

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS Y SOCIALES



Centro de
Investigaciones
Jurídicas y
Sociales

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

ANUARIO XIII (2011)

ABRIL, Ernesto; ALTAVILLA, Cristian; ARABEL, Ana Carolina;
ASPELL, Marcela; AVENDAÑO, María del Carmen; ÁVILA PAZ DE ROBLEDO,
Rosa Angélica; AZAR, Aldo Marcelo; BARBARÁ, Jorge Edmundo; BASANTA,
Alicia D.; BERGALLO, Santiago (h); BERGOGLIO, María Inés; BIANCIOTTI,
Ricardo; BISIG, Elinor; BORGARELLO, Esther Susana; CERUTTI, María del Carmen;
CIUFFOLINI, María Alejandra; DIAZ DE LANDA, Martha; DRNAS DE CLÉMENT,
Zlata; ETCHICHURY, Horacio; FATAUROS, Cristian Augusto; FERRERO, Cecilia
María; FERREYRA, María Inés; FOA TORRES, Jorge; GARCÍA CEBALLOS, Soledad;
GARCÍA CHIPLE, Edgardo; GONZÁLEZ CASTRO, Manuel Antonio;
JUÁREZ CENTENO, Carlos A.; JUÁREZ FERRER, Martín; JULIÁ, Marta Susana;
LLOVERAS, Nora; MONTENEGRO, María Cristina; ORLANDI, Olga; PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam Consuelo; PASTOR DE PEIROTTI, Irma; PEREYRA, Luis Cruz; PINTORE, Eduardo José; PIÑA, María del Carmen;
PIÑA, María Estela; ORTIZ, María Inés; RICHARD, Efraín Hugo; RODRÍGUEZ,
José Eugenio; ROSSETTI, Andrés; RUSCA, Bruno; SAAD DE BIANCIOTTI,
Carla; SALAS, Graciela R.; SÁNCHEZ, Mariana; SCHAPIRA, Josefina; SCHAPIRA,
Leopoldo; TORRES, Félix A.; URIONDO DE MARTINOLI, Amalia;
VACA NARVAJA, Tania; VILLEGAS GUZMÁN, Sabrina;
YANZI FERREIRA, Ramón Pedro; ZAVATTI DE ROUGIER, Adriana

AUTORIDADES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

RECTORA
S. Carolina SCOTTO

VICERRECTORA
Hebe GOLDENHERSH

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO
Ramón Pedro YANZI FERREIRA

VICEDECANO
Manuel CORNET

CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES

DIRECTORA
Myriam Consuelo PARMIGIANI DE BARBARÁ

COORDINADORA ACADÉMICA POR ABOGACÍA
María Alejandra STICCA

COORDINADORA DE EXTENSIÓN POR ABOGACÍA
Isabel Lucía ALEM DE MUTTONI

*COORDINADORA DE EXTENSIÓN POR LA ESCUELA DE
TRABAJO SOCIAL*
Olga PÁEZ

Copyright © 2012 by La Ley S.A.E. e I.
Tucumán 1471 (C1050AACC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
Impreso en la Argentina

Printed in Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y del autor

All rights reserved
No part of this work may be reproduced or transmitted
in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the publisher and the author

Tirada: 300

I.S.S.N. 1667-6122
RNPI en trámite

COORDINADORA DE EXTENSIÓN POR LA ESCUELA DE
CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

Paulina BRUNETTI

COMITÉ EDITORIAL DEL ANUARIO XIII DEL CIJS

Marcela Aspell
Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará
Patricia Scarponetti
Alberto Zarza Mensaque
Juan Carlos Palmero
María Alejandra Sticca (Secretaria)

MIEMBROS DEL COMITÉ EVALUADOR DE
PUBLICACIONES DE ESTE ANUARIO

Celia ABRIL
Ernesto ABRIL
Isabel Lucía ALEM DE MUTTONI
Julio ALTAMIRA GIGENA
Guillermo BARRERA BUTELER
María Inés BERGOGLIO
Elinor BISIG
Rosa Elena BOSSIO
Ricardo CARACCILO
María del Carmen CERUTTI
Manuel CORNET
Martha DIAZ DE LANDA
Gonzalo FERNANDEZ
María Eugenia GÓMEZ DEL RÍO
María Cristina MERCADO DE SALA
Ricardo MIROLO
Jorge MONTERO
José Milton PERALTA
María Cristina PLOVANICH
Ernesto J. REY CARO
Efraín RICHARD
Horacio ROITMAN
Andrés ROSSETTI
Carlos TOSELLI
Graciela SALAS
Amalia URIONDO DE MARTINOLI
Juan Marco VAGGIONE
Jorge H. ZINNY



Editor Responsable: Editorial La Ley
Tucumán 1471 - C.A.B.A. - C1050AAC - Tel. 4378-4740

REGLAMENTO DEL ANUARIO - NORMAS EDITORIALES

1. Características del Anuario

El *Anuario* es una publicación científica, arbitrada (sin posibilidad de interposición de recurso) y periódica (anual). Presenta a la comunidad académica los resultados de las investigaciones que tienen sede en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, así como en otras instituciones análogas, con el propósito de estimular el diálogo interdisciplinario, sin privilegiar perspectivas, ni poseer orientación particular. Sólo admite trabajos inéditos, no propuestos simultáneamente a otras publicaciones periódicas.

El *Anuario* no se hace responsable por los contenidos de los artículos publicados, ni por las opiniones emitidas por los autores.

2. Contenido del Anuario

En cada número se publican resúmenes de distintas investigaciones realizadas en el CIJS, agrupadas en bloques de temas afines.

3. Extensión de los originales

Los originales de los artículos de investigadores y docentes-investigadores sobre temas específicos no deberán sobrepasar la cantidad de 15 páginas, tamaño A4, a simple espacio y los resúmenes de investigación de los becarios no deberán sobrepasar la cantidad de 3 páginas, tamaño A4, a simple espacio. En esta extensión quedan comprendidas notas y referencias. Se admite un solo artículo por autor.

4. Lineamientos del manuscrito

El manuscrito deberá seguir los siguientes lineamientos:

4.1. Forma del escrito

- El escrito debe estar impreso en hojas blancas, en papel tamaño A4, escrito de un solo lado y sin enmiendas, en 2 copias y en un CD, letra Times New Roman, tamaño 12, a un solo espacio. El CD deberá estar etiquetado consignando claramente el nombre del autor y el nombre del archivo. El Centro de Investigaciones trabaja en Word para Windows.

**COORDINACIÓN Y ACUERDOS NEGOCIADOS
EN LAS RELACIONES NACIÓN-PROVINCIAS.
EL CASO DEL “COMPROMISO FEDERAL” DE 1999.**

*Cristian Altavilla**

Resumen: El diseño institucional de las relaciones intergubernamentales en torno al régimen de coparticipación federal de impuestos exige el acuerdo entre ambos niveles de gobierno (el nacional y los provinciales) para introducir modificaciones en la distribución de los fondos coparticipables. En los distintos procesos de negociación ocurridos en las últimas décadas puede observarse que el marco institucional donde tales negociaciones se desenvuelven constituye un factor determinante de las mismas, desde que delimita las capacidades de los actores involucrados, forma sus percepciones y preferencias, da alcance y efectividad a sus recursos de acción y delimita las estrategias disponibles.

Palabras Claves: Relaciones Intergubernamentales - Neoinstitucionalismo
- Procesos de Negociación - Acuerdos Negociados.

1. Introducción

En el presente trabajo se intenta dilucidar los factores que intervienen en los acuerdos negociados alcanzados entre los distintos niveles de gobierno en torno al régimen de coparticipación federal de impuestos. Para ello, hemos delimitado el tema de investigación a las relaciones verticales entre nación y provincias en un área particularmente paradigmática de este complejo relacionamiento, el régimen de coparticipación federal de impuestos, a través del estudio de un caso concreto (el acuerdo llevado a cabo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales denominado “Compromiso Federal” del 06 de diciembre de 1999, durante el gobierno de la Alianza) haciendo un paralelismo con otros casos similares. En el análisis de este caso en particular se pusieron de manifiesto ciertos factores del sistema político que influyen en la toma de decisiones conjunta, en el caso, a través de acuerdos negociados.

* Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Cs. Ss., Universidad Nacional de Córdoba, adscripto de Derecho Político y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Dcho. y Cs. Ss., UNC. Becario de CONICET.

Las relaciones intergubernamentales (RIG) se articulan principalmente a través de tres vías (JORDANA 2002): los partidos políticos, las redes burocráticas y el diseño institucional. En el presente trabajo nos enfocaremos en los condicionamientos institucionales que impactan sobre las RIG, dentro de los cuales agregamos también no sólo el sistema de partidos, sino también el régimen electoral, pues los consideramos parte del marco institucional más amplio dentro del cual aquellas relaciones se desenvuelven, en otros términos, del sistema político.

2. Marco teórico

En el diseño del marco teórico se ha tenido especial cuidado de considerar tanto las limitaciones institucionales del ambiente como la presencia e importancia de los actores en juego. Para este análisis, partimos de un marco teórico que nos permita considerar las *relaciones intergubernamentales*, los *actores* involucrados, el *contexto* donde aquellos interactúan y finalmente, las *reglas del juego* bajo las cuales se desarrollan aquellas relaciones.

a. El Neoinstitucionalismo

Nuestro enfoque teórico parte de los supuestos del neoinstitucionalismo. Esta nueva corriente que se ha posicionado en las últimas tres décadas como el paradigma en las ciencias políticas, presenta distintas versiones. De todas ellas¹, pensamos que los supuestos y aportes realizados por la versión de la elección racional y el histórico nos proporcionan las herramientas analíticas y los supuestos adecuados para encarar el presente trabajo de investigación.

Las relaciones intergubernamentales son un sistema de comunicación, de coordinación y de toma de decisiones conjunta (JORDANA 2002:7); en ellas, tanto el diseño institucional como los actores que las llevan a cabo juegan un rol fundamental que deben ser considerados para encarar su análisis. En este cometido, los aportes de la elección racional en combinación con los del neoinstitucionalismo histórico resultan ser de extrema utilidad.

¹ Algunos autores (como PETERS 2003) identifican siete versiones neoinstitucionalistas, el denominado neoinstitucionalismo normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el sociológico, el de representación de intereses y el internacional. Por su parte HALL y TAYLOR (1996) sólo hablan de *tres nuevos institucionalismos*: el sociológico, el histórico y el de la elección racional.

La versión de la elección racional (*rational choice approach*) parte del supuesto de individuos racionales que buscan la maximización de sus ganancias a través de un cálculo del costo/beneficio que realizan en cada oportunidad de toma de decisión. Son sujetos maximizadores. Si bien en su versión clásica, esta vertiente neoinstitucionalista consideraba a los sujetos como plenamente racionales (*racionalidad instrumental*) y plenamente informados (*información perfecta*) tanto de sus propios objetivos como de los medios y herramientas para alcanzarlos, la teoría política en su evolución reciente ha sabido superar esta visión estrecha de la realidad. "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", lo que 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 1998:97/98). De este modo, 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 alcanzarlo.

En efecto, a partir de trabajos de autores tales como NORTH, SHEPSLE, SCHARPF, entre otros, ha dejado de considerarse al individuo que actúa en un determinado mercado político como un sujeto plenamente informado y con racionalidad absoluta: el sujeto, si bien se lo sigue considerando como un ser racional y maximizador, no siempre dispone en todos los casos de la información lo suficientemente completa como para tomar una decisión en orden a sus intereses, lo que también equivale a decir que el acceso a esa información es costosa (*teoría de los costos de transacción*). Por otro lado, el actor individual se encuentra limitado y condicionado por el ambiente que lo rodea, desde limitaciones naturales hasta las diseñadas por los propios hombres en las relaciones sociales y de poder a través de reglas institucionales (que son consideradas aquí como *las reglas del juego*). Finalmente, debemos considerar otra limitación: la impuesta por los demás sujetos que intervienen en la toma de decisión. Los actores al momento de tomar una decisión, a menudo, no sólo consideran su propia decisión sino que también tendrán en cuenta qué decidirán los demás sujetos involucrados, esto es, la interdependencia de las decisiones (de especial predicamento en la *teoría de juegos*).

Aún con estos avances, hemos creído insuficiente el aporte dado por la elección racional para el análisis del tema bajo estudio. En efecto, para lograr un marco teórico más flexible abarcador de la realidad que se

intenta estudiar, hemos de aplicar también los aportes realizados por la *versión histórica* de este nuevo paradigma. Los sujetos aquí ya no son vistos simplemente como maximizadores, sino más bien como satisfactores. Al momento de interactuar y de tomar decisiones, los sujetos se encuentran imbuidos por un conjunto de valores y de creencias que les permiten interpretar el mundo que los rodea. Gran parte de esta información es proveída por las instituciones: “la corriente histórico-sociológica, sin desconocer que el comportamiento humano tiene racionalidad y tiende a metas, subraya que las instituciones 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). Esto es especialmente importante cuando nos referimos a actores políticos y, más aún, cuando éstos ejercen cargos diseñados por el marco institucional, pues al momento de tomar una decisión lo han de hacer, no tanto por sus creencias y percepciones individuales, sino más generalmente por la posición que ocupan, por su rol.

Las percepciones y preferencias de los individuos, al ser casi en esencia subjetivas (o idiosincráticas), son de imposible acceso para el investigador. Sin embargo, los *roles sociales* que éstos cumplen nos dicen mucho acerca de cuáles serían esas preferencias y percepciones. Más aún, “en la mayoría de los casos, el interés individual no sería un predictor útil de los roles relacionados con la acción, más bien, lo que interesa es la expectativa normativa dirigida a roles específicos y, por sobre todo, las preferencias y percepciones derivadas de la perspectiva de la unidad social en cuyo nombre la acción es realizada” (SCHARPF 1997:61). Esto facilita enormemente la tarea del investigador, desde que las orientaciones específicas del rol están más fácilmente disponibles que la información acerca de las orientaciones idiosincráticas de los individuos. Captar estas percepciones y preferencias individuales es crucial al momento de comprender el modo en que las interacciones se desarrollan y los resultados que producen.

Los actores también se encuentran caracterizados, principalmente, por sus capacidades y recursos de acción de que disponen. Cada actor, al momento de tomar su decisión, lo hace condicionado a una serie de factores, de entre los cuales, el más importante es la *capacidad* con que cuenta: “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.” (SCHARPF 1997:43).

Lo fundamental aquí es que estas capacidades y recursos están, en su gran mayoría, delimitados y estructurados por las propias instituciones.

Estas delinear y especifican con qué recursos cuenta cada actor y cómo pueden ser empleados y con qué efectividad. Por tanto, las instituciones vienen a ser la fuente de información más importante con que cuentan los actores, sobre qué y cómo pueden desenvolverse no sólo ellos mismos sino también los demás actores involucrados. Arribamos así a un concepto más amplio de institución, en tanto reglas del juego, pudiendo identificar así tres efectos que aquellas producen: (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).

En este esquema, los modos de interacción, junto con la previa determinación y caracterización de la constelación de actores involucrados, cierran este enfoque teórico, el esquema conceptual que nos permitirá encarar el análisis de las RIG.

Por constelación de actores hemos de entender el conjunto de actores involucrados en una determinada política pública y, junto con aquellos, sus percepciones y preferencias, sus recursos y capacidades y las orientaciones de su interacción. El concepto se asemeja a la noción de “matriz de juego” empleada por la teoría de juegos tradicional, pero en la versión neoinstitucionalista centrada en actores sufre una modificación 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. Mientras que en el enfoque tradicional 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 —reminiscencia de la teoría de la elección racional clásica que ve a sujetos motivados exclusivamente por sus propios objetivos e intereses—, en este nuevo enfoque se asume que una determinada constelación de actores puede ser jugada en una gran variedad de modos de interacción, no sólo como un juego “no cooperativo”, sino también como un “juego cooperativo” (cuando las estrategias son elegidas por un acuerdo negociado) o como un “juego de voto” (cuando las estrategias están determinadas por la regla de la mayoría) o como un “juego jerárquico” (cuando las estrategias de uno o más actores pueden ser determinadas por la elección unilateral de otro actor) (SCHARPF 1997:69). Aquí son aplicados los distintos tipos de juegos que la teoría de juegos utiliza en sus análisis, pudiéndose mencionarse, dentro de los juegos de *motivación mixta* más arquetípicos, la Batalla de los Sexos, el Juego de Seguridad, el Juego del Gallina y el Dilema del Prisionero. Éstos constituyen representaciones teóricas de la “lógica de la situación” a la que los actores se están enfrentando y las celdas de la matriz representan los posibles resultados que pueden ocurrir cuando las elecciones estratégicas específicas de los

actores interdependientes se intersectan, las cuales pueden ser reducidas a dos: cooperación o defección (SCHARPF 1997:73).

Finalmente, los *modos de interacción* hacen referencia a las distintas formas que pueden adoptar las relaciones entre actores y las condiciones bajo las cuales se desenvuelven, definiendo las condiciones institucionales que facilitan la resolución del conflicto (que, a su vez, restringen y delimitan las capacidades estratégicas de los actores involucrados). La literatura especializada identifica cuatro modos de interacción, a los cuales denomina: "acción unilateral", "acuerdo negociado", "voto mayoritario" y "dirección jerárquica", cada uno de los cuales responden a determinados arreglos institucionales que permiten que ese modo de interacción sea empleado. Estos arreglos son descritos a través de los términos: "campo anárquico e instituciones mínimas"; "sistemas de redes, regímenes y de decisión conjunta"; "asociaciones, circunscripciones/distritos electorales y asambleas representativas" y "organizaciones jerárquicas y Estado" (SCHARPF 1997:46).

Los modos de interacción pueden cambiar su carácter (y su capacidad para la resolución de los problemas de la política) de un marco estructural a otro: "los modos de interacción difieren en sus demandas en la capacidad institucional para la resolución de conflictos y las estructuras institucionales difieren en su capacidad para apoyar diferentes tipos de interacción. De esta manera, la acción unilateral podría ocurrir ante la ausencia de cualquier estructura institucional, las negociaciones dependerán de estructuras que aseguren el carácter vinculante de los acuerdos y las decisiones por mayoría de votos o por decisión jerárquica dependerán de arreglos institucionales mucho más específicos y demandantes" (SCHARPF 1997:47). Así por ejemplo, la interacción de los actores bajo el modo "acuerdo negociado" tendrá distintos requerimientos y condicionamientos para alcanzar sus resultados (lograr el acuerdo de las partes intervinientes) si se desarrolla bajo un marco institucional donde prima la decisión jerárquica o si lo hace en un marco donde se exige la decisión conjunta.

Este marco estructural es el contexto donde los actores han de desenvolverse. Nuestro supuesto no parte de la idea (inalterable) de sujetos plenamente maximizadores o plenamente satisfactorios. Consideramos que en la mayoría de los casos, es el contexto el que nos define si los sujetos han de actuar según sus propios beneficios o bien actuando acorde a valores preestablecidos (o heredados). En un contexto de institucionalidad débil, los actores encontrarán fuertes incentivos para actuar como *free riders* (o a la inversa, incentivos débiles en orden a seguir las reglas del juego) y por tanto se verán más libres de actuar según su propia conveniencia. En contextos de institucionalidad fuerte (donde infringir las reglas del juego sea costoso) los actores se guiarán más por los condicionamientos

impuestos por el rol que ocupan (que les es dado y diseñado por las instituciones) que por sus preferencias personales, pues aun cuando estuvieran motivados exclusivamente por un interés personal y egoísta, les sería difícil (o costoso) modificar las reglas del juego. Por tanto, determinar el grado de institucionalidad en el que los actores se desenvuelven, resulta crucial para caracterizar los actores en juego, sus percepciones, sus preferencias y sus recursos disponibles.

b. Relaciones intergubernamentales y diseño institucional

Las relaciones intergubernamentales, como tales, se desenvuelven dentro de distintos modelos institucionales. Siguiendo la tipología de Deil WRIGHT (1997), podemos encontrar tres modelos de relacionamiento de las autoridades de los distintos niveles de gobierno (nacional, subnacional y local): (a) el de *autoridad coordinada*, caracterizado por la división de funciones y competencias entre los niveles de gobierno, correspondiéndole a cada uno, determinadas competencias en forma exclusiva e independiente de todos otro poder (aquí, por tanto, existirá un escaso nivel de coordinación, dado que cada nivel es soberano e independiente en la formulación e implementación de las políticas públicas que caigan dentro de su jurisdicción); (b) el de *autoridad inclusiva*, donde predomina la autoridad jerárquica de un nivel sobre el otro u otros niveles; y (c) el de *autoridad traslapante*, donde existen áreas considerables de operaciones gubernamentales que exigen la participación simultánea o concurrente de los distintos niveles de gobierno, por tanto, el poder y la influencia de que dispone cualquier jurisdicción (o funcionario) están considerablemente limitados (WRIGHT 1997:117).

Es dentro de este último modelo donde las necesidades de coordinación se ponen de manifiesto (a través, en la mayoría de los casos, del acuerdo negociado). En los primeros dos modelos, la dinámica de distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno responde a la fórmula del *monopolio institucional distribuido*, donde a cada nivel de gobierno le son atribuidos los distintos componentes de una misma política pública (gestión, financiación y regulación), manteniéndose grandes áreas de responsabilidades separadas a través de una distribución explícita entre los distintos niveles gubernamentales. En cambio, el modelo de autoridad traslapante responde a la *fórmula del pluralismo institucional* en el que "las responsabilidades sobre determinadas áreas son compartidas por dos o más instituciones gubernamentales... implicando un sistema de interdependencia más complejo entre los actores involucrados en una política pública" (CINGOLANI y LARDONE, 2006:199), es decir que las responsabilidades no se separan, sino que se comparten (PARMIANI 2005:157).

Las Relaciones Intergubernamentales que se desenvuelven dentro del régimen de coparticipación 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 mecanismos 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). Ya con la reforma constitucional de 1994 se incluyen, a este respecto, previsiones específicas, tales como los “acuerdos previos” entre los poderes ejecutivos, la sanción de la ley respectiva a través de una mayoría calificada y la adhesión posterior por parte de las provincias (a través de sus respectivas legislaturas locales).

c. Los actores del juego federal

Los actores involucrados en esta arena son, en primer lugar, el presidente de la Nación y los gobernadores de provincia, con una participación un tanto limitada del Congreso de la Nación y las Legislaturas provinciales. Tanto desde la práctica política como desde el diseño institucional que hace la Constitución Nacional del régimen de coparticipación, se exige para la sanción y/o modificación de éste, acuerdos previos entre los poderes ejecutivos del gobierno nacional y de las provincias, así como la ratificación posterior por parte del Congreso de la Nación y de cada una de las legislaturas provinciales. Por ende, el marco institucional dentro del cual se desenvuelven las relaciones intergubernamentales es el denominado de “decisión conjunta” —dado que ninguna de las partes intervinientes podría modificar unilateralmente el régimen de coparticipación— a través del acuerdo negociado.

En una primera caracterización de los actores en juego, podríamos definir al presidente de la Nación como un actor con fuertes incentivos a la disciplina fiscal, pues es el encargado de la administración y la economía general del país. A lo largo de distintos procesos políticos, el gobierno nacional ha ido concentrando recursos y competencias dentro de su jurisdicción. Estos procesos se inician ya a finales del s. XIX y se profundizan en la mitad del siglo XX. Durante la segunda mitad del s. XX en adelante (especialmente en las décadas del '70 y del '90) el gobierno nacional comenzó un proceso de descentralización cuyo resultado fue el engrosamiento de las competencias provinciales en materias tan importantes (y costosas) como salud y educación pero sin la correlativa asignación de los recursos necesarios para afrontar dichos gastos. El resultado fue una profundiza-

ción de la brecha ya existente en la relación gastos-recursos por nivel de gobierno².

En cuanto a sus *recursos de acción*, el Presidente cuenta, desde el diseño institucional mismo que diagrama la Constitución Nacional, con importantísimas facultades en el orden político que además han sido engrosadas en la práctica (a través de leyes tales como la de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, a través de los decretos de necesidad y urgencia, etc.). Muchas de estas competencias se traducen en el manejo discrecional de un importante cúmulo de recursos financieros que en la práctica han sido utilizados como herramientas de alineamiento de los gobernadores a su agenda política. Al ser el Presidente de la Nación el principal responsable político de la economía nacional y de la administración general del país, es el actor que en esta —como en otras importantes— materia ha tenido siempre la iniciativa en proponer cambios y modificaciones al régimen de coparticipación. Las negociaciones que se producen en las RIG verticales Nación-Provincias suelen estar guiadas desde el gobierno nacional, quien es el que, en todos los casos, fija las pautas y condiciones de la negociación, por lo que en la mayoría de los casos, tales acuerdos han sido desarrollados bajo “la sombra de la jerarquía”.

Los gobernadores de provincia cuentan, tanto por la forma federal de Estado como por el diseño del sistema electoral (donde los legisladores nacionales son elegidos por circunscripciones), que coinciden geográficamente con cada provincia, con una fuerte representación en ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Por efecto del diseño electoral, las provincias con menos población tienen mayor representación en la Cámara de Diputados (sobrerrepresentación), traducido en un importante recurso con que cuentan los gobernadores a la hora de negociar con el nivel nacional. De esta manera, los gobernadores se posicionan como importantes actores de veto frente al poder ejecutivo nacional a través de la ascendencia que tienen sobre los legisladores nacionales representantes de su distrito, pudiendo paralizar proyectos de ley que se impulsan desde el gobierno nacional. Sin embargo, debe-

² Durante 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 gobiernos, lo que se ha traducido en una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional” (CETRÁNGOLO y JIMÉNEZ 2004:121/2).

Así podemos encontrar que, mientras en la década del '80, el gobierno nacional recaudaba el 68,3% de los recursos y sus gastos representaban un 64,5% del total, en la década del '90 la relación se invierte, el nivel nacional concentra el 75,7% de los recursos y las provincias tan solo el 24,3%.

mos considerar que para que tal veto sea efectivo, resulta necesario una coalición de gobernadores, ya que un solo gobernador no sería un actor de veto lo suficientemente importante como para paralizar proyectos de ley del oficialismo, ni aun cuando todos los legisladores nacionales representantes de su distrito sean de su mismo partido y le sean obedientes, por lo que debemos tener en cuenta también la pertenencia partidaria.

d. Variables que intervienen en los procesos de negociación

Muchos factores influyen en las negociaciones que resultan ser decisivos a la hora de la negociación y de prestar acuerdos. Sin embargo, podríamos agruparlos en los siguientes (teniendo en cuenta fundamentalmente las negociaciones entre los poderes ejecutivos): (a) los *recursos*, lo cuales pueden ser materiales (de índole económica, la capacidad de autonomía financiera, su PBI, la capacidad de recaudación propia, etc.) y simbólicos (de índole política, el mayor o menor número del electorado que sigue a un gobernador, el peso de su figura en la arena política, la ascendencia que tenga sobre los legisladores de su provincia y los nacionales, etc. y por parte del presidente, la ascendencia que éste tenga tanto sobre los legisladores nacionales como sobre los gobernadores de provincia, lo que denominamos *pertenencia partidaria y/o afinidad política*); (b) La *urgencia o necesidad* que se tenga —en el momento de la negociación— de nuevos recursos económicos (OLMEDA 2009:9); y (c) Las *percepciones y preferencias* de los actores (respecto de la situación y de los demás actores). Un aspecto fundamental aquí es la información que posean, tanto del asunto como de los otros actores, pues las decisiones son interdependientes, lo que significa que cada actor tomará un decisión no solamente en base a sus intereses y necesidades sino también y muy fundamentalmente teniendo en cuenta las decisiones tomadas o a tomar por los demás jugadores.

2. Negociaciones y acuerdos en torno al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. El caso del acuerdo “compromiso federal”

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. En los procesos de negociaciones previas a la firma del pacto se pusieron de resalto los distintos factores que influyeron en la toma de decisión final. Allí podremos observar que el diseño institucional juega un rol fundamental a la hora de tomar decisiones en un contexto de negociaciones entre niveles de gobierno.

El contexto y los actores

El escenario político: Gobierno dividido. A pesar de la enorme victoria alcanzada por la fórmula De la Rúa-Álvarez, presentada por la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, coalición formada entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el FREPASO³, con el 48,37% de los votos, el mapa político argentino quedó, sin embargo, en manos del justicialismo: 15 de los 24 distritos subnacionales (contando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) quedaron en manos del Partido Justicialista (PJ), y conservaba la mayoría en la Cámara de Senadores (39 de 72 bancas, al menos hasta las elecciones de 2001) y la segunda minoría en Diputados. La Alianza gobernaría sólo en seis provincias⁴, tendría el 48,25% de las bancas en la Cámara de Diputados y el 29,17% en el Senado. El Presidente De la Rúa se encontró así ante un “gobierno dividido”.

En este contexto, el nuevo presidente tenía *más necesidad de concertar que facultades para imponer*. Sin la sumatoria del poder que había logrado concentrar el anterior presidente, De la Rúa se vio obligado a dialogar y negociar cada proyecto que impulsara. Con los resultados de las elecciones de octubre de 1999, la UCR-Alianza si bien obtuvo la primera minoría en Diputados con 124 legisladores propios, no le alcanzaba para lograr quórum (129 escaños); esta realidad obligaba al nuevo gobierno a dialogar sino con el PJ (que contaba con 97 escaños) sí al menos con los distintos partidos provinciales que, en conjunto, reunían 24 bancas y con la que en su momento se posicionó como la tercera fuerza, Acción por la República (partido de Domingo Cavallo) que formó un bloque de 12 diputados⁵. La Alianza no contaba con quórum propio en la Cámara de Diputados y los 12

³ Esta coalición estaba conformada por la Unión Cívica Radical, el Frente Grande, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Intransigente y el Socialista Popular.

⁴ Sólo dos provincias estaban gobernadas por un partido provincial. Neuquén, por el Movimiento Popular Neuquino y San Juan, por Cruzada Renovadora, derivaciones del PJ el primero y de la UCR el segundo. A diferencia de los años anteriores (computando desde el retorno de la democracia en 1983) la mengua en la participación de los partidos políticos provinciales decae notablemente (tanto en las provincias como en el Congreso de la Nación). Cruzada Renovadora había sido un desprendimiento de la UCR nacional, convirtiéndose en un partido provincial a mediados del s. XX. En las elecciones sanjuaninas de 1999 que consagraron gobernador a Avelín, este partido formó una alianza denominada “Alianza por San Juan para el Trabajo, la Justicia y la Educación” formada por la UCR, Partido Bloquista, el MID, Política Abierta para la Integración Social, Movimiento Democrático Independiente y por la Confederación Frente País Solidario (conformada por el Frente Grande, el Partido Intransigente, el Socialista Popular y el Demócrata Cristiano). Durante toda su gestión se puso de manifiesto su *afinidad política* con el presidente, conformando el grupo de gobernadores aliados con el gobierno nacional.

⁵ El PJ, de las 69 bancas que renovaba, sólo había logrado mantener 47 (perdiendo 22 bancas) y la Alianza había obtenido 63 legisladores de los 45 puestos en juego (con un saldo positivo de 18 bancas). El PJ había perdido cuatro bancas de diputados nacionales que se realizaron

legisladores del partido de Cavallo serían clave para la aprobación de cualquier ley (fundamentalmente del Presupuesto)⁶. Sin embargo, las actitudes y respuestas del nuevo presidente no fueron en esa dirección.

El escenario económico: La herencia menemista. La administración menemista le dejaría al nuevo gobierno de la Alianza un presupuesto con un déficit de U\$S 4.500 millones, una deuda pública total (incluyendo el sector privado no financiero) de U\$S 139.680 millones y con una deuda externa con vencimientos, para el año 2001, de U\$S 17.000 millones. La nueva administración planteaba 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 continuación. El gran problema con que se enfrentaría el flamante presidente sería el estancamiento económico y el gran déficit fiscal que heredaba de la anterior administración⁷: 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 impositiva⁸. 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 Fondo Monetario Internacional (FMI) para, al menos, sortear los primeros meses de gobierno.

junto con las elecciones a gobernador en las provincias de La Rioja, Neuquén, San Luis y Catamarca (Diario La Nación, “La Alianza tendría 124 diputados”, Lunes 25/10/1999).

⁶ Como nueva tercera fuerza, Acción Por la República se posicionó como bisagra entre la Alianza y el PJ, que se disputaban su apoyo (Diario Clarín, “Cavallo prometió a De la Rúa que lo apoyará en su gestión”, Sábado 04/12/1999). Por otro lado, los distintos partidos provinciales con representación en Diputados tenían, en conjunto, diez legisladores, lo cual también se convertirían en el centro de posibles alianzas, pero de difícil concreción, dado que cada uno de ellos representaban diversas provincias con diversos intereses, lo que implicaba acuerdos individuales con cada una de esas fuerzas.

⁷ 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).

⁸ El plan propuesto por el Ministro de Economía del nuevo gobierno, José Luis 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.

Por tanto, las prioridades del nuevo gobierno fueron: (a) sancionar el Presupuesto para el año 2000 (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 garantice una mejor recaudación, modificando la pauta de crecimiento y estableciendo un ajuste fiscal); (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 (especialmente en salud y educación) que respondían a políticas de descentralización mal orientadas, que terminaron por federalizar el déficit y centralizar los recursos, ya que el proceso finalmente no se había cerrado con el traspaso de los fondos correspondientes que el Ministro de Economía de entonces, Domingo Cavallo, había prometido cumplir en aquellas apresuradas reformas. Las deficiencias de aquella administración se hacían sentir ahora con mucho más peso, después de casi una década de irresolución⁹. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, el stock de la deuda pública provincial se incrementó invariablemente desde fines del gobierno de Menem y su evolución siguió *in crescendo* hasta alcanzar valores exorbitantes en la crisis económica que eclosionó en el año 2001¹⁰.

⁹ Para el quinquenio 1995-1999, el gasto público provincial había alcanzado el 42,54% del gasto público total. Sin embargo, si incluimos la evolución que tuvo el sistema previsional (en manos del gobierno nacional desde la firma del 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). Si bien esta evolución puede ser vista como un “renacimiento del poder provincial”, a través de una mayor participación en servicios y competencias (con sus respectivos gastos), 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 y que impactan fuertemente en las percepciones y preferencias de los actores en juego. Esta desigualdad llevó a que la relación nación-provincias se caracterizara por el intento de las segundas de sobreexplotar los recursos comunes de los impuestos nacionales y por la actitud del gobierno nacional hacia la austeridad en el gasto, principalmente a través del control fiscal (JONES, SANGUINETTI y TOMMASI 1997b). El resultado fue una explotación oportunista entre ambas partes (JORDANA 2002).

¹⁰ El stock de la deuda pública provincial había pasado, de U\$S 15.000.000 en 1996, a U\$S 30.000.000 en el 2001.

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 simbólicos.

4. Negociaciones y acuerdos en torno al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. El caso del “compromiso federal”

Ante este contexto, tanto el gobierno nacional como los provinciales buscaban un nuevo acuerdo para reformular el contrato fiscal. Todo el círculo se cerraba con un nuevo acuerdo con las provincias: si concertaban con la 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. Pero, 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 obligaciones¹¹, éstas por su parte, deseaban un acuerdo pero con la finalidad de remediar diez años de desequilibrios fiscales (producidos fundamentalmente a través de los Pactos Fiscales I y II y con los procesos de descentralización en servicios tales como salud y educación) que venían a exacerbar los desequilibrios heredados históricamente en esta materia.

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 de pesos, sustituyéndose 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). 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 entre nación y provincias que no sea consensuado con el conjunto de todas las provincias¹² 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 justicialismo¹³, llevó al gobier-

¹¹ Como la de disminuir en términos nominales el gasto público provincial.

¹² 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.

¹³ 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 sin embargo,

no federal a elevar, sucesivamente, este piso mínimo (de 1.200 millones en un primer momento, pasando a ofrecer 1.250 millones y luego 1.330 millones mensuales).

Desde el inicio de las negociaciones, se formaron dos coaliciones: 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. Sin embargo —y aun pese a que el conjunto de todas las provincias siempre ha percibido el sistema de coparticipación como un *sistema perverso*, lo que en principio las aúna en una misma colación frente a un solo actor (el gobierno nacional)— podemos observar otras características que asimilan a las provincias que conformaron la coalición del PJ. Este segundo factor es más de origen económico y responde también a la posición que tienen las provincias dentro del régimen de coparticipación: las provincias gobernadas por el PJ eran casi todas provincias chicas (a excepción de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que como veremos más adelante no jugaron un rol relevante dentro de la coalición) y que dependen fuertemente del régimen de coparticipación, cuya posición fue, desde el primer momento, la más dura. Dentro de esta sub-coalición, tenemos a 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 económicos, el 61,10% del Producto Bruto Geográfico (PBG), el 74% de la población total del país y el 71% en la distribución secundaria de la coparticipación. En el Parlamento, la coalición contaba con 80 escaños en la Cámara de Diputados (31,13% del total) y con 27 en la de Senadores (37,50% del total). A ello además deberíamos sumar el resto de los diputados por el PJ, cubriendo un total de 97 bancas (37,74% del total) y de senadores, con un total de 39 (54,17% del total).

Sin embargo, y paradójicamente, 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

estimaba el déficit entre 7.000 y 6.5000 millones de pesos, 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).

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 prescindible para las elecciones del 2003.

Aun así, cabe destacar el fuerte peso institucional que continuaba teniendo la coalición sin aquellas tres provincias grandes. Mientras los indicadores económicos caen drásticamente (del 74% de la población total del país pasan a representar tan sólo el 18,04% de la población, el 11,30% del PBI nacional y el 11,52% del PBG nacional), su presencia en el parlamento sigue siendo importante: 33 diputados y 21 senadores (el 12,84% y el 29,17% del total de cada Cámara, respectivamente). La coalición perdía en recursos materiales¹⁴ pero continuaba teniendo importantes recursos simbólicos.

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 al presidente de su fortaleza.

Las negociaciones con los gobernadores del PJ empezó trababa por el hecho de que la contrapartida que le ofrecía el gobierno nacional de un monto fijo en las transferencias de coparticipación, hacía a las provincias partícipes de las pérdidas, pero no de las futuras ganancias que podría llegar a tener el gobierno nacional —y que incluso ya se estimaban ciertas por la recuperación de la economía mundial que se pronosticaba para los siguientes años— con los nuevos impuestos a crearse y con las subas de los ya existentes. Como lo manifestaron los propios gobernadores, aquel monto —acuerdo de por medio o no— ya les correspondía por la propia ley de coparticipación¹⁵, por lo que el gobierno nacional no ofrecía nada nuevo a las provincias.

¹⁴ En promedio, las 11 provincias chicas cubrían el 82,84% de sus presupuestos con fondos coparticipables, mientras que las grandes sólo con el 56,37% de tales recursos.

¹⁵ Cada gobernador de este bloque había manifestado la inclusión de puntos en el nuevo acuerdo referidos a las particulares situaciones que atravesaban las provincias. El gobernador de Santa Cruz (Néstor Kirchner) planteó la coparticipación de la mayor recaudación impositiva esperada con los aumentos impositivos o con los nuevos impuestos. El gobernador de Salta (Juan Carlos Romero) había planteado que cuando se discuta el paquete fiscal, el bloque de gobernadores del Norte y Patagonia planteará que el aumento de 3 puntos del IVA del 18 al 21% que se votó 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 de las provincias, a un plazo no inferior a los 15 años con dos años de gracia y a tasas similares a las nacionales. Los gobernadores de Córdoba (José de la Sota) y el gobernador electo de Santa

Ello 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 y a \$1.364 millones para el año 2001 y a financiar con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente 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.), absorbiendo parte de las cajas jubilatorias provinciales deficitarias al Tesoro nacional, de forma gradual. Como consecuencia, el gobierno nacional se vio impelido de incorporar en el Acuerdo más beneficios de los que originalmente estaba dispuesto a conceder gracias a la fuerte presión que recibió de los gobernadores del PJ.

5. Conclusión

En este proceso de negociaciones, donde la nación se vio obligada a ceder muchos beneficios a las provincias —a diferencia de lo que históricamente sucedía en materia de acuerdos intergubernamentales—, donde el nivel nacional siempre logró concertar pactos y acuerdos que concedían a este mayores poderes y beneficios frente al otorgamiento de pocos beneficios secundarios a las provincias —tanto el contexto como el diseño institucional— jugaron un rol determinante.

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 presentó tres candidatos en forma independiente— pero que sin embargo, logró sus objetivos de hacer un frente común al gobierno federal logrando más ventajas que si hubieran negociado aisladamente con éste.

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 provin-

Fe (Carlos Reutemann), habrían incluido en los reclamos el financiamiento de los déficits de las Cajas previsionales en manos de la provincia. Diario Clarín, “Los gobernadores del PJ se endurecieron frente a la Alianza”, Miércoles 01/12/1999.

cias un acuerdo que beneficiaría 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.

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 (a la cual, además, supo restarle poder político y participación en el Congreso¹⁶). De la Rúa heredaría la misma Corte que Menem, no tenía la jefatura de su partido, que quedaba en manos de Raúl Alfonsín¹⁷ 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, cuanto menos, distante. 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 estos gobernadores fueron los principales opositores.

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, donde el partido mayoritario, el PJ, obtiene mayor representación en el Poder Legislativo en relación al porcentaje de votos alcanzados en cada elección, se constituyen en poderosos recursos para los gobernadores, quienes

¹⁶ Con Menem se quebró la tradición del PJ de incluir en sus listas a determinado número de representantes de la CGT en cada elección.

¹⁷ 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.

pueden posicionarse frente al Poder Ejecutivo Nacional como importantes actores de veto.

Claramente podemos observar que una de las variables empleadas, la *pertenencia partidaria*, ha sido decisiva en el proceso de negociación: mientras los gobernadores de la Alianza 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 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 (desde 1983 hasta 2001) el éxito o fracaso en la formación de coaliciones con las provincias chicas. Se pone de manifiesto así, por un lado, que el marco institucional es determinante para la gobernabilidad entre otras cosas, por los recursos y capacidades que proporciona a los actores en juego, y por otro lado, en lo concreto, 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).

Es importante notar en este proceso de negociación, sin embargo, que las discusiones se dieron por los pagos secundarios, y no por la cláusula central del acuerdo, por lo que la predisposición al acuerdo (cooperación) estuvo siempre presente. Esto se debe, en gran medida, a que es el nivel nacional quien establece los puntos centrales del acuerdo y, como sucede en estos tipos de negociaciones, ello restringe las estrategias de la contraparte a aceptar esa propuesta (con la posibilidad de mejorar su situación logrando pagos secundarios) o bien desertar (en la terminología de la teoría de juegos). Pero esta segunda opción es mucho más costosa para las provincias que colaborar, aun cuando esto último implique aceptar beneficios que a la larga sean perjudiciales. Ello es así porque los niveles subnacionales de gobierno, aun cuando en un sistema federal de Estado sean considerados como Estados con una fuerte autonomía política e institucional, no tienen, a fin de cuentas, la misma entidad y naturaleza que el Estado central. Las provincias son parte de un todo —cuya representación

competir al gobierno nacional— y es por ello mismo que la opción por desertar las dejaría fuera de un sistema que es que el que en última instancia garantiza su supervivencia.

Otro factor determinante fue el *grado de necesidad* de alcanzar el acuerdo. Mientras las provincias se encontraban en una posición más segura y cómoda (acuerdo de por medio o no, la suma fija propuesta por la Alianza era algo que de por sí les correspondía, acorde a la Ley de Coparticipación) el gobierno nacional se veía compelido en dos aspectos; por el tiempo (necesitaba también la aprobación del presupuesto antes de fin de año) y por los recursos materiales (sancionar el paquete impositivo para comenzar cuanto antes con la recaudación prevista para paliar el déficit y poder comenzar, una vez aprobados los dos proyectos, una negociación con el FMI). Este factor se puso nuevamente de resalto en las administraciones nacionales posteriores. Durante la breve presidencia de Duhalde (2002-2003) y el período kirchnerista (Néstor Kirchner entre 2003 y 2007 y Cristina Fernández de Kirchner desde 2007 a la fecha) donde la *necesidad* y *urgencia* en materia económica y fiscal (esta vez por parte de las provincias) fue determinante para la construcción de coaliciones y el logro de acuerdos entre niveles de gobierno.

Reseña Bibliográfica

ABAL MEDINA, Juan Manuel y CALVO, Ernesto (editores) (1991), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Bs. As.

ACUÑA, Carlos H. (comp.) (1995), *La nueva matriz política argentina*, ed. Nueva Visión, Bs. As.

ALTAVILLA, Cristian (2010), "La coparticipación de las retenciones: oportunismo y clientelismo político. Un análisis desde la teoría de juegos", en Anuario XII (2009-2010) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, 1ª Edición, Buenos Aires: La Ley, pp-3-24.

BONVECCHI, Alejandro y GIRAUDY, Agustina (2007) "Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional", en Revista de Ciencia Política, año/volumen 27, Número Especial, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, pp. 29-41.

CAO, Horacio y RUBINS, Roxana (1991), "Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias", en ABAL MEDINA y CALVO 1991.-

CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004), "Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina", Publicación de ONU-CEPAL, Santiago de Chile, dic/2004, disponible en www.eclag.org, consulta: 08/08/2008.

GIBBONS, Robert (1992), *Un primer curso de teoría de juegos*, ed. Antoni Bosch.

HALL, Peter (1996), "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos", *Political Studies*, XLIV, 936-957, 1996.

Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), Gabinete para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática (2003), *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Buenos Aires.

JONES, MARK, SANGUINETTI, PABLO Y TOMMASI, MARIANO (1997a), "Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces", Serie Seminarios, Economía, Universidad Torcuato Di Tella, junio.

— (1997b), "Politics, Institutions, and Public Sector spending in the Argentine Provinces", Documento de Trabajo N° 17, Universidad de San Andrés, Agosto.

JORDANA, Jacint (2002), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*, Proyecto Conjunto - INDES - Comunidad Europea - Documento de Trabajo, BID, Washington, junio/2002.

LANZARO, Jorge (Coordinador) (2001); *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, CLACSO, Bs. As.

MÉNDEZ, José Luis (1997) "Estudio introductorio" en WRIGHT, 1997.

NORTH, Douglass C., (1991), "Institutions" in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N° 1.

— (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

— (1998), "Una teoría de la Política basada en el enfoque de los costos de transacción" en *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, SAIEGH y TOMMASI (1998).

NOVARO, Marcos (2001), "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)", en LANZARO 2001.

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 de 2009.

PARMIGIANI DE BARBARA, Myriam Consuelo (2005), "Notas para el estudio de las relaciones intergubernamentales, con particular referencia a la República Argentina". *Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2004/2005*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Córdoba.

—(2007), "La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales", ponencia presentada al 4º Congreso Argentino de Administración Pública, AAEP, Buenos Aires, 22-24 de agosto de 2007.-

—(2009), "El reordenamiento territorial de las relaciones intergubernamentales locales bajo formas regionales: Antecedentes y balance de experiencias en Argentina", ponencia presentada en el 5º Congreso Argentino de Administración Pública, AAEP, San Juan, 27 al 29 de mayo de 2009.

—(2010), "Una lectura de la cooperación intergubernamental local desde el neoinstitucionalismo", en Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales - CIJS - de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC, Córdoba.

PUTNAM, Robert D. (1994), *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Editorial Galac, Caracas, Venezuela, 1994.

SAIEGH, Sebastián M. y TOMMASI, Mariano (1998), *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Eudeba, UBA, Bs. As.

SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano (1999), "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth", Universidad del CEMA, febrero. En: http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/volume2/saiegh_tommassi.pdf. Consulta: 07/06/2011.

SCARTASCINI Carlos G. y OLIVERA, Mauricio (2003), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics", Research Department, Inter-American Development Bank, July. Artículo disponible en: <http://www.iadb.org/res/files/DP2red.pdf>. Consulta: 01/07/2011.

SCHARPF, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder.

SHEPSON, Kenneth A. (2007), "Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP - Montevideo.

SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2003), "The Institutional Foundations Of Public Policy: A Transactions Approach With Application To Argentina", in *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19, 2003), pp. 281-306, Oxford University Press. En: http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/655_spillertommassi.pdf. Consulta: 07/06/2011.

SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2003), "The Institutional Foundations Of Public Policy: A Transactions Approach With Application To Argentina", in *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19, 2003), pp. 281-306, Oxford University Press. En: http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/655_spillertommassi.pdf. Consulta: 07/06/2011.

STEINMO, SVEN (2001), "The New Institutionalism", in Clark, Barry and Foweraker, Joe, eds., *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, July.

TOMMASI, Mariano y SPILLER, Pablo (directores) (2000); *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Bs. As.

WEBB, Steven B. (2003), "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latino Experience", World Bank, September. En: www.irchp.sl/decentralization_may2006/CoreReadings/Webb.pdf. Consulta: 07/06/2011.

WRIGHT, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México.

