategia disponible fue la de mejorar su posición, una vez que la matriz del juego fuera predefinida por el gobierno nacional. Así, por ejemplo, el senador Gass (UCR Buenos Aires) sostuvo que “a ninguno de nosotros nos gustaba el proyecto de ley [...] No obstante, ante la evidencia de que iba a salir esta ley nos pusimos a trabajar para tratar de mejorarla en todo lo posible”. El senador Solari Yrigoyen (UCR Chubut) señaló que “detrás de este proyecto de ley se oculta un verdadero avasallamiento, una imposición a las provincias: no tienen más alternativa que aceptar el traspaso, porque *de no hacerlo sufrirán una serie de consecuencias que no están en condiciones de afrontar*” (citados por REPETTO *et al.* 2001:37/8).

balancear las cuentas nacionales [...] los poderes subnacionales supieron aprovechar para capitalizar poder político” (FALLETI 2001:229).

1.1.1.3. Las modificaciones unilaterales al RCFI

Junto a estas medidas descentralizadoras, de fuerte impacto en las relaciones fiscales intergubernamentales verticales, el gobierno nacional tomó una serie de medidas adicionales de carácter unilateral que también afectaron de modo directo la relación fiscal y, en particular, el régimen de coparticipación.

Estas modificaciones se hicieron tanto por ley del Congreso de la Nación como directamente por decretos del Poder Ejecutivo Nacional. Entre las modificaciones efectuadas *mediante ley*, se encuentran principalmente la determinación de asignaciones a impuestos coparticipables, lo que permitía detraer esos montos de la masa coparticipable, creación de fondos especiales o estableciendo porcentajes distintos a los de la ley 23.548 para la distribución primaria y secundaria de determinados impuestos.

En cuanto a las modificaciones efectuadas *mediante decretos*, tuvieron la misma finalidad que las leyes mencionadas anteriormente, pero en particular se evidencia el establecimiento de asignaciones específicas a determinados impuestos destinados a cubrir gastos de funciones o servicios de competencia nacional, en particular, la seguridad social nacional (Confr. BULIT GOÑI 1993:4-5).

Estas modificaciones unilaterales datan de fechas anteriores a la firma del Pacto Fiscal I, que constituyen importantes antecedentes para comprender el contexto en el cual se firma este primer pacto fiscal. Firmado éste y los sucesivos pactos y acuerdos que siguieron, el gobierno nacional continuó aplicando medidas unilaterales de este tipo, como se verá en detalle más adelante.

Estas recentralizaciones y modificaciones al RCFI se llevaron a cabo en un contexto económico y fiscal delicado para las provincias, levemente aliviado por el aumento en la distribución de recursos coparticipables a causa del aumento en la recaudación de impuestos nacionales. Ello no solucionó, sin embargo, el grave problema del déficit fiscal y del endeudamiento excesivo de las provincias, siendo, en consecuencia, el próximo objetivo del gobierno nacional.

1.1.2. El Contexto político nacional y provincial. Constelación de actores (Anexo I)

En 1991 se llevarían a cabo las elecciones para renovar los cargos de gobernador en todas las provincias junto con la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación, donde cada provincia renovarían la mitad de sus bancas correspondientes. Los resultados de estas elecciones determinarían los recursos de acción y el posicionamiento de los actores en el contexto de las negociaciones de los pactos fiscales.

El PJ retuvo la gobernación en 13 provincias (Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz, Santiago del Estero, Santa Fe, San Luis y Tucumán), y arrebató la gobernación en San Juan al Partido Bloquista, que venía gobernado desde 1983, y perdió la gobernación en otras cuatro (Catamarca y Chubut en manos de la UCR, en Salta en manos del Partido provincial Renovar de Salta y en el Chaco, a manos del partido provincial Acción Chaqueña – PACH). En total, el PJ gobernaba en 14 provincias.

La UCR mantuvo las gobernaciones de Córdoba y Río Negro, sumándose Catamarca y Chubut, haciendo un total de cuatro provincias. Las restantes 3 provincias estarían gobernadas por partidos políticos provinciales: Chaco por PACH, Salta por el Partido Renovador de Salta y Tierra del Fuego por el Movimiento Popular Fueguino (MPF)⁴²⁷.

La provincia de Corrientes se encontraba intervenida por el gobierno nacional, por lo que sus autoridades no concurrieron a las negociaciones ni a la posterior firma del pacto. La ciudad de Buenos Aires no gozaba, aún, del estatus autonómico que le conferiría la Constitución Nacional en 1994, por lo que tampoco intervino en los procesos de negociación. La constelación de actores/gobernadores fueron, en definitiva, veintidós.

Haciendo coincidir las variables grupo de provincia y pertenencia partidaria, puede observarse que el PJ tenía presencia en tres de las cuatro provincias grandes y en once de las diecinueve provincias chicas. La UCR, el partido que le sigue en cantidad de provincias, tenía presencia en una provincia grande y en tres chicas. Los partidos provinciales provenían, los cuatro, de provincias chicas.

En la Cámara de Diputados, para el período legislativo 1991-1993, el PJ contaba con 116 diputados de un total de 257 miembros (45% de la Cámara), la UCR con 84 (33%), los

⁴²⁷ Las primeras elecciones a gobernador en la recientemente creada provincia de Tierra del Fuego se celebraron el 1/12/1991 con segunda vuelta el 29/12/1991. El nuevo gobernador, José Estabillio –Movimiento Popular Fueguino (MPF) asumiría el 10 de enero de 1992.

partidos nacionales minoritarios 32 (12%), dentro de los cuales se encontraba una nueva tercera fuerza, la UCeDé, con 10 diputados (4%), y diversos partidos provinciales con 25 diputados (10% de la Cámara). En la Cámara de Senadores, para el período legislativo 1989-1992, el PJ contaba con 26 senadores (54% de la Cámara), la UCR con 14 (29%) y seis partidos provinciales con un total de 8 senadores (17%)⁴²⁸. Ningún partido nacional minoritario obtuvo representación senatorial para este período.

Los 14 gobernadores justicialistas representaban, en la Cámara de Diputados 80 bancas (31%) y 18 en la de Senadores (38%). La coalición de gobernadores de la UCR contaba con cuatro gobernadores, los cuales en conjunto representaban 16 diputados (6%) y 4 senadores (8%). La coalición de gobernadores de partidos políticos provinciales (cuatro en total) representaban 9 diputados (4%) y 3 senadores (6%).

Considerando la coalición según la pertenencia partidaria – que en principio opera por defecto como factor coalicional – puede observarse que el partido de gobierno a nivel nacional contaba con un importante contingente de gobernadores y, a través de ellos, de diputados y senadores nacionales. Sumado a ellos los diputados y senadores provenientes de provincias no gobernadas por el PJ, el presidente contó, durante este período, con pluralidad en la cámara de diputados y con mayoría absoluta en la Cámara de Senadores.

Como se verá más adelante, esta coalición no operó por defecto (es decir, no hubo disciplina partidaria absoluta hacia el presidente), por un lado y por el otro, ello no impidió que el presidente incorporara a su coalición a gobernadores provenientes de otros partidos políticos (en este caso, gobernadores de partidos provinciales) y legisladores nacionales pertenecientes a partidos nacionales minoritarios. En el primer caso, el presidente debió atraerlos según el factor territorial (recursos para sus provincias), en el segundo, según el factor ideológico.

1.2. Pacto Fiscal I (1992): el intento por redefinir el contrato fiscal

La reforma del Estado y la reforma económica pretendida por el presidente comenzaron a realizarse a poco tiempo de asumir en el poder. La ley de reforma del Estado (Ley 23.696) había sido sancionada en agosto de 1989 y la ley de convertibilidad (Ley Nº 23.928) en marzo de 1991. Hacia 1992, el gobierno nacional había implementado ya gran

⁴²⁸MPN 2, PL (CORR) 1, PB (SJ) 2, PA (CORR) 1, CP 1, MPF (TF) 1.

parte de su plan de convertibilidad, de descentralización y de privatizaciones de las más importantes empresas del Estado.

Ya a principios de 1992 el gobierno comenzó con la transferencia de los servicios de educación y salud a través de los cuales – aun cuando requerirán de acuerdos bilaterales con cada provincia que demandarían algunos años en concretarse – se había logrado el principal objetivo del gobierno nacional: deshacerse de competencias costosas. Por entonces, las provincias habían dado un aval general a las transferencias, principalmente por las promesas (posteriormente incumplidas) del entonces ministro de economía, Domingo Cavallo, de que el gobierno nacional les garantizaría un nivel de ingresos suficiente para afrontar esos recursos.

A pesar de que el Estado nacional había impulsado (y con bastante éxito) su plan reformista, el mismo quedaba inconcluso sin la participación de las provincias. Dado el actual esquema constitucional, esencialmente contractual, del régimen tributario argentino, el Estado nacional necesitaba un compromiso por parte de las provincias en orden a reducir el gasto público e implementar reformas económicas similares a las realizadas en el nivel nacional.

El concurso de las provincias resultaba esencial también para que el nuevo plan de convertibilidad tuviera éxito en el nivel nacional. El modelo de convertibilidad imponía rigidez en materia cambiaria por lo que necesitaba ser coordinado con una política fiscal orientada a la austeridad. Sin el concurso de las provincias, se produciría una política fiscal atomizada en la que el gasto público provincial – tendiente a crecer por el aumento en la recaudación fiscal de recursos coparticipables – sería uno de los principales factores de la inflación y pondría en serio peligro al nuevo régimen de convertibilidad y con él, la reforma en su conjunto.

Por otro lado, en compromisos previos con las provincias, el Gobierno Nacional se había hecho cargo del *sistema previsional*, hasta entonces competencia compartida con las provincias. Pero a medida que corría el tiempo, el gobierno nacional fue incapaz de solventar dicho servicio con recursos propios. De allí que el principal objetivo a alcanzar en el nuevo pacto fiscal sería hacerlas partes del mantenimiento de dicho régimen previsional.

Los OMC (el BM, el FMI y el BID), que venían monitoreando el proceso reformista y quienes a través de sus préstamos y créditos financiaban gran parte de la misma,

diagnosticaron la necesidad de incorporar a las provincias en ese proceso reformista⁴²⁹, exigiéndoles el mismo nivel de compromiso que el gobierno nacional había asumido⁴³⁰. Esta propuesta se convirtió en un requisito insoslayable para que el gobierno nacional pudiera seguir accediendo a los créditos que tales organismos venían otorgando.

Un acuerdo formal con las provincias se convirtió en una necesidad del gobierno nacional tanto para asegurar el éxito de su reforma como para poder continuar accediendo a los créditos internacionales. Es en este contexto que el presidente lanza la propuesta de firmar un acuerdo con las provincias, un Pacto Fiscal.

La iniciativa se hace pública a principios de agosto de 1992. El gobierno central focalizó su discurso en la necesidad de dar respuesta al problema que planteaba, por entonces, el financiamiento de la seguridad social (recientemente recentralizado), un tema muy sensible para la sociedad y que, por tanto, los gobernadores no podían rechazar sin más. Sin embargo, tras este objetivo declarado, el Estado Nacional pretendía además incorporar a las provincias en su proceso reformista (principalmente reducción del gasto público y “modernización” del Estado), lo que por otro lado implicaba conseguir de los gobiernos provinciales un respaldo explícito a los principales proyectos que el gobierno impulsaba en el Congreso Nacional.

El éxito de su propuesta dependería de la constelación de actores a la que se enfrentaba y según los recursos de acción que éstos representan.

⁴²⁹ Ya hacia finales de la década del 80, los OMC (particularmente el BM) comenzaron a prestar mayor atención a asuntos tales como la descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales, en cuanto a su impacto sobre el equilibrio fiscal y el sostenimiento de las reformas (LARDONE 2009). En varios estudios, por ejemplo, el Banco Mundial había llamado la atención sobre las finanzas subnacionales, identificándola como uno de los principales factores detonantes de las crisis inflacionarias de fines de los '80 (World Bank 1993, 1996a, 1996b).

⁴³⁰ “Es necesario, por lo tanto, entender a las reformas promovidas por el Gobierno nacional en las Provincias durante los años noventa a partir del hecho de que tales reformas son uno de los elementos que entran en juego en la relación fiscal federal y su negociación. Así pues, en los acuerdos fiscales que van a sucederse a lo largo de la década, las reformas administrativas promovidas en las provincias eran teóricamente una condición fundamental para mejorar el ejercicio fiscal provincial. En definitiva, estos acuerdos buscan estructurar esquemas de incentivos fiscales articulando la cuestión las reformas con la de los déficits presupuestarios provinciales, la gestión del nivel de endeudamiento, el control del nivel de gasto público, y el acuerdo por las transferencias de fondo federales” (LARDONE 2008:5/6).

1.2.1. Proceso de negociaciones

El gobierno nacional planteó la propuesta a través de dos interlocutores, el Ministro de Economía (Domingo Cavallo) y el Ministro del Interior (José Luis Manzano). La propuesta en concreto consistía en la detracción de un 15% de la masa coparticipable bruta (previo distribuciones) para el financiamiento del sistema previsional y de la Dirección General Impositiva (DGI), organismo encargado de la recaudación y percepción de los impuestos nacionales. Desde lo discursivo y mediático, la propuesta presidencial se focalizó en la sensible cuestión de la seguridad social y argumentó, públicamente, que con los aportes que realizaran las provincias, se podía lograr pagar el prometido y tan postergado 82% móvil a la clase pasiva, una promesa que se venía haciendo desde la campaña electoral. El otro punto central del acuerdo fue sustituir los porcentajes de la distribución primaria por una suma fija de 720 millones de pesos mensuales.

1.2.1.1. Reacciones y contraofertas de los gobernadores.

La primera reacción de los gobernadores fue un rotundo rechazo a cualquier intento de modificación del régimen de coparticipación, percibido como un logro y una victoria de las provincias por sobre el gobierno nacional, tan arduamente conseguido. En ese contexto, las primeras manifestaciones de los gobernadores anticiparon que las negociaciones serían “duras y conflictivas”⁴³¹: la postura provino tanto de los gobernadores más cercanos al gobierno nacional (los gobernadores justicialistas de Tucumán y Santa Fe) como de los más opositores (como los gobernadores de Córdoba, Río Negro y Chubut). El gobernador radical de Chubut, Carlos Maestro, redobló la apuesta pues no solo rechazó la quita, sino que además sostuvo que debía darse un incremento del 1,56% al 2,36% en su cuota coparticipable.

Dentro de la constelación de gobernadores justicialistas, el gobernador de la provincia de Mendoza (Gabrielli), sostuvo que no aceptaría una modificación al sistema de coparticipación de la ley 23.548 y cualquier acuerdo al que se arribase, deberá respetar el criterio fijado en el mecanismo actual de distribución⁴³². El gobernador justicialista de Entre Ríos, Mario Moine, reconociendo la importancia de la cuestión previsional, declaró

⁴³¹ Diario La Voz del Interior, Viernes 07/08/1992.

⁴³² Diario La Nación, Martes 04/08/1992.

enfáticamente que no firmaría ningún acuerdo que implicara modificar el régimen de coparticipación⁴³³.

Pero los alineamientos a la propuesta federal no tardaron en producirse. El factor determinante en este proceso de alineamiento fue la pertenencia partidaria: los 14 gobernadores del PJ dieron su visto bueno a la propuesta federal. Algunos lo hicieron sin reserva (como los de las provincias de Santa Fe, Tucumán y Buenos Aires) y otros con contrapropuestas (como el caso del Gobernador de Jujuy, que declaró que no firmaría el acuerdo si no se transfería el FONAVI y los gobernadores de la Región Nuevo Cuyo, quienes fueron los primeros en lanzar una contraoferta).

Desde el inicio, predominó entre todos los gobernadores una *actitud de colaboración* hacia el gobierno nacional (incluso los más díscolos declararon su intención en este sentido). Los únicos gobernadores que declararon que no firmarían el acuerdo por resultar desventajoso fueron los de Entre Ríos (Mario Moine – PJ) y de Córdoba (Angeloz – UCR), quienes sin embargo, públicamente sostenían también su actitud de cooperación con el gobierno nacional. Los gobernadores de Misiones (Ramón Puerta), Tucumán (Ramón Ortega) y Santa Fe (Carlos Reutemann) – todos del PJ – siempre se mostraron optimistas en el logro del acuerdo.

1.2.1.2. Reunión y propuesta de los gobernadores de Cuyo

La primer contraoferta surgió de los mandatarios de la región Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja – todos del PJ), quienes se habían reunido durante el primer fin de semana del mes de agosto para evaluar cuál sería la respuesta a la oferta dada por el gobierno nacional. Su propuesta consistía en (a) establecer un monto fijo tanto para la nación como para las provincias; (b) la detracción de \$ 200 millones para financiar el sistema previsional, (c) \$ 37 millones para integrar un fondo especial para cubrir los requerimientos de las provincias más pobres, (d) \$ 60 millones para financiar los costos de la DGI y (e) el

⁴³³ «No firmaré el martes el pacto propuesto por la Nación para modificar el régimen de coparticipación». La decisión fue adoptada en una reunión mantenida anteayer por Moine con su gabinete económico». El fundamento de su decisión se basó en «los serios perjuicios que traería aparejado el acuerdo a las finanzas del gobierno de Entre Ríos... Sin desconocer la necesidad de la Nación de resolver el problema de los jubilados, mi primera obligación es con los entrerrianos» (Diario La Nación, Domingo 09/08/1992). El gobernador había sostenido que su provincia perdería 1,5 millones sólo en el mes de agosto si el pacto se firma (Diario La Nación, Miércoles 12/08/1992).

excedente se repartiría entre Nación y provincias según los porcentajes de la ley de coparticipación. Con esto, los gobernadores buscaban recibir los montos necesarios que les permitan financiar el sistema de salud y el servicio ferroviario⁴³⁴.

Días más tarde (el martes 4 de agosto), se reunieron en Buenos Aires cinco gobernadores del PJ (Santa Fe, Tucumán, Mendoza, Entre Ríos y San Luis) con la finalidad de evaluar las alternativas y establecer los puntos de coincidencia, que seguirían siendo los mismos: *rechazo de un monto fijo* y la descentralización de aquellos fondos que Nación venía transfiriendo a las provincias (entre ellos, los del FONAVI).

A raíz del fuerte rechazo a la idea primigenia de establecer un monto fijo coparticipable, el gobierno nacional – a través del ministro del interior – manifestó que se desestimaría la idea de la suma fija. La nueva propuesta consistiría en establecer la quita del 15% de la masa coparticipable, de los cuales \$ 200 millones de pesos se destinarían a asegurar el 82% móvil, \$ 30 millones para crear un fondo de asistencia a las provincias más pobres y finalmente, \$ 60 millones para el sostenimiento de la DGI. El excedente sería repartido conforme a los porcentajes fijados por la ley de coparticipación.

Esta propuesta fue elaborada no solo a través de un sondeo de las percepciones y preferencias de los gobernadores, sino incluso con la colaboración directa de muchos de ellos, sobre todo los del PJ. En este sentido, el Gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (PJ) fue el más cercano al gobierno nacional y se reunió en varias oportunidades con los ministros de economía y del interior para elaborar una propuesta que acercara las posiciones de las partes. Fue así como el gobierno nacional retiró la oferta de establecer un monto fijo, convirtiéndolo en una garantía de piso mínimo. La propuesta fue lanzada por el gobernador bonaerense para “que no aparezca como la oferta del gobierno”⁴³⁵.

1.2.1.3. Primera reunión global gobierno nacional–provincias

El viernes 07 de agosto el gobierno federal y las provincias arribaron a un primer preacuerdo. Los gobernadores si bien aceptaron en líneas generales la propuesta del gobierno nacional (básicamente la quita del 15% para pagar el 82% móvil a jubilados y cubrir los gastos operativos de la DGI), seguían dudando acerca del mismo

⁴³⁴ Diario La Nación, Martes 04/08/1992.

⁴³⁵ Diario La Voz del Interior, viernes 07/08/1992. Véase también Diario La Nación, viernes 07/08/1992.

fundamentalmente porque *no conocían con exactitud cuáles eran las estimaciones oficiales sobre lo que les correspondería a cada provincia*. Los funcionarios nacionales aseguraban que, debido a la fuerte recaudación fiscal que se esperaba para los próximos meses, se mantendrían los mismos niveles de coparticipación luego de la firma del acuerdo, aún con la quita del 15%, pero nunca se precisaron con detalle los montos exactos⁴³⁶. La estrategia del gobierno nacional se basó fundamentalmente en el *manejo estratégico de la información*, tanto de los alcances de la letra del acuerdo como de los números reales que se manejarían desde entonces: *el texto definitivo del acuerdo no fue dado a conocer si no a último momento*, junto con los números reales que el gobierno nacional manejaba⁴³⁷.

La propuesta presentada por los ministros de economía y del interior recibió el respaldo de la mayoría de los gobernadores reunidos. Algunos con adhesiones plenas (Buenos Aires) y otros en cambio con objeciones (Río Negro, Catamarca, Córdoba y Chaco).

A mitad de la reunión, los gobernadores en contra y a favor del proyecto se repartían en número iguales. Las provincias grandes estaban a favor y las chicas en contra. Ya finalizada la reunión, un 85% de los gobernadores había dado su visto bueno⁴³⁸. Pero el acuerdo no se cerraría hasta tanto los gobernadores no recibieran en mano el texto definitivo del acuerdo y un cálculo de los números que percibirían.

Dentro de las provincias opositoras, no existió una coordinación total de sus estrategias. Cada una hacía su reclamo en base a sus propias necesidades⁴³⁹. Así por ejemplo, mientras Chubut planteaba un aumento de su cuota coparticipable, Córdoba sostenía que debía considerarse la quita del 15% como un préstamo de las provincias a la Nación (criterio inverso al que sostenían el conjunto de las provincias adherentes, consistente en considerar a esa quita como un “aporte reintegrable”) y que el pacto debía ser ratificado por las respectivas legislaturas provinciales⁴⁴⁰. Todo lo contrario sucedió con las provincias gobernadas por el PJ, quienes fueron las que llevaron adelante las propuestas

⁴³⁶ Diario La Nación, Sábado 08/08/1992.

⁴³⁷ El Subsecretario de Finanzas de la Provincia de Córdoba, Cristian Asensio, declaró: “Le vamos a llevar [al gobernador Angeloz] lo que representa numéricamente para Córdoba la propuesta de la Nación, *todo sobre la base de datos propios porque los cálculos de recaudación de ellos fueron cambiando en todas las reuniones*” (Diario La Voz del Interior, Lunes 10/08/1992).

⁴³⁸ Declaraciones de Jorge Matzkin, presidente del bloque de diputados del PJ (Diario La Nación, sábado 08/08/1992).

⁴³⁹ El Gobernador de Córdoba, Angeloz, sostuvo que él no propiciaba ningún frente común con otras provincias (Diario La Nación, martes 11/08/1992).

⁴⁴⁰ Diario La Voz del Interior, Sábado 08/08/1992.

y contrapropuestas y las que más instaron a celebrar reuniones entre los propios gobernadores.

Finalizada la reunión, se pospuso la redacción de los términos del acuerdo definitivo hasta el próximo martes 11 de agosto.

1.2.1.4. Reunión de los gobernadores en el Consejo Federal de Inversiones (CFI)

Previo a la reunión con los funcionarios nacionales, los gobernadores decidieron reunirse previamente en el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para tomar una postura frente al gobierno nacional (martes 11 de agosto). La reunión tuvo dos partes: en la primera, los gobernadores sentarían las bases de la contraoferta en criterios estrictamente políticos y en una segunda fase, junto a sus respectivos ministros de economía (quienes conocían los números reales que representaría el acuerdo), definirían los detalles del texto.

Después de largas deliberaciones, los gobernadores presentaron una contraoferta al proyecto que el Ministerio del Interior les había hecho circular. El texto fue redactado por el propio ministro Manzano, en su despacho, por el titular de economía y por los gobernadores de Buenos Aires, Salta y Neuquén (MPN): se aceptaba la quita del 15% a cambio de fijar un piso mínimo de \$ 725 millones mensuales, la transferencia definitiva de ciertos fondos – fundamentalmente del FONAVI – y el rechazo al Decreto Nº 879 (el cual disponía una quita del 20% del Impuesto a las Ganancias con destino al sistema previsional).

La contraoferta fue respaldada por la mayoría de los gobernadores (fundamentalmente por los de Buenos Aires, Entre Ríos, San Luis, La Pampa y Jujuy, todos del PJ). Lograda la coincidencia entre los gobernadores, la disputa se daría ahora entre los propios gobernadores por cómo se establecería la distribución de los recursos del FONAVI⁴⁴¹ y sobre ciertos aspectos de la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación.

Esta segunda negociación horizontal demoró la firma del pacto. En torno a esta discusión, se formaron dos grupos: uno proponía el congelamiento de los cupos fijados en la ley de 1989 que creó dicho fondo (Buenos Aires, San Juan, Mendoza y Córdoba) y otro grupo (Jujuy, Salta y Tucumán) que pedía la aplicación de los porcentajes establecidos por la nueva ley sancionada en 1992, que contemplaba criterios redistributivos. Tras este

⁴⁴¹ Así lo reconoció el gobernador de Jujuy, Roberto Domínguez, entre otros (Diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992).

cambio de eje en las negociaciones, el gobierno nacional pasó de ser parte de la negociación a árbitro para dirimir la contienda entre estos dos grupos de provincias. Finalmente prevaleció el criterio del congelamiento (el sostenido por las provincias más grandes).

1.2.1.5. Segunda reunión global gobierno nacional–provincias

En el ínterin entre esta segunda reunión y la primera, solo dos gobernadores habían manifestado públicamente su oposición al pacto, declarando que no lo firmarían: Córdoba y Entre Ríos. Por su parte, los gobernadores de Neuquén (MPN), Chubut (UCR) y Tierra del Fuego (MOPOF) sostuvieron que lo harían bajo la condición de que se establezca un piso mínimo de los ingresos coparticipables.

En vísperas de la segunda reunión, los ministros de economía e interior habían elaborado, en sólo dos días, cinco versiones distintas de lo que sería el texto definitivo, lo que ponía de manifiesto la *urgencia* del gobierno nacional por firmar el pacto con las provincias. El texto definitivo del acuerdo fue presentado a las provincias recién en el momento mismo de la reunión, que comenzó cuando los equipos técnicos del ministerio de Economía se trasladaron al CFI para encontrarse con los gobernadores.

En esta nueva instancia de negociación, se debatió fundamentalmente sobre (a) la constitución de un Fondo para el desarrollo de provincias más pobres (entre las beneficiadas se mencionaban a Jujuy, Formosa, Chaco, La Pampa, San Juan, Catamarca, La Rioja y Misiones) y (b) la distribución secundaria de la recaudación del FONAVI entre las provincias y el traspaso del FEDEI (Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior).

Durante la negociación, varios mandatarios provinciales volvieron a sostener que de no transferirse el FONAVI (Jujuy, La Pampa, Mendoza y Córdoba, entre otros) no firmarían el acuerdo. La contraoferta presentada por la mayoría de los gobernadores demoró la firma del pacto, en tanto que tuvo que ser evaluada por el equipo de negociación del gobierno nacional.

Las provincias finamente aceptaron la quita del 15% y un piso mínimo (y no una suma fija) en la distribución primaria en reemplazo de los porcentajes establecidos por la Ley 23.548, a cambio de ciertos beneficios secundarios.

1.2.2. El acuerdo formal y sus disposiciones

En su parte dispositiva, el Pacto realizará importantes modificaciones a la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos (modificaciones que aún hoy se encuentran vigentes).

Por la Cl. 1ª, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional la detracción de los siguientes montos de la masa coparticipable: (a) 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y (b) una suma fija de \$ 43.800.000 mensuales para ser distribuida entre los Estados suscriptores con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales. A tal fin, las 20 provincias beneficiarias de este fondo se subdividen en cinco grupos, según los montos: (a) Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut (\$ 3 millones cada una); (b) Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta (\$ 2,5 millones cada una); (c) Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis (\$ 2,2 millones cada una); (d) Entre Ríos (\$ 1,9 millones) y (e) Córdoba y Santa Fe (\$ 500 mil cada una para afrontar los costos de los servicios ferroviarios).

La Cláusula 1ª respondía al problema del financiamiento del sistema previsional, el objetivo de máxima del gobierno nacional. A pesar de que el gobierno nacional se había comprometido al financiamiento del sistema al recentralizarlo, a partir de la firma del Pacto su financiamiento sería mancomunado (como expresamente lo manifiesta la Cláusula Octava) con las provincias.

Respecto de la segunda parte, tales montos van destinados a cubrir los desequilibrios fiscales que tenían las provincias, dado el alto nivel de deuda pública que venían sufriendo desde la hiperinflación de finales de la década de 1980 y la asfixia fiscal que padecían. Ello era acorde con la pretensión del gobierno central de controlar y sanear el déficit fiscal provincial, una parte clave de la reforma económica. Sin embargo, más allá de constituir un fondo anticrisis, buscaba compensar a las provincias patagónicas por la pérdida de los recursos hidrocarburíferos – que quedarían federalizados desde entonces. Ello explica la incorporación de las provincias patagónicas en primer lugar y luego recién a aquellas que presenten problemas financieros.

Tres provincias no integraron este grupo: Buenos Aires, Chaco y Corrientes. Esta última no había firmado el Acuerdo, dado que por entonces estaba intervenida. Pero Buenos Aires y Chaco sí lo hicieron. Buenos Aires había recibido el denominado Fondo de

Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense⁴⁴², que representó un importante incremento en las arcas provinciales y compensó la pérdida en la distribución secundaria que dispone el Régimen de Coparticipación de 1988⁴⁴³. Chaco y Corrientes serán compensadas en el Pacto Fiscal II.

Finalmente, fueron incluidas en este fondo las provincias de Córdoba y Santa Fe, que originariamente estaban excluidas del mismo. La incorporación de estas provincias tuvo como finalidad – como el propio texto del acuerdo reconoce – dotarlas de recursos necesarios “para afrontar los costos de los servicios ferroviarios”⁴⁴⁴.

La Cl. 2ª disponía la derogación de los Decretos N° 559/92 y N° 701/92, a través de los cuales se establecía una detracción de la masa coparticipable a los efectos de solventar los gastos que demandaba la DGI en la recaudación de los impuestos nacionales (que después ingresarían a la masa coparticipable), en lo que había sido una maniobra para que las provincias también contribuyan con su parte a pagar tales gastos. “Esto es una victoria para las provincias, que lo venían pretendiendo y que contaban con sendas resoluciones generales interpretativas de la Comisión Federal de Impuestos, habiendo promovido alguna de ellas demandas judiciales; pero es también una victoria para la Nación, ya que las sumas retenidas desde abril pasado, no serán reintegradas a la masa” (BULIT GOÑI 1993:07), según disposición expresa de la Cláusula Segunda.

⁴⁴² El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense se creó en vísperas de las elecciones a gobernador por la provincia de Buenos Aires y fue una de las condiciones que Eduardo Duhalde le impuso a Carlos Menem en 1991 para aceptar renunciar a la vicepresidencia y presentarse como candidato del PJ. El principal argumento esgrimido para la creación del Fondo – defendido por Duhalde – fue que la Provincia estaba muy retrasada en el reparto de los impuestos por la Ley de Coparticipación Federal – la resignación que hizo esta provincia de algunos puntos de su parte en la distribución secundaria, fue crucial para la sanción del régimen en 1988 – y que el Conurbano bonaerense era uno de los principales destinos de la migración interna que se producía desde otras provincias. “Los principales dirigentes del interior intentaron en varias oportunidades anular el Fondo del Conurbano, y sólo la presión personal de Menem permitió que se mantenga inalterable a lo largo del tiempo. Es que el Presidente necesitaba a toda costa el apoyo de Duhalde para su reelección. En 1995, se prorrogó la vigencia del Fondo pese a los intentos de los gobernadores peronistas, que reclamaban un trato igualitario para todas las provincias” (Diario Página 12, 19/06/1999).

⁴⁴³ Este fondo representó, en 1991 \$ 208 millones, \$ 427 en 1993, \$ 587 en 1994 y \$ 624 en 1995.

⁴⁴⁴ El proceso de negociaciones para la firma de este pacto fiscal estuvo precedido por un fuerte conflicto entre Nación y las provincias de Córdoba y Santa Fe fundamentalmente en torno a la crisis ferroviaria. El gobierno nacional había manifestado que dejaría de financiar dicho servicio, el cual continuaría sólo si las provincias beneficiarias se hacían cargo de sus costos. Era un nuevo intento del nivel nacional por transferir más servicios a las provincias. Las discusiones y conflictos se suscitaron en torno a los montos que cada parte manejaba respecto de los mismos. En reiteradas oportunidades, la provincia de Córdoba denunció una sobrevaluación de estos costos. El problema finalmente no fue resuelto y los ramales comprendidos dejaron de ser utilizados.

Por la Cl. 3ª la Nación garantizaba un suma mínima mensual al conjunto de las provincias de \$ 725 millones. En este piso mínimo en la transferencia de los recursos coparticipables es neto de toda detracción proveniente de la Cl. 1ª, de las Leyes N° 23.966 y 24.073 y del financiamiento de los servicios transferidos de salud y educación.

Resultaba ser una garantía de doble filo, en el sentido de que la Ley 23.548 ya preveía un piso mínimo del 34% que la Nación se obligaba a transferir a las provincias del total coparticipable (aun con recursos que no componían la masa coparticipable). Aquí se reemplaza por una suma fija, que puede ser mayor o menor a aquél porcentaje, según los índices de recaudación. Por otro parte, se previó a renglón seguido que “la aplicación de esta cláusula de garantía operará en forma bimestral, por lo que el Tesoro Nacional adelantará los fondos necesarios para llegar a ese valor, que compensará con los excedentes que se produzcan en los meses siguientes cuando la participación de las provincias supere los \$725.000.000”. Esto significa que el Gobierno Nacional garantiza en realidad \$1.450 millones, por lo que si en un mes se giraba a las provincias menos de \$725 millones, el mes siguiente se debería compensar con la parte faltante. Esta cláusula de garantía tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993.

El cumplimiento de estas tres cláusulas implicaba para el Gobierno Nacional un fuerte compromiso de aumentar la recaudación, para que el 15% afectado de la masa coparticipable sea redituable para financiar el régimen provisional (un costo que se calculaba en \$ 200 millones mensuales), el costo operativo de la DGI (previsto en \$ 60 millones), integrar un fondo de desequilibrios fiscales provinciales previsto en la Cl. 1ª (al cual debían ingresar mensualmente \$ 43,8 millones) y finalmente garantizar el piso mínimo de \$ 725 millones en la distribución primaria.

En términos generales, el gobierno nacional debería recaudar, desde entonces, cerca de \$ 1.750 millones mensuales (lo que significaba un aumento del orden de los \$ 250 a 350 millones, dado que la recaudación de los meses anteriores a la firma del pacto había sido de \$1.400 y \$1.500 millones). Según las propias previsiones del Gobierno Nacional, dicho aumento en la recaudación era perfectamente alcanzable⁴⁴⁵. Pero el nivel de recaudación efectivo no llenó las expectativas presidenciales, generando un déficit en el financiamiento

⁴⁴⁵ Estas previsiones se basaban en las mayores recaudaciones de los últimos meses. Ya en 1991 la recaudación impositiva había comenzado a incrementarse significativamente (FALLETI 2001).

del sistema previsional para alcanzar el piso mínimo coparticipable acordado con las provincias. Ello daría origen a un nuevo conflicto en las relaciones fiscales que se resolvería (a favor del gobierno nacional) en el segundo Pacto Fiscal.

La Cl. 4ª preveía un compromiso por el que las partes limitarían el incremento de sus gastos corrientes, a ser financiados con recursos de coparticipación durante el ejercicio 1993, a un 10% por sobre lo efectivamente erogado por ese concepto durante el ejercicio de 1992, incluyendo los servicios transferidos para las provincias.

La C. 5ª era otra garantía para las provincias: el compromiso de Nación de transferir los recursos financieros de los fondos Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) y el Fondo Vial Federal.

Por la Cl. 6ª, las provincias se comprometían a desistir de las demandas que hubieran intentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para obtener la inconstitucionalidad de los Decretos N° 559/92 y 701/92 y se incorpora una previsión que aparecería de aquí en más en sucesivos pactos y acuerdos e incluso en la misma Constitución Nacional reformada en 1994: “El Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias”.

Por la Cl. 7ª, las provincias asumirían un fuerte compromiso de carácter esencialmente político: solicitar al Congreso Nacional el tratamiento de los siguientes Proyectos de Ley: (a) Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social; (b) Federalización de Hidrocarburos y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales⁴⁴⁶; (c) Facultar al Poder Ejecutivo Nacional a cerrar los acuerdos de compensación al 31 de marzo de 1991 por el sector público Nacional; (d) Privatización de la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo⁴⁴⁷; (e) Administración Financiera y Control de Gestión: Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; (g) Prórroga por un año de los artículos de las leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica), en vigencia a la fecha de la firma del acuerdo.

⁴⁴⁶ Los fondos de la venta de las acciones de YPF – que expresamente se manifiesta que “son propiedad de la Nación” – serán afectados a la capitalización del Régimen Nacional de Previsión Social

⁴⁴⁷ El 50 % de los fondos que se originen con sus ventas serán afectados al financiamiento de la Reforma de los se Estados Provinciales

Todos estos eran proyectos sobre los cuales el gobierno nacional venía insistiendo desde hacía tiempo en el Congreso sin mayores resultados. Por otra parte, pone de resalto el poder institucional que los gobernadores tienen en la arena nacional, a través de la ascendencia que ejercen sobre los diputados y senadores nacionales representantes de sus distritos.

Finalmente, las provincias se comprometerían a firmar los Convenios de Transferencia de Servicios según lo establecido por las leyes Nº 24.049 (educación) y 24.061 (salud) y el Decreto Nº 964/92 antes del 31 de diciembre de 1992, garantizándose a las provincias el financiamiento de los costos de los servicios transferidos, de acuerdo a las citadas normas. El proceso se completó a través de acuerdos bilaterales entre nación y cada una de las provincias, firmando en última instancia Buenos Aires en 1993.

Las promesas de nuevos fondos frente a la recuperación económica que viviría el país en los años posteriores (lo que implicaba un incremento en los porcentajes coparticipables, dada la mayor recaudación para los próximos años) permitieron “morigerar” las percepciones negativas de las provincias.

En la Cl. 8ª se preveía la vigencia del pacto: el mismo tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993. Si bien éste era un régimen transitorio y de emergencia, esta misma cláusula preveía que su vigencia sería extendida “hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal”.

1.2.3. Conclusión

La principal consecuencia de la firma del Pacto Fiscal I fue la profundización de la ya existente brecha de desequilibrio entre el gobierno nacional y las provincias: mientras éstas últimas incrementaban su gasto público (fundamentalmente por la transferencia de servicios como salud y educación) el gobierno nacional buscaba “controlarlo”. Dado que la quita del 15% de la masa coparticipable implicaba necesariamente privar aún más a las provincias de recursos propios, el Estado Nacional decidió garantizar un ingreso mínimo y al mismo tiempo – tal vez previendo lo inevitable – crear fondos anticrisis. De este modo, las provincias terminaron por resignar mayores recursos y reducir su gasto público, lo que redundaría en una mayor dependencia hacia los fondos anticrisis que el Estado Nacional se

comprometía a enviar en caso de desbalances, fondos que además se encuentran bajo la órbita de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional.

Las principales ganancias del presidente fueron la quita del 15% de la masa coparticipable para financiar el sistema previsional (recientemente transferido a la órbita nacional) que se realizaría hasta tanto no hubiera otro acuerdo entre las partes (Cl. 8ª) y el compromiso asumido por las provincias en orden a avalar los proyectos del gobierno nacional y de reducir sus gastos en un 10%, logrando los objetivos propuestos para corregir los desfasajes financieros que venían amenazando la continuidad del plan de convertibilidad.

Las ganancias de los gobernadores se tradujeron, en primer lugar, en invertir la propuesta de la Nación, al establecer la garantía del piso mínimo, a través de un monto fijo, lo que primero había sido propuesto por el gobierno nacional como un “techo” y luego incrementando ese monto de \$ 720 a 725 millones mensuales; en segundo lugar, lograron la transferencia de los principales fondos que manejaba el gobierno nacional (FONAVI, FEDEI, COFAPyS y el Fondo Vial), la creación de un fondo anticrisis (de 43,8 millones) y finalmente el 50% de los fondos originados de las ventas producidas en el proceso de privatización de la Caja Nacional de Ahorros y Seguros, la Casa de la Moneda y del Banco Nacional de Desarrollo, pero con la condición de que sean afectados al financiamiento de la Reforma de los estados provinciales.

Además, como acuerdo complementario (no incluido en el texto del Pacto), el Ministerio del Interior se comprometía a transferir en concepto de ATN, \$ 500.000 a las provincias de Neuquén, La Pampa y Río Negro, en forma mensual y automática⁴⁴⁸.

La previsión contenida en la Cl. 6ª, 2º párr., (por la cual el Estado Nacional se compromete a no detraer montos de la masa coparticipable ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias) devela los comportamientos oportunistas del presidente a través de modificaciones unilaterales al régimen y el consecuente conflicto que generó en las relaciones con las provincias. Los gobernadores vieron esto como un verdadero logro. Ello no impidió, sin embargo, comportamientos oportunistas a posterior.

Estas ganancias secundarias terminaron siendo, en el largo plazo, verdaderas pérdidas para las provincias pues, a través de ellas, hipotecaron su situación económica. Los años

⁴⁴⁸ Diario La Nación, Jueves 13/08/1992.

posteriores a la firma del acuerdo lo pusieron de manifiesto: una a una las provincias entrarían en fuertes crisis económicas y financieras que terminaron por colapsar las economías locales (NICOLINI *et al.* 2002:45). Sin embargo, en el contexto de la negociación y en la percepción de los actores en juego no dejan de ser ganancias⁴⁴⁹. Condicionadas a las propuestas del gobierno nacional, las estrategias de las provincias se circunscribieron al logro de beneficios de corto plazo.

El Poder Ejecutivo Nacional seguía contando con importantes herramientas para inclinar la balanza a su favor: terminadas las negociaciones y firmado el pacto, el ministro del interior manifestó públicamente que de no acordarse, el presidente habría ordenado el descuento del 15% por medio de decreto⁴⁵⁰. Cuestión de la que los gobernadores estaban advertidos y que – consecuentemente – impactó en la percepción que tenían sobre el asunto⁴⁵¹, condicionando las estrategias a favor de la cooperación: no cooperar implicaba perder el 15% de la coparticipación sin recibir nada a cambio.

Por otra parte, considerando la variable de la pertenencia partidaria, el gobierno nacional contaba con la anuencia de los gobernadores del PJ, con lo cual, ya tenía garantizada la aprobación legislativa del Acuerdo y – por tanto – de los proyectos que consideraba más imprescindibles⁴⁵².

A la coalición de legisladores que proporcionaban los 14 gobernadores del PJ (80 diputados, equivalente al 31% y 18 senadores, el 37% de la Cámara), se sumaban los diputados y senadores del PJ provenientes de las restantes provincias no gobernadas por el

⁴⁴⁹ “Los gobernadores coincidían en que la unidad de criterios entre sí y la firmeza de sus posiciones habían permitido obtener un acuerdo más beneficioso que el presentado el viernes [12 de agosto] por el gobierno nacional” (Diario La Voz del Interior, jueves 13/08/1992).

⁴⁵⁰ “«Menem estaba dispuesto a imponer los recortes en la coparticipación por decreto para posibilitar el aumento a los jubilados»... El presidente Carlos Menem «estaba dispuesto a poner el pecho a las ultimeridades jurídicas a través de un decreto si fracasaba el acuerdo económico y político con los gobernadores»... Admitió que resultó fundamental para el éxito de la operación «la conducción» del presidente, quien «iba a recurrir al decreto si fracasaba el pacto, ya que está convencido de la racionalidad del reclamo de los jubilados»” (Declaraciones del Ministro del Interior, Manzano, Diario La Voz del Interior, lunes 17/08/1992). Véase también “Se hubiera apelado a un decreto si el Pacto Fiscal fracasaba”, Diario La Nación, lunes 17/08/1992.

⁴⁵¹ El gobernador cordobés, Eduardo Angeloz sostuvo que “«no existe resistencia por parte de las provincias» al reciente acuerdo federal porque – explicó – «lo que no se resuelve por decisión del Congreso se asume por decreto de necesidad y urgencia. Lo que significa que si no hubiéramos pactado con el gobierno nacional, nos lo hubieran impuesto por decreto de necesidad y urgencia», denunció” (Diario La Voz del Interior, viernes 21/08/1992).

⁴⁵² “«Si firman 16 provincias, se cuenta ya con los dos tercios, lo cual asegura la aprobación del Senado» sostuvo un colaborador del Ministro de Economía” (Diario La Nación, martes 11/08/1992).

partido: 7 senadores y 36 diputados. El número de legisladores se incrementaba a 116 diputados (62%) y 35 senadores (45%). A esta coalición presidencial se sumaron también los legisladores de otros partidos políticos: los diputados y senadores de los cuatro partidos provinciales que eran gobierno en sus respectivas provincias, los que se aliaron a las propuestas nacionales: PACH, MPF, Partido Renovador de Salta y Movimiento Popular Neuquino (MPN), entre los que totalizaban 9 diputados y 3 senadores (ver Anexo I).

El presidente contaba así – desde el inicio de las negociaciones – con 125 diputados (el 49% de la Cámara Baja) y con 28 senadores (el 58% de la Cámara Alta). El Pacto Fiscal y los proyectos del Ejecutivo fueron finalmente avalados y aprobados en el Congreso de la Nación⁴⁵³.

El margen de negociación para las provincias opositoras (en este caso, sólo las cuatro provincias gobernadas por la UCR) resultó ser muy escaso. Este primer pacto multilateral puso de resalto cómo las provincias, necesarias en un primer momento para introducir las reformas que impulsa el gobierno nacional a través de acuerdos con éste, no pueden – o les resulta excesivamente costoso – optar por la deserción. Al mismo tiempo, ello no quita en absoluto la posibilidad de éstas de negociar ciertos beneficios, y ello le es posible atento a los recursos institucionales que poseen y que les permiten posicionarse frente al ejecutivo nacional como actores de veto.

Con la firma de este Pacto Fiscal el gobierno nacional no agotaba sus pretensiones, sino que todavía quedaban pendientes en la agenda temas fundamentales para la política presidencial: la armonización tributaria con las provincias y la reforma económica en el ámbito provincial.

⁴⁵³ La Cámara de Diputados ratificó el acuerdo por 117 votos a favor y 61 en contra. El acuerdo recibió el voto favorable del peronismo, de los partidos provinciales y del liberalismo, mientras que el radicalismo rechazó el convenio, junto a un grupo de diputados de los bloques minoritarios (Diario La Voz del Interior, viernes 21/08/1992).

1.3. Pacto Fiscal II (1993): El “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, la armonización tributaria y el intento por reproducir la reforma económica nacional en el ámbito local

Exactamente un año más tarde, el presidente de la nación vuelve a firmar un nuevo pacto fiscal con las provincias. El contexto general y los actores prácticamente no variaron, salvo en algunos casos puntuales⁴⁵⁴ (Ver Anexo II).

El gobierno nacional decide impulsar un nuevo acuerdo con las provincias con el objetivo de reproducir la reforma económica nacional en el ámbito local. En este sentido, el Pacto que se denominó “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” fue una continuación del Pacto Fiscal I, al mismo tiempo que prorrogaba la vigencia de éste. El Pacto tendría dos grandes dos grandes objetivos: una armonización tributaria entre los poderes tributarios nacional y provinciales, por un lado, y un compromiso por parte de las provincias de llevar adelante una “modernización” del Estado provincial. Ello implicaba, entre otras cosas, privatizaciones (principalmente de los bancos provinciales y de las empresas estatales), desregulación de la economía local y reformas impositivas.

La firma del nuevo acuerdo implicaba (como sucedió con el primero) la adhesión de las provincias a las políticas nacionales y un compromiso de parte de éstas de “requerir” a sus legisladores nacionales la aprobación de proyectos de ley que el ejecutivo nacional había enviado al Congreso⁴⁵⁵, entre ellas fundamentalmente la reforma previsional que, junto con la firma del Pacto, implicaría una obligación por parte de las provincias de transferir sus cajas previsionales⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ El gobernador de Jujuy, Domínguez (PJ), renunció a su cargo el 31 de mayo de 1993, por fuertes crisis económicas y sociales (principalmente por la falta de pagos de sueldos a empleados públicos y duros enfrentamientos con los sindicatos), asumiendo en su lugar el vicegobernador Fiocoseco (PJ), quien, sin apoyo político (incluso dentro de su propio partido), renunciará poco tiempo después, el 15 de abril de 1994. El gobernador de la provincia de San Juan, Escobar (uno de los más fuertes aliados de Menem y Cavallo) había sido destituido el 18 de diciembre de 1992 por la legislatura local. El vicegobernador Rojas ejerció el cargo entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994, cuando renuncia tras la anulación del juicio político contra el gobernador Escobar por un fallo de la CSJN y su posterior restitución.

⁴⁵⁵ El gobierno nacional impulsaba en el Congreso un paquete de medidas tendientes a bajar costos y a permitir que las empresas nacionales puedan competir en condiciones más favorables con la producción externa. Con ese objetivo, se propuso la modificación de la ley de quiebras, del esquema de regulación de honorarios de abogados, de la ley de navegación con un nuevo régimen para la marina mercante con disminución de los costos de transporte, reforma laboral (que buscaba la llamada *flexibilización laboral*) y rebaja de aportes previsionales a cargo de las patronales.

⁴⁵⁶ En oportunidad de discutirse la firma del Pacto Fiscal II, el ministro de Economía manifestó que el acuerdo incluye “un requerimiento expreso” de los gobernadores a los senadores para que “urgentemente aprueben” la reforma previsional y el compromiso de adherir al nuevo sistema “para resolver el gran peligro que

1.3.1. Proceso de negociaciones

El presidente hace público, a través del nuevo ministro del Interior, Gustavo Beliz (quien, junto con el ministro de Economía, serían los interlocutores del presidente en este nuevo proceso de negociaciones) la necesidad de firmar un nuevo pacto fiscal. El anuncio se realiza al término de un encuentro (el 31 de julio) que el presidente mantuvo con 12 de los 14 gobernadores justicialistas⁴⁵⁷ que había tenido como objetivo delinear la campaña electoral de cara a las elecciones legislativas de 1993⁴⁵⁸.

El objetivo central del acuerdo sería “reducir la presión impositiva sobre el campo y, al mismo tiempo, incentivar la rentabilidad del sector”⁴⁵⁹. Por entonces, el conflicto más grave que enfrentaba el presidente habían sido las fuertes manifestaciones que el sector agropecuario venía realizando en contra de sus políticas económicas⁴⁶⁰. Así como para la firma del Pacto Fiscal I el gobierno nacional centró la atención pública en el logro del 82% móvil de los haberes jubilatorios, esta vez el pretexto también tendría una fuerte connotación social: beneficiar al sector agropecuario en el proceso económico y productivo.

El gobierno nacional tenía urgencia en tres cuestiones: en lo económico, necesitaba imperiosamente una armonización tributaria con las provincias para asegurar el éxito futuro de la reforma económica y del plan de convertibilidad; la proximidad de las elecciones (por lo que necesitaba el apoyo de los gobernadores en el plano ideológico –

significan las cajas previsionales provinciales, que generan cada vez más déficits” (Diario La Voz del Interior, Jueves 05/08/1993). La reforma previsional impulsada por el gobierno nacional había pasado por la aprobación de la Cámara de Diputados, pero encontró fuertes resistencias en la Cámara de Senadores, incluso de senadores justicialistas.

⁴⁵⁷ A la reunión no asistieron el gobernador de Tucumán, el menemista Ramón Ortega y el gobernador santiagueño, Carlos Mujica. Ambas ausencias no se debieron, sin embargo, a disidencias con el gobierno nacional. Ortega se reuniría días más tarde con el ministro de economía y manifestaría públicamente que apoyaba la firma del pacto (Diario La Nación, viernes 06/08/1993). El otro ausente, Mujica, atravesaba un fuerte conflicto social en su provincia, debido, en gran parte, a la implementación de medias de ajuste y achique del gasto público, cuyas consecuencias serán analizadas más adelante.

⁴⁵⁸ La estrategia de campaña que se había delineado en esa reunión tuvo como eje “unificar el discurso” en torno a la bonanza económica y las ventajas de la estabilidad, como declaró al final de la reunión el gobernador de Misiones, Ramón Puerta (Diario La Voz del Interior, domingo 01/08/1993).

⁴⁵⁹ Declaraciones del ministro del Interior (Diario La Voz del Interior, domingo 01/08/1993).

⁴⁶⁰ En el mes de julio habían realizado un “camionetazo” en protesta al gobierno nacional por la crisis que atravesaba el sector, organizado por tres de las cuatro entidades rurales que lo representan (Confederación Intercooperativa Agropecuaria – Coninagro –, Confederaciones Rurales Argentinas – CRA – y Federación Agraria Argentina – FFA). Con esta manifestación, las entidades iniciaron sus protestas que se extendería por 15 días, hasta poco antes de la firma del Pacto Fiscal II.

avalar el proceso reformista⁴⁶¹) y por último, la próxima caducidad del Pacto Fiscal I (el 31 de diciembre). Por otro lado, la profundización de la reforma económica en las provincias había sido comprometida a los organismos internacionales de crédito y de su consecución dependería la futura relación del gobierno nacional con éstos. Una cuestión apremiante para el presidente fue la proximidad de la realización de la exposición rural, donde debía asistir (una inveterada tradición que se realiza todos los años). Dados los conflictos que se estaban sucediendo con el sector agroindustrial, el presidente deseaba asistir al encuentro con “buenas noticias” para el sector, las cuales dependerían de la firma del pacto.

El presidente contaba con una importante herramienta que le permitiría afrontar y resolver estos problemas (la firma del pacto y el apoyo a la reforma): podía (y ésta era su pretensión) sujetar a los gobernadores a los recursos económicos si éstos firmaban el acuerdo y, consecuentemente, avalaban las políticas económicas, al menos en lo público.

En esta oportunidad en que el propio presidente manifestó a los gobernadores del PJ la necesidad de firmar un segundo acuerdo fiscal, las propuestas estuvieron dirigidas a: (a) la directa eliminación de impuestos considerados distorsivos: ingresos brutos y sellos; (b) privatizar las empresas estatales y principalmente los bancos provinciales; (c) implementación de medidas que tiendan a la desregulación del mercado local/provincial; (e) la transferencia de las cajas previsionales que se encontraban aún en manos provinciales; y (f) prorrogar la vigencia del Pacto Fiscal I.

En la primera propuesta del gobierno nacional se buscaba realizar todas estas medidas de manera inmediata. Entre ellas, se encontraba la transferencia de las cajas previsionales, que operaría desde el momento mismo de la firma del acuerdo.

Algunos gobernadores justicialistas hicieron cuestionamientos al presidente por la propuesta que éste había realizado (Moine, Puerta, Marín, Rojas, Fico seco y Arnaudo por las provincias chicas y Reutemann y Gabrielli por las grandes). Los gobernadores justicialistas de Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, el de Buenos Aires (Duhalde) y dos gobernadores de partidos provinciales, los de Neuquén (Sobisch del MPN) y de Tierra del

⁴⁶¹ Las próximas elecciones de octubre eran consideradas como un plebiscito a la primera mitad de la gestión de Menem, que pondrían de manifiesto la aceptación o no del electorado respecto del plan económico que se estaba llevando adelante. Los resultados de estas elecciones serían cruciales para el presidente, que además tenía en miras una reforma a la Constitución Nacional para habilitar la reelección presidencial, hasta entonces con serias resistencias por los partidos de oposición y en el propio Congreso, donde la ley de declaración de necesidad de reforma se encontraba paralizada.

Fuego (Estabillo del MPN), avalaron las denuncias realizadas en el Congreso sobre los desvíos de los fondos que debían destinarse al financiamiento del sistema de seguridad social, denuncia realizada por el diputado radical Raúl Baglini (Mendoza – UCR). La deuda previsional originada en consecuencia sería uno de los conflictos más importantes en este proceso de negociaciones.

1.3.1.1. Primera reunión con gobernadores justicialistas. La redacción de un primer Pre-Acuerdo

Los ministros del interior y de economía se reunieron con los gobernadores justicialistas el martes 3 de agosto, oportunidad en la cual avanzaron en la redacción de un pre-acuerdo. En esa reunión se había logrado el acuerdo de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, que habían planteado ya algunas disidencias, principalmente en lo que se refería a la eliminación del impuesto a los ingresos brutos.

La versión de este pre-acuerdo incluía, por parte del gobierno nacional, la obligación de derogar el impuesto a los activos y a demorar la retención del excedente por arriba de los 725 millones de pesos. Esta medida fue bien recibida por algunos gobernadores⁴⁶². En cuanto a coparticipación, el gobierno nacional se comprometía a elevar la distribución primaria hacia el conjunto de las provincias, pero hasta ese momento no hubo acuerdo acerca de cuánto sería el aumento.

Se dejó de lado la eliminación directa del impuesto a los ingresos brutos y, en su lugar, el pre-acuerdo preveía la obligación de establecer exenciones del mismo a ciertas actividades, y se preveía un reemplazo definitivo del mismo por un impuesto más general al consumo, reemplazo que operaría en julio de 1995.

El preacuerdo incluía, para las provincias, una serie de obligaciones tendientes a realizar una profunda reforma impositiva⁴⁶³ y económica, fundamentalmente a través de la

⁴⁶² Para el gobernador de La Pampa, Rubén Marín, esta medida “permitirá hacer una reducción sustancial de los impuestos provinciales” (Diario La Voz del Interior, Miércoles 04/08/1993).

⁴⁶³ En lo específicamente tributario: (a) derogar el impuesto de sellos; (b) eliminar impuestos provinciales (como así también las tasas municipales) sobre combustibles, gas y energía eléctrica; (c) eliminar impuestos sobre intereses de depósitos a plazo fijo, débitos bancarios y nómina salarial; (d) eximir del impuesto a los ingresos brutos la producción primaria, prestaciones financieras, compraventa de divisas, producción de bienes y servicios de electricidad, agua y gas; (e) modificación de las alícuotas del impuesto inmobiliario sobre inmuebles urbanos y rurales; (f) disminuir la incidencia impositiva sobre el costo laboral; (g) unificación entre todas las jurisdicciones de las alícuotas y valuaciones de los impuestos sobre las patentes de automotores.

privatización total o parcial de servicios que se encuentren a cargo de las provincias, desregulación de ciertas actividades (profesionales, comerciales, de mercados y transportes) y la implementar la cédula hipotecaria rural y bonos negociables para la construcción. Además se preveía, a opción de las provincias, la transferencia a Nación de las cajas de jubilaciones que hasta ese momento continuaban en la esfera provincial.

Salvo algunas modificaciones poco trascendentes, las negociaciones girarían en torno a estas propuestas.

Tal como había sido propuesto en un primer momento, este pre-acuerdo incluía una serie de beneficios para las provincias, en comparación con la primera propuesta lanzada por el presidente. En concreto, los cambios beneficiosos fueron: (a) no se operaría la eliminación directa del impuesto a los ingresos brutos, sino que sería gradual, estableciéndose solo exenciones en forma inmediata sobre ciertas actividades consideradas prioritarias; (b) daba un tiempo más prolongado para establecer más exenciones sobre otras actividades consideradas importantes; (c) otorgaba un plazo final para eliminar ingresos brutos y reemplazarlo por un nuevo impuesto al consumo. Otro beneficio que los gobernadores consideraron importante fue la posibilidad de implementar estas reformas de manera gradual, dando un plazo máximo hasta el 30 de junio de 1995. Muchos gobernadores sabían que la firma de este acuerdo implicaría llevar adelante medidas impopulares (principalmente ajuste) y podría repercutir negativamente en cercanas elecciones de octubre. Extender por dos años más la implementación del acuerdo daba mayor margen a los gobernadores, e incluso muchos de ellos no tenían la posibilidad de reelección en 1995.

Las medidas apuntaban en su mayoría a beneficiar a dos sectores de la producción: el sector rural (a través de la disminución del impuesto inmobiliario rural y con la implementación de la cédula hipotecaria rural) y al sector financiero, básicamente a través de la desregulación de la economía y la disminución de la incidencia impositiva sobre estas actividades (exenciones al impuesto a los ingresos brutos y de sellos). Ambas eran medidas exigidas por los organismos internacionales de crédito.

1.3.1.2. Gobernadores de la oposición

Nuevamente el gobernador de Córdoba, Angeloz, se mostró como el principal opositor a la firma del pacto e instó a la Comisión Federal de Impuestos un dictamen que declare en pugna a varias medidas tomadas por el gobierno nacional con el régimen de coparticipación. Pidió, concretamente, que se declararan nulos los decretos que promovieron la reducción del impuesto a los combustibles, otros gravámenes internos y el régimen de subsidios para bienes de capital, como así también los desvíos de los fondos destinados al régimen previsional⁴⁶⁴. Al mismo tiempo, sumó su adhesión a las denuncias que el diputado radical Baglini había realizado en la Cámara Baja sobre el desvío de los fondos del sistema previsional para hacer frente a la coparticipación.

Tras la reunión con los gobernadores del PJ (del martes 3 de agosto), el ministro del Interior había enviado al gobernador de Córdoba, mediante fax, una versión del preacuerdo. Las principales dudas provenían de la poca claridad de la propuesta y sobre el excesivo optimismo que el ministro de Economía mostraba públicamente sobre la recaudación impositiva de los próximos años y que constituía – junto con el crecimiento y la estabilidad económica – las principales garantías que el gobierno nacional ofrecía a las provincias.

También se mostró reticente al acuerdo por el cúmulo de obligaciones que pesarían sobre las provincias, notoriamente más serias y mayores en número a las asumidas por el gobierno nacional. A pesar de estas críticas, el gobierno provincial manifestó su intención de seguir negociando, particularmente porque veía algunos avances en las propuestas, al menos con respecto a los primeros planteos⁴⁶⁵. Pero tampoco descartaba la posibilidad de un rechazo completo a la propuesta presidencial⁴⁶⁶.

Antes de dar una respuesta, el gobernador buscó testear la voluntad de cumplimiento de las provincias grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) a través de reuniones con los

⁴⁶⁴ Cristian Asensio (subsecretario de Finanzas de la Provincia de Córdoba y representante de ésta en la CFI) sostuvo que “la Nación debe aclarar el apartamiento de los fondos del sistema de seguridad social, porque estaba muy claro que en el pacto federal esos recursos estaban destinados a los pasivos y no al Tesoro de la Nación” (Diario La Voz del Interior, martes 03/08/1993).

⁴⁶⁵ “La nueva iniciativa «es ciertamente más amplia que las propuestas presentadas anteriormente porque no implica una eliminación total del régimen de ingresos brutos; además, amplía los tiempos de cumplimiento de las modificaciones y da la posibilidad de apelar a aumentos de algunas alícuotas»” (declaraciones del ministro de Economía provincial, Caminotti, Diario La Voz del Interior, Miércoles 04/08/1993).

⁴⁶⁶ “Habida cuenta de «las concesiones que debería hacer la provincia sin recibir nada a cambio», recalzó el secretario de Finanzas, Cristian Asensio” (Diario La Voz del Interior, Jueves 05/08/1993).

respectivos ministros de economía y aunar criterios con la Comisión Federal de Impuestos que había realizado una serie de denuncias por incumplimiento del acuerdo federal, en particular, el desvío de fondos que deberían ir destinados al sistema previsional. La actitud de Córdoba fue seguida por los restantes gobernadores radicales.

El ministro del Interior propuso un encuentro para el día viernes 6 de agosto con los cuatro gobernadores radicales⁴⁶⁷, los cuatro gobernadores de partidos provinciales⁴⁶⁸ y con el entonces interventor federal de Corrientes, Ideler Tonelli. Tras esta reunión, el gobierno nacional pretendía firmar el pacto el próximo martes (10 de agosto).

En simultáneo, el Ministro de Economía hacía público un nuevo ofrecimiento a las provincias referido a la deuda previsional: la condonación de deudas que las provincias mantienen con el gobierno nacional. La condonación de esta supuesta deuda generó nuevos conflictos en las relaciones. Las provincias (principalmente a través de la Comisión Federal de Impuestos) sostenían que la deuda no existía. Esta postura fue avalada por la propia Comisión dictaminando que quien debía era el gobierno nacional.

El gobernador cordobés decidió no concurrir a esta reunión, manifestando su rechazo a través de una nota que envió al Ministro del Interior, en la que ponía de manifiesto su falta de confianza en las propuestas que ofrecía el gobierno nacional por experiencias pasadas negativas. Denunció la estrategia presidencial de negociar primero con los gobernadores justicialistas para luego imponer el pacto a los demás gobernadores⁴⁶⁹, que tal reunión no sería una negociación, sino una imposición y que su provincia a pesar de proponer el diálogo sobre éstas y otras cuestiones relacionadas a las relaciones fiscales desde la CFI, “no encuentra reciprocidad en la metodología”. Estas declaraciones se hicieron en un ámbito preelectoral, en simultáneo con el lanzamiento de la campaña electoral de la UCR para las elecciones legislativas de octubre.

Los demás gobernadores – a excepción de Salta, Chaco y Neuquén – manifestaron que no concurrirían a la reunión propuesta por el ministro del Interior.

⁴⁶⁷ Angeloz de Córdoba, Massaccesi de Río Negro, Maestro de Chubut y Castillo de Catamarca.

⁴⁶⁸ Ulloa del PR en Salta, Tauguinas del PACH en Chaco, Sobisch del MPN en Neuquén y Estabillo, del MPF en Tierra del Fuego.

⁴⁶⁹ Sostuvo en la nota que “no puede haber gobernadores de primera y gobernadores de segunda” y que “el gobierno de Córdoba mantiene sus aspiraciones de un trato igualitario dentro de las normativas federales y de resolver con equidad y responsabilidad las cuestiones de su legítimo interés, que son las de una Provincia y no de un sector político” (Diario La Voz del Interior, Viernes 06/08/1993).

Tras estas declaraciones, las posibilidades del gobierno nacional de adherir a los gobiernos opositores se cerraban cada vez más. La negativa del gobernador cordobés repercutió sobre la decisión que tomarían poco después algunos gobernadores. El gobernador rionegrino (Massacessi) criticó fuertemente las medidas del acuerdo, aunque sin desestimar de lleno la posibilidad de llegar a un acuerdo consensuado.

1.3.1.3. Reunión con los gobernadores no justicialistas

La reunión sin embargo se llevó a cabo con el ministro del Interior (en la fecha prevista, el viernes 6 de agosto) con la asistencia de todos los gobernadores no peronistas, con la única excepción de Angeloz.

Tras la reunión, el ministro del Interior manifestó que los partidos provinciales “[habían] estado totalmente de acuerdo con el pacto”⁴⁷⁰. Pero los gobernadores patagónicos, en bloque, rechazaron la posibilidad de firmar el pacto, al menos tal cual lo había propuesto el ministro del Interior⁴⁷¹. Con anterioridad, las provincias patagónicas, independientemente del signo partidario, habían conformado un bloque para evaluar la incidencia de la reforma impositiva.

El lunes 9 de agosto las provincias patagónicas se reunieron en la ciudad de Río Gallegos, a propuesta del gobernador Kirchner. Allí sostuvieron que tenían predisposición para firmar el pacto, pero no en las condiciones actuales. Manifestación que hicieron pública a través de un documento denominado “Declaración de Río Gallegos”, firmado por los mandatarios provinciales el mismo día⁴⁷².

Tras estas declaraciones y la actitud defecionista de seis gobernadores (Córdoba y las cinco provincias patagónicas), la posibilidad del acuerdo se cerraba cada vez más, tirando por tierra el optimismo que primó inicialmente. En efecto, el ministro del Interior pretendía cerrar el acuerdo con las provincias de modo rápido, en tan solo una semana. La

⁴⁷⁰ Diario La Nación, sábado 07/08/1993 y La Voz del Interior, sábado 07/08/1993.

⁴⁷¹ Massacessi, Estabillo y Kirchner manifestaron su rechazo. Kirchner declaró que “la Patagonia «no está en condiciones de soportar una quita en sus recursos fiscales, sobre todo si la misma se pretende cubrir con mayores imposiciones al consumo» [...] «aceptar esta propuesta implicaría un doble perjuicio» porque «la población sufriría una quita en la capacidad adquisitiva de sus salarios y, por consiguiente, los recursos fiscales caerían sensiblemente»” (declaraciones de Kirchner, Diario La Voz del Interior, sábado 07/08/1993). Estabillo sostuvo, haciendo alusión a todas las provincias que componen la región, que ciertas características del acuerdo “lesionarían gravemente nuestros intereses” y que, en consecuencia, “no vamos a firmar ningún pacto que afecte la estabilidad económica de las provincias” (Diario La Voz del Interior, viernes 06/08/1993).

⁴⁷² Diario La Nación, martes 10/08/1993, LVoZ del Interior, viernes 06/08/1993.

resistencia de los gobernadores opositores obligó al gobierno nacional a postergar la firma del acuerdo, pasándola del martes 10 al lunes 16 de agosto. El gobierno cerraría el acuerdo finalmente en la fecha prevista, pero no con todas las provincias.

El panorama quedó configurado con tres sectores: por los que se oponían, los que mantenían una posición de cautela (dudas) y los que firmarían (aliados). Estos sectores se conformaron principalmente por los distintos impactos que el acuerdo tendría en cada una de las provincias y con independencia del signo partidario. Sin embargo, en este tramo de las negociaciones primó la situación financiera que atravesaban las provincias, junto con la premura por nuevos recursos frente a la proximidad de las elecciones.

Hasta el momento, se perfilaban como aliados nacionales Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, Salta, Tucumán, San Juan. El gobernador radical de Catamarca también se mostró propenso al acuerdo. Este grupo de provincias se caracterizaba por ser las provincias con mayor déficit y ahogo financiero. Manifestaron que firmarían el pacto en la reunión propuesta por el gobierno nacional para el próximo jueves 12 de agosto.

Córdoba y las cinco provincias patagónicas sostuvieron públicamente que no firmarían el pacto. Las patagónicas habían realizado una reunión entre ellas para evaluar el impacto del acuerdo en sus economías y redefinir una estrategia conjunta. La posición finalmente adoptada por éstas fue que “si la Nación «no compensa debidamente la sustitución de los impuestos a los ingresos brutos y a los sellos, las provincias patagónicas no firmarán el pacto fiscal»”⁴⁷³.

Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe (las restantes provincias grandes) mantuvieron una postura de cautela y no se expresaron ni a favor ni en contra de la firma del pacto, a pesar de que los gobernadores de Buenos Aires y Santa Fe eran fuertes aliados del presidente.

1.3.1.4. Primera reunión global de gobernadores en el CFI (martes 10 de agosto)

Frente a esta situación de incertidumbre, al menos de la mayoría, los gobernadores decidieron llevar adelante una reunión en el Consejo Federal de Impuestos para evaluar la situación.

⁴⁷³ Declaraciones del ministro de economía de la provincia de Santa Cruz, Julio Devido, tras la reunión que mantuvo con sus pares de las restantes provincias patagónicas (Diario La Voz del Interior, martes 10/08/1993).

Al término de la reunión, las provincias se realinearon en cuatro posturas distintas:

Por la negativa a firmar se declararon siete provincias: Córdoba (UCR), las provincias patagónicas de Chubut, Río Negro (UCR) Santa Cruz (PJ), Tierra del Fuego (MPF) y Neuquén (MPN). Se sumaba ahora Catamarca (UCR) que había dado el sí.

La postura intransigente se fundamentó en dos aspectos: en primer lugar, por el incumplimiento de las cláusulas del Pacto Fiscal I que, según algunas provincias y con el aval de informes de la Comisión Federal de Impuestos, había generado deudas de la nación en favor de las provincias⁴⁷⁴ y por el otro lado, la negativa a recortar recursos seguros de las provincias, es decir, los impuestos provinciales más importantes: ingresos brutos y sellos⁴⁷⁵.

Por la adhesión a la propuesta nacional, lo hicieron siete provincias: Corrientes (intervenida), Chaco, Formosa, La Pampa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán (todas del PJ). Por la adhesión al pacto pero introduciendo algunas modificaciones específicas, lo hicieron siete provincias: Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones, San Juan y San Luis (todas del PJ).

Finalmente, dos provincias no tomaron una postura definitiva: Jujuy (PJ) y Salta (PR).

En simultáneo con las negociaciones que el ministro del Interior llevaba con el conjunto de gobernadores, y sea tanto por la incertidumbre acerca de si los gobernadores se adherirían o no al Pacto o bien como un medio de ejercer presión sobre éstos y ante la proximidad del acto en la Sociedad Rural a la que el presidente debía asistir, el ministro de Economía manifestó públicamente que daría a conocer una serie de medidas económicas que beneficiarían al sector privado, en particular al sector agropecuario, dejando trascender algunas de esas medidas. Aunque la firma del pacto se daría finalmente el mismo día que el ministro anticipó que daría a conocer esas medidas, el objetivo de este

⁴⁷⁴ A pesar de estas afirmaciones, los gobernadores no contaban con información precisa sobre esa cuestión puntual, según surge de las declaraciones del ministro de Economía de Córdoba, Jorge Caminotti, quien sostuvo que “los estados quieren «analizar el cumplimiento del primer pacto», firmado en agosto del año pasado, «cuánto nos deben, en qué gastó la Nación los fondos, cuánto nos prometieron, cuánto nos dieron y cómo arreglamos esto»” (Diario La Voz del Interior, martes 10/08/1993).

⁴⁷⁵ “Durante la reunión de ayer [martes 10 de agosto en la CFI] la provincia se mantuvo firme en la decisión de «no suscribir un proyecto que le recortará recursos indispensables para el funcionamiento de la salud, la seguridad y la justicia»” (Declaraciones del representante de Córdoba ante la CFI, Cristian Asensio, Diario La Voz del Interior, miércoles 11/08/1993).

anuncio fue tranquilizar a uno de los sectores tradicionalmente más importantes de la economía nacional y más críticos con las medidas económicas del gobierno⁴⁷⁶.

A esta situación de incertidumbre y de bloqueo en las negociaciones, se sumaba la dificultad del presidente de imponer sus proyectos legislativos en el Congreso los cuales debían ser sancionados antes de las elecciones⁴⁷⁷.

1.3.1.5. Negociaciones de último momento

Desde ese momento, el gobierno nacional gestiona intensamente con los gobernadores y sus respectivos ministros de economía la firma del pacto, gestiones que se extendieron hasta la madrugada del día jueves 12 de agosto, para sumar la mayor cantidad de adhesiones posibles. Pero desde el gobierno nacional se esperaba la firma de, al menos, 17 provincias, descontando la adhesión de las provincias justicialistas (14) y de tres de las cuatro provincias gobernadas por partidos provinciales. Se descartaba, en consecuencia, la presencia de las cuatro provincias gobernadas por la UCR y una provincia gobernada por un partido provincial, Neuquén (MPN) que había integrado el bloque de las provincias patagónicas.

Al término una de esas reuniones, el gobernador de Tucumán, Ortega (PJ), afirmó (martes 10 de agosto) que 15 ó 16 estados provinciales firmarían el acuerdo.

En esas negociaciones de última hora, los funcionarios provinciales pidieron elevar el piso coparticipable a \$ 800 millones de mensuales, pero el pedido fue rechazado por el ministro de Economía. Sin embargo, ofreció a cambio suspender la retención del excedente de los \$ 725 millones, descuento que sería retomado cuando la recaudación impositiva exceda los \$ 800 millones.

Otra concesión del gobierno nacional fue eliminar la *obligatoriedad* de la transferencia de las cajas previsionales. El objetivo de esta transferencia, argumentaba el

⁴⁷⁶ Las medidas que daría a conocer y que dejó trascender en los medios públicos, eran las mismas que contenía el Pacto Fiscal que el gobierno impulsaba con las provincias, como la reducción del impuesto inmobiliario rural (Diario La Nación, martes 10/08/1993 y La Voz del Interior, jueves 12/08/1993).

⁴⁷⁷ La urgencia del presidente en sancionar estos proyectos se hacía cada vez más evidente. Como sostuvo un funcionario del ministerio de Economía, "esto no se puede arrastrar mucho más allá de las elecciones. En ese momento tendrá que mostrar resultados" (La Voz, martes 10/08/1993). Los dos proyectos clave para el gobierno nacional que se encontraban trabados eran la reforma laboral (por la dura oposición de los sectores directamente involucrados en su aplicación: la CGT, la UIA y el sector empresarial) y la reforma previsional, trabada en la Cámara de Senadores por la negativa del senador, Britos (PJ), titular de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, quien se mostró contrario al proyecto desde el inicio.

gobierno nacional, “busca el rescate de aquellos esquemas enfrentados a una quiebra irremediable”⁴⁷⁸. Por tanto, la firma del pacto no implicaba, de por sí, la transferencia del sistema previsional provincial, sino que la misma se realizaría con posterioridad, a través de acuerdos bilaterales, a opción de las provincias. La cláusula fue incluida de esta manera porque había sido una de las medidas más resistidas por algunas provincias⁴⁷⁹.

A pesar de las concesiones, las negociaciones continuaron trabadas porque los gobernadores exigían contrapartidas específicas frente a la eliminación de impuestos locales. Los gobernadores reunidos en el Consejo Federal de Inversiones designaron un comité negociador integrado por el radical Maestro (Chubut) y los justicialistas Reutemann (Santa Fe), Rodríguez Saá (San Luis) y Marín (La Pampa) quienes negociaban directamente con los ministros del Interior y de Economía. El único beneficio que pudieron conseguir fue elevar el piso mínimo de \$ 725 a \$ 740 millones mensuales.

Los gobernadores patagónicos habían impulsado la idea de constituir un *fondo compensador* para garantizar el flujo de dinero para las provincias patagónicas de \$6,5 millones (cerca de un millón y medio de pesos por cada una de las cinco provincias patagónicas). Pero también fue rechazado por el ministro de Economía.

La negociación se destrabó a último momento (de hecho, el acto previsto en la Casa Rosada ya se había demorado cuatro horas) por las gestiones de los gobernadores justicialistas Duhalde (Buenos Aires) y Marín (La Pampa y titular del Consejo Nacional Justicialista), quienes fueron los que llevaron la propuesta de Cavallo de aumentar el piso mínimo a los gobernadores que se encontraban reunidos en el Consejo Federal de Inversiones.

1.3.1.6. La firma del pacto

El jueves 12 de agosto, 16 provincias, en un acto celebrado en la Casa Rosada junto con el presidente Menem, firmaron el Pacto Fiscal II, denominado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”. Se decidieron por firmar el acuerdo trece de las

⁴⁷⁸ Declaraciones del encargado del área de Relaciones Fiscales con las Provincias (Ministerio de Economía de la Nación), Hugo Garnero (Diario La Voz del Interior, jueves 12/08/1993).

⁴⁷⁹ Las principales opositoras a la transferencia fueron las provincias grandes, entre ellas Córdoba y Santa Fe.

catorce provincias gobernadas por el PJ (con la excepción de Santa Cruz)⁴⁸⁰, dos de las cuatro provincias gobernadas por partidos provinciales, Salta (PR) y Chaco (PACH) y la intervenida provincia de Corrientes. No concurrieron a firmar el pacto Córdoba, Catamarca y las cinco provincias patagónicas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego).

Córdoba adelantó su rechazo al pacto, al igual que las restantes provincias gobernadas por la UCR (Catamarca, Chubut y Río Negro) pero al mismo tiempo exigió garantías para una eventual adhesión⁴⁸¹. Las patagónicas optaron por una posición similar, demandando un convenio que contemple la realidad regional. En particular, hacían referencia a la constitución del fondo compensador que había sido rechazado.

1.3.2. Las disposiciones del pacto⁴⁸²

Entre las principales disposiciones del pacto se encuentran la prórroga el Pacto Fiscal I (firmado el 12/08/1992 con todas las provincias y cuya vigencia caducaba el 31 de diciembre de 1993). La prórroga se extendería hasta el 30 de junio de 1995 (Cl. 3°, 1° párr.). Esta misma Cláusula (2° párr.) dispondrá la incorporación “a la Cláusula Primera, inciso b)” del Pacto Fiscal I a las Provincias de Corrientes con \$ 1.500.000 y del Chaco con \$ 500.000, para cubrir desequilibrios fiscales. Estas provincias no habían sido incluidas en el fondo creado por el Pacto Fiscal I.

En las restantes disposiciones, se establecían una serie de obligaciones para las partes firmantes, que se detallan a continuación.

Obligaciones del Gobierno nacional

En lo impositivo: eliminar el impuesto a los activos afectados a los procesos productivos, en aquellos sectores alcanzados por las derogaciones y exenciones dispuestas

⁴⁸⁰ Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

⁴⁸¹ La provincia “reclama – entre otros aspectos – garantías en el cumplimiento de la coparticipación, respeto a la autonomía municipal y un régimen de «castigos» [...] Si Cavallo acepta prorrogar plazos, fijar garantías y respetar la decisión de los municipios (a los que se les pide la anulación de las tasas sobre energía y gas y la reducción de la contribución vial), Córdoba podría suscribir en una fecha cercana al acuerdo impositivo interno” (declaraciones del ministro de Economía de Córdoba, Jorge Caminotti, Diario La Voz del Interior, jueves 12/08/1993). Por su parte, el gobernador cordobés “reprochó la deuda de más de 360 millones de pesos pendientes por el anterior acuerdo federal, que hoy cumple un año” (ibídem).

⁴⁸² El Pacto Fiscal fue ratificado por Decreto N° 14/94 (del 06/01/1994) del Poder Ejecutivo Nacional.

por cada provincia en relación al impuesto de sellos⁴⁸³ y disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral.

En cuanto al régimen de coparticipación, el gobierno nacional se obliga a suspender la retención de los montos excedentes de Coparticipación Federal por arriba del mínimo de \$725 millones establecidos en el Pacto Fiscal I de 1992 (ratificado por la Ley N° 24.130). Esta suspensión tiene como objetivo financiar la eventual pérdida de recaudación provincial originada en la eliminación de impuestos y exenciones dispuestas en el Pacto. Sin embargo, la suspensión regiría transitoriamente en forma automática por 60 días y en forma permanente cuando cada provincia cumplimente los compromisos de aplicación inmediata asumidos en el Pacto Fiscal II. La garantía de \$ 725 millones se elevará a \$ **740 millones** a partir del 1º de enero de 1994. Es decir, el conjunto de las provincias firmantes recibirían 15 millones de pesos mensuales más en el piso mínimo coparticipable (Cl. 2º, pto. 8, 1º párr.). En el caso de que la recaudación impositiva exceda los \$800 millones mensuales, las provincias asumen el compromiso de utilizar estos excedentes para cancelar deudas consolidadas contraídas previamente al Pacto Fiscal I (1992) o para financiar erogaciones de capital y programas de reformas de los estados provinciales que sean aprobados por el gobierno nacional (Cl. 2º, pto. 8, 2º párr.).

En lo financiero: organizar y poner en marcha el sistema de cédulas hipotecarias rurales y de bonos negociables respaldados por hipotecas urbanas, dando participación en el operativo a los bancos de provincia, para viabilizar el financiamiento a mediano y largo plazo para el sector agropecuario y de la construcción; aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las cajas de jubilaciones provinciales en el caso de las provincias que adhieran al nuevo régimen previsional que sancione la Nación (Cl. 2ª, pto. 6). La Cláusula pasaba a ser ahora una opción para las provincias, y no una obligación, como se pretendió desde el principio.

⁴⁸³ Esta medida la efectivizó mediante DNU N° 1.684 (del 12/08/1993) en el que se disponía la eliminación del impuesto a partir del 30 de junio de 1995. Luego, mediante Decreto N° 1802/93 (del 26/08/1993) se dispuso adelantar la entrada en vigencia de la derogación a partir del 01/09/1993 (art. 1º). El mecanismo utilizado por el presidente (Decreto de Necesidad y Urgencia) se basó en que – según sostuvo el propio presidente – “el proyecto está desde hace cuatro meses en el Parlamento y no conseguimos que la oposición nos acompañe en esta medida” (Diario La Nación, viernes 13/08/1993).

Obligaciones de las provincias

La Cláusula Primera, establecía que los gobernadores “han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales”. Para dar cumplimiento con este objetivo, las provincias se comprometían a una serie de obligaciones, que abarcaban los aspectos tributario y económico:

Reforma tributaria de los impuestos provinciales vigentes, en particular la derogación del Impuesto de Sellos. Esta derogación sería: (a) de forma inmediata, a toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción; (b) de forma gradual al resto de las operaciones y sectores de la forma que determine cada provincia, debiendo completarse antes del 30 de junio de 1995. Esta derogación no alcanza a las tasas retributivas de servicios administrativos efectivamente prestados y que guarden relación con el costo del servicio ni a las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios (Cl. 1°, Pto. 1);

Respecto de otros impuestos específicos, sobre los que se establecía su inmediata derogación (al igual que las tasas municipales que afecten los mismos hechos económicos): (i) los impuestos provinciales específicos que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios; (ii) las que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo; (iii) los impuestos que graven los intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro, a los débitos bancarios, y gradualmente todos aquellos que graven la nómina salarial, completando la derogación antes del 30 de junio de 1995 (Cl. 1°, Pto. 3).

Respecto del Impuesto a los Ingresos Brutos, se establecía: en primer lugar, establecer exenciones de ciertas actividades (producción primaria, prestaciones financieras realizadas por las entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526, compañías de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, las administradoras de fondos comunes de inversión y de fondos de jubilaciones y pensiones y compañías de seguros, compraventa de divisas, exclusivamente por los ingresos originados en esta actividad, producción de bienes – industria manufacturera –, a excepción de los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista, prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, excepto para las que se efectúan en

domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo y construcción de inmuebles (Cl. 1°, Pto. 4); Estas exenciones *deberán estar completadas antes del 30 de junio de 1995* (Cl. 1°, Pto. 4, 2° párrafo).

Operadas estas exenciones, se preveía una *sustitución* del Impuesto a los Ingresos Brutos, en un plazo no mayor de tres años, “por un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía” (Cl. 1°, Pto. 7).

Sobre el impuesto inmobiliario y automotor: modificar (a partir del 01/01/1994) los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, reduciendo sus alícuotas de acuerdo a los topes que el acuerdo preveía según el tipo de propiedad (cl. 1°, pto. 5)⁴⁸⁴. Una disposición similar de reducción se preveía para el impuesto sobre patentes y automotor, que en este caso regiría desde el a partir del primer trimestre de 1994, buscando que sus valuaciones y alícuotas guarden uniformidad entre todas las jurisdicciones (pto. 8).

Con respecto a los mecanismos de fiscalización y recaudación, las provincias se obligaban a intensificar al máximo las tareas de fiscalización y control que deben desarrollar sus respectivos organismos recaudadores, implementando coordinadamente sistemas uniformes en todas las jurisdicciones que aseguren un determinado nivel de recaudación.

Medidas de carácter económico: (a) Privatizaciones: privatizar o conceder los servicios, prestaciones u obras que se encontraren a cargo de las provincias o proceder a la liquidación de las empresas o sociedades que pertenezcan a las provincias (Cl. 1°, Pto. 9); (b) Desregulación económica: en particular, se debía dejar sin efecto “las restricciones a la oferta de bienes y servicios y las intervenciones en diversos mercados”, tales como actividades profesionales, transporte de pasajeros y de carga, del sector comercial (libre instalación de farmacias, derogación del monopolio de mercados mayoristas, horarios comerciales, entre otros), adhesión a la política federal en materia de minería (Decreto del PEN N° 815/92) y portuaria (Decreto del PEN N° 817/92) (Cl. 1°, Pto. 10), normativas éstas que extendían medidas de privatización y transferencia de los puertos y zonas mineras; (c)

⁴⁸⁴ Específicamente establecía: (a) las tasas aplicables no superen el 1,20 % para los inmuebles rurales, el 1,35 % para los suburbanos y/o subrurales y el 1,50 % para los urbanos, y (b) La base imponible no supere el 80 % del valor de mercado de los inmuebles urbanos y suburbanos y/o subrurales o del valor de la tierra libre de mejoras en el caso de los inmuebles rurales. Al mismo tiempo, disponía “Recomendar a los Municipios la modificación de las Tasas Viales y de Mantenimiento de Caminos o de otras similares a fin de que no superen el 0,40 % del 80 % del valor de mercado de los inmuebles suburbanos o del valor de la tierra libre de mejoras y se ajusten en todo caso al costo que derive de la prestación efectiva del servicio retribuido”.

Reforma laboral: adhesión de las provincias, a los fines de determinar la competencia en materia de accidentes de trabajo, al criterio establecido en el art. 16 de la Ley N° 24.028 (Cl. 1°, Pto. 12)⁴⁸⁵.

1.3.3. Las mejoras obtenidas en el Pacto Fiscal II

En términos generales las provincias lograron mejorar su situación con respecto de la primera versión lanzada por el gobierno nacional y desde la perspectiva de los propios gobernadores, en tres aspectos: (a) se extendieron los plazos para eliminar los impuestos provinciales más importantes (el de sellos e ingresos brutos) así como el de otras obligaciones que pesaban sobre las provincias; (b) la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al gobierno nacional pasaba a ser optativo y no una obligación; (c) se elevó el piso mínimo coparticipable, pasando de \$ 725 millones a \$ 740 millones y, por último, (d) la condonación de la deuda originada a raíz del desfinanciamiento del sistema previsional que el gobierno nacional sostenía como propia, de \$ 900 millones por coparticipación que habían sido utilizados para garantizar el piso mínimo de \$ 725 millones mensuales en vez de financiar el sistema previsional.

Como esta era una obligación que había asumido el gobierno nacional en el Pacto Fiscal I de 1992, la Comisión Federal de Impuestos – en una postura que mantuvieron muchos gobernadores – sostuvo que esa deuda no existía y que, en todo caso, era una deuda que el gobierno nacional tenía con las provincias. Más allá de estas discusiones en torno a la existencia y validez de la deuda, quedó sentado en el acuerdo como una deuda de las provincias que el gobierno nacional condonaría a cambio de la adhesión de las provincias.

Estas ganancias fueron mínimas en comparación al enorme cúmulo de obligaciones que asumían las provincias, en particular la elevación del piso mínimo que solo implicaba un aumento de \$ 15 millones y el excedente (hasta alcanzar los \$ 800 millones mensuales),

⁴⁸⁵ Poco tiempo después, el PEN, mediante Dto. N° 2078/93 del 15/10/1993, establecerá que “lo dispuesto en el párrafo anterior será de aplicación para aquellas Provincias que al 27 de octubre de 1993 deroguen el Impuesto de Sellos a toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuarios, industrial, minero y de la construcción. En el supuesto que la referida derogación sea cumplimentada por los estados provinciales con posterioridad a dicha fecha, la derogación que se dispone en el primer párrafo de este artículo regirá a partir del día 1º del mes siguiente al de la fecha del dictado del acto provincial correspondiente” (art. 2º).

debía ser utilizado para cancelar deudas consolidadas. Estas mejoras fueron logradas por las negociaciones que llevaron adelante los gobernadores del PJ más cercanos al presidente: Rodríguez Saá (San Luis), Marín (La Pampa) y Reutemann (Santa Fe) junto con el radical Maestro (Chubut), quienes oficiaron de negociadores entre las partes. Duhalde (Buenos Aires), tal vez el más cercano, ofició también como mediador, pero de modo independiente. El aumento del piso mínimo fue posible gracias a la presión de los gobernadores de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, quienes pusieron en peligro la celebración del acuerdo cuando el gobierno nacional se había negado a establecer incrementos en el piso coparticipable.

En el acto celebrado junto con los 16 gobernadores, el Presidente anunció que con la firma del acuerdo “se inicia una etapa del sostenido crecimiento en la Argentina. Este es un pacto histórico, uno de los más revolucionarios de los firmados en los últimos tiempos [...] Este acuerdo es el único que en las últimas décadas logró la derogación de los impuestos distorsivos [...] El pacto fiscal se profundizará con la aprobación de las *leyes previsional* y de *flexibilización laboral*”⁴⁸⁶. Pero entre los gobernadores fueron pocos los que elogiaron el acuerdo⁴⁸⁷.

A la finalización del acto, el ministro de Economía anunció como principales mediadas a destacar la derogación del impuesto a los activos y la reducción de las retenciones y pagos a cuenta del IVA para los productores agropecuario e industrial⁴⁸⁸, lo que devela la urgencia y premura que tenía el gobierno nacional en solucionar el problema con estos sectores

⁴⁸⁶ Diario La Nación, viernes 13/08/1993.

⁴⁸⁷ Gabrielli (PJ) sostuvo que “es un muy buen acuerdo y es el fruto de un entendimiento entre la Nación y las provincias”. Declaraciones similares hizo el gobernador del Chaco, Rolando Tauguinás (PACH), al sostener que “ni el sector público ni el privado, solos, por separado o, lo que es peor aún, en oposición pueden resolver los grandes males que resquebrajan la estructura de nuestra provincia. Espero que la legislatura chaqueña comprenda y apruebe este acuerdo para seguir avanzando” (Diario La Nación, miércoles 18/08/1993). El interventor federal de Corrientes, Tonelli, manifestó que su adhesión “beneficiará a Corrientes y a sus productores agropecuarios y fabriles [...] permitirá asistencia crediticia para financiar pasivos de los productores” (Diario La Nación, jueves 12/08/1993). Sin embargo, el principal líder correntino, Romero Feris (del Partido Autonomista de Corrientes y por entonces senador nacional) replicó al interventor federal y sostuvo que el pacto era violatorio de las normas constitucionales (Diario La Nación, jueves 12/08/1993).

⁴⁸⁸ En esa misma exposición, el ministro de Economía declaró que “hasta hoy no habíamos podido implementarlas por falta de acuerdo con las provincias y demoras en el tratamiento legislativo de algunos proyectos de ley” (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993). En el gobierno se especulaba mucho acerca de la actitud que tendrían los ruralistas y agropecuarios al recibir al presidente, con mucho temor a que sucediera algo similar a lo ocurrido al presidente Alfonsín en 1988: “El gobierno confía en que el presidente Carlos Menem no será silbado mañana cuando concurra a la inauguración oficial de la Exposición Rural de Palermo, reveló el secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Felipe Solá” (ibídem).

productivos lo más antes posible (fundamentalmente antes de celebrarse la exposición rural).

Anunció también una serie de medidas que serían implementadas por el gobierno nacional en lo inmediato y que apuntaban a extender beneficios impositivos a los sectores agropecuarios, tales como la supresión del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias⁴⁸⁹, tomando como pago a cuenta de este tributo los aportes previsionales, el lanzamiento de las cédulas hipotecarias rurales por U\$D 1.000 millones, la reducción de las cargas sociales de las empresas radicadas en provincias que dispongan la eliminación de tributos locales y según su distancia con la Capital Federal, entre otras.

1.3.4. Las razones de la disidencia

A diferencia del Pacto Fiscal I, siete gobernadores optaron por la defección. Las causas por del rechazo, a pesar de las presiones ejercidas no solo por el gobierno nacional sino también por los propios gobiernos locales aliados al presidente, pueden explicarse según el grupo de provincia.

La estrategia adoptada por el gobernador cordobés respondía, en términos político-ideológicos, a la cercanía de las elecciones legislativas de medio término. En lo discursivo, Angeloz no solo buscaba distanciarse ideológicamente del gobierno nacional, sino también detener el avance del ministro de Economía de la Nación, también de origen cordobés, en la arena política local. Su pretensión de aspirar primero al control del PJ local y luego a la gobernación de la provincia era de público conocimiento y el ministro no disimuló sus pretensiones⁴⁹⁰. Con un sistema financiero y económico más o menos ordenado, la gobernabilidad del caudillo cordobés no se vio amenazada en lo inmediato por su estrategia defeccionista⁴⁹¹. Los efectos negativos de su estrategia comenzarían a sentirse en el transcurso de los próximos dos años.

⁴⁸⁹ La medida se efectivizó mediante DNU N° 1.684 (del 12/08/1993).

⁴⁹⁰ En cuanto a su primer objetivo, el ministro ya había dado un primer paso exitoso, aunque modesto en las elecciones internas celebradas el primero de agosto, para renovar sus autoridades el fragmentado y debilitado PJ cordobés (cuya estructura partidaria se encontraba intervenida por el PJ nacional). En una ajustada vitoria, la línea de Cavallo (encabezada en la lista partidaria por Juan Schiaretti) había vencido a las otras dos líneas internas por tan solo un 2% de los votos. Los resultados electorales fueron un 34% para el cavallismo, 32% para la línea del PJ Renovador, liderado por Juan Manuel de la Sota y 30% para la línea de César Aráoz, principal referente del menemismo en la provincia (SUPPO 2013).

⁴⁹¹ En efecto, el radicalismo cordobés obtuvo muy buenos resultados en las elecciones legislativas de octubre de 1993, superando la línea del PJ que respondía al ministro de Economía Cavallo.

Las razones de tipo financiero y económico sustentadas por el gobernador se basaban en la enorme desventaja en que quedarían las provincias de aplicar las disposiciones del pacto. Continuó sosteniendo que la deuda que el gobierno nacional condonaba a las provincias era, en realidad, una acreencia de éstas. Su negativa también se fundamentó en las constantes actitudes oportunistas y defecionistas del gobierno nacional y, en particular, del ministro de Economía⁴⁹² y denunció el incumpliendo sistemático del Pacto Fiscal I, sobre todo del piso de 725 millones⁴⁹³.

A estas actitudes del gobierno nacional, se sumaba la impronta autoritaria con que el gobierno manejaba las negociaciones con las provincias. En este sentido, la firma del acuerdo fue más una imposición que una negociación que diera como resultado un acuerdo concertado⁴⁹⁴.

Aunque sin coordinar estrategia alguna con su par radical, el gobernador de Catamarca, Castillo manifestó que “se está avasallando la parte federal”, dado que su provincia se vería seriamente afectada por la eliminación del impuesto a los ingresos brutos, declaración que hizo pública después de comunicarle al ministro Beliz que no firmaría el pacto.

El bloque de las provincias patagónicas hizo saber las razones de su rechazo mediante un documento que firmaron sus mandatarios, en el que se sostenía que durante las negociaciones “presentaron propuestas positivas, serias y viables que no fueron finalmente admitidas lo que impidió finalmente suscribir el acuerdo”. Entre esas propuestas se encontraba la creación de un fondo compensador de 6,5 millones de pesos, que luego ofrecieron reducir al 50%, pero que aun así el gobierno nacional no aceptó fundamentando

⁴⁹² Angeloz declaró públicamente que “existe una suerte de defecciones generalizadas para con el resto de las provincias”, refiriéndose específicamente a Cavallo y, con respecto a la premura del gobierno nacional de firmar el Pacto antes de fin de semana, que la intención “radica en cómo llegar ante la Sociedad Rural con algún tipo de paquete que le pueda presentar” (Diario La Nación, viernes 13/08/1993).

⁴⁹³ “En la cartera que conduce Jorge Caminotti se señala que de los 10.600 millones de pesos que recibían las provincias en el ‘92, Cavallo prometió once mil millones para el ‘93 y terminará repartiendo sólo nueve mil millones” (Diario La Voz del Interior, jueves 12/08/1993). “Angeloz sostuvo que desde agosto de 1992, «no hubo cumplimiento en lo que hace a las obligaciones de la Nación», y reveló que, desde entonces, Córdoba «perdió 264 millones de pesos, pasando de 5,04 puntos de coparticipación a sólo el 3,64 por ciento», remarcó”. Para la provincia, el piso mínimo debería superar los 900 millones de pesos para 1994 (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993);

⁴⁹⁴ “Parece ser una cátedra dictada desde el Ministerio de Economía a la que hay que decir simplemente amén o firmar un contrato de adhesión y yo ya no le firmo ningún contrato de adhesión al ministro” (Declaraciones de Angeloz, Diario La Voz del Interior, sábado 14/08/1993).

que de hacerlo “sería visto como una mala señal por los organismos internacionales”, sostuvo Kirchner⁴⁹⁵. Esta propuesta fue tomada como un intento de “chantajear” al ministro Beliz, al exigir un millón de pesos más cada una para entrar en el acuerdo⁴⁹⁶. La idea de crear este fondo, sostuvieron los propios mandatarios en una conferencia de prensa donde dieron a conocer el documento, fue apoyada por el gobernador de La Pampa y titular del Consejo Nacional Justicialista, Rubén Marín⁴⁹⁷.

Asimismo, reclamaron una mejora en la cuota parte coparticipable que les correspondía, dado que durante mucho tiempo habían sido perjudicadas al ser reemplazados estos fondos por regalías petroleras⁴⁹⁸.

Las medidas del pacto afectaban particularmente a la región patagónica, en particular la eliminación de impuestos provinciales que, sumado a la dificultad de establecer prorratores aceptables para las provincias por su escasa densidad poblacional, llevó a éstas a una postura de total rechazo a las medidas pretendidas por el presidente (GARCÍA 1993:2073). En palabras del gobernador Kirchner, otra de las razones del rechazo fue la obligación de establecer un impuesto a las ventas lo que significaba, por ejemplo en su provincia, una carga del 14% y la eliminación del impuesto de sellos, por la incidencia que tiene el tributo debido a la actividad hidrocarburífera.

Criticaron también la metodología utilizada para discutir en tan escaso tiempo el acuerdo⁴⁹⁹, reclamando una solución meditada y discutida con las provincias. Los mandatarios patagónicos mostraron una actitud dialoguista y sostuvieron públicamente el deseo de cerrar un acuerdo con Nación en los próximos días. En la conferencia resaltaron “la solidaridad que primó en las provincias por encima de las diferencias ideológicas”,

⁴⁹⁵ Diario La Nación, viernes 13/08/1993 y Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993.

⁴⁹⁶ Declaraciones de una alta fuente del Ministerio de Economía de la Nación (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993). “«Se tomó como una extorsión. Eso molestó muchísimo al Presidente» confió un encumbrado funcionario gubernamental. Más tarde, Beliz dijo que ese trato preferencial no se les podía conceder «de ninguna manera», ya que los demás gobernadores no lo aceptarían” (Diario La Nación, viernes 13/08/1993).

⁴⁹⁷ Sin embargo, Marín firmó el Pacto y respecto a esta actitud, el gobernador santacruceño, con ironía, la interpretó en el sentido de que “habrá decidido firmar porque se pasó a la pampa húmeda” (Diario La Nación, viernes 13/08/1993).

⁴⁹⁸ Ya durante los procesos de negociaciones previos a la sanción de la Ley 23.548, las provincias patagónicas habían expresado su disconformidad con la pretensión del gobierno nacional de considerar a las regalías petroleras como parte de su cuota coparticipable.

⁴⁹⁹ El gobernador justicialista de Entre Ríos, Mario Moine, quien suscribió el pacto sostuvo que “lo más prudente habría sido esperar 3 ó 4 días más. «No creo que sea el momento» sugería, a la vez que reconocía que el sector rural esperaba medidas concretas” (Diario La Nación, viernes 13/08/1993).

reclamando una actitud similar por parte del presidente, “quien conoce lo que es gobernar una provincia chica” y cerraron sosteniendo que el Pacto firmado por el presidente y los 16 gobernadores “no es un pacto fiscal porque no puede haber un acuerdo federal sin la Patagonia”⁵⁰⁰.

Uno de los gobernadores patagónicos, Massaccesi (UCR), con aspiraciones presidenciales, sostuvo que “el pacto se adapta a la medida de las necesidades de Cavallo” y que “el gobierno debería haber utilizado más tiempo para delinear «seriamente» el acuerdo. Además, recordó que ayer [viernes 13 de agosto] se cumplió exactamente una semana desde que se distribuyó el primer borrador oficial, «que fue modificado siete u ocho veces». «La reforma era interesante, pero había que discutirla. Cavallo la adaptó a sus necesidades»⁵⁰¹ y anunció que llevaría a cabo en su provincia una refirma impositiva similar a la prevista en el pacto que beneficiaría a la producción primaria: “Lo que el pacto propicia para hacer antes de 1995, Río Negro lo hace a partir del 1° de septiembre próximo”⁵⁰².

1.3.5. Las implicancias del Pacto Fiscal II

En definitiva, tras la firma del acuerdo las provincias se comprometieron a un cúmulo de obligaciones que implicaba reducir aún más sus recursos originarios propios (específicamente los impuestos automotor, inmobiliario y la directa eliminación de ingresos brutos y sellos, los más importantes) frente a unas pocas obligaciones que asumía el gobierno nacional. La Cl. 2°, pto. 8 sobre piso mínimo de \$ 725 millones ya estaba contenida en el Pacto Fiscal I y el incremento estipulado era efectivamente de unos pocos millones – que entraría en vigencia en 1994 – sin mayores impactos en las arcas provinciales, en compensación por las medidas que obligaba el pacto (reforma impositiva, privatizaciones y desregulación).

La visión cortoplacista que primó en las negociaciones, marcadas por las urgencias del gobierno nacional (solucionar el tema del campo antes de la exposición rural⁵⁰³,

⁵⁰⁰ Diario La Nación, viernes 13/08/1993 y Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993.

⁵⁰¹ Diario La Nación, sábado 14/08/1993.

⁵⁰² Diario La Nación, sábado 14/08/1993.

⁵⁰³ En este sentido, el pacto fue calificado despectivamente como un “paquete antichiflido [...] teñido de electoralismo de muy corto plazo” (declaraciones de Adalberto Rodríguez Giavarini, Diario La Nación, sábado 14/08/1993).

adhesión de las provincias al plan económico antes de la celebración de las elecciones legislativas de 1993), la rapidez con que se llevó a cabo y las fuertes presiones que se ejercieron desde el ministerio de Economía, imprimieron a las negociaciones una actitud de imposición, más que de coordinación.

Este pacto fue mucho más resistido que el pacto fiscal I, fundamentalmente porque implicaba un pesado cúmulo de competencias a cargo de las provincias que iban acorde con la política económica impulsada desde el gobierno nacional y frente a las cuales la Nación se comprometía a otorgar pocas garantías que, además, resultaban insuficientes.

El cúmulo de competencias que recaían sobre las provincias hizo de este acuerdo uno de los procesos de recentralización (específicamente en materia tributaria y financiera) más fuerte en cualquier gobierno democrático anterior o posterior.

El pacto, en efecto, iba en sintonía con las políticas económicas neoliberales implementadas desde los primeros días de la administración menemista. Las medidas del pacto buscaron apuntalar el esquema de convertibilidad buscando mejorar la producción a través del recorte de los costos internos – y de uno de sus aspectos más importantes, la presión fiscal. La reducción de impuestos implicaba, al mismo tiempo, una reducción del gasto público, cuestión que finalmente no fue tratada en el pacto fiscal. Esta medida implicó, sin embargo, un riesgo tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos provinciales ya que aun cuando la economía nacional había mostrado síntomas de mejoría (que al mismo tiempo se vio reflejado en el alto nivel de recaudación de los últimos años), las arcas públicas no estaban en condiciones suficientes para resignar recursos. Cualquier vaivén económico obligaría a la reducción del gasto público (y particularmente el empleo público), medidas que fueron siempre resistidas expresa o implícitamente por los gobernadores.

El pacto fiscal no incluyó ningún tipo de reglas fiscales que se orientaran a la disciplina fiscal, el control del gasto público y la racionalidad en el endeudamiento, elementos que habían sido una de las causas más importantes de la anterior crisis económica que sufrió el país cuatro años atrás.

Sin embargo, la parte más pesada del acuerdo recaería sobre las provincias grandes: éstas rechazaban la eliminación de los impuestos provinciales de ingresos brutos y sellos, ya que constituían un importante porcentaje de los recursos de recaudación propia. En

efecto, la normativa del pacto buscaba la eliminación directa de estos impuestos o la exención de los mismos a las principales actividades productivas del país, las que se encontraban en un alto porcentaje radicadas en las cuatro provincias grandes⁵⁰⁴. Por ello es que se vio como una ventaja para las provincias al menos extender el plazo de implementación de tales medidas.

Para Córdoba, por ejemplo, Ingresos brutos y sellos representaban el 62% de los ingresos de origen propio (52% y 10%, respectivamente), del cual el 83% provenía de 760 grandes contribuyentes. Si se sustituían estos tributos por un impuesto a la venta minorista, como se pretendía desde el gobierno nacional, “significa trabajar un universo potencial de 220 mil contribuyentes, lo cual alteraría toda la estructura de percepción tributaria”⁵⁰⁵. En el caso de Buenos Aires, los senadores radicales formularon un enérgico rechazo al pacto, en cuanto consideraron que las estructuras provinciales no podrían sostenerse si se eliminaban los recursos más importantes (Ingresos Brutos y Sellos representaban un 66% de la totalidad de los recursos propios) y, de operarse, quedarían a merced del voluntarismo del gobierno nacional para el financiamiento de sus erogaciones funcionales y operativas⁵⁰⁶.

La eliminación (o exención) de estos impuestos no significaba un gran sacrificio para las provincias chicas, dado que en ellas no se concentraba gran parte de las actividades gravadas⁵⁰⁷ y, a diferencia de las provincias grandes, éstas ya dependían en gran parte (en promedio, cerca del 75%) de los recursos provenientes del gobierno nacional. La promesa de incrementar los recursos coparticipables implicaba una ganancia neta para las provincias chicas, mientras que para las grandes un pequeño paliativo al sacrificio de resignar sus impuestos más importantes, la principal base de financiamiento propio⁵⁰⁸.

⁵⁰⁴ Córdoba “pretende la ampliación de los plazos para la eliminación del impuesto a los ingresos brutos (la Nación admitiría extenderlo a entre dos y tres años) y el de sellos, postura que anoche [miércoles 11/08/1993] era compartida por Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires” (Diario La Voz del Interior, jueves 12/08/1993).

⁵⁰⁵ Declaraciones del ministro de Economía provincial (Diario La Voz del Interior, miércoles 11/08/1993).

⁵⁰⁶ Diario La Nación, viernes 13/08/1993.

⁵⁰⁷ Ello fue sostenido por funcionarios cordobeses, quienes reclamaron que era necesario “respetar las individualidades” atento que la eliminación de sellos o ingresos brutos tienen un distinto grado de impacto en los presupuestos provinciales (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993).

⁵⁰⁸ La detracción del 15% en la distribución secundaria resultaba mucho más significativa para las provincias grandes que para las chicas. Considerando los porcentajes que le corresponde a cada provincia de acuerdo a la Ley 23.548 (art. 4°), de cada \$100 que se repartirían las provincias en la distribución primaria, les correspondería, al conjunto, \$57,66 (art. 3°, inc. b). De ese monto, las provincias grandes perderían en

1.3.6. Las Estrategias del Presidente para conseguir la firma del Pacto

La estrategia presidencial, a diferencia del primer pacto fiscal, fue consensuar primero con los gobernadores de su propio partido. Este primer acuerdo entre gobernadores que compartían una misma pertenencia partidaria no se logró, sin embargo, sin discusiones y negociaciones. Pese a ello, el presidente recibió la adhesión que buscaba, en particular de los gobernadores más allegados, entre ellos, Ortega de Tucumán y Reutemann de Santa Fe, dos outsiders que iniciaron sus carreras políticas de la mano del presidente, quienes aceptaron las condiciones del pacto sin mayores cuestionamientos. En general, la actitud de los gobernadores justicialistas fue de colaboración desde el primer momento.

La proximidad de las elecciones legislativas fue un factor que contribuyó a la actitud colaboradora de los gobernadores justicialistas, junto a los buenos resultados que estaba dando el plan económico. Ambos factores contribuyeron a que aceptaran rápidamente las condiciones de un pacto que, a diferencia del primero, imponía más obligaciones y menos beneficios. De alcances mucho más bastos que el primer pacto, se celebró en un lapso de tiempo similar (en menos de dos semana)⁵⁰⁹.

Logrado el acuerdo con los gobernadores justicialistas, el gobierno nacional lanzó la propuesta a los restantes ocho gobernadores (cuatro del radicalismo y cuatro de partidos provinciales). Dentro de esta constelación, la actitud de los gobernadores radicales fue de rechazo a las propuestas nacionales desde el primer momento, por ser perjudiciales a las finanzas provinciales. Pero, como había sucedido con el primer Pacto Fiscal, los gobernadores radicales no conformaron entre ellos un bloque negociador ni una coalición que defendiera posturas comunes, a pesar de que sus discursos y declaraciones fueron similares.

De entre todas las posturas disidentes, la postura de Angeloz fue la única que se correspondió con la variable partidaria/ideológica. Su rechazo al pacto implicaba mucho

promedio \$0,84, mientras que las provincias chicas \$0,49, prácticamente la mitad. Sin dudas que la provincias que más pierde en esta detracción es Buenos Aires en términos comparativos con todas las demás provincias.

⁵⁰⁹ La cuestión electoral no fue menor: por un lado, los mandatarios provinciales necesitaban recursos para encarar sus campañas – incluso muchos de ellos debían al presidente sus posicionamientos como gobernadores – y, por el otro, la imagen presidencial se erigía como la del gran elector, atento a la mejoría de la economía nacional tras el colapso hiperinflacionario del '89. Ambos factores contribuyeron para que los gobernadores buscaran alinearse tras la figura presidencial para encarar los comicios de octubre.

más que no aceptar las medidas contenidas en él, implicaba una postura de abierta oposición al gobierno nacional.

Dentro de la constelación de gobernadores de partidos provinciales las respuestas fueron diferentes. En primer lugar, no se formó entre ellos coalición alguna, como fuera de esperarse⁵¹⁰. Por otro lado, más allá de la variable pertenencia partidaria, pareciera haber primado la variable de la condición económica de las provincias (variable territorial): las dos provincias gobernadas por partidos provinciales que aceptaron el pacto fueron Salta y Chaco, gobernadas por partidos provinciales que no fueron un desprendimiento del PJ⁵¹¹, aunque tuvieron una vinculación ideológica con el PJ liderado por Menem. En cambio, los otros dos partidos provinciales que sí rechazaron el pacto, fueron el MPN que fue un antiguo desprendimiento del PJ⁵¹² y el MPF, un partido creado con posterioridad a 1983 pero que no reconoce ascendencia de ninguno de los dos partidos mayoritarios⁵¹³.

En cambio, las provincias patagónicas formaron una coalición frente al gobierno nacional rechazando en bloque el Pacto Fiscal. Ese rechazo se debió no a cuestiones ideológicas sino porque tales medidas afectaban particularmente los intereses de la región.

1.3.6.1. Los recursos del Presidente

Con la firma de 16 provincias (13 del PJ, dos de partidos provinciales y una provincia intervenida) el presidente contaba con una coalición de gobernadores que le proporcionaba una coalición legislativa que representaba el 32% en la Cámara de Diputados y el 33,33% en la de Senadores. Sumado a ellos los recursos del propio presidente, alcanzaba en la Cámara de Diputados el 47% y el 46% en la Cámara de Senadores. Las alianzas y coaliciones

⁵¹⁰ La formación de coaliciones entre partidos provinciales se encuentra dificultada por la naturaleza de estos partidos y sus estrategias electorales y proselitistas, circunscriptas exclusivamente a la defensa de los intereses de sus provincias (ver Capítulos 4 y 5).

⁵¹¹ El Partido Renovador de Salta fue un partido político de origen militar (fundado y liderado por el entonces gobernador Ulloa) y el Partido Acción Chaqueña, un desprendimiento de la UCR fundado y liderado por el militar David Ruiz Palacios (ALONSO GARCÍA 2007, 2008) aunque, en términos generales, estos partidos provinciales, de extracción ideológica liberal conservadora apoyaban la gestión del presidente Menem (Ver Capítulo 4).

⁵¹² El MPN surge en la década del '60 dentro del contexto del movimiento "peronismo sin Perón" que dio origen a una serie de partidos políticos – la mayoría de ellos provinciales – denominados neoperonistas.

⁵¹³ El MPF reconoció una composición más bien heterogénea entre sus miembros fundadores, sin predominancia de elementos radicales o peronistas.

con partidos parlamentarios⁵¹⁴, proporcionaban a la coalición menemista un 53% en la Cámara Baja y un 54% en la Cámara Alta. El presidente superaba el quórum para sesionar y aprobar los proyectos de ley que venía impulsando desde hacía meses atrás, al menos con aquellos proyectos que sólo requerían mayoría simple para su aprobación (no así, por ejemplo, la ley de declaración de la necesidad de reforma constitucional).

El gobierno nacional realizó gestiones para concretar la adhesión de las restantes provincias al pacto, tarea que fue encomendada al nuevo ministro del Interior, Carlos Ruckauf, para antes de las elecciones del 3 de octubre. Finalmente esta pretensión del gobierno no se concretó, ya que las provincias se adherirán con posterioridad a la celebración de las elecciones legislativas de 1993.

A pesar de no contar con la adhesión de estas provincias, el PJ obtuvo muy buenos resultados. El PJ ganó en 18 distritos, obteniendo un total del 42% de los votos, que se tradujeron en 67 bancas, aumentando así en 127 el total de sus bancas en la Cámara Baja (pasó a contar con el 49% de la misma). La UCR obtuvo el 30% de los votos, que se transformaron en 41 bancas, pasando a tener en consecuencia 83 bancas en la Cámara Baja (el 32%). El radicalismo se impuso en cuatro distritos: Córdoba, Catamarca, Río Negro y Santiago del Estero. En otros tres distritos (Chubut, Entre Ríos y Santa Fe) perdió por pocos puntos frente al PJ⁵¹⁵. En términos absolutos, el PJ obtuvo por lo menos una banca en todas las provincias, mientras que la UCR solamente en 21 provincias (no obtuvo bancas en Corrientes, Salta, San Juan y Tierra del Fuego).

Los partidos provinciales que eran gobierno en sus provincias obtuvieron magros resultados en sus distritos: el PACH perdió ante el PJ por 5% de los votos (32,4% frente al 37,4% del PJ), el Partido Renovador de Salta obtuvo un resultado similar (33,8% frente al 39,7% del PJ) y el MPF el 26% frente al 42% del PJ. Los tres partidos ocupando el lugar de

⁵¹⁴ Entre ellos la UCeDé (diez diputados), el Partido Bloquista de San Juan (un diputado y un Senador), el Partido Autonomista (un diputado y un senador) y el Partido Liberal (dos diputados y un senador), ambos de Corrientes.

⁵¹⁵ Los dos distritos donde el radicalismo se impuso fuertemente fueron Córdoba y Río Negro. En Córdoba, la UCR obtuvo el 44,1% de los votos, obteniendo 4 escaños, frente al 36,5% del PJ, que también obtuvo 4 escaños. El discurso llevado adelante por el gobernador Angeloz se basó en la idea de defender a la provincia frente a los ataques del gobierno nacional. En Río Negro la UCR también se impuso ante el PJ, obteniendo el 41% de los votos que se tradujeron en una de las dos bancas en disputa. El PJ, con el 29,9% se llevaría la otra banca en juego.

segundas fuerzas. El MPN, el único que se mantuvo como primera fuerza, superó por pocos puntos (31,9%) a la UCR (29,2%) y al PJ (27,3%).

Se destacaron en estas elecciones la performance de las nuevas fuerzas políticas, tales como el MODIN de Aldo Rico, que obtuvo cuatro escaños con el 5,8% con una campaña fuertemente opositora al programa económico oficial (CABRERA y MURILLO 1994). Estos resultados lo convirtieron en la nueva tercera fuerza nacional, desplazando a la UCeDé. Otra nueva fuerza, el Frente Grande (desprendimiento del PJ) obtuvo el 3,7% de los votos, que se tradujeron en 3 bancas (dos por la Provincia de Buenos Aires y una por la capital).

Los resultados obtenidos por el presidente fueron interpretados como un fuerte apoyo plebiscitario al gobierno y sus políticas reformistas (CABRERA y MURILLO 1994), lo que además le dio mayor ímpetu a su campaña reeleccionista y de reforma de la constitución nacional, posicionando su figura dentro y fuera del partido con mayor peso, facilitando la alineación de los gobernadores justicialistas tras su figura.

Por otro lado, con esta coalición parlamentaria pudo avanzar con sus proyectos y políticas sin mayor necesidad de negociar con los gobiernos provinciales que no habían aceptado el pacto. Pero seguían afectando la unanimidad requerida para este tipo de acuerdos.

Si bien por un lado puede sostenerse el fracaso del presidente al impulsar los dos proyectos más importantes que por entonces ocupaban su agenda (las reformas laboral y previsional), ya que ninguno de ellos se llevó a cabo como el presidente pretendía. Por el otro lado, implicaron victorias relativas en su relación con los gobernadores: a medida que la coalición legislativa menemista iba aumentando en tamaño, la opción por la deserción se convertía, cada vez más, en una estrategia costosa, que ponía a los gobernadores disidentes al borde del peligro de la exclusión y marginación de la nueva economía nacional. Ello podía implicar, además, perder sus recursos en el Congreso en posteriores elecciones.

1.3.6.2. La constelación de gobernadores no firmantes

La constelación de gobernadores no firmantes del Pacto Fiscal II no poseía recursos suficientes para erigirse como actores de veto. El Anexo II muestra los recursos de acción de los gobernadores disidentes: en total, 7 gobernadores que representaban el 9% de la Cámara de Diputados y el 19% de la de Senadores. Sin embargo, no conformaron entre sí

una coalición opositora a las propuestas del gobierno nacional. De los siete gobernadores, cuatro pertenecían al radicalismo, uno al partido provincial MOPOF y uno al PJ. La variable partidaria no jugó como factor de coalición, sino que – a pesar de la pertenencia partidaria – primó la variable territorial: fueron los gobernadores patagónicos (radicales, peronistas y provincialistas) quienes conformaron un bloque negociador, defendiendo los intereses regionales.

A pesar de que la coalición de gobernadores patagónicos poseía pocos recursos de acción (en especial si se la compara con los del presidente y sus gobernadores aliados), el escaso porcentaje que representaban en el Congreso permitiría al Presidente superar la mayoría absoluta a su favor, acercándose a los 2/3 necesarios para sancionar proyectos de ley tales como el de reforma constitucional.

1.3.6.3. La estrategia del presidente hacia los gobernadores no firmantes

Una vez logrado el consenso con una mayoría de gobernadores (16 sobre 23), el gobierno nacional optó por seguir dos estrategias frente a las provincias no firmantes.

En primer lugar, impulsó la adopción de medidas económicas y tributarias que discriminaban a las provincias no firmantes. En este sentido, las provincias no adheridas al pacto no serían alcanzadas por el beneficio del aumento de \$ 15 millones en el piso de \$ 725 millones mensuales (estipulado en el Pacto Fiscal I), que comenzaría a distribuir el gobierno nacional a partir de 1994⁵¹⁶ ni estarían alcanzadas por la condonación de la supuesta deuda que éstas mantenían con el gobierno nacional, originada a raíz del financiamiento del sistema previsional⁵¹⁷.

Por último, estas provincias tampoco se beneficiarían de las exenciones impositivas otorgadas por el gobierno nacional a los sectores productivos. Estos sectores se encontrarían en desventaja, desde el punto de vista impositivo, por su radicación en estas provincias con respecto a los mismos sectores radicados en las provincias adheridas.

Esto último fue utilizado por el gobierno nacional para que, a través de los sectores de la sociedad civil que se verían directamente beneficiados con la firma y puesta en

⁵¹⁶ Decreto N° 1.807/93 (del 27/08/1993).

⁵¹⁷ Las provincias recibirían sólo la parte proporcional del piso de \$ 725 millones y el excedente se descontaría automáticamente para cancelar la deuda previsional.

vigencia del nuevo pacto fiscal (el sector agropecuario⁵¹⁸ y el industrial⁵¹⁹) ejercieran *presión* sobre los gobernadores díscolos.

A pesar que los gobiernos provinciales replicaron que los beneficios que el gobierno pretendía dar al campo no eran tales⁵²⁰, las presiones que ejercieron estos sectores, sin embargo, llevó a que algunos gobernadores no firmantes del pacto procedieran a la eliminación de los impuestos provinciales sobre determinadas actividades, como lo hizo poco tiempo después de la firma del pacto el gobernador de Río Negro. En Córdoba se manifestó la posibilidad de implementar medidas similares⁵²¹.

Los distintos entes representativos del sector agropecuario habían acogido con beneplácito las medidas, pero no tuvieron muchas expectativas al respecto⁵²². La cuestión con estos sectores no radicaba tanto en los beneficios que implicaba el pacto de por sí (reducción y eliminación de impuestos provinciales), sino en la situación de desventaja en que se encontrarían los sectores agropecuarios e industriales localizados en las provincias no adheridas al pacto con respecto a aquellos radicados en provincias adheridas⁵²³.

⁵¹⁸ Las presiones fueron ejercidas en discursos públicos tanto del propio presidente como del ministro de Economía, quien públicamente manifestó en reiteradas oportunidades que las medidas que el gobierno nacional deseaba implementar para beneficiar al sector agropecuario (creación de bonos negociables para la construcción y cédulas hipotecarias rurales) estaban condicionadas a una reforma impositiva que las provincias debían aceptar, es decir, si éstas se adherían a las propuestas del gobierno nacional contenidas en el Pacto Fiscal II.

⁵¹⁹ El sector industrial también se vería beneficiado con las medidas contenidas en el Pacto. El titular de la Unión Industrial Argentina (UIA), Jorge Blanco Villegas mantuvo una reunión con el presidente y el ministro de economía donde manifestó la preocupación del sector por el aumento de los costos impositivos y su adhesión a las nuevas políticas económicas. Al término de la reunión sostuvo que “sólo tratamos de imaginar una mejor vinculación con el Congreso y con los gobernadores e intendentes de todo el país, que tienen mucho que ver –afirmó– con lo que está sucediendo en lo que hace a los costos industriales” (Diario La Nación, miércoles 11/08/1993).

⁵²⁰ “La sustitución de impuestos provinciales «no le dará mayor productividad al campo, porque la incidencia de nuestros gravámenes es un aspecto menor»” (Declaraciones del ministro de economía de Córdoba, Caminotti, La Voz del Interior, martes 10/08/1993).

⁵²¹ Así, el ministro de economía cordobés manifestó a los sectores empresariales que Córdoba no los dejaría descompensados a estos sectores en relación a las provincias que sí habían firmado (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993).

⁵²² La CRA difundió que “en lugar de adoptar medidas de fondo para revertir la situación, se estaría en vísperas de celebrar un nuevo pacto fiscal, que solo significaría un mero cambio de nombre a los impuestos y no su efectiva reducción” (Diario La Nación, jueves 12/08/1993). En similar sentido se expresó Miguel Carboni, titular de la Regional Córdoba de la Federación Agraria, para quien las medidas del pacto representaban “solo parches para el sector” (Diario La Voz del interior, sábado 14/08/1993).

⁵²³ “Los productores locales pueden quedar en desventaja si la provincia no adhiere al pacto fiscal [...] En la medida en que Córdoba no adhiera, sin duda que la situación se nos irá poniendo muy difícil” (Declaraciones del titular de la UIA Córdoba, José Giai, Diario La Nación, sábado 14/08/1993).

Dentro de esta lógica, el Gobierno nacional sancionó una serie de normas tendientes a beneficiar desde el punto de vista impositivo a las provincias firmantes, discriminando a aquellas que rechazaron el acuerdo⁵²⁴.

Los funcionarios nacionales dejaron trascender la difícil situación que deberán enfrentar las provincias no adheridas, en particular, la presión por parte de los sectores beneficiados con la reforma impositiva⁵²⁵. El propio ministro Cavallo había manifestado que “los patagónicos pierden al adoptar esa posición en virtud de que las desgravaciones previstas provocarán el aumento de la recaudación por incremento de la actividad económica en aquellas provincias que suscribieron el acuerdo”⁵²⁶.

Estas actitudes fueron denunciadas por las provincias como un acto de imposición⁵²⁷, además de resultar inconstitucional por violar el principio de igualdad como base de los impuestos del art. 16 y 75, inc. 2°, CN⁵²⁸. Los gobernadores no alineados sin embargo resistieron las presiones de los distintos sectores productivos. El bloque de gobernadores patagónicos volvió a rechazar la firma del acuerdo varios días después de su celebración,

⁵²⁴ Mediante DNU N° 1.684 (del 12/08/1993) se eliminaba el impuesto de sellos a partir del 30 de junio de 1995 y pocos días después, mediante Decreto N° 1.802/93, el impuesto a los activos, que regiría “para los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción y respecto de los bienes utilizados económicamente en la Capital Federal y en los estados provinciales que a la fecha del presente hayan adherido al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993” (art. 1°) y “respecto de los estados provinciales que en el futuro adhieran al Pacto citado en el artículo precedente” (art. 2°)

⁵²⁵ “Los gobiernos provinciales que optaron por la negativa están expuestos a los requerimientos de las fuerzas productivas locales que no podrán reducir costos, situación difícil en meses electorales, según los negociadores nacionales” (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993, “Las 16 provincias recibirán sólo \$15 millones...”).

⁵²⁶ Diario La Nación, viernes 13/08/1993.

⁵²⁷ El ministro de economía de Córdoba sostuvo: “Nosotros no estamos negándonos, pues Córdoba en forma autónoma, va a provocar una modificación en su sistema tributario en favor del sector agropecuario y la eliminación de algunos impuestos, pero lo que nos molesta es la imposición del ministro Cavallo y, en segundo lugar, la inseguridad jurídica que pende de las imposiciones de [el Ministerio de] Economía” (Diario La Voz del Interior, viernes 13/08/1993).

⁵²⁸ El Decreto 1.802/93 contrariaba el principio de igualdad como base de los impuestos (art. 16 y 75, inc. 2°, que dispone que las contribuciones deben ser “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación”) en el sentido de que discriminaba a los contribuyentes “por razones de vecindad sin fundamento atendible” (SPISSO 2011:212). Además, el decreto preveía una sanción a aquellas provincias que, adheridas al pacto, incumplieran sus obligaciones, sanción que consistía en el levantamiento de la derogación en esas jurisdicciones, medida que – a criterio de SPISSO – también resultaba contraria al principio de igualdad, en tanto no resulta “admisibles que el distingo tenga su razón de ser en las consecuencias de un acuerdo celebrado entre la Nación y los gobiernos locales” (2011:213).

en tanto no se garantizara la constitución de un fondo compensador que representaba \$1,5 millones mensuales a cada una de las provincias patagónicas⁵²⁹.

El efecto buscado por el gobierno nacional tuvo respuestas casi inmediatas. Los sectores agropecuarios y productivos comenzaron a ejercer presiones sobre los gobiernos locales apenas fueron conocidas estas noticias⁵³⁰, por los partidos políticos alineados con el gobierno nacional⁵³¹ e incluso en los propios medios de comunicación⁵³². La resistencia a firmar el pacto no duraría demasiado tiempo. Una a una, las provincias díscolas irían

⁵²⁹ El nuevo rechazo lo hicieron saber en un acto realizado en Calafate (Santa Cruz) al que asistieron los cinco gobernadores del bloque patagónico. Al acto estuvo invitado el presidente, pero finalmente no asistió. La misma actitud tuvo para con el gobernador fueguino tras no concurrir a un acto a celebrarse en esa provincia (Diario La Nación, Miércoles 18/08/1993). Esta actitud fue duramente criticada por el diputado nacional por Tierra del Fuego (Enrique Bischof – MOPOF), aunque los gobernadores no hicieron ninguna referencia al respecto y sus discursos fueron moderados. El gobernador santacruceño (el único del PJ) agradeció al gobierno nacional el envío de regalías petroleras y sostuvo su adhesión al proyecto reeleccionista del presidente, aunque aclaró que “no vamos a ceder por el atraso de un cheque desde Buenos Aires” (Diario La Nación, viernes 20/08/1993).

⁵³⁰ Los medios públicos, el mismo día del pacto, pronosticaban una situación complicada para los gobiernos provinciales. Así, en el caso de Córdoba, el gobierno local tendría una “fuerte ofensiva tendiente a que su administración se pliegue al acuerdo. Las presiones provendrán de dos frentes identificables: por un lado, el propio Ministerio de Economía de la Nación procura tener a todas las provincias en su canasta antes del 3 de octubre (fecha de las elecciones) y, por otro, de los propios sectores productivos de Córdoba. Los industriales, por caso, ya pidieron que se apuren las reformas. Un producto fabricado en una provincia adherente no tributaría ingresos brutos, pero en Córdoba – de no adherir – pagaría el 2,5%” (Diario La Voz del Interior, jueves 12/08/1993). Pocos días después de hacerse público la firma del pacto, los sectores industriales – representados por la Unión Industrial de Córdoba (UIC) – “solicitaron a Eduardo Angeloz que arbitre los medios para firmar el pacto fiscal impulsado por las autoridades nacionales «a la mayor brevedad posible»”. Reclamos similares se hicieron desde el sector agropecuario, a través de un pedido del presidente de la Sociedad Rural Argentina (Eduardo de Zavalía) “quien reclamó al gobierno de Córdoba que otorgue «los mismos beneficios» en materia de reducción impositiva «si por razones políticas no suscribe el pacto federal fiscal»” (“Industriales piden pronta adhesión de Córdoba al Pacto Fiscal”, “La Sociedad Rural Argentina reclamó a Córdoba los mismos beneficios” y “Pacto Fiscal: requieren que la provincia no quede en desventaja”, Diario La Voz del Interior, sábado 14/08/1993).

⁵³¹ El bloque de diputados de la legislatura cordobesa de la UCeDé exigió al ministro de economía provincial que explique “porqué la provincia no quiere firmar el acuerdo [que resulta] altamente beneficioso y que apunta a bajar el costo argentino, y más, a bajar el costo Córdoba” (declaraciones de Carlos Bianco, diputado provincial por la UCeDé Córdoba, Diario La Nación, jueves 19/08/1993).

⁵³² Así, por ejemplo, la editorial del Diario La Nación del domingo 15 de agosto de 1994 sostenía: “otras inquietudes se refieren a la probabilidad de que las provincias que no adhieran al pacto lo hagan en no mucho tiempo. Tiende a abrirse una brecha considerable en la estructura de costos para las empresas, según estén radicadas a uno u otro lado de las fronteras del pacto, y esto puede generar una presión política importante para promover nuevas adhesiones. De hecho, la conducción económica cuenta con que así sea: le interesa, sobre todo, la provincia natal del ministro, Córdoba, donde precisamente los impuestos sobre la tierra rural alcanzan uno de los valores más altos de todo el territorio nacional” (Diario La Nación, domingo 15/08/1993). En un tono similar, la editorial del Diario La Voz del Interior del jueves 5 de agosto (una semana antes del pacto) decía: “Quizá los gobernadores no tengan otra opción que responder positivamente a la convocatoria nacional. Quedar fuera les resultaría crítico para sus cuentas e incluso para el mejoramiento de sus propias economías, ya que no se beneficiarían con las mermas impositivas de carácter nacional” (Diario La Voz del Interior, “Vuelta de tuerca para el pacto”, Jueves 05/08/1993).

firmando el pacto fiscal, aunque a través de la celebración de acuerdos bilaterales con el gobierno nacional.

1.3.6.4. La posterior adhesión de las provincias díscolas

El objetivo planteado por el ministro de Economía Cavallo de lograr la adhesión de las provincias no alineadas no se cumplió dentro del término previsto (antes de las elecciones del 3 de octubre). Sin embargo, el Estado Nacional continuó realizando una serie de gestiones y negociaciones a los efectos de lograr la incorporación al Pacto Fiscal II. En el término de seis meses desde la firma del Pacto (agosto de 1993), seis de las siete provincias que no habían adherido al mismo (con excepción de Córdoba) terminaron por suscribirlo, a cambio de una serie de beneficios puntuales para cada una de ellas⁵³³.

Con este resultado, al menos la dilación en el tiempo para firmar el pacto, les permitió a este conjunto de provincias negociar, aunque individualmente, una serie de beneficios o pagos secundarios. Las provincias que mejor aprovecharon esta situación fueron las patagónicas.

Tierra del Fuego, la primera en adherirse, suscribirá un convenio con el Poder Ejecutivo Nacional en diciembre de 1993, mediante el cual el Estado Nacional, a cambio de su adhesión sin condiciones ni reservas, se comprometía a otorgar una serie de beneficios impositivos y el reconocimiento de deudas contraídas por el Estado Nacional cuando Tierra del Fuego era territorio nacional y un aumento de su cuota coparticipable en un 0,312% mensual del monto total, en forma transitoria y hasta la sanción del nuevo régimen de coparticipación.

Chubut adhiere a las cláusulas del Pacto Fiscal II a través de un acuerdo con el Gobierno Nacional, a cambio de la cancelación de débitos y créditos recíprocos derivados de distintos conceptos más un importe de U\$S 430 millones en concepto de regalías

⁵³³ Tierra del Fuego, mediante la firma del Acta-Acuerdo del 17 de diciembre de 1993, ratificado por Ley N° 118 (del 21/12/1993) y por Decreto del P.E.N. N° 206/94 (del 09/02/1994); Chubut, mediante Acta del 29 de diciembre de 1993, ratificado por Ley Provincial N° 3.925 (del 30/12/1993) y por Ley Nacional N° 24.133; Santa Cruz, mediante la suscripción de Actas-Acuerdo del 19 de enero de 1994, ratificada por Ley N° 2.352 (del 23/02/1994); Neuquén mediante Acta del 21 de enero de 1994, ratificada por Ley Provincial N° 2.058 (del 22/04/94); Río Negro mediante Ley Provincial N° 2.743 (del 09/02/94) y Catamarca, mediante Ley Provincial N° 4.775 (del 17/02/1994).

hidrocarburíferas. A cambio, la provincia se comprometía a regular su situación financiera reduciendo su planta de empleados públicos.

Santa Cruz, que adhiere al Pacto Fiscal mediante la suscripción de un Acuerdo el 19 de enero de 1994, logró que el Estado Nacional se comprometiera al pago de regalías por exploración de yacimientos hidrocarburíferos y otros conceptos⁵³⁴ además del compromiso de brindar en forma permanente y definitiva una asistencia financiera mensual por \$1,5 millones. A diferencia del acuerdo alcanzado con la provincia de Chubut, en este acuerdo no se incluyeron obligaciones sobre reducción de la planta de empleados públicos.

Finalmente, en marzo de 1994 (ocho meses después de la firma del Pacto Fiscal II), el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto N° 378/94 (del 10/03/94) por el que se ratifican los convenios de adhesión con cada una de las provincias adheridas (Catamarca – que lo había hecho en febrero 1994 –, Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz). La provincia de Córdoba será la última en adherirse.

1.4. Los Pactos Fiscales y sus consecuencias sobre las relaciones intergubernamentales (1992-1999)

1.4.1. Las distintas etapas de la Reforma económica en las provincias

En la mayoría de las provincias chicas, las políticas de reforma del Estado (principalmente el ajuste fiscal) no fueron implementadas inmediatamente. La estrategia presidencial a la hora de implementar las medidas de ajuste buscó diferenciar los distintos grupos de provincias: así, en las provincias más chicas, la implementación de estas políticas fueron dilatadas en el tiempo, demoradas o implementadas paulatinamente. De acuerdo a GIBSON y CALVO, el presidente apuntó primero a que tales reformas se consolidaran en las provincias grandes, aquellas que podían soportar los efectos negativos de esas políticas, dada su estructura económica y financiera: “Sólo después de 1994, cuando la mayor parte de las políticas de ajuste fueron implementadas en las economías metropolitanas, y una vez

⁵³⁴ Por la privatización de la empresa estatal distribuidora de gas, extensión del subsidio al uso de gas en la provincia hacia otros combustibles utilizados para calefacción, además de la realización y/o continuación de ciertas obras en la provincias, tales como la constitución de una zona franca en las localidades de Caleta Olivia y Río Gallegos y de extenderla en el futuro a otras localidades, incorporar al régimen de reembolsos por puertos patagónicos al aeropuerto de Río Gallegos como puerto seco y la exportación terrestre de la actividad pesquera, realizar la transferencia de los montos correspondientes al gobierno nacional en la construcción del Acueducto Palermo Aike-Río Gallegos (obra que fue finalizada con recursos provinciales) y la realización del Acueducto Lago Munster Rivadavia-Caleta Olivia.

que los dividendos políticos de estos ajustes fueron capitalizados, el gobierno nacional dirigió su atención a la reforma de estas provincias” (2001:190). En el período anterior (1989-1995) Menem utilizó dos mecanismos para compensar a las provincias chicas, o bien posponiendo los recortes en el empleo público o bien (y a veces en simultáneo) incrementando el flujo de recursos desde el gobierno nacional. Esta diferenciación se hizo en aras de mantener su coalición periférica.

Sin embargo, más que una demora intencionada en la aplicación de las políticas pretendidas por el gobierno nacional, éstas parecieron ser también imposibilidades de hecho insuperables – al menos en la primera mitad de la década del '90 – para el grupo de provincias chicas, cuya realidad económica imposibilitó la concreción *in extenso* (como pretendía el gobierno nacional) de las medidas de ajuste y achique. Aquellas provincias que lograron implementar a fondo las medidas del Pacto Fiscal, lo hicieron gracias a cuantiosas ayudas federales que llegaban como fondos adicionales tanto a los coparticipables como a aquellos provenientes de otras transferencias nacionales, a través acuerdos bilaterales con los gobiernos provinciales (como sucedió en las provincias de Salta, San Juan y La Rioja)⁵³⁵.

Este hecho pone de manifiesto, al mismo tiempo, que Menem supo diferenciar aún dentro del grupo de provincias chicas, entre aquellas que se mostraban aliadas al gobierno nacional, y entre las aliadas, a los sectores internos más adeptos. En particular se rescatan los casos de San Juan (CAO 2013) y Salta (LARDONE 2009). En ambos casos, los gobernadores que implementaron con mayor profundidad las medidas de ajuste y modernización del estado fueron fuertes aliados del presidente y, a su vez, en ambos casos se resalta la imposibilidad de lograr esos mismos cometidos por los gobernadores anteriores (a pesar de su intención de hacerlo), que si bien se alinearon a las políticas presidenciales, no fueron tan fuertes aliados como sus sucesores. Estos serían los casos de Ulloa en Salta y Rojas en San Juan. Otro caso paradigmático en este mismo sentido sería el caso de Mujica en Santiago del Estero y Domínguez (y luego su sucesor, Ficosecó) en Jujuy, gobernadores que se vieron forzados a presentar sus renuncias al cargo por los fuertes conflictos sociales.

⁵³⁵ En el mismo sentido sostienen NICOLINI *et al.*, para quienes los hechos políticos y sociales descriptos anteriormente “ocurrieron en jurisdicciones relativamente pobres que habían experimentado problemas discuales en años anteriores, y donde la situación social y económica, agravadas por la inestabilidad política, impidieron cualquier intento de reforma” (2002:45).

Los casos de San Juan, Salta y La Rioja se diferencian de éstos últimos precisamente por la asunción, a posteriori, de gobernadores fuertemente aliados (Escobar, Romero y Maza, respetivamente), a quienes el Estado nacional envió importantes cantidades de fondos federales, la mayoría de ellos provenientes de Convenios celebrados con los BMD (principalmente del Banco Mundial) como así también a través de adelantos de coparticipación, préstamos en títulos públicos, tales como el BOTESO 10, y ATN, fundamentalmente a partir de 1996 (ver, entre otros, NICOLINI *et al.* 2002, LARDONE 2009 y 2013, CAO 2013).

La discriminación según el grupo de provincias (grandes y chicas) y según la pertenencia partidaria (aliadas y no aliadas) queda de manifiesto en los montos recibidos por éstas desde el gobierno nacional, en particular aquellos de naturaleza discrecional para el presidente. Respecto del RCFI, como se vio en el Capítulo 3, la mayor cantidad de recursos que las provincias periféricas reciben en comparación con el grupo de las provincias grandes es producto, en gran parte, del legado histórico. Sin embargo, al analizar los recursos discrecionales del gobierno nacional puede observarse más nítidamente cómo éste intentó beneficiar a ciertas provincias en desmedro de otras.

En particular sobresalen los fondos en concepto de ATN que, ya en 1995 puede observarse una rotunda diferencia en términos relativos entre las provincias periféricas y el grupo de provincias grandes, recibiendo el primer grupo dos veces más que el segundo (GIBSON y CALVO 2001:194) y dentro de las provincias chicas, aquellas del mismo signo partidario que el presidente y fuertemente aliados a éste: Formosa en 1991 recibió \$53 millones en concepto de ATN, mientras que en 1995 recibió \$99 millones. En el mismo período, La Pampa de \$21 millones pasó a recibir \$67 millones, Salta de \$34 millones a \$64 millones, San Juan de \$41 millones a \$56 millones, Santa Cruz de \$43 millones a \$97 millones y el caso más paradigmático de todos, La Rioja, que recibió en 1991 \$51 millones y \$259 millones en 1995 (GIBSON y CALVO 2001:195)⁵³⁶.

En términos absolutos, los montos recibidos parecieran insignificantes en comparación con los recibidos por las provincias grandes. Sin embargo, dado las enormes

⁵³⁶ Por la cantidad de recursos que recibió la provincia de San Juan durante la gestión de Escobar desde que fue repuesto en su cargo de gobernador en 1994 hasta que concluye su segundo mandato en 1999, la provincia aumentó su participación en la distribución de un 0,6% a 6,5% (CAO 2013).

asimetrías que separan a ambos grupos (Capítulo 3), tales montos no resultan nada desdeñables para las provincias chicas. Un grupo de nueve provincias chicas recibieron por habitante en 1995, un promedio muy superior a los percibidos por las provincias grandes, casi cuatro veces más: Catamarca, Chaco, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego recibieron en promedio aproximadamente \$1.700 per cápita, mientras las grandes, en promedio, llegaron a los \$451. En total, las provincias chicas alcanzan un promedio per cápita de \$1.204, es decir, casi tres veces superior al conjunto de las provincias grandes (en base a información de GIBSON y CALVO 2001:196).

El impacto de las reformas neoliberales en las provincias impulsadas desde el gobierno nacional tuvo, sin embargo, drásticas consecuencias para las provincias.

1.4.2. Las consecuencias al interior de las provincias

A nivel provincial, los efectos de las políticas neoliberales comenzaron a producir fuertes impactos que ya algunas provincias lo empezaron a sentir tempranamente: Salta a principios de 1990, Chaco, Jujuy, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero en 1993.

El aumento del gasto público (fundamentalmente en servicios tan importantes y sensibles para la sociedad como salud pública y la educación) junto con la implementación de medidas de ajuste y achicamiento del Estado, llevó a que muchas provincias entraran en cesaciones de pago de empleados públicos (tanto de la administración central como de docentes y empleados de la salud) y de proveedores del Estado provincial, que en muchos casos terminaron por declarar la emergencia económica y financiera en sus jurisdicciones.

Con una estructura del gasto cada vez más dominada por los servicios sociales (y donde la casi totalidad del gasto se destina al pago de sueldos), los gobierno locales se vieron obligados a reducir sus erogaciones en materias tales como salud y educación (CETRÁNGOLO y GATTO 2002:24/5) y del sector administrativo. Todas las provincias que registraron episodios de alta conflictividad social durante la primera mitad de la década del '90 tuvieron como principales actores a los sindicatos de empleados públicos (tales como la Asociación Trabajadores del Estado – ATE), docentes, agentes de la salud y, en las provincias petroleras – principales afectadas por la privatización de YPF – los sectores

desocupados⁵³⁷. Las privatizaciones no solo implicaron recortes de personal, sino también la eliminación de subsidios de los servicios básicos, a consecuencia de la desregulación.

Esta grave situación económica y financiera sólo pudo ser sostenida con nuevos aportes del gobierno nacional, la mayoría de ellos de carácter discrecional, tales como ATN y distintos fondos anticrisis creados con posterioridad (prevista su creación tanto en el Pacto Fiscal I como en el II). Presionados desde el Ministerio de Economía de la Nación para una rápida implementación de las políticas de ajuste a cambio de ayudas extraordinarias, éstas se conjugaron con un contexto de crisis fiscal como consecuencia de la “crisis del tequila”, que provocó agudas crisis fiscales en las provincias y cuyo principal efecto fue la imposibilidad de afrontar los sueldos de los empleados públicos.

En particular, fueron en las provincias más atrasadas – aquellas donde el rol del Estado provincial resultaba crucial para la economía local, erigiéndose como el motor económico y principal proveedor de empleo – donde los efectos de la recesión económica y fiscal y de las medidas de ajuste implementadas se hicieron sentir con mayor peso, provocando importantes estallidos sociales (generando episodios como el *santiagazo*, el *riojanazo* en 1993, el *sanjuanazo* en 1995).

El malestar social comienza ya en 1993 (en algunas provincias antes, como Salta hacia 1989 y 1990) y se intensifican en 1995. En julio de ese año se alcanza el climax de mayor malestar social, pues a los problemas derivados de la implementación de las políticas neoliberales se suman los efectos de la crisis del tequila: “El mes de julio fue tal vez uno de los más críticos de todo el periodo; además [...] de San Juan, hubo programas de ajuste draconianos, tumultos o asistencias de urgencia en Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Misiones y Río Negro” (CAO 2013:202)⁵³⁸ como así también en San Luis (GIBSON y CALVO 2001:193) y Santiago del Estero.

⁵³⁷ En el caso de las provincias petroleras la situación se vio agravada por los efectos que la privatización de empresas estatales como YPF o prestatarías de servicios básicos (gas y energía eléctrica) tuvo en las comunidades locales, fuertemente dependientes de la actividad económica desarrolladas por aquellas empresas (como fueron los casos de Neuquén, Chubut y Salta).

⁵³⁸ “En una reunión de gobernadores en la Casa Rosada el 14 de Julio Mario Moine, Gobernador de Entre Ríos, expresó «Cavallo tiene que estar contento porque estamos privatizando, bajamos los sueldos, le pasamos los jubilados. Pero en cualquier momento van a tener que mandar cuatro o cinco interventores provinciales, porque el costo político de esto es altísimo para los gobernadores» (Microsemanario, 1995a)” (CAO 2013:202).

La sanción de leyes sobre ajuste (las llamas *leyes ómnibus* que apuntaban principalmente a la reducción del gasto público y achicamiento del empleo público) fueron llevadas a cabo en primer lugar por gobiernos cercanos al gobierno nacional y para congraciarse con éste con el objetivo de recibir más fondos federales, que venían siendo retaceados y reducidos desde el ministerio de Economía desde hacía algunos años atrás.

Los gobiernos más cercanos recibieron ayudas federales extras (como San Juan y La Rioja). En otros casos, la resolución de los conflictos fue más drástica, como sucedió en Santiago del Estero, donde el Estado federal terminó por intervenir la provincia. El gobierno nacional intentó, en la mayoría de las provincias, intervenir directamente en la implementación de estas políticas. Así por ejemplo, en provincias como San Juan, Santiago del Estero y La Rioja, los ministerios de economía estaban asesorados (o en algunos casos, como en San Juan, directamente manejados) por funcionarios del ministerio de Economía de la Nación.

Aquellos gobernadores que tenían poco apoyo político hacia el interior (legislaturas en manos de partidos opositores o con fuertes disidencias internas dentro de sus partidos) y además una débil relación con el gobierno nacional terminaron, en la mayoría de los casos, por renunciar. Así sucedió en Santiago del Estero con Mujica en octubre de 1993, en Jujuy con Domínguez primero y Fico seco después, en abril de 1994, la destitución de Escobar en 1992 y la posterior renuncia de su sucesor, Rojas en 1994 tras la anulación del juicio político. Ulloa en Salta fue un caso similar que, aunque concluyó su mandato, su gestión se caracterizó por una gestión poco dinámica y por recurrentes problemas sociales con un alto grado de conflictividad (LLINÁS 2003:13). Su sucesor, Romero, llevaría adelante las reformas pretendidas por el gobierno nacional con una fuerte asistencia financiera.

1.4.3. La vigencia de los pactos fiscales (1992-1999)

1.4.3.1. El defecionismo mutuo

El pacto fiscal II (que prorrogaba al mismo tiempo el pacto fiscal I) estipulaba que el cumplimiento de las obligaciones previstas debía completarse el 30 de junio de 1995. Sin embargo, frente a la imposibilidad de cumplir con las pautas preestablecidas en el pacto (o frente a incumplimientos parciales o defectuosos de sus cláusulas), el gobierno nacional, de modo unilateral – mediante sucesivas leyes del Congreso de la Nación – fue prorrogando

indefinidamente el plazo de cumplimiento de las obligaciones hasta la actualidad, más precisamente, hasta 2015⁵³⁹. En virtud de estas prórrogas, la CSJN, en un fallo muy reciente, estableció que los pactos Fiscales I y II continúan vigentes en la actualidad⁵⁴⁰.

La razón de ser de estas sucesivas prórrogas se debió, en gran parte, al cumplimiento asimétrico de las cláusulas por las partes suscribientes.

Por su parte, las provincias reglamentaron (de modo unilateral) las obligaciones del pacto de manera tal que terminaron por desnaturalizar su esencia. En particular, se destacan los requisitos establecidos para poder gozar de las exenciones al impuesto sobre ingresos brutos, entre ellos, el de acreditar la “inexistencia de deuda del tributo o haberse acogido a planes de regularización y estar cumpliendo éstos” y además que tales exenciones deben ser solicitadas a la dirección general de rentas (de acuerdo a ordenanzas fiscales de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) como así también el requisito de radicación o localización de la empresa o industria en la provincia donde habrá de gozar de la eximición⁵⁴¹. Varias provincias siguieron esta misma tendencia.

⁵³⁹El 16/03/1995 el Congreso sanciona la Ley 24.468 por la cual prorroga la vigencia del Pacto Fiscal II hasta el 01/04/1996, estableciendo un prórroga en “el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento relacionadas exclusivamente a materia tributaria, y cuyo vencimiento hubiera operado u operase con anterioridad a dicha fecha, que estuvieren pendientes de implementación” (art. 5°). Antes del vencimiento de esta prórroga, el Congreso vuelve a prorrogar su vigencia, mediante Ley N° 24.699 sancionada el 25/09/1996, hasta el 31/12/1998. La Ley N° 24.919 (del 09/12/1997) lo prorroga hasta el 31/03/2000; La Ley N° 25.063 (del 24/12/1998, sobre reforma tributaria, (modificatoria de los impuestos IVA, ganancias Bienes Personales, el Régimen de los Recursos de la Seguridad Social y Código Aduanero y creación del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresario y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta) dispuso la prórroga, hasta el 31/12/1999, de los plazos establecidos en la Ley N° 24.699 que se cumplían el 31 de diciembre de 1998 (art. 11); La Ley N° 25.235 (del 15/12/1999 (ratificatoria del Compromiso Federal del 06 de diciembre de 1999), prorroga los pactos fiscales por dos años (hasta el 31/12/2001); la Ley 25.239 (del 29/12/1999, sobre Reforma Tributaria) prorrogó la vigencia de los pactos hasta el 31/12/2001 (art. 17, Título XIV “Prórroga del Pacto Fiscal Federal”); La Ley N° 25.400 (del 08/01/2001, ratificatoria del “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” y su Addenda firmado el 17/11/2000) prorroga los pactos fiscales hasta el 31/12/2005; Ley N° 26.078 (del 22/12/2005, Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2006) en su art. 76 prorroga la vigencia del art. 17 de la Ley N° 25.239 (entre otras tantas leyes) por el plazo de cinco años (es decir, hasta el 2010); Por último, mediante Decreto N° 2.054/2010 (del 29/12/2010), en el art. 26 de su Anexo, se prorroga el plazo establecido en el art. 17 de la Ley N° 23.239 hasta el 31/12/2015.

⁵⁴⁰ CSJN, Fallo “Pan American Energy c/ Provincia del Chubut” del 19/06/2012, en el que, en ocasión de discutirse la validez de una contribución para la formación de un fondo de emergencia creado por la provincia que sería análogo al impuesto al IVA, la Corte se refirió a la vigencia de los pactos fiscales (en el caso, el Pacto Federal para el Empleo, la producción y el Crecimiento, entre otros) “en tanto dicho pacto no sea denunciado por alguna de las partes, implica el mantenimiento de la situación acordada e impide, a mi entender, el establecimiento de un tributo como el aquí cuestionado” (del Dictamen del Procurador General).

⁵⁴¹ “Esta írrita exigencia que discrimina en desfavor del comercio interjurisdiccional, hace las veces de verdaderas aduanas interiores, contrarias a la letra y al espíritu de unidad nacional que la Constitución proclama” (SPISSO 2011:214)

Estos requisitos no constituyen otra cosa que modificaciones unilaterales al Pacto celebrado entre ambos niveles de gobierno, lo que terminó por desnaturalizarlo⁵⁴².

El cumplimiento parcial e incompleto del Pacto Fiscal produjo serios problemas al sistema tributario nacional, pues mientras se avanzó con la eximición del impuesto a los ingresos brutos (sobre todo aquellas que recaían sobre producción primaria, prestación financiera, AFJP, industrias manufactureras y prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, con la excepción de aquellos “que se efectúan en domicilios destinados a vivienda”) y sobre la derogación del impuesto de sellos (en particular sobre operaciones financieras y seguros en los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción) sólo sobre aquellas actividades que de acuerdo al Pacto operarían de forma inmediata, las reformas terminaron por beneficiar a las grandes empresas y usuarios, acentuando la carga impositiva provincial sobre los pequeños y medianos contribuyentes. Esto había sido advertido por algunos gobiernos provinciales (como Córdoba y Santa Cruz)

Hacia 1995 casi todas las provincias habían eliminado el impuesto de sellos y los impuestos específicos sobre transferencia de combustible, gas y energía eléctrica (a excepción de las transferencias destinadas al uso doméstico) como así también los impuestos que grababan los débitos bancarios y la nómina salarial (BERTEA 2010).

Respecto del impuesto de sellos, las jurisdicciones provinciales procedieron a dar cumplimiento con las cláusulas del pacto que exigían la eliminación inmediata del impuesto sobre “toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción” (Cl. 1ª, Pto 1, párrafo). Sin embargo, la segunda parte del primer párrafo de la cláusula citada disponía “ir abarcando gradualmente al resto de las operaciones y sectores de la forma que determine cada provincia, y deberá completarse antes del 30 de junio de 1995”, nunca llegó a cumplirse cabalmente, por lo que el impuesto subsiste en casi todas las provincias (a excepción de CABA, que lo eliminó totalmente y algunas provincias como Córdoba y Santa Fe que

⁵⁴² “Unos y otros requerimientos implementados por los gobiernos locales desconocen la naturaleza del Pacto Fiscal. Éste, por tener su fuente en un acuerdo de armonización tributaria, no puede ser modificado unilateralmente por ninguna de las partes contratantes, introduciendo exigencias que desvirtúan el alcance de sus disposiciones, pues ello importa desconocer su naturaleza de derecho intrafederal, que se incorpora al derecho local más con mayor jerarquía que las leyes y reglamentaciones locales” (SPISSO 2011:214).

ampliaron las exenciones de este impuesto), aplicándose fundamentalmente a la instrumentación de transferencia del dominio de inmuebles (VILLEGAS 2009:901).

Sin embargo, respecto del impuesto a los ingresos brutos no todas las provincias declararon su exención a todas las actividades que contempla el Pacto Fiscal (Cl. 4ª). Así por ejemplo, respecto de entidades financieras, compañías de capitalización y ahorro, administradoras de fondos comunes de inversión y de fondos de jubilaciones y pensiones y compañías de seguros, seguros, divisas, electricidad, agua, gas y turismo, sólo un porcentaje muy reducido de provincias (alrededor de dieciséis) declararon la exención impositiva (BERTEA 2010).

En cuanto a su reemplazo definitivo por un impuesto al consumo que tendiera a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad económica nunca se operativizó (VILLEGAS 2009). Más aún, el impuesto a los ingresos brutos actualmente se superpone con el Impuesto al Valor Agregado, en contradicción con la cláusula de prohibición de analogía del art. 9, inc. b, Ley N° 23.548⁵⁴³.

Las sucesivas prórrogas al Pacto Fiscal II en realidad operaron como una especie de “suspensión en el tiempo” de las obligaciones contraídas en él y muchas provincias continuaron gravando como si el pacto no estuviera vigente⁵⁴⁴. De hecho, hacia 2002, tras la salida de la convertibilidad, las provincias volvieron a gravar con ingresos brutos actividades que habían declarado exentas anteriormente (BERTEA 2010).

⁵⁴³ Aunque esta superposición comienza a producirse en la década del '70, la prohibición de no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los involucrados en el régimen estaban ya previstos en la Ley N° 12.956 (art. 4°, inc. 1°) de 1947, obligación además que resulta ser de la esencia de todo régimen de coparticipación impositiva. La situación había quedado consolidada con la sanción de la Ley N° 21.251, por la cual autorizaba “a las provincias a establecer un impuesto sobre los ingresos brutos derivados del ejercicio actividades habituales” (VILLEGAS 2009:888).

⁵⁴⁴ En un caso llevado ante la CSJN, una empresa no radicada en la provincia de La Pampa promovió demanda contra ésta invocando la invalidez de normas locales que gravaban a la empresa con el impuesto a los ingresos brutos por los períodos 1994-1999 por no encontrarse ésta radicada en la provincia. La empresa alegó que dicho requisito no estaba contemplado en el Pacto Fiscal y que por tanto resultaba inconstitucional. La Provincia de La Pampa argumentó en su favor “que nunca estuvo obligada a someterse a los términos del art. 4° del Pacto Federal de 1993, ya que su operatividad fue prorrogada por sucesivas leyes dictadas por el Congreso de la Nación (24.468, 24.699, 25.400 y 25.570) con igual jerarquía que aquél, por lo que el decreto y las leyes locales que se impugnan no son violatorios de la Constitución Nacional, ni del Pacto”. La CSJN declaró finalmente su incompetencia para entender en esta causa (dejando de lado varios precedentes que declaraban su competencia en este tipo de litigios), por lo que la sentencia del Superior Tribunal de Justicia provincial quedó firme, validando, en consecuencia, el requisito de radicación que estableció la provincia (confr. CSJN, “Cuyoplacas SA v. Provincia de La Pampa”, del 05/05/2009).

Ello terminó por provocar “distorsiones económico-financieras de impredecibles consecuencias” pues la aplicación asimétrica que las provincias realizaron de las obligaciones, hicieron que la vigencia y alcances difieran entre las distintas jurisdicciones, generando situaciones de incertidumbre y transgrediendo el principio de igualdad, “en razón de que el distingo basado en la distinta vecindad no resulta razonable” (SPISSO 2011:213/4). Ello provocó innumerables reclamos judiciales que terminaron por declarar la validez y vigencia del pacto fiscal y la invalidez de gravámenes locales que alguna vez habían eximido la actividad comprendida o que directamente nunca efectivizó la exención⁵⁴⁵.

Con respecto a la obligación de privatizar (contenida en la Cl. 1ª, pto. 9) los servicios básicos (energía eléctrica, agua potable) que por entonces las administraciones provinciales gestionaban directamente por sí o a través de empresas públicas estatales y bancos provinciales, sólo trece provincias privatizaron sus empresas prestatarias de energía eléctrica⁵⁴⁶ y nueve sus empresas provinciales prestatarias del servicio de agua potable⁵⁴⁷. En cuanto a la privatización de los bancos provinciales, lo llevaron a cabo quince provincias⁵⁴⁸ y al proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales al

⁵⁴⁵ Sólo por citar algunos precedentes donde se discutió sobre la validez y vigencia del Pacto Fiscal II, CSJN, “Avalos y Otros c/ ANSES y Prov. de Catamarca”, del 14/02/2002; Dictamen del Procurador General de la Nación en la causa “Nación AFJP S.A. C/ Neuquén”, promovida ante la CSJN, del 09/05/2006 (en esta oportunidad, la Provincia de Neuquén sostuvo “que las políticas allí previstas [en el Pacto Fiscal II] tienen diferida su operatividad, razón por la cual la Legislatura provincial conserva la facultad de aplicar o no las medidas establecidas” en él); CSJN, “AGUEERA c/ Provincia de Buenos Aires”, del 19/08/1999, donde la Corte sostuvo que la exención impositiva prevista en el Pacto Fiscal II como de aplicación inmediata obligaban a las provincias desde su adhesión por lo que no resulta necesario una declaración posterior por parte de ésta. También sostuvo que “existen materias de claro contenido federal sobre las que se elimina toda pretensión tributaria local (tal el caso de la energía eléctrica), en igual sentido, CSJN, Fallo “Hidroeléctrica El Chocón c/ Prov. Buenos Aires” del 01/07/1997); CSJN, “Pan American Energy c/ Provincia del Chubut” del 19/06/2012; CSJN, “Centrales Térmicas Patagónicas S.A. c/ Provincia del Chubut s/ Acción Declarativa” del 15/04/2008; CSJN, “Gas Natural Ban S.A. y otro c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Declarativa” del 30/09/1999; “Shell Compañía Argentina de Petróleo S.A. c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Declarativa” del 18/06/1999; CSJN, “Guilford Argentina S.A. c/ Provincia de Chubut s/ Acción Declarativa de Certeza” del 28/11/2007; CSJN, “Matadero y Frigorífico Merlo S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Certeza” del 27/05/2004 (oportunidad en la cual se discutía sobre la validez de leyes impositivas provinciales que declaraban la suspensión de la exención del impuesto a los ingresos brutos que hasta ese momento gozaba la industria frigorífica); Corte Suprema de Justicia de la Prov. de Tucumán, “Compañía Azucarera Los Balcanes S.A. c/ Gobierno de la Prov. de Tucumán s/ Inconstitucionalidad” del 19/02/2009, donde se declaró inconstitucional un decreto provincial de 2002 que dejó sin efecto a la alícuota cero del impuesto a los ingresos brutos, entre otras, a la industria azucarera.

⁵⁴⁶ San Luis (en 1993); La Rioja, Santiago del Estero, Formosa, Tucumán (en 1995); Jujuy, Salta, Catamarca, San Juan, Entre Ríos, Río Negro (en 1996); Buenos Aires (en 1997) y finalmente Mendoza (1998).

⁵⁴⁷ Corrientes (1991); Formosa, Tucumán, Santa Fe (1995); Santiago del Estero, Córdoba (1997); Mendoza, Salta (1998) y Misiones (1999).

⁵⁴⁸ Corrientes (1992); La Rioja (1993); Entre Ríos (1994); Formosa (1995); Santiago del Estero, Misiones, Salta, Tucumán, San Juan, San Luis, Mendoza, Río Negro (1996); Jujuy, Santa Cruz y Santa Fe (1998).

gobierno nacional (Cl. 2ª, pto. 6) lo efectivizaron diez provincias⁵⁴⁹, mediante acuerdos bilaterales con el gobierno nacional (CAMARASA 2009:4).

La transferencia de los sistemas previsionales al gobierno nacional implicó un gran beneficio para las provincias, puesto que el sistema previsional constituía por entonces una de las fuentes más importantes del déficit provincial: así, por ejemplo, el gasto que implicaba el sistema previsional alcanzaba el 65% en Santiago del Estero, el 45,8% en Catamarca, el 43% en Ciudad de Buenos Aires o el 32,4% en Jujuy (NICOLINI *et al.* 2002:19)⁵⁵⁰. La principal causa de estas transferencias se debió al retraso en el pago de jubilaciones, debido a las restricciones financieras que afrontaban las provincias desde fines de la década del '80, situación que se vio agravada por la crisis del tequila de mediados de 1995, de manera tal que ello produjo un escenario favorable para los gobiernos provinciales para deshacerse de estos sistemas fuertemente deficitarios, lo que explica además que la gran mayoría de las transferencias se efectivizaron entre fines de 1995 y principios de 1996, fecha que coincide además con el recambio de autoridades provinciales (NICOLINI *et al.* 2002).

Pero también implicó un beneficio para el gobierno nacional, fundamentalmente porque le permitía unificar y fusionar todos los sistemas previsionales existentes en uno solo y transferirlos al nuevo sistema de capitalización y su posterior privatización (esto había sido denunciado, por ejemplo, por el gobierno de Córdoba).

Por su parte, el Estado Nacional incumplió varias de las obligaciones a su cargo, como ser la de mantener una alícuota general del IVA en un 18%⁵⁵¹, la reintroducción del impuesto a los activos a través de otros tributos análogos y la no reducción de contribuciones patronales (BERTEA 2010). Por otro lado, siguió detrayendo el 15% de la masa coparticipable bruta para financiar el sistema previsional y se continuaron estableciendo asignaciones específicas a impuestos nacionales que detrajeron importantes montos de la masa coparticipable⁵⁵².

⁵⁴⁹ Santiago del Estero, Catamarca (1994); La Rioja (1995); Jujuy, Salta, Tucumán, San Juan, San Luis, Mendoza y Río Negro (1996).

⁵⁵⁰ Las tres primeras jurisdicciones que realizaron la transferencia fueron Santiago del Estero y Catamarca, ambas intervenidas por el gobierno federal, y la ciudad de Buenos Aires, por entonces bajo la jurisdicción nacional y cuyo intendente era elegido por el presidente (NICOLINI *et al.* 2002).

⁵⁵¹ En 1995 la alícuota del IVA es aumentada al 21%, porcentaje que se mantiene hasta la actualidad.

⁵⁵² Dentro de las innumerables leyes que disponen detracciones a la masa coparticipable, a través del establecimiento de asignaciones específicas a los montos recaudados, se encuentran la Ley N° 23.966, Ley N°

1.4.3.2. Relaciones fiscales entre 1996 y 1999

1995 sería un año electoral clave: se producirían las elecciones presidenciales bajo el nuevo sistema implementado por la Constitución reformada en agosto del año anterior. El presidente podía postularse por un período más, junto con once gobernadores que tenían habilitada la posibilidad de reelección. A pesar de los vaivenes económicos sufridos por el país durante este año, los resultados electorales que cosechó el PJ fueron muy positivos, tanto a nivel nacional como provincial.

Hacia fines de 1995, las cláusulas del Pacto Fiscal II no fueron cumplidas en su totalidad, excediendo el plazo originariamente previsto para ello (julio de 1995). Por su parte, el Estado Nacional aún conservaba en su agenda continuar y profundizar la Reforma del Estado. En 1996, mediante Ley N° 24.629 (del 22/02/1996) se impulsó la “Segunda Reforma del Estado”⁵⁵³ y se continúa con el proceso de privatizaciones de empresas estatales y una transformación “al interior” del aparato estatal con importantes reducciones en el número de organismos dependientes de la administración central (OSZLAK 2003), reforma que sin embargo tampoco se concretó del todo⁵⁵⁴.

Al mismo tiempo, se sanciona la Ley N° 24.699 (del 27/09/1996) por la cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1998, los compromisos y obligaciones del Pacto Fiscal II.

A lo largo de estos procesos reformistas, en líneas generales, puede sostenerse que mientras el Estado nacional hizo el tránsito hacia un Estado mínimo - neoliberal, las provincias continuaron con el viejo modelo intervencionista (CAO y RUBINS 2001), al menos

24.625 (del 28/12/1995), Ley N° 26.078 (sobre Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2006, del 22/12/2005), Ley N° 24.699 (del 27/09/1996) estableció distintas asignaciones específicas a diversos tributos destinados al financiamiento del Régimen Nacional de la Seguridad Social y al Fondo Aportes del Tesoro Nacional, la Ley N° 26.181 (del 29/11/2006), entre otras (Confr. SPISSO 2011:180-183).

⁵⁵³ Se establecen, entre sus objetivos, “profundizar las políticas de modernización y reforma administrativa [que] abarca tanto la reforma impositiva, destinada a mejorar la recaudación y obtener recursos genuinos para cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda, como la reforma de las estructuras estatales, dirigida a mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos” (INAP 1997).

⁵⁵⁴ “Los principales objetivos de la II Reforma, contenidos básicamente en el Decreto 558/96 fueron dejados de lado en su mayoría, al momento de la sanción del Decreto 660/96” (BOZZO y LÓPEZ 1999:42). Las medidas que llegaron a efectivizarse estuvieron relacionadas principalmente con la disminución del personal de la administración pública nacional. Sin embargo, comparando los niveles de empleo público entre 1996 y 1997, se observa una disminución en todos los ministerios, excepto en Presidencia, Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores, en donde el personal contratado no solo no disminuyó, sino que se vio aumentado (BOZZO y LÓPEZ 1999, OSZLAK 2003).

con los rasgos más sobresalientes de éste – en primer lugar, las funciones que apuntan al bienestar social.

Un aspecto que materializa el diferente rumbo que adquirieron el gobierno nacional y las provincias fue el empleo público. Tras las políticas implementadas durante la década del '90, el empleo público nacional disminuyó drásticamente mientras que en las provincias no solo continuó creciendo, sino que lo hizo a un ritmo mucho más acelerado: hacia fines de la década de 1980 la relación empleo público/población se encontraban casi equiparadas entre ambos niveles de gobierno pero, ya en la década posterior, el empleo público provincial superó cinco veces al nacional (OSZLAK 2003:523)⁵⁵⁵.

El gasto público del gobierno nacional también se vio incrementado, a pesar del aludido *achicamiento* del Estado: comparando el gasto público nacional entre 1990 y 1999, se observa un incremento del 32% (OSZLAK 2003:523), a pesar de contar con una planta de personal público mucho más reducido que en la década anterior. Gran parte del gasto nacional fue dirigido al pago de deuda pública, que creció de modo extraordinario a lo largo de esa década, representando a principios del siglo XXI cerca del 60% del PBI nacional. Por otra parte, si bien el Estado Nacional se desligó de ciertas competencias (salud, educación, prestación de servicios públicos básicos, etc.) su tamaño se incrementó en otras áreas⁵⁵⁶. Si a ello se suma, además, el hecho de que hacia principios del 2000 existían “casi tantas empresas estatales como a principios de 1989” (OSZLAK 2003:534), se puede concluir con el autor que el Estado nacional más que minimizarse, se ha transformado, manteniendo, como antes de las reformas de los '90 una estructura organizativa sobrecargada dirigida hacia otros fines y funciones (la regulación de los servicios públicos, por ejemplo).

A causa de esta descentralización, las provincias no solo incrementaron vertiginosamente el tamaño de su empleo público, lo que exigió un gasto presupuestario mayor destinado al pago de sueldos (que cubre gran parte del presupuesto provincial), sino que además el gasto se vio aumentado por el mantenimiento de esas estructuras (como se

⁵⁵⁵ De la gran dotación de empleados públicos nacionales hasta 1990, cerca de un 70% pasaron a ser empleados públicos provinciales (la mayoría de ellos docentes y empleados de la salud), a la CABA tras adquirir su status autonómico en 1996, a empresas y organismos estatales privatizados (correo, telefonía y servicios públicos en general), jubilaciones anticipadas (voluntarias o forzadas) o directamente quedaron desempleados, sea por la eliminación directa de esos puestos de trabajo o por la disminución del mismo, como sucedió con los ferrocarriles, por ejemplo (OSZLAK 2003:523, GIBSON y CALVO 2001).

⁵⁵⁶ Entre otras áreas, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (OSZLAK 2003).

observa en el Gráfico N° 3.2, Capítulo 3). La consecuencia lógica de ello fue la mayor dependencia a los recursos nacionales y el mayor endeudamiento (Gráficos N° 3.1 y 3.10, Capítulo 3).

Así, las erogaciones de las administraciones provinciales pasaron a representar, en conjunto, del 10% del PBI en 1991 al 11,5% en 1993, período en el que además se observó cierto crecimiento sostenido del PBI, con una reducción de los déficits provinciales. Pero ya entre 1994 y 1997 (con un fuerte impacto de la crisis mexicana), las recaudaciones nacionales y provinciales disminuyeron mientras que el gasto continuó en crecimiento, sobre todo el de las provincias. Hacia 1998 – contexto en el que se suma la crisis económica internacional y la más cercana recesión económica sufrida por el Brasil – la economía nacional comienza a desacelerarse hasta finalmente llegar a la recesión. Ello no impidió el continuo crecimiento del gasto provincial, representando en el período 1998-2001 el 12,7% del PBI y un déficit del 2,4% del PBI para el ejercicio 2001 (DAIPEF 2013).

Es en este contexto en el que se opera una importante reconfiguración del escenario político, con cambio de actores y de sus recursos de acción, iniciándose una segunda etapa en las relaciones fiscales entre Nación y provincias, mucho más conflictiva que la anterior y con un panorama económico poco alentador.

2. Negociaciones durante el gobierno de la Alianza (1999-2001): Intentos por continuar la reforma menemista y de evitar el (inevitable) colapso

El nuevo gobierno nacional, en su corto período de gobierno, encararía una serie de negociaciones tendientes a redefinir el contrato fiscal entre Nación y Provincias, que darían como resultado la firma de cuatro acuerdos: (a) el Compromiso Federal (el 06 de diciembre de 1999); (b) el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” y su Primer Addenda (del 17 de noviembre de 2000); (c) el “Apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina”, el 17 de julio de 2001; y (d) la Segunda Addenda (del 08 de noviembre de 2001).

2.1. El Compromiso Federal (1999)

El 6 de diciembre de 1999, a propuesta del gobierno nacional, se firmó el Compromiso Federal con los gobiernos provinciales, a efectos de hacer frente a la nueva situación económica que atravesaba el país, caracterizada por la recesión y por un fuerte déficit fiscal agravado por el aumento de la deuda externa. Estos procesos de negociaciones se llevaron a cabo con el presidente y los gobernadores electos, llegando a la firma del pacto el 6 de diciembre de 1999 (cuatro días antes de la asunción de las autoridades).

2.1.1. Antecedentes políticos y partidarios

El escenario político comienza a reconfigurarse tras los resultados electorales de 1995. Si bien el PJ había logrado excelentes resultados en esos comicios, hacia fines del segundo mandato de Menem el partido se encontraba ante dos serios problemas: uno de ellos era el desgaste que había experimentado el partido de gobierno a lo largo de su segundo mandato al frente de la presidencia. La imagen presidencial estaba fuertemente controvertida, principalmente por las denuncias de casos de corrupción y, fundamentalmente, por el paulatino desgaste que estaba sufriendo el modelo económico implementado con el régimen de convertibilidad, que comenzaba a mostrar más visiblemente sus falencias con la crisis económica mundial y regional⁵⁵⁷.

Por otro lado, el PJ se enfrentaba al problema de la sucesión en el liderazgo partidario. Tras dejar la Presidencia de la Nación, comenzó a hacerse más visible la fragmentación intrapartidaria, fundamentalmente por el fuerte liderazgo que ejercían los gobernadores. , muchos de ellos con pretensiones presidenciales: Duhalde sería el candidato del partido para 1999, pero su apoyo estuvo restringido. Rodríguez Saá, Reutemann, Kirchner comenzarían su carrera con vistas a las elecciones de 2003. Finalmente. La verdadera carrera presidencial hacia 2003 empezaría el 10 de diciembre de 1999 y los principales contendientes serían los líderes partidarios locales del PJ que durante todo ese período, sin embargo, no lograr aglutinarse sobre una única figura.

⁵⁵⁷ En efecto, el modelo económico que predominó durante la década del '90 hizo que la economía nacional fuese fuertemente dependiente del mercado internacional, como nunca antes lo había sido. Ello quedó de manifiesto tempranamente con la crisis del tequila en 1995 y con más nitidez con la recesión económica del Brasil.

En el otro espectro del sistema, la oposición comenzó a reorganizarse. En particular, comienza a gestarse la “Alianza”, una coalición electoral entre la UCR y el nuevo pero ascendente FREPASO (otra alianza de numerosos partidos políticos nacionales minoritarios encabezados por el Frente Grande) oficialmente denominada “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”⁵⁵⁸.

En 1999 se celebrarían las elecciones para renovar el cargo a presidente junto con la renovación parcial de la Cámara de Diputados y las gobernaciones en las provincias. La fórmula de la Alianza De la Rúa-Álvarez vence con el 48,37% de los votos a la fórmula del PJ Duhalde-Ortega, que obtuvo el 38,27%. Sin embargo, el escenario político quedó en manos del justicialismo: 15 de los 24 distritos subnacionales fueron obtenidos por el PJ. La UCR fue reelecta en Catamarca, Chaco y Chubut y desplazó al PJ en la gobernación de las provincias de Entre Ríos y Mendoza.

En San Juan alcanzó la gobernación Cruzada Renovadora, desprendimiento de la UCR, constituyéndose como partido provincial en la década del 60 por su principal líder y fundador, Alfredo Avelín, quien obtuvo la gobernación en estas elecciones de 1999. A pesar de ser un partido independiente, en las elecciones de 1999 integró la Alianza. El Movimiento Popular Neuquino continuó gobernando en Neuquén.

En total, la Alianza gobernaría en seis provincias, a pesar de que en la categoría a presidente había vencido al PJ en todas las provincias menos en cuatro, donde ganó la fórmula del PJ (Formosa, Santiago del Estero, Catamarca y Misiones)⁵⁵⁹.

En la arena legislativa, el PJ conservaba la mayoría en la Cámara de Senadores (38 de 72 bancas, al menos hasta las elecciones de 2001) y la segunda minoría en Diputados. El Senado quedó compuesto por 38 senadores del PJ (53%), por 22 senadores de la UCR (31%) y por senadores provenientes de distintos partidos provinciales⁵⁶⁰. Cruzada Renovadora y

⁵⁵⁸ Esta coalición estuvo formada principalmente por la Unión Cívica Radical (UCR) y el FREPASO, a la que se fueron sumando otros partidos políticos nacionales minoritarios, tales como el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Intransigente y el Socialista Popular.

⁵⁵⁹ La fórmula de la Alianza le ganó a la fórmula del PJ en bastiones históricos de este partido, superando incluso el 50% de los votos (como sucedió, por ejemplo, en San Luis, La Pampa, Santa Fe y Jujuy y en Tucumán, Salta, Santa Cruz y Buenos Aires, por encima del 40%). Sin embargo, si se suman los votos obtenidos por cada partido en la categoría gobernador en todos los distritos puede observarse que el PJ obtuvo el 47% y la Alianza el 40%, una diferencia de 7% que se traducen en 1.100.000 votos más (Diario Clarín, “El PJ seguirá gobernando”, por Antonio Cafiero, Martes 07/12/1999).

⁵⁶⁰ MPN, MPF y CR tuvieron 2 senadores cada uno y Partido Autonomista de Corrientes, Frente Cívico y Social de Catamarca, el Partido Renovador de Salta y Fuerza Republicana de Tucumán uno cada uno.

el Frente Cívico de Catamarca formaron un bloque con la UCR, que aumentó así su participación en la Cámara alta a 25 senadores (35%). La Cámara de Diputados quedó distribuida en un 48% de las bancas para la UCR (123 diputados) y 39% para el PJ (101 diputados).

El Presidente De la Rúa se encontró así ante un “gobierno dividido”, tanto desde la perspectiva de la arena nacional (con pluralidad en Diputados y primera minoría en Senadores) como desde las provinciales, con la mayoría de los gobernadores pertenecientes al PJ. Sin la sumatoria del poder que había logrado concentrar el anterior presidente, De la Rúa se vería obligado a dialogar y negociar cada proyecto que impulsara. Esta realidad obligaba al nuevo gobierno a dialogar sino con el PJ, sí al menos con los distintos partidos provinciales que, en conjunto, reunían 18 bancas, y partidos nacionales minoritarios (con un total de 15 bancas) y, dentro de éstos, con la nueva tercera fuerza, Acción por la República (partido fundado y liderado por Domingo Cavallo) que formó un bloque de 12 diputados, que serían clave para la aprobación de cualquier ley.

2.1.2. El plano económico

La administración menemista le dejaría como legado al nuevo gobierno de la Alianza un presupuesto con un déficit de U\$S 4.500 millones⁵⁶¹, una deuda pública total (incluyendo el sector privado no financiero) de U\$S 134 millones y una deuda externa con vencimientos, para el año 2001, de U\$S 17.000 millones.

La nueva administración había planteado una continuidad al mismo tiempo que un cambio en materia económica: las medidas de cambio propuestas tendían a atacar la desocupación y la pobreza, pero a fin de cuentas, para mantener el plan de convertibilidad, el gobierno tuvo que recurrir a medidas tendientes a controlar el déficit y reducir el gasto (los dos males que dejaba el gobierno anterior). Dichas modificaciones implicaban más pequeños ajustes al plan anterior que un verdadero cambio, por lo que en definitiva los cambios se darían en orden a una continuidad. El plan de convertibilidad, por ejemplo, fue mantenido a rajatabla por el gobierno, a pesar de que lo ató de manos en varios aspectos cruciales.

⁵⁶¹ Principal consecuencia del desmedido nivel del gasto público en el último año de la gestión de Menem, que se elevó exponencialmente con respecto a los años anteriores, superando los \$ 10.000 millones.

El gran problema con que se enfrentaría el flamante presidente sería el estancamiento económico y el gran déficit fiscal que heredaba de la anterior administración⁵⁶²: se necesitaba, por tanto, mayor recaudación. El nuevo gobierno debía concertar con los gobernadores una quita en los montos coparticipables, para hacerlos nuevamente solidarios con esta deuda – como lo había hecho Menem con los Pactos Fiscales – y aplicar políticas de ajuste combinadas con una mayor carga impositiva⁵⁶³. Por otra parte, la urgencia de nuevos recursos llevó a la administración de De la Rúa a incluir en su plan económico un “paraguas financiero internacional” con un paquete de U\$S 12.000 millones que se solicitarían al FMI para, al menos, sortear los primeros meses de gobierno.

Por tanto, las prioridades del nuevo gobierno fueron: (a) sancionar el Presupuesto para el año 2000⁵⁶⁴; (b) implementación de políticas de ajuste (principalmente en la reducción del gasto público); (c) sancionar un nuevo paquete impositivo; (d) lograr la concesión de un crédito internacional y (e) reducir el déficit fiscal. Todas estas medidas eran requeridas además por el FMI como pre requisito para el otorgamiento de un nuevo crédito. Para lograr cada una de estas medidas, el gobierno nacional necesitaba de un nuevo acuerdo con las provincias.

Por otra parte, la situación financiera de las provincias presentaba similares dificultades. Por un lado, en aquella herencia menemista venía una fuerte carga en el gasto público provincial, a través de procesos de transferencias de competencias que no se habían cerrado aún con la correspondiente reasignación de recursos que el ministro de Economía Cavallo había prometido. Las deficiencias de aquella administración se hacían sentir ahora con mucho más peso, después de casi una década de irresolución⁵⁶⁵. Por otro lado,

⁵⁶² Para diciembre de 1999, el déficit fiscal sería de U\$S 6.000 millones (Diario La Nación, “La Economía que queda tras 10 años de Menem”, Lunes 25/10/1999).

⁵⁶³ El plan propuesto por el Ministro de Economía del nuevo gobierno, Machinea, se centró en dos aspectos claves: (a) una *modificación del régimen impositivo*, que incluiría una amplia modificación en varios de los impuestos más importantes (Ganancias, IVA e Internos); y (b) una *política de ajuste*, consistente en el recorte del gasto público en sectores dentro de la misma administración y a través de una detracción de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda – FONAVI –, con lo cual se pretendía un ahorro de \$1.750 millones. A pesar de que en su Segunda Reforma del Estado, Menem había continuado con la disminución del empleo en el sector público nacional, en los últimos años de su gestión el empleo público volvió a subir.

⁵⁶⁴ Dado el alto nivel de déficit fiscal que heredaba de la administración anterior y a la baja recaudación que se esperaba para los próximos años, el nuevo gobierno se había planteado como primera prioridad la sanción de un nuevo presupuesto que garantizara una mejor recaudación, modificando la pauta de crecimiento y estableciendo un ajuste fiscal

⁵⁶⁵ Para el quinquenio 1995-1999, el gasto público provincial había alcanzado el 42,54% del gasto público total. Si se incluye la evolución del sistema previsional (en manos del gobierno nacional desde la firma del

consecuencia de lo anterior, el stock de la deuda pública provincial se incrementó invariablemente desde el final del gobierno de Menem y su evolución siguió *in crescendo* hasta alcanzar valores exorbitantes en la crisis económica que eclosionaría finalmente en 2001⁵⁶⁶.

Pese a todo ello, las provincias no sentían, aun, la necesidad de un rescate por parte del gobierno nacional y conservaban todavía importantes recursos materiales (contaban todavía con cierta capacidad de autonomía) y recursos simbólicos, principalmente en la Cámara de Senadores.

2.1.3. Procesos de negociaciones

Todo el círculo se cerraba con un nuevo acuerdo con las provincias: si concertaban con Nación, ésta podría sancionar el nuevo presupuesto (con reducción del gasto), el nuevo paquete impositivo y finalmente cumplir con los requerimientos del FMI para comenzar las negociaciones para acceder a un nuevo crédito.

Sin embargo, en este contexto, el nuevo presidente tenía más necesidad de concertar que facultades para imponer: mientras el gobierno nacional tenía la *urgencia* y la *necesidad* de concertar ese plan que implicaba además un compromiso por parte de las provincias de aceptar una suma fija en la distribución primaria de los recursos coparticipables (lo que las dejaba fuera de los futuros incrementos en la recaudación de los impuestos coparticipables previstos en el paquete impositivo del nuevo gobierno), entre otras obligaciones (Como la de disminuir el gasto público provincial), las provincias también deseaban un acuerdo, pero frente a la necesidad de contar con nuevos recursos.

El gobierno federal habría comenzado las negociaciones ofreciendo a las provincias una garantía de un piso – mínimo y máximo – en concepto de transferencias por \$ 1.200 millones, en sustitución del piso fijado en los pactos fiscales I y II, los porcentajes que establece la Ley 23.548 y la garantía de un piso mínimo del 34% en las transferencias (tengan o no carácter coparticipable).

Pacto Fiscal I) y de la deuda pública, el porcentaje de las provincias en los gastos para el año 2001 sería superior incluso al de la Nación, elevándose a un 61,4% el gasto provincial contra un 38,6% del gobierno nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:42).

⁵⁶⁶ El stock de la deuda pública provincial había pasado, de U\$S 15 millones en 1996, a U\$S 30 millones en el 2001.

El rechazo contundente de los 15 gobernadores del PJ resistiendo todo recorte a los fondos específicos de las provincias y cualquier nuevo criterio de reparto de fondos que no sea consensuado con el conjunto de todas las provincias⁵⁶⁷ y su firme posición frente al presidente, redoblando incluso la apuesta al ordenar a sus legisladores que voten el proyecto de presupuesto presentado por el justicialismo⁵⁶⁸ fijó las pautas que tendrían las relaciones intergubernamentales durante todo el período.

Desde el inicio de las negociaciones, se formaron dos coaliciones de manera casi automática: por un lado, el gobierno nacional junto con los gobernadores de su propio partido (quienes aceptaron las propuestas desde un principio) y los gobernadores del PJ. El factor determinante de estas coaliciones fue la pertenencia partidaria a uno u otro partido mayoritario.

La coalición de los gobernadores del PJ, muchos más numerosa, también compartía, además de la pertenencia partidaria, la variable numérica: casi todas las provincias de esta coalición pertenecían al grupo de provincias chicas. Once de las 15 provincias correspondían al grupo de provincias chicas, las tres restantes al grupo de provincias grandes: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Lo más llamativo de la coalición de esta coalición fue el rol poco relevante que las provincias grandes jugaron en los procesos de negociaciones, en contraste con la posición adoptada desde el inicio por las provincias chicas, más duras e intransigentes. Dentro de esta sub-coalición, se encuentran las provincias patagónicas (lideradas por el gobernador de Santa Cruz) y las provincias del Norte (del NEA y del NOA lideradas por el gobernador de Salta).

Esta coalición de 15 gobernadores concentraba, en cuanto a recursos simbólicos, con 81 escaños en la Cámara de Diputados (32% del total) y con 28 en la de Senadores (39%). Sumado al resto de los diputados del PJ, provenientes de provincias no gobernadas por el partido, cubría un total de 101 diputados (39%) y con un total de 38 senadores (el 53%).

⁵⁶⁷ El gobierno nacional se había planteado como estrategia original llevar estas negociaciones de modo bilateral, con cada gobernador individualmente. Pero el bloque de gobernadores justicialistas le cerró esta posibilidad.

⁵⁶⁸ El PJ había presentado un proyecto propio, en el cual se estimaba el déficit en \$ 4.500 millones y se ordenaba restituir los fondos especiales a las provincias. La Alianza, en cambio, estimaba el déficit en \$ 7.400 millones, por ende, pretendía un recorte de gastos sumado a un alza en las alícuotas de los impuestos más importantes (entre ellos I.V.A. y Ganancias).

Las provincias más grandes (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) optaron por una posición más moderada. Los gobernadores de Buenos Aires y de Córdoba necesitaban un buen diálogo con el nuevo presidente, fundamentalmente para garantizar la gobernabilidad en sus respectivas provincias, sobre todo en el caso de Córdoba, que venía de una fuerte crisis financiera. Las finanzas de ambas provincias no eran del todo buenas; la deuda pública y el gasto público crecían día a día. Aunque esto sucedía en todas las provincias, en las más grandes el peso de tales gastos se hacía sentir con mayor fuerza (las tres provincias representaban el 45% del total de todas las deudas públicas provinciales). En el caso del gobernador de Santa Fe, Reutemann, su posición “moderada” se debía además a una estrategia política del gobernador quien apuntaba a ser presidenciable para las elecciones del 2003.

Aun así, cabe destacar el fuerte peso institucional que continuaba teniendo la coalición sin aquellas tres provincias grandes: 33 diputados (el 13%) y 23 senadores (el 32%).

De esta manera, la parte *dura* de la coalición de gobernadores del PJ tenía suficientes recursos para posicionarse frente al presidente como un importante actor de veto. Y así lo hizo durante el proceso de negociaciones previo al Acuerdo, amenazando incluso con votar el proyecto de ley de Presupuesto para el año 2000 presentado por el bloque justicialista, como una demostración de su fortaleza.

Hacia fines de noviembre, el gobierno nacional adelantó a los gobernadores su intención de firmar un nuevo acuerdo en materia fiscal, que en su versión original incluían (a) un nuevo piso mínimo de los recursos coparticipables de \$1.200 millones de pesos para el año 2000 (monto equivalente al recibido en el año 1999), (b) asegurar la aprobación del Presupuesto para el ejercicio del año 2000 junto con las leyes impositivas que preveían una nueva reforma impositiva⁵⁶⁹. A cambio, el gobierno nacional ofrecía a las provincias (c) la posibilidad de disponer libremente hasta el 50% de los fondos especiales destinados a gastos específicos y (d) refinanciar las deudas provinciales a plazos más largos y tasas de interés más convenientes.

⁵⁶⁹ Prorrogar la vigencia de las leyes impositivas que estaban a punto de caducar e implementar un aumento impositivo en los impuestos más importantes.

El texto del acuerdo fue enviado por el futuro Ministro de Economía, José Luis Machinea, a los gobernadores el 29 de noviembre.

Primer reunión global de los gobernadores del PJ. Martes 30 de noviembre. La coalición del PJ rechazó la propuesta, sobre todo porque el monto fijo coparticipable hacía a las provincias partícipes de las pérdidas, pero no de las futuras ganancias en el caso de que la recaudación impositiva (como se preveía) mejorara. Mantener el statu quo implicaba para las provincias una ganancia neta⁵⁷⁰.

Los gobernadores del PJ habían fijaron como estrategia para negociar con el gobierno nacional tratar cada tema por separado y en forma secuencial. De esta manera, fijaban su propia agenda, inversa a la pretendida por el presidente: (a) rechazar cualquier negociación de tipo bilateral; (b) oposición a cerrar el acuerdo en esos días; (c) rechazo a la suma fija, el presupuesto, el paquete impositivo y el reparto de fondos entre la Nación y las provincias y por último, (d) pedir a De la Rúa, luego de que éste asuma el cargo, una reunión con todos los gobernadores para analizar la posibilidad de un nuevo pacto federal (que preveían sería en enero o febrero).

La estrategia dura que predominó fue impulsada por el bloque de las provincias del norte, acompañadas del gobernador de Santa Cruz y el gobernador electo de Tierra del Fuego.

Al dar a conocer su posición, los gobernadores advirtieron que de no realizarse las negociaciones de este modo, sancionarían su propio proyecto de presupuesto (que el bloque de legisladores del PJ ya había presentado) y que incluía, entre otros puntos, la restitución de una serie de fondos que el nuevo gobierno deseaba eliminar o recortar y presentarían un proyecto de ley de coparticipación de impuestos propio antes del 10 de diciembre. Además de esta estrategia conjunta, se exigieron la inclusión de puntos en el nuevo acuerdo referidos a las particulares situaciones que atravesaban las provincias⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Como lo manifestaron los propios gobernadores, aquel monto – acuerdo de por medio o no – ya les correspondía por la propia ley de coparticipación, por lo que el gobierno nacional no les ofrecía nada nuevo.

⁵⁷¹ Santa Cruz (Kirchner) planteó la coparticipación de la mayor recaudación impositiva esperada con los aumentos impositivos o con los nuevos impuestos. Salta (Romero) habría planteado que cuando se discuta el paquete fiscal, el bloque de gobernadores del Norte y Patagonia plantearía que el aumento de 3% del IVA (que pasaba del 18 al 21% tras la modificación producida en 1995) se aplicasen a la amortización de las deudas con los Fondos Fiduciarios y la implementación de un programa global de refinanciación de las deudas

La estrategia, impulsada por los gobernadores del NEA y Santa Cruz, fue aceptada por todos los gobernadores. Sin embargo, dentro de la coalición justicialista se conformaron dos subcoaliciones: por un lado, las posiciones duras encarnadas por el NEA liderado por Romero y el grupo patagónico, por Kirchner. Por el otro, las posiciones más moderadas y conciliadoras: Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires (Rucauf) mostraron ánimos de colaboración, más por las ambiciones político-personales de sus gobernadores (apuntaban a ser los próximos candidatos presidenciales del PJ) que por la variable partidaria o territorial. Ruckauf fue el que mostró una postura más cercana al presidente.

El gobierno nacional, a través de los futuros ministros del Interior (Federico Storani) y de Economía, propusieron una reunión a los gobernadores para cerrar el acuerdo ese mismo día (miércoles 1 de diciembre). El texto enviado a los gobernadores contenía tres puntos a cerrar: sancionar el proyecto de Presupuesto de la Alianza, recibir una suma fija a cambio de los fondos especiales y se incluyó la propuesta de presentar un proyecto de ley de coparticipación para el año 2000.

Los gobernadores del PJ rechazaron en bloque la propuesta de reunión e insistieron en que apresurarían el trámite parlamentario para sancionar el proyecto de ley de presupuesto para el año 2000. Nuevamente la postura dura fue encabezada por los gobernadores del Norte y, en particular, el gobernador de Salta (Juan Carlos Romero).

La estrategia del gobierno federal fue entonces buscar el consenso de los gobernadores más moderados, Córdoba y Santa Fe, a quienes propuso el financiamiento de sus cajas previsionales. Pero los restantes gobernadores tomaron esta iniciativa como un intento del gobierno nacional de dividir al bloque justicialista y, como contrarrespuesta, indicaron a sus diputados a tratar y sancionar esa misma tarde (miércoles 01 de diciembre) el proyecto de presupuesto. Pero el recambio legislativo que se llevaba a cabo en esos días quitó la posibilidad al PJ de lograr quórum en la Cámara baja.

En este punto de las negociaciones, tanto el gobierno nacional como los gobernadores del PJ comprendieron que dependían mutuamente la una de las otras: el PJ ya no podía sancionar en Diputados su proyecto de presupuesto, pero el gobierno nacional tampoco podía hacerlo, puesto que, a pesar de lograr las mayorías necesarias en Diputados,

provinciales. Córdoba (De la Sota) y Santa Fe (Reutemann) reclamaron el financiamiento de los déficits de sus cajas previsionales (Diario Clarín, miércoles 01/12/1999).

en la Cámara de Senadores se enfrentaría a la mayoría que aún conservaba (desde el recambio en 1998) el PJ. Sin embargo, desde la bancada justicialista se argumentaba que “si no hay Presupuesto, la responsabilidad es de la Alianza”⁵⁷². Pero los gobernadores justicialistas no querían quedar como corresponsables de semejante situación.

Las partes decidieron realizar una reunión el día lunes (06/12/1999) en el Consejo Federal de Inversiones, con todos los gobernadores, junto al Presidente y sus principales interlocutores en estos procesos de negociaciones (Storani y Machinea).

Primera Reunión Presidente – Bloque de gobernadores Radicales. Previo a la reunión con todos los gobernadores, el presidente electo se reunió con seis de los siete gobernadores de la Alianza (solo Avelín no pudo asistir). Si bien los gobernadores expusieron la situación por la que atravesaban sus provincias y manifestaron que no tenían mucho margen para efectuar recortes⁵⁷³, aceptaron las propuestas sin mayores resistencias.

Además del apoyo sin reticencias de los gobernadores de la coalición aliancista, el presidente recibió tres apoyos clave. Por un lado, el líder de Acción por la República, el ex ministro de economía Cavallo sumó su apoyo a las medidas de ajuste⁵⁷⁴, y por otro lado, dos apoyos claves dentro del PJ: el gobernador de La Pampa, Marín (también vicepresidente del PJ), manifestó su conformidad con las propuestas del gobierno nacional⁵⁷⁵ y Eduardo

⁵⁷² Declaraciones de Oscar Lamberto, titular de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados (Diario Clarín, jueves 02/12/1999).

⁵⁷³ Uno de los gobernadores asistentes, Castillo (Catamarca), marcó la situación de los gobernadores radicales al manifestar a uno de sus asesores: “No se puede creer, nos quieren hacer un ajuste sí o sí” (Diario Clarín, viernes 03/12/1999).

⁵⁷⁴ Sus doce bancas representaban un escaso 5% del total de la Cámara, pero fueron cruciales particularmente en un momento de bloque institucional ante las negativas y reticencias del PJ de negociar los proyectos de la Alianza, que pasaría a contar con el 53% de la Cámara baja, obteniendo de esta manera quórum y mayoría propia.

⁵⁷⁵ Admitió que el monto fijo ofrecido era similar a lo que las provincias venían recibiendo hasta ese momento y serviría para que las provincias mantengan un nivel de gasto equilibrado. Incluso defendió la posibilidad de que el gobierno nacional se quedara con el excedente en caso de incrementos en la recaudación (punto neurálgico en las discusiones con los gobernadores del PJ), manifestando que “si la Nación obtiene más recursos, está bien que puedan servir para bajar los impuestos o para solucionar problemas como el déficit presupuestario”. En esa misma declaración, sostuvo que siempre optó por una posición moderada y que buscaba el acuerdo con el nuevo gobierno y que dicha posición se vio ofuscada (tirando por tierra hasta ese momento a cualquier acuerdo) por la intransigencia de los gobernadores del Norte (encabezados por Romero) y de Santa Cruz (Kirchner), remarcando la dificultad de consensuar dentro del PJ, debido a las grandes diferencias que separan a las provincias, la mayoría de ellas endeudadas (Diario Clarín, sábado 04/12/1999).

Duhalde. Este último resultó un apoyo importante para el nuevo gobierno, por la posición que ocupaba dentro de la estructura partidaria del PJ y a quien respondían varios gobernadores (entre ellos Ruckauf). Esta actitud de colaboración dependió también de las ambiciones político-personales del dirigente justicialista⁵⁷⁶. Duhalde pretendía quedarse con la estructura partidaria nacional del PJ y para ello debía impedir que Menem, por entonces titular del Consejo Nacional del partido, se convirtiera en el líder de la oposición. Además, consideraba que la fortuna del nuevo gobierno radical era clave en el futuro del PJ y su liderazgo dentro de éste⁵⁷⁷.

Hasta este momento, el juego quedó trabado. El gobierno nacional intentó, como lo había hecho Menem anteriormente, dar el primer paso a través de una propuesta que no resultaba del todo clara. Una manifiesta utilización estratégica de la información (como también había hecho Menem), ocultando datos que podrían hacer cambiar la posición de los gobernadores, en particular lo referente al monto que se recaudaría con el nuevo paquete impositivo. Pero los gobernadores bloquearon este primer movimiento, rechazando las propuestas presidenciales y exigiendo conocer primero los números que el gobierno nacional manejaba para después definir el nuevo piso de transferencia.

Finalmente, el día martes 06/12/1999, los futuros ministros del Interior, Storani, y de Economía, Machinea, se reunieron con todos los gobernadores en la sede del Consejo Federal de Inversiones y tras 10 horas de negociaciones (a las 2 de la madrugada del 07/12/1999) el nuevo gobierno logró acordar con los gobernadores la firma del pacto fiscal. Concurrieron a la firma todos los gobernadores electos (a excepción del sanjuanino Avelín, asistiendo en su lugar el vicegobernador, Waldino Acosta).

Inmediatamente después de la firma del pacto, sería enviado su texto a la Cámara de Senadores, para iniciar el trámite legislativo para su aprobación, junto con un paquete de leyes que incluían el presupuesto, la reforma impositiva⁵⁷⁸ y un conjunto de leyes

⁵⁷⁶ Duhalde había manifestado en un programa radial (viernes 03/12/1999) que “el justicialismo intentará ayudar al presidente electo Fernando de la Rúa [...] ante las complicaciones de la situación financiera. Vamos a tratar de ayudar -dijo a una radio- en lo que se pueda, desde el llano, desde el partido, porque el marco en que asumen De la Rúa y los gobernadores, desde el punto de vista financiero, es delicado” (Diario Clarín, sábado 04/12/1999).

⁵⁷⁷ “El gobernador le comentó a los suyos que sus declaraciones sobre la necesidad de apoyar a Fernando de la Rúa, son más que una postura. Necesitamos que le vaya bien. De lo contrario estaríamos facilitando la vuelta de Menem, dicen que dijo el gobernador” (Diario Clarín, domingo 05/12/1999).

⁵⁷⁸ Con aumentos en impuestos internos, IVA y ganancias, que implicarían un aumento de la recaudación de \$2.500 millones (Diario Clarín, martes 07/12/1999).

complementarias, los cuales serían aprobados por el Congreso en sesión especial⁵⁷⁹. Para lograr el consenso de los bloques legislativos, los ministros firmantes expondrían los alcances del paquete legislativo ante los legisladores de la Alianza, mientras que los gobernadores Ruckauf y Rubén Marín harían lo propio para lograr el acuerdo del bloque de legisladores del PJ. Casi en contemporáneo con la firma del pacto, el gobierno nacional recibió el apoyo del FMI y del gobierno de EEUU para recibir una nueva línea de crédito. Los fondos provenientes de este crédito, sin embargo, no serían suficientes – según las estimaciones del futuro ministro de economía – por lo que el gobierno nacional comenzaría las negociaciones – una vez aprobado el nuevo presupuesto – con otros organismos internacionales de crédito, entre ellos el Banco Mundial.

2.1.4. El Compromiso y sus disposiciones

En este primer acuerdo, el gobierno nacional logra su objetivo de máxima, pero a un alto costo, cediendo en aspectos que incluso ni siquiera había previsto al inicio de las negociaciones.

Los objetivos planteados fueron (a) “acordar la realización de acciones concurrentes a la consecución de un crecimiento equilibrado de la Nación”; (b) “evitar las distorsiones y efectos adversos en la producción y el empleo que generan el alto nivel de endeudamiento del conjunto del sector público y las fluctuaciones en el nivel de actividad económica ocasionados tanto por factores cíclicos de origen interno como por perturbaciones externas”; (c) “impulsar el cumplimiento de los aspectos pendientes del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12 de Agosto de 1993 y sus modificatorias” y (d) “disminuir en términos nominales tanto el gasto público Nacional como provincial”.

Por último, dentro de los objetivos planteados, las partes se comprometían, a través de sus representantes en el Congreso de la Nación, a impulsar determinados proyectos de leyes considerados cruciales y que afectaban directamente las relaciones fiscales intergubernamentales: (a) Transparencia de la información fiscal; (b) Sanción dentro del año 2000 de la nueva ley de coparticipación; (c) la creación, con fondos coparticipables, de

⁵⁷⁹ “Estos proyectos se votarían hoy en un solo bloque. Con ese objetivo, fueron citadas para hoy las dos cámaras en sesión especial” (Diario Clarín, martes 07/12/1999).

un fondo anticíclico, similar al instituido por ley 25,512; (d) Coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial; (e) racionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria interjurisdiccional y creación y fortalecimiento de un Organismo Fiscal Federal.

Por la Cl. 1ª, las provincias asumían la obligación de “solicitar y facilitar el tratamiento para su aprobación en el H. Congreso de la Nación” de: (a) el paquete impositivo (b) la ley de presupuesto nacional para el ejercicio 2000 y (c) todo el conjunto de leyes complementarias necesarias para el correcto cumplimiento y ejecución del presupuesto.

La dura posición sustentada por los gobernadores de la oposición llevó al gobierno de la Alianza a incluir, además, una serie de garantías tendientes al financiamiento de las deudas públicas provinciales en un plazo de 10 años, con uno de gracia, aumentó el piso mínimo a \$ 1.350 millones mensuales para el año 2000 (Cl. 3ª, 2º párr.) y a \$1.364 millones para el año 2001 (Cl. 4ª, 2º párr.)⁵⁸⁰, aunque se previó expresamente que el piso tendría “el doble carácter de límite inferior y superior [...] con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro”.

Por la Cl. 7ª, el gobierno nacional se comprometía a implementar un programa “tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de la deuda y lograr tasas más convenientes para aquellas provincias cuyas dificultades así lo justifiquen”, lo cual se efectivizaría a través de convenios bilaterales en los cuales debían incluirse como obligaciones de las provincias (a) reducción del déficit fiscal; (b) Contención, eficiencia y transparencia de sus gastos y (c) saneamiento de las finanzas provinciales. Por entonces, las deudas bancarias y financieras de las provincias se estimaban en \$ 5.500 millones⁵⁸¹.

Otra obligación asumida por el gobierno nacional fue la de financiar con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales que no hubiesen sido transferidos hasta la fecha del Convenio en función de los regímenes actualmente vigentes así como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.),

⁵⁸⁰ La resistencia opuesta por los gobernadores justicialistas llevó al gobierno federal a elevar, sucesivamente, este piso mínimo. Primero pasó de \$ 1.200 millones en un primer momento, pasando a ofrecer en un segundo momento \$ 1.250 millones, luego a \$ 1.330 millones mensuales para finalmente fijarlo en \$ 1.350 millones para el año 2000 y \$1.364 millones para el año 2001.

⁵⁸¹ Diario Clarín, domingo 05/12/1999

absorbiendo el Tesoro Nacional dichos déficits de las cajas jubilatorias provinciales deficitarias de forma gradual, primero de un 5% para el año 2000 y de un 20% del déficit para el año 2001 hasta llegar a cubrir el 100% por parte del Estado Nacional dichos déficits en los tres años subsiguientes. Con ésta cláusula, las provincias que tanto habían resistido la transferencia de sus sistemas previsionales, terminaron por imponer al gobierno nacional la refinanciación de éstos.

Las provincias también se comprometían a llevar adelante una armonización tributaria, modernizando los sistemas tributarios provinciales con el objeto de (a) controlar la evasión fiscal (b) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y (c) procurar la baja del costo argentino, “eliminando o sustituyendo impuestos que distorsionan la competitividad y las decisiones de producir e invertir en la República Argentina” (Cl. 9ª). Esta cláusula estaba haciendo referencia a dos problemas concretos, irresueltos durante el gobierno de Menem: en primer lugar, combatir la evasión fiscal, considerada por el gobierno nacional como uno de los principales problemas del sistema tributario⁵⁸² y la de llevar adelante las obligaciones establecidas en el Pacto Fiscal II – prorrogado hasta ese momento – de eliminar los impuestos provinciales considerados distorsivos (en concreto, el impuesto a los ingresos brutos).

Por último, ambas partes asumen el compromiso de “de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2000, un proyecto de ley de coparticipación federal en cumplimiento del art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional durante el año 2000”. A pesar de esta previsión, el propio Compromiso resultaba contrario a las disposiciones de la Cláusula Sexta de la Constitución, según las cuales “tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación” (1º párr., última parte).

⁵⁸² Según la información que manejaba el gobierno nacional, que se basaba “en estudios de FIEL y del economista de la Alianza, Arnaldo Bocco, que estiman que la evasión tributaria en Argentina no baja de los 20.000 millones de pesos anuales, lo que equivale a un tercio de la recaudación actual, que ronda los 60.000 millones” (Diario Clarín, martes 30/10/1999).

2.1.5. Las negociaciones en el Congreso

Sin embargo, las negociaciones volvieron a trabarse, pero esta vez en el Senado de la Nación. Os senadores decidieron no ratificar el Pacto Fiscal junto con el conjunto de leyes que venían con él (ley de ministerios, presupuesto y el paquete impositivo) principalmente porque no estaban de acuerdo con el aumento en los impuestos. El bloque de senadores decidió postergar la aprobación de estos proyectos. El rechazo se debió tanto a defecciones de algunos gobernadores (entre ellos, el salteño Romero – más enérgico en el rechazo – y el santafesino Reutemann – más evasivo en su negativa⁵⁸³) como por disidencias internas dentro del propio bloque. Tras este rechazo, el único gobernador del PJ que manifestó su adhesión al pacto, fue el bonaerense Ruckauf, quien tildó al Acuerdo como un pacto de honor⁵⁸⁴.

Ante la no aprobación de las leyes en el Congreso, el presidente electo respondió con la posibilidad de sancionar, al menos la ley de ministerios, mediante un decreto de necesidad y urgencia.

Tanto el bloque de diputados como el de senadores coincidieron en tratar el presupuesto en la sesión del día siguiente, pero retrasar para la próxima semana el tratamiento del paquete impositivo y el nuevo pacto fiscal, desarticulando la estrategia del nuevo gobierno de tratar los tres proyectos en simultáneo (el pacto fiscal en el Senado y el presupuesto y la reforma impositiva en Diputados) y, frente a la posibilidad de mayores dilaciones, el gobierno dejó entrever, nuevamente, la posibilidad de recurrir a la utilización del decreto de necesidad y urgencia⁵⁸⁵.

Las preferencias del presidente finalmente no se concretaron. El 10 de diciembre asumió formalmente el cargo sin contar con el presupuesto, la reforma impositiva ni con la

⁵⁸³ Reutemann se limitó a decir que él no podría firmar ningún convenio mientras no asumiera formalmente la gobernación de su provincia.

⁵⁸⁴ El mismo día en que el Senado se negó a tratar los proyectos, el electo gobernador bonaerense se reunió con De la Rúa para reiterarle su apoyo y nuevamente pocos días después en su discurso de asunción a la gobernación.

⁵⁸⁵ Esta vez, las declaraciones fueron hechas por el ministro del Interior, Federico Storani, dejando entrever que el presidente aprobaría por DNU no solo la ley de ministerio, sino también los restantes proyectos (Diario Clarín, "El PJ dice que está dispuesto a aprobar hoy el Presupuesto", Jueves 09/12/1999).

aprobación del Compromiso Federal⁵⁸⁶. A pesar de ello, el nuevo presidente dio un discurso conciliador para con los gobernadores⁵⁸⁷.

La aprobación de los tres proyectos claves requirió del flamante gobierno nacional arduas negociaciones en ambas Cámaras del Congreso, en especial en la Cámara de Diputados. El acuerdo firmado con los gobernadores el 6 de diciembre parecía asegurarle al gobierno nacional las mayorías necesarias en el Senado. En diputados, en cambio, aun cuando la Alianza se constituyó en la primera minoría, el PJ contaba con un porcentaje de bancas que le permitía frenar las iniciativas presidenciales (podía, por ejemplo, negarle quórum).

El 9 de diciembre la Cámara de Senadores aprobó el Pacto fiscal⁵⁸⁸. El proyecto, con media sanción, pasó a la Cámara de Diputados para su aprobación definitiva, que se daría una semana más tarde, convirtiéndose en Ley N° 25.235 ratificatoria del Compromiso federal (sancionada el 15/12/1999 y promulgada el 30/12/1999).

Por su parte, el paquete impositivo fue tratado por la Cámara de Diputados (cámara de origen) y finalmente sancionado – tras varias sesiones fracasadas – el 15 de diciembre con una muy ajustada mayoría de la Alianza (que contó con el apoyo de varios partidos provinciales, entre ellos Cruzada Renovadora) y con el voto negativo de Acción por la República⁵⁸⁹ y del PJ quienes, sin embargo, dieron el quórum para sesionar⁵⁹⁰. El proyecto se aprobó por una ajustada victoria de 116 votos a favor frente a 106 en contra.

Sancionados los proyectos de ley de ratificación del Compromiso Federal y la ley de ministerio, el gobierno nacional necesitaba con un importante grado de urgencia la sanción del presupuesto para el año 2000 y la reforma impositiva, ambos demorados en la Cámara alta. A pesar del acuerdo previo con los gobernadores, el gobierno nacional encontró fuertes resistencias en la Cámara alta: en primer lugar, su tratamiento fue demorado en el

⁵⁸⁶ La ley de Ministerios fue aprobada el día anterior a la asunción.

⁵⁸⁷ En su discurso de asunción, el nuevo presidente se refirió a la situación de las provincias, en particular, de la deuda pública provincial, haciendo responsable de ello a la indiferencia del Estado central, en un mensaje claro de no confrontación y de dar a los gobernadores una refinanciación de la deuda como moneda de cambio a la aprobación de sus proyectos.

⁵⁸⁸ Contó con un solo voto en contra, el del senador justicialista por Salta, Emilio Cantarero.

⁵⁸⁹ Cavallo había manifestado su apoyo al plan de ajuste, pero se opuso fuertemente al paquete impositivo.

⁵⁹⁰ Por 116 votos favorables frente a 106 en contra (Diario La Nación, "Aprueban la reforma impositiva", Jueves 16/12/1999).

tiempo⁵⁹¹ y luego plantearon tratarlo en dos sesiones distintas, amenazando con introducir importantes modificaciones – lo que retardaría aún más su aprobación, dado que en ese caso debía volver nuevamente a la Cámara de Diputados. Esta estrategia de dilatar en el tiempo la aprobación de ambos proyectos (cruciales para la nueva gestión) puso en duda incluso la gobernabilidad misma de la nueva administración, lo que ya había sido interpretado en este sentido por los mercados financieros.

Frente a las declaraciones de varios senadores justicialistas de demorar el tratamiento, el presidente, presionado por varios frentes (los mercados, los organismos internacionales de crédito e incluso el propio gobierno de EEUU), respondió con una ofensiva: no enviaría los fondos acordados con los gobernadores en el Compromiso fiscal. La estrategia presidencial consistió, por un lado, en presionar a los senadores a través de los gobernadores y, por el otro, en comprometer a los gobernadores del PJ más cercanos para que, a través de ellos, los senadores de sus provincias acepten aprobar los dos proyectos tal cual fueron aprobados – a duras penas – en la Cámara de diputados⁵⁹². El vicepresidente, Carlos Álvarez, se comunicó telefónicamente con los gobernadores más cercanos (Reutemann, Ruckauf y De la Sota) para que intercedieran ante sus senadores.

La Cámara, sin embargo, no trató ninguno de los proyectos en la sesión legislativa realizada al día siguiente⁵⁹³. La estrategia de los senadores justicialistas apuntó a dos objetivos concretos: distanciarse de una medida tan impopular (la dilación en el tiempo permitía que la opinión pública identificara el proyecto como objetivo exclusivo del nuevo gobierno)⁵⁹⁴ y, en segundo lugar, distanciarse de los gobernadores, particularmente aquellos que no respondían directamente a los gobernadores⁵⁹⁵.

⁵⁹¹ El gobierno nacional venía pretendiendo su sanción desde antes del 10 de diciembre. Tras duras negociaciones en la Cámara de Diputados, el gobierno nacional tuvo que enfrentar a una importante mayoría justicialista en el Senado para aprobar un proyecto de ley impopular.

⁵⁹² El ministro de economía había advertido que si el acuerdo quedaba sin efecto, “se recaudará menos y habrá menos plata para enviar a las provincias” (Diario La Nación, miércoles 22/12/1999).

⁵⁹³ En la sesión del miércoles 22 de diciembre, el bloque justicialista había aceptado aprobar el proyecto de presupuesto pero no la reforma impositiva. Frente a esta alternativa, el bloque aliancista, por instrucción del presidente, decidió retirarse del recinto, por lo que ninguno de los dos proyectos fueron tratados en esa sesión.

⁵⁹⁴ El argumento que esgrimieron varios senadores fue que “el aumento de los impuestos internos (al tabaco, a las bebidas colas y no colas) [...] golpearían con fuerza las economías regionales”. A pesar de que algunos senadores manifestaron la idea de modificar el texto “en reserva, varios senadores admitían que «no tenían margen político» para insistir en ello” (Diario La Nación, jueves 23/12/1999).

⁵⁹⁵ Esta segunda estrategia la puso de manifiesto Jorge Yoma (senador del PJ por La Rioja, fuerte aliado del ex presidente Menem), quien sostuvo en la sesión: “Esta Cámara no está compuesta por los directores de las

El 28 de diciembre, el Senado aprobó el presupuesto⁵⁹⁶ pero introdujo, como lo había advertido, importantes modificaciones a la reforma impositiva⁵⁹⁷. Vuelto el proyecto a la Cámara de Diputados, el oficialismo logró imponer el proyecto original con una mayoría simple – dado que era la cámara de origen en este proyecto, la que alcanzó con un total de 115 votos a favor⁵⁹⁸.

La reforma impositiva – sancionada finalmente como Ley N° 25.239 (del 30/12/1999) preveía importantes aumentos los principales impuestos, tales como el impuesto a las ganancias, una generalización del IVA, nuevos impuestos internos (bebidas alcohólicas, gaseosas, cigarrillos) y quitas a las jubilaciones de privilegio, prórroga y aumento del impuesto a los bienes personales, impuesto de emergencia creado en 1991 por un plazo de nueve ejercicios fiscales⁵⁹⁹.

2.1.6. Conclusión

Las duras negociaciones con el bloque de gobernadores del PJ, primero, y en el Congreso después (en especial por la fuerte oposición de los senadores justicialistas)

casas de las provincias. Construyan una relación de respeto con este Senado” (Diario La Nación, jueves 23/12/1999). La estrategia fue sostenida, entre otros, por Eduardo Menem (PJ-La Rioja), los senadores del PJ de la provincia de Corrientes (Angel Pardo y Rubén Pruyas) y por los dos senadores del PJ por Entre Ríos (Augusto Alasino y Héctor Maya). Los dos primeros (Yoma y Menem) respondían al ex presidente y no al gobernador. Los otros cuatro provenían de provincias gobernadas no gobernadas por el PJ (Entre Ríos estaba en manos del radicalismo y Corrientes intervenida). Los dos senadores del PJ riojano denunciaron en el recinto la extorsión a los gobernadores: “Dejen la mentira, la falacia y la extorsión”, sostuvo Yoma, y Eduardo Menem remarcó: “dejemos de amenazar con las campañas en los medios, que no van a mandar plata a los gobernadores” (ídem).

⁵⁹⁶ Convirtiéndose en Ley N° 25.237 (sancionada el 28/12/1999 y promulgada el 06/01/2000). El proyecto – aprobado por unanimidad – preveía un déficit no mayor a \$ 4.500 millones (requisito impuesto por la Ley de convertibilidad), recursos por \$ 48.175 millones y una reducción de gastos cercana a los \$ 1.400 millones. Eliminaba, además, los regímenes de promoción industrial vigentes en algunas provincias (entre ellas, San Luis, La Rioja, Catamarca y Chubut). El nuevo presupuesto otorgaba al jefe de Gabinete la facultad de aprobar las obras públicas financiadas por el gobierno federal en las provincias.

⁵⁹⁷ Entre otras, eliminaba los impuestos internos, una quita del IVA al transporte terrestre de más de 100 kilómetros, elevaba el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y eliminó la exención del impuesto a las ganancias a las remesas al exterior de los dividendos de empresas multinacionales.

⁵⁹⁸ La Cámara de Diputados insistió con el proyecto original, aceptando solo dos de las reformas introducidas por el Senado, sin mayor trascendencia: la vigencia del impuesto a las ganancias se estableció a partir del 2000 y no desde el momento de la sanción de la ley y la eximición del impuesto a las ganancias a las naftas vírgenes y a los solventes de uso industrial.

⁵⁹⁹ Como había sucedido en la primera votación en la Cámara baja, se opusieron al proyecto los bloques del PJ y de Acción por la República a los que se sumó el bloque federal de partidos provinciales independientes, liderados por Carlos Balter (del Partido Demócrata de Mendoza), quienes defendieron las economías regionales afectadas, según manifestaron, por el aumento a los impuestos internos para las bebidas, champagne, jugos y cervezas (Diario La Nación, jueves 30/12/1999).

marcaría el destino del nuevo gobierno nacional, al menos durante los próximos dos años, hasta la renovación parcial de diputados (la mitad) y senadores (en su totalidad).

Al frente externo (tanto político – oposición mayoritaria de gobernadores y senadores – como económicos – déficit, recesión y desempleo) deben considerarse, además, los graves problemas al interior de la Alianza: “A estos problemas el gobierno aliancista le sumaría los provenientes del hecho de fundarse en una coalición de fuerzas políticas carentes de una historia compartida y con escasa experiencia de gestión y cohesión interna, así como los que se originaron en las desiguales condiciones y divergentes proyectos de sus principales líderes” (NOVARO 2001:78/79).

La escasa cohesión interna generó una serie de crisis dentro del gobierno hasta devenir en una crisis política mayor. Los escándalos por corrupción (en particular con los senadores para lograr la sanción de leyes prioritarias, como la reforma laboral) provocó una primera gran crisis interna, que llevó al presidente a realizar un recambio ministerial, aprovechando la oportunidad para ubicar en su gabinete a funcionarios más cercanos al círculo presidencial, pasando así de un primer gabinete que reflejaba la heterogeneidad del nuevo gobierno a uno más estrecho y vinculado directamente a la figura presidencial, en particular, la Jefatura de Gabinete, desplazando a Rodolfo Terragno y nombrando en su lugar a Chrystian Colombo (5 de octubre de 2000). Este recambio ministerial formaba parte de la estrategia del presidente para eludir la cuestión de los sobornos. Frente a estas actitudes, el vicepresidente Carlos Álvarez presentó su renuncia el 07 de octubre de 2000 (NOVARO 2001:78/79). En la arena electoral, sin embargo, la Alianza obtendría una victoria importante al hacerse con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶⁰⁰.

Del otro lado del espectro, el PJ comenzaba a fragmentarse entre quienes aún respondían al ex presidente Menem y entre aquellos que apoyaban el nuevo liderazgo (nunca del todo afianzado) de Duhalde. El PJ tendría un largo camino por recorrer aún y en su derrotero el proceso de fragmentación se profundizaría aún más, develando una marcada tendencia a la territorialización del partido (fragmentaciones intrapartidarias con base en líderes locales provinciales). La imposibilidad del PJ de erigir un líder indiscutido

⁶⁰⁰ La fórmula Ibarra – Felgueras (Alianza) obtuvo el 49% de los votos frente al 33% de la fórmula Cavallo – Béliz (Acción por la República). El Estatuto Organizativo de CABA establece el sistema de Ballotage, sin embargo Cavallo renunció a la segunda vuelta.

fragmentó definitivamente al partido. Una de sus manifestaciones fue la conformación, poco tiempo después, del Frente Federal Solidario de Gobernadores.

La victoria del presidente – al imponer su objetivo de máxima – fue, en muchos aspectos, una victoria pírrica: terminó dando más beneficios a las provincias que los que inicialmente pretendía e, incluso, imaginaba, y terminó por asumir un cúmulo de competencias mucho mayores (cualitativa y cuantitativamente) que las asumidas por las provincias, lo que surge desde una simple comparación con los textos de los pactos fiscales, en particular el Pacto Fiscal II (1993).

El presidente pudo contar con tres herramientas fundamentales para comenzar su gestión: el presupuesto, la reforma impositiva (que incrementaría el flujo de recursos ordinarios) y el Compromiso Federal con las provincias que ponía un tope a las transferencias federales. Con estas tres herramientas el gobierno federal podía, además, dar una buena señal a los mercados externos y, fundamentalmente, a los OMC y al gobierno de EEUU para poder seguir accediendo a créditos internacionales, complementando así con recursos extraordinarios los recursos originarios.

Pero aún tendría que llevar esas leyes a la práctica y sortear los obstáculos – cada vez más grandes – que la situación económica imponía. El país comenzaría a sentir con mayor peso las consecuencias de los negros pronósticos de la economía internacional, basados en fuertes temores a una desaceleración de la economía mundial y en particular la de EEUU. En este contexto, el país se encontró ante un contexto internacional que le dificultaba el acceso a nuevos créditos internacionales y un mercado de exportaciones de los productos locales restringido y con precios muy bajos. A casi un año de gestión, el déficit heredado de la administración menemista comenzaba a sentirse con mayor peso.

A esta carencia de recursos cabe agregar, además, una diferencia fundamental con el gobierno anterior, que fue la aplicación de la Ley Nº 25.512 de solvencia fiscal. La ley fue sancionada en agosto de 1999, es decir, pocos meses antes de finalizar la administración Menem, y fue vista como un intento del gobierno saliente para atar de manos al gobierno entrante “en un terreno donde el peronismo había disfrutado de una muy amplia libertad” (NOVARO 2001:86)⁶⁰¹. Esta ley establecía el objetivo – entre otros – de alcanzar el déficit cero

⁶⁰¹ Con esta ley el gobierno nacional cumplía con los compromisos internacionales de implementar normas de responsabilidad fiscal y alentar, así, la inserción de capitales extranjeros.

a través de una reducción progresiva en los próximos cuatro años, hasta eliminarlo en 2003⁶⁰².

2.2. El Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y su Primer Addenda (17 de noviembre de 2000)

2.2.1. El Frente Federal Solidario de Gobernadores

Mientras la unidad de la Alianza en el gobierno nacional se resquebrajaba, los gobernadores del PJ conformaron formalmente un bloque de negociación frente al presidente, denominado Frente Federal Solidario de Gobernadores. Este bloque fue conformado por nueve gobernadores tras una reunión en la Casa de la Provincia de Tucumán en Buenos Aires el 16 de febrero de 2000. Los gobernadores participantes fueron participaron Miranda (Tucumán), Romero (Salta), Juárez (Santiago del Estero), Fellner (Jujuy), Rodríguez Saá (San Luis), Rovira (Misiones), Infrán (Formosa), Néstor Kirchner (Santa Cruz) y Manfredotti (Tierra del Fuego)⁶⁰³.

El Frente tendría tres objetivos específicos: crear un canal de comunicación directa con el Presidente de la Nación, exigiendo un trato más equitativo y mayor participación en las políticas nacionales, distanciarse de la figura del ex presidente Menem y contrarrestar el peso de los gobernadores de las provincias grandes en manos del PJ (Ruckauf, De la Sota y Reutemann). También tenía un objetivo partidario, consistente en delinear las estrategias que debería adoptar el PJ en lo sucesivo. Más adelante se agregarán a la coalición las provincias de La Pampa y La rioja.

En la constitución de esta coalición intervinieron las dos variables, la partidaria y la territorial: los nueve gobernadores pertenecían al PJ y, al mismo tiempo, al grupo de provincias chicas. Como se pone de manifiesto en los objetivos planteados por la coalición,

⁶⁰² Entre los objetivos caben resaltar: (a) La ley establecía un límite en el déficit fiscal de 1,9% del PBI en 1999, del 1,5% en 2000, del 1% en 2001, de 0,4% en 2002 hasta alcanzar finalmente el equilibrio en 2003; (b) Establecía una tasa real de incremento del gasto público primario inferior a la tasa de crecimiento real del producto y el gasto primario corriente puede a lo sumo mantenerse constante cuando se contrae el producto. La meta se incumplió significativamente en 1999; (c) La deuda pública del Estado Nacional no podía aumentar más que la suma del déficit del Sector Público no Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas y los préstamos que el Estado Nacional a las Provincias. Ninguno de estos objetivos fueron cumplidos por la nueva administración: el déficit cero nunca se alcanzó e, incluso, nunca se lo logró reducir, la deuda aumentó el doble que el resultado financiero en 1999 y 2001 y el gasto público primario creció significativamente en 1999 (MELAMUD 2009).

⁶⁰³ Diario Clarín, jueves 17/02/2000.

las dos variables jugaron un rol fundamental en su constitución y en la adopción de estrategias a adoptar, como así también pusieron de relieve las distintas percepciones y preferencias entre los grupos de provincias.

Las provincias grandes mantenían líneas de diálogo directo con el presidente, en particular el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf. Ésta fue una estrategia común de ambos lados: tanto los gobernadores de provincias grandes como el gobierno nacional buscaron tener una relación más estrecha entre ellos. Esta estrategia fue tomada como una amenaza por los gobernadores de provincias chicas que conformaban el Frente Federal.

Con la conformación definitiva de once gobernadores, el Frente Federal contaría con importantes recursos institucionales: 32 diputados (el 12% de la Cámara) y 21 senadores (el 29%).

2.2.2. Dos intentos fallidos

En este contexto de debilidad económica, restricciones en el uso de fondos públicos y con una coalición de gobernadores mayoritariamente opositora el presidente se vio obligado a concertar un nuevo acuerdo con las provincias fundamentalmente para lograr de éstas el compromiso de mantener el gasto público provincial⁶⁰⁴, en concordancia con las medidas implementadas en el orden nacional⁶⁰⁵.

La urgencia era cada vez mayor. Mientras los efectos de la crisis se profundizaban, las – pocas – medidas implementadas por el gobierno nacional no daban resultados aún y las nuevas medidas previstas se encontraban trabadas en las comisiones del Congreso y los gobernadores dilataban un respaldo explícito. En este contexto, la imagen pública del ministro de economía comenzaba a decaer abruptamente: tanto desde los mercados como desde algunos sectores políticos se exigía su renuncia.

⁶⁰⁴ Mientras el gobierno nacional había reducido el gasto en un monto cercano a los \$ 1.200 millones, las provincias habían incrementado el gasto público en \$ 2.700 millones, según un informe de Daniel Artana, director y economista jefe de FIEL, "El sector público ignoró la crisis" (en Diario La Nación, "Reclaman más ajuste en el Estado", Sábado 11/11/2000). "Entre 1994 y 1998 el gasto primario del Gobierno nacional aumentó un 8%, mientras que en el conjunto de las provincias dio un salto del 20%" (Diario Clarín, "Las razones del congelamiento", domingo 19/11/2000).

⁶⁰⁵ Hacia principios de marzo, el gobierno nacional anuncia la aplicación de un segundo ajuste, equivalente a \$600 millones.

El gobierno federal lanzó la propuesta en dos oportunidades, pero ambas fueron fallidas. Hacia marzo, el presidente mantuvo una reunión con los gobernadores del PJ en la cual se comprometió a descentralizar los fondos destinados al Plan Trabajar⁶⁰⁶. En esa oportunidad, el presidente logró el compromiso de los gobernadores del PJ de impulsar dos proyectos claves trabados en el Congreso: la emergencia económica y la reforma laboral, pero no pudo avanzar en la discusión de un nuevo pacto fiscal⁶⁰⁷. Más tarde, en julio, volvieron a reunirse para discutir el manejo de los nuevos planes sociales, de infraestructura, de vivienda y de empleo que el gobierno nacional había diseñado para paliar los efectos de la crisis económica.

Contrariamente a lo que se esperaba, la mayoría de los gobernadores del PJ se opusieron a la medida. Por un lado, temían sobre el destino de fondos que, por ley, les correspondían automáticamente, tales como el FONAVI (una conquista de los gobernadores de provincias grandes del Pacto Fiscal I⁶⁰⁸), por el otro, basados en versiones no oficiales, temían que la implementación de dichos planes se otorgara en forma directa a los municipios, y no a los gobiernos provinciales. Entre las provincias chicas, San Luis y Neuquén manifestaron su respuesta negativa. El gobernador de San Luis había manifestado que la provincia tenía su propio plan de vivienda. Solo las provincias aliadas (en particular Chaco, Entre Ríos y Catamarca) habían manifestado su adhesión al proyecto.

La estrategia del presidente consistió en otorgarles a los gobernadores directamente la implementación de estos planes a cambio del apoyo explícito de éstos a las políticas de

⁶⁰⁶ La reunión se llevó a cabo a pedido de los gobernadores para tratar el manejo de los fondos destinados al Plan Trabajar y, frente a las denuncias realizadas por los gobernadores sobre el manejo clientelista y partidario de esos recursos, el gobierno accedió a la reunión y acordaron descentralización de esos programas. Sin embargo, desde el gobierno nacional se había difundido un documento en el que constaba que el 48% de los recursos del Plan iban destinados a provincias gobernadas por el PJ (cerca de \$18 millones de un total de \$44 millones). Las provincias más beneficiadas eran Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Misiones, todas gobernadas por el PJ.

⁶⁰⁷ El presidente les manifestó en esa reunión que “el país estuvo al borde la cesación de pagos” y que la posibilidad de evitarlo “fue casi un milagro” (Diario La Nación, “Acuerdo de gobernadores del PJ con De la Rúa”, martes 21/03/2000).

⁶⁰⁸ Los tres gobernadores coincidieron en el motivo de su rechazo: el miedo a perder el manejo de los recursos del FONAVI. El gobernador de Buenos Aires, Ruckauf, manifestó: “Hay que ver cuánta plata pone la Nación y cuánto las provincias, porque si esto no está claro, se está engañando a la gente” además de reclamar un aumento del 15% en la coparticipación del FONAVI. Reutemann declaró que “escucharemos al Presidente pero, en principio, no estamos adheridos. Desde 1993, se descentralizaron los fondos nacionales y son manejados por las provincias”. El gobernador cordobés, De la Sota, sostuvo la no adhesión de la provincia, la cual implicaría perder los \$ 50 millones anuales que recibe en concepto de ese fondo. La provincia de Buenos Aires recibía por entonces \$131 millones anuales y Santa Fe \$45 millones (Diario Clarín, miércoles 26/07/2000).

ajuste que al mismo tiempo eran exigidas por el FMI para el otorgamiento de nuevos créditos. En virtud de ello, el presidente les manifestó a los gobernadores la necesidad de un nuevo proyecto de coparticipación federal y nuevo pacto fiscal que debía ser sancionado por el Congreso en septiembre, como plazo límite⁶⁰⁹.

Frente a esta contrapropuesta, los mandatarios del Frente Solidario tomaron la posición más dura y rechazaron cualquier acuerdo con el gobierno nacional. Su postura se hizo pública a través de un documento con un tono altamente crítico al presidente y sus políticas, donde resaltaron la necesidad de sancionar un nuevo régimen de coparticipación producto del consenso, pusieron de resalto la deuda del gobierno federal en la creación de políticas activas para combatir los efectos de la crisis y manifestaron que “las declaraciones que, desde el gobierno nacional, confunden a la opinión pública, al responsabilizar a los gobiernos de las provincias por el desempleo, son desatinadas e irrespetuosas”⁶¹⁰.

A lo largo de los primeros seis meses desde el inicio de gestión, hubo cambios sustanciales en las relaciones con los gobernadores del PJ, sobre todo los gobernadores de provincias grandes que comenzaban a distanciarse. Ruckauf pasó de tener una postura moderada y casi de alianza con el gobierno nacional, a una postura cada vez más crítica, al principio sobre la gestión en general, y luego directamente hacia el presidente⁶¹¹. Por su parte, la estrategia del presidente apuntó claramente a la no confrontación, a la negociación y el diálogo directo con los gobernadores, intentando lograr su adhesión a través de la descentralización de planes sociales (como sucedió en marzo y julio).

2.2.3. Procesos de negociaciones en torno al Compromiso Federal II

Hacia principios de noviembre el presidente vuelve a la investida con los gobernadores para celebrar un nuevo compromiso federal. Tras el anuncio de las nuevas medidas económicas, invitó a los gobernadores para lograr su apoyo y comenzar a discutir

⁶⁰⁹ Diario La Nación, “Rechazo de los gobernadores en Olivos”, jueves 27/07/2000.

⁶¹⁰ Diario La Nación, jueves 27/07/2000.

⁶¹¹ El gobernador bonaerense adoptó una postura diametralmente opuesta a la adoptada al inicio de su gestión. De manifestar “si a la nación le va bien, a las provincias también” durante las negociaciones del primer Compromiso, a criticar abiertamente las medidas del gobierno. Poco tiempo atrás había criticado fuertemente el sistema impositivo actual y propuso la reducción, entre otros, del IVA (Diario Clarín, miércoles 26/07/2000).

un nuevo acuerdo⁶¹². Esta vez, la pretensión del gobierno nacional apuntaba a la reducción del gasto público. Sin embargo, en paralelo algunos funcionarios del gobierno manifestaron que ante lo delicado de la situación económica, el presidente recurriría a decretos de necesidad y urgencia si el Congreso o los gobernadores no acompañaran las medidas⁶¹³. Los operados del presidente mantenían conversaciones y negociaciones entre los bloques de legisladores aliancistas, cavallistas y de partidos provinciales⁶¹⁴.

Las medidas a implementar por el gobierno apuntaban fundamentalmente a mejorar la recaudación impositiva y reducir el gasto público, dar una buena señal a los mercados extranjeros y, particularmente, a los organismos internacionales de crédito (FMI, BID y el Banco Mundial), quienes exigían medidas orientadas en ese sentido. En particular, en un acuerdo con el FMI (que incluía un paquete extraordinario de ayuda financiera por U\$S 20.000 millones), el gobierno se había comprometido a mantener el gasto público de las provincias y un compromiso de éstas de no aumentarlo por los próximos cinco años. El nuevo crédito (conocido como “blindaje” financiero) era crucial para el gobierno nacional porque le permitiría asegurar el pago de la deuda externa y evitar el default.

Sin embargo, el préstamo estaba condicionado a la aprobación de las leyes sobre reforma previsional (una deuda pendiente de la administración menemista), sobre evasión fiscal, privatización del cobro de impuestos, eliminación del gravamen a los intereses y la reforma de la ley de solvencia fiscal. Sobre este punto, el FMI había aceptado la ampliación del déficit fiscal de 2001 de US\$ 4.100 millones a 6.400 millones y extender el plazo para lograr el déficit cero del 2003 al 2005 (ambas condiciones establecidas en la Ley de Solvencia Fiscal de 1999). Pero exigía una mayor reducción del gasto público no ya del

⁶¹² En su mensaje, el presidente mencionó que el fundamento de las medidas a implementar era la mala situación económica: “La Argentina está mal. No estamos creciendo como necesitamos y además estamos enfrentando un contexto internacional totalmente adverso” que amenazaba con llevar a la economía argentina a “una verdadera catástrofe”.

⁶¹³ Declaraciones del Ministro de Economía, Machinea y del Jefe de Gabinete, Chrystian Colombo (Diario La Nación, domingo 12/11/2000 y Diario Página 12, domingo 12/11/2000).

⁶¹⁴ La reunión se realizó al día siguiente de los anuncios (sábado 11/11) que el gobierno mantuvo con los legisladores del interbloque Federal – compuesto por legisladores provenientes de partidos provinciales – y de Acción por la República, los primeros decidieron acompañar las medidas anunciadas por el presidente, pero rechazaron aquellas que afectaban directamente a sus provincias. Entre ellas, el recorte de \$30 previsto del Fondo Tabacalero, que beneficia directamente a las provincias norteñas productoras de tabaco. Los legisladores de Acción por la República sostuvieron su apoyo, pero decidirían definitivamente cuando las medidas estuvieran plasmadas en un proyecto de ley (Diario La Nación, “Cautela de provinciales y cavallistas”, Domingo 12/11/2000).

gobierno federal (que lo había reducido bastante), sino de las provincias. En consecuencia, el otorgamiento del blindaje, tan necesario y urgente para el gobierno federal, dependería en última instancia del Congreso y de los gobernadores⁶¹⁵.

El gobierno nacional necesitaba (con urgencia) el apoyo de los gobernadores en tres proyectos claves: (a) La sanción del presupuesto para el ejercicio 2001; (b) La aprobación en el Congreso de las nuevas medidas económicas (en particular el ajuste al gasto público) y (c) firmar un nuevo acuerdo con las provincias para mantener el gasto público primario provincial por los próximos cinco años.

En el nuevo Compromiso que el gobierno federal pretendía (y necesitaba con urgencia) firmar con los gobernadores incluía dos cláusulas vitales para el gobierno nacional: prorrogar hasta 2005 el Compromiso Federal I (incluyendo en este nuevo acuerdo el congelamiento del gasto público) y – en consecuencia de dicha prórroga – continuar enviando un piso mínimo de \$ 1.350 millones mensuales.

El escenario para la negociación no se mostraba del todo bueno para el presidente. Algunos gobernadores y legisladores justicialistas dejaron entrever su descontento con las medidas de ajuste y replicaron incluso que si el presidente las aprobaba mediante decretos de necesidad y urgencia, el Congreso podía rechazarlas, en particular la Cámara de Senadores, donde el PJ contaba con una importante mayoría. Sin embargo, la postura de los gobernadores no fue de rechazo inmediato: esperarían primero a conocer con detalles las propuestas. Las provincias grandes tomaron una postura más crítica⁶¹⁶.

Primer encuentro global presidente-gobernadores. Los gobernadores del PJ adelantaron su descontento con la propuesta de congelar el gasto público y reclamaron por los incumplimientos del Compromiso Federal de 1999, en particular por la falta de financiamiento de las cajas previsionales provinciales y del FONAVI. Rechazaban la idea de congelar el gasto público y, de tener que hacerlo, preferían no comprometerlo por tanto

⁶¹⁵ “Los funcionarios del Fondo Monetario Internacional transmitieron un mensaje claro: para dar luz verde al blindaje financiero a la Argentina, es necesario que el Gobierno convenza a las provincias de que firmen un pacto para congelar el gasto público primario por cinco años” (Diario La Nación, lunes 13/11/2000).

⁶¹⁶ Reutemann reclamó al gobierno nacional el cumplimiento del Compromiso Federal II, del cual “no se cumplió absolutamente nada”. Ruckauf sostuvo que colaboraría con el presidente, pero su expresión fue contundente: “De la Rúa está al borde del precipicio y yo no lo voy a empujar” (Diario La Nación, domingo 12/11/2000).

tiempo (cinco años) ya que de crecer la economía no se verían beneficiados por los aumentos en las recaudaciones impositivas que deberían aumentar automáticamente la cuota-parte coparticipable.

Además, el gobierno federal pidió el apoyo de los gobernadores para la sanción, en el Congreso, del proyecto de presupuesto, que aunque contaba con dictamen favorable en Diputados, no se aprobaba aún⁶¹⁷, la modificación de la ley de solvencia fiscal⁶¹⁸ y reforma al sistema previsional⁶¹⁹. A todos estos proyectos el gobierno nacional buscaba aprobarlos esa misma semana, sin embargo los gobernadores del PJ acordaron postergar su tratamiento una semana más. Los gobernadores nuevamente invirtieron la agenda: primero tratarían la cuestión de la ley de solvencia fiscal, el compromiso y, fundamentalmente, la cuestión del ajuste en el gasto público. Una vez tratadas estas cuestiones, debatirían la cuestión del presupuesto 2001.

Hasta este momento, el presidente sólo contaba con el apoyo total e incondicional de los siete gobernadores de la Alianza. La única posibilidad cierta de que los gobernadores del PJ firmaran el acuerdo, para los funcionarios del gobierno nacional, era la delicada situación financiera que atravesaban las provincias⁶²⁰. La previsión pareció acertada. Los gobernadores de provincias grandes se mostraron más conciliadores, postura que también adoptó Romero, uno de los más críticos opositores dentro de la constelación. La grave situación que atravesaba su provincia llevó al gobernador a adoptar una postura más conciliadora.

Al final del encuentro, los gobernadores hicieron público un comunicado en el que manifestaban su actitud de colaboración hacia el gobierno y sus propuestas. Colaborarían con el gobierno nacional, pero con fuertes condiciones: (a) reducir el plazo para el congelamiento del gasto público (lo cual fue concedido casi inmediatamente); (b)

⁶¹⁷ El nuevo proyecto de ley de presupuesto para el año 2001 fijaría los nuevos montos acordados con el FMI de déficit y de recortes al gasto público para el año próximo.

⁶¹⁸ La modificación incluía la nueva previsión del déficit fiscal para el año 2001, elevándose de \$ 4.100 millones a 6.000 y la reducción del 4,5% al 3% el nivel de crecimiento del país.

⁶¹⁹ El gobierno nacional pretendía eliminar el sistema de reparto (sistema jubilatorio estatal) y equiparar la edad jubilatoria de las mujeres con los hombres, aumentándola de 60 a 65 años, la desaparición de la Prestación Básica Universal de \$200 que fue incluido en la reforma previsional del 1994 y que está integrado al haber de los que se jubilan por el sistema estatal o el de las AFJP.

⁶²⁰ Machinea sentenció que “necesitamos que firmen este compromiso porque de lo contrario no nos prestan ni 100 millones” y Colombo sostuvo que “si no acordamos, puede estallar el país” (Diario Clarín, lunes 13.11.2000).

participación en el manejo de los planes sociales que el gobierno federal había creado recientemente⁶²¹; (c) marcha atrás en los recortes a fondos especiales destinados directamente a las provincias (Fondo Especial del Tabaco y Subsidios a la Nafta para la Patagonia)⁶²²; (d) Considerar el crecimiento vegetativo de ciertos gastos públicos (salud y educación que, de lo contrario, sostuvieron, implicaría un ajuste encubierto) y (e) prever la posibilidad de aumento del piso mínimo en caso de que mejore la recaudación impositiva.

Todos los puntos fueron concedidos, a excepción del crecimiento vegetativo en los gastos públicos destinados a salud y educación.

2.2.4. Acuerdo con los gobernadores de la Alianza y rechazo del PJ

Previo a la reunión que mantendría el presidente y su equipo con los gobernadores del PJ, ese mismo día por la mañana (domingo 12/11), el gobierno nacional había ya logrado el acuerdo de los gobernadores de la Alianza, un total de ocho mandatarios provinciales más el interventor de la provincia de Corrientes (el radical Ramón Mestre, ex gobernador de Córdoba). El acuerdo celebrado consistía en: (a) aprobar el Presupuesto del 2001; (b) refinanciación de las deudas provinciales hasta el 2005; (c) aprobación del Plan Nacional de Infraestructura y (d) implementación conjunta de los planes sociales entre ambos niveles de gobierno. El apoyo de los gobernadores aliados fue total y absoluto⁶²³.

Reunión de los gobernadores del PJ en el Consejo Federal de Inversiones (lunes 13/11). A pesar de que las negociaciones con los gobernadores del PJ parecían avanzar hacia buen puerto, un sorpresivo cambio de postura trabó las negociaciones. 13 de los 14

⁶²¹ La pretensión de los gobernadores sobre estos fondos (planes sociales, alimentarios, Plan Trabajar, de viviendas, entre otros) era la de participar tanto en la implementación como en la decisión sobre sus destinos. La estrategia implementada por éstos fue negociar directa y exclusivamente con el Jefe de Gabinete y concertar sólo con éste una mesa de trabajo común, sacando del juego así al Ministro de Trabajo y al de Desarrollo Social, quienes administraban estos planes (ver Diario Clarín, "La negociación pasa por la letra chica de la propuesta" lunes 13.11.2000).

⁶²² El recorte de estos fondos (que benefician a las provincias del Noroeste y las patagónicas, respectivamente) estaban previstos en el proyecto original del presupuesto 2001 y había encontrado fuertes resistencias de los partidos provinciales en su tratamiento en la Cámara de Diputados.

⁶²³ El más cercano de ellos, Rozas, sostuvo que "este documento nos reconforta fuertemente desde lo económico y lo social. Acá tenemos además asegurados los ingresos que vamos a recibir en 2001, pero con una ventaja: el Gobierno nacional nos va a acompañar en la reprogramación de las deudas provinciales" y con respecto al Plan Nacional de Infraestructura, manifestó que "no sólo hemos hecho un acuerdo económico sino también tocamos temas vinculados al trabajo y a los problemas sociales" (Diario Clarín, lunes 13/11/2000).

gobernadores del PJ se reunieron en el Consejo Federal de Inversiones⁶²⁴. Tras el encuentro endurecieron su postura y exigieron más condiciones para firmar el nuevo acuerdo: (a) creación de un plan federal de empleo con un aumento de \$200 millones en las partidas presupuestarias y financiados con los fondos de todos los programas dependientes del Ministerio de Trabajo; (b) un programa de lucha contra el hambre a través de la creación de un único plan que unificaría los programas alimentarios hasta entonces en manos Ministerio de Desarrollo Social; (c) un seguro nacional de desempleo para jefes de hogar que hubieran perdido el trabajo durante el último año; (d) un acuerdo de infraestructura; (e) un nuevo pacto federal educativo y (f) la refinanciación de los pasivos provinciales. Todos los planes sociales y de empleos (puntos a-d) debían ser manejados exclusivamente por las provincias, limitando el rol del gobierno nacional solamente a su fiscalización.

Estas exigencias fueron dadas a conocer por un comunicado que hicieron público a través de los medios de comunicación. Leído por el presidente del bloque de diputados del PJ, Roggero, manifestó que el jefe de Gabinete debía dar una respuesta a las propuestas antes de las 18.30 hs. de ese mismo día.

Las exigencias seguidas del ultimátum llevaron a que la negociación tuviera una alta tensión y confrontación, entredichos y frases cruzadas entre los gobernadores⁶²⁵ y los funcionarios nacionales. Al finalizar el día, Colombo sostuvo (mediante una conferencia de prensa) que resultaba “insostenible, desde el punto de vista económico y político” las demandas de los gobernadores. “Somos lo suficientemente responsables como para no aceptar propuestas inadmisibles que incrementarían el gasto a tal punto que harían explotar el plan económico y la economía argentina”. Específicamente con respecto a los planes sociales, manifestó que “no es posible que los justicialistas quieran mantener el monopolio de la discusión del gasto social”. Por último, sostuvo que “si no se logra un acuerdo, será muy perjudicial, incluso para algunas provincias justicialistas fuertemente endeudadas”⁶²⁶.

⁶²⁴ El único que no asistió a la reunión fue el gobernador de Santiago del Estero, Juárez.

⁶²⁵ Kirchner, Rodríguez Saá e Insfrán coincidieron en criticar al ministro de economía por las presiones que éste hacía sobre los gobernadores para que firmaran el pacto. De la Sota y Ruckauf discutieron fuertemente con el ministro del Interior manteniendo una postura inflexible a las exigencias planteadas. Los gobernadores no cederían ante ninguna de las condiciones y de no ser garantizadas por el gobierno federal, no firmarían ningún pacto fiscal.

⁶²⁶ Diario La Nación, martes 14/11/2000.

La postura más dura esta vez fue llevada adelante por los tres gobernadores de provincias grandes. Tanto De la Sota como Ruckauf emitieron duras críticas al gobierno nacional y apuntaron a la debilidad política de la nueva gestión⁶²⁷. El gobernador cordobés sostuvo que la modificación de la ley de solvencia fiscal (de su autoría) significaba un fracaso del gobierno: “cuando uno tiene una moneda estable y una economía sin inflación, el desafío es gastar menos de lo que uno recauda y recaudar bien. *En la Nación se recauda mal y se gasta mucho*”⁶²⁸.

Los demás gobernadores se encolumnaron tras estas posturas. Sin embargo, al finalizar el día, el ministro de economía y el Jefe de Gabinete se volvieron a reunir con el conjunto de los gobernadores. Para entonces, Ruckauf, De la Sota y Reutemann habían abandonaron la reunión. Estos— sostuvieron después — quedaron convencidos que la posición sentada sería mantenida frente a los funcionarios nacionales. Ello sin embargo no sucedió así. Los gobernadores de provincias chicas recibieron la amenaza de los funcionarios nacionales de que no se lograría el acuerdo⁶²⁹. El gobierno nacional no tendría el aval de las provincias para congelar el gasto, lo que dificultaría el acceso al crédito internacional, pero las provincias tampoco recibirían las ayudas del gobierno federal y la refinanciación de sus deudas y los planes sociales. Ello agravaría aún más la situación de emergencia financiera y ahogo fiscal que estas provincias estaban pasando.

Frente a esta postura del gobierno nacional, se produjo una escisión en la coalición de los gobernadores peronistas: entre aquellos que ahora buscaban el acuerdo, a costa de morigerar las exigencias (provincias chicas) y aquellos que buscaban forzar la negociación (provincias grandes). La incertidumbre comenzó a gestarse entre aquellos que tenían serios

⁶²⁷ Ruckauf sostuvo que la situación económica se debía a los diez meses de gestión del nuevo gobierno y que “la crisis por la que transita la economía no se debe a un problema del PJ, sino a las derivaciones políticas de la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez” (Diario La Nación, martes 14/11/2000). De la Sota manifestó que el gobierno nacional no tenía ni programa ni conducción debido a las grandes diferencias que existen entre los partidos que componen la Alianza – a la que calificó de acuerdo electoral más que programático – y su repercusión en la economía: “lo que hay es una falta de confianza en un gobierno debilitado por tantas intrigas”.

⁶²⁸ Diario La Nación, “De la Sota: duras críticas al Presidente”, martes 14/11/2000.

⁶²⁹ Cuando los gobernadores le enviaron al Jefe de Gabinete las pretensiones para firmar el pacto y, particularmente la de descentralizar totalmente los planes sociales, el jefe de Gabinete les contestó que tales condiciones eran “inadmisibles”. Machinea había mantenido previamente conversaciones con funcionarios enviados al FMI para testear hasta qué punto podía ceder el gobierno nacional en las negociaciones con los gobernadores en los puntos que interesaban particularmente al Fondo (congelamiento del gasto, coparticipación federal y reforma previsional). La respuesta fue negativa, no se podía ceder más. El gobierno, si quería el blindaje, tenía que cerrar ineludiblemente el pacto con las provincias.

problemas en sus distritos, sobre todo con dos de los gobernadores más afectados, Fellner de Jujuy y Romero de Salta⁶³⁰.

El gobernador jujeño se comunicó con Romero comentándole el cambio de la postura y la aceptación del gobierno nacional⁶³¹, a pesar de las posturas de los gobernadores de provincias grandes. Esta situación llevó a las provincias chicas a considerar incluso la posibilidad de acordar acuerdos bilaterales con el gobierno nacional, rompiendo así la coalición. Sin embargo, se decidieron por mantener la coalición y consultarlo con ellos. Los gobernadores de provincias chicas le achararon a éstos la dureza de las negociaciones y las exigencias demasiado excesivas que, entre otras cosas, respondían a la estrategia presidencial de estos tres gobernadores, en especial el de Córdoba y Buenos Aires.

El cambio de postura de los gobernadores del PJ (ahora predominando la de las provincias chicas) permitió continuar con las negociaciones, pero aún faltaba la decisión definitiva.

El acuerdo comenzó a hacerse más factible cuando el jefe de Gabinete propuso crear unidades ejecutoras de los programas sociales y coordinar su implementación entre el gobierno federal, las provincias y los municipios frente a la propuesta – tachada de inviable e inadmisibles por Colombo – de descentralizar totalmente esos planes y dejarlos en manos de las provincias.

Colombo negoció con algunos gobernadores de provincias chicas y les propuso distribuir un 40% de los programas sociales entre las provincias cuyos montos serían distribuidos conforme a los criterios fijados en la ley de coparticipación federal, un 40% se distribuirían entre la Nación y las provincias por mitades iguales, y el 20% restante de los planes quedarían en manos exclusivamente de la Nación. Esto implicaba por parte del gobierno nacional ceder a las provincias un importante recurso material con fuerte impacto simbólico, pero hasta ese momento no se había determinado ni el volumen de los recursos ni su constitución.

⁶³⁰ Romero incluso se encontraba reunido con el presidente tratando la cuestión de los levantamientos sociales y los piquetes en su provincia.

⁶³¹ Según trascendió, le habría manifestado que “a De la Sota y a Ruckauf no les conviene el acuerdo y a nosotros sí”. Anteriormente, Carlos Rovira (Misiones) se había comunicado con Colombo y le manifestó que “la postura no es tan dura como parece; hay ganas de acordar”. (Diario La Nación, miércoles 15/11/2000).

Seis gobernadores de provincias chicas (Fellner, Marín, Rodríguez Saa, Insfrán, Rovira y Miranda) aceptaron la propuesta (martes 14). En una reunión que en paralelo habían mantenido el secretario de Programación Económica y Regional, Miguel Bein, con los ministros de economía provinciales, se había logrado un principio de acuerdo por el cual se fijaba un piso de transferencia del gobierno federal de \$ 1.364 millones para el año 2001. En ese preacuerdo no se logró fijar la suma correspondiente para el año 2002, pero sería la base para una nueva ronda de negociaciones. Los gobernadores (esta vez con la presencia de Ruckauf) aceptaron ese piso mínimo, pero exigieron la creación de un fondo anticíclico que estaría compuesto por los fondos excedentes de la recaudación impositiva.

Con la nueva predisposición de las provincias chicas, se logró avanzar en el acuerdo sobre los dos puntos cruciales: piso mínimo de \$ 1.364 millones para el año 2001 a cambio de considerar – a pedido de los gobernadores – el promedio de lo pagado en los últimos tres años⁶³² y el congelamiento del gasto primario hasta 2005 (el preacuerdo de recudir el plazo a 2002 había sido rechazado por el FMI). El gobierno dejó de lado la cuestión de la reforma previsional⁶³³ y faltaba aún ultimar los detalles de la cuestión de los planes sociales (cuáles y con cuánto dinero irían para las provincias) y el piso mínimo coparticipable para el año 2002, para cerrar definitivamente el acuerdo.

Los gobernadores manifestaron que el acuerdo estaba cerca, pero continuaban dilatando en el tiempo su cierre definitivo, frente al apremio del gobierno nacional de firmarlo cuanto antes⁶³⁴.

El gobierno nacional accedió a crear un fondo de \$ 225 millones para planes de empleo y asistencia social, utilizados en forma conjunta con el gobierno nacional a través

⁶³² Con ello se especulaba un aumento en las transferencias de entre 3 y 3,5 puntos más. Así como con la constitución del fondo anticrisis, los beneficios (mayores recursos) provendrían de la mejorar económica que los gobernadores y los principales economistas pronosticaban para 2002 y 2003.

⁶³³ En cuanto a la reforma previsional, el gobierno nacional descartaba que saldría por DNU, ante las complicaciones y dilaciones que tendría que sufrir en los recintos legislativos, no solo del PJ, sino también de ciertos legisladores del Frepaso, que comenzaron a tomar una postura crítica frente al gobierno. La decisión presidencial de sacar la reforma mediante DNU generó un grave malestar entre los diputados radicales y sobre todo de los frepasistas: algunos amenazaron con renunciar a sus bancas y otros manifestaron que no se opondrían a una eventual decisión del Congreso de anular el decreto (Diario Clarín, miércoles 15/11/2000 y jueves 16/11/2000).

⁶³⁴ El presidente comenzaba una gira por Centroamérica el día viernes, por lo que a más tardar, el acuerdo debía firmarse el jueves 16. Funcionarios del gobierno nacional sostuvieron con respecto a la actitud de los mercados que “hasta ahora, no hubo problemas, pero si seguimos así, al lunes que viene [20/11] no llegamos” y que “si los mercados explotan y suben las tasas, también les suben a ellos [las provincias]. El crédito no sólo se le corta a la Nación. También se le corta a las provincias” (Diario Clarín, miércoles 15/11/2000).

de unidades ejecutoras para controlar dichos fondos. Pero la negociación siguió trabada en cuanto al modo en que se constituiría el fondo como por la composición de las unidades ejecutoras⁶³⁵.

Una comisión de gobernadores (Marín, Rodríguez Saá, Insfrán, Fellner y Miranda) negoció la cuestión de los planes sociales y la exigencia de incluir en la distribución los excedentes en la recaudación si la economía mejoraba. Se había fijado la suma de \$ 1.364 millones mensuales, pero el gobierno quería ahora extenderlo hasta 2005, mientras que las provincias querían fijarlo sólo para 2001 e incluso 2002, a partir de ese año proponían un reparto basado en promedios de lo distribuido en los últimos tres años, porque contaban con que la economía del país crecería a partir de esa fecha.

Acordados estos puntos, todos los gobernadores (a excepción de Kirchner) manifestaron que firmarían el acuerdo. Pero en una nueva ronda de negociaciones, al día siguiente (entre Maza, Insfrán y Rodríguez Saá con Colombo y Machinea), la no coincidencia sobre un punto crucial volvió a truncar el acuerdo. Esta vez se trataba del congelamiento del gasto público y si se consideraría o no el *crecimiento vegetativo* de ciertos servicios, como pretendían las provincias. La respuesta negativa de Colombo volteó el acuerdo⁶³⁶.

De la Sota quedó a cargo de las negociaciones y cambió la estrategia: cortaron el diálogo con Colombo y volvieron a entablarlo con Machinea (a quien evitaban desde el inicio de las negociaciones) para convencer a Colombo a que cediera en esos dos puntos. Elaboró una nueva propuesta – junto con Insfrán – en la que insistía en esos dos puntos pero agregó uno más: la ratificación del acuerdo por parte de las legislaturas locales⁶³⁷.

⁶³⁵ Ahora la discusión se centraba en quiénes controlarían esas unidades ejecutoras: los gobernadores proponían y estuviera integrada por tres representantes de las provincias y dos de la Nación y que estuviera presidido por un representante provincial. El gobierno nacional rechazó esta propuesta, y ofreció una composición paritaria: dos representantes por las provincias y dos por la nación (Diario Clarín, miércoles 15.11.2000 y jueves 16/11/2000).

⁶³⁶ Los gobernadores sostenían que Colombo había cambiado lo que se había acordado el día anterior, mientras que éste negó se haya manifestado a favor de esa petición y que incluso consultó con funcionarios del FMI para considerar este punto y la respuesta fue negativa (Diario Clarín, viernes 17/11/2000). Para Rodríguez Saá la previsión del crecimiento vegetativo y el envío de un fondo especial de \$225 millones para asistencia social hasta 2005 había sido *un acuerdo de palabra* con el Jefe de Gabinete y, por ende, echó la culpa a éste por la caída del acuerdo. El resto de los gobernadores compartieron la acusación.

⁶³⁷ Este punto lo convino con Reutemann y se debía a que ambos gobernadores tenían sus legislaturas controladas mayoritariamente por la Alianza y con esta medida buscaban un compromiso, a nivel provincial, de los legisladores locales para que no trabasen la acción de gobierno.

Después de doce horas de negociaciones, los gobernadores decidieron finalmente no firmar el acuerdo frente al rechazo por parte de Machinea de excluir del congelamiento del gasto público el “crecimiento vegetativo” en las áreas de salud, educación y seguridad. Ello implicaba para las provincias la imposibilidad de realizar nuevos nombramientos de personal en estas tres áreas hasta 2005. Los gobernadores replicaron, porque sostenían que ese gasto sería mínimo. Pero los funcionarios nacionales les contestaron que el personal público provincial ya estaba sobredimensionado. Frente a ello, los gobernadores decidieron no firmar el acuerdo.

Otra de las razones del rechazo que dieron los tres gobernadores de provincias chicas (Maza, Insfrán, y Rodríguez Saá) fueron los montos coparticipables que deberían recibir las provincias en concepto de piso mínimo. El gobierno nacional ofreció a las provincias un piso mínimo de \$ 1.364 millones mensuales para los años 2001 y 2002 y aumentaría gradualmente a \$1.400 en 2003, 1.440 en 2004 y 1.480 para 2005. Si bien el piso mínimo iría en aumento, representaba siempre un tope y como tal no incluirían los eventuales aumentos en la recaudación, que era lo que los gobernadores querían consignar en el acuerdo.

Este nuevo rechazo de los gobernadores puso al gobierno nacional en una situación complicada, primero porque el presidente debía abandonar el país para participar de la X Cumbre Iberoamericana en Panamá y segundo – más importante – porque complicó las negociaciones con el FMI y puso en tela de juicio el apoyo del organismo.

Desde ese momento, las relaciones se volvieron a enfriar. El jefe de Gabinete emitió un comunicado de prensa (acompañado del ministro de Economía, los gobernadores Rozas y Verani y el interventor de Corrientes, Mestre) donde sostuvo, con respecto al blindaje que otorgaría el FMI, que “no hay apoyos incondicionales. Los apoyos son condicionados a las responsabilidades de la dirigencia política para afrontar la crisis”, responsabilizando a los gobernadores y su actitud defecionista. Un funcionario del gobierno nacional sostuvo que ya no se “tolera más el estilo de negociación de los justicialistas, que cada día agregan más condiciones”⁶³⁸.

La jornada terminó con una última propuesta – elaborada por los ministros de economía provinciales – que enviaron, cerca de la medianoche, a Casa Rosada, donde el

⁶³⁸ Diario La Nación, viernes 17/11/2000.

presidente había convocado una reunión de gabinete de urgencia. Los gobernadores sostuvieron que “es la última propuesta que hacemos” y decidieron volver a reunirse al otro día (viernes 17) por la mañana⁶³⁹.

El borrador contenía tres condiciones: (a) aplicar una *cláusula gatillo* al compromiso de mantener el gasto público (sin contar los intereses de la deuda) hasta 2005 que autorice a aumentar el gasto primario según el crecimiento vegetativo de las administraciones provinciales, específicamente en salud, educación y seguridad⁶⁴⁰; (b) que el compromiso fuera ratificado tanto por las legislaturas provinciales como por el Congreso y (c) extender hasta el 2005 la vigencia de los fondos sociales de emergencia cuyo monto habían acordado con el gobierno nacional sería de \$225 millones previstos en el presupuesto 2001 y controlados exclusivamente por las provincias. Hasta ese momento se había acordado que dicho monto regiría solo para el año 2001.

El gobierno nacional mantuvo una postura inflexible: el Jefe de Gabinete respondió que “el Gobierno no se mueve de lo que hablamos por la tarde”⁶⁴¹ y que al día siguiente los gobernadores de la Alianza firmarían el acuerdo.

Los gobernadores del PJ redujeron sus pretensiones: se mantendrían firmes en dos aspectos: el crecimiento vegetativo y el compromiso de ratificación de las legislaturas provinciales al acuerdo⁶⁴². Los demás ítems podrían discutirse. El gobierno nacional conformó un nuevo equipo de negociación, esta vez con los gobernadores aliancistas Rozas, Verani y el interventor en Corrientes, Mestre⁶⁴³.

El gobierno nacional hizo un último ofrecimiento: agregaba \$100 millones a los \$300 previstos como gastos del gobierno nacional actualmente para planes de empleo y

⁶³⁹ Diario Clarín, “No se firmó el acuerdo, pero siguen negociando”, viernes 17/11/2000.

⁶⁴⁰ El año próximo serían las elecciones de medio término donde se renovaba la mitad de la Cámara de Diputados y, excepcionalmente, la totalidad de la Cámara de Senadores. Por tanto, era vital para los gobernadores poder considerar este “crecimiento vegetativo” que operaría como una cláusula de escape al congelamiento del gasto público y el control de los planes sociales.

⁶⁴¹ Diario La Nación, viernes 17/11/2000.

⁶⁴² Con respecto al primer requisito, el gobernador bonaerense sostuvo: “Si firmamos esto, el año que viene vamos todos presos”. De la Sota se quejó y dijo que “yo no puedo aceptar, porque si quiero privatizar una empresa provincial, en estas condiciones no puedo usar ese dinero para mejorar la infraestructura de mi provincia” (Diario Clarín, “Doce horas de tensión y una espera agotadora”, viernes 17/11/2000).

⁶⁴³ Los gobernadores habían argumentado que “el ex presidente Carlos Menem nunca concedió planes sociales a las provincias aliancistas y siempre les recortó las partidas de fondos” (Diario La Nación, viernes 17/11/2000). Rozas sostuvo la necesidad del acuerdo fiscal, no solo para la Nación, sino también para las provincias “porque 17 provincias «no podrían respirar sin el respaldo del gobierno nacional», por los apremios financieros” (Diario La Nación, viernes 17/11/2000).

alimentación pero a partir del año 2002. Los \$225 millones ya comprometidos para la firma del Compromiso serían sólo para 2001, aumentando la suma a \$525 millones y desde 2002 sería de \$400 millones.

Los gobernadores del PJ consideraron insuficiente la oferta. Frente a este nuevo rechazo, el gobierno nacional (a propuesta del gobernador Rozas) decidió firmar el Compromiso únicamente con los gobernadores de la Alianza, lo que serviría como presión a los gobernadores justicialistas. Colombo y Machinea no estuvieron muy conformes con la estrategia, pero cuando el gobernador cordobés De la Sota contrapropuso elevar los porcentajes destinados a fondos sociales de un 30 a un 40%, se decidieron finalmente por firmar el acuerdo solo con los gobernadores aliancistas⁶⁴⁴.

Se adhirieron a la propuesta los ocho gobernadores aliancistas y el interventor de Corrientes. En el texto final del documento, que recibió el título oficial de “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” se incluyó la última oferta a los gobernadores del PJ. Se ofreció: derivar a las provincias, a partir del 2002, unos cien millones de los 300 millones de pesos que la Nación gasta ahora en planes de empleo y alimentación. Esa cifra se suma a los 225 millones que el Gobierno se comprometió a darles a las provincias el año próximo para programas sociales; congelamiento del gasto público de las provincias y la Capital hasta el 2005; una escala fija de fondos coparticipables que les repartirá la Nación en ese período. A cambio, el Gobierno accede a reprogramar la deuda de las provincias.

Los gobernadores del PJ replicaron y emitieron un documento, un *acuerdo federal propio*, que tenía como base el Compromiso Federal impulsado por el gobierno nacional y contemplaba los dos puntos clave de éste (Congelamiento del gasto público por cinco años y un piso coparticipable) y sólo contenía una de las últimas exigencias planteadas por los gobernadores: excluir del congelamiento del gasto aquellos fondos provenientes de créditos internacionales. A pesar de que la cuestión clave radicaba en el “crecimiento vegetativo”, el documento no hizo mención de ello.

⁶⁴⁴ El jefe de Gabinete expresó: “es lo mismo que le hicieron a Alfonsín; estos tipos no se dan cuenta de que en el último mes se perdieron 900 millones de pesos en depósitos” (Diario Clarín, sábado 18/11/2000).

El gobierno federal rechazó estos planteos⁶⁴⁵ así como otros intentos de los gobernadores de retomar las negociaciones. La estrategia sería esperar que los propios mercados ejercieran presión sobre los gobernadores, las que no tardaron en efectuarse no solo de los mercados financieros, sino también de funcionarios del FMI y del gobierno de EEUU⁶⁴⁶. Previendo un futuro negro para el país en el mercado internacional si no se firmaba el acuerdo, Cavallo emitió serias advertencias, que fueron escuchadas por los gobernadores⁶⁴⁷.

Los gobernadores manifestaron su voluntad de acordar, pero continuaron exigiendo condiciones. Ninguna de ellas, sin embargo, prosperó. A excepción de una sola, que consistió en una Addenda al Compromiso Federal firmado días atrás: una autorización en caso de emergencia para aumentar el gasto en salud, educación o seguridad. De esta manera, el gobierno nacional se aseguraba dejar de lados los reclamos (impulsado por los gobernadores de provincias grandes y sobre todo por Ruckauf) de incorporar el “crecimiento vegetativo” en estas áreas, lo que hubiese implicado un aumento automático, sin previa autorización, del gasto en dichas áreas. La Addenda (primera de las dos que tendría el Compromiso Federal II) fue redactada por De la Sota. Los gobernadores de provincias chicas ya habían decidido la firma del convenio, porque tenían garantizado la refinanciación de sus deudas, que era su principal preocupación.

Los gobernadores del PJ rehuyeron a la posibilidad de firmar el acuerdo en un acto formal. Solo siete gobernadores del PJ junto con Sobisch (del MPN) aceptaron la invitación de Colombo de trasladarse a la Jefatura de Gabinete para firmar el acuerdo frente a la prensa. El resto de los gobernadores volvió a sus provincias sin hacer declaraciones ante la prensa⁶⁴⁸. Néstor Kirchner fue el único gobernador que desistió del acuerdo.

⁶⁴⁵ El presidente lo calificaría como una “una extorsión que no sirve; ahora son ellos los que quieren convocar después que vinieron a Olivos cuando yo los convoqué” (Diario Clarín, sábado 18/11/2000).

⁶⁴⁶ Importantes funcionarios del Gobierno de EEUU, de bancos internacionales y negociadores del FMI se habían comunicado telefónicamente con los gobernadores cuando se encontraban reunidos en la sede del Consejo Federal de Impuestos para manifestarles su preocupación por la dilación en la firma del Compromiso Federal.

⁶⁴⁷ El ex ministro de economía mantuvo conversaciones con los gobernadores y les manifestó que había hablado “con personas importantes del Tesoro norteamericano. Para ellos es crucial que salga el acuerdo fiscal y sobre todo el congelamiento del gasto” (Diario Clarín, sábado 18/11/2000).

⁶⁴⁸ Apenas terminado el encuentro, Ruckauf volvió a su provincia sin emitir declaraciones, como lo hicieron la mayoría de los gobernadores. El gobernador de San Luis manifestó, en nombre de los demás, “firmamos con cierta tristeza, ya que entendemos que las provincias estamos haciendo un gran esfuerzo que quizá no

El presidente recibió con beneplácito la firma del acuerdo y sostuvo que con este nuevo Compromiso, “la asistencia que recibirá la Argentina abrirá las puertas para bajar el riesgo país y permitirá que el Gobierno aplique medidas encaminadas a producir nuevas bajas de impuestos y a impulsar el crecimiento económico”⁶⁴⁹.

El trámite parlamentario para su ratificación se dio sin mayores inconvenientes en la Cámara de Senadores (cámara de origen), que sólo recibió dos votos negativos, provenientes de los dos senadores del PJ por Santa Cruz. Aunque ratificado, los senadores del PJ no ahorraron críticas al gobierno y su capacidad de gestión. El proyecto fue convertido en ley en la Cámara de Diputados⁶⁵⁰.

2.2.5. Las disposiciones del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y su Addenda.

El acuerdo definitivo disponía, entre sus cláusulas principales:

a. Disposiciones modificatorias del Régimen de Coparticipación y sistema de distribución de recursos

Por la Cl. 1ª se ratificaban los compromisos asumidos en el Compromiso Federal de 1999, prorrogando su vigencia. Por la 2ª, las partes se comprometían a presentar en el Congreso un proyecto de ley de coparticipación de acuerdo al art. 75, inc. 2º y Cl. Transitoria 6ª, CN, durante el año 2001.

A partir del 1º de enero de 2001, las transferencias del gobierno nacional a las provincias en concepto de coparticipación se regirían por lo dispuesto por la Ley N° 23.548 (art. 2º, distribución primaria) y modificatorias, siempre y cuando no se sancionare la nueva ley de coparticipación (Cl. 5ª). Por la Cl. 6ª, sin embargo, se estipulaba un “suma única y global mensual, de envío automático y diario [...] con el doble carácter de límite inferior y superior con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a

está debidamente reconocido por la Nación” (Diario La Nación, “Acuerdo para congelar el gasto público”, martes 21/11/2000).

⁶⁴⁹ Diario Clarín, martes 21/11/2000.

⁶⁵⁰ Registrada bajo el N° 25.400 “Ratificatoria del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”. Los bloques del PJ, la Alianza, de partidos provinciales y de Acción por la República votaron a favor del proyecto. Obtuvo 144 votos a favor contra 17 negativos. Votaron en contra el Partido Socialista, cinco diputados disidentes del Frepaso, el PAL (Partido Autonomista Liberal) de Corrientes (por entonces intervenida) y los diputados del PJ de Santa Cruz, la única provincia que no adhirió. Como sucedió en el Senado, el proyecto recibió muchas críticas, en particular desde el PJ.

crearse en el futuro” para los próximos cinco años: de \$1.364 millones para los años 2001 y 2002 y para los años 2003, 2004 y 2005 “el promedio de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos”, y garantizando, para cada uno de estos tres últimos años, un piso mínimo, que sería de \$ 1.400 millones para el 2003, de \$ 1.440 millones para 2004 y de \$ 1.480 millones para 2005. Es decir, se ratificaba para el año 2002 el piso mínimo de \$ 1.364 millones fijados en la Cl. 4ª del Compromiso Federal I de 1999 y se aumentaba progresivamente el piso para los siguientes años⁶⁵¹, como habían exigido los gobernadores.

Respecto a la vigencia del Compromiso se disponía su aplicación en forma inmediata (Cl. 25ª) y con respecto a las Cls. 5ª y 6ª, comenzarían a regir desde el 01/01/2001 y por cinco años, salvo que con anterioridad se sancionase la nueva ley de coparticipación (Cl. 26ª).

Asimismo, se prorrogaban por el plazo de cinco años (la ley 25.400 en su art. 3º aclara que es hasta el 31/12/2005) una serie de leyes impositivas claves, referidas tanto a la vigencia como las anteriores modificaciones (aumento de alícuotas y generalizaciones producidas en años anteriores) de los principales impuestos (ganancias, impuesto a los bienes personales, a la transferencia de combustibles, IVA, sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento empresario, a la ganancia mínima presunta, recursos de la seguridad social, Impuesto sobre los bienes personales, Código Aduanero, entre otros) y de fondos especiales (tales como el FONAVI y el FEDEI).

También se prevé un compromiso de las partes (vale decir, de los gobernadores para con los diputados y senadores que les responden) de solicitar al Congreso “la sanción de todo el conjunto de leyes complementarias para el correcto cumplimiento y ejecución del mismo” (Cl. 4ª, 1º y 2º párr.). Por la Cl. 7ª se preveía que, si al 31/12/2003 no se hubiere sancionado la ley convenio que ordena la Constitución Nacional (y que por este Compromiso las partes se obligaban a hacerlo durante el año 2001), el gobierno federal enviaría, previo acuerdo con los gobernadores, un proyecto de ley que contemplaría⁶⁵² una masa coparticipable con todos los recursos nacionales, salvo los derechos de importación

⁶⁵¹ La CABA quedaba excluida de las disipaciones de las Cls. 5ª y 6ª, salvo en lo referente al FONAVI (Cl. 21ª).

⁶⁵² Esta cláusula se encuentra reñida con las disposiciones del Art. 75, inc. 2º que en su 2º párrafo dispone que la ley de coparticipación se elaboraría, previo tratamiento por el Congreso de la Nación, “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias”.

y exportación, una distribución primaria que se realizaría cada año conforme a un promedio plurianual de lo recaudado coparticipable en los ejercicios anteriores, la incorporación a la masa coparticipable de los recursos que quedaren desafectados del financiamiento del Sistema Nacional de la Seguridad Social como consecuencia de la disminución del déficit previsional y se ratificaba la existencia de un Organismo Fiscal Federal, cuya función consistiría en el control y fiscalización del futuro régimen, debiendo asegurar la representación de la Nación, las provincias y la CABA.

Disposiciones comunes a ambas partes

Las Cls. 13 a 15 y 18 contenían una serie de obligaciones comunes a ambas partes. Sin embargo, la más importante estaba contenida en la Cl. 8ª, por la que se comprometían “a no aumentar sus respectivos niveles de gasto primario, en la medida que presenten desequilibrios fiscales actuales o potenciales, con el objeto de alcanzar el equilibrio fiscal”. Esta fue la cláusula clave del acuerdo y en torno a la cual giraron las arduas negociaciones entre el presidente y los gobernadores.

Obligaciones o compromisos asumidos por el Gobierno Nacional:

a. Asegurar y profundizar el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero hasta el año 2005 para las jurisdicciones provinciales con dificultades financieras, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), el Banco de la Nación Argentina u otras herramientas financieras, incluyendo los que puedan provenir de organismos de crédito multilateral (Cl. 10ª);

b. Atender el 50% de las deudas con los gobiernos provinciales y de la CABA por la garantía del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) correspondiente al ejercicio 1999, que se realizarían en dos pagos similares (uno antes del 30 de abril y el otro antes del 31 de agosto de 2001). El 50% restante debía ser cancelado antes del 31 de marzo de 2003, sin embargo, las provincias podían renunciar al cobro de esta segunda mitad de la deuda a cambio de recibir del gobierno nacional programas de empleo y sociales, a crearse y a ser propuestos por las provincias, adicionales a los existentes, por un monto equivalente al resignado, durante el año 2001 (Cl. 11ª);

c. Descentralización y creación de Programas Sociales y de Empleo para las provincias (Cl. 6ª):

- El Gobierno Nacional se compromete a incrementar la asignación presupuestaria destinada a programas sociales y de empleo (previsto en el Proyecto de Presupuesto para 2001, en trámite en el Congreso). El gobierno nacional y los gobiernos provinciales acordaban la utilización de \$ 225 millones (solo para el año 2001) para los programas de empleo y desarrollo social que serían administrados exclusivamente por los gobiernos provinciales. El 80% iría destinado a programas de empleo y el 20% a programas sociales.

- En los años sucesivos, y durante la vigencia del presente compromiso, los gobiernos provinciales serían los encargados de administrar el 30% de lo presupuestado en el año 2001 para los programas de empleo a cargo del Ministerio de Trabajo y de los programas alimentarios a cargo del Ministerio de Desarrollo Social más el incremento en dichos programas que se determine en los Presupuestos correspondientes a cada ejercicio. Lo asignado a la administración de las provincias no podrá exceder el 50% del total presupuestado para los citados programas y serán transferidos en 12 cuotas mensuales, iguales y consecutivas y se distribuirán entre éstas, un 50% en partes iguales y un 50% de acuerdo con los coeficientes de la Ley N° 23.548. La Nación se limitaría a ejercer las atribuciones de control y auditoría de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 25.152 (de Solvencia Fiscal).

d. El gobierno nacional, junto con las provincias, manifiestan su decisión de cumplimentar el "Plan Federal de Infraestructura". Los planes de infraestructura, junto con los planes sociales y de empleo, eran una de las condiciones exigidas por las provincias para firmar el Convenio y que el presidente había ya ofrecido a los gobernadores en julio de ese mismo año.

e. Habilita a las provincias y a la CABA a "no destinar a los fines específicos los fondos asignados por leyes especiales, hasta un 50% del valor de los mismos, los que no se computarán a los fines de la obligación a que se refiere el inciso g) del Artículo 9 de la Ley N° 23.548" (Cl. 9ª).

En la Cl. 22ª se establecía un compromiso político entre el gobierno nacional y las provincias, según la cual "el Gobierno Nacional asume el compromiso político de solicitar a sus bancadas de legisladores provinciales la aprobación de la legislación necesaria para la concreción del presente acuerdo".

Por último, el Compromiso finalizaba con una Addenda, introducida el 17 de noviembre (fecha en que suscriben el acuerdo los gobernadores peronistas y a propuesta de éstos), que establecía lo que se llamó una *cláusula gatillo* al congelamiento del gasto previsto en la Cl. 8ª, y según la cual “ante una situación grave que implique una interrupción de los servicios de educación o salud, o alteraciones excepcionales en la seguridad pública y ante la imposibilidad de reducir otros gastos en el corto plazo, la provincia afectada podrá solicitar la autorización al Ministerio de Economía de la Nación para la modificación temporaria del gasto respectivo. En ningún caso, el acuerdo que se logre podrá modificar el compromiso respecto a la magnitud del desequilibrio fiscal acordado para cada año con la Provincia correspondiente, al igual que el mantenimiento en el mediano plazo (2000 - 2005) del gasto primario y el equilibrio fiscal en el 2005”.

2.2.6. Las ganancias y las pérdidas

De la lectura del texto definitivo del Compromiso surge, al igual que sucedió con el Compromiso Federal I de 1999, que las provincias, al aceptar la preferencia de máxima del gobierno nacional, lograron una cantidad importante de beneficios, a costa del gobierno nacional. Desde la perspectiva del largo plazo, ambos compromisos resultaron ser una victoria pírrica para el gobierno nacional.

El gobierno nacional, por su parte, obtuvo lo que más urgentemente necesitaba, el acuerdo con las provincias para congelar el gasto (Cl. 8ª). La intención del gobierno era utilizar este acuerdo como carta de negociación con el FMI y demás organismos internacionales de crédito para acceder al blindaje financiero.

El resto de los compromisos que asumieron las provincias fueron más bien cartas de intención que verdaderos compromisos⁶⁵³. Las disposiciones que en cambio sí tenían aplicación inmediata eran aquellas que beneficiarían directamente a las provincias: Refinanciamiento de las deudas públicas provinciales (Cl. 10ª); compromiso del Gobierno Nacional de atender el 50% de las deudas con los gobiernos provinciales y de la CABA por

⁶⁵³ Así por ejemplo, la concertación del Pacto Federal de Modernización del Estado, del proceso de modernización de los sistemas tributarios, el Pacto Federal de Armonización Tributaria (por el cual se buscaría eliminar los impuestos provinciales distorsivos), la adhesión de las legislaciones provinciales a las disposiciones de la ley 25.152 de solvencia fiscal quedaban como compromisos a futuro, sin aplicación inmediata.

la garantía del FONAVI (Cl. 11ª); transferencia de los programas de asistencia social y empleo, administrados exclusivamente por las provincias (Cl. 6ª); y la posibilidad de disponer discrecionalmente del 50% de los fondos asignados por leyes especiales (Cl. 9ª);

El mayor logro de las provincias fue (además de la refinanciación de sus deudas – una moneda de cambio recurrente en los acuerdos fiscales con el gobierno nacional) la transferencia de los programas de asistencia social y de empleo. A pesar de que los gobernadores del PJ finalmente no lograron aumentar la cifra destinada al gasto social que pretendían sea descentralizado, el monto finalmente asignado fue significativo, equivalente a un total de \$ 225 millones y lograron adjudicarse el 30% de los programas de empleo manejados por el Ministerio de Trabajo y de los programas alimentarios del Ministerio de Desarrollo Social. Ésta había sido su estrategia desde el principio, aunque originariamente había sido más ambiciosa, pues pretendían retener el fondo de \$ 225 millones hasta 2005 y administrar el 100% de lo asignado a los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, que luego reducirían al 50%.

Este fue un logro similar al alcanzado con la suscripción del Pacto Fiscal I, cuando las provincias lograron la descentralización del FONAVI. Sin embargo, la diferencia fundamental con este caso es que FONAVI es un fondo con asignaciones específicas (destinado exclusivamente a viviendas), mientras que los planes asistenciales tienen una finalidad más amplia y aun cuando el gobierno nacional se reservó el rol de fiscalizador, amplió considerablemente la discrecionalidad de los gobernadores a la hora de asignar y distribuir estos recursos entre la población local. El impacto en el manejo de estos fondos fue doblemente positivo para los gobernadores: la visibilidad de los recursos (sobre todo en momentos de crisis, recesión y desempleo) y la discrecionalidad en su asignación (lo que incrementaría las chances de ampliar las redes clientelares). Los gobernadores contaban así con mayores recursos en un año electoral clave ya que además de renovarse la mitad de la Cámara de Diputados, se renovaba la totalidad, de manera extraordinaria, de la Cámara de Senadores.

De esta manera, los gobernadores abalaron todas las medidas impopulares impulsadas por el gobierno nacional al tiempo que se reservaban para ellos el manejo de los planes sociales. Los resultados electorales de 2001 ratificarían esta hipótesis: el voto popular castigó al partido de gobierno, favoreciendo en consecuencia a la oposición y,

finalmente, en la crisis de diciembre de 2001, el único culpable ante la opinión pública fue el presidente.

Las razones de la adhesión

Según sus propias declaraciones públicas, los gobernadores de provincias chicas firmaron principalmente porque tenían asegurado el refinanciamiento de sus deudas. Las grandes – más descontentas con el acuerdo – firmaron por la inclusión de la Addenda. Todas – grandes y chicas – se inclinaron por la firma del pacto por las fuertes presiones que recibieron desde los organismos internacionales⁶⁵⁴, los mercados y de otros funcionarios, entre ellos Cavallo, que les advirtió de las consecuencias negativas si no había acuerdo.

En este sentido, como muchos mandatarios (y legisladores del PJ) manifestaron no querían quedar ante la opinión pública como “los que ponían palos en la rueda” y minaran la gobernabilidad de la nueva administración⁶⁵⁵. A pesar de las presiones (tanto internas – su grave situación económica y financiera – y externas – la posibilidad de perder financiamiento de los OMC), los gobernadores ya habían logrado sacar bastantes e importantes ventajas al gobierno nacional. Desde esta perspectiva, la demora en la adhesión al pacto fue una manifestación de fortaleza política por parte de la oposición como lo sería también la no concurrencia al acto formal de la firma del acto⁶⁵⁶.

2.2.7. Enseñanzas del Compromiso Federal II

El gobierno nacional consiguió sus dos objetivos de máxima. Uno de ellos que consistía el compromiso de las provincias de congelar el gasto público por cinco años, hasta 2005. El otro también lo consiguió, pero parcialmente: se estableció un piso mínimo en las transferencias, pero más elevado de lo que se pretendía inicialmente.

⁶⁵⁴ Uno de los principales negociadores del FMI se comunicó directamente, vía telefónica, con los gobernadores en uno de los días clave en las negociaciones, para advertirles que las gestiones para lograr el blindaje caerían si no se lograba el acuerdo. El titular del BID, Enrique Iglesias, le manifestó al gobernador De la Sota que peligrarían los créditos para su provincia si no firmaba el acuerdo.

⁶⁵⁵ En la última reunión que mantuvieron en el Consejo Federal de Inversiones, Ruckauf había dicho a sus pares que con este acuerdo el gobierno nacional les sacaba a las provincias “10.000 millones de pesos en cinco años” y cuando el gobernador de Salta, Romero, le preguntó por qué él firmaba el acuerdo, le respondió porque “tengo una pistola ahí”, señalando su cabeza (Diario Clarín, martes 21/11/2000).

⁶⁵⁶ La no participación en un acto formal fue un gesto de rebeldía de los gobernadores, para manifestar su descontento con el acuerdo. La idea había sido de Reutemann, quien dijo: “nada de actos, no les vamos a dar el gusto. Nosotros no estamos conformes con este acuerdo” (Diario Clarín, martes 21/11/2000).

Este pacto fiscal no fue sino para el gobierno nacional una herramienta más para poder negociar con el FMI un blindaje financiero. Fue, en este sentido y de todos los acuerdos firmados con anterioridad, donde más se hizo sentir la presencia (y la presión) de los organismos internacionales sobre el gobierno nacional. Precisamente uno de los argumentos más esgrimidos por funcionarios del gobierno nacional para convencer a los gobernadores fue la posibilidad – pacto mediante – de obtener un blindaje financiero. Incluso los propios gobernadores recibieron presiones directas del organismo.

Si bien el acuerdo atacaba directamente uno de los mayores problemas de las finanzas públicas del país (el excesivo gasto público de las provincias) y que, aunque mencionado, nunca fue solucionado en los pactos anteriores, no dejó de ser un acuerdo de emergencia. La única expectativa sería del gobierno nacional con la firma de este Compromiso era de la obtención del blindaje financiero y mantener un piso mínimo en la transferencias de fondos coparticipables.

El gobierno nacional conseguiría el blindaje financiero pero a un costo muy alto, no solo considerando las disipaciones del Compromiso Federal II – que dio grandes concesiones a las provincias – sino también por los demás proyectos exigidos a cambio, como fue la reforma previsional, que tuvo un costo político interno superlativo.

El gobierno nacional quedaría atado de manos (aún más de lo que estaba cuando inició su gestión) y permitió, al mismo tiempo, dotar de cierto grado de discrecionalidad a los gobernadores en una época altamente sensible para la población. El gasto público nacional disminuiría en el año 2001 respecto al 2000 en un 1,66% (de \$ 49.618 millones en 2000, pasó a \$ 48.795 millones en 2001, una reducción del orden de \$ 823 millones) mientras que el gasto público provincial consolidado aumentó en un 2,07%, pasando de \$ 38.344 millones en el año 2000 a \$ 39.139 millones en 2001 (registrando un aumento de \$ 794 millones de pesos)⁶⁵⁷. El ejercicio 2001 presentó un déficit financiero de las cuentas provinciales equivalente al 2,4% del PBI, el más alto desde 1991 (DAIPEF 2013).

⁶⁵⁷ Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Política Macroeconómica (2011) “Series de Gasto Público Consolidado por finalidad -función, 1980-2009” (actualizado a marzo de 2011). Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/serie_gasto.html.

2.3. Los Acuerdos para la gobernabilidad (julio 2001)

2.3.1. El contexto político-económico

Las medidas implementadas en lo económico acentuaron la debilidad política del presidente, como consecuencia del robustecimiento de la oposición (principalmente del PJ) al rechazar medidas impopulares y el resquebrajamiento interno frente a decisiones del presidente contrarias a las preferencias de un importante sector de la Alianza. Lo primero quedó de manifiesto con las modificaciones introducidas al proyecto de ley de presupuesto para el año 2001 presentado por el presidente y el retraso en el tiempo para su sanción. Lo segundo, a través de la reforma previsional que el presidente finalmente decidió llevarla a cabo a través de un DNU.

La reforma previsional impulsada mediante DNU (que emitió el presidente finalmente el 29/12/2000⁶⁵⁸) produjo un fuerte rechazo por parte de los legisladores del Frepaso, resquebrajó la unidad de la Alianza y puso de manifiesto su debilidad⁶⁵⁹. El presidente no hizo sin embargo ningún esfuerzo por contenerlos⁶⁶⁰. Esta crisis interna le costaría al gobierno no contar con los 34 diputados del Frepaso (de los cuales 10 conformaban un núcleo duro que comenzó a resistir a las políticas del gobierno en general, y no ya a políticas particulares) en una Cámara donde a duras penas podía conseguir quórum.

La Cámara de diputados (en sesión del mismo día en que el Senado aprobaba la ley ratificatoria del Compromiso Federal II) introdujo reformas al proyecto de ley de presupuesto 2001, aunque el texto fue aprobado en general y remitido a la Cámara de Senadores, para su conversión en ley.

Las modificaciones introducidas fueron importantes. Si bien el gobierno logró que se aprobara en el presupuesto el aumento del déficit fiscal previsto para 2001 (de \$ 4.800

⁶⁵⁸ La reforma se llevó a cabo mediante la sanción del DNU N° 1.306/00 (modificatorio de la Ley N° 24.241, sancionado el 29/12/2000) y contemplaba una jubilación mínima de \$300, establecía la continuidad del sistema de reparto y aumentaba gradualmente la edad jubilatoria de la mujer hasta equiparla con la de los hombres (65 años).

⁶⁵⁹ El propio Carlos Álvarez había manifestado su rotundo rechazo a un eventual decreto del Poder Ejecutivo y lo hizo en la primera reunión que tuvo con el Presidente después de su renuncia al cargo. Muchos legisladores frepasistas quedaron sorprendidos con la reforma porque, según sostenían, ni siquiera era un requisito indispensable para obtener el tan ansiado blindaje financiero. El descontento no solo se manifestó a través de su rechazo público, sino que también con la amenaza de que impulsarían un proyecto de ley para derogar el decreto y proponer una reforma previsional alternativa.

⁶⁶⁰ Al tiempo que los legisladores frepasistas rechazaban la reforma previsional mediante decreto, manifestaron que aceptarían un proyecto de ley si desde el gobierno se aceptaban algunos cambios. En esa oportunidad, solicitaron también una mayor participación en las decisiones del gobierno.

millones a \$6.500 millones), un aumento del gasto en \$ 569 millones de pesos⁶⁶¹ y la concesión de facultades extraordinarias al Jefe de Gabinete para poder introducir modificaciones a las partidas presupuestarias⁶⁶², la Cámara de Diputados eliminó de los artículos referidos al proceso de modernización de la administración nacional aquellos que disponen un recorte del 10% en los gastos para 2002 en aquellas dependencias que no hubieran impulsado aún una reforma interna o la directa eliminación de aquellas que se considerasen superfluas o con funciones superpuestas; elevó de \$ 90 millones a \$ 100 millones los subsidios para el gas en la zona patagónica y se mantuvo el monto de \$ 186 millones para el fondo del tabaco, pero se eliminó la facultad del Poder Ejecutivo de para actualizar la distribución de esos recursos⁶⁶³.

Las modificaciones fueron introducidas por la bancada del PJ en alianza con diputados frepasistas díscolos y diputados de partidos provinciales. Esta alianza del PJ con los diputados díscolos del Frepaso significó el primer síntoma serio de la disolución de la Alianza. Como muchos de ellos manifestaron en el recinto, sus opiniones ya no eran consideradas en las decisiones importantes del gobierno. En el senado, la mayoría justicialista puso en vilo nuevamente a la administración delarruista, como había sucedido el año anterior. Las modificaciones introducidas al proyecto aprobado por diputados hizo que el proyecto volviera a la cámara de origen y ésta demoró una semana más en tratarlo. El presupuesto finalmente fue aprobado el 12 de diciembre.

Las idas y vueltas entre una cámara y la otra, con la consecuente demora en la aprobación del presupuesto, jaquearon la imagen presidencial y trabó las negociaciones con el FMI. El presupuesto finalmente fue sancionado y el blindaje financiero sería aprobado formalmente en enero de 2001 por un total de U\$S 39.700 millones.

⁶⁶¹ Esta cláusula fue fuertemente criticada por distintos partidos políticos (entre ellos, Acción por la República y el Bloque Federal de partidos provinciales), pero no por los legisladores justicialistas, porque ese aumento ya había sido acordado con los gobernadores del PJ y parte de él iría directamente a las provincias: \$ 225 millones a programas de asistencia social, \$ 40 millones para las cajas previsionales y \$ 102 millones al FONAVI (Diario La Nación, "Trabas para reducir el gasto público", viernes 21/12/2000).

⁶⁶² "El Poder Ejecutivo puede disponer a su antojo de las partidas presupuestarias sin control del Congreso" manifestó en la sesión del miércoles 29/11, el diputado por Santa Fe del partido Demócrata Progresista Alberto Natale (Diario La Nación, "Aprueban en general el presupuesto", jueves 2000/11/30).

⁶⁶³ Estas dos modificaciones se lograron gracias a una alianza entre peronistas y radicales, aunque coyuntural, provenientes de las provincias afectadas (del norte y la Patagonia) que colaboraron mutuamente para mantener en pie dichos fondos y subsidios.

La situación económica, a pesar del blindaje, se agravaría incesantemente hasta colapsar y estallar en una crisis sin precedentes. Hacia diciembre de 2000, la deuda externa aumentaba junto con el déficit fiscal, lo que generó una desconfianza generalizada en los mercados, temerosos de que el país cayera en default. En marzo se produce una importante fuga de depósitos bancarios.

El agravamiento de la situación económica llevó al presidente, en marzo de 2001, a pedir la renuncia del ministro Machinea y nombrar en su lugar a Ricardo López Murphy⁶⁶⁴ quien anunciaría la implementación de un plan de ajuste generalizado⁶⁶⁵, lo que provocó una reacción inmediata en la población que salió a manifestarse en las calles. El presidente se ve obligado a pedir su renuncia (15 días después) y nombra en su lugar a Domingo Cavallo.

El nuevo ministro de economía inicia su gestión presentando un “plan de competitividad” como un plan alternativo al ajuste para lograr el déficit cero. Se buscaba proteger y fomentar la industria interna a través de un aumento a los derechos de importación y reducción de impuestos al sector productivo, eliminación y/o creación de nuevas exenciones impositivas y mejorar y aumentar la recaudación impositiva a través de la creación de un nuevo impuesto, el impuesto a los cheques y la bancarización de las transacciones superiores a los 1.000 pesos. El propio ministro definió el plan de competitividad como una ley marco que otorga al Poder Ejecutivo los instrumentos para sacar al país de la *recesión* que estaba transformándose en *depresión* económica.

El plan contemplaba la delegación de facultades legislativas y el otorgamiento de facultades extraordinarias en la figura del ministro de Economía con fundamento en la emergencia pública (una exigencia de Cavallo al aceptar el cargo)⁶⁶⁶.

⁶⁶⁴ Su figura había sido fuertemente resistida por sectores del Frepaso e incluso dentro del propio radicalismo, por su fuerte posición ortodoxa de la economía y su pretensión de llevar adelante un plan de ajuste mucho más fuerte de lo que pretendían estos sectores partidarios internos. Ello impidió que De la Rúa lo nombrara en la cartera al inicio de su gestión.

⁶⁶⁵ El nuevo ministro proyectaba un ahorro de \$ 1.962 millones para 2001 y de \$ 2.485 millones para 2002, a través de eliminación de exenciones impositivas, recorte en el presupuesto para las universidades públicas (\$ 361 millones en 2001 y \$ 541 millones en 2002), eliminación del fondo del tabaco y del subsidio de la nafta en la Patagonia, recortes en organismos estatales y la eliminación de exenciones impositivas, entre otras medidas.

⁶⁶⁶ El proyecto fue aprobado por el Congreso, mediante Ley N° 25.413, denominada Ley de Competitividad (del 24/03/2001) que contenía todas las medidas propuestas por el ministro, entre ellas, la creación del impuesto al cheque, y Ley N° 25.414 sobre delegación del ejercicio de atribuciones legislativas y emergencia pública (del 29/03/2001).

Sin embargo, su plan fracasó fundamentalmente por el rechazo que produjo en los mercados internacionales y en los OMC. Frente a esta señal internacional, el ministro de Economía cambió su estrategia para afrontar la crisis económica y terminó por ofrecer, hacia julio de 2001, un plan de idénticas características que el presentado por López Murphy, basado en el recorte y el ajuste del gasto público (en la esfera nacional como en las provinciales), principalmente en la reducción de sueldos.

La situación era más grave que las anteriores, porque esta vez que el gobierno tenía cerrado las líneas de crédito internacional. La medida del nuevo ajuste (el séptimo que se implementaría desde el inicio de su gestión) buscaba, según el discurso presidencial, un doble objetivo: por un lado, ajustar el gasto público a los niveles de recaudación hasta lograr el “déficit cero”, y para ello propone un recorte del 13% en salarios y jubilaciones pero, por el otro lado, buscaría reestablecer la confianza de los OMC y del mercado internacional.

Poco antes de que el presidente impulsara una nueva ronda de negociaciones con los gobernadores para recibir de éstos el apoyo necesario para implementar las medidas de ajuste, los gobernadores del PJ emitieron un comunicado por el cual daban por agotado el diálogo institucional con el gobierno nacional frente a los sistemáticos incumplimientos de los compromisos asumidos con las provincias. Fue una decisión que tomaron los gobernadores De la Sota, Kirchner, Fellner y el vicegobernador de Buenos Aires, Felipe Solá.

El gobernador de Córdoba manifestó la posibilidad de que algunas provincias iniciaran demandas judiciales contra el gobierno nacional y remarcó la falta de unidad interna y el vicegobernador de Buenos Aires sostuvo que a la provincia se le adeudaban “más de 500 millones de dólares si se tiene en cuenta lo firmado”⁶⁶⁷.

Frente a estas manifestaciones, el presidente calificó de poco feliz las declaraciones de los gobernadores⁶⁶⁸, pero reconoció la deuda con los estados provinciales que atravesaban, también, una situación económica y financiera compleja, con importantes dificultades para afrontar los aguinaldos del próximo mes de julio y prometió saldarla en un plazo de una semana. En los meses de enero, febrero, abril y junio el gobierno nacional

⁶⁶⁷ Diario La Nación, martes 26/07/2001

⁶⁶⁸ Los gobernadores Verani y Rozas (que, puertas adentro, también reclamaban deudas al gobierno nacional) sostuvieron que la decisión rupturista del PJ tenía motivaciones políticas por la proximidad de las elecciones (octubre) y la consecuente necesidad de diferenciarse del oficialismo – lo que explica también el inmediato respaldo por parte del Consejo Nacional Justicialista.

había transferido una suma inferior al piso coparticipable prometido en los Compromisos Federales. Aunque las declaraciones tuvieron un profundo impacto, en los hechos las comunicaciones entre ambos niveles de gobierno nunca se rompieron del todo.

En este contexto, el gobierno nacional iniciaría un arduo proceso de negociaciones para conseguir apoyo político de los gobernadores al nuevo plan económico. Hacia mediados del 2001 se firman dos acuerdos: el “**Compromiso por la Independencia**” del 16/07/2001, firmado con los gobernadores de la Alianza y el “**Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina**” del 17/07/2001 con todos los gobernadores del PJ y del MPN.

2.3.2. Procesos de negociaciones

En un discurso, el 9 de julio desde Tucumán, el Presidente reconoció el agravamiento de la situación económica y manifestó: “nuestra independencia está disminuida”, haciendo referencia a la imposibilidad de cumplir con los compromisos internacionales.

Los anuncios del presidente generaron fuertes rechazos dentro y fuera del gobierno⁶⁶⁹. Los gobernadores decidieron no concurrir al acto celebrado por el Presidente en Tucumán, que fue recibido solo por el gobernador anfitrión, Miranda. El presidente explicaría el alcance de las nuevas medidas económicas para combatir el déficit fiscal en un nuevo mensaje en el que manifestó que el país no puede “seguir pagando las tasas de interés que nos exigen. Vamos a gastar sólo lo que tenemos, lo que recaudamos”. Con estas medidas, el gobierno buscaría “eliminar el déficit y no depender de préstamos caros. La situación actual es imposible de sostener y es la causa de nuestras penurias económicas”⁶⁷⁰.

La situación del gobierno era apremiante. En esos días vencían US\$ 1.000 millones en obligaciones y el ministro de economía negociaba, a contrarreloj, un nuevo préstamo con bancarios a tasas de interés más accesibles frente a la tasa de interés que éstos exigían (de un 18%, frente al 12% que ofrecía el gobierno). Frente a esta situación, el ministro de

⁶⁶⁹ Las medidas fueron resistidas por varios legisladores del Frepaso y de la propia UCR, que la tildaron como peores incluso que las propuestas por López Murphy. Uno de los principales dirigentes del radicalismo, Storani, y hasta marzo de 2001 ministro del Interior (renuncia por disidencias con el Presidente) había manifestado que “este tipo de medidas ya se probó y no funciona. Con este ajuste, Cavallo está confesando su fracaso” (Diario La Nación, “Reacciones dispares ante el anuncio”, jueves 12/07/2001).

⁶⁷⁰ Diario La Nación, miércoles 11/07/2001.

economía anunció (el miércoles 11/07) un plan de ajuste de entre \$ 1.600 y 2.300 millones de los cuales, la mitad, estaría a cargo de las provincias⁶⁷¹. El nuevo plan preveía un nivel de gasto para la administración nacional igual al nivel de gasto público alcanzado en 1996, es decir, pasar de \$ 83.000 millones a \$ 77.000 millones.

La reducción del déficit se lograría principalmente a través de la reducción de sueldos estatales, jubilaciones, pensiones y de los pagos a proveedores del Estado y a través de otras medidas accesorias⁶⁷².

Nuevamente Colombo sería el interlocutor del gobierno nacional con los gobernadores y, según pretendían desde el gobierno, el acuerdo con ellos debía lograrse esa misma semana. Colombo se comunicó personalmente con cada uno de los gobernadores del PJ y éstos le garantizaron que no harían una fuerte oposición a las medidas y dejaron entrever la posibilidad de firmar el acuerdo⁶⁷³.

Las fuertes disidencias internas fueron aprovechadas por los gobernadores peronistas para exigir, antes de consensuar cualquier acuerdo, que el presidente diera a conocer el nivel de respaldo que tendrían las medidas dentro de los partidos que componen la Alianza, explique sobre el llamado a unidad nacional que hizo días atrás, y precise las medidas que se implementarían para reducir el gasto público. Tres aspectos que aún no estaban el todo definido dentro del gobierno⁶⁷⁴.

La decisión había sido tomada tras una reunión que mantuvieron los gobernadores Ruckauf, De la Sota, Marín, Reutemann, Romero, Fellner, Maza, Rovira y Manfredotti y representantes de los gobiernos provinciales de Tucumán, Santa Cruz y San Luis, cuyos gobernadores no pudieron asistir, los jefes de bloque de diputados, Roggero, y de

⁶⁷¹ En una reunión de gabinete (martes 10/07) el Ministro de Economía explicó los alcances del nuevo plan de ajuste y rol decisivo que tendrían las provincias en él: "Las provincias tienen que llegar al déficit cero. Pueden renegociar sus deudas, pero no tomar créditos nuevos" (Diario La Nación, miércoles 11/07/2001).

⁶⁷² Tales como la ampliación impuesto sobre los débitos y los créditos bancarios a través de la eliminación de todas exenciones y elevarlo a las alícuotas máximas autorizadas por la ley. Se proyectaba así ampliar la alícuota llevándola del 4 por mil al 6, con lo que se estimaba una recaudación de \$ 420 millones por mes.

⁶⁷³ Nuevamente, la razón que recibió de los gobernadores era que no querían ser vistos "como los que precipiten la caída del Gobierno" (Diario La Nación, jueves 12/07/2001).

⁶⁷⁴ Las exigencias fueron hechas por el gobernador Ruckauf al jefe de Gabinete en una breve reunión junto con el gobernador Marín, y el diputado (ex gobernador de Misiones) Puerta. Ruckauf le manifestó a Colombo: "primero queremos que De la Rúa nos explique para qué quiere el acuerdo, después que Domingo Cavallo defina las medidas y que Raúl Alfonsín decida de qué lado está" (Diario La Nación, miércoles 11/07/2001). Las declaraciones del gobernador bonaerense fueron posteriormente plasmadas en un documento elaborado por el gobernador de Córdoba y hecho público a través de una conferencia de prensa por el gobernador de La Pampa (y Vicepresidente del PJ), Marín.

senadores, Gioja, junto con otros legisladores peronistas y sindicalistas alineados con el PJ, de entre los cuales salieron las posturas y declaraciones más duras contra el gobierno⁶⁷⁵.

En el documento que elaboraron se explicitaban las medidas que serían apoyadas y las medidas que no recibirían su apoyo. Entre las primeras, decía el documento “puede usted, Sr. Presidente, contar con nosotros para eliminar los gastos superfluos en el Gobierno, las provincias y los municipios; bajar impuestos; luchar contra la evasión; congelar los despidos por tres años y crear un seguro de desempleo” y entre las medidas que serían rechazadas enumeraron el despido de empleados públicos, reducción de salarios, destrucción del sistema previsional, disminución en las transferencias por coparticipación y “la firma de pactos fiscales que «nunca el Gobierno los cumple»”⁶⁷⁶.

Los gobernadores habían optado por una actitud de cautela, fundamentalmente por el fuerte conflicto interno que generó el anuncio de las medidas. Esa cautela se debía también al temor de que fueran los radicales liderados por Alfonsín y los frepasistas quienes quedaran ante la opinión pública como los principales opositores a las medidas de ajuste. Los diputados y senadores peronistas – aunque rechazaron la invitación del presidente de concurrir a la Casa de Gobierno para informales sobre la nueva medida – optaron por la misma estrategia y, antes de emitir opiniones, coordinaron previamente con aquellos su postura.

La postura más crítica al plan de ajuste la adoptaron Kirchner, Marín, Rodríguez Saá, De la Sota y Reutemann, ya que todos, menos De la Sota, tenían sus cuentas relativamente ordenadas y, por tanto, no llevarían adelante ningún ajuste.

El Jefe de Gobierno porteño, Aníbal Ibarra (Frepasso) optó por una postura similar y manifestó que en su jurisdicción las cuentas estaban ordenadas y que, por tanto, no sería necesario ningún ajuste, incluyendo descuentos salariales y recortes en los pagos a los proveedores. Pero aclaró que no tenía ninguna actitud rupturista.

⁶⁷⁵ Según trascendió en los medios, un dirigente sindicalista manifestó, durante la reunión, que “el Presidente no llega a fin de año; estén preparados porque esto se cae” (Diario La Nación, “El PJ condicionó el llamado de De la Rúa a la unión nacional”, miércoles 11/07/2001).

⁶⁷⁶ Diario La Nación, miércoles 11/07/2001.

Las críticas que comenzó a recibir el plan de los legisladores frepasistas llevó al gobierno a considerar la posibilidad de quebrar definitivamente la Alianza⁶⁷⁷.

El jueves 12/07 los diputados y senadores del PJ emitieron – luego de una serie de reuniones que realizaron presidida por los jefes de sendos bloques (Gioja y Roggero) – un documento donde se expresaban dos ideas fundamentales: que el gobierno estaba al borde del abismo y que las medidas de ajuste no podían ser acompañadas por el PJ. En torno a estas dos ideas, sostuvieron que la crisis era de naturaleza política debida a la “la falta de coherencia de los componentes de la Alianza, la puja permanente dentro de la Unión Cívica Radical, el Frepaso y el partido de Domingo Cavallo, la deserción de algunos de sus principales dirigentes y la consecuente fragmentación del poder”. Los legisladores manifestaron que el PJ no se oponía a las medidas económicas de ajuste, atento que quedaban como última alternativa, pero no pueden llevarse a cabo “ajustando sobre los que menos tienen”.

Reivindicó el rol responsable que jugó el PJ como partido de oposición, siempre dispuesto “al diálogo, a la concertación y a la búsqueda de la unidad nacional”, pero también que consideraban que el “Gobierno tambalea; por eso no podemos jugar el papel de empujarlo al abismo”, una frase que se repetía desde hacía tiempo atrás y con ella explicitaron el temor que tenía el PJ de perder su papel como opositor: “No podemos empujar al Gobierno a la catástrofe, aunque tampoco podemos apoyar las medidas y regalarle a Alfonsín, a Leopoldo Moreau y al Frepaso las banderas de la oposición”⁶⁷⁸.

Ese mismo día (jueves 12/07), el presidente de la Nación hizo público el respaldo de la UCR, en una declaración junto con el presidente del partido, Raúl Alfonsín, el Jefe de Gabinete y los gobernadores Iglesias (Mendoza) y Verani (Río Negro) y el Jefe de Gobierno de la CABA, Ibarra. Este apoyo explícito del partido más importante de la coalición gubernamental con la adhesión del Frepaso (entre otras cosas por la presencia de Ibarra en el acto) le permitió al gobierno mostrar la cohesión interna que tanto fue criticada de los sectores opositores, en particular los gobernadores del PJ. Terminada la conferencia de

⁶⁷⁷ Dentro del gobierno, un asesor cercano al presidente, Fernando de Santibañes, había manifestado su estrategia de “quebrar con la Alianza y armar otra con los gobernadores del peronismo” (Diario Clarín, viernes 13/07/2001).

⁶⁷⁸ Documento publicado en Diario Clarín, “Los legisladores peronistas avalan el equilibrio fiscal, pero piden equidad”, viernes 13/07/2001.

prensa, el presidente invitó formalmente a los gobernadores del PJ a reunirse el día siguiente (viernes 13/07) con el presidente para debatir la firma del nuevo acuerdo.

Más tarde, en una reunión con el presidente donde participaron todos los gobernadores del PJ, éstos ratificaron su postura: apoyarían las medidas si éstas tienen en cuenta la situación de los más carenciados y solo después de que los partidos de la Alianza dieran su apoyo explícito al presidente. La intención del gobierno de firmar ese mismo día el acuerdo quedó trunco: los gobernadores se limitaron a dar su respaldo institucional al presidente y entregarle un documento donde fijaban su postura. En ese documento criticaban al gobierno por no cumplir con su promesa de reactivar la economía y de adeudar transferencias federales a las provincias quienes, además, no habían sido consultadas sobre las medidas antes de ser anunciadas. Se destaca finalmente en el documento las diferentes percepciones y preferencias de los gobernadores y el presidente, cuando el documento manifiesta: “Nunca hemos dejado de ayudar, pero cada uno tiene responsabilidades distintas”⁶⁷⁹.

La reunión terminó con una enérgica exhortación de Colombo a los gobernadores: “Esto es así, si ustedes no nos apoyan, el lunes se caen los bancos. Acá no hay ninguna especulación política”⁶⁸⁰.

Mientras las negociaciones con los gobernadores peronistas continuaban trabada, funcionarios del gobierno nacional lograron el respaldo de los gobernadores aliancistas, de quienes recibieron el apoyo para llevar adelante las nuevas medidas económicas. El acuerdo no se logró sin sobresaltos⁶⁸¹.

Firmado el acuerdo con los gobernadores de la Alianza, el Presidente dio una conferencia de prensa anunciando la implementación del ajuste⁶⁸². En su anuncio, el presidente sostuvo que el ajuste “no será negociable”. Obtenido el apoyo de los gobernadores de la Alianza, el plan de ajuste quedó tal como lo había ideado el ministro de economía, sin aditamentos. Se reducirían en un 13 % el sueldo de empleados públicos y

⁶⁷⁹ Diario La Nación, sábado 14/07/2001.

⁶⁸⁰ Diario La Nación, sábado 14/07/2001.

⁶⁸¹ El gobernador Avelín discutió fuertemente con Cavallo y el más cercano aliado del gobierno, el chaqueño Rozas, se resistió a implementar el ajuste en su provincia debido a la delicada situación económica y financiera que atravesaba. Los gobernadores terminaron por aceptar el acuerdo gracias a un último ofrecimiento del gobierno nacional: un nuevo fondo fiduciario destinado a las provincias de \$1.000 millones.

⁶⁸² Diario La Nación, “El Presidente ratificó el ajuste y consiguió el apoyo de la Alianza”, lunes 16/07/2001.

jubilaciones superiores a \$ 300⁶⁸³. Con esta decisión, el presidente marcó una importante distancia con la UCR alfonsinista y el frepasmismo. El primer sector se había llamado a silencio (lo cual beneficiaba al gobierno) y el segundo había quedado neutralizado con el apoyo explícito del jefe de gobierno porteño y de Juan Pablo Cafiero.

Reunión con gobernadores del PJ (domingo 15/07). Los gobernadores justicialistas (reunidos en el Consejo Federal de Inversiones) designaron una comisión de gobernadores para que negocien con los funcionarios nacionales. Seis gobernadores (Rovira, Fellner, Kirchner, Rodríguez Saá, Insfrán y Ruckauf, acompañados además del diputado Ramón Puerta, como vocero del Frente Federal Solidario de Gobernadores) se reunieron con Colombo, Mestre y Cavallo.

En esa reunión los gobernadores analizaron *los 12 puntos* del acuerdo denominado Pacto por la Independencia y, aunque manifestaron una actitud de colaboración, no lo firmaron. Primero requirieron un compromiso de parte del gobierno nacional de cumplir con las obligaciones pendientes de los compromisos anteriores.

Las gestiones continuaron con el resto de los gobernadores. Los gobernadores del NOA y del NEA (Romero, Insfrán, Fellner, Rovira y Maza) mostraron predisposición al acuerdo.

En estas negociaciones, los gobernadores habían accedido al pedido presidencial a cambio de recibir un Fondo Fiduciario del Desarrollo Provincial pero cuyo monto sería elevado a \$ 1.000 millones de anticipo de impuestos a las ganancias. Este fondo estaba destinado a las provincias como ayuda para llevar adelante los ajustes exigidos por el gobierno nacional sin tener que afectar los planes sociales. Las discusiones giraron en torno a la distribución del Fondo y su administración. En cuanto a su distribución, acordaron hacerlo conforme a los porcentajes fijados por la Ley Nº 23.548 y sobre la administración del mismo, se acordó que lo sería a través de un órgano compuesto por dos representantes de provincias gobernadas por la Alianza, dos del PJ y dos del gobierno nacional.

2.3.3. El texto del acuerdo con Aliancistas: “El Compromiso por la Independencia” (15/07/2001)

⁶⁸³ Diario Clarín, lunes 16/07/2001.

Por este Compromiso, el gobierno nacional y las provincias firmantes⁶⁸⁴ se comprometían a “adoptar el principio presupuestario de déficit cero”. En el texto del documento se hacía expresa referencia a la situación del país (y las provincias) con respecto a las nulas posibilidades de acceso a crédito internacionales, al manifestar que ese principio se establecía como “único medio de terminar con la sangría que para todos los presupuestos significan las altas tasas de interés que deberían afrontarse para financiar desequilibrios entre los recursos tributarios o de capital y los gastos operativos o de funcionamiento” (Cl. 1ª).

Asimismo, se aclara que cada jurisdicción adherente “adoptará los mecanismos que considere adecuados para ello” (Cl. 2ª) y se comprometían también a “coordinar las acciones necesarias para reducir significativamente el costo de las instituciones políticas y aumentar la eficiencia de los servicios que deben prestar a la sociedad”, es decir, implementar la reducción en sus respectivas esferas legislativas y judiciales (Cl. 10ª).

Las provincias se comprometían a impulsar ante el Congreso la sanción de un paquete de leyes que preveían extender la reducción presupuestaria a los poderes legislativo y judicial de la Nación (Cl. 3ª); la generalización del impuesto a los créditos y débitos, extendiéndolo a cualquier tipo de cuentas bancarias y eliminando todas las exenciones de las que gozan cualquier tipo de entidades privadas (Cl. 4ª); reforma del IVA para que sea cobrado por lo percibido (Cl. 5ª); disponer la transferencia de la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal y la Policía Federal en la Capital Federal a la CABA, estableciendo los recursos correspondientes (Cl. 7ª); se disponía también la coordinación de los planes sociales nacionales, provinciales y municipales a los efectos de crear un padrón unificado de beneficiarios, con el objeto de orientar el esfuerzo de la sociedad en la asistencia a los sectores más desprotegidos (Cl. 8ª), al igual como se había fijado en los Compromisos Federales I (1999) y II (2000).

A los efectos de que los planes sociales no se vieran afectados por el ajuste, se disponía incorporar al Fondo Fiduciario del Desarrollo Provincial hasta \$ 1.000 millones “para ayudar a las provincias a implementar sus respectivos ajustes sin dejar de atender las urgencias sociales de la hora”. Este fondo sería administrado por un Consejo, que estaría

⁶⁸⁴ Firmaron el acuerdo las ocho provincias que conforman la Alianza: Chaco, Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Catamarca de la UCR, San Juan del Cruzada Renovadora, Corrientes intervenida y la CABA del Frepaso.

compuesto por dos representantes de provincias gobernadas por la Alianza, dos del PJ y dos del Gobierno Nacional (Cl. 11ª).

El Gobierno Nacional se comprometía a asistir a las provincias para aliviar su situación financiera a través de la provisión de instrumentos financieros y apoyo técnico, como así también para que puedan conseguir la renovación de los vencimientos de capital (Cl. 9ª).

2.3.4. El respaldo de los gobernadores del PJ: “Apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina” (17/07/2001)

Las reuniones entre gobernadores del PJ y de éstos con el gobierno nacional estuvieron en manos de siete gobernadores (Rovira, Fellner, Kirchner, Rodríguez Saá, Insfrán, Maza y Ruckauf) junto con el diputado de Misiones (y ex gobernador) Ramón Puerta.

Con el acuerdo alcanzado con los mandatarios de la Alianza, el gobierno tenía mayores chances de lograr el consenso con los gobernadores del PJ⁶⁸⁵. Se especulaba desde el oficialismo que las provincias chicas aceptarían el acuerdo a cambio de concederles un reclamo insistente en los últimos tiempos: cumplir con los compromisos federales, en particular, el piso mínimo. En este sentido, los gobernadores redactaron un documento titulado “Apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina”, en el que se aseguraron el cumplimiento de los compromisos federales suscriptos por la Nación con las provincias.

El único que presentó mayor reticencia a la firma fue el gobernador bonaerense, pero descartaban su firma si los gobernadores de provincias chicas acordaban con el gobierno. Además, negociaba en paralelo el pago de una deuda por \$ 130 millones que la Nación le debía a la provincia⁶⁸⁶. Kirchner fue el único que continuó con una postura intransigente y manifestó que no firmaría el acuerdo⁶⁸⁷.

⁶⁸⁵ La firma con los gobernadores de la Alianza le permitió al gobierno nacional “cumplir” con una de las exigencias de los gobernadores del PJ, el apoyo dentro del partido de gobierno, al mismo tiempo que prescindir de los sectores del Frapaso y la UCR que se oponían al plan de ajuste, cercanos y encolumnados detrás del ex presidente Alfonsín.

⁶⁸⁶ Primero esa deuda había sido desconocida por Cavallo, pero después Colombo la reconoció y comenzó a negociar su pago para convencer al gobernador de firmar el acuerdo.

⁶⁸⁷ Acusó al gobierno nacional de “autoritario” por su estrategia de plantear como “único camino posible” el fuerte recorte de gastos y manifestó que él no había firmado pactos anteriores del Ejecutivo nacional con las provincias por considerarlos inviables y que la realidad actual del país lo demostró (Diario La Nación, lunes 16/07/2001).

Después de seis días de negociaciones, los gobernadores del PJ deciden firmar el nuevo acuerdo con el gobierno nacional, denominado “Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina” por el que se establece que las administraciones nacional y provinciales adoptan el principio de déficit cero. La firma del acuerdo se realizó en un acto formal en la Casa Rosada con la presencia de todos los gobernadores del PJ y del MPN.

Este “Apoyo institucional”, sin embargo, fue redactado por los propios gobernadores, a modo de contrapropuesta al documento ofrecido por el gobierno nacional, pero era idéntico en su contenido al firmado dos días antes con los gobernadores de la Alianza. Contenía algunas diferencias mínimas en su redacción, pero significativas desde el punto de vista político. El documento fue firmado por todos los gobernadores presentes (11 de los 14 gobernadores justicialistas, estuvieron ausentes los gobernadores de Tucumán, Tierra del Fuego y San Luis) y entregado a Colombo pocas horas antes de celebrarse el acto con el Presidente, quien se limitó a plasmar su firma junto a la de los gobernadores.

Los gobernadores manifestaron que firmaron el acuerdo porque no tenían otra alternativa, dada la grave situación que atravesaba el país y se resistieron a participar del acto formal en la Casa de Gobierno, pero terminaron por concurrir gracias a las últimas gestiones del jefe de Gabinete.

En ese mismo acto, algunos gobernadores justicialistas aclararon que la firma del acuerdo no significaba un aval al recorte del 13% sobre jubilaciones y sueldos de la administración pública⁶⁸⁸. En este sentido, de acuerdo al texto del pacto, cada provincia era libre de implementar las medidas que considerase necesarias para alcanzar el déficit cero.

Ruckauf, por su parte, manifestó que en su provincia era necesario el ajuste para lograr el déficit cero⁶⁸⁹. En ese mismo anuncio, el gobernador aseguró el pago de los aguinaldos a estatales con el dinero que Nación le debía a la provincia y que le giraría en esos días. Ruckauf manifestó – al igual que varios gobernadores – que el acuerdo alcanzado con los gobernadores del PJ no era el mismo que el gobierno nacional había firmado con

⁶⁸⁸ Reutemann, De la Sota y Kirchner fueron los gobernadores que se encolumnaron en esta postura, aunque los dos primeros reconocieron que sus provincias tenían déficit.

⁶⁸⁹ En la misma línea se encontraban los gobernadores de Córdoba y de Santa Fe. El primero reconoció un déficit de \$ 118 millones y que lo bajaría “jubilando más personas de las que piensa incorporar en los próximos años”. El gobernador de Santa Fe se limitó “veremos qué camino elegimos” (Diario Clarín, “El Gobierno y el PJ firmaron el acuerdo, pero ahora siguen las negociaciones”, miércoles 18/07/2001).

las provincias gobernadas por la Alianza. En efecto, el texto firmado por los justicialistas reconocía la deuda que Nación mantenía con las provincias, aunque el mecanismo que se utilizaría para saldarla sería definido más adelante. Con esta cláusula los gobernadores del PJ volvieron a sacar ventaja a cambio de su apoyo y fue este uno de los puntos cruciales que decidió el apoyo de los mandatarios provinciales del PJ, dada la delicada situación económico-financiera que atravesaban la mayoría de las provincias.

Los gobernadores justicialistas coincidieron además que la firma del “Apoyo Institucional” no significaba que los gobernadores se hayan comprometido a instruir a sus legisladores en el Congreso para que apoyen el proyecto de ajuste enviado por el Gobierno, según habían declarado a la prensa, a pesar de que cuatro cláusulas del Apoyo Institucional hacían referencia expresa a la instrucción a legisladores nacionales⁶⁹⁰.

Éstos manifestaron que acordaron para “no quedar como los malos de la película”, sostuvieron Kirchner y Fellner (una razón que utilizaron para justificar todos los acuerdos alcanzados con De la Rúa). Pero, por otro lado, manifestaron estar cansados de los incumplimientos del gobierno nacional y que, aun cuando habían logrado la constitución de un Fondo Fiduciario, ya el 30% del mismo estaba comprometido a la provincia de Buenos Aires, aunque fue desmentido por funcionarios de esta provincia.

A pesar de las críticas, la firma de los gobernadores – en un acto formal – se tradujo en un indudable apoyo a las medidas que el gobierno nacional estaba decidido a implementar. La medida implementada, sin embargo, fue antes que nada una señal a los mercados y a los OMG para recuperar la confianza y, en consecuencia, seguir accediendo a los créditos internacionales. Una prueba rotunda de ello fue el fracaso del primer plan propuesto por Cavallo. Sin embargo, la firma del acuerdo no era la solución definitiva⁶⁹¹, aun restaba por definir algunas cuestiones claves para el gobierno: (a) la aprobación de proyectos impositivos en el Congreso (ampliación del impuesto al cheque y modificaciones al IVA para mejorar su recaudación) y (b) definir cómo será instrumentado el aporte de la Nación a las provincias, lo que abriría una nueva ronda de negociaciones con las provincias.

⁶⁹⁰ Diario La Nación, martes 17/07/2001.

⁶⁹¹ Un funcionario del gobierno nacional sostuvo que con este nuevo acuerdo, el gobierno nacional mostraba “que el ajuste es aceptado por los resortes institucionales. Pero hay que dar más señales” (Diario Clarín, miércoles 18/07/2001).

La única disposición no contenida en el acuerdo con los gobernadores aliancistas y que diferencia ambos acuerdos es la contenida en la Cl. 7ª, que establecía “ratificar el cumplimiento en todos sus términos de los compromisos federales suscritos y que fueran transformados en leyes de la Nación y el cumplimiento de los acuerdos especiales derivados de ellos, haciendo efectivo los pagos adeudados a las Provincias”.

Con esta cláusula, los gobernadores plasmaban en el texto del acuerdo un reclamo que venían haciendo desde tiempo atrás con respecto a los incumplimientos del gobierno nacional de los compromisos asumidos, en particular el incumplimiento de los pisos mínimos coparticipables contenidos en la Cl. 6ª del Compromiso Federal II y que fueran reconocidos por el gobierno nacional.

La cláusula implicaba un reconocimiento de deudas, pero no se especificaba el modo y el tiempo en que serían saldadas.

2.3.5. Conclusiones

Las negociaciones en este nuevo acuerdo fueron de naturaleza eminentemente política o al menos quedó más evidenciada que en anteriores casos: el PJ quería saber cómo reaccionarían, primero, los sectores internos de la Alianza. Sabían que el ajuste era necesario porque la situación económica y financiera era muy delicada y porque el crédito internacional estaba cortado. Las negociaciones y estrategias adoptadas – al menos en los primeros días – estuvo fuertemente condicionada por lo político y por la proximidad de las elecciones.

Todos, incluso dentro del radicalismo, especulaban hasta último momento sobre el apoyo (y el alcance de éste) a un gobierno que se encontraba a la deriva.

Los gobernadores terminaron por dar el apoyo en un momento sumamente crítico a cambio de particulares beneficios: aumento de los fondos que componen el Fondo Fiduciario, refinanciación de las deudas y asistencia del gobierno nacional para aliviar su situación financiera y el reconocimiento y devolución de sumas adeudadas por el gobierno nacional en concepto de pisos de las transferencias coparticipables.

2.4. La Segunda Addenda al Compromiso Federal II (08/11/2001)

2.4.1. Las Elecciones legislativas de medio término (14/10/2001)

Las medidas impopulares impulsadas por el gobierno nacional tuvieron una repercusión fuertemente negativa en el electorado, lo que se puso de manifiesto en los comicios de 2001. Los resultados electorales de las elecciones legislativas de medio término dejaron varias enseñanzas. En primer lugar, los dos partidos mayoritarios sufrieron una importante pérdida de caudal electoral, en particular el partido de gobierno que fue duramente castigado por el electorado. Esos votos vacantes fueron receptados por partidos nacionales minoritarios y fuerzas provinciales, cuando no fueron nulos o en blanco⁶⁹². El nivel de concentración fue del 55,6%, el más bajo registrado desde 1983.

El número absoluto de partidos con presencia en la Cámara de Senadores se mantuvo en nueve (Capítulo 4, Gráfico N° 4.2), pero en la Cámara de Diputados se elevó de 15 a 22 (Gráfico N° 4.1).

Estas elecciones fueron particularmente especiales, dado que la Cámara de Senadores se renovó en su totalidad, de modo excepcional, de acuerdo a la Cláusula Transitoria 5ª del texto constitucional reformado en 1994, a partir de la cual se elegirían tres senadores por provincia a elección directa y a simple pluralidad de sufragios, distribuyéndose dos para el partido con mayor cantidad de votos y el tercero al partido que le siga en cantidad de votos.

De los dos partidos mayoritarios, el PJ, sin embargo, mantuvo una performance mejor que la Alianza.

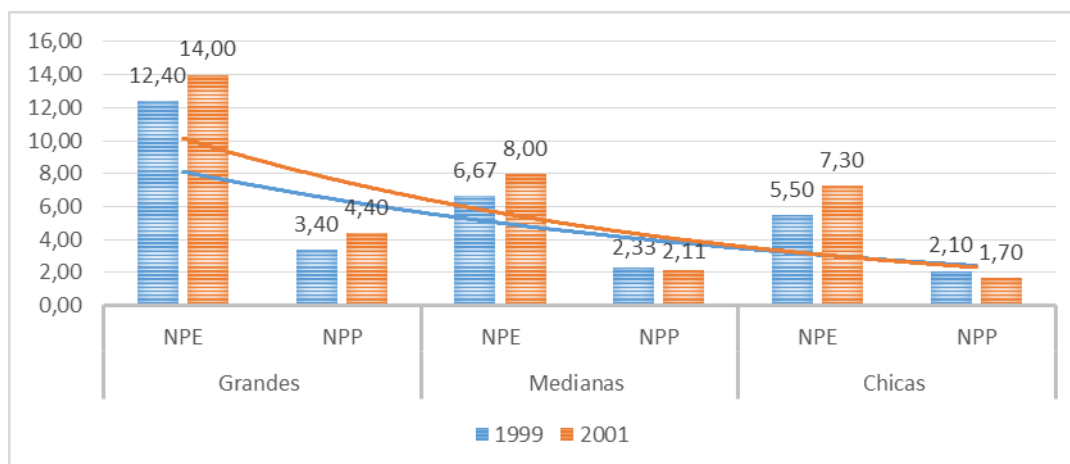
La diferencia al nivel local respecto al nacional fue sustancial. El número efectivo de partidos electorales en la arena nacional se duplicó respecto del registrado en el período 1983-1999, pasando de 2,99 a 5,94 (ESCOLAR *et al.* 2002). Analizando los resultados electorales al nivel provincial, sin embargo, se ponen en evidencia ciertas diferencias.

A nivel provincial los resultados son similares; en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el número efectivo de partidos electorales aumentó de 2,77 a 5,55. Considerando el promedio en el conjunto de las jurisdicciones provinciales, el número de partidos electorales pasó de 7,38 a 8,96. Sin embargo, el número de partidos parlamentarios se

⁶⁹² La participación del electorado bajó drásticamente al 75%. De ese porcentaje, un 15% del padrón optó por el voto blanco o voto nulo (ESCOLAR *et al.* 2002).

redujo de 2,46 a 2,42. Las diferencias son mucho más sustanciales si se comparan por grupos de provincia, como se observa en el Gráfico 6.1:

GRÁFICO N° 6.1: Promedio de Partidos Electorales. Por grupo de provincia (1999-2001).



Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

Así, en las provincias grandes el número de partidos parlamentarios aumentó, pasando de 12,4 a 14; en las medianas y chicas disminuyó, de 6,7 a 2,1 en las primeras y de 2,10 a 1,7 en las segundas.

En La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego, el PJ (partido de gobierno) se llevó todas las bancas en juego en la categoría Diputados, mientras que en La Rioja el PJ también se hizo de las tres bancas de senadores. En San Luis y Tierra del Fuego se disputaban dos de las cinco bancas, mientras que en La Rioja tres de cinco. En la categoría a senador, a pesar de que el texto constitucional establece un sistema electoral específico, por el cual dos bancas corresponden al partido con mayor cantidad de votos y la restante al partido que le sigue, en las elecciones riojanas dos bancas fueron para el PJ oficial, mientras que la tercera correspondió al Frente Por Todos, un desprendimiento local del PJ riojano.

Tras estas elecciones, el partido de gobierno perdía la pluralidad de que gozaba en la Cámara baja, siendo desplazado como primera minoría por el PJ que además reforzó su mayoría en la Cámara de Senadores. Se produjo así el fenómeno de gobierno dividido en ambas Cámaras del Congreso.

TABLA N° 6.1: Composición del Congreso. Período legislativo 2001-2003

Partidos Políticos	Diputados		Senadores	
	Bancas	%	Bancas	%
Alianza	98	38,13%	19	26,76%
PJ	111	43,19%	42	59,15%
PPNac. (9)	28	10,89%	2	2,82%
PPPov. (13)	20	7,78%	8	11,27%
TOTAL	257	100%	71 ⁽¹⁾	100%

(*) El total da 71 porque un senador por CABA no se incorporó por la disputa entre Béliz (Coalición Frente por Nuevo País - PJ) y Alfredo Bravo (ARI). La CSJN (en junio de 2003) reconoce el cargo al primero, pero renuncia en 2003. Es reemplazado por Leguizamon, María Laura - PJ - para el período 2003-2007.

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

La constelación de actores quedó modificado tras estas elecciones. En particular, se observa que el bloque de gobernadores del PJ aumenta el número de diputados provenientes de sus distritos de 80 en 1999 a 87 en 2001, pasando a representar el 34% de la Cámara. El número de senadores también se ve aumentado, pasando de 26 (36%) en 1999 a 30 (el 42%) en 2001.

Los once gobernadores del Frente Federal Solidario también mostraron un incremento en ambas Cámaras: de 32 diputados (12%) en 1999 a 36 (14%) en 2001 y de 21 senadores (29%) en 1999 a 22 (31%) en 2001. La coalición de gobernadores aliancistas, en cambio, disminuye el número de diputados, pasando de 37 (14%) en 1999 a 12 (17%) en 2001.

2.4.2. Los reclamos por la coparticipación

Una fuerte caída en la recaudación llevó al gobierno nacional a enviar a las provincias una suma por coparticipación inferior al piso estipulado en el Compromiso Federal II de \$ 1.364 millones a partir del mes de julio. En los próximos meses la situación empeoró: el gobierno nacional había transferido a las provincias en el mes de octubre cerca de \$ 610 millones por todo concepto, es decir, menos de la mitad del piso mínimo comprometido.

Era el séptimo mes de 2001 en el que no se cumplía con el piso mínimo, siendo, junto con el de septiembre, el peor de todos, cuando sólo se transfirieron \$ 1.031 millones⁶⁹³.

La necesidad de refinanciar la deuda pública nacional llevó al gobierno a implementar nuevas medidas económicas para continuar con la implementación del programa de déficit cero, por un lado, y para demostrar a los OMC que el país continuaba cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos. Ello le permitiría al gobierno poder refinanciar la deuda pública y, eventualmente, poder acceder a nuevos créditos internacionales.

Sin embargo, antes que el gobierno nacional lanzara e hiciera público las nuevas medidas económicas, los gobernadores del PJ – a quienes se sumarían los gobernadores de la Alianza – se adelantaron y exigieron la firma de un nuevo pacto fiscal, por medio del cual el gobierno nacional reconociera las deudas por coparticipación y fijara un plan de pago para saldar las mismas.

Esta vez serían los gobernadores quienes – previendo la nueva estrategia del gobierno nacional – dieron el primer paso en la agenda y marcaron, desde el inicio, las pautas de la negociación. El nuevo pacto fiscal exigido ahora por las provincias, resultaba crucial para cumplir con el plan de déficit cero que el gobierno nacional debía acreditar ante los organismos internacionales para poder refinanciar la deuda pública y lograr el canje de la misma, reduciendo el costo de los intereses en U\$S 4.000 millones para el año 2002.

Sin embargo, a los pocos días de las elecciones legislativas, los gobernadores hicieron valer su nuevo status político frente al presidente⁶⁹⁴. Al término de una reunión llevada a cabo por los gobernadores del PJ en el CFI (miércoles 17/10) resolvieron exigir al Gobierno nacional una “propuesta concreta” para saldar las deudas de la coparticipación “cuanto antes”.

En esa reunión, todos los gobernadores del PJ elaboraron un documento de seis puntos, en los cuales se exigía el pago de las deudas coparticipables y la refinanciación de las deudas provinciales.

⁶⁹³ La situación fiscal era tan compleja que Para cumplir “con la suma acordada el año pasado tendría que girar a las provincias en los siete días que restan del mes actual más dinero que en los 24 anteriores” (Diario La Nación, jueves 25/10/2001).

⁶⁹⁴ “Desde el 10 de diciembre vamos a ejercer la oposición que nos pidió la gente con sus votos” (declaraciones Rodríguez Saá, Diario La Nación, Viernes 19/10/2001).

La amenaza de los gobernadores ante nuevos incumplimientos fue contundente: ejercerían las mayorías parlamentarias para derogar los poderes delegados (los llamados superpoderes) en el ministro de economía, sancionarían una ley que declararía intangible los fondos coparticipables, exigirían la presidencia del senado, convocarían a una “marcha federal” contra el gobierno nacional para exigir un cambio en el modelo económico y, finalmente, iniciarían juicio político al presidente.

El acuerdo de reclamar los fondos adeudados fue unánime entre los gobernadores, pero surgieron fuertes disidencias con respecto a algunas medidas. En particular, sobre las medidas extremas como el juicio político y exigir la presidencia del Senado y de la Cámara de Diputados. Estas diferencias pusieron de resalto las distintas preferencias de los gobernadores: quienes se opusieron a estas medidas fueron los gobernadores de provincias grandes (Ruckauf y De la Sota), quienes buscaban mostrar una imagen de consenso y diálogo. En cambio, los gobernadores de provincias chicas, agrupados en el Frente Federal Solidario fueron los más duros y enérgicos tanto en los reclamos como en las medidas a implementar.

La idea del Frente era nombrar al senador electo por Misiones Ramón Puerta (vocero del Frente Federal Solidario) como presidente provisorio de la Cámara de Senadores. Los gobernadores de provincias grandes rechazaron estas medidas (tanto el juicio político como la exigencia de pedir la presidencia de la Cámara de Senadores e incluso pusieron en duda al candidato⁶⁹⁵) porque, sostuvieron, implicaría acelerar la crisis que estaba viviendo el país⁶⁹⁶. Las diferencias estuvieron también en la crítica a los gobernadores de provincias grandes por negociar por atrás con el gobierno nacional, una crítica que se hacía desde tiempo atrás al gobernador de Buenos Aires. También se le indilgó al gobernador de Córdoba negociar con el gobierno nacional a toda costa para lograr mantener la gobernabilidad en su provincia hasta 2003, cuando buscaría postularse a presidente por el

⁶⁹⁵ Uno de los gobernadores de las provincias grandes replicó que Puerta no tenía ningún mérito para ser nombrado presidente de la Cámara Alta. Ante ello, un gobernador del grupo de provincias chicas le contestó “entonces nosotros tampoco queremos que Camaño sea presidente de la Cámara de Diputados. Y sin los votos de nuestros diputados ustedes no van a ningún lado” (citado en *Parlamentario.com*, del 18/10/2001).

⁶⁹⁶ El gobernador bonaerense no se oponía a la intensión de que el PJ presida la Cámara, sino más bien se oponía al momento: “No quiero que lo hagamos ahora porque la situación del país es gravísima. Primero hay que resolver otras cosas” (*Diario La Nación*, viernes 19/10/2001).

PJ⁶⁹⁷. Tras dar a conocer estas medidas, invitaron a los gobernadores de la Alianza para conformar un bloque común contra el presidente.

La estrategia de los gobernadores justicialistas condicionó al gobierno nacional, que no podría realizar los anuncios sobre nuevas medidas económicas ya que éstas no tendrían operatividad sin el respaldo de los gobernadores y, a través de ellos, de los legisladores del PJ en el Congreso.

Aun así, las nuevas medidas económicas seguirían teniendo un destino incierto, puesto que los gobernadores del PJ reclamaban, al mismo tiempo, un cambio en el rumbo económico, en la misma línea que lo venían haciendo varios dirigentes de la UCR (entre ellos, el presidente del partido, Alfonsín).

Frente a esta situación de extrema debilidad política, agravada por la situación económica y por la explotación de los gobernadores de sus recursos simbólicos, mucho más importantes que el del propio partido de gobierno, el presidente y sus ministros ideaban una nueva propuesta de acuerdo para los gobernadores después de que se cerrara el pacto exigido por las provincias y que sólo tenía como objetivo definir la cuestión del piso mínimo coparticipable y la refinanciación de deuda. Se trataría de un pacto de gobernabilidad de largo plazo⁶⁹⁸ con los gobernadores y sería lanzado junto – o poco después – con los anuncios de las nuevas medidas económicas destinadas a la reactivación económica⁶⁹⁹.

Todo ello estaba condicionado, sin embargo, al acuerdo que se celebrara primero con las provincias⁷⁰⁰.

⁶⁹⁷ De la Sota respondió a estas acusaciones, manifestando “yo me planto ante la intención de bajar el piso de la coparticipación. A mí nadie me va a ganar como halcón” (Diario La Nación, viernes 19/10/2001).

⁶⁹⁸ El pacto de gobernabilidad apuntaría a crear una asignación familiar por hijo, alcanzar estabilidad tributaria, establecer un sistema de reglas impositivas claras entre provincias, recuperación de empresas y control en el gasto público.

⁶⁹⁹ El plan buscaba incentivar el consumo interno, con medidas puntuales tales como devolución del 3% del IVA en gastos con tarjeta de crédito, rebaja en los aportes previsionales por seis meses, la creación de una tarjeta de débito de \$ 150 para jefes de familia desocupados y un subsidio universal familiar de \$ 30 por hijo. Se esperaba aumentar el poder adquisitivo y compensar los recortes en el Presupuesto para el ejercicio 2002, de \$ 6.000 millones. Al mismo tiempo, se buscaba un canje de la deuda pública nacional que permitiera bajar los altos costos de los intereses.

⁷⁰⁰ El secretario general de la Presidencia, Nicolás Gallo sostuvo que “las medidas serán posteriores al acuerdo, pero no justo después”. Además – como lo reconocieron funcionarios nacionales – “si anunciábamos las medidas antes del acuerdo con los gobernadores, éstos las atacarían para posicionarse en la negociación” (Diario La Nación, sábado 20/10/2001).

Los gobernadores del PJ, se reunieron Al día siguiente (jueves 18/10) con gobernadores de otras extracciones políticas⁷⁰¹ para analizar la situación. La discusión central fue el pago de las deudas por coparticipación y la refinanciación de las deudas provinciales. Todos los gobernadores (de la oposición y oficialistas) coincidieron en reclamar al gobierno nacional el piso de coparticipación establecido en los Compromisos Federales de \$ 1.364 millones mensuales. Así lo manifestaron, por ejemplo, Iglesias y Rodríguez Saá y mencionaron como posibilidad que la parte de los fondos que no lleguen a cubrirse sean cubiertos mediante la emisión de un bono federal (propuesta que había sido lanzada días atrás por el gobernador bonaerense).

En esta reunión los gobernadores del PJ desmintieron que se haya producido un quiebre entre gobernadores de provincias grandes y chicas y minimizaron las medidas extremas, tales como el juicio político, a la que calificaron de un “hipótesis”. En una actitud más conciliadora, el gobernador del Chaco sostuvo que el ministro de economía había anunciado una reprogramación de las deudas provinciales.

Al cabo de la reunión con los gobernadores del PJ, los gobernadores aliancistas se encontraron por la tarde con el Presidente De la Rúa, para hacerle llegar los reclamos. En simultáneo, los gobernadores del PJ mantuvieron reuniones con legisladores del PJ y dirigentes sindicales, de quienes obtuvieron el apoyo para reclamar las deudas al gobierno nacional. En esta reunión no participaron los gobernadores de Córdoba y Buenos Aires. Del encuentro, se redactó un documento que sostenía: “Nadie pudo hacer las cosas tan mal en tan poco tiempo. Es intolerable un país con sus provincias incendiadas. Sepa el Gobierno escuchar antes de que sea demasiado tarde”⁷⁰².

De esa reunión surgieron las propuestas que presentarían al jefe de Gabinete y que incluía aceptar la mitad de la deuda de los \$ 1.364 millones en efectivo y la restante en bonos y la refinanciación de las deudas provincias a una tasa del 7%. Los negociadores portaban un mensaje preciso al gobierno nacional: sólo después de lograr un acuerdo, el PJ definiría, como partido mayoritario, su posición frente al gobierno nacional en el Congreso.

⁷⁰¹ Concurrieron a esa reunión 19 gobernadores. Del PJ, concurrieron Ruckauf (Buenos Aires), De la Sota (Córdoba), Rodríguez Saa (San Luis), Reutemann (Santa Fe), Robira (Misiones), Manfredotti (Tierra del Fuego), Kirchner (Santa Cruz), Fellner (Jujuy), Izurume (Chubut), Maza (La Rioja), Juárez (Santiago del Estero), Miranda (Tucumán) e Insfrán (Formosa), del MPN, Sobish (Neuquén), los gobernadores de la UCR, Montiel (Entre Ríos), Verani (Río Negro) y Rozas (Chaco), de Cruzada Renovadora Avelín (San Juan) y del Frepaso, Ibarra (CABA).

⁷⁰² Diario La Nación, viernes 19/10/2001.

En la reunión que mantuvo el presidente con los gobernadores de la Alianza se evaluaron los reclamos de los gobernadores y, junto al ministro de economía, se elaboró una contraoferta que consistía en saldar tanto las deudas actuales como aquellas que se originen hasta el 31 de diciembre de 2001 mediante bonos denominados Lecop⁷⁰³ y un nuevo piso coparticipable de \$ 1.300 millones mensuales, en vez de los \$ 1.364 millones. Si los gobernadores aceptaban, el ministro de economía giraría automáticamente \$ 300 millones.

La propuesta fue llevada por los gobernadores aliancistas a los demás gobernadores reunidos en el Consejo Federal de Inversiones. Más tarde se sumaría el jefe de Gabinete para tratar de cerrar el acuerdo. La posición más dura fue tomada esta vez por el gobernador aliancista de San Juan que emitió duras críticas contra el ministro Cavallo⁷⁰⁴.

La primera respuesta oficial de los gobernadores fue que analizarían la propuesta con sus ministros de economía y luego decidirían acerca de aceptar o no el acuerdo⁷⁰⁵.

La contrapropuesta del oficialismo contenía tres puntos que serían receptados de manera distinta por los gobernadores, debido a las diferentes posiciones y situaciones económicas por la que atravesaban las provincias. Por un lado, la ayuda destinada a refinanciar las deudas provinciales con bancos privados mediante fondos coparticipables beneficiaba a algunas provincias y perjudicaba a otras. Las provincias que tenían deudas con entidades privadas (Santa Cruz), rechazaban la posibilidad de recortar los fondos coparticipables, ya que no solo no obtendrían beneficios, sino que además verían disminuida su cuota-parte coparticipable. En cambio, aquellas provincias que sí tenían importantes deudas con bancos privados (Buenos Aires), preferían esta ayuda a cambio de resignar fondos coparticipables que serían utilizados para saldar esas deudas y la única

⁷⁰³ Los Lecop (Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales) consistieron en nueva emisión de Letras de Cancelación diseñadas inicialmente para reemplazar los bonos o cuasimonedas que las provincias emitieron frente a la escases de dinero efectivo en los últimos tiempos. En otras palabras, los Lecop serían una nueva forma de rescate a los gobiernos provinciales por el plazo de cinco años sin que tales bonos devengaran intereses.

⁷⁰⁴ En ese encuentro sostuvo que "Cavallo se tiene que ir inmediatamente del país, porque es un caradura y mentiroso" (Diario La Nación, viernes 19/10/2001).

⁷⁰⁵ El vocero de los gobernadores, De la Sota, sostuvo que la propuesta sería analizada y darían una respuesta el lunes siguiente (lunes 22/10), pero recalcó que los gobernadores querían la plata de los fondos: "el Gobierno recauda más de 4000 millones de pesos por mes, de allí 1300 millones son propiedad de las provincias. Que pague primero a las provincias, lo que es de las provincias y que gobierne con el saldo" (Diario La Nación, viernes 19/10/2001).

manera de reducir la tasa anual del 25% fijada anualmente al 7% pretendido por las provincias.

Por otro lado, el gobierno nacional reconocía la existencia de deuda en las transferencias por coparticipación por un monto cercano a los \$ 500 millones, la mitad de lo que reclamaban las provincias y estimaron que hacia fin de año el monto se elevaría de \$ 1.000 a \$ 1.700 millones.

El conjunto de gobernadores designó a tres de ellos para negociar con el gobierno nacional (Sobisch, Insfrán y Verani) sobre tres puntos: (a) el pago adeudado por nación de las transferencias inferiores al piso mínimo de \$ 1.364 millones y a través de bonos Lecop hasta el 31 de diciembre; (b) la refinanciación de las deudas provinciales a una tasa de interés del 7% y (c) sobre la posibilidad de efectuar a partir del año 2002 una quita del 13% del piso mínimo coparticipable.

Los gobernadores analizarían la cuestión, pero adelantaron su descontento con las propuestas. Algunos gobernadores desconfiaban de la capacidad (o voluntad) del gobierno nacional de cumplir con la refinanciación de las deudas provinciales a una tasa del 7% (que ellos habían exigido y luego aceptado por el gobierno nacional). Y en segundo lugar, porque las provincias que no tenían deudas a refinanciar exigían que el piso mínimo les fuera pagado en efectivo, y no en bonos. Por último, los atrasos del gobierno nacional en el envío de los fondos coparticipables complicaban la predisposición de los gobernados a aceptar una nueva quita al piso mínimo.

Desde ese momento, las negociaciones se encontraron trabadas primero por la ausencia de Cavallo, que se encontraba en el exterior, y luego por la adopción de una actitud de confrontación en las negociaciones que terminaron por cortarlas abruptamente.

En la reunión que mantuvieron se cruzaron dos contrapropuestas: la de los gobernadores, que exigieron el pago del piso mínimo a partir de 2002 en dinero efectivo (es decir, no en bonos) y en forma total, sin descuentos. La del ministro de economía consintió en ofrecer una refinanciación de las deudas provinciales si las provincias aceptaban una reducción del piso mínimo que no sería del 13%, sino ilimitada, en función de lo que se recaudase y el piso mínimo correspondiente al año 2002 se pagaría íntegramente con Lecop, cuando hasta ese momento las provincias sólo habían aceptado los Lecop para la cancelación de la deuda pendiente del año 2001. El ministro sostuvo: “esto

es todo lo que tengo para ofrecerles porque es lo que nos permite el Fondo Monetario Internacional”⁷⁰⁶.

Los gobernadores rechazaron la contrapropuesta nacional⁷⁰⁷. En conferencia de prensa, el ministro, con un tono confrontativo, sostuvo que no se enviarían los fondos reclamados por las provincias, porque el gobierno nacional no disponía de dinero: “Las provincias no están recibiendo ni van a recibir en los próximos meses la diferencia entre lo que se recauda y el piso por una razón muy sencilla, la Nación no tiene crédito como para enviarle ese dinero a las provincias”. En su presentación, sostuvo que “la Nación no puede enviar esos recursos debido al exceso de demanda por parte de las provincias en el segundo semestre” y que “ha habido gobernadores que han gastado alegremente recurriendo al endeudamiento bancario con cláusulas exorbitantes [...] la falta de crédito se debe a ese manejo irresponsable y un endeudamiento excesivo”. Cerró su mensaje sosteniendo que la única alternativa era pagar con bonos Lecop y que las provincias tendrían que negociar sus deudas directamente con los bancos acreedores.

Las declaraciones provocaron un realineamiento entre los gobernadores: los que mantenían una posición dura redoblaron la apuesta apresurando las medidas extremas que habían fijado en un comienzo, como la marcha federal⁷⁰⁸, y aquellos que mostraban una posición más moderada se inclinaron hacia los más duros. Ruckauf, De la Sota y Reutemann, hasta ese momento los moderados, emitieron fuertes declaraciones contra el ministro⁷⁰⁹ y dieron su apoyo explícito a la marcha federal, al tiempo que se movilaron para lograr el consenso de otros sectores (entre ellos, el sindicalismo), insistir en el Congreso con la derogación de los superpoderes (intento que se venía frustrando por falta de quórum), la

⁷⁰⁶ Diario La Nación, viernes 26/10/2001. Frente a estas declaraciones, el gobernador de Jujuy, Fellner, le respondió “Usted tendrá compromisos con el FMI, pero nosotros necesitamos un acuerdo ahora porque las provincias no dan más” (ibídem).

⁷⁰⁷ El gobernador de San Luis reclamó que “el Gobierno no logra traducir en el papel un convenio que nos convenza. Este año estamos de acuerdo con que nos paguen en bonos, pero no el próximo, y por eso no logran plasmarlo en una fórmula por escrito” (Diario La Nación, viernes 26/10/2001).

⁷⁰⁸ El gobernador de San Luis sostuvo que el ministro había declarado el “default interno” y que se realizaría la marcha federal cuanto antes para que “explique al pueblo argentino porque cumple con los acreedores externos y porque no cumple con el pueblo argentino”. Respecto a las declaraciones del ministro sobre la irresponsabilidad de los gobernadores en el manejo de los fondos públicos manifestó que “comete una falta de respeto impresionante hacia las instituciones de la Argentina” (Diario La Nación, viernes 26/10/2001).

⁷⁰⁹ Reutemann dio por terminadas las buenas relaciones con el ministro, y lo culpó de haber generado la crisis insospechada que derivó en el fracaso de las negociaciones y Ruckauf manifestó molesto: “Basta de titubeos. De la Rúa tiene que ponerse a gobernar de una vez” (Diario La Nación, “El enojo no rompió el diálogo”, sábado 27/10/2001).

derogación del impuesto al cheque, una interpelación al ministro de Economía para que diera explicaciones sobre lo sucedido en su viaje a EEUU y el rechazo del proyecto de presupuesto para el año 2002 presentado por el ministro de Economía⁷¹⁰.

Desde el arco político opositor, en particular desde el PJ, se manifestó que un posible desencadenamiento de esta crisis sería la renuncia del presidente y se llegó incluso a proponer un adelantamiento de las elecciones presidenciales si la situación no se resolvía antes el 10 de diciembre próximo. Dentro de los gobernadores aliancistas, aunque primó una actitud de cautela, manifestaron su malestar con la actitud del ministro⁷¹¹.

El Presidente instó el reanudamiento de las negociaciones cuanto antes⁷¹², y a pesar de que se reanudaron las negociaciones y se hicieron varias contraofertas en los días sucesivos, los gobernadores peronistas, esta vez acompañados de los aliancistas, volvieron a tomar una postura dura: dieron por interrumpidas las negociaciones y ofrecieron una última contrapropuesta que, a modo de ultimátum, el presidente debía expedirse el lunes próximo (05/11/2001): (a) aceptan cobrar en bonos \$ 500 millones de la deuda por coparticipación y (b) el recorte del 13% al piso coparticipable de \$1.364 sólo para el año 2002, pero a cambio de (c) que el Gobierno Nacional liquide las deudas a más tardar el lunes a última hora.

En cuanto al pago de la deuda mediante bonos Lecop se establecía expresamente en el documento que los “importes impagos al 31 de octubre de 2001 se abonarán en Lecop (...) antes del próximo 5 de noviembre” (es decir, en la fecha límite fijada por los gobernadores) y que “los importes impagos que se produzcan al 30 del actual y al 31 de diciembre se abonarán dentro de los cinco días corrientes posteriores al fin de cada mes”.

⁷¹⁰ Cinco gobernadores (Rodríguez Saá, Kirchner, Romero, Ruckauf y De la Sota) apoyados por Duhalde coincidieron al manifestar que “lo primero que se decidió es reaccionar rápido ante la falta de un pacto con el Gobierno y la ausencia de decisiones del Presidente” (Diario La Nación, sábado 27/10/2001).

⁷¹¹ Iglesias, culpó a Cavallo por el corte abrupto de las negociaciones y calificó de “bochornoso no haber llegado a un acuerdo” y que fue una jugada errónea desde todo punto de vista, especialmente desde lo político porque “no comprendió que necesita una fuerte apoyatura política para gobernar” dada la grave situación que atraviesa el país. Pero también sostuvo que la culpa se debía a algunos gobernadores justicialistas por “no tener vocación para acordar” (Diario La Nación, sábado 27/10/2001).

⁷¹² El presidente optó por una actitud de diálogo con las provincias. La estrategia de confrontación planteada por Cavallo (quien estaba dispuesto a avanzar incluso sin el acuerdo con los gobernadores, celebrar acuerdos bilaterales con cada provincia y recurrir a la Corte Suprema para resolver definitivamente el conflicto con los fondos coparticipables impagos) fue desestimada y desde entonces quedó al margen de las negociaciones.

Si el gobierno no satisfacía estas demandas (o no ofrecía en su lugar un acuerdo que los convenza), los gobernadores comenzarían a llevar adelante acciones contundentes: en lo inmediato (a) impulsarían una ley para coparticipar el impuesto al cheque (hasta 2031); y comenzarían a delinear, según cómo continuaba la situación política con el gobierno nacional, (b) un juicio político al ministro Cavallo, (c) la organización de la marcha federal contra las políticas económicas del presidente y (d) exigir la presidencia del Senado.

En la planificación de estas estrategias se volvieron a enfrentar los dos subbloques de gobernadores peronistas: los gobernadores de provincias grandes (Ruckauf, Reutemann y De la Sota) frenaron los planes más radicalizados de los gobernadores de provincias chicas (representadas por Rodríguez Saá, Romero y Kirchner), que buscaban en lo inmediato impulsar las cuatro medidas. Finalmente hubo unanimidad en impulsar en lo inmediato la ley de coparticipación del impuesto al cheque. Con esta medida los gobernadores tendrían nuevos y más fondos, que a su vez servirían como garantía para renegociar sus deudas, al mismo tiempo que complicaría el nuevo plan económico del gobierno nacional, que preveía utilizar esos fondos (que se calculaba en \$ 4.000 millones) para garantizar la renegociación de su deuda.

Dos de los gobernadores más duros, Rodríguez Saá y Kirchner, hicieron llegar al presidente el mensaje de que los tiempos se acortaban para sostener al Gobierno y que el PJ no podía ser el único garante de la gobernabilidad⁷¹³. Ruckauf – a pesar de haber acordado un adelanto del Ministerio de Economía por \$ 70 millones – manifestó que “la situación no daba para más” y que iniciaría acciones legales con la Nación para cobrar las deudas pendientes⁷¹⁴.

En el otro espectro, la postura adoptada por los gobernadores de la Alianza fue igualmente dura. Coincidieron con la estrategia de los gobernadores del PJ de impulsar la ley para coparticipar el impuesto al cheque, derogar los superpoderes y promover el juicio político al ministro Cavallo, el principal blanco de sus críticas. Durante todo el día, Montiel e Iglesias mantuvieron reuniones y comunicaciones con los legisladores de sus provincias para instruirlos a que voten positivamente esos proyectos.

⁷¹³ Diario La Nación, viernes 02/11/2001.

⁷¹⁴ Diario La Nación, “El PJ definió un plan de presión”, viernes 02/11/2001.

Hubieron dos hechos que hicieron cambiar la postura de los aliados: en primer lugar, trascendió un adelanto a las provincias de Buenos Aires y Córdoba para afrontar el pago de un crédito externo a punto de vencer⁷¹⁵. Luego, cuando el ministro del Interior, Mestre, les comunicó que no había respuesta a las demandas provinciales. La postura más dura la encarnaron Iglesias, Avelín, Montiel y Rozas, otrora uno de los gobernadores más conciliadores y cercanos al gobierno nacional.

El gobernador chubutense Lizurume manifestó que el gobierno nacional “no tiene demasiada voluntad” de acordar con las provincias de la Alianza. El gobernador de Entre Ríos, Montiel sostuvo que en el gobierno nacional “ni siquiera tienen tiempo para analizar nuestra propuesta”. Y sentenció “El Gobierno está cometiendo un gravísimo error político, más allá de las serias consecuencias económicas y sociales que tendrá el hecho de no haber acordado con los gobernadores”.

Frente al ultimátum de los gobernadores, el gobierno nacional tomó dos posturas: primero, el presidente dio a conocer finalmente las nuevas medidas económicas (implementadas mediante Decreto N° 1.837/01) que apuntaban a dos objetivos concretos, la reestructuración de la deuda pública y la incentivación del consumo interno. Por otro lado, el jefe de Gabinete se comunicó personalmente con los gobernadores para seguir tratando el nuevo acuerdo, pero con una nueva estrategia: aislar al gobernador Ruckauf por considerarlo como el principal obstáculo para lograr el acuerdo tanto por las posturas cada vez más extremistas que fue adoptando⁷¹⁶ como por la particular situación que atravesaba su provincia⁷¹⁷. En su lugar, se buscó priorizar el contacto con los gobernadores del Frente Federal y los aliancistas, de quienes recibió buena predisposición.

⁷¹⁵ Rozas fue el principal ofendido con el gobierno, ya que días atrás incumplió con un vencimiento de un crédito internacional que provocó serios incidentes en su provincia y a quien el Ministerio de Economía había rechazado un adelanto por \$ 4 millones, cuando a la provincia de Buenos Aires le habían girado \$ 65 millones, reclamó el gobernador. Rozas exclamó “¡O hay plata para todos o no hay para nadie! Este no es un gobierno que no representa a la UCR. Se mofan de nosotros. ¡Voy a renunciar a la vicepresidencia del radicalismo!” (Diario La Nación, jueves 01/11/2001).

⁷¹⁶ El mandatario fue radicalizando su postura desde sostener que solicitaría embargos sobre la residencia presidencial de verano, la de Chapadmalal, o la recaudación de los peajes de rutas nacionales y el helicóptero presidencial para cobrar su deuda, hasta incluso llegar a insinuar la denuncia del Pacto de San José de Flores (de 1859), para que la provincia – interpretaba – quedara habilitada a establecer impuestos aduaneros. La postura del gobernador fue duramente criticada por todo el arco opositor e incluso fue interpretado como una actitud secesionista, de irresponsable y de tener intenciones desestabilizadoras.

⁷¹⁷ Funcionarios de la Jefatura de Gabinete manifestaron que “tan sólo su provincia tiene dos tercios del déficit total de todas las provincias”, proyectado para fines del 2001 de \$ 1.500 millones (más la emisión de 200 millones en patacones) y “si la provincia de Buenos Aires tuviera un déficit de 800 millones,

Colombo se reunió con los gobernadores y les manifestó que el gobierno nacional no tenía más tiempo⁷¹⁸. Consciente de ello y para no dilatar el acuerdo, les anticipó que el gobierno nacional cedería en dos de las pretensiones más fuertes de las provincias: (a) garantizaría a las provincias una tasa del 7% en la refinanciación de las deudas provinciales con bancos privados y (b) aceptaría pagar solo una parte de la deuda por coparticipación con bonos Lecop. Desde el comienzo, Nación pretendía pagar el 100 % de la deuda con bonos y se resistía a garantizar una tasa de refinanciación del 7% porque lo consideraba poco probable, pero el apremio de lograr el consenso interno llevó al gobierno nacional a redoblar los esfuerzos para materializar esta propuesta a las provincias.

Previendo que los gobernadores replicarían con la exigencia de nacionalizar los bonos Lecop (lo que no podía hacer por los compromisos asumidos ante los OMC de no aumentar el gasto), ofrecería la posibilidad de pagar impuestos con Lecop solo a aquellas provincias que presenten poco déficit (Santa Cruz, San Luis, La Pampa y CABA)⁷¹⁹.

La nueva propuesta no tuvo un respaldo definitivo de los gobernadores justicialistas, pero tampoco la rechazaron. Y, en cuanto al bloque de los aliancistas, lo dividió en dos subbloques: por un lado, se encontraban los más duros y críticos al gobierno nacional (Rozas, Avelín, Iglesias, Montiel e Ibarra). Las posturas críticas se debían fundamentalmente a la grave situación económico-financiera que atravesaban sus provincias, que en los últimos tiempos se agudizó al extremo, a pesar de llevar adelante todas las medidas solicitadas por el gobierno, como lo manifestó el gobernador de Mendoza⁷²⁰. La otra razón era la actitud de confrontación que adoptó Cavallo y al rechazo al modo en que éste conducía las relaciones económicas con las provincias que, según la percepción de los mandatarios, beneficiaba más a las provincias justicialistas que a ellos. Avelín (CR) mantuvo

solucionaríamos los problemas de diez o doce provincias" (Diario La Nación, "Tres días clave para llegar al acuerdo", lunes 05/11/2001).

⁷¹⁸ El gobierno nacional contaba ahora con una nueva urgencia: el presidente debía viajar el jueves próximo a los EEUU para continuar con la renegociación de la deuda y para ello debía tener el acuerdo listo con los gobernadores para despejar toda duda sobre un posible default y además como cumplimiento de los compromisos asumidos con los OMC, entre ellos lograr el déficit cero

⁷¹⁹ Diario La Nación, "Colombo buscará hoy cerrar el acuerdo", martes 06/11/2001).

⁷²⁰ Un allegado al gobernador mendocino manifestó, con relación al atraso en el pago de sueldos por esos días, que "será la primera vez en la historia que en Mendoza no se pagarán en término los sueldos. Hizo el ajuste, todo lo que le pidieron y de todos modos le fue mal. Está furioso y no le perdona a la Nación lo que le está pasando a su provincia" (Diario La Nación, "Cómo se dividen los mandatarios aliancistas", miércoles 07/11/2001).

una postura crítica desde el inicio de su mandato, pero radicalizó su postura tras las discusiones con el ministro. Rozas que había comenzado siendo uno de los principales aliados del gobierno, terminó adoptando una postura crítica por las actitudes de Cavallo⁷²¹. Ibarra, a pesar de ser crítico, mantuvo una postura equidistante⁷²².

Los restantes tres gobernadores de la Alianza (Verani, Lizurume y Castillo junto al nuevo interventor de Corrientes, Aguad) mantuvieron desde siempre una postura conciliadora y conformando el subbloque de gobernadores blandos y pro-Nación. El caso de los tres primeros se explica por la complicada situación económico-financiera de sus provincias y en particular Verani y Castillo eran amigos personales del presidente.

2.4.3. Primera tanda de acuerdos. Acuerdo con los gobernadores de la Alianza (jueves 08/11)

Los gobernadores aliancistas aceptaron el nuevo acuerdo, que formalmente se llevó a cabo el jueves 08 de noviembre junto con el gobernador de Neuquén (Sobisch – MPN).

El nuevo acuerdo, incorporado como *Segunda Addenda* al Compromiso Federal II constituyó, por un lado, el reconocimiento formal de las deudas que Nación mantenía con las provincias en concepto de coparticipación y, por el otro, un compromiso de las provincias de aceptar un nuevo recorte en las transferencias por distribución primaria, esta vez del piso mínimo fijado en la Cl. 6ª del Compromiso Federal II de \$ 1.364 millones.

Las diez provincias firmantes aceptaron finalmente que el pago de la deuda acumulada de julio a diciembre de 2001 se realizara en bonos Lecop y las deudas que se ocasionaran entre octubre y diciembre de 2001 se saldarían en un 40 % en bonos Lecop y un 60% en dinero en efectivo (Arts. 1° y 3°, respectivamente). Además, aceptaban una rebaja del 13% del piso mínimo coparticipable (fijado en la Cl. 6ª del Compromiso Federal II) a partir del 1 de enero de 2002.

La cláusula que decidió el acuerdo fue el compromiso del gobierno nacional de garantizar el canje de la deuda provincial a una tasa de interés reducida al 7%, además de realizar las gestiones pertinentes con los sectores financieros y productivos, especialmente

⁷²¹ Sin embargo, en los últimos días comenzó a morigerar sus críticas ante la posibilidad de ser electo como el sucesor de Alfonsín en la presidencia de la UCR.

⁷²² Ibarra nunca abandonó la Alianza, a pesar del distanciamiento que su partido fue realizando paulatinamente, hasta abandonar definitivamente la Alianza.

las grandes empresas contribuyentes, a que acepten los Lecop en vez de efectivo hasta \$ 300 millones⁷²³.

Todos coincidieron – más allá de sus distintas posturas – en la necesidad de apoyar la administración del presidente De la Rúa e insistieron en que los gobernadores del PJ también lo hagan. Uno de los mandatarios sostuvo que el acuerdo era “lo mejor que se podía conseguir”⁷²⁴.

El gobierno nacional, mediante este acuerdo, logró parcialmente sus objetivos, puesto que pretendía tener el acuerdo firmado antes de emprender su viaje a EEUU en una reunión que tendría con el presidente de EEUU y con los OMC para iniciar las gestiones de refinanciamiento de la deuda externa y solicitar un adelanto del desembolso de U\$S 1.200 millones que habían sido garantizados para el mes de diciembre y con el cual el gobierno nacional pagaría los próximos vencimientos de la deuda.

2.4.3.1. Rechazo de los gobernadores del PJ

Tras el acuerdo, el gobierno nacional invitó a los gobernadores del PJ para que se adhirieran al mismo, pero el rechazo fue inmediato y unánime. Rodríguez Saa y Ruckauf anunciaron que no aceptarían el pago de la coparticipación con bonos. El gobierno nacional no había modificado uno de los principales reclamos de los gobernadores del PJ, que consistía en pagar las deudas de 2001 (de un total de \$ 524 millones acumulado en los meses de julio a noviembre) en dinero en efectivo, y no en bonos, como se había acordado con los gobernadores aliancistas.

El rechazo fue seguido de la aprobación en general, en la Cámara de Diputados, del proyecto de ley que disponía la coparticipación del impuesto al cheque. El proyecto fue aprobado por una coalición formada entre el PJ, el Frepaso, el ARI y el Frente por el Cambio que aprobaron el proyecto con 138 votos a favor, frente a los 65 votos en contra del radicalismo y de Acción por la República⁷²⁵.

⁷²³ Este compromiso fue una idea del gobernador neuquino, Sobisch, que ya había acordado con la empresa Repsol-YPF la aceptación de los Lecop si el Gobierno a su vez los aceptaba como parte de pago de los impuestos.

⁷²⁴ Diario La Nación, viernes 09/11/2001.

⁷²⁵ Diario La Nación, miércoles 07/11/2001.

La noticia fue recibida con preocupación en el gobierno. El jefe de Gabinete sostuvo que resultaba “incompatible con el programa del Gobierno para refinanciar la deuda pública, reducir las tasas al 7% y postergar los vencimientos” y que de ser sancionada por la Cámara de Senadores (donde el PJ es mayoría), el presidente podría vetar la ley⁷²⁶ y consideró que si el Senado aprobaba el proyecto sería considerado “una declaración de guerra del PJ. Un golpe institucional”⁷²⁷.

Tanto el rechazo al acuerdo como la media sanción del proyecto de ley privaba al presidente de dos herramientas fundamentales para lograr la renegociación de la deuda en su viaje a EEUU al tiempo que ponía una nueva fecha límite al gobierno nacional, ya que la sanción definitiva, en manos del Senado se daría en la próxima sesión del día miércoles 14/11.

Los gobernadores no aceptarían otra oferta que no fuera saldar la deuda por coparticipación en dinero efectivo, dada la crítica situación que vivían muchas provincias (La Rioja, Buenos Aires, Córdoba y Formosa ya habían declarado la cesación de pagos y el atraso en el pago de sueldos). Entre tanto, continuarían instando la eliminación de los superpoderes y la convocatoria a una marcha federal.

En los días sucesivos el gobierno nacional intentó convencer a los gobernadores, pero no obtuvo éxito, lo que llevó a un recrudecimiento de las relaciones⁷²⁸. Pero la crítica situación que atravesaban las provincias fue morigerando las posturas de algunos gobernadores. Por un lado, un grupo de provincias con una situación económica relativamente estable (San Luis, Santa Cruz y La Pampa) se mantenían en la postura más rígida. Por el otro, un conjunto de provincias, la mayoría, necesitaban imperiosamente la

⁷²⁶ Diario La Nación, miércoles 07/11/2001. En igual sentido sostuvo el vocero presidencial que si el proyecto se convirtiese en ley, el presidente la vetaría “porque de lo contrario se estaría conspirando con la eficacia de la renegociación de la deuda externa” (Diario La Nación, jueves 08/11/2001).

⁷²⁷ Diario La Nación, jueves 08/11/2001. El vocero presidencial, Juan Pablo Baylac, sostuvo que fue una acción “irresponsable que promueve una situación más crítica de la que estamos viviendo” que perjudica el poder negociador que la Argentina debe mostrar en las conversaciones que el Presidente va a llevar adelante en EE.UU. y que en última instancia se debió a “fines electoralistas, por pretensiones mezquinas y situaciones políticas”⁷²⁷.

⁷²⁸ Desde el gobierno nacional se sostuvo que “hay una jugada para crear la emergencia, para convertir al Gobierno en un botín” y en referencia a Ruckauf, que “el señor gobernador evidentemente está en campaña. Pareciera ser que algún gobernador, que pretende no sé si anticipadamente buscar mecanismos para ser candidato, está jugando con los destinos del país” (declaraciones del vocero presidencial, Baylac, Diario La Nación, viernes 09/11/2001). Por su parte, los gobernadores amenazaron que si no había acuerdo, “va a haber un estallido social, ya que la gente no podrá cobrar sus sueldos” (Diario La Nación, jueves 08/11/2001).

refinanciación de sus deudas y el giro de los montos adeudados por coparticipación (en particular, las provincias de Jujuy, Tucumán y La Rioja).

Los gobernadores del PJ mantuvieron su postura de rechazo en bloque y dieron a conocer un documento que expresaba las razones del rechazo (que se basaban en la poca claridad del texto) y proponían tres puntos que el gobierno debía garantizar para lograr el acuerdo: (a) aceptaban que se pague en dinero y en Lecop las deudas de 2001; pero a condición de que: (b) a partir del 2002 se coparticipen “todos los recursos tributarios, sin techo ni piso, a suerte y verdad” y (c) se “generalice” el uso de bonos Lecop en todos los distritos del país, incluido la órbita nacional⁷²⁹.

Además, manifestaron que llevarían adelante la agenda legislativa propuesta semanas atrás a las que ahora agregaron una nueva: instar la sanción de una nueva ley de coparticipación en la que se incluirían todos los impuestos nacionales. El gobierno nacional tendría tres días para dar su respuesta (hasta el lunes 12/11 próximo).

La posición inflexible con propuestas “totalmente inaceptables”, sumada a las presiones que ejercían sobre la admiración nacional llevó a funcionarios nacionales a insistir en la idea de un complot contra el gobierno nacional⁷³⁰.

Estas interpretaciones serían expresadas oficialmente por el Secretario de Comunicación, el vocero presidencial Baylac, cuando sostuvo públicamente que “el peronismo no va a voltear al Presidente, pero sí impulsará acciones tendientes a buscar una emergencia y me parece que esto es un error garrafal, porque la emergencia argentina promueve daño a los argentinos” y que tales actitudes se deben a una “visión local, chiquita, barata [...] de puja por intereses mezquinos y generalmente vinculados a proyecciones individuales”⁷³¹.

⁷²⁹ Diario Página 12, viernes 09/11/2001

⁷³⁰ “Si uno compara las primeras exigencias que trajeron los gobernadores y la propuesta que le presentamos ayer casi no hay diferencias. Casi que estatizamos su deuda y le damos lo que querían de efectivo, no se puede creer que hayan salido con esa declaración”, y se remarcó que los gobernadores tenían una actitud completamente distinta cuando hablaban directamente con el presidente que cuando lo hacían frente a los medios. En cuanto a la actitud cambiante del gobernador bonaerense, que pasó a tener la postura más críticas y dura contra el gobierno nacional, declararon que “le hemos arreglado la situación del Banco Provincia, le hemos dado plata para que pague su deuda, no entendemos qué más puede pedir”. De la sumatoria de estos comportamientos podía vislumbrarse, según se interpretaba en la administración nacional, la intención de instalar un gobierno de salvación nacional en el que el peronismo ocuparía el poder y, además, permitiría a los gobernadores evitar hacer el ajuste (Diario Página 12, “Una curiosa lectura desde la rosada. Teoría conspirativa”, viernes 09/11/2001).

⁷³¹ Diario La Nación, “Baylac: «El peronismo no va a voltear al Presidente»”, sábado 10/11/2001.

La postura inflexible comenzó a dejarse de lado cuando cuatro gobernadores (Tucumán, Jujuy, Formosa y Misiones, cuya situación era muy comprometida y con cuantiosas deudas con bancos privados) retomaron las comunicaciones para consultar los alcances del acuerdo firmado el jueves 08 con los gobernadores de la Alianza. Pocos días después, otros tres gobernadores dejaron entrever la posibilidad de firmar el acuerdo (De la Sota, Reutemann y Maza).

A estas siete provincias interesaban dos cláusulas: (a) refinamiento de sus deudas a una tasa de interés del 7% anual (de lo contrario los gobernadores debían afrontar sus deudas con un interés del 35%) y (b) la posibilidad de que grandes empresas aceptaran la circulación de los Lecop y pudieran cambiarlas por dinero en efectivo. Respecto al contenido del acuerdo, el Jefe de Gabinete sostuvo que el mismo “no se modificará en nada, porque el texto fue acordado con el FMI y de allí no nos podemos mover”⁷³².

La estrategia de sancionar el proyecto de coparticipación del impuesto al cheque quedó frustrada por falta de mayorías⁷³³ y el bloque de gobernadores quedó dividido en tres subbloques: por un lado, las provincias con apremios financieros manifestaron su voluntad de acordar e intentaron explicar su difícil situación a los restantes gobernadores⁷³⁴. Por el otro lado, aun cuando la estrategia de firmar no fue criticada, los gobernadores más duros, en particular Rodríguez Saá y Kirchner (cuyas cuentas fiscales estaban en orden), secundados por Juárez y Romero (con una situación no tan holgada), insistieron que si continuaban con una postura más dura, podrían obtener mayores beneficios del gobierno nacional.

⁷³² Diario La Nación, Sábado 10/11/2001.

⁷³³ El PJ contaba con el 54% de los senadores. Sin embargo, como el proyecto sería tratado sin dictamen de comisión (para acelerar los tiempos), se necesitarían por lo menos 2/3 de las bancas para poder comenzar a tratar el proyecto. La UCR, si convocaba a todos sus senadores (un total de 25, que equivalían al 38% de la Cámara), podía frustrar la estrategia peronista. Desde la UCR se manejaban dos alternativas: o bien no concurrirían al recinto para evitar el quórum o bien, de lograrse, asistirían a la sesión “entonces tendremos que bajar y no darle los dos tercios” (declaraciones de Jorge Agúndez, jefe del bloque de senadores radicales, Diario La Nación, lunes 12/11/2001). Sin embargo, se temía que algunos senadores radicales provenientes de provincias gobernadas por el PJ pudieran facilitar la sanción del proyecto frente a las presiones de ser expuestos en sus distritos. En total, de los 19 senadores radicales (sin contar los pertenecientes a otros partidos de la Alianza), once provenían de diez provincias gobernadas por el PJ (Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego).

⁷³⁴ “Si no firmamos, esta semana Chaco estará aliviada y a nosotros, al lado, se nos incendia la provincia” declaraciones del gobernador Insfrán (Diario La Nación, lunes 12/11/2001).

Por último, los tres gobernadores con pretensiones presidenciales optaron por estrategias individuales⁷³⁵.

La variable clave que explica las distintas posturas era la situación de emergencia económica de varias de esas provincias, frente a aquellas que tenían una posición fiscal más cómoda cuyos gobernadores representaban el sector más duro del bloque. Los gobernadores que manifestaron su decisión de acordar no recibieron críticas de sus pares, pero temían poder quedar fuera del reparto del poder en la estrategia conjunta que habían diseñado desde el inicio de las negociaciones. Por el otro lado, los gobernadores más duros podían quedar sin el respaldo de los senadores provenientes de aquellas provincias, lo que debilitaría su posición en el Senado, el principal bastión de la oposición peronista.

2.4.4. Segunda tanda de acuerdos. Acuerdo con cinco gobernadores del PJ (martes 13/11)

El martes 13/11 firmaron cinco provincias: Tucumán, Jujuy, Formosa, Misiones y La Rioja. La crítica situación financiera de las provincias firmantes fue la clave para la firma del acuerdo⁷³⁶. El acuerdo era idéntico en su contenido al firmado la semana anterior por los gobernadores de la Alianza.

Los nueve gobernadores del PJ no firmantes encararon las negociaciones en dos frentes distintos. Por un lado, seis gobernadores delegaron en Rodríguez Saá, uno de los más duros, el manejo de las negociaciones. El gobernador de San Luis sostuvo que “el acuerdo depende de que se modifiquen algunas condiciones”, entre ellas: (a) que no se implementen ajustes en provincias con déficit cero (San Luis, La Pampa, Santa Cruz y Santa Fe); (b) rever la reducción del 13% del piso coparticipable y (c) que los bonos Lecop tengan también circulación en la esfera nacional. Sobre este punto, Kirchner fue más contundente al afirmar que no se firmarían acuerdos a la luz de las propuestas del Gobierno. A su postura

⁷³⁵ La postura de Ruckauf fue la de no firmar ningún acuerdo que no implicara el pago de la deuda con dinero en efectivo. De la Sota, que había declarado la emergencia económica, intentó mediar para que todas las provincias firmaran en bloque. Si lograba su objetivo, quedaría nuevamente como el intermediario y principal conciliador dentro del bloque opositor, como había sucedido anteriormente. Finalmente, el gobernador de Santa Fe, con una situación financiera más ordenada que la de sus pares de provincias grandes apoyó la decisión de los gobernadores propensos al acuerdo, pero buscaba un acuerdo bilateral directamente con el gobierno nacional para obtener un trato especial, ya que su situación financiera era cercana al déficit cero.

⁷³⁶ “Jujuy no tiene otra salida que la firma del acuerdo con la Nación” (declaraciones del vicegobernador de Jujuy, Diario La Nación, martes 13/11/2001).

se sumó Reutemann, para quien “la nueva propuesta genera problemas a las provincias que están medianamente ordenadas y favorece a las más endeudadas. Por eso, así como está el nuevo convenio de pacto fiscal con la Nación es infirmable”⁷³⁷.

Por el otro, los tres gobernadores de provincias grandes delegaron la negociación en De la Sota quien volvería a plantear las mismas exigencias que se venían haciendo: sólo aceptarían el 50% de la deuda en Lecop como forma de pago. Los funcionarios nacionales sostuvieron que la “demanda es imposible: si hubiera dinero en efectivo, ya se lo habríamos dado”⁷³⁸.

Sin embargo, tanto Santa Fe como Córdoba no descartaban la posibilidad de firmar el acuerdo cada una por su lado. Santa Fe, por su buena situación financiera, optaría por esta estrategia para lograr mayores beneficios. En cambio, Córdoba se vería obligada a hacerlo por la apremiante situación que atravesaba⁷³⁹.

Al día siguiente (miércoles 14/11) suscribieron el acuerdo cuatro provincias más: las tres provincias grandes (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires) y La Pampa. Los gobernadores de Córdoba, Buenos Aires y La Pampa ya habían manifestado que el pacto se firmaría ese mismo día, pero que restaba esperar que se terminara de delinear una solución para la provincia de Santa Fe⁷⁴⁰. El primer gobernador que adhirió al acuerdo fue Marín, pero este sostuvo que no firmaría hasta que las restantes tres provincias lo hicieran. Por ese momento, mientras se desarrollaban las negociaciones, Marín reconoció que “Buenos Aires y Córdoba tendrían un preacuerdo”, y que cada gobernador negoció en forma “individual”. Ruckauf insistió también con esta idea: “Cada una de nuestras provincias ha firmado un acuerdo bilateral con la Nación. En el caso de Buenos Aires, establece que el viernes estará el dinero para pagar en pesos los salarios de los estatales” sostuvo el gobernador tras la firma del nuevo acuerdo⁷⁴¹.

⁷³⁷ Diario La Nación, martes 13/11/2001.

⁷³⁸ Diario La Nación, martes 13/11/2001.

⁷³⁹ El ministro de Gobierno, Oscar González, admitió públicamente que la provincia – que ya había declarado la emergencia económica – podía avanzar sola en las negociaciones si en los próximos días los gobernadores peronistas no lograban el acuerdo (Diario La Nación, martes 13/11/2001).

⁷⁴⁰ “estamos esperando una respuesta que dé solución a Santa Fe” sostuvo Ruckauf (Diario La Nación, “Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Fe firmaron el acuerdo”, miércoles 14/11/2001).

⁷⁴¹ Diario La Nación, miércoles 14/11/2001.

La demora en concretar la firma del acuerdo se debió a las negociaciones que continuaron en manos del gobernador de Santa Fe, quien pretendía una cláusula sobre el déficit previsional de la provincia⁷⁴².

Reutemann reclamaba una compensación por parte del gobierno nacional a la provincia de Santa Fe equivalente a \$ 11 millones por desequilibrios fiscales, de acuerdo al texto del Compromiso Federal I de 1999, en el cual la Nación asumía la obligación de compensar desequilibrios previsionales a aquellas provincias que no hubiesen optado por transferir sus cajas previsionales⁷⁴³. La cláusula adicional al acuerdo global alcanzó también a las provincias de La Pampa y Córdoba, que fueron comprendidas dentro de la compensación.

Con esta tercera tanda de acuerdos, el gobierno nacional sumó 19 provincias al nuevo pacto. Restaban cinco provincias más del PJ: San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Salta y Tierra del Fuego.

De las dos primeras no se esperaba que firmasen el acuerdo, debido a la buena situación financiera y la postura inflexible que habían adoptado sus respectivos gobernadores tanto en estos procesos de negociaciones como en anteriores. De las restantes, Salta ya había dado un indicio de que firmaría el acuerdo. Su gobernador, Romero, sostuvo que firmaría el acuerdo “si el Gobierno garantiza un mecanismo de compensación del recorte que afectará a las provincias el año próximo: el planteo está formulado y cuando el jefe de Gabinete nos dé la respuesta, firmamos”⁷⁴⁴.

Con el tiempo, la “agenda parlamentaria” impulsada por los gobernadores más duros fue dejada de lado. Sin embargo, la única estrategia que quedó en pie fue el reclamo por la presidencia del Senado. La estrategia, impulsada desde el inicio por los gobernadores del Frente Federal Solidario a la que con posterioridad – cuando las tensiones con el gobierno nacional se llevaron a su máxima expresión – se sumaron los gobernadores moderados. Sin embargo, tras la firma del acuerdo, los gobernadores de provincias grandes volvieron a dudar sobre la posibilidad de llevar adelante la maniobra, ya que aumentaría la tensión con el gobierno nacional a límites de consecuencias impredecibles.

⁷⁴² Diario La Nación, miércoles 14/11/2001.

⁷⁴³ Diario La Nación, jueves 15/11/2001.

⁷⁴⁴ Diario La Nación, “Decisivo acuerdo con cuatro provincias”, jueves 15/11/2001.

Duhalde continuó apoyando la medida, ya para lograr su propia estrategia consistente en nombrar a un hombre de su extrema confianza, Eduardo Camaño, como presidente de la Cámara de Diputados, necesitaba de los votos de la bancada que respondía a los gobernadores del Frente (un total de 36 diputados que representaban el 14% de la Cámara). Para el Frente Federal, que contaba con 22 senadores (31% de la Cámara), el apoyo de Duhalde sería crucial para llevar adelante su estrategia, ya que implicaba sumar entre 10 y 12 senadores más.

El Frente Federal recibió finalmente el respaldo necesario y su vocero, Puerta, fue finalmente elegido presidente del Senado.

2.4.5. Última tanda de acuerdos (29/11)

Las cinco provincias restantes de adherirse al acuerdo continuaron las negociaciones en bloque con el gobierno federal. En lo que iba de las negociaciones, las provincias chicas habían logrado algo que las provincias grandes no: la cancelación de las deudas de Nación se realizarían a través de Letras del Tesoro y no con bonos Lecop⁷⁴⁵.

A pesar de la estrategia impulsada por el vocero de los cinco gobernadores de firmar el acuerdo juntos, el jueves 22/11 terminó por suscribir Tierra del Fuego. El gobernador sostuvo que no había recibido ningún tipo de presiones para firmar el acuerdo y que éste se había demorado porque bastaba todavía aclarar cuestiones puntuales que hacen a su provincia. La provincia obtuvo como beneficios concretos, a cambio de la firma del pacto, la finalización de obras de infraestructura (como la construcción de la ruta 3, que ya habían sido programadas pero que no se habían cumplido), inversiones en el territorio provincial⁷⁴⁶. Por último, manifestó que el pago de la deuda por coparticipación (de unos \$ 20 millones para la provincia), aun cuando fuera en bonos Lecop, permitiría pagar con éstos un porcentaje de los salarios públicos, pagar a proveedores y cancelar otras deudas que tiene la provincia⁷⁴⁷. El gobernador no hizo referencia a las demás provincias ni a las estrategias que venían planificando.

⁷⁴⁵ Diario La Nación, lunes 19/11/2001.

⁷⁴⁶ El gobernador sostuvo sobre este punto que el “acuerdo nos permitirá, una vez que la Nación reglamente jurídicamente lo que las empresas necesitan para radicarse definitivamente en Tierra del Fuego, tener un crecimiento considerable” (Diario La Nación, “jueves 22/11/2001).

⁷⁴⁷ Diario La Nación, jueves 22/11/2001.

Al día siguiente (viernes 23/11), cerró el acuerdo el gobernador de Santiago del Estero, Carlos Juárez. Sostuvo, al igual que su par de Tierra del Fuego, que la demora en lograr el acuerdo se debía a que la situación fiscal de Santiago difiere a la del resto de las provincias, ya que no tiene problemas financieros y que incluso, contaba con superávit fiscal. En este sentido, subrayó que su provincia “es la única provincia acreedora de la Nación por más de 25 millones de pesos en la primera etapa de pagos, de manera que había que insertar esa deuda (nacional) dentro del acuerdo”⁷⁴⁸.

El 29 de octubre las tres provincias que hasta ese momento no se habían adherido al nuevo pacto, firmaron el acuerdo. Ninguna de las tres provincias mantenía deudas con bancos privados, por tanto lo que había sido para las restantes 21 provincias un beneficio del acuerdo, para éstas implicaba una pérdida neta, ya que a cambio del refinanciamiento de las deudas debían aceptar un recorte del 13% del piso mínimo coparticipable. Por la situación financiera de estas provincias, el gobierno nacional concedió tratos especiales para cada una de ellas.

El primer beneficio para las tres provincias fue la compensación por la rebaja del 13% en la coparticipación del 2002 con Letras del Tesoro (Leter) que, a diferencia de los Locop, podían ser convertidas en efectivo en un plazo mucho menor y tenían una cotización más valiosa en los mercados⁷⁴⁹.

Además, cada una logró ganancias particulares. San Luis acordó el pago de una deuda por \$ 65 millones del Fondo Fiduciario a raíz de la privatización del banco provincial. Salta obtuvo el reconocimiento de una deuda por \$ 20 millones por obras de infraestructura comprometidas con la provincia, deuda que sería saldada mediante bonos Lecop⁷⁵⁰.

A modo de justificación de estos acuerdos especiales con las tres provincias, el ministro del interior manifestó que “como estas provincias no tienen deudas, llegar a acuerdos individuales es un acto de justicia”⁷⁵¹.

El acto formal de la firma del acuerdo se realizó inmediatamente después de que en el Senado se nombrara como nuevo presidente provisorio de la Cámara alta al senador

⁷⁴⁸ Diario Mercado, viernes 23/11/2001.

⁷⁴⁹ En este sentido, Rodríguez Saá sostuvo que sería la única provincia que no aceptaría los Lecop como forma de pago de las deudas que mantiene el gobierno nacional con las provincias (Diario La Nación, viernes 30/11/2001).

⁷⁵⁰ Diario Clarín, viernes 30/11/2001.

⁷⁵¹ Diario Clarín, viernes 30/11/2001.

misionero Ramón Puerta, impulsado por el Frente Solidario. Funcionarios del gobierno nacional interpretaron la firma del acuerdo como gesto de conciliación del PJ, después de la dura pelea por la presidencia de esa Cámara.

2.4.6. Las disposiciones de la Segunda Addenda

La firma del acuerdo, que se redactó a modo de agregado al Compromiso Federal II de 2000, y que pasó a conocerse como *Segunda Addenda* al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, se realizó en sucesivas tandas: en primer lugar firmaron los nueve mandatarios aliancistas junto con el gobernador de Neuquén del MPN (el 8 de noviembre de 2001). En una segunda tanda, firmaron cinco gobernadores del PJ que más apremios financieros tenían: Tucumán, Jujuy, Formosa, Misiones y La Rioja (el 13 de noviembre) seguidos al día siguiente por las tres provincias grandes junto con La Pampa, con una situación medianamente estable (salvo Buenos Aires y Córdoba) al día siguiente (el 14 de noviembre). De los cinco gobernadores restantes, firmaron primero Tierra del Fuego y Santiago del Estero (22 y 23 de noviembre, respectivamente) y por último los gobernadores con posturas más duras (y con una situación financiera más holgada que el resto) firmaron el acuerdo con ciertos beneficios particulares: San Luis, Santa Cruz y Salta (29 de noviembre).

Cláusulas del acuerdo con alcance global a todas las provincias firmantes:

a. Obligaciones asumidas por el gobierno nacional

Reconocimiento de deudas del Gobierno Nacional con las provincias. El gobierno nacional reconocía la existencia de deudas con las provincias en concepto de coparticipación desde el mes de julio hasta la firma del acuerdo (octubre) y además de los meses de noviembre y diciembre próximos (Art. 1º, 1º párr.).

Los saldos impagos desde el 1 de julio hasta el 31 de diciembre de 2001 serían reconocidos por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial como créditos a favor de cada una de las provincias y canceladas mediante bonos Lecop. El art. 2º dejaba abierta la posibilidad de que el Estado Nacional, previo acuerdo con las provincias, pudiera cancelar otras deudas que mantuviera con las jurisdicciones provinciales. De esta deuda total por los meses de julio a diciembre (estipulada en un total de más de \$ 1.000 millones) serían

canceladas en un 40% en bonos Lecop y el restante 60% en dinero en efectivo (Art. 1º, 2º párr.) y se comprometía a lograr que grandes contribuyentes canjeen estos bonos por pesos hasta la suma de \$ 300 millones (Art. 9ª).

Renegociación y cancelación de deudas provinciales. Refinanciación de las deudas provinciales a una tasa del 7% anual. El gobierno federal tomaría a su cargo la renegociación de las deudas provinciales (estipuladas en alrededor de \$ 10.000 millones) instrumentadas en la forma de Títulos Públicos, Bonos, Letras del Tesoro o préstamos, que éste acepte, de modo que se conviertan en Préstamos Garantizados con recursos nacionales a ser asumidos por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, a condición de que las provincias deudoras asuman con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión y la garanticen con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos de la Ley Nº 23.548 o el régimen que en el futuro la reemplace. Las amortizaciones de capital de los años 2001, 2002 y 2003 se realizarán a partir del año 2004, respetando los 3 años de gracia de cada vencimiento.

Las deudas provinciales serán refinanciadas a una tasa de interés anual, fija o flotante, de hasta el 7% y las provincias podrán estar sujetas a la auditoría fiscal y financiera que designe el Estado Nacional, pudiendo utilizar al efecto los servicios del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (Art. 7º, 4º y 5º párrs.).

Obligaciones de las provincias

Prórroga del impuesto al cheque. Las provincias aceptaban la prórroga, hasta el año 2031, del Impuesto a los Débitos y a las Transacciones Financieras (creado por Ley Nº 25.413). Su producido estaría afectado al fondo de crédito público durante toda su vigencia “dado que será la fuente de garantías y pagos de las operaciones de conversión de deuda nacional y provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Art. 8º, 1º párr.).

Como compensación, el gobierno nacional computaría como masa coparticipable los pagos a cuenta de IVA y Ganancias, y de todo impuestos con afectación específica, a los efectos del cálculo del promedio trienal recaudado coparticipable establecido en el artículo 6º del Compromiso Federal II para los períodos 2003, 2004 y 2005 (Art. 8º, 2º párr.).

Reducción del 13% del piso mínimo coparticipable. Las provincias aceptaban una reducción del piso mínimo coparticipable que no podía superar el 13% que comenzaría a regir desde el 1° de enero de 2002 (Art. 3°).

Congelamiento del gasto público primario e imposibilidad de contraer nuevas deudas. Las provincias que aceptaran refinanciar sus deudas, de acuerdo al art. 7°, serían asumidas por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, a condición de que las provincias se comprometían a no aumentar sus gastos primarios, ni asumir nuevo endeudamiento, hasta la cancelación de las obligaciones resultantes de la renegociación, salvo que la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Economía de la Nación lo autoricen expresamente y por resolución fundada (Art. 7°, 2° párr.).

2.4.7. Los resultados del encuentro

La negociación de la Segunda Addenda implicó uno de los procesos más complejos y desgastantes para el gobierno nacional. El proceso demoró aproximadamente dos meses y llevó a las partes a duros enfrentamientos, como no se habían dado antes en ningún otro proceso de negociación.

El logro de este acuerdo desgastó aún más la debilitada imagen del presidente (tanto en la política interna como en la externa) generando serias dudas sobre su capacidad de gestión y gobernabilidad. Su debilidad política (sobre todo a partir de las elecciones de 2001) se vio exacerbada por los fuertes enfrentamientos y la falta de estrategias de concertación (en particular del ministro de Economía) que terminaron por restarle el escaso apoyo político con que contaba. Como no sucedió en ningún otro proceso de negociación, las actitudes de confrontación (aunque no queridas por el presidente) llevaron a que incluso los propios gobernadores del mismo signo partidario que el presidente se encolumnaron con los gobernadores de la oposición.

Con estos antecedentes, cualquier ganancia que hubiese obtenido el gobierno nacional quedaba relativizada a su mínima expresión. El presidente obtuvo sus dos preferencias de máxima: una rebaja del 13% del piso coparticipable para el año 2002 y la prórroga del impuesto al cheque. A cambio, tuvo que ceder a las provincias el refinanciamiento de sus deudas a una tasa del 7% (lo que resistió hasta último momento, pero que cedió por sus propios apremios), con tres años de gracia para el vencimiento de

capital, el envío del 60% del piso mínimo en dinero efectivo que el gobierno (dada la abrupta caída de la recaudación) no disponía.

El costo político que tuvo que pagar el presidente para mantener el sistema de convertibilidad – a través del único medio que tenía el visto bueno de los OMC, el ajuste – fue la disolución de la Alianza, no solo con el alejamiento de aquellos que pertenecían al segundo partido más importante, el Frepaso, sino también de un importante contingente de radicales, que terminaron por abandonar el centenario partido. Estas medidas dieron espacio suficiente a la oposición para endurecer su postura y captar gran parte del electorado desilusionado con las medidas gubernamentales. Los resultados de las elecciones de medio término de 2001 (una oportunidad única para el presidente de revertir su posición de inferioridad política) y el tortuoso derrotero que transitó el presidente hasta su renuncia el 20 de diciembre de 2001 terminan por confirmar esta hipótesis.

En este acuerdo (como los anteriores firmados durante la administración delarruista) los gobernadores de la oposición explotaron al máximo sus recursos simbólico/institucionales.

Dado que sus recursos materiales eran prácticamente nulos (el déficit y el endeudamiento provinciales se habían elevado exponencialmente), la variable financiera jugó a favor del presidente, ya que fue determinante para que varias provincias opositoras firmaran el acuerdo. Pero bastó que solo tres provincias opositoras presentaran cierta autonomía financiera para lograr potenciar los recursos institucionales de todas y sacar el máximo provecho posible que el contexto ofrecía y los actores podían sacar.

2.4.8. La crisis económica y política. Renuncia de De la Rúa

La situación macroeconómica y fiscal sufrió un fuerte deterioro desde mediados de 2001 (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b:128). La recaudación impositiva cayó cerca de un 6% [se pronosticaba entre un 11 y un 13%] con respecto al año anterior, especialmente el impuesto al cheque, que sería utilizado como garantía para la refinanciación de la deuda. La caída en la recaudación complejizó el panorama fiscal y dificultó el cumplimiento del programa de déficit cero. La situación se agravó aún más cuando desde el FMI no se desembolsó el dinero que estaba previsto para fin de año y como el gobierno ya no podía utilizar reservas del

Banco Central para el pago de la deuda externa, la única solución viable para el gobierno fue impulsar un nuevo ajuste.

El punto más crítico se produjo hacia fines de noviembre de 2001 cuando los principales inversionistas, frente al rumor de un inminente default, deciden retirar sus depósitos bancarios, algo que se temía que iba a ocurrir desde principios de año. Para impedir que la corrida bancaria se generalizara en la población, el ministro de economía decide (el 02 de diciembre) implementar una medida que impedía el retiro de depósitos bancarios, medida conocida como el *corralito*. La decisión, la más impopular de todas las implementadas por el gobierno, provoca un malestar social generalizado, expresado en manifestaciones populares, que llegaron a saqueos y destrozos de edificios públicos y viviendas de funcionarios nacionales. El gobierno nacional responde con medidas de represión a través de las fuerzas de seguridad nacionales frente a las manifestaciones cada vez más violentas. El 19 de diciembre el presidente decreta el estado de sitio en todo el país (por el plazo de 30 días) lo cual sin embargo no impidió que las manifestaciones sociales continuaran y se agravaran con el transcurso de los días, con un saldo de 39 muertes debido a la represión de las fuerzas de seguridad. Ello llevó finalmente a la renuncia del Presidente, el 20 de diciembre de 2001.

3. Negociaciones durante el gobierno provisorio de Duhalde (2002-2003):

Acuerdos de emergencia y el auxilio internacional

3.1. El contexto económico-financiero

Cuando durante los primeros años de la administración menemista se decidió acordar con las provincias la transferencia de una suma fija (Pacto Fiscal I, 1992) en reemplazo de los porcentajes establecidos por el art. 3º de la Ley 23.548 (de 54,66% para el conjunto de las provincias), la estrategia del gobierno nacional se basaba en el mayor nivel de recaudación impositiva que se experimentaría a futuro. Ello efectivamente sucedió así y el gobierno nacional contó con un seguro que le permitiría, por un lado, dejar de lado el constante problema de la coparticipación y, por el otro, beneficiarse del mayor aumento en la recaudación, que quedaría exclusivamente en manos del Tesoro Nacional.

Sin embargo, la cláusula del piso mínimo constituía para el gobierno nacional un arma de doble filo: si la recaudación impositiva aumentaba, todo aumento se convertiría en una ganancia neta para el gobierno nacional, pero si ello no sucedía, es decir, si la recaudación impositiva disminuía, se convertiría en una deuda más que solventar con recursos propios.

Esto sucedió, en efecto, durante las posteriores administraciones de De la Rúa (1999-2001) y de Duhalde (2002-2003). La administración de De la Rúa fue la que con mayor peso sintió este revés en las relaciones fiscales: durante todo el año 2001 – a pesar de los pronósticos positivos – los niveles de recaudación cayeron drásticamente y el gobierno nacional no solo empezó a tener serios problemas para solventar sus propios gastos, elevando su nivel de endeudamiento al cual, ahora y en virtud del piso mínimo, se sumarían las diferencias entre las transferencias efectivas y el piso mínimo garantizado.

Ello llevó a que se incluyera en el acuerdo “Apoyo Institucional” que el presidente firmó con los gobernadores peronistas, una cláusula específica donde se reconocían las deudas del gobierno nacional en concepto de coparticipación y luego, en la Segunda Addenda al Compromiso Federal II, un complejo plan de pago de esas deudas las cuales sin embargo, terminó por saldar en bonos.

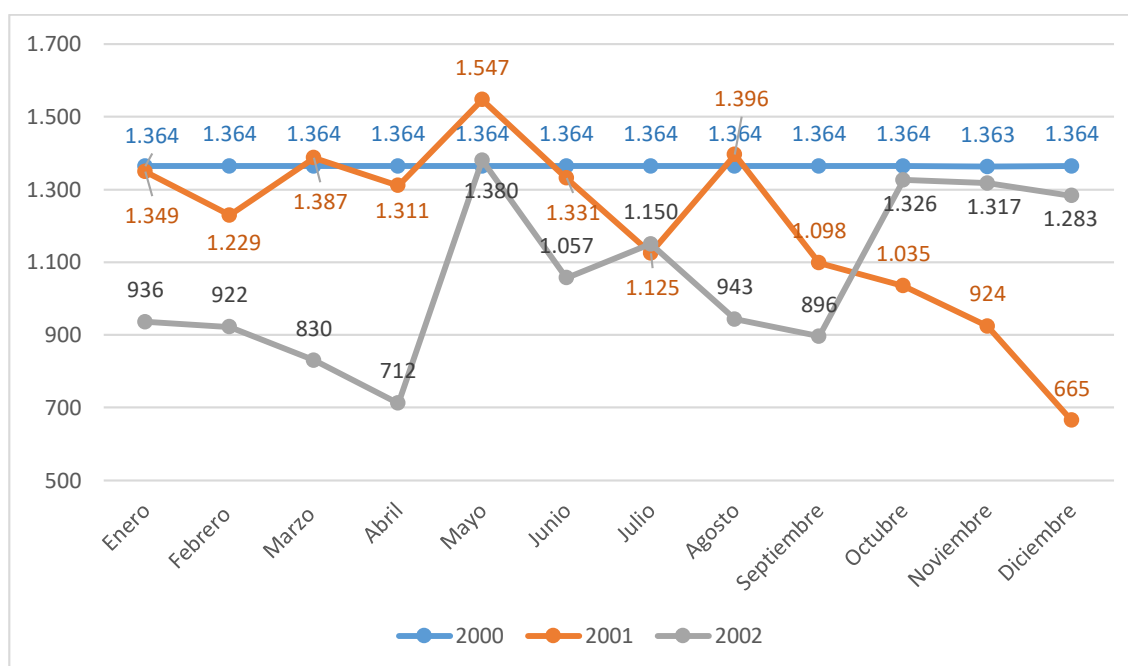
La administración de Duhalde heredaría este complejo problema. La complejísima y drástica situación económica, que se reflejaron en los bajísimos niveles de recaudación, terminaron por comprometer el compromiso del gobierno nacional de transferir la suma única mensual de \$ 1.364 millones garantizada por el Compromiso Federal II para los años 2001 y 2002.

Como puede observarse en el Gráfico Nº 6.2, el gobierno nacional cumplió con la garantía del piso mínimo durante todo el año 2000, lo que implicó un gran esfuerzo debido a la constante caída en la recaudación⁷⁵². Sin embargo, a partir de enero de 2001 comienzan las complicaciones para llegar a cubrir el piso mínimo. La caída definitiva en la recaudación impositiva en el mes de agosto de 2001 hace que el gobierno federal transfiera a las provincias una suma cada vez menor, hasta alcanzar el piso histórico de tan solo \$ 665 millones en diciembre de 2001, es decir, un 51% debajo del piso de \$ 1.364 millones.

⁷⁵² En julio de 2000, la recaudación cae un 12% respecto del mes anterior y comenzaría a declinar desde entonces.

Comparando los datos del Gráfico N° 6.2 con los de la Tabla N° 6.2, puede observarse que el incumplimiento en la transferencia del piso mínimo se corresponde con una sostenida caída en la recaudación que en diciembre de 2001 fue de un 28% menos respecto del mismo mes del año 2000.

GRÁFICO N° 6.2: Transferencias Federales 2000-2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias

TABLA N° 6.2: Evolución de la recaudación impositiva 2001-2002. En % respecto de lo recaudado el mismo mes del año anterior.

Año	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Oct.	Nov.	Dic.
2001	2,6	0,7	-12,9	-9,1	8,0	-4,9	-8,7	-3,4	-14,0	-11,3	-11,6	-28,3
2002	-19,1	-20,3	-7,4	-18,5	2,9	0,5	29,3	16,4	24,0	33,5	44,8	70,8

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda>.

A partir de enero de 2002, cuando inicia su mandato Duhalde, la recaudación impositiva cae estrepitosamente, caída que se acelera en los meses de febrero, marzo y abril. A partir de mayo 2002 comienza el repunte y desde entonces se produce un aumento sostenido de la recaudación hasta la actualidad. A pesar de la recuperación económica y el consecuente aumento de la recaudación que se registra a lo largo del año 2002 superando incluso hasta en un 70% respecto del año 2001 (como se observa por ejemplo en el mes de

diciembre), puede observarse comparando los datos del Gráfico N° 6.2 con los del Gráfico N° 6.3 que las transferencias federales no reflejaron dicha mejoría. Más aún, éstas se mantuvieron por debajo de las efectuadas durante el año 2000 (es decir, por debajo del piso mínimo que por imperio del Acuerdo Nación-Provincias dejó de existir desde marzo de 2002).

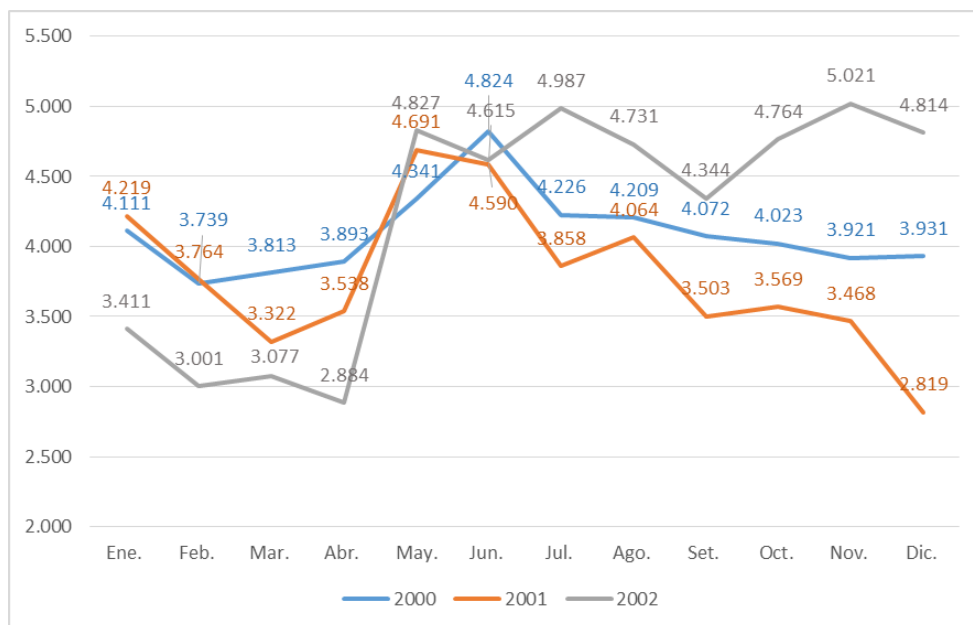
La caída en la recaudación en los primeros dos meses de 2002 (fecha en que se firma el Acuerdo Nación-Provincias) se corresponde con el incumplimiento del piso mínimo que si bien en enero y febrero aumentan respecto de diciembre de 2001, (volviendo a valores similares de noviembre de ese mismo año), aún estaban lejos de alcanzar el piso mínimo. En la Segunda Addenda (noviembre de 2001) se había estipulado una reducción del 13% del piso coparticipable a partir del 1° de enero de 2002 (art. 3°), por lo que la garantía del piso mínimo ya no sería de \$ 1.364 millones, sino de \$ 1.187 millones. Aun así, como puede observarse en el Gráfico N° 6.2, en los meses de enero y febrero se transfirieron un monto 21% menor al piso estipulado con la reducción del 13%.

Sumando los montos transferidos menores al piso mínimo desde julio de 2001 (de acuerdo a información proporcionada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias), el Estado Nacional adeudaba a las provincias un monto total que oscilaba entre los \$800 millones (Gráfico N° 6.3).

La situación de las provincias era igualmente dramática. La deuda pública alcanzaba los U\$S 25.000 millones. Frente a esta situación de insolvencia fiscal, la mayoría de las provincias volvieron a recurrir a la emisión de cuasimonedas⁷⁵³. El déficit fiscal consolidado alcanzaba los \$ 4.500 millones, financiados en gran parte con la emisión de bonos. Muchos de esos bonos eran de carácter compulsivo, pues fueron utilizados para el pago de sueldos y jubilaciones. La declaración de default, fuertemente resistida por los gobernadores, comenzó a realizarse hacia fines de enero de 2002 (en particular, las provincias de Buenos Aires y Córdoba, las más comprometidas).

⁷⁵³ Así, por ejemplo, comenzaron a circular en Buenos Aires los patacones (aunque ya habían comenzado a emitirse desde fines de 2001), en Córdoba los Lecor, en La Rioja los bonos Evita; en Formosa el Bocanfor, en Chubut el Patagonia, en Chaco el Quebracho, en Entre Ríos el Federal, en Tucumán la serie 4 del Tucu. A estos bonos (cuasimonedas) provinciales se sumaban, en todas las provincias, los bonos Lecop emitidos por el gobierno nacional.

GRÁFICO Nº 6.3: Evolución de la recaudación impositiva. Comparado años 2000, 2002 y 2003 (en millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda>.

En este contexto, la administración de Duhalde buscó cambiar las reglas del juego en materia de transferencias, de modo que las transferencias federales se hagan no ya en función de un piso fijo, sino de lo que el gobierno federal recaude.

Con esta nueva proposición del gobierno federal se vuelven a plantear las divergencias en las percepciones entre ambos actores (presidente y gobernadores). Así, mientras el presidente impulsaba una redefinición del contrato fiscal para lograr de las provincias una reducción del gasto (tanto a través del compromiso explícito de éstas de reducir el déficit como a través de la eliminación de la garantía del piso mínimo fijo), las provincias, por su parte, buscaron resistir la medida, en esta ocasión, tratando de preservar el piso mínimo lo que en tiempos de crisis y de caída en la recaudación implicaba para ellas una ganancia neta.

Las negociaciones comienzan poco tiempo después de la asunción del nuevo presidente provisorio y se extenderán por cerca de dos meses, en un contexto extremadamente delicado.

3.2. El contexto político. La llegada de Duhalde al poder

Tras la renuncia del presidente provisorio Rodríguez Saá⁷⁵⁴, la Asamblea Legislativa designó al senador nacional por Buenos Aires, Eduardo Duhalde, como nuevo presidente provisorio de la República con el acuerdo de casi todas las fuerzas políticas y por una abrumadora mayoría (de 262 votos a favor, 21 votos en contra y 18 abstenciones). La designación de Duhalde como presidente – a diferencia de lo sucedido con Rodríguez Saá – sería hasta concluir el mandato, es decir, hasta el 10 de diciembre de 2003.

La constelación de actores que debía enfrentar el presidente en este proceso de negociación fue idéntico al que tuvo que enfrentar De la Rúa cuando se acordó incorporar la Segunda Addenda al Compromiso Federal II, con la diferencia de que esta vez la mayoritaria coalición de gobernadores justicialistas compartía el mismo signo partidario que el presidente⁷⁵⁵. Contrariamente a lo que pudiera interpretarse (utilizando, por ejemplo, la variable partidaria), Duhalde no obtuvo una adhesión inmediata y se encontró tan condicionado (tanto frente a los gobernadores como al contexto) como lo estuvo De la Rúa.

La presidencia de Duhalde estuvo marcada por la extraordinaria crisis política, social y – sobre todo – económica que vivía el país. En su nombramiento obtuvo el apoyo casi

⁷⁵⁴ Electo por la Asamblea Legislativa como presidente provisorio, asume formalmente el cargo el 23 de diciembre de 2001 y por el término de 90 días, debiendo convocar a elecciones para cubrir el cargo de presidente y vice en marzo de 2002. Si bien su designación tenía el acuerdo unánime del partido justicialista (fuerza mayoritaria en ambas Cámaras del Congreso), la proclamación se demoró por las controversias que generaron las propuestas del PJ tanto en la convocatoria a elecciones (que proponían se realizaran en marzo de 2002) como en el sistema electoral a emplear (la introducción de la ley de lemas). Como para modificar el sistema electoral se requiere el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara (art. 77, 2º párr., CN) la oposición de la UCR al proyecto dilató el nombramiento. Finalmente el proyecto del PJ prosperó y Rodríguez Saá fue designado presidente provisorio por 169 votos a favor y 138 en contra. La renuncia de Rodríguez Saá a la presidencia provisoria, una semana después del nombramiento, se debió a la ausencia de apoyo político por parte de los gobernadores del PJ. Casi exactamente como había sucedido con De la Rúa el 20 de diciembre, Rodríguez Saá había convocado a los gobernadores peronistas a una reunión en la residencia presidencial de Chapadmalal. De los 14, concurrieron solo cinco. Tras esta contundente muestra de retiro de apoyo político, renunció al día siguiente. De la Rúa había convocado, para el día 20 de diciembre a los gobernadores del PJ a una reunión para analizar distintas medidas tendientes a garantizar el orden institucional – entre las que se contaba el ofrecimiento de la jefatura de gabinete a un miembro del PJ. Los gobernadores reusaron asistir a la reunión y, en su lugar, concurrieron a un acto invitados por el Gobernador de San Luis.

⁷⁵⁵ Tras la crisis político que se originó con la renuncia del presidente hubo un realineamiento de actores: en Santiago del Estero, Carlos Juárez renuncia a la gobernación para asumir como senador nacional el 10 de diciembre de 2001, asumiendo el vicegobernador Ricardo Díaz. En Corrientes, Colombi asume la gobernación tras ganar las elecciones de 2001, al finalizar la intervención federal que pesaba sobre la provincia desde 1999. En San Luis, la vicegobernadora Alicia Lemme asume la gobernación tras la renuncia de Rodríguez Saá para asumir como Presidente Provisorio de la República. Finalmente, Ruckauf renuncia a la gobernación para asumir como ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación de la nueva administración Duhalde, asumiendo Felipe Solá en su calidad de vicegobernador desde el 02/02/2002.

unánime del espectro político, pero durante su gestión debió enfrentarse a una fuerte interna peronista que ponía de resalto el elevado grado de fragmentación intrapartidaria que sufría el partido fundamentalmente por la presencia de fuertes líderes locales ejerciendo la primera magistratura en sus provincias, muchos de los cuales con aspiraciones presidenciales y fortalecidos en los últimos años frente al poder ejecutivo nacional. La presencia del ex presidente Menem, que ejercía la presidencia del partido y con fuertes intenciones de disputar las próximas elecciones presidenciales, fue otro condicionante para Duhalde en su gestión presidencial.

3.3. Procesos de negociaciones para la firma del Acuerdo Nación-Provincias

A pocos días de su asunción como Presidente Provisorio, llevó a cabo su primer encuentro con los 24 jefes de estado provinciales en la que planteó su propuesta: “Con esta recaudación los pactos fiscales no se pueden cumplir”⁷⁵⁶.

El ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, planteó la situación ante los gobernadores y sostuvo que los pactos fiscales firmados en 1999 y en 2001 ya no se podían cumplir⁷⁵⁷.

Los gobernadores no criticaron la nueva propuesta del gobierno nacional. La situación económica del país y de cada una de las provincias era extremadamente crítica y sabían que el gobierno federal no podría cumplir con tales compromisos, como de hecho venía sucediendo en el último año. La extraordinaria caída en la recaudación impositiva quitaba mayores márgenes para la negociación. Sin embargo, la larga lista de incumplimientos del gobierno nacional de los pactos fiscales anteriores daba mayor margen a los gobernadores para negociar el nuevo acuerdo. Antes de aceptar la eliminación del piso mínimo – sin cuyo acuerdo sería imposible la eliminación – optaron por pagos secundarios: la contrapropuesta a la proposición del gobierno nacional fue que, a cambio de aceptar el nuevo acuerdo, se pesificaran las deudas provinciales en dólares.

Además, las provincias plantearon sus particulares situaciones a la nueva administración. Salta reclamó las deudas que el gobierno nacional mantiene por coparticipación federal, la cual estimaba en \$ 80 millones; Chaco pedía la reprogramación

⁷⁵⁶ Declaraciones del secretario de Hacienda, Oscar Lamberto (Diario La Nación, viernes 11/01/ 2002).

⁷⁵⁷ Diario La Nación, “El Gobierno reducirá la coparticipación”, viernes 11/01/2002.

de su deuda y una garantía de fondos para obra pública; Entre Ríos exigía el pago de deudas del gobierno nacional por \$ 200 millones; Santa Fe exigió un programa sustentable de cancelación de deuda para los compromisos incumplidos y Tierra del Fuego también reclamó deudas en concepto de coparticipación y pretendía, además, dejar en pie el régimen de promoción industrial y extenderlo hasta 2030.

Para compensar la pérdida de la garantía del piso mínimo, el gobierno nacional había ofrecido a los gobernadores dejar de lado el proyecto de reforma constitucional que preocupaba a varios gobernadores⁷⁵⁸, y analizar la situación de cada provincia individualmente. Con ello, el gobierno nacional buscaría encarar el nuevo pacto a través de negociaciones bilaterales y no multilaterales, donde la presión de todos los gobernadores juntos se haría sentir con mayor peso.

El gobierno nacional también se había comprometido a pagar las deudas por coparticipación acumulada desde julio de 2001, antes del 23 de ese mes, una deuda que reconocía por \$ 800 millones de pesos a abonarse en bonos Lecop e incluso sostuvo la posibilidad de saldar la deuda en pesos.

El nuevo pacto resultaba crucial para el gobierno nacional para poder conseguir una nueva ayuda del FMI por U\$S 25.000 millones. Para comenzar las negociaciones, el organismo internacional exigió primero la celebración de un nuevo acuerdo fiscal con las provincias que apuntara a solucionar el desequilibrio financiero que éstas presentaban.

Desde el gobierno se sabía que la negociación con las provincias no sería fácil. La eliminación del piso mínimo coparticipable era la principal garantía de las provincias dentro del régimen de coparticipación (la última que quedaba en pie después de todos los pactos fiscales). A medida que se fueron desarrollando las negociaciones, las provincias comenzaron a recriminar que sería un trato injusto para ellas, de acuerdo a las percepciones

⁷⁵⁸ Una de las primeras medidas que impulsó Duhalde en su gestión fue lanzar una profunda reforma política en la que buscaría, entre otras medidas, reducir un 25% la composición actual de la Cámara de Diputados (de los 257 miembros actuales, pasaría a tener cerca de 190) y reducir al 0,8% el presupuesto del Congreso de la Nación. El proyecto tendría dos fases: una primera fase se llevaría a cabo a través de todas aquellas reformas que pudieran ser implementadas a través de leyes y una segunda, a través de la reforma de la Constitución (como ser pasar de un sistema presidencialista a uno parlamentario). Como la cantidad de miembros de la Cámara de Diputados no está fijada por la Constitución, sino por ley, se sostuvo que sería una de las primeras reformas a implementar. El proyecto recibió el rechazo inmediato de gran parte de los gobernadores, entre ellos Kirchner, Romero, Sobisch y Rozas, todos provenientes de provincias chicas y altamente sobrerrepresentadas en la Cámara baja. En cambio, gobernadores de provincias grandes estuvieron de acuerdo con el proyecto, entre ellos De la Sota fue uno de los impulsores de la reforma.

que caracterizan a los gobiernos provinciales, que históricamente consideraron toda reforma propuesta por el gobierno nacional al régimen de coparticipación como perjudicial a las provincias.

Como sucedió con los pactos anteriores, los gobernadores del PJ se reunieron entre sí en el Consejo Federal de Inversiones para analizar la cuestión. El presidente – como había hecho Menem anteriormente – comenzó la discusión del pacto con los gobernadores de su misma extracción política. En esta estrategia, el presidente mantuvo una serie de encuentros bilaterales con los gobernadores.

Primera reunión del Frente Federal. Las negociaciones bilaterales no impidieron que los gobernadores se reunieran entre sí para tratar la cuestión. Los gobernadores del Frente Federal Solidario realizaron el primer encuentro pocos días antes de la reunión con el presidente (martes 22/01/2002) en el Consejo⁷⁵⁹. De la reunión participaron representantes de seis de las once provincias que originariamente constituían el Frente: los gobernadores Insfrán, Kirchner, Romero, Rovira, Manfredotti y Maza⁷⁶⁰ junto con el senador Puerta y el diputado Sergio Acevedo, los representantes del Frente en el Congreso.

En esa oportunidad, Kirchner ofició de intermediario entre el gobierno y las provincias. Su rol fue conciliador. Llevó el mensaje a los gobernadores el Frente de que el gobierno nacional no iba a desfinanciar a las provincias, uno de los puntos que más temían. La actitud que adoptaron los gobernadores del Frente fue de apoyo al presidente⁷⁶¹. Aceptarían la quita del piso mínimo, pero a cambio pedirían planes sociales frente a la delicada situación social que vivían las provincias y para “garantizar la gobernabilidad”⁷⁶².

⁷⁵⁹ Este primer encuentro constituyó al mismo tiempo un intento de reconstitución del Frente, que había quedado virtualmente desarmado tras la renuncia de Rodríguez Saá a la Presidencia de la Nación – uno de sus principales referentes – hace casi un mes. Como sostuvo uno de los gobernadores que participó del encuentro: “hicimos una autocrítica por la derrota política. La idea es refundar el Frente, porque la unión hace la fuerza. Necesitamos estar juntos para poder negociar en igualdad de condiciones con la poderosa Buenos Aires” (Diario Clarín, “Las provincias, por más Lecop”, miércoles 23/01/2002).

⁷⁶⁰ Al encuentro faltó el gobernador de Jujuy, Fellner, pero su ausencia se debió a los graves conflictos sociales que atravesaba la provincia (que incluso llegaron a peligrar su continuidad en la gobernación).

⁷⁶¹ La actitud del Frente se resumió en una frase del gobernador Insfrán: “Tenemos que trabajar por las tres P: Pesificar, pacificar y peronizar” (Diario Clarín, miércoles 23/01/2002).

⁷⁶² Las protestas y movilizaciones sociales (en muchos casos violentas) se realizaban en la gran mayoría de las provincias (salvo escasas excepciones), tales como Jujuy, Tucumán, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Salta, etc. El gobernador de Córdoba – en una reunión que mantuvieron los gobernadores del PJ con el presidente días más tarde – manifestó con preocupación la delicada situación social y presentó un informe elaborado por la

Con respecto a la cuestión de la coparticipación, acordaron exigir una compensación con bonos Lecop o bien a través de la coparticipación del impuesto al cheque.

Esta primera reunión del Frente después de la renuncia de Rodríguez Saá, uno de sus principales integrantes, implicó al mismo tiempo una reconstitución de la coalición, que aspiraba también a fortalecer su posición frente a las provincias grandes⁷⁶³.

Primer reunión global entre Gobernadores del PJ. Dos días más tarde, se llevó a cabo la primera reunión entre los gobernadores del PJ, que se realizó previo al encuentro con el presidente, en el Consejo (jueves 24/01/2002). Allí se fijó la primera estrategia: apoyar al presidente. Los gobernadores fijaron como principal estrategia la colaboración, pero negociarían los aspectos que consideraban importantes: entre ellos, que el gobierno nacional les garantice, aun cuando fuere a través de bonos Lecop, las transferencias federales. Incluso se discutía la posibilidad de recibir programas sociales a cambio del dinero por coparticipación. De esta manera, los gobernadores podrían evitar nuevos estallidos sociales. También exigirían la pesificación de las deudas provincias y la coparticipación del impuesto al cheque.

Primera reunión entre Presidente y gobernadores PJ. El primer encuentro global con los gobernadores del PJ se realizó hacia fines de enero (jueves 24/01/2002). A la reunión participaron 11 de los 14 gobernadores justicialistas. La mayoría de ellos mostraron su predisposición a lograr el acuerdo y varios mandatarios hicieron explícito su apoyo al presidente⁷⁶⁴.

SIDE en el que se preveían más de 100 focos de protesta en distintos puntos del país (Diario La Nación, "Gobernadores del PJ, cerca del acuerdo", jueves 24/01/2002).

⁷⁶³ Uno de los gobernadores que asistió al encuentro sostuvo: "Las provincias grandes ya acordaron con el Gobierno y las chicas estamos disminuidas. Vamos a reclamar participación porque así parece que está gobernando Lomas de Zamora" (Diario Clarín, miércoles 23/01/2002). Se referían en particular a De la Sota, quien ya había acordado con el presidente un convenio de planes de trabajo para su provincia.

⁷⁶⁴ Reutemann sostuvo que "no es momento para tirar de la cuerda" y realizó intervenciones para que los demás gobernadores aceptaran el acuerdo. Marín emitió similares declaraciones: "No podemos hoy entrar en un conflicto con la Nación" (Diario Clarín, jueves 24/01/2002). El gobernador de Buenos Aires, Felipe Solá, manifestó en el encuentro que "no sabemos hasta dónde llegará la caída de la recaudación", reconociendo la racionalidad del pedido del presidente. A estas declaraciones, se sumaron otras de respaldo explícito: un gobernador justicialista del norte manifestó que "nos guste o no, lo vamos respaldar" y otro declaró que "Después de Duhalde no hay nada, sólo el caos, por eso no queda más que apoyar al Gobierno" (Diario La Nación, jueves 24/01/2002).

Tras la reunión con los gobernadores del PJ se llegó a un acuerdo general entre las partes. Las provincias aceptarían la eliminación del piso mínimo. En esa oportunidad, reclamaron al gobierno nacional que, si bien había saldado la deuda correspondiente al año 2001, aún no había girado la suma prometida para el mes de enero.

El presidente contaba con el apoyo del partido peronista y de la mayoría de los gobernadores del PJ, aun cuando el partido mantenía una fuerte interna. La presidencia del partido se encontraba en manos del ex presidente Menem, que sostuvo una postura sumamente crítica hacia Duhalde. A pesar de ello, el vicepresidente del partido, el gobernador de La Pampa, Rubén Marín, y los jefes de las bancadas de senadores (Gioja) y diputados (Roggero) dieron su apoyo al presidente.

Entre los gobernadores aliados al presidente se encontraban siete gobernadores integrantes del Frente Federal, en particular Kirchner (Santa Cruz) quien ofició de intermediario con el gobierno nacional y los tres gobernadores de provincias grandes.

De la primera reunión que mantuvieron el presidente y los gobernadores del PJ se acordó que el gobierno nacional les garantizaría a las provincias el piso mínimo coparticipable de \$ 1.187 millones mensuales (suma efectiva del piso con la quita del 13% acordada en la Segunda Addenda), pero que debido a la baja recaudación impositiva de ese mes y la prevista para los meses siguientes, parte de ese monto se saldaría en bonos Lecop. El principal temor de los gobernadores giraba en torno a la posibilidad de que el gobierno nacional no hiciera la transferencia de esos recursos⁷⁶⁵. A pesar de la contundencia en las declaraciones del presidente de implementar un “presupuesto de caja” (es decir, que se gastaría sólo lo que se recaudara), en el encuentro el presidente no solo prometió a los gobernadores mantener el piso mínimo, sino que además prometió que se transferirían, en los próximos 90 días, la totalidad de los fondos de coparticipación federal de impuestos acordados en la segunda Addenda, de noviembre de 2001. Se aseguró que el piso mínimo sería mantenido antes y después de los 90 días, frente a los rumores de que en Economía se habría decidido que las provincias tendrían que solventarse como pudieran durante los primeros noventa días del año. Pero el piso mínimo sería complementado con bonos Lecop

⁷⁶⁵ El temor había surgido a raíz de las declaraciones que se hicieron desde el ministerio de economía acerca de la imposibilidad de cumplir con los Compromisos Federales. Esta cuestión, además, fue planteada por el ministro de Economía en la reunión que mantuvieron funcionarios del gobierno nacional y los gobernadores provinciales el 9 de enero pasado.

en la parte que no se llegue a cubrir en pesos por la baja en la recaudación de ese y los próximos meses.

Los gobernadores también exigieron resolver la cuestión de la pesificación de las deudas provinciales en dólares, pero el ministro de Economía les había pedido más tiempo (15 días) para determinar si se implementaría esa medida y, de hacerse, sobre qué valor. La pesificación de las deudas fue uno de los primeros reclamos que hicieron los gobernadores al presidente. Los gobernadores Maza, Insfrán, Romero y Fellner habían gestionado ante el gobierno la posibilidad de implementación de esta medida, pero hasta el momento sin éxito⁷⁶⁶. Finalmente, se acordó prever en el presupuesto un monto total de \$ 1.200 millones que serían destinados a planes de empleo y complementarían los planes asistenciales de Jefas y Jefes de Hogar.

Al término de la reunión (jueves 24/01/2002), la decisión de mantener el piso mínimo fue ratificada tanto por los gobernadores⁷⁶⁷ como por funcionarios de economía⁷⁶⁸. Los gobernadores emitieron manifestaciones de apoyo contundente al presidente⁷⁶⁹.

Si bien el presidente pareció dar marcha atrás con su proyecto de eliminar el piso mínimo, a cambio de mantenerlo les pidió a los gobernadores apoyo legislativo para llevar adelante dos proyectos de ley: la reforma política y la aprobación del proyecto de ley de presupuesto. Respecto a la ley de presupuesto, el gobierno nacional pretendía que

⁷⁶⁶ Con similares declaraciones a la del gobernador de Buenos Aires, pero sin dar un apoyo tan explícito, el gobernador de Córdoba sostuvo que “si analizamos la caída de la economía argentina en noviembre, diciembre y enero, en la historia económica no debe haber un desmoronamiento tan abrupto como el que hemos tenido en 90 días” y sostuvo que “es fundamental que en los próximos días, el Ministerio de Economía anuncie la política de pesificación de toda la economía, las características que va a tener y la reformulación del sistema financiero” (Diario Página 12, viernes, 25/01/2002).

⁷⁶⁷ Kirchner sostuvo respecto del piso mínimo que lo acordado era que “busquemos los instrumentos para garantizar los primeros 90 días y, después, buscaremos los otros instrumentos para ir garantizando, paulatinamente, el cumplimiento de estos acuerdos” (Diario La Nación, viernes 25/01/2002). Además sostuvo que el presidente se habría comprometido a subsidiar planes de empleo y alimentarios, lo que sería utilizado además como un medio más para aliviar la situación financiera de las provincias. Insfrán manifestó también que el piso mínimo “no sufrirá alteraciones, aunque una parte nos la pagarán en Lecop”. Otro gobernador manifestó que “Duhalde se mostró como el mediador ante los hombres de Economía” (Diario La Nación, viernes 25/01/2002).

⁷⁶⁸ Los funcionarios del Ministerio de Economía también ratificaron públicamente lo manifestado por los gobernadores: el objetivo “será respetar los acuerdos fiscales sellados con las provincias [...] No está en discusión el piso de la coparticipación. En todo caso, si faltara plata, veremos cómo nos manejamos (en relación a la entrega de Lecop)” (Diario La Nación, viernes 25/01/2002).

⁷⁶⁹ Algunos de los gobernadores presentes en la reunión sostuvieron, por ejemplo, que “habrá que bancar decisiones antipáticas de ajuste del gasto público”. Otro, poniendo de relieve el peso de la variable partidaria, sostuvo que “ya no podemos estar en contra del Presidente. Ahora es de nuestro partido” (Diario Clarín, viernes 25/01/2002).

estipulara un déficit fiscal no mayor de \$ 2.700 millones y un ajuste del gasto público de \$ 8.000 millones y constituía una necesidad urgente para poder comenzar las negociaciones con el FMI⁷⁷⁰. Respecto a la reforma política si bien los gobernadores no pusieron reparos, era un proyecto fuertemente resistido por éstos, en particular la reducción de los miembros de la Cámara de Diputados⁷⁷¹.

Los gobernadores del PJ dieron respaldo a ambas medidas, incluso los ministros de economía de las provincias mantuvieron reuniones con funcionarios del FMI para evaluar medidas a aplicar para contribuir en el ajuste del gasto público impulsado desde el gobierno nacional.

3.3.1. La posición de los gobernadores de la Alianza

Los gobernadores no habían mantenido hasta ese momento una reunión formal, pero Lizurume le manifestó al presidente en una reunión bilateral que mantuvieron (junto con el presidente del bloque de senadores de la UCR y ex gobernador del Chubut, Carlos Maestro) luego de la reunión con los gobernadores del PJ (jueves 24/01/2002) que los gobernadores de la Alianza habían decidido acompañar al gobierno: “contará con todo nuestro apoyo y ayuda”⁷⁷².

Con respecto a la cuestión de la coparticipación, el gobernador chubutense manifestó al presidente que su provincia había hecho todos los recortes posibles y que su presupuesto no soportaría una nueva disminución en las transferencias federales. Como esto era casi inminente debido a la caída de la recaudación impositiva, el gobernador solicitó al gobierno nacional que garantizara esos montos aunque sea en bonos Lecop.

⁷⁷⁰ El gobierno de los EEUU había enviado a funcionarios de Economía un cuestionario de siete puntos que serían claves para que diera su apoyo en las negociaciones con el FMI. Los dos puntos que resaltaban eran el presupuesto y la relación fiscal con las provincias. Respecto de este último punto, sostuvieron funcionarios de Economía, “el Fondo reclama una regla fiscal concreta. Quieren saber si se va a mantener el piso y cómo se va a hacer para sostenerlo con el paso del tiempo. O si directamente se va a hacer el reparto a suerte y verdad sobre lo que se recaude. Es un tema que les preocupa y exigen reglas claras” (Diario Clarín, lunes 28/01/2002).

⁷⁷¹ Duhalde les manifestó que en los próximos días estaría enviando al Congreso el proyecto de ley para llevar adelante la reforma política y, en particular, mencionó tres aspectos: reducir los costos en la estructura burocrática estatal, modificación de las listas sábana y reducción de diputados nacionales. Este proyecto fue reflatado por presidente, después de que había dicho a los gobernadores que no se llevaría a cabo (reunión del 11/01/2001).

⁷⁷² Diario La Nación, viernes 25/01/2002.

Primer Reunión entre Gobernadores de la Alianza (miércoles 30/02/2002). De la constelación de actores radicales, solo tres mantuvieron reuniones con el presidente: Lizurume, Iglesias y Avelín⁷⁷³: los tres plantearon la situación puntual de sus provincias y manifestaron apoyo a las medidas proyectadas por el gobierno nacional.

Los gobernadores de la Alianza finalmente concretaron una reunión en la que participaron siete de los nueve gobernadores de la Alianza (estuvieron ausentes Ibarra y Castillo) como así también legisladores nacionales del partido, entre ellos el jefe del bloque de senadores de la UCR, Maestro. Coincidieron en criticar las imprecisiones y la falta de información por parte del gobierno nacional⁷⁷⁴ y, en virtud de ello, fijaron un temario para tratar con el presidente y el ministro de economía⁷⁷⁵: la cuestión central serían la coparticipación y el presupuesto.

Respecto de la coparticipación, en particular exigirían precisiones al presidente acerca de si el Gobierno aumentaría la reducción del 13 % al piso mínimo coparticipable y sobre la posibilidad de coparticipar el impuesto al cheque. También plantearían la cuestión de las deudas provinciales: se acordó pedir una reprogramación de las deudas a un interés inferior al 4 % con un período de gracia, tanto para el capital como para los intereses, hasta 2003 como mínimo. Respecto al presupuesto, uno de los gobernadores asistentes manifestó que sería difícil que el gobierno logre sancionar el presupuesto si no atiende los reclamos provinciales. La principal duda de los gobernadores con respecto al proyecto de presupuesto que presentaría el presidente se relacionaba con la cuestión de la coparticipación y si la reducción del gasto allí prevista afectaría también las transferencias

⁷⁷³ Avelín manifestó públicamente su apoyo a la nueva administración: “Creo que *hay que darle por lo menos una tregua*, porque tampoco no es cuestión de creer que sobre los escombros que hemos tenido y tenemos no vamos a reconstruir de un día para el otro, todo” y confió que el presidente escucharía el mensaje de la gente, porque de lo contrario “tendremos que aguantar un enfrentamiento tremendo, una anarquía tremenda, una guerra civil, un baño de sangre” (Diario La Nación, sábado 26/01/2002).

⁷⁷⁴ Lo que más preocupaba a los gobernadores era la indefinición, por parte del gobierno nacional, sobre el monto final que tendrían las transferencias por coparticipación. El gobernador de Mendoza, manifestó esta preocupación, pero también la actitud de colaboración que tendrían los gobernadores: “Nos falta información y estamos dispuestos a discutir para lograr llegar a un consenso” (Diario La Nación, “Crece el debate por la coparticipación”, jueves 31/01/2002).

⁷⁷⁵ Los gobernadores solicitaron una audiencia al presidente pero exigieron la presencia del ministro de economía: “No queremos repetir la historia. De la Rúa nos decía a todo que sí y después Cavallo tiraba todo abajo” (Diario La Nación, jueves 31/01/2002).

federales: el gobernador Verani sostuvo que “si se coparticipan todos los impuestos no hay por qué hablar de rebajas”⁷⁷⁶.

Al término de la reunión, el jefe del bloque de senadores radicales, Maestro, sostuvo que los gobernadores tienen “voluntad política de apoyar el rápido tratamiento del presupuesto” y que los bloques legislativos “quieren conciliar la mayor cantidad de posiciones para que cuando llegue haya menor grado de conflictividad”⁷⁷⁷.

Primer Reunión de Gobernadores de la Alianza con Presidente (miércoles 30/02/2002). El presidente les garantizó a los gobernadores aliancistas la mantención de la garantía del piso mínimo, su principal preocupación. El presidente del bloque de Diputados de la UCR, Pernasetti, sostuvo que el partido colaboraría en la rápida sanción del presupuesto que consideró de emergencia, pero el apoyo estaría condicionado a dos aspectos: la inclusión de planes sociales y el respeto a los Compromisos Federales, es decir, mantener la garantía del piso mínimo.

Sostuvo que de no cumplirse el segundo requisito (que se elimine vía presupuesto el piso y se distribuya en función de lo que se recaude), exigirían lo que los gobernadores radicales venían reclamando, esto es, la inclusión de otros impuestos a la masa coparticipable⁷⁷⁸. Los gobernadores aliancistas, ahora en la oposición, adoptaron la misma estrategia que habían adoptado los justicialistas en las negociaciones con De la Rúa: supeditar el apoyo legislativo de los principales proyectos de ley al acuerdo por la coparticipación.

Hasta ese momento – con la garantía del gobierno de mantener el piso mínimo de por medio – el presidente contaba con el apoyo de la casi totalidad de los gobernadores. Solo dos manifestaron una posición dura y crítica en un encuentro que mantuvieron con funcionarios del FMI: Romero, quien sostuvo que “no se habló de cifras (sobre reducción de ingresos), *ni nosotros estamos hablando de aceptar ningún ajuste en los ingresos*. Las provincias creemos que *la Nación tiene que cumplir lo acordado el año último*, que ya

⁷⁷⁶ Diario Clarín, jueves 31/01/2002.

⁷⁷⁷ Diario La Nación, “Crece el debate por la coparticipación”, jueves 31/01/2002.

⁷⁷⁸ Diario La Nación, “Pernasetti dijo que no pondrán “palos en la rueda” para aprobar el Presupuesto”, viernes 01/02/2002.

significa un recorte del 13%⁷⁷⁹ y que impulsaría la coparticipación del impuesto al cheque, y la gobernadora de San Luis, Alicia Lemme que, criticando las reglas actuales en la distribución de recursos, manifestó: “las provincias que hacen bien los deberes son castigadas y las que no, son beneficiadas”⁷⁸⁰.

El apoyo de los restantes gobernadores se materializó a través del apoyo de sus bancadas de legisladores (tanto del PJ como del radicalismo) al proyecto de presupuesto presentado por el ministro de Economía (quien además había pedido que sea tratado cuanto antes y aprobado antes del 15 de febrero), fundamentalmente porque contenía la promesa del gobierno nacional a las provincias: se mantendría la garantía del piso mínimo (con el recorte del 13% previsto en la Segunda Addenda). Además, el gobierno nacional había cancelado, ese mismo día, las deudas que mantenía con las provincias por transferencias en concepto de coparticipación y otros fondos específicos hasta enero de 2002, por un monto total de \$ 1.900 millones.

3.3.2. Cambio de eje en las discusiones Nación-Provincias: la Corte y la reforma política

En medio de las negociaciones por la coparticipación, se produjo un hecho inesperado para el gobierno nacional. La Corte Suprema emitió un fallo donde se declaraba la inconstitucionalidad del “corralito”. El fallo amenazaba la continuidad y efectividad de todo el plan económico que estaba llevando adelante la administración de Duhalde y originó un fuerte enfrentamiento entre ambos poderes⁷⁸¹. Como consecuencia de este hecho, el eje

⁷⁷⁹ Diario La Nación, “Finalizó la reunión del Fondo con Gabrielli”, jueves 31/01/2002.

⁷⁸⁰ Diario La Nación, jueves 31/01/2002. La gobernadora hacía referencia a la situación de las provincias grandes, principalmente Buenos Aires. La postura de la gobernadora de San Luis fue compartida también por el gobernador de Salta: “no se puede tomar a las provincias como un todo sino que hay que diferenciar, porque algunas provincias no tienen déficit y otras están mal” (Diario Clarín, viernes 01/02/2002). El diputado Baladrón (PJ-La Pampa) aportó datos concretos a las críticas de los gobernadores, y sostuvo que la parte en el déficit consolidado correspondiente a las provincias es de un 35% y el 65% restante corresponde a Nación “y de ese 35%, el 70% es déficit de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe” (Diario La Nación, jueves 31/01/2002).

⁷⁸¹ El origen de este enfrentamiento se remonta al proyecto impulsado por el presidente de pedir la destitución mediante juicio político a todos los miembros del Alto Tribunal, iniciando en el Congreso el juicio político a sus nueve miembros en enero de 2002. En respuesta, la Corte Suprema emitió un fallo (caso Smith, del 01/02/2002) en el cual declaró la inconstitucionalidad del corralito y al cual sucedieron millares de amparos en contra de la medida bancaria y la pesificación de las cuentas en moneda extranjera: “pronto se volvió muy claro que la Corte tendría la última palabra sobre el plan de recuperación económica de Duhalde” (HELMKE 2005:159). Una liberación indiscriminada de las cuentas bancarias y la liberación del dólar no solo tirarían por tierra el nuevo plan económico, sino que podría provocar consecuencias desastrosas en la

de las negociaciones con los gobernadores cambió: el presidente necesitaba el apoyo de éstos para continuar con el plan económico y enfrentar a la desacreditada Corte, contra la cual tenía amplio respaldo político incluso de todo el arco opositor.

El presidente reinstauró el proyecto de la reforma política que esta vez sería implementada en lo inmediato a través de un decreto presidencial que emitiría, sostuvieron, el lunes próximo (04 de febrero) o durante el transcurso de esa semana.

Para lograr un mayor apoyo a la medida, el presidente convocó a todos los gobernadores a una reunión que se llevó a cabo el miércoles 06 de febrero. La reforma política fue plasmada en un documento denominado **“Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino”** (firmado el miércoles 06/02/2002). Su principal objetivo era llevar adelante un fuerte recorte en los gastos políticos y realizar cambios en el sistema político. Entre ellos, una reducción del 25% de los diputados nacionales, renovación total de la Cámara cada cuatro años (en vez de la renovación parcial cada dos años) y la eliminación de las denominadas listas sábana (sistema de listas cerradas), entre otros.

El Acuerdo fue suscripto por todos los gobernadores, con la sola excepción de la gobernadora de San Luis, Alicia Lemme (la única que mantenía una postura fuertemente opositora hacia el gobierno), en protesta por la suspensión por un año de los fondos destinados a programas de promoción industrial en el proyecto de presupuesto para el año 2002. La misma preocupación habían manifestado los gobernadores de las otras tres provincias afectadas por la medida (San Juan, Catamarca y La Rioja) y de sus senadores (tanto radicales como peronistas). Los gobernadores amenazaron con retirarse de las negociaciones para la firma de ese Acuerdo en protesta por la eliminación de los fondos.

La reforma política impulsada por el presidente buscaba fundamentalmente un efecto positivo en la opinión pública, frente a la grave crisis de representación y el rechazo de la población hacia la clase dirigente en su totalidad. Pero algunas propuestas puntuales de la reforma afectaban particularmente la situación de muchos gobernadores, tales como la disminución en un 25% de los miembros de la Cámara de Diputados que perjudicaría a las provincias chicas fuertemente sobrerrepresentadas (de ahí también el fuerte apoyo que recibió por parte de los dos gobernadores de provincias grandes, Buenos Aires y

economía nacional como los propios funcionarios del FMI reconocieron, a pesar de haber mantenido una postura crítica y contraria al corralito y el control cambiario.

Córdoba⁷⁸², que se encuentran subrepresentadas en la Cámara baja) y la eliminación de las listas sábanas, que pondría en riesgo su liderazgo partidario, al reducir su injerencia en la designación y el orden de los candidatos a cargos legislativos.

A pesar de la enorme desventaja que significaba este proyecto para algunos gobernadores, les resultaba mucho más costoso oponerse en un momento tan crítico para la dirigencia política y sobre un proyecto que sería avalado por la población en general⁷⁸³. En simultáneo con la celebración del acuerdo, el gobierno nacional concluyó la entrega de fondos destinados al programa Jefas y Jefes de hogar a ser administrados por las provincias y que totalizaría \$ 1.070 millones para ese año.

3.3.3. La reinstauración del debate por la coparticipación

La estrategia del presidente por impulsar la reforma política sirvió sólo para dilatar en el tiempo el inevitable debate sobre la coparticipación. En efecto, la cuestión volvió a la agenda después de que funcionarios del FMI exigieron, entre otros pero como principal requisito, la sanción de una nueva ley de coparticipación para poder continuar con las negociaciones de salvataje financiero (por un monto de US\$ 25.000 millones).

El gobierno debía volver a la embestida contra las provincias para lograr la quita del piso mínimo, que no pudo lograr durante el primer mes de negociaciones. El gobierno nacional había cumplido con las provincias con el envío de los fondos adeudados hasta enero por un total de \$ 1.900 millones, y les había prometido el envío de otros \$ 271 millones en Lecop para cumplir con el piso adeudado⁷⁸⁴.

Las primeras declaraciones en torno a la nueva coparticipación provinieron de gobernadores justicialistas de provincias chicas. Romero, de Salta, adoptó una postura muy crítica respecto al gobierno nacional, sosteniendo que no todas las provincias tienen la culpa de la situación actual, por lo cual exigió un tratamiento diferenciado para cada

⁷⁸² El gobernador De la Sota, el principal impulsor de la medida, sostuvo que se avanzaría con la “reforma de la Constitución para achicar el número de integrantes de los tres poderes” (Diario La Nación, miércoles 06/02/2002).

⁷⁸³ Uno de los gobernadores firmantes, que se oponía a la eliminación de la promoción industrial, sostuvo que de abandonar el encuentro en rechazo a esa medida y no firmar el acuerdo, “mañana íbamos a aparecer eschachados en los medios, que dirían que no firmamos porque no queremos la reforma política” (Diario La Nación, jueves 07/02/2002).

⁷⁸⁴ El anuncio lo realizó el Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, el mismo día que se dieron a conocer las exigencias del FMI sobre una nueva ley de coparticipación (Diario La Nación, viernes 15/02/2002).

jurisdicción y que se mantenga el piso mínimo con la quita del 13%. En referencia al presupuesto, en debate en la Cámara de Diputados, sostuvo que “nuestros legisladores tienen que bregar para que el Presupuesto garantice el acuerdo del año último, una reducción del 13% del piso coparticipable anterior, lo que significa que las provincias le cedemos a la Nación 2 mil millones de pesos”⁷⁸⁵.

Coincidió con su postura el gobernador santacruceño Kirchner, quien sostuvo que el ajuste lo tiene que llevar a cabo el gobierno nacional y que debe llevarse adelante una profunda reforma tributaria que aliente la producción y la inversión y no solamente el consumo.

La postura crítica de los gobernadores fue ratificada por sus diputados en la comisión de presupuesto, quienes introdujeron tres modificaciones al proyecto original presentado por el Ejecutivo: (a) se incluyó un compromiso del gobierno nacional de elaborar un proyecto de ley que contemple la reestructuración de las deudas provinciales, la forma en que serán pesificadas y los recursos destinados a financiar la pesificación; (b) se reestablecieron los fondos destinados a programas de promoción industrial que benefician a las provincias de San Luis, Catamarca, San Juan, Tierra del Fuego y La Rioja que buscaban ser eliminados en el proyecto del ejecutivo (c) la inclusión de una partida destinada a saldar las deudas por coparticipación a las provincias de Santa Fe, San Luis, La Pampa y Santiago del Estero.

El ministro de Economía convocó a los gobernadores para debatir el nuevo acuerdo y reiteró el mismo mensaje con que había iniciado las negociaciones un mes atrás: la caída de la recaudación impide seguir cumpliendo con el piso mínimo y que si no se logra un nuevo compromiso, no habría acuerdo con el FMI y ese contexto sería peor, tanto para la Nación como para las provincias⁷⁸⁶.

⁷⁸⁵ El mandatario sostuvo que “el mayor ajuste lo tiene que hacer la Nación porque la mayor pobreza está en el interior”, en referencia a las exigencias del FMI a las provincias de contribuir con el ajuste. Declaró además que los funcionarios nacionales tienen “la tendencia de repartir las culpas” con las provincias para después exigirles sacrificios, cuando son las jurisdicciones provinciales las que “hacen mucho esfuerzo porque tiene que mantener la salud, la educación”. Exigir un ajuste a todas las provincias por igual, por ejemplo, eliminando el piso mínimo, “es una injusticia porque no estimula a provincias como Salta, Santa Cruz, San Luis, La Pampa, y otras, que vienen haciendo las cosas bien” y que lo correcto sería crear un modelo de saneamiento para cada jurisdicción (Diario La Nación, jueves 14/01/2002).

⁷⁸⁶ El ministro del Interior, Rodolfo Gabrielli, emitió similares declaraciones. Sostuvo que el gobierno nacional tiene tres proyectos prioritarios: que el ajuste fiscal sea aplicado solo en las provincias peor administradas, reforma de la ley de coparticipación federal y una amplia reforma tributaria. Con respecto al ajuste fiscal en

Previendo la dificultad de acordar estos puntos, la estrategia sería encarar las negociaciones con un espíritu colaborador y de consenso: “nosotros no somos como Cavallo; no imponemos ni mentimos”⁷⁸⁷.

La reunión se realizó el martes 19 de febrero, y participaron de la reunión los 24 gobernadores. La propuesta del gobierno nacional a las provincias se refirió, por un lado, a las exigencias por coparticipación y a la reducción del déficit provincial⁷⁸⁸.

En cuanto a coparticipación, el gobierno nacional propuso: (a) delegar a las provincias la facultad de recaudar ciertos impuestos nacionales⁷⁸⁹; (b) incorporar el impuesto al cheque a la masa coparticipable (como compensación por el ajuste); (c) eliminar el piso mínimo coparticipable y modificar el porcentaje de la distribución primaria – que, de acuerdo a la Ley 23.548, es de 56% a las provincias y 44% a Nación – a una relación de 62% Nación y 38% provincias⁷⁹⁰.

A cambio, el gobierno nacional tomaría a su cargo el financiamiento de las deudas provinciales. El gobierno ofreció a las provincias la pesificación de los títulos del canje de deudas provinciales pero a razón de \$ 1,40, con una tasa de interés del 4%. De esta manera, el gobierno nacional se comprometía a llevar a adelante el canje de \$ 10.000 millones de pesos. En esta propuesta, las provincias que sólo mantienen deudas con el Fondo Fiduciario comenzarían a pagar intereses a partir del mes de septiembre, mientras que las restantes (es decir, aquellas que mantienen deudas con los bancos privados) comenzarían en abril. A partir de 2003, el pago de las deudas se haría con una tasa del 4%, más el coeficiente de estabilización de referencia (CER) y a partir de 2005 comenzaría el pago del capital.

algunas provincias, el ministro sostuvo que “es un error hablar de «las» provincias. Hay que analizar la situación de cada provincia, en particular” y con respecto al régimen de coparticipación, manifestó que “el tema central es la ley de coparticipación. Esa ley hay que cambiarla. No porque el Fondo lo pida, sino porque es mala. No nos ayuda” y en particular porque “no se puede mantener este envío de un piso fijo de \$ 1.100 millones por mes” (Diario La Nación, domingo 17/02/2002).

⁷⁸⁷ Declaraciones de un funcionario del Ministerio de Economía (Diario La Nación, martes 19/01/2002).

⁷⁸⁸ Se pidió a las provincias realizar un ajuste de sus gastos públicos de los \$ 5.000 millones registrados en 2001, a \$ 1.500 millones para 2002, es decir, de un 70%. Se propuso un recorte de \$ 3.500 millones, pero sostuvieron desde el ministerio de economía que “con un ajuste de 2.000 millones estamos conformes” (Diario La Nación, martes 19/01/2002).

⁷⁸⁹ Se habría ofrecido a las provincias que en el nuevo esquema, éstas estarían a cargo de la recaudación, a través de sus propios organismos, de los impuestos nacionales, aunque no se especificaron cuáles, quedaría excluido el IVA.

⁷⁹⁰ Este punto significaba, como sostuvo el vocero presidencial, Eduardo Amadeo, que en el reparto de recursos coparticipables “vamos a ir a suerte y verdad, o sea que no haya piso y que todo se distribuya entre la Nación y las provincias según la recaudación” (Diario La Nación, miércoles 20/01/2002).

Los gobernadores rechazaron el acuerdo y algunos de ellos manifestaron que se estaba muy lejos de lograrlo, pero prometieron que lo analizarían al día siguiente, junto con sus ministros de economía, quienes analizarían la letra chica de la propuesta. El rechazo al acuerdo fue unánime, pero de entre los concurrentes, un grupo se mostró más predispuesto al acuerdo: Rozas, Castillo, Verani y Romero.

La principal razón del rechazo se debió a la modificación de los porcentajes de la distribución primaria (en la proporción ofrecida por el gobierno nacional)⁷⁹¹, a la reducción del gasto público⁷⁹² y a la propuesta de refinanciación de las deudas provinciales que pretendían un cambio de uno a uno y un plazo de gracia mayor. Algunos gobernadores intentaron llevar a la discusión problemas puntuales de sus provincias. Iglesias, Lizurume y Kirchner plantearon la cuestión de la retención del 20% a las exportaciones de hidrocarburos⁷⁹³ que afectaba a las provincias petroleras⁷⁹⁴. Los gobernadores de provincias grandes (Reutemann y De la Sota) propusieron que se analizaran mecanismos de asistencia a los principales sectores productivos de sus provincias (tamberos, autopartistas y automotrices).

Sólo el jefe de Gobierno de la CABA sostuvo que era necesario arribar a “un acuerdo razonable” entre ambos niveles de gobierno, porque de lo contrario “entramos en un

⁷⁹¹ El economista asesor de las provincias del Frente Federal, Rogelio Frigerio, manifestó que “habíamos partido de un 57% en 1989 y ahora quieren conformarnos con muy poco”. De aceptar un nuevo porcentaje de distribución, sería a partir del 40% (Diario La Nación, miércoles 20/01/2002).

⁷⁹² Sobre la reducción del déficit, los más intransigentes habían sido Kirchner y Romero, quienes reiteraron su postura sobre el tema: “el ajuste debe hacerlo la Nación”. Kirchner sostuvo que el ajuste y la reducción en las transferencias eran “inaceptables” porque, de realizarse, “se termina la gobernabilidad en las provincias” (Diario La Nación, martes 19/01/2002).

⁷⁹³ El jefe de Gabinete, Capitanich, había anunciado que “el Gobierno mantiene su decisión de aplicar retenciones a las exportaciones de hidrocarburos, tal como lo habilita la ley 25.561 (de emergencia económica) a partir del 1 de marzo”, a través de las cuales se esperaba un ingreso anual de U\$S 370 millones (Diario La Nación, “El Gobierno aplicará las retenciones a las petroleras”, jueves 21/01/2002).

⁷⁹⁴ El proyecto preocupaba a las provincias patagónicas. Kirchner sostuvo que “si el Presidente tiene coraje para imponer ese tributo, que también garantice los puestos de trabajo y la producción” (Diario La Nación, “No hubo acuerdo con los gobernadores”, miércoles 20/01/2002), según sostuvo, se perderían cerca de 16.000 puestos de trabajos en su provincia. Sostuvo que tras comunicarse con el presidente, éste le manifestó que “iba a garantizar que no se pierda ningún puesto de trabajo, que no perdamos regalías y no se pierda la producción. Esperemos que cumpla la palabra”. El gobernador le había comunicado al presidente su preocupación “porque no se paga el subsidio de gas, ni el subsidio nacional a la concesión minera otorgada por el gobierno nacional a empresarios, y no se pagan sueldos a trabajadores mineros de Río Turbio, lo que también genera profunda bronca”. Sostuvo que la implementación de retenciones a las exportaciones “puede ser un acto de justicia”, pero le reclamó un trato igualitario con las demás provincias: “no se puede seguir aplicando (sólo) a las provincias periféricas, como siempre. Tendría que haber trato igualitario porque hay grupos cerealeros que ganaron fuertemente con su proceso devaluatorio y otras con otro tipo de negocios”, en referencia a los sectores productivos de las provincias pampeanas (Diario La Nación, “Kirchner expresó su preocupación ante posibles despidos en el sector petrolero”, jueves 21/01/2002). El gobernador Lizurume coincidió con cifras similares: sostuvo que 14 mil familias quedarían sin ingresos en su provincia.

período muy riesgoso” y un fracaso de Duhalde “significaría un profundo y mayor crack” para el país y además porque era una de las exigencias del FMI para concretar la ayuda financiera que de no darse aislaría a la Argentina, dejándola en una situación parecida a la de Cuba. Sostuvo que uno de los gobernadores manifestó en la reunión que si se realizaba el ajuste “tendrán que intervenir las provincias porque si lo aplican ellos, le incendian la gobernación y los municipios”⁷⁹⁵.

Desde el gobierno nacional se insistió con la idea de la necesidad del acuerdo. El ministro del interior, Gabrielli, admitió la posibilidad de nuevos “estallidos sociales en las provincias”, pero al mismo tiempo sostuvo que “confiamos que con lo que estamos haciendo, esos estallidos se van a ir controlando y la Argentina va a ir encontrando su rumbo”, para lo cual era necesario que el gobierno nacional y las provincias “deben hacer un fuerte esfuerzo en sus administraciones y en las cuentas, para encauzar la Argentina”⁷⁹⁶.

Por otro lado, el impás en las negociaciones demoró también el tratamiento del presupuesto en la Cámara de Diputados, que finalmente se postergó una semana, a pesar del intento del oficialismo de llevar adelante la sesión⁷⁹⁷.

Reunión de los gobernadores del PJ en el CFI (Miércoles 20/02). En una reunión, los gobernadores del PJ (once de los catorce, con la ausencia de Solá, Rovira y Romero) decidieron rechazar la propuesta del gobierno nacional y plantearon una nueva estrategia⁷⁹⁸, consistente en una contraoferta, contenida en un documento que titularon “Puntos básicos propuestos para el acuerdo Nación-provincias” que contenía nueve puntos:

(a) La distribución primaria de recursos coparticipables se efectuaría conforme a la Ley Nº 23.548 (es decir, 56% provincias y 44% Nación); (b) coparticipar el impuesto al

⁷⁹⁵ Diario La Nación, “Ibarra: «Hay que llegar a un acuerdo razonable»”, miércoles 20/01/2002.

⁷⁹⁶ Diario La Nación, “Gabrielli: «Hay posibilidades de estallidos sociales en las provincias»”, jueves 21/01/2002.

⁷⁹⁷ El presidente del bloque de diputados radicales, Horacio Pernesetti, sostuvo que “Si no hay acuerdo no debería haber sesión” y que sería “conveniente esperar un acuerdo con los gobernadores y esperamos que la sesión sea la semana próxima” (Diario La Nación, jueves 21/02/2002).

⁷⁹⁸ En simultáneo a la reunión que mantenían los gobernadores del PJ en el CFI, sus ministros de economía mantenían otra reunión con el subsecretario de Relaciones con las Provincias, Juan Carlos Pessoa, para conocer la letra chica del acuerdo. Uno de los ministros les comunicó a los gobernadores: “Ofrecen varias cosas, pero con todo junto no llegamos a los \$ 1.180 millones mensuales que nos corresponden hoy. No nos conviene”. A raíz de lo cual, los gobernadores decidieron rechazar el acuerdo y elaborar su contrapropuesta (Diario La Nación, “Las exigencias que se mantienen en el tiempo”, jueves 21/01/2002).

cheque; (c) pesificación de las deudas provinciales a razón de 1 peso 1 dólar; (d) compensación a las provincias de Santa Cruz, La Pampa, Santa Fe, Santiago del Estero y San Luis por el recorte del 13% en los envíos, conforme a la Segunda Addenda de 2001; (e) compensación de los déficits de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación (Córdoba y Santa Fe); (f) libre disponibilidad de los fondos provinciales con reservas atrapadas en el corralito (San Luis); (g) garantizar el piso mínimo coparticipable de \$ 1.187 millones para los meses enero, febrero y marzo de 2002 y hasta la sanción de la nueva ley de coparticipación; (h) facultar a las provincias a recaudar impuestos nacionales y establecer de alícuotas suplementarias sobre de aquellos impuestos que seguirían siendo recaudados por Nación (IVA, impuesto a los bienes personales y ganancias); (i) transferencia de los fondos (previstos en \$ 1.500 millones) para financiamiento de programas sociales a las provincias⁷⁹⁹.

Las exigencias planteadas en los “Puntos básicos” eran diametralmente opuestas a las propuestas del gobierno federal. Para el gobierno federal se trataba de propuestas inaceptables, pero no solo por la imposibilidad de cumplir con algunas cláusulas, sino porque además no sería aceptado por el FMI y dejaría trunca la negociación por la ayuda financiera.

Desde ese momento, funcionarios del gobierno nacional comenzaron a realizar gestiones para consensuar las posturas. El ministro del interior se comunicó personalmente con los gobernadores y sus ministros de economía. Finalmente, el gobierno nacional hizo una nueva contrapropuesta:

(a) Distribución primaria: el gobierno ofreció una suma a distribuir similar a la actual, pero se eliminaría el piso mínimo mensual que sería reemplazado por una distribución basada en los niveles de recaudación estimada en un 60% para la Nación y 40% para las provincias. (b) Coparticipación del cheque: se incluiría a la masa coparticipable un 20% de su producido. (c) Refinanciación de las deudas provinciales: las deudas con bancos privados serían refinanciadas por el gobierno nacional con una cotización a 1,4 pesos por dólar. Para pagar esa deuda, el gobierno nacional emitiría un bono a 16 años, con 3 años de gracia a un interés del 4% que comenzaría a aplicarse desde septiembre a saldarse con descuentos de los fondos coparticipables. Respecto de deudas en el exterior, el gobierno nacional se

⁷⁹⁹ Fuente: Diario La Nación, jueves 21/01/2002.

comprometería a darles un tratamiento igual que a sus deudas, pero a partir de entonces, las provincias sólo podrían recurrir al crédito internacional previo aval del gobierno nacional. (d) Rescate de los bonos provinciales: esta medida había sido una exigencia del FMI⁸⁰⁰ frente a la enorme proliferación de bonos provinciales⁸⁰¹. Si bien no se había definido la estrategia para realizar esta operación, desde el ministerio de Economía se sostuvo a los gobernadores que cada bono sería reemplazado por un peso.

Las provincias, por su parte, debían comprometerse a la reducción del déficit fiscal a un 70% (los \$ 5.000 millones registrados en 2001, debían reducirlo a \$ 1.500 millones).

Por último, el gobierno nacional propuso desdoblarse el acuerdo en dos partes. En la primera etapa se avanzaría sobre los puntos contenidos en las últimas propuestas ofrecidas a las provincias y, una vez que se haya avanzado en esas medidas, las partes comenzarían una segunda negociación en la que se discutiría el nuevo sistema impositivo, la descentralización a las provincias de la recaudación de los impuestos nacionales y la distribución secundaria de los impuestos coparticipables. Una vez acordados estos puntos, nación y provincias comenzarían la discusión por un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

Atento a que el gobierno nacional no cumplió en los meses anteriores con el piso mínimo (y tendría grandes dificultades de hacerlo a futuro), la incorporación del impuesto al cheque sería tal vez la propuesta decisiva para lograr la firma del acuerdo. Las provincias veían un buen negocio al incluir este impuesto en el régimen de coparticipación, porque representaba una recaudación cercana a los \$ 500 millones que compensaría la diferencia de \$ 200 millones que el gobierno nacional no llegó a transferir para cumplir con el piso mínimo. Las provincias exigirían que se coparticipe el 30%, mientras desde el ministerio de economía se prefería el 20% (cerca de \$ 400 millones). Pero aseguraron que “hay decisión de llegar al 30% que piden ellos”.

⁸⁰⁰ El viceministro de Economía, Jorge Todesca, declaró que “vamos a ir hacia atrás con las Lecop y con los bonos provinciales, porque queremos reunificar la moneda. En el exterior se ve muy mal la emisión de bonos porque se lo asocia a la economía en negro” (Diario La Nación, viernes 22/01/2000).

⁸⁰¹ Por entonces circulaban cerca de \$ 14.000 millones en bonos, de los cuales \$4.145 millones correspondían a 15 bonos distintos provenientes de distintas provincias. Las provincias que mayor emisión de bonos habían realizado fueron Las impresiones más importantes se dieron en Buenos Aires (Patacón I, 460 millones, y Patacón II, 800 millones), Corrientes (Cecacor, 200 millones), Córdoba (Lecor, 200 millones), Mendoza (Petrom, 178 millones), San Juan (Huarpes, 100 millones). A nivel nacional, los bonos Lecop representaban cerca de \$ 1.900 millones (Diario La Nación, viernes 22/01/2000).

Desde el gobierno nacional, luego de la reunión con gobernadores del PJ, se sostuvo que la firma del pacto se realizaría el martes 26 próximo. Aunque los gobernadores no dieron un sí definitivo, se había logrado un consenso general sobre los puntos propuestos por el gobierno nacional, en particular la quita del piso mínimo. El preacuerdo se logró con los gobernadores del PJ, por lo que restaba aún el beneplácito de los gobernadores de la Alianza. Uno de los puntos que esta coalición reclamaba era la pesificación de las deudas provinciales en paridad con el dólar. Si bien desde el gobierno nacional se sostuvo que no había posibilidad alguna de satisfacer esta exigencia, consideraron que las provincias de la Alianza se adherirían al acuerdo.

Algunos gobernadores del PJ sostuvieron que colaborarían en la firma del acuerdo, pero que aún quedaban puntos por definir en la negociación. El gobernador de Santa Fe luego de protestar que su provincia había perdido \$ 500 millones por año, reclamó dos puntos que aún el gobierno nacional no había definido: “el gobierno nacional tiene que responder sobre un punto referido a una promesa realizada a comienzos de enero, de coparticipar un monto fijo durante el primer trimestre del año. Tampoco está resuelto el porcentaje del impuesto al cheque que se va a coparticipar con las provincias, que la Nación sostiene que debe ser el 20% y las provincias reclamamos un 30%”⁸⁰². Respecto del piso coparticipable, propuso que el acuerdo que se celebre sea “un acuerdo provisional” que prevea que, en caso de aumentar la recaudación, se eleve el piso coparticipable⁸⁰³.

Por el rechazo, se manifestaron los gobernadores justicialistas Rovira, Lemme y Solá. El gobernador de Misiones se opuso a la firma del pacto en protesta a la derogación del impuesto a la transferencia de combustibles (ITC) diferencial que regía en las provincias del noreste desde 1996⁸⁰⁴. Respecto a la nueva propuesta, rechazó las reducciones en los fondos coparticipables, la pesificación de las deudas provinciales a 1,4 pesos, y recriminó el incumplimiento de los compromisos asumidos y que el ajuste lo debería realizar el gobierno

⁸⁰² Diario La Nación, domingo 24/02/2002.

⁸⁰³ Diario La Nación, lunes 25/02/2002.

⁸⁰⁴ El gobernador manifestó su “total rechazo a la derogación del régimen diferencial al impuesto a los combustibles, una resolución adoptada en Buenos Aires que nos causa muchos perjuicios, al igual que a localidades hermanas de Formosa y de Jujuy”. Este tipo de medidas unilaterales que toma el gobierno federal sin consultar previamente con las provincias afectadas “conspiran contra el diálogo y la concertación entre el poder central y los Estados provinciales que venimos sosteniendo para superar la grave crisis que nos afecta a todos” (Diario La Nación, domingo 24/02/2002).

nacional, como lo habían sostenido días atrás los gobernadores Kirchner y Romero. El gobernador de Buenos Aires criticó la propuesta de eliminar el piso mínimo y sostuvo que “lo que la Nación propone es que el Estado se mueva con lo que recauda. Eso, en términos de necesidad del Estado y obligaciones que tenemos por el aumento de la pobreza y la demanda social parece a veces difícil de concebir”⁸⁰⁵.

La resistencia de los gobernadores radicales se sustentaba en el rechazo a la incorporación del 20% del impuesto al cheque a la masa coparticipable y a la pesificación de la deuda a 1,4 pesos el dólar⁸⁰⁶.

A las posturas críticas se sumaron los gobernadores de Tierra del Fuego y de Santa Cruz. El ministro de Economía de la provincia de Tierra del Fuego, Héctor Cardozo, sostuvo que “en las épocas de buena recaudación se le ponía un techo a la coparticipación y cuando la recaudación viene mal vamos a suerte y verdad, no es justo”⁸⁰⁷. Kirchner también calificó de “una gran injusticia” la pesificación de las deudas a \$1,4 por dólar, mientras que a las grandes empresas se les reconoce la paridad peso-dólar y declaró que “si veo que (la propuesta nacional) me lleva a una situación cercana a la cesación de pagos, no voy a firmar” y recordó que “en más de una oportunidad no firmé” pactos con el gobierno nacional⁸⁰⁸.

En el otro espectro, algunos gobernadores se mostraron más optimistas con la firma del acuerdo, como De la Sota⁸⁰⁹, al igual que los justicialistas Reutemann, Insfrán y Díaz y el radical Castillo.

El rechazo de los nueve gobernadores aliancistas y cinco gobernadores justicialistas (Rovira, Lemme, Solá, Kirchner y Manfredotti) fueron menguando el optimismo del presidente, quien volvió a fundamentar la necesidad del nuevo acuerdo en la imposibilidad

⁸⁰⁵ Diario La Nación, “El Gobierno confía en acordar mañana con los gobernadores”, lunes 25/02/2002.

⁸⁰⁶ La postura más crítica la adoptó el gobernador de San Juan, quien sostuvo que concurriría al acto previsto en la Residencia de Olivos, pero para “decirle en la cara” al presidente que no firmaba el acuerdo. “Como está propuesto, no firmo el acuerdo”. Iglesias sostuvo: “no nos aseguran el piso de la coparticipación. Tampoco nos conforman la pesificación de las deudas y el porcentaje al impuesto al cheque que nos ofrecen” (Diario La Nación, lunes 25/02/2002).

⁸⁰⁷ Diario La Nación, martes 26/02/2002.

⁸⁰⁸ Diario La Nación, martes 26/02/2002.

⁸⁰⁹ Sostuvo que la firma del nuevo pacto se daría en “cuestión de días”, pero también sostuvo que negociaría el pago de las deudas de enero y febrero que Nación tiene con su provincia (Diario La Nación, lunes 25/02/2002).

de cumplir con el piso mínimo⁸¹⁰ y la importancia del mismo para poder obtener ayuda del FMI⁸¹¹.

Durante los próximos dos días siguientes se realizaron arduas gestiones entre ambas partes y reuniones entre los propios gobernadores. Primero se reunieron los gobernadores de la Alianza y los del PJ de forma separada, para luego realizar una reunión conjunta entre todos para aunar posturas y elaborar una nueva contrapropuesta que presentarían al presidente para destrabar las negociaciones. A esos efectos, se creó una comisión integrada por cinco gobernadores encargada de llevar las negociaciones frente a los funcionarios nacionales, integrada por tres gobernadores del PJ (Reutemann, Fellner e Insfrán) y por dos de la UCR (Iglesias y Lizurume).

A lo largo de todo el día siguiente (miércoles 27/02) se desarrollaron gestiones y negociaciones de último momento. Fellner (Jujuy) e Insfrán (Formosa) oficiaron de intermediadores entre el gobierno nacional (particularmente con el jefe de Gabinete) y los gobernadores, intentando buscar una solución intermedia entre las contrapropuestas giradas por uno y otros. Las gestiones no lograban convencer a los gobernadores hasta que finalmente decidieron concurrir a las oficinas del Ministerio de Economía para discutir los términos del acuerdo.

La postura del gobierno nacional fue inflexible: existían *dos puntos que consideraba no negociables*: (a) la pesificación de las deudas provinciales a 1,40 pesos por dólar⁸¹² y (b) la eliminación de la garantía del piso mínimo mensual. Pero a cambio, Nación les ofrecía la coparticipación del 25% del impuesto al cheque⁸¹³.

Veintidós gobernadores accedieron a firmar el nuevo pacto y lo hicieron en un acto formal junto al presidente, los ministros del Interior y de Economía y el jefe de Gabinete. El

⁸¹⁰ “El piso de coparticipación que estaba garantizado hace un par de años ya no se puede garantizar, porque la caída de la recaudación es muy abrupta, y es un tema muy complejo, no es fácil sellar el acuerdo final” (Diario La Nación, lunes 25/02/2002).

⁸¹¹ Advirtió que si el gobierno no logra cerrar un acuerdo con el organismo internacional “si no nos dan una mano, va a ser muy difícil salir” de la crisis (Diario La Nación, lunes 25/02/2002).

⁸¹² Desde el ministerio de economía se anunció que “la pesificación de las deudas 1 a 1 no tiene solución posible; en cambio, el tema del plazo para el repago de la deuda son cosas conversables” (Diario La Nación, miércoles 27/02/2002)

⁸¹³ Funcionarios del ministerio anunciaron que se había “resuelto no firmar nada que no se pueda cumplir”. Se sostuvo que “el gobierno quiere firmar una propuesta responsable para que no le ocurra lo que le ocurrió al gobierno de De la Rúa que, por firmar algo con los gobernadores, luego no lo pudo cumplir” (Diario La Nación, jueves 28/02/2002).

acuerdo recibió el nombre de “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”⁸¹⁴. Se negaron a firmar el acuerdo los gobernadores de San Juan, Salta y San Luis, expresando su rechazo explícito al acuerdo. La provincia de San Juan terminó por adherirse el 4 de marzo, mientras que San Luis nunca lo hizo.

3.4. Las disposiciones formales del “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”

El documento que finalmente firmaron los gobernadores no difería sustancialmente de la última propuesta del gobierno nacional (martes 26/02). El acuerdo se compone de dos grandes partes (una referida al régimen de coparticipación y la otra al endeudamiento provincial) con una última parte complementaria y precedido de una declaración de propósitos.

Propósitos. En los propósitos, el acuerdo establece que las partes se comprometerían a dar cumplimiento “con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación de impuestos que permita una distribución de los ingresos fiscales adecuada a las especiales circunstancias que atraviesa la República y que inicie, sobre una base estable, el régimen de coparticipación definitivo”. En este primer propósito, el acuerdo establecía primero adecuar el régimen a las condiciones actuales y, sobre la base del mismo, sancionar, a futuro, la ley de coparticipación que exige la Constitución Nacional.

Las partes también se comprometían a “atender a las inéditas circunstancias económico- sociales que se dan en nuestro país y que imponen dar claridad a la relación fiscal entre la Nación y las Provincias [...] simplificando los mecanismos de distribución (complicados hoy hasta el extremo por sucesivas excepciones al régimen único establecido en la Ley N° 23.548), y otorgando mayor previsibilidad y sustento al financiamiento genuino de la Administración Pública Nacional y Provincial”.

Por último, se fijaba el objetivo de “refinanciar la pesada carga que recae sobre los Estados Provinciales proveniente de las deudas financieras asumidas durante muchos años con tasas de interés incompatibles con la estabilidad económica y el equilibrio fiscal, y que impide atender con eficiencia, por distracción de recursos y esfuerzos, las funciones básicas

⁸¹⁴ Ratificado por Ley 25.570, del 10/04/2002 y promulgada de hecho el 03/05/2002.

que les asigna el texto constitucional. Al efecto, la reprogramación de la deuda pública provincial, bajo los lineamientos a los que quede sujeto la deuda pública nacional, significará una mayor disponibilidad de recursos coparticipados respecto de la situación actual, al adecuar los servicios emergentes en función de las reales posibilidades de pago”.

Disposiciones modificatorias del Régimen de Coparticipación vigente. Los arts. 1º a 7 establecen disposiciones que modifican el reparto actual de recursos entre Nación y provincias.

Se incrementa la masa coparticipable con un 30% del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria (conocido como impuesto al cheque) creado por Ley N° 25.413 y que será distribuido conforme a la Ley N° 23.548 (art. 1º)⁸¹⁵.

El art. 2º establecía que los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación se distribuirán conforme a las normas que rigen a la fecha y constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes y no regirán las obligaciones del art. 9, inc. g) de la Ley N° 23.548, es decir, de coparticipar esos recursos con los municipios de provincias. Asimismo, se dejaban sin efecto las asignaciones específicas que pesaban sobre los impuestos a los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, por lo que la masa coparticipable se vería aumentada en \$ 2.154 millones más (art. 5º)⁸¹⁶.

Las “partes acuerdan dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional correspondientes a los regímenes comprendidos en los artículos precedentes” (art. 4º). Asimismo, quedaban sin efecto el piso mínimo de \$1.364 millones mensuales (fijado por el art. 6º del “Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” de 2000), la libre disponibilidad por parte de las provincias sobre el 50% de los fondos asignados por leyes especiales, facultad conferida por el art. 9º del Compromiso

⁸¹⁵ En cumplimiento de este artículo, el art. 6º estipulaba que el 70% restante, que ingresaría al tesoro nacional, sería administrado directamente por el Poder Ejecutivo Nacional “con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública” declarada por la Ley N° 25.561.

⁸¹⁶ La Ley N° 25.082 (del 16/12/1998) había incorporado a la masa coparticipable el producido del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, que serían distribuidos conforme la Ley N° 23.548. Sin embargo, los arts. 2º y 3º establecían una asignación específica a ambos impuestos de \$ 2.154 millones anuales destinados al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y, como tal, dicho monto asignado no ingresaba a la masa coparticipable.

Federal II (2000) y la reducción del 13% al piso mínimo establecido en el art. 3º de la Segunda Addenda al Compromiso Federal II, de noviembre de 2001.

Por último, el art. 7º fijaba las pautas que deberían ser consideradas al momento de sancionar el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos cuya fecha límite sería el 31 de diciembre de 2002. Entre ellas, la creación de un Organismo Fiscal Federal, la constitución de un fondo anticíclico que atempere los efectos de los ciclos económicos en la recaudación, mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento, definición de pautas que permitan alcanzar una simplificación y armonización del sistema impositivo de todos los niveles de gobierno, coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación, Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, en base a competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal y la descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las Provincias que así lo soliciten, y sea aceptado por la Nación.

Disposiciones sobre el endeudamiento y el déficit provincial. Con respecto a las deudas provinciales, se previó que las provincias podían encomendar al Estado Nacional la renegociación de las deudas públicas provinciales que éste acepte, de modo que se conviertan en títulos nacionales, siempre que las jurisdicciones deudoras asuman con el Estado Nacional la deuda resultante de la conversión y la garanticen con recursos coparticipables (art. 8º).

La deuda provincial en moneda extranjera se pesificaría a una relación de 1 dólar igual a 1,40 pesos, aplicándosele el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) a partir de la fecha de pesificación, devengarán una tasa de interés anual fija de hasta 4% capitalizable hasta agosto de 2002 con un plazo de 16 años, con 3 años de gracia para los vencimientos de capital. El gobierno nacional se comprometía a adecuarlas en concordancia con las que acuerde el Gobierno Nacional para su propia deuda que se convierta en títulos pesificados. Además, asumía el compromiso de garantizar las acciones conducentes para que los servicios de la deuda pública reprogramada de cada provincia no superen el 15% de afectación de los recursos que les corresponden del régimen de coparticipación a los fines de preservar el normal funcionamiento de los servicios básicos de los Estados Provinciales.

Tanto las deudas contraídas bajo ley nacional no comprendidas en esta reprogramación, como aquellas contraídas bajo ley extranjera y las provenientes de programas financiados por organismos multilaterales de crédito, el Estado Nacional se compromete a colaborar con las provincias a efectos de obtener similar tratamiento de la misma. Las jurisdicciones que conviertan sus deudas estarán sujetas al monitoreo fiscal y financiero que establezca el Estado Nacional a través del Ministerio de Economía.

Con el objeto de atenuar el eventual impacto del tipo de cambio sobre los servicios de deudas provinciales originadas en dichos préstamos el Estado Nacional incluirá partidas presupuestarias destinadas a tal fin.

En cuanto a la reducción del déficit, se exigía como condición para la asunción de deudas por parte del Estado Nacional, “que las provincias se comprometan a reducir en un 60% el déficit fiscal del año 2002 respecto del año 2001 y a alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2003” (art. 9).

Cualquier nuevo endeudamiento, deberá ser autorizado expresamente por el Ministerio de Economía de la Nación y/o el Banco Central de la República Argentina según las normas de contralor vigentes.

3.5. Conclusiones

El presidente agradeció la “actitud patriótica” de los gobernadores ya que la firma del acuerdo es uno de los “pasos necesarios para llegar a acuerdos con los organismos internacionales” de los cuales estaba “convencido” enviarían la ayuda que necesita el país⁸¹⁷. El ministro de economía sostuvo que “este acuerdo es cumplible; no es un pacto como ocurrió en otras oportunidades. Da estabilidad, credibilidad. Es la primera fase del proyecto de coparticipación que estará antes de diciembre”. Con el nuevo pacto y la

⁸¹⁷ El viceministro de economía, Jorge Todesca, emitió declaraciones similares que develaban el optimismo del gobierno nacional sobre las futuras negociaciones con el FMI, ya que la firma del pacto fiscal daba credibilidad al país frente a los organismos internacionales. Aunque mostró preocupación por la circulación de bonos que actualmente, reconoció, representan el 40% del total circulante en el país equivalente a U\$S 4.000 millones. Sostuvo que la intención es que ya no se emitieran más bonos, pero “si hay déficit habrá endeudamiento, y si no hay otra fuente financiera, puede ser que en algunos casos se requiera la emisión de bonos” (Diario La Nación, jueves 28/02/2002).

próxima sanción del presupuesto⁸¹⁸, el gobierno nacional podía comenzar a realizar las gestiones para acceder a una nueva ayuda financiera del FMI.

Estas declaraciones ponen de resalto la extrema necesidad y urgencia del gobierno nacional por lograr el pacto y que su objetivo no era, en última instancia, un saneamiento de las relaciones fiscales, sino acceder a nuevos créditos internacionales.

A pesar de la pertenencia partidaria con la mayoría de los gobernadores robustecidos en ambas Cámaras del Congreso, su situación de inferioridad puede ser equiparada a la de su antecesor. Las largas negociaciones y deliberaciones para arribar al acuerdo fueron casi idénticas, en cuanto al tiempo que demandaron, a los Compromisos Federales del gobierno de la Alianza.

La actitud de colaboración, en este caso puntual, pareció estar definida en gran medida, por la situación económica y financiera de ambos niveles de gobierno. En última instancia, las provincias sabían que si no se lograba el Acuerdo, ellas mismas se verían perjudicadas por la falta de nuevos recursos. Por otro lado, el nuevo acuerdo preveía la eliminación de una garantía de imposible cumplimiento, pero también fue aprovechado por el gobierno nacional para eliminar esa garantía sin plazo fijo, es decir, de forma permanente.

A pesar de las similitudes con De la Rúa, la pertenencia partidaria de Duhalde con la mayoría de los gobernadores fue un factor que jugó decididamente a su favor. No tuvo que afrontar, en este sentido, la confrontación directa de ninguno de ellos (tal vez con la única excepción del ex gobernador de San Luis y ex presidente, Rodríguez Saá, lo que explica que la única provincia en no adherirse al acuerdo fuera San Luis).

Los gobernadores, sin embargo, no mostraron mayor entusiasmo por el nuevo acuerdo. Como había sucedido con todos los pactos anteriores, se limitaron a obtener pagos secundarios para compensar las pérdidas que el nuevo acuerdo implicaba para las finanzas provinciales. En esta oportunidad, la situación fue graficada por el gobernador de Formosa, Gildo Insfrán, quien había actuado como intermediario y negociador ante el gobierno nacional: “No puedo decir que estoy contento. No es el mejor ni el peor, es el

⁸¹⁸ El proyecto se encontraba trabajo por las negociaciones entre nación y provincias por el nuevo pacto fiscal. El presupuesto fue tratado inmediatamente después de la firma del pacto por la Cámara de Diputados y, sin mayores inconvenientes, pasó a la Cámara alta para su sanción definitiva, una semana más tarde.

acuerdo posible. Demostramos que en los momentos difíciles, cuando la Nación pide colaboración, estamos”⁸¹⁹.

A pesar de la apatía, las conquistas provinciales no fueron del todo insignificantes: lograron una importante refinanciación de sus abultadas deudas, que les resultó muy beneficiosa, incorporaron el 30% exigido del impuesto al cheque a la masa coparticipable (frente al 20% propuesto por el gobierno nacional), lograron la libre disponibilidad de los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación y afectados a gastos específicos y la descentralización de programas de asistencia social. Por último, aunque no incluido en el texto del acuerdo, lograron el compromiso del gobierno nacional de rescatar los bonos provinciales, constituyendo junto con la refinanciación de sus deudas, un nuevo caso de rescate desde el gobierno nacional.

La sumatoria de estos beneficios – sumados a aquellos obtenidos individualmente por cada provincia – resalta, una vez más, la fortaleza de los gobernadores dentro del contexto federal.

⁸¹⁹ Diario La Nación, jueves 28/02/2002.

Anexos

ANEXO I

Pacto Fiscal I: Gobernadores y sus recursos de acción.

Pacto Federal Fiscal I (12/08/1992): Gobernadores firmantes del Pacto Fiscal I									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
1.	Dualde, Eduardo	BA	PJ	1991-1995 (1° período)	No	Si	30	-	30
2.	Castillo, Arnaldo	CAT	UCR	1991-1995 (2° período)	Indef.	Si	1	-	1
3.	Angeloz, Eduardo*	CBA	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	10	2	12
4.	Tauginas, Rolando	CHA	PACH	1991-1995	No	-	1	-	1
5.	Maestro, Carlos	CHU	UCR	1991-1995 (1° período)	No	-	2	1	3
6.	Moine, Mario Armando	ER	PJ	1991-1995	No	-	4	-	4
7.	Joga, Vicente	FO	PJ	1991-1995 (2° período)	x1	No	1	2	3
8.	Domínguez, Roberto	JU	PJ	1991-1993 (Renuncia)	x1	Si	3	2	5
9.	Marín, Rubén	LP	PJ	1991-1995 (2° período)	No	-	3	2	5
10.	Arnaudo, Bernabé	LR	PJ	1991-1995	Indef.	Si	4	2	6
11.	Puerta, Ramón	MI	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Si	4	-	4
12.	Gabrielli, Rodolfo	MZA	PJ	1991-1995	No	-	5	-	5
13.	Sobisch, Jorge**	NE	MPN	1991-1995 (1° período)	No	-	2	2	4
14.	Massaccesi, Horacio	RN	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	3	1	4
15.	Ulloa, Roberto Augusto	SA	PR	1991-1995 (2° período)	No	-	3	-	3
16.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	2	5
17.	Mujica, Carlos Aldo	SE	PJ	1991-1995 (renunció)	No	-	4	2	6
18.	Reutemann, Carlos	SF	PJ	1991-1995 (1° período)	No	-	9	2	11
19.	Escobar, Jorge	SJ	PJ	1991-1992 (dest.)	No	-	2	-	2
20.	Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1991-1995 (3° período)	Indef.	Sí	3	2	5
21.	Estabillo, José	TF	MOPOF	1992-1996 (1° período)	x1	Sí	3	1	4
22.	Ortega, Ramón	TU	PJ	1991-1995	No	-	5	2	7
							105	25	130
							41%	52%	

Todos los gobernadores asumieron el 11 de diciembre de 1991, con excepción del gobernador de Tierra del Fuego, que lo hizo el 10 de enero de 1992.

La provincia de corrientes se encontraba intervenida por el Gobierno Federal, intervención que durará hasta diciembre de 1993.

Reelecciones en las constituciones:

Buenos Aires, Chaco, Chubut y Neuquén reformarían sus constituciones en 1994, permitiendo la reelección por un solo período. Igual La Pampa, en 1999, Entre Ríos, en 2008. Formosa en 1991 permite por un período, en 1993 autoriza indefinidamente. Salta en 1998 por dos períodos consecutivos más. Santa Cruz en 1998 autoriza indefinida. Santiago del Estero en 1997 por un período. San Juan 2011 por dos períodos consecutivos. Tucumán en 2006 por un período.

* Por Córdoba, concurrió al Pacto el vicegobernador Edgardo Grosso.

** Por Neuquén, suscribió el Pacto el vicegobernador Felipe Rodolfo Sapag.

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal I (12/08/1992): Coalición de Gobernadores justicialistas									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
	Dualde, Eduardo	BA	PJ	1991-1995 (1° período)	No	Si	30	-	30
2.	Moine, Mario Armando	ER	PJ	1991-1995	No		4	-	4
3.	Joga, Vicente	FO	PJ	1991-1995 (2° período)	x1	No	1	2	3
4.	Domínguez, Roberto	JU	PJ	1991-1993 (Renuncia)	x1	Si	3	2	5
5.	Marín, Rubén	LP	PJ	1991-1995 (2° período)	No		3	2	5
6.	Arnaudo, Bernabé	LR	PJ	1991-1995	Indef.	Si	4	2	6
7.	Puerta, Ramón	MI	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Si	4	-	4
8.	Gabrielli, Rodolfo	MZA	PJ	1991-1995	No		5	-	5
9.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	2	5
10.	Mujica, Carlos Aldo	SE	PJ	1991-1995 (renunció)	No		4	2	6
11.	Reutemann, Carlos	SF	PJ	1991-1995 (1° período)	No		9	2	11
12.	Escobar, Jorge	SJ	PJ	1991-1992 (dest.)	No		2	-	2
13.	Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1991-1995 (3° período)	Indef.	Sí	3	2	5
14.	Ortega, Ramón	TU	PJ	1991-1995	No		5	2	7
							80	18	98
							31%	38%	

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal I (12/08/1992): Coalición de Gobernadores radicales									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
1.	Castillo, Arnaldo	CAT	UCR	1991-1995 (2° período)	Indef.	Si	1	-	1
2.	Angeloz, Eduardo*	CBA	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	10	2	12
3.	Maestro, Carlos	CHU	UCR	1991-1995 (1° período)	No		2	1	3
4.	Massaccesi, Horacio	RN	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	3	1	4
							16	4	20
							6%	8%	

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal I (12/08/1992): Coalición de Gobernadores de Partidos Provinciales									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
1.	Tauguinas, Rolando	CHA	PACH	1991-1995	No		1	-	1
2.	Sobisch, Jorge**	NE	MPN	1991-1995 (1° período)	No		2	2	4
3.	Ulloa, Roberto Augusto	SA	PR	1991-1995 (2° período)	No		3	-	3
4.	Estabillo, José	TF	MOPOF	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	1	4
							9	3	12
							4%	6%	

Fuente: elaboración propia

ANEXO II

Pacto Fiscal II: Gobernadores y sus recursos de acción

Pacto Federal Fiscal II (12/08/1993): Gobernadores firmantes									
Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL	
23. Dualdhe, Eduardo	BA	PJ	1991-1995 (1° período)	No		30	-	30	
24. Castillo, Arnaldo	CAT	UCR	1991-1995 (2° período)	Indef.	Si	1	-	1	
25. Angeloz, Eduardo	CBA	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	10	2	12	
26. Tauguinas, Rolando	CHA	PACH	1991-1995	No	-	1	-	1	
27. Maestro, Carlos	CHU	UCR	1991-1995 (1° período)	No		2	1	3	
28. Tonelli, Ideler ⁽¹⁾	CO	- - - -	1993 (interven.)	-	-	-	-	-	
29. Moine, Mario Armando	ER	PJ	1991-1995	No	-	4	-	4	
30. Joga, Vicente	FO	PJ	1991-1995 (2° período)	x1	No	1	2	3	
31. Fiocoseco, Carlos ⁽²⁾	JU	PJ	1993-1994 (Renuncia)	x1	Si	3	2	5	
32. Marín, Rubén	LP	PJ	1991-1995 (2° período)	No	-	3	2	5	
33. Arnaudo, Bernabé	LR	PJ	1991-1995	Indef.	Si	4	2	6	
34. Puerta, Ramón	MI	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Si	4	-	4	
35. Gabrielli, Rodolfo	MZA	PJ	1991-1995	No	-	5	-	5	
36. Sobisch, Jorge	NE	MPN	1991-1995 (1° período)	No	-	2	2	4	
37. Massacesi, Horacio	RN	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	3	1	4	
38. Ulloa, Roberto Augusto	SA	PR	1991-1995 (2° período)	No	-	3	-	3	
39. Kirchner, Néstor	SC	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	2	5	
40. Mujica, Carlos Aldo ⁽³⁾	SE	PJ	1991-1995 (renunció)	No	-	4	2	6	
41. Reutemann, Carlos	SF	PJ	1991-1995 (1° período)	No	-	9	2	11	
42. Rojas, Juan Carlos ⁽⁴⁾	SJ	PJ	1991-1992 (dest.)	No	-	2	-	2	
43. Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1991-1995 (3° período)	Indef.	Sí	3	2	5	
44. Estabillo, José	TF	MOPOF	1992-1996 (1° período)	x1	Sí	3	1	4	
45. Ortega, Ramón	TU	PJ	1991-1995	No	-	5	2	7	
46. TOTAL	23					105	25	130	

(1) La provincia de Corrientes continuaba intervenida por el Gobierno Federal, intervención que durará hasta diciembre de 1993. Sin embargo, su interventor federal, Ideler Tonelli (perteneciente a la UCR), concurrió a la firma del pacto, a diferencia de lo que ocurrió con el Pacto Fiscal I.

(2) Asume la gobernación de Jujuy tras la renuncia de Domínguez, el 31/05/1993 hasta el 15/4/1994, fecha en que renuncia.

(3) Por Santiago del Estero, concurrió al acto formal de suscripción del Pacto el vicegobernador, Fernando Lobo.

(4) Asume tras la destitución, mediante juicio político, a Jorge Escobar, el 18/12/1992 hasta su renuncia (debido a la reincorporación de Escobar por decisión judicial de la CSJN) el 28/12/1994.

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal II (12/08/1993): Coalición de Gobernadores Justicialistas									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
	Dualde, Eduardo	BA	PJ	1991-1995 (1° período)	No	-	30	-	30
16.	Moine, Mario Armando	ER	PJ	1991-1995	No	-	4	-	4
17.	Joga, Vicente	FO	PJ	1991-1995 (2° período)	x1	No	1	2	3
18.	Domínguez, Roberto	JU	PJ	1991-1993 (Renuncia)	x1	Si	3	2	5
19.	Marín, Rubén	LP	PJ	1991-1995 (2° período)	No	-	3	2	5
20.	Arnaudo, Bernabé	LR	PJ	1991-1995	Indef.	Si	4	2	6
21.	Puerta, Ramón	MI	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Si	4	-	4
22.	Gabrielli, Rodolfo	MZA	PJ	1991-1995	No	-	5	-	5
23.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	2	5
24.	Mujica, Carlos Aldo	SE	PJ	1991-1995 (renunció)	No	-	4	2	6
25.	Reutemann, Carlos	SF	PJ	1991-1995 (1° período)	No	-	9	2	11
26.	Escobar, Jorge	SJ	PJ	1991-1992 (dest.)	No	-	2	-	2
27.	Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1991-1995 (3° período)	Indef.	Sí	3	2	5
28.	Ortega, Ramón	TU	PJ	1991-1995	No	-	5	2	7
		14					80	18	98
							31%	38%	

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal II (12/08/1993): Coalición de Gobernadores Radicales									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
5.	Castillo, Arnaldo	CAT	UCR	1991-1995 (2° período)	Indef.	Si	1	-	1
6.	Angeloz, Eduardo*	CBA	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	10	2	12
7.	Maestro, Carlos	CHU	UCR	1991-1995 (1° período)	No	-	2	1	3
8.	Massaccesi, Horacio	RN	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	3	1	4
		4					16	4	20
							6%	8%	

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal II (12/08/1993): Coalición de Gobernadores de partidos provinciales									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
5.	Tauguinas, Rolando	CHA	PACH	1991-1995	No	-	1	-	1
6.	Sobisch, Jorge**	NE	MPN	1991-1995 (1° período)	No	-	2	2	4
7.	Ulloa, Roberto Augusto	SA	PR	1991-1995 (2° período)	No	-	3	-	3
8.	Estabillo, José	TF	MOPOF	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	1	4
		4					9	3	12
							4%	6%	

Fuente: elaboración propia

Pacto Federal Fiscal II (12/08/1993): Subcoalición de Gobernadores patagónicos									
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.	TOTAL
1.	Maestro, Carlos	CHU	UCR	1991-1995 (1° período)	No	-	2	1	3
2.	Sobisch, Jorge	NE	MPN	1991-1995 (1° período)	No	-	2	2	4
3.	Massaccesi, Horacio	RN	UCR	1991-1995 (2° período)	x1	No	3	1	4
4.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1991-1995 (1° período)	x1	Sí	3	2	5
5.	Estabillo, José	TF	MOPOF	1992-1996 (1° período)	x1	Sí	3	1	4
	TOTAL	5					13	7	20
							5%	15%	

Fuente: elaboración propia

ANEXO III

Compromiso Federal I (07/12/1999) y II (17/11/2000): Gobernadores y sus recursos de acción

Compromiso Federal I (07/12/1999): Gobernadores firmantes								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Ruckauf, Carlos	BA	PJ	1999-2003 (1° período)	Sí	Sí	35	2
2.	Olivera, Enrique ⁽¹⁾	CABA	UCR	1999-2000 (1º período)	Sí	Sí	17	2
3.	Castillo, Oscar	CAT	UCR	1999-2003 (1° período)	Indef.	Si	3	1 ⁽²⁾
4.	De la Sota, José M.	CBA	PJ	1998-2003 (1° período)	x1	Si	7	1
5.	Rozas, Angel	CHA	UCR	1999-2003 (2° período)	x1	No	5	1
6.	Lizururne, José	CHU	UCR	1999-2003 (1° período)	Sí	Sí	3	2
7.	Mestre, Ramón ⁽³⁾	CO	<i>Interv.</i>	1999-2001	-	-		
8.	Montiel, Sergio	ER	UCR	1999-2003 (1° período)	No	-	5	1
9.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Sí	3	2
10.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	3	2
11.	Marín, Ruben ⁽⁴⁾	LP	PJ	1999-2003 (3° período)	Sí	Sí	2	2
12.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Si	3	2
13.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	3	2
14.	Iglesias, Roberto	MZA	UCR	1999-2003 (1° período)	No	-	3	2
15.	Sobisch, Jorge ⁽⁵⁾	NE	MPN	1999-2003 (2° período)	Sí	Sí	2	2
16.	Verani, Pablo	RN	UCR	1999-2003 (2° período)	x1	No	3	2
17.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2° período)	x2	Sí	4	2
18.	Kirchner, Néstor ⁽⁶⁾	SC	PJ	1999-2003 (3° período)	Indef.	Sí	3	2
19.	Juárez, Carlos ⁽⁷⁾	SE	PJ	1999-2003 (5° período)	x1	Sí	3	2
20.	Reutemann, Carlos ⁽⁸⁾	SF	PJ	1999-2003 (2° período)	No	-	6	2
21.	Avelín, Alfredo ⁽⁹⁾	SJ	CR	1999-2002 (2° período)	x1	Sí	3	2
22.	Rodríguez Saá, Adolfo ⁽¹⁰⁾	SL	PJ	1999-2003 (5° período)	Indef.	Sí	3	2
23.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Sí	2	1
24.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1° período)	No	-	3	2
	TOTAL	23					122	41
							47%	16%

(1) El Jefe de Gobierno de la CABA, Enrique Olivera accede al cargo tras la renuncia de Fernando de la Rúa para acceder a la Presidencia de la Nación.

(2) La provincia de Catamarca tuvo dos senadores que no se incorporaron, quedando representada por un solo senador en la Cámara Alta.

(3) La provincia será intervenida el 15 de diciembre de 1999 mediante Ley del Congreso de la Nación, ante serios problemas institucionales, económicos y sociales que atravesaba. La intervención durará hasta el 10/12/2001. Primero será nombrado interventor federal el ex gobernador de Córdoba, Ramón Mestre (desde el 15/12/1999 hasta el 20/03/2001, siendo reemplazado por el diputado de la UCR, Oscar Aguad, hasta la finalización de la intervención federal, el 10/12/2001).

(4) El gobernador Marín iniciaba, en 1999 su cuarto período en el gobierno. Su primer período fue 1983-1987 y ante la prohibición de reelección del texto constitucional de entonces, debió dejar el cargo. Sin embargo, vuelve al mismo en 1991, para completar su 2° período (1991-1995). En 1994 se reforma la Constitución y se habilita la reelección por un período consecutivo. En una cláusula transitoria del art. 130 se establecía que se consideraba como primer mandato el período correspondiente a 1995-1999. En 1999 se vuelve a reformar la Constitución, pero con el único objeto de dejar sin efecto esa cláusula transitoria, que impedía al gobernador actual postularse para un nuevo período. La reforma se llevó a cabo y dejó sin efecto dicha cláusula, posibilitando a Marín a postularse por un nuevo período. Habilitada la posibilidad de reelección, Marín gana las elecciones a gobernador de 1999, iniciando así su cuarto período (y segundo consecutivo) para 1999-2003.

(5) El gobernador Jorge Sobisch había sido con anterioridad gobernador para el período 1991-1995. Será electo nuevamente en 1999 para el período 1999-2003, siendo éste su segundo período no consecutivo. De acuerdo a la Constitución reformada en 1994, podía acceder a una reelección inmediata por un período más.

(6) El gobernador Néstor Kirchner renunciará el 25 de mayo de 2003 a la gobernación para ocupar el cargo de Presidente de la Nación.

(7) El gobernador Carlos Juárez había sido gobernador de la provincia en cinco oportunidades: 1949-1952; 1973-1976 (interrumpido por golpe de Estado); 1983-1987; 1995-1998 (renuncia para asumir como senador nacional); 1999-2001 (renuncia para asumir como senador nacional). Juárez accede al 5° período de gobierno tras ser reelecto, por lo que de acuerdo a la Constitución provincial (1997), no podía presentarse nuevamente en 2003.

(8) El gobernador Carlos Reutemann accede a su segundo período no consecutivo en 1999. Previamente había sido gobernador en el período 1991-1995. La Constitución de la Provincia de Santa Fe, al igual que la de Mendoza, son las únicas que no fueron reformadas desde el retorno de la democracia, por lo que la prohibición de reelección se mantuvo desde siempre.

(9) El gobernador Alfredo Avelín será destituido por la Legislatura local, mediante juicio político, el 26/08/2002.

(10) El gobernador Adolfo Rodríguez Saá fue reelecto cuatro veces consecutivas, gobernando la provincia desde 1983. En diciembre de 2001 renuncia a la gobernación para acceder al cargo de Presidente Provisorio de la Nación tras ser electo por la Asamblea Legislativa.

Fuente: elaboración propia

Compromiso Federal I (07/12/1999): Coalición de Gobernadores del PJ y aliados								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Ruckauf, Carlos	BA	PJ	1999-2003 (1° período)	Sí	Sí	35	2
2.	De la Sota, José M.	CBA	PJ	1998-2003 (1° período)	x1	Si	7	1
3.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Sí	3	2
4.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	3	2
5.	Marín, Ruben ⁽⁴⁾	LP	PJ	1999-2003 (3° período)	Sí	Sí	2	2
6.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Si	3	2
7.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	3	2
8.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2° período)	x2	Sí	4	2
9.	Kirchner, Néstor ⁽⁶⁾	SC	PJ	1999-2003 (3° período)	Indef.	Sí	3	2
10.	Juárez, Carlos ⁽⁷⁾	SE	PJ	1999-2003 (5° período)	x1	Sí	3	2
11.	Reutemann, Carlos ⁽⁸⁾	SF	PJ	1999-2003 (2° período)	No	-	6	2
12.	Rodríguez Saá, Adolfo ⁽¹⁰⁾	SL	PJ	1999-2003 (5° período)	Indef.	Sí	3	2
13.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Sí	2	1
14.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1° período)	No	-	3	2
	TOTAL	14					80	26
							31%	36%

Fuente: elaboración propia

Compromiso Federal I (07/12/1999): Coalición de Gobernadores de la UCR y aliados								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Olivera, Enrique	CABA	UCR	1999-2000 (1° período)	Sí	Sí	17	2
2.	Castillo, Oscar	CAT	UCR	1999-2003 (1° período)	Indef.	Si	3	1 ⁽²⁾
3.	Rozas, Angel	CHA	UCR	1999-2003 (2° período)	x1	No	5	1
4.	Lizururne, José	CHU	UCR	1999-2003 (1° período)	Sí	Sí	3	2
5.	Mestre, Ramón	CO	<i>Interv.</i>	1999-2001	-	-		
6.	Montiel, Sergio	ER	UCR	1999-2003 (1° período)	No	-	5	1
7.	Iglesias, Roberto	MZA	UCR	1999-2003 (1° período)	No	-	3	2
8.	Verani, Pablo	RN	UCR	1999-2003 (2° período)	x1	No	3	2
9.	Avelín, Alfredo	SJ	CR	1999-2002 (2° período)	x1	Sí	3	2
	TOTAL	9					37	12
							14%	17%

Fuente: elaboración propia

Compromiso Federal I (07/12/1999): Frente Federal Solidario								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Sí	3	2
2.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	3	2
3.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3° período)	Sí	Sí	2	2
4.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Si	3	2
5.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	3	2
6.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2° período)	x2	Sí	4	2
7.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1999-2003 (3° período)	Indef.	Sí	3	2
8.	Juárez, Carlos	SE	PJ	1999-2003 (5° período)	x1	Sí	3	2
9.	Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1999-2003 (5° período)	Indef.	Sí	3	2
10.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Sí	2	1
11.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1° período)	No	-	3	2
	TOTAL	11					32	21
							12%	29%

Fuente: elaboración propia

Compromiso Federal I (07/12/1999): Gobernadores de partidos provinciales								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Sobisch, Jorge	NE	MPN	1999-2003 (2° período)	Sí	Sí	2	2
2.	Avelín, Alfredo	SJ	CR	1999-2002 (2° período)	x1	Sí	3	2
	TOTAL	2					5	4
							2%	6%

Fuente: elaboración propia

ANEXO IV

Segunda Addenda al Compromiso Federal II (08/11/2001): Gobernadores y sus recursos de acción

2ª Addenda al Compromiso Federal II (08/11/2001): Gobernadores firmantes								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
25.	Ruckauf, Carlos	BA	PJ	1999-2003 (1º período)	Sí	Sí	33	2
26.	Ibarra, Aníbal	CABA	Frepaso	2000-2004 (1º período)	Sí	Sí	11	2
27.	Castillo, Oscar	CAT	UCR	1999-2003 (1º período)	Indef.	Si	3	2
28.	De la Sota, José M.	CBA	PJ	1998-2003 (1º período)	x1	Si	8	2
29.	Rozas, Angel	CHA	UCR	1999-2003 (2º período)	x1	No	4	2
30.	Lizurume, José	CHU	UCR	1999-2003 (1º período)	Sí	Sí	4	2
31.	Aguad, Oscar	CO	<i>Interv.</i>	2001 ⁽¹⁾	-	-	-	-
32.	Montiel, Sergio	ER	UCR	1999-2003 (1º período)	No	-	4	1
33.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Sí	3	2
34.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	2	1
35.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3º período)	Sí	Sí	3	2
36.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Si	4	3 ⁽²⁾
37.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	4	2
38.	Iglesias, Roberto	MZA	UCR	1999-2003 (1º período)	No	-	3	1
39.	Sobisch, Jorge ⁽³⁾	NE	MPN	1999-2003 (2º período)	Sí	Sí	3	2
40.	Verani, Pablo	RN	UCR	1999-2003 (2º período)	x1	No	3	1
41.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2º período)	x2	Sí	4	2
42.	Kirchner, Néstor ⁽⁴⁾	SC	PJ	1999-2003 (3º período)	Indef.	Sí	3	2
43.	Juárez, Carlos ⁽⁵⁾	SE	PJ	1999-2001 (5º período)	x1	Sí	3	2
44.	Reutemann, Carlos ⁽⁶⁾	SF	PJ	1999-2003 (2º período)	No	-	7	2
45.	Avelín, Alfredo ⁽⁷⁾	SJ	CR	1999-2002 (2º período)	x1	Sí	0	1
46.	Rodríguez Saá, Adolfo ⁽⁸⁾	SL	PJ	1999-2003 (5º período)	Indef.	Sí	4	2
47.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	3	2
48.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1º período)	No	-	3	2
	TOTAL	24			19	17	118	41

(1) Oscar Aguad asume como interventor de la provincia de Corrientes en reemplazo de Ramón Mestre, al asumir como Ministro del Interior. El período d su función como interventor fue del 20/03/2001 al 10/12/2001, cuando asume Colombi, gobernador electo en las elecciones de octubre de 2001, en segunda vuelta (noviembre).

(2) En la provincia de La Rioja figuran tres senadores por el PJ, lo que contrariaría el sistema electoral de 1/3 implementado por la CN. Esto se debe a que uno de los senadores electo, Yoma ganó la banca con el Frente Por Todos, que es una expresión local del PJ.

Todos los gobernadores asumieron el 11 de diciembre de 1999, con excepción del gobernador de Corrientes, que lo hará el 10/12/2001, tras casi dos años de intervención federal.

Fuente: elaboración propia

2ª Addenda Compromiso Federal II (08/11/2001): Gobernadores de la Alianza								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Ibarra, Aníbal	CABA	Frepaso	2000-2004 (1º período)	x1	Sí	11	2
2.	Castillo, Oscar	CAT	UCR	1999-2003 (1º período)	Indef.	Si	3	2
3.	Rozas, Angel	CHA	UCR	1999-2003 (2º período)	x1	No	4	2
4.	Lizurume, José	CHU	UCR	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	4	2
5.	Colombi, Ricardo	CO	UCR	2001-2005 (1º período)	No	-	2	0
6.	Montiel, Sergio	ER	UCR	1999-2003 (1º período)	No	-	4	1
7.	Iglesias, Roberto	MZA	UCR	1999-2003 (1º período)	No	-	3	1
8.	Verani, Pablo	RN	UCR	1999-2003 (2º período)	x1	No	3	1
9.	Avelín, Alfredo	SJ	CR	1999-2002 (2º período)	x1	Sí	0	1
	TOTAL	9			6	4	34	12
							13%	17%

Fuente: elaboración propia

2ª Addenda Compromiso Federal II (08/11/2001): Gobernadores del PJ								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Ruckauf, Carlos	BA	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	33	2
2.	De la Sota, José M.	CBA	PJ	1998-2003 (1º período)	x1	Si	8	2
3.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Sí	3	2
4.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	2	1
5.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3º período)	x1	Sí	3	2
6.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Si	4	3 ⁽¹⁾
7.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	4	2
8.	Sobisch, Jorge	NE	MPN	1999-2003 (2º período)	x1	Sí	3	2
9.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2º período)	x2	Sí	4	2
10.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1999-2003 (3º período)	Indef.	Sí	3	2
11.	Juárez, Carlos	SE	PJ	1999-2001 (5º período)	x1	Sí	3	2
12.	Reutemann, Carlos	SF	PJ	1999-2003 (2º período)	No	-	7	2
13.	Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1999-2003 (5º período)	Indef.	Sí	4	2
14.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	3	2
15.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1º período)	No	-	3	2
	TOTAL	15			13	13	87	30
							34%	42%

Fuente: elaboración propia

2ª Addenda Compromiso Federal II (08/11/2001): Gobernadores del Frente Federal Solidario (PJ)								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Sí	3	2
2.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	2	1
3.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3º período)	x1	Sí	3	2
4.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Si	4	3
5.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	4	2
6.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2º período)	x2	Sí	4	2
7.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1999-2003 (3º período)	Indef.	Sí	3	2
8.	Juárez, Carlos	SE	PJ	1999-2001 (5º período)	x1	Sí	3	2
9.	Rodríguez Saá, Adolfo	SL	PJ	1999-2003 (5º período)	Indef.	Sí	4	2
10.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	3	2
11.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1º período)	No	-	3	2
	TOTAL	15			13	13	36	22
							14%	31%

Fuente: elaboración propia

ANEXO V

Acuerdo Nación-Provincias (27/02/2002): Gobernadores y sus recursos de acción

Acuerdo Nación-Provincias (27/02/2002) (08/11/2001): Constelación de Gobernadores								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
49.	Solá, Felipe ⁽¹⁾	BA	PJ	2002-2003 (1° período)	Sí	Sí	33	2
50.	Ibarra, Aníbal	CABA	Frepaso	2000-2004 (1° período)	Sí	Sí	11	2
51.	Castillo, Oscar	CAT	UCR	1999-2003 (1° período)	Indef.	Si	3	2
52.	De la Sota, José M.	CBA	PJ	1998-2003 (1° período)	x1	Si	8	2
53.	Rozas, Angel	CHA	UCR	1999-2003 (2° período)	x1	No	4	2
54.	Lizurume, José	CHU	UCR	1999-2003 (1° período)	Sí	Sí	1	1
55.	Colombi, Ricardo ⁽²⁾	CO	UCR	2001-2005 (1° período)	No	-	2	0
56.	Montiel, Sergio	ER	UCR	1999-2003 (1° período)	No	-	4	1
57.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Sí	3	2
58.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	2	1
59.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3° período)	Sí	Sí	3	2
60.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2° período)	Indef.	Si	4	3 ⁽²⁾
61.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Si	4	2
62.	Iglesias, Roberto	MZA	UCR	1999-2003 (1° período)	No	-	3	1
63.	Sobisch, Jorge	NE	MPN	1999-2003 (2° período)	Sí	Sí	3	2
64.	Verani, Pablo	RN	UCR	1999-2003 (2° período)	x1	No	3	1
65.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2° período)	x2	Sí	4	2
66.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1999-2003 (3° período)	Indef.	Sí	3	2
67.	Díaz, Carlos Ricardo ⁽³⁾	SE	PJ	1999-2003 (5° período)	x1	Sí	3	2
68.	Reutemann, Carlos	SF	PJ	1999-2003 (2° período)	No	-	7	2
69.	Avelín, Alfredo	SJ	CR	1999-2002 (2° período)	x1	Sí	0	1
70.	Lemme, Alicia ⁽⁴⁾	SL	PJ	1999-2003 (5° período)	Indef.	Sí	4	2
71.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1° período)	x1	Sí	3	2
72.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1° período)	No	-	3	2
	TOTAL	24			19	17	118	38
							46%	53%

(1) Tras la renuncia del gobernador Ruckauf a la gobernación para asumir como ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, asume Felipe Solá en su calidad de vicegobernador desde el 02/02/2002 hasta concluir el mandato el 10/12/2003. Es reelecto por un período más.

(2) Ricardo Colombi asume la gobernación de Corrientes (intervenida por el gobierno federal desde diciembre de 1999) tras ganar las elecciones de 2001, en segunda vuelta.

(3) Tras la renuncia de Carlos Juárez a la gobernación para asumir como senador nacional electo en los comicios de octubre de 2001, Ricardo Díaz asume como gobernador, ocupando el cargo entre el 14/12/2001 y el 25/11/2002.

(4) la vicegobernadora Alicia Lemme asume la gobernación de San Luis el 23/12/2001 tras la renuncia de Rodríguez Saá a la gobernación para asumir como Presidente Provisorio de la República, cargo que ocupará hasta el 30/12/2001.

Fuente: elaboración propia

Acuerdo Nación-Provincias (27/02/2002) (08/11/2001): Gobernadores de la Alianza								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Ibarra, Aníbal	CABA	Frepaso	2000-2004 (1º período)	Sí	Sí	11	2
2.	Castillo, Oscar	CAT	UCR	1999-2003 (1º período)	Indef.	Si	3	2
3.	Rozas, Angel	CHA	UCR	1999-2003 (2º período)	x1	No	4	2
4.	Lizurume, José	CHU	UCR	1999-2003 (1º período)	Sí	Sí	1	1
5.	Colombi, Ricardo	CO	UCR	2001-2005 (1º período)	No	-	2	0
6.	Montiel, Sergio	ER	UCR	1999-2003 (1º período)	No	-	4	1
7.	Iglesias, Roberto	MZA	UCR	1999-2003 (1º período)	No	-	3	1
8.	Verani, Pablo	RN	UCR	1999-2003 (2º período)	x1	No	3	1
9.	Avelín, Alfredo	SJ	CR	1999-2002 (2º período)	x1	Sí	0	1
	TOTAL	24			19	17	34	13
							13%	18%

Fuente: elaboración propia

Acuerdo Nación-Provincias (27/02/2002) (08/11/2001): Gobernadores del PJ y aliados								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Solá, Felipe	BA	PJ	2002-2003 (1º período)	Sí	Sí	33	2
2.	De la Sota, José M.	CBA	PJ	1998-2003 (1º período)	x1	Si	8	2
3.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Sí	3	2
4.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	2	1
5.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3º período)	Sí	Sí	3	2
6.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Si	4	3 ⁽²⁾
7.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	4	2
8.	Sobisch, Jorge	NE	MPN	1999-2003 (2º período)	Sí	Sí	3	2
9.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2º período)	x2	Sí	4	2
10.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1999-2003 (3º período)	Indef.	Sí	3	2
11.	Díaz, Carlos Ricardo	SE	PJ	1999-2003 (5º período)	x1	Sí	3	2
12.	Reutemann, Carlos	SF	PJ	1999-2003 (2º período)	No	-	7	2
13.	Lemme, Alicia	SL	PJ	1999-2003 (5º período)	Indef.	Sí	4	2
14.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	3	2
15.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1º período)	No	-	3	2
	TOTAL	24			19	17	87	30
							34%	42%

Fuente: elaboración propia

Acuerdo Nación-Provincias (27/02/2002) (08/11/2001): Gobernadores del Frente Federal Solidario PJ								
	Gobernador	Prov	P. P.	Período	Reel.	Pos.	Dip.	Sen.
1.	Insfrán, Gildo	FO	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Sí	3	2
2.	Fellner, Eduardo	JU	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	2	1
3.	Marín, Ruben	LP	PJ	1999-2003 (3º período)	Sí	Sí	3	2
4.	Maza, Angel	LR	PJ	1999-2003 (2º período)	Indef.	Si	4	3 ⁽²⁾
5.	Rovira, Carlos	MI	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Si	4	2
6.	Romero, Juan Carlos	SA	PJ	1999-2003 (2º período)	x2	Sí	4	2
7.	Kirchner, Néstor	SC	PJ	1999-2003 (3º período)	Indef.	Sí	3	2
8.	Díaz, Carlos Ricardo	SE	PJ	1999-2003 (5º período)	x1	Sí	3	2
9.	Lemme, Alicia	SL	PJ	1999-2003 (5º período)	Indef.	Sí	4	2
10.	Manfredotti, Carlos	TF	PJ	1999-2003 (1º período)	x1	Sí	3	2
11.	Miranda, Julio	TU	PJ	1999-2003 (1º período)	No	-	3	2
	TOTAL	24			11	11	36	22
							14%	31%

Fuente: elaboración propia

CONCLUSIÓN

1. Introducción

El estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales entre ambos niveles de gobierno en torno al régimen de coparticipación en general y de los pactos y acuerdos intergubernamentales que redefinieron aspectos sustanciales de aquél en particular ha permitido echar luz sobre este complejo sistema que ha atravesado la vida política e institucional del país desde sus orígenes mismos.

En el estudio particularizado de los acuerdos y pactos celebrados entre ambos niveles de gobierno se han podido detectar los factores del sistema político que dificultan las relaciones intergubernamentales para una eficaz implementación del actual régimen de coparticipación.

La larga herencia histórica de problemas estructurales nunca resueltos (las enormes asimetrías demográficas y desiguales desarrollos económicos entre las regiones) son, tal vez, los factores que más contribuyeron a explicar los resultados concretos de los pactos y acuerdos fiscales y porqué éstos, en definitiva, no resolvieron (ni siquiera previeron) medidas económicas y fiscales de largo plazo.

Esta herencia histórica (a modo de vía de la dependencia) contribuyó fuertemente a formar las preferencias y percepciones de los distintos actores en juego y delinear sus propios intereses.

A lo largo de esta última parte, se irán desglosando las distintas conclusiones que se pudieron extraer a raíz de esta investigación.

2. Las reformas al régimen de coparticipación y los resultados obtenidos

Los seis acuerdos generales alcanzados entre 1992 y 2002 fijaron pautas de relacionamiento en materia fiscal de muy corto alcance. La visión cortoplacista que primó en las preferencias de los actores en juego – en particular del presidente – estuvo fuertemente marcada por las limitaciones contextuales de cada proceso de negociación.

La visión de corto plazo estuvo condicionada a la solución de casos puntuales en contextos de emergencia y crisis económica. Por ello, estos procesos dieron, como resultado, “acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto” (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004b:130).

2.1. Los objetivos subyacentes a la reforma

Analizando los casos puntuales, puede observarse que las modificaciones al régimen de coparticipación tuvieron dos objetivos subyacentes desde la perspectiva del presidente.

Por un lado, apuntaron, como principal objetivo, a compensar la parte del gobierno nacional en la distribución de recursos coparticipables incrementando su cuota parte en la distribución. Ello se efectivizó principalmente a través de la sustitución de porcentajes por pisos mínimos.

Los pactos fiscales I y II (de 1992 y 1993, respectivamente) firmados durante la primera presidencia de Menem sustituyeron, por primera vez, los porcentajes de la distribución primaria que la ley 23.548 había fijado en 54% para las provincias y 42% para Nación (el porcentaje más alto para las provincias que cualquier otra ley de coparticipación había fijado anteriormente) por una suma fija (primero de \$ 725 millones para el año 1992, fijada en el Pacto Fiscal I, y luego aumentado a \$ 740 millones a partir de 1994 y que, a través de las sucesivas prórrogas, se mantendría hasta 1999).

Si bien ese piso mínimo representaba un promedio de lo que el gobierno transfirió a las provincias en los últimos años, lo cierto es que no llegaba a compensar los gastos de las nuevas competencias que desde esos años tendrían a su cargo las provincias: educación, salud y, en algunas provincias (como Córdoba y Santa Fe), el sistema ferroviario.

Posteriormente, durante la presidencia de De la Rúa, se continuó fijando un piso en la distribución que en el Compromiso Federal II consistió en \$ 1.350 millones mensuales para el año 2000 y de \$1.364 millones para 2001, (Cl. 3ª y 4ª, respectivamente), en ambos casos previéndose expresamente que el piso tendría “el doble carácter de límite inferior y superior [...] con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro”.

En el Compromiso Federal II el mínimo de \$1.364 millones se fijó también para el año 2002, y para los años 2003, 2004 y 2005 “el promedio de lo recaudado coparticipable en

los tres años anteriores a cada uno de ellos”, pero garantizando un piso mínimo de \$ 1.400 millones para el 2003, de \$ 1.440 para 2004 y de \$ 1.480 para 2005.

Los niveles de transferencia a partir de 2001 no llegaron a cubrir ese piso mínimo. La imposibilidad de continuar cumpliendo con esa obligación llevó al gobierno a proponer la directa eliminación del piso mínimo que finalmente se acordó, no sin conflictos y extenuantes negociaciones, en el Acuerdo Nación-Provincias de 2002. Allí se previó la eliminación no solo del piso mínimo sino además de “todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional” (art. 4).

Por otro lado, todos y cada uno de los acuerdos alcanzados implicaron, para el gobierno nacional, cumplir con compromisos internacionales que exigían de una u otra manera, un acuerdo con los gobiernos subnacionales, en particular un saneamiento de las relaciones fiscales, control del déficit, del gasto público provincial, del endeudamiento y la emisión de bonos.

La rapidez y velocidad con que se firmaron estos acuerdos respondió, en última instancia, a los apremios del gobierno nacional por conseguir nuevas líneas de crédito internacionales – que desde la implementación del plan de convertibilidad en 1991, se convirtieron en recursos necesarios para una economía inestable y fuertemente dependiente del capital externo. En este sentido, los pactos fiscales se constituyeron en cartas de presentación para continuar negociando ayudas financieras con los organismos internacionales de crédito.

La mayor o menor necesidad por conseguir esos recursos extraordinarios, llevaron a los respectivos gobiernos nacionales a realizar mayores o menores concesiones. Los pactos fiscales de Menem se realizaron en un contexto de relativa estabilidad económica, lo que le otorgó al presidente mayor margen para negociar. Ello se tradujo en las menores concesiones que finalmente hizo el gobierno nacional a las provincias adherentes.

Los compromisos federales de De la Rúa y de Duhalde pusieron de resalto cómo el apremio del gobierno nacional podía ser utilizado para negociar mayores beneficios, aunque siempre secundarios, en particular, la transferencia de planes sociales a las provincias, con De la Rúa, o la renegociación de las deudas a tasas muy bajas y a prolongados plazos, con Duhalde.

Pero la necesidad por nuevos recursos también afectaba a las provincias, en muchas oportunidades en igual o peores condiciones que el gobierno nacional. Ello fue utilizado por el gobierno nacional como un fuerte argumento para la adhesión. En muchas oportunidades, como sucedió con De la Rúa y luego con Duhalde, el planteo desde el gobierno nacional fue simple y contundente: la adhesión era la única opción viable. O las provincias adherían a las propuestas o devendría el caos.

En el caso del Acuerdo del 2002 la urgencia por llevar adelante el nuevo pacto explica, mejor que ningún otro caso, la postergación de soluciones a problemas estructurales, cuando finalmente se pospuso para el futuro la discusión sobre el nuevo régimen de coparticipación de acuerdo a la Constitución de 1994.

2.2. Las percepciones, preferencias y las limitaciones contextuales

Al estudiar la estructura de governance o matriz política que rige en determinada política pública (Capítulo 1), se observó que una vez identificada, puede determinarse cuáles son los actores involucrados, sus preferencias, percepciones, sus recursos de acción, cuáles son las reglas del juego y cómo éstas constriñen o dan vía libre al actuar de cada actor. En otras palabras, qué pueden o qué no pueden hacer los actores en determinado contexto. Del estudio particularizado de los distintos procesos de negociaciones se puede colegir que los comportamientos oportunistas y los resultados de corto plazo alcanzados estuvieron fuertemente condicionados por el particular contexto en el que se desarrollaron las interacciones entre los actores involucrados.

Un caso particular devela la imposibilidad (o extrema dificultad) de lograr acuerdos estables y de largo plazo, que permitan corregir los errores del pasado y, en consecuencia, impidan futuros comportamientos oportunistas. Durante las negociaciones en torno a los Compromisos Federales (1999 y 2000, respectivamente) y del Acuerdo Nación-Provincias (febrero de 2002), las propuestas y contrapropuestas elaboradas por ambas partes previeron la posibilidad de sancionar un nuevo régimen de coparticipación que previera un sistema más ordenado y armónico. Sin embargo, la extrema necesidad y urgencia por lograr el acuerdo para luego comenzar las negociaciones con los OMC para recibir nuevas ayudas financieras terminaron por postergar la discusión de fondo sobre el régimen de coparticipación. En estos contextos de extrema crisis resultaba imposible lograr un acuerdo

de largo plazo atento a la falta de tiempo, recursos e información suficientes para encarar discusiones serias sobre un tema tan complejo.

Durante las negociaciones del Acuerdo Nación-Provincias, por ejemplo, se previó la posibilidad de descentralizar la recaudación de impuestos nacionales a las provincias. Aun cuando este punto se hubiese acordado formalmente, las provincias no se encontraban en condiciones para desplegar un complejo sistema de recaudación, erigir un organismo recaudador eficaz o de crear la legislación correspondiente. Las provincias en cambio prefirieron relegar esta cuestión a una más puntual y urgente: la refinanciación de sus deudas. Y postergar a futuro (*sine die*) la discusión por el nuevo régimen de coparticipación.

Un sistema de relaciones fiscales sin reglas claras demuestra cómo, en estos casos puntuales, los actores en juego utilizan todas sus energías y recursos disponibles para lograr metas de muy corto alcance y oportunistas. El proyecto de la oposición durante las negociaciones de la Segunda Addenda (2001) de coparticipar el recientemente creado impuesto al cheque develó una intención política más coyuntural que de saneamiento de las relaciones fiscales, porque justamente el impuesto que pretendían descentralizar era un impuesto que el gobierno nacional creó a modo de emergencia y al que ofreció como garantía de cumplimiento de las obligaciones internacionales. El proyecto descentralizador tuvo un claro mensaje político al gobierno nacional, más que un intento por descentralizar un poco más el sistema tributario (existían, por caso, innumerables impuestos con asignaciones específicas que pudieron ser eliminadas para compensar la participación de las provincias en el basto régimen de coparticipación) – en el mismo sentido en se encaminó el proyecto de reclamar las presidencias de las dos Cámaras del Congreso.

De este modo, quedó de manifiesto que cuando los gobernadores tuvieron fuerzas suficientes para imponer sus intereses al gobierno nacional para reclamar, por ejemplo, mayor federalismo, fue utilizado con criterios políticos coyunturales y como palancas en las negociaciones no para conseguir un sistema fiscal más balanceado, sino mayores recursos y refinanciamiento de las deudas provinciales (lo que más acuciaba a los gobernadores en ese particular momento). Por otra parte, esta intención quedó de manifiesto cuando los propios gobernadores entendían en el fondo que la coparticipación del impuesto al cheque no podía ser llevado hasta sus últimas consecuencias, porque ello implicaba tirar por tierra

las negociaciones del gobierno nacional con los OMC y precipitar el colapso económico y financiero, si ese acuerdo no se lograba.

3. Factores que permitieron la celebración de acuerdos

En el Capítulo 5, punto 5 (“Factores determinantes de la formación de coaliciones”), se identificaron tres factores que permiten la formación de coaliciones, tanto entre el presidente y los gobernadores como entre éstos: a) variables socio-económicas; b) variables institucionales; y c) variables políticas (pertenencia y/o afinidad política).

Del estudio de los distintos casos analizados, puede observarse que estas tres variables han sido decisivas para la conformación de coaliciones y la posterior concertación de las partes.

Entre ellas, sobresalen en primer lugar las variables socioeconómicas (en cuanto permiten diferenciar los dos grupos de provincias – chicas y grandes – y, consecuentemente sus distintos intereses, percepciones y preferencias), las cuales permitieron la conformación efectiva de coaliciones entre las provincias del mismo grupo. Tal vez el caso más paradigmático lo constituyó la coalición de provincias patagónicas durante las negociaciones del Pacto Fiscal II. En esa circunstancia, se puso de manifiesto cómo los intereses particulares de una región permiten, si los actores son capaces de superar el dilema de la acción colectiva, aunar fuerzas para lograr beneficios comunes y, por tanto, más importantes que aquellos logrados individualmente. En este caso, las variables socioeconómicas pesaron incluso por sobre las variables políticas: los cinco gobernadores que conformaron esta coalición pertenecían a partidos políticos distintos.

En este aspecto, se ha evidenciado también un cierto aprendizaje colectivo de los actores implicados cuando, hacia principios del año 2000, se conformó el Frente Federal Solidario de Gobernadores. Aquí también estuvieron presentes las variables socioeconómicas: todas las provincias que conformaron esta coalición pertenecieron al grupo de las provincias chicas y uno de sus objetivos declarados fue, precisamente, contrarrestar el poder negociador de las provincias grandes al tiempo que potenciar sus recursos para hacer frente al gobierno nacional. En particular se puede rescatar un momento puntual en las negociaciones en torno a la firma del Compromiso Federal II donde las provincias chicas del Frente Federal impusieron sus preferencias por sobre las grandes.

En ese momento, primó la urgencia financiera de las provincias chicas lo que las obligó a cambiar de estrategias concertadas con las grandes, consistente en mantener una posición inflexible frente al gobierno nacional (ver Capítulo 6, punto 2).

Pero en la conformación de esta coalición intervinieron también factores políticos, en particular, la pertenencia partidaria.

La pertenencia partidaria ha sido no solo un factor facilitador de coalición entre provincias, sino además entre provincias y presidentes. En todos los pactos, sin excepciones, las primeras provincias en adherirse a las propuestas del presidente fueron las provincias pertenecientes al mismo partido político que el presidente. Ello también fue de alguna manera promovido por los propios presidentes. En todos los casos (excepto el primero, lo que devela también un cierto aprendizaje por parte de los actores) los presidentes buscaron acordar primero con los gobernadores de su partido para después buscar la adhesión de las demás provincias gobernadas por partidos distintos.

Salvo muy contadas excepciones, las posturas de adhesión a las propuestas del presidente provinieron de gobernadores de su mismo partido. La excepción está dada por las provincias grandes (en particular, Buenos Aires) cuando se negociaba la firma del Compromiso Federal I. En ese caso, el apremio financiero de la provincia llevó al gobernador a adoptar una estrategia de colaboración. Ella también respondió, en cierta medida, a las aspiraciones presidenciales del gobernador. En igual sentido actuaron los gobernadores de Córdoba y Santa Fe. A medida que la figura presidencial se fue debilitando (y los resultados electorales confirmaron esa debilidad) sus posturas cambiaron hasta adoptar las posiciones más duras en las negociaciones de los pactos subsiguientes.

En la consideración de esta variable también se previó la afinidad política, ella en tanto el acelerado grado de fragmentación que fue sufriendo el sistema político-partidario a medida que se iban desarrollando los procesos de negociaciones. En particular, la afinidad política fue una variable que permitió la coalición con gobernadores pertenecientes a partidos políticos provinciales. En concreto, se rescatan los casos del Movimiento Popular Neuquino, aliado de Menem, y Cruzada Renovadora, aliada a De la Rúa. Sin embargo, en el primer caso, la actitud del gobernador en comparación con los aliados al presidente fue más moderada y, en el segundo, la posición más crítica.

En cuanto a la variable institucional y, en particular, la ascendencia sobre los legisladores nacionales como recursos de los gobernadores, puede observarse que en la mayoría de los casos, los presidentes buscaron invertir en una alianza con el grupo de las chicas (más poderosas desde este punto de vista) que con las grandes. El caso paradigmático fue Menem. En general, se puede sostener que los casos de negociaciones más exitosas fueron aquellas que lograron la adhesión de las provincias chicas. Puede observarse, asimismo, que las posturas más duras en las negociaciones fueron encaradas por este grupo de provincias, sobresaliendo en particular el caso del Frente Federal con De la Rúa y, aunque mucho más debilitado, con Duhalde.

De la Rúa fue una excepción, en cuanto invirtió mayores recursos y esfuerzos en lograr alianzas con las provincias grandes (en particular, Buenos Aires) que con las chicas.

4. ¿Por qué las provincias firmaron acuerdos que terminaron por perjudicarlas?

Los pactos y acuerdos fiscales firmados por las provincias implicaron una pérdida para éstas en su posicionamiento *al menos* dentro del régimen de coparticipación. En todos los casos terminaron por ceder frente a las preferencias de máxima del presidente e, incluso, en contra de sus propias preferencias⁸²⁰.

⁸²⁰ A lo largo de los distintos procesos de negociaciones pueden encontrarse innumerables declaraciones de los gobernadores donde se oponían abiertamente a las propuestas del gobierno nacional. Un gobernador sostuvo que rechazaría las propuestas por “los serios perjuicios que traería aparejado el acuerdo a las finanzas del gobierno de Entre Ríos... Sin desconocer la necesidad de la Nación de resolver el problema de los jubilados, mi primera obligación es con los entrerrianos” (Diario La Nación, Domingo 09/08/1992) y más adelante, porque que perdería 1,5 millones sólo en el mes de agosto si firma el pacto (declaraciones del gobernador Moine, durante las negociaciones del Pacto Fiscal I, Diario La Nación, Miércoles 12/08/1992). Las medidas unilaterales que toma el gobierno federal sin consultar previamente con las provincias afectadas (en referencia a la derogación del régimen diferencial al impuesto a los combustibles) “conspiran contra el diálogo y la concertación entre el poder central y los Estados provinciales que venimos sosteniendo para superar la grave crisis que nos afecta a todos” (gobernador Rovira, Diario La Nación, domingo 24/02/2002). Las percepciones negativas de los gobernadores respecto a las actitudes defecionistas del gobierno nacional quedaron de manifiesto en varias declaraciones emitidas por gobernadores que incluso fueron aliados del presidente. Las siguientes declaraciones provienen de gobernadores o funcionarios durante las negociaciones del Acuerdo Nación-Provincias: los funcionarios nacionales tienen “la tendencia de repartir las culpas” con las provincias para después exigirles sacrificios, cuando son las ellas las que “hacen mucho esfuerzo porque tiene que mantener la salud, la educación” y que exigirles un ajuste a todas por igual “es una injusticia porque no estimula a provincias que vienen haciendo las cosas bien” (gobernador Romero, Diario La Nación, jueves 14/01/2002). “En las épocas de buena recaudación se le ponía un techo a la coparticipación y cuando la recaudación viene mal vamos a suerte y verdad, no es justo” (declaraciones del ministro de Economía de Tierra del Fuego, Diario La Nación, martes 26/02/2002). La oferta de pesificar las deudas a \$1,4 por dólar resultaba “una gran injusticia”, mientras que a las grandes empresas se les reconoce la paridad peso-dólar (gobernador Kirchner, Diario La Nación, martes 26/02/2002).

4.1. Intentando una respuesta desde la Teoría de Juegos

Los pactos fiscales representaron un paquete de reformas acordes con las preferencias políticas de los presidentes de turno. En todo ellos, las preferencias de máxima del gobierno nacional no estuvieron bajo discusión y fueron aprobadas de acuerdo a las pretensiones presidenciales.

La clave para comprender estos complejos procesos y los resultados obtenidos está en el hecho de que la iniciativa siempre fue tomada por el gobierno nacional, ante lo cual, las provincias debieron actuar dentro del marco inicial que propuso el gobierno nacional y, en función de ello, reformular sus estrategias, adecuando sus pretensiones a las de aquél.

Planteadas las bases del pacto, en el conjunto de las provincias la preferencia de máxima fue aumentar su participación en la distribución de recursos, sea por dentro o por fuera del régimen de coparticipación. Dado entonces que las condiciones de negociación fueron establecidas en su primer movimiento por el gobierno nacional, las estrategias de las provincias frente a esta propuesta quedan reducidas a dos (aplicado los conceptos de *disociación* y de *agregación*): firmar el pacto (es decir, cooperar, bien sea *in totum*, bien sea con la posibilidad de sacar alguna ganancia extra, traducida en mayores recursos) o no firmar el pacto (defeccionar y seguir cada cual su propio camino).

Si bien es cierto que cada provincia representa una realidad distinta (con todas las consecuencias que ello implica para la investigación y el análisis), también lo es que frente a esta situación de negociación dada es posible, conceptual y teóricamente, reducirlas a esas dos opciones, amén de que puedan identificarse las distintas estrategias empleadas por cada una de ellas para cooperar o desertar, según sus propias y específicas orientaciones de acción y sus capacidades, conformadas por su realidad concreta.

En este esquema simplificado, la estrategia de negociación empleada por el presidente fue una negociación colectiva con el conjunto de las provincias. Esta estrategia llevó, desde un primer momento, a la formación de dos partes en la negociación: gobierno nacional por un lado y el conjunto de las provincias por el otro. Las medidas del pacto representan las opciones disponibles para cada actor: la del gobierno nacional consistía en asegurar la participación de las provincias en los procesos de reforma impulsados, según sus propios términos. Ante ello, las provincias tuvieron las opciones de aceptar la

propuesta, con mengua en su participación en la coparticipación⁸²¹ o bien, no aceptarla, con graves consecuencias en el plano político – para algunas – y en el económico, para otras.

Otro dato crucial para comprender la dinámica de las negociaciones es que las provincias habían concurrido en todos los procesos de negociaciones con una *actitud cooperativa*, mientras que el gobierno nacional tuvo una actitud *defeccionista* (todas sus propuestas implicaban una pérdida para las provincias). Con esta información, si se introduce la dimensión relacional a la matriz de pagos de la batalla de los sexos en su formulación clásica, la matriz cambia, quedando configurada de manera tal que contribuye a entender mejor los resultados obtenidos en los pactos fiscales.

4.1.1. La batalla de los Sexos

Los procesos de negociaciones en torno a la firma de los pactos fiscales encuadran dentro del modelo que la teoría de juegos denomina la *Batalla de los Sexos*. La batalla de los sexos es una de las versiones de la teoría de juegos que describe una situación en la que una pareja (“A” y “B”) decide pasar una velada juntos. Sin embargo, ambos tienen preferencias distintas: A prefiere ir a la ópera, pero B al boxeo. A pesar de estas diferencias, sin embargo, cada cual preferiría soportar el entretenimiento menos favorable que pasar la noche solo.

La matriz de pagos sería entonces:

⁸²¹ La cesión del 15% del total coparticipable y la fijación de un piso mínimo en el Pacto Fiscal I, la prórroga del piso mínimo y llevar el proceso de reforma del Estado y económica a las provincias en el Pacto Fiscal II, la reducción del gasto público y un nuevo piso coparticipable (esta vez como mínimo y máximo) en los dos Compromisos Federales de De la Rúa o la directa eliminación de toda garantía sobre niveles de transferencia en el Acuerdo de 2002.

GRÁFICO N° 7.1: La Batalla de los Sexos

La Batalla de los Sexos:

		A	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
B	Ópera (cooperar)	1	4
	Boxeo (desertar)	3	2
		4	2
			*

Fuente: SCHARPF 1997.

Las opciones ópera/ópera (3,4) y boxeo/boxeo (4,3) son equilibrios de Nash⁸²². Si bien la opción de máxima de cada jugador es el entretenimiento preferido de ellos (4), se presenta otra situación: cada cual preferiría soportar la propuesta del otro (3) a no estar sólo (1). Por tanto, *las partes tienen un interés común en coordinar* para que uno de los resultados beneficiosos sea alcanzado. El problema que se plantea es entonces en la elección (3,4 ó 4,3). Es por tanto un *juego de coordinación*, pero con conflicto en la *distribución*. Si bien la preferencia de máxima de ambos jugadores es individual (lo que equivale a decir que su estrategia de máxima será desertar), el peor caso posible que se presenta como posibilidad (pasar la velada solo) pesa más que lograr su preferencia individual.

En su formulación clásica se presenta como un juego simétrico⁸²³, en el cual, al ser jugado de forma no cooperativa, con movidas simultáneas, sin la posibilidad de comunicación previa y con información incompleta, no habrá forma entonces de que los jugadores puedan estar seguros de llegar a los resultados preferidos. Si se parte del supuesto de que cada cual optará por su evento preferido, aparecerá una solución maximín

⁸²² Un *equilibrio de Nash* se da cuando “existe, como mínimo, un sistema de estrategias en equilibrio, en el cual cada uno de los jugadores no tiene interés en modificar su elección cuando considera como datos las estrategias de los demás. En términos generales, en una situación de equilibrio nadie puede mejorar su situación por medio de una desviación unilateral” (LODOLA 1994:56).

⁸²³ Juegos Simétricos son aquellos donde las recompensas dependen solo de las estrategias que empleen los otros jugadores y no de quien las juegue. Las identidades de los jugadores pueden cambiarse sin que cambien las recompensas de las estrategias. Algunos juegos simétricos son el “Dilema del Prisionero”, el “Juego del Gallina”, y el “Juego de Seguridad”.

(el mejor caso entre los peores) en el juego (2,2 celda inferior derecha, marcada con un asterisco) que no constituye un equilibrio de Nash, porque es subóptima. El juego descrito se corresponde con un juego con estrategias puras. Pero si se amplía el concepto de equilibrio de Nash incorporando las *estrategias mixtas*, aparecería un tercer equilibrio de Nash que *ofrece ganancias simétricas*.

Si el juego es jugado de modo *asimétrico* y con información completa (cada jugador conoce las preferencias del otro), la clave para resolver este dilema está en quién juega primero: “ahora la parte que tiene la primer movida puede seleccionar su mejor resultado preferido, y a la luz de esa elección, sería entonces en orden al mejor interés de la otra parte coordinar en ese mismo resultado” (SCHARPF 1997:74/5). De modo que quien realiza la primera oferta estará en ventaja respecto del otro ya que el orden de preferencias de éste se reducirían a dos: ir solo a su evento preferido (2) o ir al evento preferido del otro, pero no pasar la noche solo (3). Si se mantiene el supuesto de que el peor caso posible sería ir solo al evento preferido, se podría predecir que la elección del otro jugador será aceptar la propuesta ofrecida.

Ello es así, porque en este juego no existe una solución óptima para ambos jugadores (4,4). Sólo uno de los jugadores alcanzará la máxima ganancia (4) y al otro sólo le restará conformarse con *no quedar solo* (3). Por tanto, planteada la oferta por A (ópera), el equilibrio de Nash se posiciona en la celda superior derecha, que es la mejor respuesta de B a la estrategia de A (y representa una solución maximín).

Si se supusiera entonces que A y B conocen sus preferencias y que A juega primero, eligiendo por ende Ópera; y que para B el peor resultado posible es quedar solo. El resultado entonces ($A > 4$; $B > 3$) es visto desde el supuesto individualista que prima en la teoría de juegos. Pero si se supusiera que para B cooperar es su preferencia de máxima, su resultado no tendría que estar evaluado en 3, sino en 4, dado como ha quedado planteado el juego.

Si se introducen a este esquema clásico una *dimensión relacional* que SCHARPF (1997) denomina “orientaciones de la interacción”, las matrices dadas (es decir, en su formulación clásica) se transforman y mutan a “matrices efectivas” (como se observó en el Capítulo 2). En el presente análisis – a diferencia de cómo lo plantea el autor – se introducen orientaciones distintas a cada jugador, así A actuará de modo individualista y B de modo

cooperativo. En este caso entonces, introduciendo sendas reglas de transformación en los pagos de cada jugador, la matriz de pagos quedaría de la siguiente manera:

GRÁFICO N° 7.2: La Batalla de los Sexos (con motivaciones mixtas)

		A (individualista)	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
B (cooperativo)	Ópera (cooperar)	7, 1	4, *
	Boxeo (desertar)	2, 1	7, 2

Fuente: elaboración propia en base a SCHARPF 1997.

En esta matriz transformada aparece como único equilibrio de Nash, el que figura en la celda superior derecha (ópera/ópera), que es la preferencia de máxima de A y que para B, es su solución maximín (ni la mejor [7] ni la peor [2]) porque la orientación de su interacción es cooperativa.

De acuerdo a estas consideraciones teóricas precedentes, las preferencias de los actores (gobernadores y presidente), representadas según el esquema de la matriz de pagos de la batalla de los sexos transformada (ver Capítulo 2), quedan como sigue:

GRÁFICO N° 7.3: La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias (matriz transformada)

		Gobierno Nacional	
		Firmar (Cooperar)	No firmar (Desertar)
Provincias	Firmar (Cooperar)	7, 1	4, *
	No firmar (Desertar)	2, 1	7, 2

Fuente: elaboración propia en base a SCHARPF 1997.

El punto de equilibrio, posicionado en la celda superior derecha, indica que la estrategia maximín de las provincias – buscar el mejor resultado dentro del peor escenario posible – era cooperar con el gobierno nacional, firmando el pacto.

El gobierno nacional toma la iniciativa y con ella sienta las bases del acuerdo, modificable en sus pagos secundarios, pero no en su objetivo principal. Hubo espacio para la negociación (por ejemplo, el conjunto de las provincias logró la descentralización de fondos especiales como el FONAVI y el FEDEI, en el Pacto Fiscal I o el refinanciación de sus deudas públicas en los Compromisos Federales y el Acuerdo de 2002, o la inclusión del 30% del impuesto al cheque, también en éste último acuerdo).

Las preferencias de máxima de las provincias siguen siendo desertar. En efecto, las percepciones negativas y las preferencias por no modificar el contrato fiscal fue la estrategia principal de las provincias. De acuerdo a este supuesto, todas las propuestas del gobierno nacional afectaban las transferencias de recursos coparticipables en la parte provincial, es decir, la modificación del contrato fiscal las terminaría por perjudicar. A pesar de preferir desertar, no dejaron de lado que les resulta mucho más costoso seguir solas. Los gobernadores más reticentes a la firma del acuerdo reconocieron públicamente que lo único que pudieron hacer fue negociar pagos secundarios⁸²⁴.

⁸²⁴ Durante las negociaciones del Pacto Fiscal I, el Gobernador de Entre Ríos (Moine, del PJ), quien había rechazado el acuerdo desde un principio, terminó por sostener que la “Nación ha reconocido algunos fondos extras para las provincias, las cuales acordamos que se nos descuente el 15% de cuota coparticipable. Se nos van a remitir mensualmente, además, los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, los fondos viales y del desarrollo de obras de agua potable y saneamiento del interior, así que, *dentro de los problemas que hubo para cerrar este trato, es lo mejor que se podía hacer*» (Diario La Nación, jueves 13/08/1992). En el Pacto Fiscal II, desde la provincia de Córdoba, la más conteste al acuerdo, se reconoció que “numéricamente perdemos, es verdad, *pero en la vida de las relaciones institucionales muchas veces es preferible perder una proporción que nos dará derecho moral para discutir en tiempo y forma un rescate de las proporciones que nos corresponden*” (Diario La Voz del Interior, viernes 14/08/1992) y que “Córdoba pierde el 15% de su coparticipación, pero recibe unos 80 millones por Fonavi y otros fondos: *el equilibrio se mantiene*” (Diario La Voz del Interior, jueves 13/08/1992). Más adelante, tras la firma del Acuerdo Nación-Provincias de 2002 el gobernador de Formosa (Insfrán) declaró: “No puedo decir que estoy contento. No es el mejor ni el peor, es *el acuerdo posible*. Demostramos que en los momentos difíciles, *cuando la Nación pide colaboración, estamos*” (Diario La Nación, jueves 28/02/2002). Durante los procesos de transferencias de los servicios de salud y educación en 1992, un senador radical expresó ideas con similar poder explicativo, al sostener que las provincias “no tienen más alternativa que aceptar el traspaso, porque *de no hacerlo sufrirán una serie de consecuencias que no están en condiciones de afrontar*” (citado en nota 425).

4.2. Solución maximín y pagos secundarios

Si bien el gobierno nacional impuso su agenda y el modo de negociación (y con ello, la adecuación de las estrategias a emplear por las provincias), también es cierto que, como en toda negociación, tuvo que ceder en ciertos aspectos. Sin dudas, fue la parte ganadora, pero para lograr su objetivo tuvo que conformar en alguna medida a las provincias (ver Anexo I de esta Conclusión).

En las negociaciones de los Pactos Fiscales, Menem compensó a los gobernadores (en particular de su partido) por fuera del régimen de coparticipación: la provincia de Buenos Aires había recibido el Fondo del Conurbano Bonaerense, a modo de compensación por la pérdida en los puntos porcentuales de la Ley 23.548 de 1988; Las provincias de Cuyo lograron la sanción de un régimen de promoción industrial, Formosa se vio beneficiada con la creación de una zona de libre comercio y a Chaco se le prometió una renegociación de su deuda pública (OLMEDA 2009:17).

Por último, en las provincias chicas (y en particular aquellas del mismo signo partidario que el presidente), las políticas implementadas de reforma del Estado no fueron realizadas inmediatamente, sino que fueron demoradas e implementadas paulatinamente, hasta tanto no estuvieran consolidadas primero en las provincias grandes⁸²⁵.

Esto permitió compensar a las provincias chicas para mantenerlas dentro de la coalición presidencial por el rol decisivo que jugaron en estos procesos.

Las provincias no sólo se vieron “obligadas” a aceptar lo que en un corto plazo implicaba un beneficio, pero que al largo plazo terminaría por perjudicarlas, sino que además sus recursos y capacidades de negociación se vieron neutralizados por la situación financiera que atravesaban.

Las ganancias secundarias percibidas por las provincias fueron obtenidas, en general, *por fuera* del RCFI (fondos especiales, concesiones económicas, dilaciones en la implementación de la reforma, etc.) lo que implicaba que eran, al mismo tiempo, ganancias volátiles (no comprendidas ni en el texto de la Ley N° 23.548 ni en el texto de los acuerdos), quedando, en consecuencia, sujetas a los vaivenes económicos y políticos futuros.

⁸²⁵ En esta estrategia, Menem utilizó “dos mecanismos: posponiendo los recortes en el empleo público provincial e incrementando el flujo de recursos del gobierno central al provincial” (GIBSON y CALVO 2001:190), destacándose la distribución de ATN en el segundo mecanismo, siendo las provincias chicas las más beneficiadas en su distribución.

En el Pacto Fiscal II, el objetivo de máxima del presidente consistió en la eliminación directa de los dos impuestos fundamentales del sistema tributario provincial, la transferencia inmediata de las cajas previsionales provinciales y la privatización de las empresas provinciales prestatarias de servicios públicos y fundamentalmente, sus bancos provinciales.

Los gobernadores aceptaron el objetivo de máxima, pero el presidente también encontró resistencias en el modo en que se operarían estas reformas. En primer lugar, la eliminación directa de ingresos brutos y de sellos no se operaría inmediatamente, aceptando establecer exenciones sobre determinadas actividades que el presidente consideraba prioritarias, pero el resto de las actividades se desgravarían paulatinamente, en un plazo que finalmente quedó establecido en junio de 1995 – pero que, tal cual se analizó, se prorrogaría hasta la fecha. Por otro lado, acordaron la transferencia de las cajas previsionales, pero no de forma inmediata (como lo prefería el presidente desde el principio), sino que sería optativa y se concretarían a través de acuerdos bilaterales con el presidente. Finalmente, los gobernadores acordaron entre las principales medidas un aumento del piso mínimo coparticipable.

Durante las negociaciones de los Compromisos Federales y sus Addendas durante la administración de De la Rúa y a pesar de la debilidad del presidente, los objetivos de máxima también fueron alcanzados.

Como se observa en el Anexo, las contrapartidas que terminó ofreciendo el gobierno nacional (traducidas en obligaciones para con las provincias o en concesiones de mayores recursos) superaban numéricamente a las ganancias obtenidas en los pactos fiscales de Menem.

En una situación similar se encontró Duhalde para lograr el consenso de las provincias para eliminar la garantía del piso mínimo, una garantía que por otro lado resultaba de imposible cumplimiento. A cambio, debió conceder a las provincias una refinanciación de sus deudas a tasas bajísimas y prolongados plazos, coparticipar el impuesto al cheque y en el porcentaje exigido por las provincias (30% frente a la pretensión del gobierno de incorporar solo el 20%).

En una simple comparación con los pactos de Menem, puede concluirse que la consecución de estos acuerdos fue más costoso. Ello se debió, en gran medida, a la posición del presidente dentro del juego federal.

4.2.1. Juego de seguridad

Durante las negociaciones del Pacto Fiscal II y de la Segunda Addenda al Compromiso Federal II se produjeron situaciones que constituyeron una excepción al comportamiento que en todos los casos adoptaron las provincias frente al gobierno nacional. En estas dos oportunidades, un grupo de provincias decidió rechazar el acuerdo propuesto por el presidente. Durante el pacto fiscal II esa coalición estuvo formada por las provincias patagónicas, mientras que durante la Segunda Addenda por el Frente Federal Solidario (aunque solo cinco de las once que integraban el frente)⁸²⁶.

De ese modo, el juego se cerró con las provincias firmantes, para después abrirse una nueva fase de negociaciones con las provincias que decidieron no firmar el pacto. El juego cambia. Este bloque de provincias formó una coalición para negociar con el presidente pagos secundarios que las beneficiaran directamente, al mismo tiempo que dejó entrever, desde el primer momento, su predisposición a negociar.

El dilema que se plantearía a partir de entonces es entre estos dos grupos de provincias con respecto a sus posiciones y estrategias frente al gobierno nacional. La situación en que quedaron es semejante al escenario que la teoría de juegos describe como el juego de seguridad⁸²⁷.

Este es un juego cuya constelación es bastante similar a un juego de pura coordinación – puesto que si todos cooperan todos alcanzarán su mejor pago posible. Pero termina por transformarse en un juego de *motivación mixta* (en los que se encuentran

⁸²⁶ En el primer caso, coincidió la variable territorial (las provincias pertenecían a una misma región y, por tanto, tenían intereses territoriales comunes), mientras que en el segundo, la variable decisiva fue la pertenencia partidaria, todas pertenecían al PJ, y en menor medida la variable territorial, ya que todas pertenecían al grupo de provincias chicas.

⁸²⁷ Denominado en su versión original como *the assurance game*, “es generalmente ilustrado por un escenario atribuido a Jean-Jacques Rousseau: un grupo de cazadores se dispone a atrapar un ciervo. Si ellos se mantienen juntos, todos comerán bien. Pero si uno se separa para cazar un conejo, éste comerá menos y los otros pasarán hambre. En ese caso, es mejor para el resto de los cazadores perseguir sus propios conejos también” (SCHARPF 1997:74).

presente tanto la defección como la cooperación) desde que uno de los jugadores es tentado a desviarse del grupo para cazar una presa menor y, por tanto, más fácil.

Abandonando el grupo abandona su mejor resultado (cazar un siervo y proveerse de comida por un buen tiempo) pero deja de lado también una tarea más ardua que cazar un simple conejo. El juego lleva ínsito un riesgo que tiraría por tierra toda colaboración, porque la defección de uno coloca al resto en una situación compleja, dado que si optasen por cooperar, terminarían con el peor pago posible, por lo que se ven impulsados a desertar, buscando cada cual su presa menor. Así, por la actitud defeccionista de uno solo de los jugadores, la matriz de pagos del juego se transforma y la opción por la deserción para los demás jugadores se constituye en la estrategia dominante. Al igual que en la Batalla de los Sexos descrita más arriba, en este caso también es crucial qué jugador hace la primer movida y en qué dirección la hace⁸²⁸.

En la matriz dada del juego de seguridad sería la siguiente:

GRÁFICO N° 7.4: Juego de Seguridad

Juego de Seguridad

		A (cooperativo)	
		Siervo (cooperar)	Conejo (desertar)
B (cooperativo)	Siervo (cooperar)	4	3
	Conejo (desertar)	1	2
	Siervo (cooperar)	4	1
	Conejo (desertar)	3	2

Fuente: SCHARPF 1997:74

El punto de equilibrio (marcado con un asterisco) se encuentra en la columna superior izquierda (4;4), porque los actores consideran que cooperando entre sí, obtendrán el mejor pago posible (cazar el siervo y proveerse de comida por un buen tiempo y para todos). Para A, cooperar equivale a 4 si B también coopera (el mejor pago posible para A, que coincide con el de B).

⁸²⁸ Como sostiene SCHARPF, este juego es “un recordatorio de la importancia crucial de las percepciones y de la previsibilidad mutua en las interacciones sociales” (1997:75).

Sin embargo, el peligro latente de este juego es que cualquiera de ellos puede verse tentado por defecionar. En este caso entonces, suponiendo que uno de ellos cayó en esa tentación (prefiere desistir de llevar adelante la ardua tarea de cazar un siervo y se conforma con una más fácil de cazar un conejo), los pagos cambian: si B defecionó, a A le quedan dos alternativas: cooperar o defecionar. Lo interesante de éste juego es que si A coopera a pesar de la defeción de B (suponiéndose que primó en él un sentido de solidaridad o altruismo), quedaría con el peor pago posible (1). Ante esta situación, la única opción viable racionalmente sería también desertar. En efecto, si A decide continuar con la caza del siervo a pesar de que B desistió de la tarea y dado que la misma sólo podría lograrse con la colaboración de todos, entonces A no lograría cazar el siervo y habría perdido tiempo para cazar un conejo, es decir, se quedaría sin comida. Por ello, racionalmente, A desertará para no pasar hambre.

Traducido esto a los procesos de negociaciones entre el gobierno nacional y el bloque de gobernadores disidentes fácil es advertir en la analogía que el siervo es el gobierno nacional. La combinación de sus recursos de acción potencia sus posibilidades de negociar en una mejor condición, a pesar de que, como se vio, ninguna de las dos coaliciones (tanto la patagónica durante la firma del Pacto Fiscal II como el Frente Federal durante la negociación de la Segunda Addenda) contaban con recursos institucionales suficientes para convertirse en actores de veto a las políticas presidenciales, aunque sí minaban la unanimidad deseada por el presidente. En este caso, los gobernadores prefirieron negociar pequeños pagos secundarios frente a la dificultad de imponer sus preferencias (como puede observarse en las conclusiones al pacto fiscal II y la Segunda Addenda al Compromiso Federal II, analizados en el Capítulo 6, puntos 1.3.6.4 y 2.4.5, respectivamente).

En el caso del bloque de las provincias patagónicas, claramente la preferencia de máxima era lograr la constitución del fondo compensador, en cambio en el caso del Frente Federal pareció más una estrategia política de dilatar en el tiempo el apoyo a la Segunda Addenda.

Una conclusión importante que se extrae de lo expresado en los puntos anteriores es el carácter negociado que ha tenido y tiene el régimen de coparticipación. Analizando las relaciones intergubernamentales en su conjunto puede observarse que las partes han obtenido beneficios mutuos – aun cuando en general, la parte del león se la haya llevado

siempre el gobierno nacional. Con ello, se puede sostener que cada nivel involucrado, en menor o mayor grado, ha sido corresponsable de los resultados efectivamente alcanzados.

4.3. Negociaciones bajo la sombra de la jerarquía

En este juego las partes interactuaron en una arena donde primó la dirección jerárquica⁸²⁹. El Poder Ejecutivo Nacional contaba con importantes herramientas para inclinar la balanza a su favor (analizadas en el Capítulo 5). Uno de ellos fue la posibilidad de implementar medidas mediante un poderoso recurso pro activo: los decretos de necesidad y urgencia. Así, por ejemplo, terminadas las negociaciones y firmado el Pacto Fiscal I, el ministro del interior manifestó públicamente que si no se acordaba, el presidente habría ordenado el descuento del 15% por medio de decreto⁸³⁰. Cuestión de la que los gobernadores estaban advertidos y que – consecuentemente – impactó en la percepción que tenían sobre el asunto⁸³¹, condicionando las estrategias a favor de la cooperación. En este caso puntual, no cooperar implicaba perder el 15% de la coparticipación sin recibir nada a cambio.

De la Rúa recurrió a la amenaza de establecer sus políticas mediante DNU si las mismas no eran avaladas por los gobernadores y/o el Congreso⁸³². De hecho, la cuestión de

⁸²⁹ En referencia al Estado Nacional, los OMC exigieron a éste una negociación con las provincias a efectos de poder sentar, al menos, las bases para implementar las políticas que aquellos organismos internacionales exigían como condición para la concesión de créditos internacionales. Como sostiene SCHARPF, “si la presión de la competencia internacional es muy grande, incluso los más grandes cambios estructurales pueden ser aceptados” (1997:83). Sólo cuando ello se cumplió, los préstamos se efectivizaron. Esta interacción entre Estado Nacional y OMC es un antecedente muy importante para determinar qué modo de interacción se dio efectivamente entre Estado Nacional y provincias y para comprender que, en cierta medida, el Estado Nacional actuó tan condicionado – en su relación con los OMC – como las provincias lo estuvieron con éste. Estas relaciones escapan al objetivo de la presente tesis. Para un análisis sobre las relaciones entre el gobierno nacional y estos organismos internacionales, puede verse CINGOLANI y LARDONE 2006, LARDONE 2005, 2009 y 2013.

⁸³⁰ “Menem estaba dispuesto a imponer los recortes en la coparticipación por decreto para posibilitar el aumento a los jubilados [...] El presidente estaba dispuesto a poner el pecho a las ulterioridades jurídicas a través de un decreto si fracasaba el acuerdo económico y político con los gobernadores” (Declaraciones del ministro del Interior, Manzano, Diario La Voz del Interior, lunes 17/08/1992, ver también Diario La Nación, lunes 17/08/1992).

⁸³¹ El gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, sostuvo que “«no existe resistencia por parte de las provincias» al reciente acuerdo federal porque – explicó – «lo que no se resuelve por decisión del Congreso se asume por decreto de necesidad y urgencia. Lo que significa que si no hubiéramos pactado con el gobierno nacional, nos lo hubieran impuesto por decreto de necesidad y urgencia»” (Diario La Voz del Interior, viernes 21/08/1992).

⁸³² Frene a la resistencia del Congreso (y en particular, por la presión de los gobernadores) de aprobar los proyectos legislativos del entonces presidente electo De la Rúa (el pacto fiscal en el Senado y el presupuesto

la reforma previsional, fuertemente resistida por el Congreso y por los gobernadores fue realizada mediante DNU, cuando desde el gobierno nacional percibieron que no aceptarían avalarla en el Compromiso Federal II.

Los presidentes también utilizaron su discrecionalidad en el manejo de fondos como recursos para convencer a las provincias. En particular, a través de la creación de nuevos fondos a distribuirse entre las provincias, constitución de fondos anticrisis, distribución de ATN y la refinanciación de las deudas provinciales (una moneda de cambio recurrente en los pactos fiscales). Incluso, cuando el presidente no contaba con recursos suficientes para imponer, la sola amenaza del caos bastó para lograr apoyo de las provincias.

Las estrategias de Menem y Duhalde evidenciaron una intensión de imposición de las cláusulas a las provincias. En particular, cuando lograron cerrar un primer acuerdo con las provincias de su mismo partido para recién después negociar, sobre la base de lo acordado, con las restantes provincias. El caso más paradigmático en este sentido, fue el Pacto Fiscal II.

Las posibilidades de éxito de las estrategias presidenciales también dependieron de la posición del presidente dentro de la constelación de actores. En una comparación entre las presidencias de Menem y De la Rúa pueden observarse los diferentes logros alcanzados y las mayores o menores concesiones para arribar a los acuerdos propuestos.

Durante la gestión de De la Rúa, se vio invertido el rol que hasta ese momento jugaban el gobierno nacional y los provinciales, donde el nivel nacional por lo general lograba concertar pactos y acuerdos que concedían a éste mayores poderes y beneficios frente al otorgamiento de pocos beneficios secundarios a las provincias.

Aun cuando, tras la salida de Menem del poder, el PJ pareció fragmentarse y devenir en una confederación de líderes locales-provinciales, más que en un partido nacional unificado, esta circunstancia no terminó por favorecer al gobierno de la Alianza. Los gobernadores del PJ supieron aunar sus fuerzas en pos de intereses comunes, en una coalición coyuntural débil que no pudo trascender más allá de los intereses que los unían – como quedó de resalto en las elecciones presidenciales del año 2003, donde el PJ, fragmentado definitivamente, presentaría tres candidatos en forma independiente. A pesar

y la reforma impositiva en Diputados), éste respondió con la posibilidad de sancionar mediante un decreto de necesidad y urgencia (declaraciones del ministro del Interior, Storani, Diario Clarín, jueves 09/12/1999).

de la debilidad de la coalición, de carácter coyuntural, logró sus objetivos de hacer un frente común al gobierno federal logrando más ventajas que si hubieran negociado aisladamente con éste – como intentó hacerlo desde un primer momento el presidente.

Estos hechos – políticos y económicos – invertirían el posicionamiento de la Nación y de las provincias. Durante la década de 1990, el gobierno nacional – aún con cierta urgencia – supo negociar con las provincias un acuerdo que beneficiaba a la Nación (en el corto y en el largo plazo), otorgando sólo algunos beneficios de corto plazo para las provincias.

La diferencia con los anteriores pactos fiscales reside, precisamente, en los diferentes contextos en que se celebraron y – en mayor medida aun – por los distintos posicionamientos que los actores tuvieron dentro del marco institucional, donde el sistema de partidos y electoral y su impacto en la composición del Congreso de la Nación dieron en uno y otro caso recursos de acción diferentes, más limitados en el gobierno de la Alianza que en el de Menem.

A pesar de la debilidad política del presidente – que se puso de manifiesto ya antes de su asunción como tal – la regla general en materia de negociaciones no se quebró del todo con este pacto: el gobierno nacional logró sus objetivos de máxima y los gobernadores concentraron sus recursos en negociar pagos secundarios, aunque esta vez, mucho mayores que en épocas pasadas.

El presidente había logrado así establecer un piso con “el doble carácter de mínimo y máximo” (que era en realidad, no un piso como en los pactos fiscales, sino una suma fija), concentrando recursos que les permitirían afrontar los próximos dos años, al menos, donde los efectos de la recesión comenzarían a sentirse más profundamente y la baja en la recaudación pondría fuertes trabas a los compromisos del gobierno federal.

Menem había designado nuevos miembros en la Corte Suprema (previa reforma de su composición, pasando de siete a nueve), a partir de lo cual contó con la mayoría automática a su favor; la mayoría de los gobernadores fueron de su propio partido, del cual además mantuvo la jefatura partidaria, contó – consecuencia de lo anterior – con la mayoría en el Senado y con la primera minoría en Diputados y formó una estrecha alianza con la CGT, tradicionalmente más cercana al PJ que a cualquier otro partido político.

De la Rúa heredaría la misma Corte que Menem, no tendría la jefatura de su partido, que quedaba en manos de Raúl Alfonsín⁸³³ e incluso, su logro electoral se debía no sólo al partido al que pertenecía, sino a una alianza con otros partidos, de los cuales el Frepaso fue sólo el actor más importante dentro de un conjunto heterogéneo; en el Senado y en Diputados debía afrontar la mayoría del PJ y, finalmente, su relación con el poder sindical fue distante al comienzo y de confrontación directa hacia el final de su mandato.

La diferencia más importante quizás, estuvo en las distintas alianzas que uno y otro presidente lograron hacer con los gobernadores; mientras Menem tuvo una fuerte alianza con los gobernadores de las provincias más chicas, quienes tienen una fuerte representación en el Congreso, equiparándose a las provincias grandes; durante el gobierno de De la Rúa los gobernadores de provincias chicas fueron los principales opositores.

Duhalde, por su parte, estuvo tan condicionado como su antecesor. Aun cuando contó con la ventaja de pertenecer al mismo partido que la mayoría de los gobernadores, sus gestiones para lograr el acuerdo fueron tan extenuantes y complejas como las de De la Rúa. Su gestión se encontró condicionada por las fuertes limitaciones, en particular por su nombramiento por la Asamblea Legislativa y no por el voto popular (su nombramiento como presidente lo debía, en gran parte, a los gobernadores), por su relación de directa confrontación con la CSJN, por las fuertes internas dentro del PJ y por la compleja situación económica y financiera que debió afrontar. Ambos gobiernos pusieron de manifiesto su debilidad en los resultados efectivamente alcanzados en los acuerdos firmados con las provincias.

Desde esta perspectiva, puede observarse que el diseño institucional se presenta así como un fuerte condicionante de las negociaciones en las RIG: la sobrerrepresentación en el Congreso de la Nación de las provincias más pequeñas y los sesgos mayoritarios y partidarios que se observan en el sistema electoral y de partidos políticos, se constituyen en poderosos recursos para los gobernadores, quienes pueden posicionarse frente al Poder Ejecutivo Nacional como importantes actores de veto.

Claramente se observa que una de las variables empleadas, la *pertenencia partidaria*, ha sido decisiva en el proceso de negociación: mientras los gobernadores de la Alianza

⁸³³ A principios de diciembre de 1999, Raúl Alfonsín sería elegido por unanimidad Presidente del Comité Nacional de la UCR, siendo transmitido el mando por el propio De la Rúa.

aceptaron, desde un primer momento y durante todo el proceso de negociaciones, las condiciones del gobierno nacional, los gobernadores del PJ formaron, también desde el principio, una fuerte coalición que se mantuvo durante todo el gobierno aliancista y gracias a la cual pudieron potenciar los recursos institucionales con que contaba cada actor, que en forma aislada no hubieran surtido los efectos que finalmente produjo.

Con Duhalde, la pertenencia partidaria también jugó un rol decisivo, pero solo con algunos gobernadores. Con Menem quedó de resalto la variable partidaria e institucional, como fuerzas de mayor peso en el juego federal, mientras que con De la Rúa estos factores cobran nuevamente vigencia, pero en sentido inverso: uno de los aspectos clave de la gobernabilidad ha sido el éxito o fracaso en la formación de coaliciones con las provincias chicas. El marco institucional es determinante para la gobernabilidad fundamentalmente por los recursos y capacidades que proporciona a los actores en juego. Dentro de este reparto de recursos y competencias, en lo concreto, se observa que los gobiernos subnacionales tienen un peso bastante importante en la arena política nacional, más de lo que comúnmente se piensa: “con el creciente poder provincial, los requerimientos e intentos de seducción por parte de la nación hacia las autoridades provinciales en general y los gobernadores en particular se fueron haciendo más corrientes. Así, desde los inicios de los ‘90 toda decisión estratégica precisó ser consensuada con el poder subnacional” (Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:43).

Otro factor determinante fue el *grado de necesidad* de alcanzar el acuerdo. En las últimas dos administraciones el gobierno nacional tuvo más urgencias en acordar que en el caso de Menem. Éste contó además con las expectativas de éxito que sus políticas reformistas auspiciaban, mientras que De la Rúa y Duhalde tuvieron que lidiar con el fracaso y la desilusión que provocó finalmente una década de políticas neoliberales. Mientras las provincias se encontraban en una posición más segura y cómoda (el piso mínimo que estuvo en discusión en todos los pactos era algo que de por sí les correspondía) el gobierno nacional se veía compelido en dos aspectos; por el tiempo y por los recursos materiales.

4.4. El costo de la deserción

Como se observó anteriormente, las provincias, en todos y cada uno de los pactos fiscales accedieron a las pretensiones presidenciales. En todos esos casos intervinieron en

los procesos de negociaciones con una clara actitud de negociación. Sólo una provincia manifestó su disidencia absoluta a las propuestas del gobierno nacional: Córdoba. Pero el derrotero posterior que debió transitar la provincia corrobora la hipótesis planteada anteriormente: el costo de la deserción es mucho más alto que aceptar un acuerdo que resulta perjudicial.

Córdoba pagó el peor de los costos posibles: la provincia se vio sumida en una de las peores crisis económicas y financieras de su historia y su gobernador vio finalizada su carrera política, adelantando el traspaso del mando al gobernador electo (Mestre, del mismo partido) y perdiendo su posibilidad de candidatearse a presidente en las elecciones de octubre de ese mismo año.

Córdoba había firmado el Pacto Fiscal I “en reserva”⁸³⁴ y rechazó adherirse al Pacto Fiscal II. Ello implicaba continuar aplicando una “postura heterodoxa” (LARDONE 2009, 2013) en oposición a las políticas neoliberales (ortodoxas) impulsadas desde el gobierno nacional.

La situación financiera de la provincia – similar al resto – mostraba ya desde fines de la década del ochenta un alto déficit fiscal, aumento del gasto público y caídas en la recaudación⁸³⁵. El estado provincial intentó autofinanciarse a través de créditos concedidos por el propio banco provincial, pero frente al agravamiento de la situación económica, el propio Estado provincial tuvo que salir al rescate de su Banco Provincia para evitar su quiebre (NICOLINI *et al.* 2002, LARDONE 2009, 2013).

El rechazo de los pactos fiscales no implicaba simplemente una resistencia a las medidas puntuales contenidas en ellos, sino una directa oposición a la política económica y, en consecuencia, al mismo presidente⁸³⁶. En el período transcurrido entre agosto de 1993 y julio de 1995 quedó efectivamente aislada. Como se observó en el Capítulo 6, el gobierno nacional había enviado cuantiosas sumas a las provincias para evitar colapsos sociales o, de

⁸³⁴ En un acto de rebeldía, el gobernador envió a su vicegobernador como representante de la provincia en el acto formal de la firma del pacto.

⁸³⁵ El gasto público provincial aumentó un 159% entre 1990 y 1994 y el déficit fiscal alcanzó los \$ 359 millones en 1994, representando un 14% del gasto público y una deuda pública consolidada de \$ 684 millones en el mismo año (NICOLINI *et al.* 2002).

⁸³⁶ El caso de Córdoba fue el que mejor develó la importancia de la variable partidaria/ideológica. Habiendo obtenido el segundo lugar en las elecciones presidenciales de octubre de 1989, el gobernador cordobés se erigió como el principal y más importante líder opositor al gobierno menemista e, intentando incrementar sus chances para las próximas elecciones presidenciales, Angeloz formuló un fuerte discurso opositor a las políticas económicas impulsadas desde el gobierno nacional, mostrando a su provincia como una alternativa válida al neoliberalismo. Parte de su slogan publicitario, era el de mostrar a Córdoba como la “isla”.

producidos, evitar la caída de los gobiernos en aquellas jurisdicciones que comenzaron a implementar las políticas de reforma y que, además, eran aliadas políticas del presidente.

Córdoba no solo no se vio beneficiada con envíos extraordinarios, sino que además se vio privada – como consecuencia directa del rechazo a los pactos fiscales – de recursos coparticipables, sufriendo una reducción del 8% de su cuota coparticipable como así también una retención de su cuota por las autoridades nacionales en forma de pago por los préstamos bancarios anteriormente otorgados a la provincia. Todo lo cual terminó por llevar a la provincia a una situación de default y atraso en el pago de sueldos a empleados públicos y a proveedores del Estado (NICOLINI *et al.* 2002). La provincia también se vio privada del acceso a las líneas de créditos internacionales otorgadas por los OMC, en particular el Banco Mundial (LARDONE 2009, 2013).

El impacto negativo de la crisis mexicana precipitó el colapso definitivo de la provincia y la situación se agravó a tal punto que el gobernador tuvo que ceder anticipadamente el poder al nuevo gobernador electo. Sólo una vez que la nueva administración tomó posesión, las ayudas del gobierno federal arribaron a la provincia. La primera asistencia llegó en forma de préstamo del Banco de la Nación equivalente a \$ 70 millones, luego, el gobierno nacional envió los recursos equivalentes a lo que hubiera recibido Córdoba de haber firmado el Pacto Fiscal, según lo estipulado por la Cláusula de garantía del piso mínimo, por un monto superior a los \$ 100 millones y finalmente, se le envió un anticipo de su coparticipación por \$ 70 millones. A cambio, la nueva administración tuvo que firmar el pacto fiscal I junto con el Pacto fiscal II de 1993, recurrir además a préstamos del Banco Mundial – a las que tuvo acceso sólo parcialmente – con las consecuentes políticas de ajustes que éste exigía (NICOLINI *et al.* 2002:48-9). En conclusión, Córdoba terminó por adherirse a todas y cada una de las políticas económicas que el gobierno nacional venía implementando y que fueron fuertemente resistidas por el anterior gobernador.

5. Una consideración desde la perspectiva de las provincias. Las asimetrías horizontales

5.1. Intereses, percepciones y preferencias de los distintos grupos de provincias

Partiendo de la noción de que las leyes-convenios constituyen un tipo de sistema de coordinación interjurisdiccional, el acuerdo de las partes intervinientes (nación y cada una de las provincias) resulta esencial para su sanción y su puesta en vigencia, como así también para efectuar ulteriores modificaciones. Más aún cuando se trata de competencias constitucionalmente previstas como concurrentes.

La negociación aparece así como el principal mecanismo de coordinación intergubernamental dentro de este tipo de competencias que generan y exigen un mayor nivel de relacionamiento (como se observó en el Capítulo 2, segunda parte). Y como en todo proceso de negociación, los recursos con que cuentan los actores en juego, sus percepciones y preferencias y sus intereses particulares resultan cruciales para determinar los resultados esperados por los actores y explicar los efectivamente obtenidos.

Como se observó a lo largo del Capítulo 4, existen, a grandes rasgos, dos grupos de provincias marcadamente diferenciados por sus recursos materiales (población, desarrollo económico, posición geopolítica, etc.) e institucionales (tales el número y cantidad de representantes en el Congreso de la Nación) que, con el transcurso del tiempo, se fueron acentuando. Ello a su vez fue generando percepciones y preferencias muy distintas entre cada una de ellas.

Una primera manifestación de ello puede observarse en la evolución del régimen de coparticipación (Capítulo 4) que, en sus innumerables modificaciones, fue volcándose hacia un sistema marcadamente redistributivo (y, en consecuencia, más beneficioso para el conjunto de provincias chicas) en contraposición a los sesgos devolutivos que caracterizaron los primeros regímenes.

5.2. El peso de las provincias chicas

A lo largo de la investigación ha quedado de resalto que el apoyo y consenso de los gobernadores y no de los legisladores resulta fundamental para el gobierno nacional a la hora de implementar políticas fiscales (como fueron la implementación de las reformas económicas durante la primera presidencia de Menem, la reforma impositiva de De la Rúa

e, incluso, la sanción del presupuesto nacional, muchas veces jaqueado por la resistencia de las provincias en contextos de negociaciones complejos, como sucedió con De la Rúa y Duhalde) o bien de evitar aquellas que resulten contrarias a su agenda. En uno y otro caso, el consenso con las provincias resulta crucial.

Sin embargo, del conjunto de provincias, resulta ser la coalición con las provincias más chicas y menos pobladas la que asegura el éxito y gobernabilidad de cualquier gobierno nacional, precisamente por los recursos institucionales que éstas poseen.

En una breve comparación entre los casos anteriormente mencionados, es posible identificar que efectivamente la coalición, no solo con las provincias, sino específicamente con las provincias periféricas, fue la que garantizó, en gran medida, el éxito de cualquier gobierno en el orden nacional a la hora de implementar reformas fiscales, fundamentalmente por el hecho de que tales alianzas concedieron al gobierno nacional importantes mayorías en ambas Cámaras del Congreso.

Basta observar las coaliciones legislativas que proporcionaron la alianza con gobernadores para resaltar la importancia que estos tienen dentro del régimen federal. Por su parte, durante la primera gestión de Menem, 14 de los 22 gobernadores eran de su propio partido y, en conjunto, estos 14 gobernadores concentraron el 31% de la Cámara Baja y el 37% de la Cámara Alta. El presidente contó además con diputados y senadores del PJ provenientes de las restantes provincias no gobernadas por su partido (7 senadores y 36 diputados). El número total de legisladores se eleva a 116 diputados (62% del total) y 35 senadores (45 % del total) más las alianzas con partidos parlamentarios minoritarios y partidos provinciales, aumentando la coalición presidencial al 53% en la Cámara Baja y al 54% en la alta.

En el otro espectro, se encuentran la gestión de De la Rúa entre 1999 y 2001, donde la oposición estuvo conformada por coaliciones de gobernadores provenientes de las provincias periféricas, gobernadas en su mayoría por el PJ, y por partidos provinciales⁸³⁷ que controlaban las mayorías en ambas Cámaras⁸³⁸.

⁸³⁷ La misma comparación se puede realizar con la gestión de Alfonsín entre 1983 y 1989.

⁸³⁸ Ello se explica en parte porque la UCR no tuvo, ni en la gestión de Alfonsín ni en la de De la Rúa, una fuerte base electoral en las provincias periféricas (como se analizó en el Capítulo 3).

Las provincias que más dificultaron la consecución de los acuerdos (y que incluso puso en vilo al presidente Menem – el presidente con mayor fortaleza política de los tres analizados) fueron gobernadores provenientes de provincias chicas.

Otro dato significativo está dado por el hecho de que los únicos grupos de provincias que resistieron y terminaron por rechazar expresamente la adhesión a los pactos nacionales (exceptuando el caso de Córdoba) estuvieron constituidos por provincias chicas: las cinco provincias patagónicas – renuentes a la firma del Pacto Fiscal II – y las provincias del Frente Federal Solidario (todas provenientes del grupo de provincias chicas) que se resistieron, hasta último momento, a la adhesión a la Segunda Addenda.

5.3. Las dificultades por lograr un nuevo régimen de coparticipación

Partiendo nuevamente de la idea de que las relaciones fiscales son producto en gran parte de negociaciones entre presidente y gobernadores y aun cuando la cooperación emergente de tales procesos puede ser a veces impuesta y en otras ocasiones voluntaria, siempre ha de mediar aunque sea un mínimo grado de consentimiento. Dentro de estas apreciaciones, si tales negociaciones se desenvuelven en un contexto democrático, resulta fundamental entonces tener presente la regla democrática máxima: la *decisión de la mayoría*.

A partir de los factores institucionales seleccionados en la elaboración del marco teórico para encarar la presente investigación, en combinación con las características económicas, fiscales y geográficas de las provincias, es posible echar luz sobre estos complejos procesos y comprender en gran medida los resultados alcanzados.

La falta de innovación institucional (en particular, la sanción del nuevo régimen de coparticipación que ordena la Constitución Nacional) puede ser interpretada a partir de los intereses diversos de los distintos grupos de provincia.

En el análisis de la evolución del régimen de coparticipación se evidenció su mayor tendencia hacia la redistribución y, de acuerdo a lo analizado en el Capítulo 4, este resultado efectivamente alcanzado se condice con las preferencias, percepciones e intereses del grupo de provincias chicas. Desde esta perspectiva, si las provincias chicas se encuentran beneficiadas por un determinado diseño institucional, lo expectable será la permanencia del statu quo. Si el grupo de provincias chicas, dentro del conjunto de las provincias, se erige

como el principal actor de veto frente a las políticas nacionales, también es dable suponer la misma lógica respecto de las provincias grandes (que además son numéricamente inferiores), con quienes no comparten los mismos intereses.

Las provincias chicas poseen una fuerte dependencia hacia los recursos del régimen de coparticipación – junto con las demás transferencias federales (como se observó en el Capítulo 4). El régimen de coparticipación vigente proporciona, en este sentido, una cantidad de recursos que este grupo de provincias no podría acceder de otra manera (por ejemplo, a través de la propia recaudación). Mientras que las grandes, aun cuando presenten cierta independencia hacia los recursos federales, pierden autonomía cuando se considera el elevado nivel de endeudamiento y de déficit que presentan sus cuentas fiscales. Por una u otra razón, los veintiséis años de vigencia de un régimen que sólo se previó para un año pueden explicarse en función de estos incentivos que la institución ofrece a los actores involucrados en su formulación e implementación.

Desde esta perspectiva, abrir la ventana de oportunidad política para discutir o rediscutir un nuevo régimen de coparticipación implica, al mismo tiempo, poner en riesgo los beneficios obtenidos a los largo de estos treinta años, aun cuando muchos de ellos hayan sido relativizados o directamente eliminados a través de sucesivos acuerdos y pactos fiscales, en el contexto económico y fiscal general, las provincias continúan recibiendo mayores beneficios de lo que pudieran obtener por sus propios medios. Un riesgo al que muchos no están dispuestos a correr.

Anexos

ANEXO I

Pactos Fiscales. Objetivos y pagos secundarios

PACTO FISCAL I (1992)	
Objetivos del presidente	Pagos secundarios
<ul style="list-style-type: none"> - Piso mínimo (\$ 725 millones mensuales para 1992) - Detracción del 15 % para atender obligaciones previsionales nacionales - Detracción de una suma fija de \$ 43,8 millones mensuales para constituir un fondo especial - Limitar el incremento de gastos corrientes provinciales a un 10% - Apoyo político a los proyectos legislativos - Compromisos de firmar convenios de transferencia de servicios de educación y salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de fondos especiales (FONAVI, COFAPyS, FEDEI y el Fondo Vial Federal) - Derogación de Dtos. 559/92 y 701/92 que establecían una detracción de la masa coparticipable para solventar gastos de la DGI - <i>Pagos secundarios individuales a ciertas provincias</i>

PACTO FISCAL II (1993)	
Objetivos del presidente	Pagos secundarios
<ul style="list-style-type: none"> - Prórroga del Pacto Fiscal I - Piso mínimo (\$ 740 millones a partir de 1994) - Reforma tributaria de los impuestos provinciales vigentes (eliminaciones, modificaciones, exenciones y sustituciones) - Privatizaciones (de servicios, prestaciones u obras y de empresas o sociedades provinciales) - Desregulación económica - Transferencias (opcionales) de las cajas previsionales - Reconocimiento de las provincias de la deuda previsional como propia - Apoyo político a los proyectos legislativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del piso mínimo del originariamente previsto - Extensión de plazos para eliminar impuestos - Transferencia optativa de las cajas de jubilaciones - <i>Pagos secundarios a las provincias de Patagónicas</i>

COMPROMISO FEDERAL I (1999)	
Objetivos del presidente	Pagos secundarios
<ul style="list-style-type: none"> - Piso mínimo (\$ 1.350 millones mensuales para 2000 y \$1.364 millones para 2001) - Apoyo político a los proyectos legislativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del piso mínimo del originariamente ofrecido - Refinanciación de las deudas provinciales - Financiación de los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales

COMPROMISO FEDERAL II (2000)	
Objetivos del presidente	Pagos secundarios
<ul style="list-style-type: none"> - Piso mínimo de \$1.364 millones para 2001 y 2002; - Piso mínimo de \$ 1.400 millones para 2003; \$ 1.440 millones para 2004; \$ 1.480 millones para 2005; - Congelamiento del gasto público provincial; - Apoyo político a los proyectos legislativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización de fondos destinados al Plan Trabajar (marzo) - Descentralización de los nuevos planes sociales, de infraestructura, de vivienda y de empleo (julio) - Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero hasta el año 2005 para las jurisdicciones con dificultades financieras - Atender el 50% de las deudas con los gobiernos provinciales y de la CABA por FONAVI correspondiente al ejercicio 1999 - Descentralización y creación de Programas Sociales y de Empleo para las provincias - Plan Federal de Infraestructura - Autorización para no destinar a los fines específicos los fondos asignados por leyes especiales, hasta un 50% - Modificar (previa autorización) el gasto en servicios de educación, salud y/o seguridad pública (Primera Addenda)

SEGUNDA ADDENDA AL COMPROMISO FEDERAL II (2001)	
Objetivos del presidente	Pagos secundarios
<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de un 13% del piso mínimo para 2002 - Prórroga del impuesto al cheque - Congelamiento del gasto primario, no asumir nuevo endeudamiento (hasta la cancelación de las deudas provinciales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de deudas por coparticipación (desde julio hasta diciembre 2001) - Renegociación y cancelación de deudas provinciales - Se computa como masa coparticipable los pagos a cuenta de IVA y Ganancias y de todo impuestos con afectación específica - Posibilidad (previa autorización) de aumentar el gasto primario o asumir nuevo endeudamiento - <i>Pagos secundarios a las provincias del Frente Federal</i>

ACUERDO NACIÓN-PROVINCIA (2002)	
Objetivos del presidente	Pagos secundarios
<ul style="list-style-type: none"> - Dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional - Reducir en un 60% el déficit fiscal y a alcanzar el equilibrio fiscal en 2003 	<ul style="list-style-type: none"> - Se incorpora el 30% del impuesto al cheque a la masa coparticipable - libre disponibilidad de los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación - Pesificación de las deudas (pero a \$1,4 el dólar) - Renegociación de las deudas públicas provinciales (internas y externas) con tratamiento igual a las deudas nacionales, con una tasa de interés anual fija de hasta 4% en un plazo de 16 años, con 3 años de gracia

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos (1995) “La teoría de juegos en los pactos constitucionales”, en ACUÑA, Carlos, comp., (1995) *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- ALBERDI, Juan Bautista (1991) *Grandes y pequeños hombres del Plata*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- ALBERDI, Juan Bautista (1994) *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- ALBERDI, Juan Bautista (1998) *Derecho Público Provincial Argentino*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- ALBERDI, Juan Bautista (2007) *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Santa Fe: El Cid Editor.
- ALESINA, Alberto, Roberto PEROTTI, y Enrico SPOLAORE (1995) “Together or Separately? Issues on the Costs and Benefits of Political and Fiscal Unions”, *European Economic Review* 39(3-4): 751-758.
- ALMARAZ, María Gabriela (2010) “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 4, N° 2, nov., pp. 191-226.
- ALONSO GARCÍA, María Elisa (2007) “La organización interna de los partidos provinciales argentinos: una oligarquía provincial”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios.
- ALONSO GARCÍA, María Elisa (2008) “Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina”, *Política y Cultura*, N° 029, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Distrito Federal, México.
- ARIAS, Xosé Carlos y Gonzalo CABALLERO (2003) “Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama” en *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, N° 8, 1^{er} Sem.
- BARRERA BUTELER, Guillermo (1996), *Provincias y Nación*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.**
- BARRERA BUTELER, Guillermo (1996), *Provincias y Nación*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- BAZÁN, Armando (1995) “El Federalismo argentino: Orden Constitucional y Praxis Política”, *Cuadernos de Federalismo* N° IX, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- BEDNAR, Jenna (2009) *The Robust Federation. Principles of Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BENTON, Allyson Lucinda (2003), “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”, *Política y Gobierno*, Vol. X, N° 1, 1^{er} Sem., pp. 103-137.
- BERTEA, Aníbal (2010) “Cumplimiento asimétrico del Pacto Fiscal”, *43° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, 22-24 de septiembre.

- BIDART CAMPOS, Germán (1979) “«Leyes contrato» y derecho provincial”, *El Derecho*, 79-363.
- BIDART CAMPOS, Germán (1997) *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo III, Buenos Aires: Ediar.
- BIDART CAMPOS, Germán (1998) *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo I, Buenos Aires: Ediar.
- BIDEGAIN, Carlos M. (1995), *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo III, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- BIDEGAIN, Carlos M. (1996), *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo IV, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- BONVECCHI, Alejandro y Germán LODOLA (2009) “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Territorial Coalition-Building in Argentina”, *Congress of the Latin American Studies Associations*, Río de Janeiro, Brasil, Junio 11-14.
- BOTANA, Natalio (1993) “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930” en CARMAGNANI, Marcello, coord., (1993) *Federalismos Latinoamericanos*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 224-259.
- BOZZO, María Cristina y Beatriz Hebe LÓPEZ (1999) “Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, N° 19, mayo-agosto, pp. 31-53.
- BRACELI, Orlando y María BRACELI (2010) “Impacto de políticas del Gobierno nacional que han incidido en la estructura federal de gobierno en la Argentina” en ASENSIO, Miguel Angel y Pablo María GARAT, coord., (2010), “Federalismo Fiscal – II”, *Revista de Derecho Comparado*, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, pp. 139-204.
- BRAUN, Miguel y Mariano TOMMASI (2002) “Fiscal Rules for Subnational Governments: Some organizing principles and Latin American Experiences”, Universidad de San Andres, Working Paper #44 (Presentado en la *Conferencia sobre reglas fiscales del FMI/Banco Mundial*, Oaxaca, Mexico, Febrero).
- BRAUN, Miguel y Mariano TOMMASI (2004) “Subnational fiscal rules: a game theoretic approach”, en G. Kopits (comp.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 183-197.
- BULIT GOÑI, Enrique (1993) “Coparticipación federal de impuestos: el tironeo recurrente muestra como único camino el sinceramiento colectivo y una nueva concertación”, *Impuestos 1992*, Tomo LI – A, Buenos Aires: La Ley, pp. 03-12.
- BULIT GOÑI, Enrique (2010) “En torno al llamado derecho intrafederal” en ASENSIO, Miguel Angel y Pablo María GARAT, coord., (2010), “Federalismo Fiscal – II”, *Revista de Derecho Comparado*, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, pp. 95-112.
- BULIT GOÑI, Enrique G. (2004) “Sistemas de Coordinación de Potestades Tributarias a Distintos niveles de gobierno en el Régimen Federal Argentino”, en GARCÍA BELSUNCE, Horacio (2004), *Tratado de Tributación*, Tomo I, Derecho Tributario, Vol. 2. Buenos Aires: Astrea, Capítulo IX, pp. 27-74.
- BURGIN, Miron (1975) *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*, Buenos Aires: Solar/Hachette.

- CAEDARELLO, Antonio (2012) "El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)", *Revista SAAP*, vol. 6, N° 1, mayo, pp. 153-194.
- CALVO, Ernesto, Mariela SZWARCBERG, Juan Pablo MICOZZI y Juan Facundo LABANCA (2001) "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas", en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA, eds., *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 53-98.
- CALVO, Ernesto y Marcelo ESCOLAR (2005) *La Nueva Política de Partidos en Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: Prometeo.
- CALVO, Ernesto y María Victoria MURILLO (2008) "¿Quién Reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino" en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, No. 188 (Enero-Marzo), pp. 515-542.
- CAMARASA, María Soledad (2009) "Política Subnacional y Reforma Económica en los 90: El Caso de Chaco", *Congreso Mundial Ciencia Política*, IPSA, Santiago, Chile 12 al 16 de Junio y en la Jornada "Nuevos Estudios sobre el Federalismo Argentino", Universidad Torcuato Di Tella, 4 de Noviembre.
- CANO, Guillermo (1984) "Aplicabilidad de los principios de derecho internacional a las relaciones interprovinciales en la Argentina", *La Ley* 1984-C, 1129.
- CAO, Horacio (2008) "La Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios", *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Nov. 4-7.
- CAO, Horacio (2013) "Ajuste estructural y política en la Provincia de San Juan. El primer sanjuanazo", *Perspectivas de Políticas Públicas* Año 2, N° 4. Enero/Junio, pp. 189-219.
- CAO, Horacio y Roxana RUBINS (2001) "Administración Nacional y Administraciones Provinciales: similitudes y diferencias" en CALVO E. y ABAL MEDINA, J. M. (h), eds., *El Federalismo Electoral Argentino*, pp. 231-244. Buenos Aires: INAP – Eudeba.
- CARAMANI, Daniele (2004) *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARRIZO, Carla (2012) "La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo", en MALAMUD y DE LUCA 2012, pp. 85-94.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Francisco GATTO (2002) "Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado", *Seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores"*, Quito, Ecuador, 10-12 de julio.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Francisco GATTO (2003) "Dinámica productiva provincial a fines de los noventa", *Serie Estudios y Perspectivas* N° 14 (marzo), Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

- CETRÁNGOLO, Oscar y Juan P. JIMÉNEZ (2003a) "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", Serie Gestión Pública N° 35, ILPES – Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Juan P. JIMÉNEZ (2003b), "Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la Convertibilidad", *XV Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile, 27-30 de enero.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Juan P. JIMÉNEZ (2004a) "Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes", en Serie Gestión Pública, N° 47, Octubre. Santiago de Chile: ILPES-ONU.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Juan P. JIMÉNEZ (2004b), "Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina", en *Revista de la CEPAL*, N° 84, Diciembre. pp. 117-134. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- CETRÁNGOLO, Oscar, Juan P. JIMÉNEZ, Florencia DEVOTO y Daniel VEGA (2002), "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", Serie Estudios y Perspectivas N° 12 (diciembre), Buenos Aires: CEPAL-ECLAC.
- CHHIBBER, Pradeep y Ken KOLLMAN (2004) *The Formation of National Party Systems. Federalism and Party System Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- CINGOLANI, Mónica y Martín LARDONE (2006) *Gobiernos Bajo Presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- COLOMER, Josep (2005) "It's the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)", *Political Studies*, 53, 1, pp. 1-21.
- CORWIN, Edward (1950) "The passing of Dual Federalism", *Virginia Law Review*, Vol. 36, No 1, Feb, pp. 1-24.
- COX, Gary W., y Mathew McCUBBINS (2000) "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", *Conference Paper-WCFIA*, May 2000.
- DALLA VÍA, Alberto (2008) "El Sistema Federal Fiscal" en HERNÁNDEZ, Antonio M., Dir., *Aspectos Económicos y Financieros del Federalismo*, Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, pp. 47-66.
- DE LUCA, Miguel, Mark JONES y María Inés TULA (2002) "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies* N° 35, Mayo, pp. 413-436.
- DE LUCA, Miguel, Mark JONES y María Inés TULA (2008) "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en Argentina" *PostData* N° 13, agosto, pp. 81-102.
- DETTERBECK, Klaus y HEPBURN, Eve (2007) "Party Politics in Multi-level Systems: Party Responses to New Challenges in Europe Democracies", *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Helsinki.

- EATON, Kent (2000) "Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999" paper presentado en el encuentro de la *Latin American Association*, Miami, 16-18 de marzo.
- EATON, Kent (2001) "Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999" *Journal of Latin American Studies* Vol. 33, N° 1, 1-28.
- EKMEKDJIAN, Miguél Angel (2002) *Manual de la Constitucional Argentina*, Buenos Aires: Lexis-Nexis – Depalma.
- ELAZAR, Daniel (1972) "Fiscal Questions and Political Answers in Intergovernmental Finance", *Public Administrations Review* N° 32 (sept.-oct.), pp 471-478.
- ESCOLAR, Marcelo (2011) "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel", en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2, Nov. pp. 263-304.
- ESCOLAR, Marcelo, Ernesto CALVO, Natalia CALCAGNO y Sandra MINVIELLE (2002) "Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 165.
- ESTESO, Roberto y Horacio CAO (2001) "La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda", *Primer Congreso Argentino de Administración Pública*, "Sociedad, Gobierno y Administración Pública", Rosario, 30 de agosto a 1 de septiembre.
- FALLETI, Tulia (2001) "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (o queridas) de la descentralización del gasto en un país federal", en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA, eds., *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 205-230.
- FAYT, Carlos (1963) *Sufragio y Sistemas de Partidos*, Buenos Aires: Biblioteca Omeba.
- FERRER, Aldo (1980) *La Economía Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FRÍAS, Pedro J. (1980) *El Federalismo Posible: Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Depalma,
- FRÍAS, Pedro J. (1987) "El Proceso Federal Argentino", *Cuadernos de Federalismo* N° 1, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- FUDENBERG, Drew y Eric MASKIN (1986) "The folk theorem in repeated games with discounting or with incomplete information", *Econometrica*, Vol. 54, N° 3, May, pp. 533-554.
- FUDENBERG, Drew, LEVINE, David y Eric MASKIN (1994) "The folk theorem with imperfect public information", *Econometrica*, Vol. 62, N° 5, September, pp. 997-1039.
- Fundación CECE (1996) "Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos", serie de documentos N° 1, Abril. Disponible en: <http://www.cece.org.ar/fsd01.htm>

- GAMBETTA, Diego (2000) "Can We Trust Trust?", en GAMBETTA, Diego, ed., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 13, pp. 213-237.
- GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina (1996) *Derecho Tributario*, Tomo I, Parte General "Consideraciones Económicas y Jurídicas", Buenos Aires: Depalma.
- GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina (1997) *Derecho Tributario*, Tomo III, Parte Especial, "El Derecho Tributario Vigente", Buenos Aires: Depalma.
- GARCÍA, Fernando (1993) "Algunos comentarios sobre el reciente Pacto Fiscal" *Impuestos 1993*, Tomo LI – B, Buenos Aires: La Ley, pp. 2073-2077.
- GARGARELLA, Roberto (2012) "Notas sobre Kirchnerismo y justicia" en MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA, coord., (2012) *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 63-72.
- GAYA, Raúl y Sebastián ROCHA (2001) "Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal", *Revista Internacional de Presupuesto Público* Nº 47, Nov./Dic. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), pp. 29-68.
- GELLI, María Angélica (2004) *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires: La Ley.
- GERVASONI, Carlos (2011) "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, pp. 75-93.
- GIBBONS, Robert (1992) *Un Primer Curso de Teoría de Juegos*, Antoni Bosch.
- GIBSON, Edward (1997) "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics* Vol. 49, Nº 43 (April), pp. 339-70.
- GIBSON, Edward y Ernesto CALVO (2001), "Federalismo y Sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina", en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA, eds., *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 179-204.
- GIBSON, Edward y Tulia FALLETI (2004) "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism" en GIBSON, Edward, ed., (2004) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 226-254.
- GIBSON, Edward, Ernesto CALVO y Tulia FALLETI (1999) "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", *Política y Gobierno*, Vol. VI Nº 1, 1er sem., pp. 15-44.
- GIRAUDY, Agustina (2011) "La política territorial de la democracia subnacional", *Journal of Democracy en Español*, Nº 3, Julio, pp. 42-57.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. (2003), *Derecho Financiero*, Tomo I, Buenos Aires: La Ley.

- GONZÁLEZ ARZAC, Felipe (1982) "Caracteres Jurídicos del Régimen Federal Argentino", en *Federalismo. Un ciclo de conferencias*, oct.-nov 1981, pp. 53-58, Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- GONZÁLEZ, Lucas (2013) "Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina" en FALLETI, Tulia, Lucas GONZÁLEZ y Martín LARDONE (2013) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Buenos Aires: EDUCA, pp. 199-239.
- GRODZINS, Morton (1960) "American Political Parties and the American System", *The Western Political Quarterly*, Vol. 13, No. 4 (Dec.), pp. 974-998.
- HAFER, Catherine y Dimitri LANDA (2007) "Public Goods in Federal Systems", *Quarterly Journal of Political Science*, 2: 253-275.
- HALL, Peter y Rosemary TAYLOR (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Nº 44, pp.936-957.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON, and John JAY (2010) *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica.
- HELD, David (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barelona: Paidós.
- HELLER, Hermann (2007) *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- HELMKE, Gretchen (2005) "Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina during the 1990s and Beyond", en LEVITSKY, Steven and María Victoria MURILLO, eds., (2005) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 139-164.
- HEPBURN, Eve y Klaus DETTERBECK (2009) "The 'Territorialization' of Party Politics in Multi-Level Systems", *International Political Science Association (IPSA)*, Santiago de Chile, 12-16 de Julio.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (1997) *Federalismo, Autonomía municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Reforma constitucional de 1994* Buenos Aires: Depalma.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (2011a) "Los sistemas políticos federales", en HERNÁNDEZ, Antonio M. y Guillermo BARRERA BUTELER, coord., (2011) *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 23-53.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (2011b) "Federalismo Argentino", HERNÁNDEZ, Antonio M. (2011a), "Los sistemas políticos federales", en HERNÁNDEZ, Antonio M. y Guillermo BARRERA BUTELER, coord., (2011) *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 53-116.
- HOBBSBAWM, Eric (1998) *La Era del Capital 1848-1875*, Buenos Aires: Editorial Crítica.
- HOPKIN, Jonathan (2003) "Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A Framework for Analysis", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 No 3, pp. 227-37.
- IARYCZOWER, Matías, Sebastián SAIEGH y Mariano TOMMASI (1999) "Coming Together: The Industrial Organization Of Federalism", CEDI (Centro de Estudios para el Desarrollo

- Institucional), Fundación Gobierno & Sociedad, Universidad de San Andrés. Working Paper N° 30.
- ICHASO, Josefina (2010) "En promedio, Cristina Kirchner firmó un decreto de necesidad y urgencia cada tres meses", Informe del Centro de Estudios Nueva Mayoría, Marzo.
- INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) (1997) "Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989 - 1996)", Zeller, Norberto, coord., Serie I – Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 58.
- JACKISCH, Carlota (1997) "Representación democrática y sistemas electorales" en JACKISCH, Carlota, comp., (1997) *Los sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires: CIEDLA, pp. 7-134.
- JARACH, Dino (1996) *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2003) *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Buenos Aires.
- JONES, Mark (1998) "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress" Documento de Trabajo N° 14, CEDI - Universidad de San Andrés, Julio.
- JONES, Mark (2002) "Una evolución de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995" en SHUGART, Matthew y Scott MAINWARING, comp., (2002) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, pp. 213-253.
- JONES, Mark y Wonjae HWANG (2005) "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress" en LEVITSKY, Steven and María Victoria MURILLO, eds., (2005) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 115-38.
- JONES, Mark y Scott MAINWARING (2003) "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", *The Kellogg Institute for International Studies*. Working Paper #304, Febrero.
- JONES, Mark, Pablo SANGUINETTI y Mariano TOMMASI (1997a) "Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces", *Serie Seminarios, Economía*, Universidad Torcuato Di Tella, Junio.
- JONES, Mark, Pablo SANGUINETTI y Mariano TOMMASI (1997b) "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", Documento de Trabajo N° 17, Universidad de San Andrés, Agosto.
- JONES, Mark, Sebastian SAIEGH, Pablo SPILLER and Mariano TOMMASI (2002) "Amateur Legislators – Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3 (July), pp. 656-669.
- JORDANA, Jacint (2001) "La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los procesos de Descentralización en América Latina", Washington: Instituto Interamericano de Desarrollo Social.
- JORDANA, Jacint (2002) *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*, Proyecto Conjunto – INDES – Comunidad

- Europea – Documento de Trabajo, junio. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- KIKUCHI, Hirokazu (2012) *Federalism and the Limits of Presidential Powers: The Case of the Argentine Senate* (Tesis de doctoral), University of Pittsburgh, The Dietrich School of Arts and Sciences.
- KÖRÖSÉNYI, András (2005) “Political Representation in Leader Democracy”, *Government and Opposition*, Vol. 40, Issue 3, Summer, pp. 358–378.
- LANDON, Stuart (2003) “Sub-National Government Borrowing in Federal Systems: Evidence from Argentina and Mexico”, en BOOTHE, P., ed., *Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays*, Ottawa: The Forum of Federations, pp. 53-68.
- LARDONE, Martín (2005) “Juegos trilaterales. Los desafíos político-financieros de la intervención de Bancos Multilaterales de Desarrollo en Provincias argentinas”, *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*, Córdoba, 15-18 de Noviembre.
- LARDONE, Martín (2009) “Bancos Multilaterales de Desarrollo y reforma del Estado: un análisis comparado de los casos provinciales en Argentina”, *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Río de Janeiro, 11-14 de junio.
- LARDONE, Martín (2013) “Bancos multilaterales de desarrollo y reforma el estado: un análisis comparado de casos provinciales en Argentina”, en FALLETI, Tulia, Lucas GONZÁLEZ y Martín LARDONE (2013) *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Buenos Aires: EDUCA, pp. 291-329.
- LEIRAS, Marcelo (2010) “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, *Política y Gobierno*, Vol. XVII, Nº 2, 2º Semestre, pp. 205-241.
- LEVITSKY, Steven (2001) “An ‘Organised Disorganisation’: Informal Organisation and the Persistence of Local Party Structures in Argentine Peronism”, *Journal of Latin American Studies*, 33, pp. 29-65.
- LINARES QUINTANA, Segundo (1987) *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo IX, Buenos Aires: Plus Ultra.
- LLINÁS, Paola (2003) “Provincia de Salta” Informe Jurisdiccional N °7 en proyecto “«Las provincias educativas» estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas”, Dir. Axel Rivas, Junio, Buenos Aires: CIPPEC.
- LODOLA, Germán (1994) “La relación estado-sindicatos en la transición argentina. Una visión desde la teoría de los juegos”, *Serie Documentos IDICSO # 5*, Buenos Aires.
- LUNA, Félix (1982a) “Introducción histórica al federalismo argentino”, en *Federalismo. Un ciclo de conferencias*, oct.-nov 1981, Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones (CFI), pp. 1-27.
- LUNA, Félix (1982b) *Buenos Aires y el País*, Buenos Aires: Sudamericana.
- MALAMUD, Andrés (1999) “Los partidos políticos”, en PINTOS, Julio, comp., (1999), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 317-344.

- MALAMUD, Andrés (2012) “Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: Bipartidismo recargado”, en MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA, coord., (2012) *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba. pp. 105-114.
- MARTINOVICH, Gustavo (2007) “Federalismo Fiscal. Las Transferencias Nación-Provincias”, Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- MELAMUD, Andrés (2009) “Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL, Gestión Pública N° 71, diciembre, Santiago de Chile.
- MÉNDEZ, José Luis (1997) “Estudio Introductorio” en WRIGHT, Deil S. (1997) *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- MESSNER, Dirk (1999) “Del Estado céntrico a la «sociedad de redes». Nuevas exigencias de la coordinación social”, en LECHNER, Norbert, René MILLÁN y Francisco VALDÉS UGALDE, coord., (1999), *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y Valdés, pp. 77-121.
- MILLER, Gary (2000) “Rational Choice and Dysfunctional Institutions”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, October, pp. 535-547.
- MOE, Terry (1990) “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economic, and Organization*, Vol. 6, Special Issue, Oxford University Press, pp. 213-253.
- MOLINELLI, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999) *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- MOLINELLI, Guillermo (1999) “Sistemas electorales”, en PINTOS, Julio, comp., (1999) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 345-385.
- MOUSKHELI, Michel (1931) *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid: Aguilar.
- MUSTAPIC, Ana María (2000) “‘Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156 (Jan-Mar), pp. 571-595.
- NICOLINI, Juan, Josefina POSADAS, Juan SANGUINETTI, Pablo SANGUINETTI and Mariano TOMMASI (2002) “Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina”, Research Network Working Paper R-467, August, Inter-American Development Bank.
- NORTH, Douglass (1988), “Ideology and Political/Economic Institutions”, *Cato Journal* 8 (Primavera/Verano), pp. 15-28.
- NORTH, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass (1991) “Institutions” in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N° 1, pp. 97-112, winter 1991.

- NORTH, Douglass (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Universidad.
- NORTH, Douglass (1998) "Una teoría de la Política basada en el enfoque de los costos de transacción" en SAIEGH, SEBASTIÁN Y MARIANO TOMMASI, comp., (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 97-112.
- NOVARO, Marcos (2001), "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)" en LANZARO, Jorge, Coord., (2001) *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- O'DONNELL, Guillermo (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1, January, pp. 55-69.
- OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Princeton University.
- OLMEDA, Juan Cruz (2009) "Relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino desde los noventa", *XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio.
- OLMEDA, Juan Cruz y Julieta SUÁREZ CAO (2007) "The Federal Connection: Organizational Strategies and the Development of Conservative Parties in Mexico and Argentina", *Midwest Political Science Association Annual Conference*, Chicago.
- OLSON, Mancur (1998), "La Lógica de la acción colectiva", en SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI, comp., (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 37-62.
- OSTROM, Elinor (2004) "Rules without Enforcement Are But Words on Paper", IHDP (International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change), Newsletter 2/2004, pp. 8-10.
- OSTROM, Elinor (1986) "An agenda for the study of institutions", *Public Choice*, Vol. 48, No. 1 (1986), pp. 3-25.
- OSTROM, Elinor (1990) *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OSZLAK, Oscar (1997) *La Formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Social*, Buenos Aires: Planeta.
- OSZLAK, Oscar (2003) "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168 (Enero-Marzo), pp. 519-543.
- OYHANARTE, Julio (1969) *Poder Político y Cambio Estructural en la Argentina*, Buenos Aires: Paidós.
- PANEBIANCO, Angelo (1982) *Modelli di Partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna: Il Mulino.
- PARMIGIANI, Myriam Consuelo (2005) "Notas para el estudio de las relaciones intergubernamentales, con particular referencia la República Argentina", *Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2004/2005*, Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, pp. 153-166.

- PARMIGIANI, Myriam Consuelo (2007) "La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales", *4° Congreso Argentino de Administración Pública*, AAEAP, Buenos Aires, 22-24 de agosto de 2007.
- PARMIGIANI, Myriam Consuelo (2010) "Una lectura de la cooperación intergubernamental local desde el neoinstitucionalismo", *Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2004/2005*, Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, pp. 99-122.
- PARMIGIANI, Myriam Consuelo (2011) "El problema de la decisión en los gobiernos multinivel", *Revista de la Facultad* Vol. II, N°2-Nueva Serie II, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, pp. 51-64.
- PARMIGIANI, Myriam Consuelo (2013) "El reordenamiento territorial de las relaciones intergubernamentales locales bajo formas regionales: antecedentes y balances de experiencias en Argentina", en BONIFACIO, José Alberto, Comp., *Reformas Administrativas y políticas Públicas – Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*, Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, pp. 371-394.
- PARMIGIANI, Myriam Consuelo y Cristian ALTAVILLA (2013) "La estructura de oportunidad política como obstáculo al desarrollo de la Región Centro de la República Argentina", *Studia Politicæ*, N° 28, primavera/verano, Córdoba: Universidad Católica de Córdoba, pp. 5-35.
- PASQUINO, Gianfranco (2007) *Sistemi politici comparati*, Bologna: Bononia University Press.
- PETERS, B. Guy (2003) *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.
- PINTOS, Julio (1999), "La Ciencia Política", en PINTOS, Julio, comp., (1999) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 11-112.
- PISAURO, Giuseppe (2001) "Relaciones intergubernamentales y disciplina fiscal: entre restricciones de presupuestos comunes y blandos", *Revista Internacional de Presupuesto Público* N° 47, Nov. /Dic. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), pp. 69-112.
- PORTO, Alberto (2003a) "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Mayo.
- PORTO, Alberto (2003b) "La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4, Mayo. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- PORTO, Alberto (2004) "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal", EDULP, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Marzo.

- PORTO, Alberto (2005) "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales", *Anales de la XL Reunión Anual de la AAEP*, artículo disponible en www.aaep.org.ar/Anales 2005.
- PRÉLOT, Marcel (2002) *La Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba.
- PUTNAM, Robert (1994) *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas: Galac
- RAYSIDE, David (1978) "Federalism and the Party System: Provincial and Federal Liberals in the Province of Quebec", *Canadian Journal of Political Science* 11 (September), pp. 499-528.
- REPETTO, Fabián *et al.* (2001) "Descentralización de la Salud Pública en los Noventa: Una reforma a mitad de camino", Serie Documentos de trabajo (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional), Documento N° 55, Octubre. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional; Fundación Gobierno y Sociedad.
- REZK, Ernesto (2003) "Nueva Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales para Argentina", *36º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Septiembre.
- ROMERO, Jorge (1999) "Estudio Introdutorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en DI MAGGIO, Paul y Walter POWELL (1999) *El Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ROSA, José María (1979) *Historia Argentina*, Tomo VII, Buenos Aires: Oriente.
- RUIZ MORENO, Isidoro (1983) *La reforma constitucional de 1866*, Buenos Aires: Macchi.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro (2003a) *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires: Astrea.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro (2003b) *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires: Astrea.
- SAIEGH, Sebastian (2004) "The 'Sub-National' Connection: Legislative Coalitions, Cross-Voting, and Policymaking in Argentina", en FIORUCCI, Flavia y Marcus KLEIN, eds., (2004) *The Argentine Crisis at the Turn of the Millennium: Causes, Consequences, and Explanations*, Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- SAIEGH, Sebastián M. (2010) "¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de Decisiones", *Política y Gobierno*, Vol. XVII, N° 1, 1º Semestre. pp. 3-24.
- SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI (1998), "Las Instituciones Fiscales Federales en la Argentina: Estudio de caso dentro de la teoría del costo de las transacciones en la política", *Conferencia sobre "Modernización y Desarrollo Internacional en la Argentina"*, 20 y 21 de mayo, Buenos Aires: PNUD.
- SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI (1999) "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth", *Journal of Applied Economics*, 1999, vol. II, pp. 169-209.
- SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI, comp., (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires: Eudeba.

- SAMUELS, David y Richard SNYDER (2001) "El valor de un voto. Una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial" en CALVO, Ernesto y Juan M. ABAL MEDINA (h), eds. (2001), *El Federalismo Electoral Argentino*, Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 29-61.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura (1998a), *Historia Política Argentina (1955-1988)*, Buenos Aires: Astrea. Tomo I.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura (1998b) *Historia Política Argentina (1955-1988)*, Tomo II, Buenos Aires: Astrea.
- SANGUINETTI, Pablo (1993) "The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Governments Deficits: Theory and Evidence", *Estudios Económicos*, Vol. 8, pp. 87-109.
- SANGUINETTI, Pablo (1994) "Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures: A Game Theoretic Approach", *Estudios de Economía*, Vol. 21, Nº 2, diciembre, pp. 181-212.
- SARMIENTO, Domingo (2007) *Argirópolis. Los Estados Unidos del Río de la Plata*, Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- SARTORI, Giovanni (1987) *Partidos y Sistemas de Partidos* (Vol. 1), Madrid: Alianza Editorial.
- SAWERS, Larry (1996) *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder: Westview Press.
- SCHAKEL, Arjan (2013) "Nationalisation of multilevel party systems: A conceptual and empirical analysis", *European Journal of Political Research*, Vol. 52, Issue 2. pp. 212-236.
- SCHARPF, Fritz (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- SCHWARTZ, G. y C. LIUKSILA (1997) "Argentina", en TER-MINASSIAN, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund, pp. 387-422.
- SEN, Amartya (1967) "Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 81, No. 1 (Feb.), pp. 112-124.
- SEN, Amartya (1973) "Behaviour and the Concept of Preference", *Economica*, New Series, Vol. 40, Nº 159 (Aug.), pp. 241-259.
- SERRAFERO, Mario (2005) *Exceptocracia ¿Confín de la democracia?*, Buenos Aires: Lumiere.
- SERRAFERO, Mario (2008) "La Intervención Federal en Argentina. Experiencia y Jurisprudencia", *International Seminar of Compare High Courts in Federal Countries, Forum of Federations*, 26-27 de Marzo, Buenos Aires.
- SHEPSLE, Kenneth (1998) "Discrecionalidad, Instituciones y el problema del compromiso del gobierno", en SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI, comp., (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 113-138.
- SHEPSLE, Kenneth (2007) "Estudiando las Instituciones: Algunas Lecciones del Enfoque de la elección Racional", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº 16/2007, pp. 15-34.

- SHUBIK, Martin (1992) *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SNYDER, Richard y David SAMUELS (2004) "Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives", en GIBSON, Edward, ed., (2004) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 131-172.
- SPILLER, Pablo y Mariano TOMMASI (2001) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application To Argentina", Documento 58, Noviembre 2001. Disponible en: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt58.pdf>.
- SPILLER, Pablo y Mariano TOMMASI (2003) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Application to Argentina", *Journal of Law Economics & Organizations*, October, 19, 2, pp. 281-306.
- SPILLER, Pablo y Mariano TOMMASI (2005) "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Cost and Its Application to Argentina", en LEVITSKY, Steven and María Victoria MURILLO, eds., (2005) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 45-61.
- SPISSO, Rodolfo (2009) "El Poder tributario y su distribución", en GARCÍA BELSUNCE, Horacio, dir., (2009) *Tratado de Tributación* Tomo I, Volumen 1, Buenos Aires: Astrea, pp. 1-25.
- SPISSO, Rodolfo (2011) *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- SPOTA, Alberto (1990) "La Corte Suprema de Justicia de la Nación como parte del poder político del Estado", *La Ley* 1990-B, 979.
- STEINMO, Sven (2001) "The New Institutionalism", en CLARK, Barry and Joe FOWERAKER, eds., *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, pp. 570-574.
- STEINMO, Sven (2008) "What is Historical Institutionalism?" en DELLA PORTA, Donatella y Michael KEATING, eds. (2008) *Approaches in the Social Sciences*, Cambridge UK: Cambridge University Press, pp. 150-178.
- STRADA SAENZ, Gerardo (1999) "Estado y Mercado", en PINTOS, Julio, comp., (1999) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 177-210.
- SUÁREZ CAO, Julieta (2001) "Innovaciones Constitucionales Provinciales: los casos de San Luis y Tucumán", *V Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político*, 14-17 de Nov.
- SUÁREZ CAO, Julieta (2011) "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina" en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2, Noviembre, pp. 305-321.
- SUPPO, Sergio (2013) *Isla y laberinto. 30 años de democracia en Córdoba*. Córdoba: El Emporio Impresiones.
- TCHINTIAN, Carolina (2009) "Gobernadores en política nacional. Una revisión teórica" *Revista Colección*, N° 20, pp. 107-132.

- TER-MINASSIAN, Teresa (1997), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", en TER-MINASSIAN, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, pp. 3-24.
- THORLAKSON, Lori (2003) "Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations", *West European Politics*, Vol. 26, N° 2, pp. 1-22.
- TOMMASI, Mariano (2002), "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", Working Paper No. 147, August. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford: Stanford University.
- TOMMASI, Mariano y Pablo SPILLER (2000) *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, Buenos Aires: CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- TOMMASI, Mariano, Sebastián SAIEGH y Pablo SANGUINETTI (2001) "Fiscal Federalism in Argentina. Policies, Politics, and Institutional Reform", *Economía, Journal of the LACEA*, Spring.
- TSEBELIS, George (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- TULA, María Inés y Miguel DE LUCA (2012) "Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner" en MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA, coord., *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: EUDEBA, pp. 73-84.
- TWIGHT, Charlotte (1988) "Government Manipulation of Constitutional-Level Transaction Costs: A General Theory of Transaction-Cost Augmentation and the Growth of Government", *Public Choice*, Vol. 56, No. 2 (1988), pp. 131-152.
- TWIGHT, Charlotte (1994) "Political Transactions-Cost Manipulation. An integrating Theory", *Journal of Theoretical Politics*, N° 6, 2, pp. 189-216.
- URBANI, Giuliano (1986) "Sistema Político" en BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, dir., (1986) *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI Editores.
- VILLEGAS, Héctor (2009) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires: Depalma.
- WARD, Hugh (1993) "Game Theory and the Politics of the Global Commons", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No. 2 (Jun., 1993), pp. 203-235.
- WATTS, Ronald (1989) "Executive Federalism: A Comparative Analysis", Institute of Intergovernmental Relations, Working Paper N° 26, Queen's University.
- WEINGAST, Barry (1993) "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets", *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 149, No. 1 (Mar.), pp. 286-311.
- WEINGAST, Barry R. and MARSHALL, William J. (1988) "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *The Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1 (Feb., 1988), pp. 132-163.

- WILLIAMSON, Oliver (1979) "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, Nº 2 (Oct., 1979), pp. 233-261.
- WOLOVICK, Daniel (2007) "El gasto público en la argentina. Un debate recurrente", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- World Bank (1992) *Argentina: Towards a New Federalism*, Washington, D.C. World Bank.
- World Bank (1993) *Argentina: From Insolvency to Growth*, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1996a) *Argentina: Provincial Finances Study: Selected Issues in Fiscal Federalism*, Volume I, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1996b) *Argentina: Provincial Finances Study: Selected Issues in Fiscal Federalism*, Volume II, Washington, D. C.: World Bank.
- WRIGHT, Deil (1997) *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ZELAZNIK, Javier (2008) "El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI", *Iberoamericana*, VIII, 32, pp. 170-176.
- ZELAZNIK, Javier (2012) "Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)", en MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA, coord., (2012) *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 277-327.

DOCUMENTOS OFICIALES

Comisión Bicameral Especial para el Cumplimiento de la Cláusula Transitoria Octava de la Constitución Nacional, *Informe Final* 30/06/2010. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/26519/Informe%20FINAL%20CBE26519.pdf> (consulta: 02/11/2013).

FUENTES DE DATOS

FUENTES OFICIALES:

Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo): <http://www.indec.gov.ar/>

Ministerio del Interior y Transporte: <http://www.mininterior.gov.ar/provincias>.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina: <http://www.diputados.gov.ar/>

Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina: <http://www.senado.gov.ar/>

ÍNDICE GENERAL

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO	13
CAPÍTULO 1 – INSTITUCIONES	16
1. El neoinstitucionalismo y sus distintas vertientes. La necesidad de una combinación	16
2. Definiendo las Instituciones	24
3. El rol de las instituciones (en una sociedad política)	29
4. El rol de las instituciones en la dilucidación del dilema de la acción colectiva: un Problema de incentivos	37
5. La manipulación de las reglas del juego	48
6. El problema del oportunismo en una estructura de governance federal	49
7. Represalias intergubernamentales	56
CAPÍTULO 2 – ACTORES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	59
1. Actores	59
2. Relaciones Intergubernamentales	73
3. Caracterización de los actores que interactúan en un Estado de Estructura federal	89
SEGUNDA PARTE: LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	118
1. Introducción	118
CAPÍTULO 3: FEDERALISMO FISCAL Y RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN	122
1. Las relaciones fiscales intergubernamentales Nación-Provincias	122
2. Las relaciones intergubernamentales Nación-Provincias en torno al régimen de coparticipación	136
3. La estructura del gasto público y su distribución entre niveles de gobierno	163
4. El Régimen de coparticipación como herramienta redistributiva	197
5. Las reglas fiscales y sus incentivos	210
6. Conclusiones. Institucionalidad débil, comportamientos oportunistas	217
Anexos	217
CAPÍTULO 4 – SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS	231
1. Introducción [esquema y planteo metodológico]	231
2. Los partidos políticos y el régimen electoral como vías de articulación de las relaciones intergubernamentales	235

3. Federalismo Electoral y el sistema de partidos	242
4. La composición del congreso como instituciones redistributivas: la sobrerrepresentación en el Congreso Nacional	285
CAPÍTULO 5 – PRESIDENTE Y GOBERNADORES	319
1. Introducción.....	319
2. Presidente	321
3. Gobernadores.....	356
4. El impacto de la política subnacional en la arena nacional.....	391
5. Factores determinantes de la formación de coaliciones	399
6. Recursos, percepciones, preferencias en los procesos de negociaciones	405
7. Actores, Juegos y modos de interacción.....	415
TERCERA PARTE: COOPERACIÓN Y CONFLICTO	426
1. Introducción	426
CAPÍTULO 6: COORDINACIÓN Y CONFLICTO EN LAS RELACIONES NACIÓN-PROVINCIAS. LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN	430
1. Negociaciones y Reformas durante la primera presidencia de Menem (1989-1995): Coparticipación, Pactos Fiscales y Reforma Económica	430
2. Negociaciones durante el gobierno de la Alianza (1999-2001): Intentos por continuar la reforma menemista y de evitar el (inevitable) colapso	502
3. Negociaciones durante el gobierno provisorio de Duhalde (2002-2003): Acuerdos de emergencia y el auxilio internacional	591
Anexos.....	624
CONCLUSIÓN	635
1. Introducción	635
2. Las reformas al régimen de coparticipación y los resultados obtenidos	635
3. Factores que permitieron la celebración de acuerdos	640
4. ¿Por qué las provincias firmaron acuerdos que terminaron por perjudicarlas?	642
5. Una consideración desde la perspectiva de las provincias. Las asimetrías horizontales ...	661
Anexos.....	665
BIBLIOGRAFÍA	667
ÍNDICE GENERAL	684
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	686

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

CAPÍTULO 2 – ACTORES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

GRÁFICO N° 2.1 – Juegos de motivación mixta

TABLA N° 2.1: Reglas de transformación de las matrices dadas

TABLA N° 2.2: Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales

TABLA N° 2.3: Deslinde de competencias y Modelos de RIG

CUADRO N° 1.1: Matriz Política o *Governance Structure* de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales Verticales

CAPÍTULO 3 – FEDERALISMO FISCAL Y RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

TABLA N° 3.1: Sistemas de distribución de competencias tributarias entre niveles de gobierno previstos en la Constitución

GRÁFICO N° 3.1. Evolución relativa del gasto federal y de las provincias

GRÁFICO N° 3.2. Gasto público provincial por finalidad y funciones (1991-2009)

GRÁFICO N° 3.3: Origen de recursos según nivel de gobierno (1991-1995)

GRÁFICO N° 3.4: Recursos Provinciales por Origen. Todas las provincias (promedio 2000-2008)

GRÁFICO N° 3.5: Porcentaje de Población según grupo de provincias (1914-2010)

GRÁFICO N° 3.6: Porcentaje del PBG según grupo de provincias (1993-2006)

TABLA N° 3.2: Recursos propios y recursos del tesoro nacional. Por Provincia (Promedio 2000-2008)

TABLA N° 3.3: Recursos propios y recursos del tesoro nacional. Por Grupo de Provincias (Promedio 2000-2008)

GRÁFICO N° 3.7: Origen de ingresos corrientes por provincia según el grupo (promedio 1991-2008)

GRÁFICO N° 3.8: Recursos Propios, Coparticipación y Transferencias. Por Provincia según el Grupo (promedio 2000-2008)

GRÁFICO N° 3.9: Relación entre Recursos y Gasto Público Provincial (2000-2009)

GRÁFICO N° 3.10: Stock de deuda pública provincial. Por grupo + provincia de Buenos Aires (1996-2008)

TABLA N° 3.4: Coparticipación per cápita. Por grupo de provincia (1935-1994)

GRÁFICO N° 3.11: Evolución de la distribución primaria legal prevista en los distintos regímenes legales

GRÁFICO N° 3.12: Distribución primaria Real (1988-2007)

GRÁFICO N° 3.13. Evolución de los índices de distribución secundaria. Por regiones. 1935-1994

TABLA N° 3.5: Indicadores Económico-sociales. Año 2001

CAPÍTULO 4 – SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

Tabla N° 4.1: Resultados elecciones presidenciales 1983-2011

Tabla N° 4.2: Nivel de concentración del sistema de partidos en elecciones presidenciales (1983-2011)

Tabla N° 4.3: Gobiernos provinciales y partidos políticos

Gráfico N° 4.1: Cámara de Diputados. Número absoluto de partidos parlamentarios (1983-2011)

Tabla N° 4.4: Mayoría y pluralidad en la Cámara de Diputados (1983-2011)

Tabla N° 4.5: NEP-E y NEP-P en la Cámara de Diputados (1983-2011)

Gráfico N° 4.2: Cámara de Senadores. Número absoluto de partidos parlamentarios

Tabla N° 4.6: Mayoría y pluralidad en la Cámara de Senadores (1983-2011)

Gráfico N° 4.3: Cámara de Diputados. Distribución de bancas según tipo de partido (1983-2011)

Gráfico N° 4.4: Cámara de Senadores. Distribución de bancas según tipo de partido (1983-2011)

Tabla N° 4.7: Distintas composiciones de la Cámara de Diputados de la Nación

Tabla N° 4.8: Distintas hipótesis sobre composición de la Cámara de Diputados

Tabla N° 4.9: Efectos de sobrerrepresentación en la composición actual de la Cámara de Diputados según su composición actual. Tres grupos de provincias

- Tabla N° 4.10: Efectos de sobrerrepresentación en la composición actual de la Cámara de Diputados según su composición actual. Dos grupos de provincias
 Tabla N° 4.11: variación porcentual en la representación de la Cámara de Diputados 1973-1983
 Tabla N° 4.12: Distintas hipótesis sobre composición de la Cámara de Diputados. Por grupo de provincias
 Tabla N° 4.13: variación porcentual en la representación de la Cámara de Diputados 1973-1983
 Tabla N° 4.14: Magnitudes efectivas por distrito electoral
 Gráfico N° 4.5: NEP-ELECTORAL. Por grupo de provincia (1983-2011)
 Gráfico N° 4.6: NEP-PARLAMENTARIO. Por grupo de provincia (1983-2011)
 Tabla N° 4.15: NEP según grupo de provincias. Promedio 1983-2011
 Tabla N° 4.16: NEP por provincia. Promedio 1983-2011
 Gráfico N° 4.7: Número de Diputados por distrito (1862 en adelante)
 Gráfico N° 4.8: Número de Senadores por distrito (1862 en adelante)

CAPÍTULO 5 – PRESIDENTE Y GOBERNADORES

- GRÁFICO N° 5.1: Recursos de Acción
 GRÁFICO N° 5.2: Poderes del Presidente
 GRÁFICO N° 5.3: Poderes de los Gobernadores
 TABLA N° 5.1: La Reección en las Constituciones provinciales. Posibilidad y tipos.
 TABLA N° 5.2: La Reección en las Constituciones Provinciales. Por provincia y año de incorporación.
 TABLA N° 5.3: La Reección de los partidos políticos
 TABLA N° 5.4: Elecciones y Reecciones por partido político (1983-2013)
 TABLA N° 5.5: Tasa de elección y reelección de gobernadores (1983-2013)
 TABLA N° 5.6: Ranking de reelecciones (1983-2013)
 TABLA N° 5.7: Causas de interrupción del mandato de Gobernadores electos (1983-2013).
 TABLA N° 5.8: Orden de preferencia. Presidente y Gobernadores
 TABLA N° 5.9: Orden de preferencia. Provincias Grandes y Provincias Chicas
 GRÁFICO N° 5.4: La Batalla de los Sexos
 GRÁFICO N° 5.5: Batalla de los Sexos: Matrices transformadas
 GRÁFICO N° 5.6: Batalla de los Sexos (con motivaciones mixtas)
 GRÁFICO N° 5.7: La Batalla de los Sexos (matrices dadas): Gobierno nacional y provincias
 GRÁFICO N° 5.8: La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias (matriz transformada)

CAPÍTULO 6 – COORDINACIÓN Y CONFLICTO EN LAS RELACIONES NACIÓN-PROVINCIAS. LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN

- GRÁFICO N° 6.1: Promedio de Partidos Electorales. Por grupo de provincia (1999-2001)
 TABLA N° 6.1: Composición del Congreso. Período legislativo 2001-2003
 GRÁFICO N° 6.2: Transferencias Federales 2000-2002
 TABLA N° 6.2: Evolución de la recaudación impositiva 2001-2002. En % respecto de lo recaudado el mismo mes del año anterior
 GRÁFICO N° 6.3: Evolución de la recaudación impositiva. Comparado años 2000, 2002 y 2003 (en millones de pesos)

CONCLUSIÓN

- GRÁFICO N° 7.1: La Batalla de los Sexos
 GRÁFICO N° 7.2: La Batalla de los Sexos (con motivaciones mixtas)
 GRÁFICO N° 7.3: La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias (matriz transformada)
 GRÁFICO N° 7.4: Juego de Seguridad

