

# Procesos de Negociación en las relaciones intergubernamentales

## El Pacto Fiscal Federal I

*Negotiation Processes in intergovernmental relations: The Federal Fiscal Pact I*

### **Cristian Altavilla**

Abogado, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Cs. Ss., Universidad Nacional de Córdoba (UNC), adscripto de Derecho Político y de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho y Cs. Ss., UNC. Becario de CONICET  
E-mail: cristianaltavilla@hotmail.com.

Este trabajo reconoce una versión preliminar, presentada como ponencia inédita en el 10º Congreso Nacional de Ciencia Política: "Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político", organizada por la SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político). Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

### **Fecha de recepción:**

6.12.11

### **Fecha de aceptación:**

23.3.12

### **Resumen**

En 1992 el gobierno nacional y los gobiernos provinciales firmaron el Pacto Fiscal Federal I (el primero de una serie de pactos que redefinieron el contrato fiscal y remodelaron el sistema de distribución de competencias tributarias entre ambos niveles de gobierno). El resultado de este acuerdo (como el de los sucesivos acuerdos firmados) no satisfizo las expectativas generadas, especialmente para los niveles subnacionales, quienes vieron su situación financiera agravada partir de entonces.

En el presente trabajo intentaremos explicar qué variables intervinieron en los procesos de negociación previos a la firma del Pacto y qué recursos fueron puestos en juego por los actores intervinientes, focalizando nuestro análisis en el marco institucional dentro del cual se desenvuelven las relaciones intergubernamentales (RIG) y en la constelación de actores intervinientes.

**Palabras claves:** Relaciones intergubernamentales - Neoinstitucionalismo - Teoría de juegos - Sistema político - Pacto Fiscal.

### **Abstract**

*In 1992, both the national and provincial governments signed the Federal Fiscal Pact I (the first in a series of pacts that redefined the fiscal contract and redesigned the distribution system of the fix competency between both governmental levels).*

*The outcomes of this agreement (of as successive agreements signed), have not satisfied the generated expectations, especially to the subnational levels, whose fiscal situation has worsened since then. In the present work we will attempt to explain what variables were involved into the negotiation processes leading to the sign of the Pact and what resources were put into play by the actors involved, focusing the analysis into the institutional setting within which intergovernmental relations develop between both national and subnational levels and by considering the actors involved.*

**Key Words:** *Intergovernmental relations - Neoinstitutionalism - Games theory - Political system - Fiscal Pact.*

## **Introducción**

Durante la década de 1990 –en el contexto del proceso de reforma del estado– ambos niveles de gobierno (nacional y provinciales) firmaron una serie de pactos en materia fiscal que redefinieron el contrato fiscal en cuanto a la distribución de recursos entre ambos niveles de gobierno, implicando modificaciones no sólo al régimen de coparticipación sino también al más general sistema de transferencias de recursos nacionales, al sistema de deslinde de competencias tributarias e implicando además un fuerte proceso de descentralización de ciertas competencias y funciones desde el nivel nacional hacia los provinciales.

Todos estos acuerdos fueron llevados a cabo a través de acuerdos formales (que recibieron el nombre de *pactos fiscales*) celebrados entre los titulares de los poderes ejecutivos tanto de la nación como de cada una de las provincias que integran la federación argentina. Esto implicó el consentimiento previo prestado por los gobernadores que –de esta manera– vienen a consentir el proceso de reforma llevado adelante por el gobierno nacional. A pesar de ello, los gobernadores (principales actores intervinientes en estos procesos de negociación) no quedaron del todo satisfechos con los resultados obtenidos y puede observarse que en el largo plazo tales acuerdos fueron en detrimento de las provincias.

¿Por qué entonces estos pactos fueron firmados por los gobernadores? La respuesta a este interrogante constituye el objetivo del presente trabajo. Para dar una respuesta a esta intrincada problemática, será necesario poner de resalto qué *variables* han intervenido en aquellos procesos de negociación, como así también identificar con qué *recursos* cuentan cada uno de los actores intervinientes y cómo han sido utilizados, qué *percepciones* han tenido estos actores sobre el contexto, sobre los demás actores y sobre todo, cómo han percibido las potenciales pérdidas y ganancias puestas en juego. Finalmente cuál es el *marco institucional* dentro del cual aquellas relaciones fueron llevadas a cabo y cómo estas reglas influyeron sobre los actores, sus recursos y sus decisiones.

Nuestra hipótesis de trabajo consiste en que ciertas características del diseño institucional posibilitan comportamientos oportunistas y de “free rider” en ambos niveles de gobierno. El contexto institucional donde los actores se desenvuelven está definido por su debilidad (dado que no constriñe lo suficientemente los comportamientos oportunistas) y, consecuentemente, por su maleabilidad y flexibilidad por parte de los mismos actores involucrados en orden a sus propios intereses. En consecuencia, el comportamiento oportunista y de corto plazo es parte del conjunto de reglas que rigen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

### **Marco Teórico**

El supuesto principal de nuestro marco teórico parte del impacto que tienen las instituciones sobre el sistema político y, en particular, sobre los actores que en él se desenvuelven. En el primer caso (es decir, el impacto sobre el sistema político), el marco institucional delimitará sus capacidades de resolución de conflictos y la efectividad de las mismas; en el segundo caso (el impacto sobre los actores políticos), las instituciones actuarán como factores que imponen restricciones al libre actuar de los individuos, al mismo tiempo que moldean las preferencias y percepciones de estos; asimismo, las instituciones forman y moldean las capacidades con que han de actuar aquellos y les da el alcance que efectivamente puedan llegar a tener.

Una herramienta analítica que resulta propicia para encarar el análisis desde lo institucional es el denominado institucionalismo centrado en actores (*actor-centered institutionalism*). Este nuevo enfoque realiza una especial combinación de los conceptos *constelaciones de actores* y de *modos de interacción*.

Una *constelación* es el conjunto de actores (con sus respectivas capacidades y orientaciones de acción – percepciones y preferencias) involucrados en un determinado proceso político, y el posible resultado de una política como consecuencia de las decisiones estratégicas empleadas por aquellos.

El concepto se asemeja a la noción de “matriz de juego” que emplea la teoría de juegos tradicional, pero introduce una modificación que resulta sustancial. Mientras el “juego”, desde el enfoque de la teoría de juegos, es descrito a partir 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): “nuestra conceptualización asume que en principio cada constelación dada puede ser jugada en una 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).

**Constelaciones de actores.** Conservando el poder analítico de la teoría de juegos, pero sin caer en el error de observar al mundo en términos de juegos no cooperativos, Scharpf (1997) utiliza la idea de matriz de juego, a la que denominará constelación de actores: “Las «constelaciones de actores» se supone que representan lo que sabemos del conjunto de actores que están involucrados realmente en interacciones políticas particulares – sus capacidades (traducidas en potenciales «estrategias»), sus percepciones y evaluaciones de los resultados obtenibles (traducidos en «pagos») y el grado en que sus aspiraciones de pagos son compatibles o incompatibles entre sí” (Scharpf 1997:72). La teoría de juegos parte de nociones básicas para describir las interacciones que se desenvuelven en el mundo real. Los dos conceptos primarios son los que denomina “juegos de puro conflicto”, donde lo que una de las partes gana, la otra lo pierde y “juegos de pura coordinación”, donde los jugadores pueden maximizar sus ganancias a través de estrategias concertadas. Sin embargo, resulta difícil encontrar en las interacciones del mundo real estas dos constelaciones en forma pura. Desde un punto de vista empírico y metodológico, resultan más útiles los denominados *juegos de motivación mixta* [*mixed-motive games*] (o juegos de suma variable [*variable-sum games*]) en los que las preferencias de los jugadores están en parte en armonía y en parte en conflicto. De estos, cuatro constelaciones “arquetípicas” han alcanzado más notoriedad (las conocidas como «juego de seguridad» [«assurance»], «Batalla de los sexos» [«Battle of the sexes»], «Dilema del Prisionero» [«Prisoner’s Dilemma»] y «El Gallina» [«Chicken»]).

En el presente trabajo, intentaremos aplicar la constelación de la “Batalla de los Sexos” (véase Scharpf 1997:74-5, Gibbons 1992:152, Shubik 1992) para explicar el fenómeno político bajo análisis. Por cuestiones de espacio, sólo explicaremos este juego luego de considerar los *modos de interacción*.

### **Los modos de interacción**

Una vez que hemos descripto a los actores, sus capacidades, sus percepciones, sus preferencias y sus estrategias dentro de una determinada constelación en un asunto en particular, debemos proceder indagando en la forma en que esos actores interactúan entre sí, es decir, las reglas institucionales que determinan los modos y formas de proceder y cómo han de tomar la decisión que resuelva el caso.

Estos modos de interacción pueden ser descriptos bajo las denominaciones “acción unilateral”, “acuerdo negociado”, “voto mayoritario” y “dirección jerárquica” (Scharpf 1997:46)<sup>3</sup>. Ellos se desarrollan dentro de determinados arreglos institucionales que permiten que un específico modo de interacción sea empleado<sup>4</sup>. De esta manera, un determinado marco institucional facilita o dificulta el desenvolvimiento de un cierto modo de interacción y, al mismo tiempo, un determinado modo de interacción requerirá con mayor o menor necesidad de un marco institucional más robusto o bien podrá desenvolverse en un contexto de instituciones mínimas (la organización, por ejemplo, puede ser so-

porte de cualquier modo de interacción, mientras que la red no podría serlo ni de la dirección jerárquica ni del voto mayoritario): “El supuesto es que estos modos de interacción cambiarán sus caracteres cuando son empleados en marcos institucionales diferentes. Las negociaciones en la sombra de la jerarquía difieren en su capacidad de resolución de problemas de las negociaciones en el marco del mercado” (Scharpf 1997:97). Aquella dependencia de los modos de interacción a un marco institucional que hemos mencionado, conlleva a su vez una consecuencia trascendental a tener en cuenta en nuestro análisis: los modos de interacción variarán en sus características según el marco institucional donde se desenvuelvan.

El modo de interacción que se produce en el caso bajo análisis será, por tanto, el de *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 estas potestades torna necesario un *acuerdo* entre los niveles de gobierno.

Pasemos ahora a considerar el modelo de constelación que hemos seleccionado para analizar el caso bajo estudio.

### 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. Sin embargo, cada uno preferiría soportar el entretenimiento menos favorable que pasar la noche solo.

La matriz de pagos sería entonces:

**Figura I**  
**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*): **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 Nash<sup>5</sup>. 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. También hemos argumentado que 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).

Podemos 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*. 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 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).

Estamos entonces en presencia de un juego simétrico<sup>6</sup>, 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 maximín<sup>7</sup> en el juego (celda inferior derecha, marcada con un asterisco) que no constituye un equilibrio de Nash, porque es subóptima. Hasta aquí hemos descrito el juego con estrategias puras. Pero si ampliamos 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 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. 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 continuamos con el supuesto de que el peor caso posible sería ir solo al evento preferido, podemos 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 (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).

Supongamos 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 supusiéramos 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 aquí. En un nuevo esquema hemos de incorporar una *dimensión relacional* que Scharpf denomina “orientaciones de la interacción” las que, como veremos más adelante, funcionan como reglas de transformación de las matrices dadas (es decir, de los juegos en su formulación clásica) que mutan a “matrices efectivas”.

Scharpf identifica cinco reglas de transformación: individualismo, solidaridad, competición, altruismo y hostilidad (1997:85/86). De modo muy sintético, podemos ver en la siguiente tabla qué implica cada una de ellas:

**Cuadro I**  
**Reglas de transformación de las matrices dadas**

<i>Reglas de transformación</i>	<i>Función</i> <sup>(a)</sup>	<i>Concepto</i>
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.

<sup>(a)</sup> 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; y  $a$  y  $b$  son parámetros que varían entre  $-1$  y  $+1$  (SCHARPF 1997:85).

Fuente: Scharpf 1997:85/86

Considerando sólo las tres primeras orientaciones de la interacción<sup>8</sup>, podemos observar que la transformación que producen sobre la *matriz dada* es significativa. La regla de transformación “competitiva” convertirá todas las variedades de constelaciones (o juegos) en un “juego de suma cero”, donde los jugadores optarán por la estrategia “máximo” (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).

Si aplicamos estas reglas de transformación a la matriz dada de la batalla de los sexos (es decir, en su formulación clásica dada por la teoría de juegos), tendremos las siguientes matrices binarias:

**Figura II**  
**Batalla de los Sexos: Matrices transformadas**

**Batalla de los Sexos: Matrices transformadas**

	3	2
4		2
1	1	4
1	3	

**Individualista**

	-1	0
1		0 ★
	0	1
0	-1	

**Competitivo**

	7	4
7 ★		4
	2	7
2		7 ★

**Solidario**

Fuente: SCHARPF 1997:88

La matriz efectiva transformada por la regla de transformación individualista, como podemos ver, es idéntica a la matriz dada por la teoría de juegos<sup>9</sup>. Las otras dos han quedado modificadas.

Ahora bien, como lo plantea Scharpf, las orientaciones de la interacción (individualista, competitiva o solidaria) están aplicadas a los dos jugadores. Este esquema no tienen 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 nuestro ejemplo, 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:

**Figura III**  
**La Batalla de los Sexos (con motivaciones mixtas)**

		A (individualista)	
		Boxeo (cooperar)	Ópera (desertar)
		B (cooperativo)	Ópera (cooperar)
Boxeo (desertar)	1 2		2 7

Como podemos observar, 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.

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: “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).

A continuación haremos un breve repaso de los hechos y acontecimientos que intentamos analizar y finalmente intentaremos hacer una aplicación práctica del marco teórico descrito a través de la constelación de la “Batalla de los Sexos”, que nos ayudará a entender las RIG-verticales Nación-Provincias en la sanción del Pacto Fiscal I.

### **El Contexto (nacional e internacional)**

La década del ‘90 representó una época de grandes modificaciones al régimen de co-participación. A través de sucesivos pactos y acuerdos intergubernamentales, nación y provincias concertaron sus voluntades principalmente para hacer frente a las crisis económicas. Los pactos de la primera mitad de la década se realizaron en el marco de la reforma del estado (Ley N° 23.696), impulsada por la crisis económica y orientada con las recomendaciones del *Consenso de Washington*. El objetivo era acomodar las finanzas de ambos niveles en función de este nuevo orden de cosas.

El gobierno menemista comienza su rumbo en un contexto marcado por la *hiperinflación*. La fuerte crisis económica que azotaba al país y en general a toda América Latina, era consecuencia de la crisis económica mundial de mediados de los ‘70. A modo de respuesta a esta crisis surge el *neoliberalismo*. Para este nuevo enfoque, el orden de cosas mundial había cambiado de modo contundente y la única manera de hacer frente a la crisis era cambiando el modelo de estado; el Estado de Bienestar, vigente desde hacía más de cuatro décadas, no era lo suficientemente efectivo para hacer frente a esa crisis si es que no era, en todo caso, causa de esa crisis, pues este modelo se caracteriza por la inflación que produce la intervención estatal directa en el ámbito económico y por el fuerte gasto público.

La solución propuesta entonces fue achicar el estado: el Consenso de Washington concentraba las medidas a ser implementadas en este cambio del rol estatal, básicamente la reducción del gasto público, la privatización de las empresas estatales y el control de la emisión monetaria, es decir, lo que se conoce como “políticas de ajuste”. Desde los principales centros de poder mundiales, sobre todo desde los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en EEUU, comenzó a lanzarse al mundo esta idea “neoliberal” de achicamiento del Estado. Estas recomendaciones fueron llevadas a cabo fundamentalmente a través de tres organismos internacionales de crédito (también conocidos como Bancos Multilaterales de Desarrollo - BMD): el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los países del tercer mundo y aquellos en desarrollo, fuertemente endeudados por los *créditos blandos* que otorgaban aquellos organismos antes de la crisis del petróleo, tuvieron que recurrir nuevamente, casi como única opción, a los créditos internacionales dada la fuerte recesión económica mundial. Los organismos más importantes – FMI, BM y BID – que otorgaban estos créditos, lo hacían con el cumplimiento de ciertas condiciones, entre ellas – y muy particularmente – seguir con las recomendaciones del Consenso de Washington.

El gobierno de Carlos Menem recurrió a estos préstamos adhiriéndose a las nuevas políticas en materia de estado y finanzas. Los primeros préstamos otorgados por el BM (destinados a privatizaciones y reforma del estado), fueron en 1992, cuando éste pudo constatar el compromiso del estado argentino de implementar las reformas políticas que se le exigía. Entre aquellas garantías, se encuentra la firma del Pacto Fiscal I.

En este contexto, las negociaciones llevadas a cabo entre gobierno nacional y las provincias se circunscribieron a buscar medidas que evitaran la profundización de la crisis y el colapso fiscal. En rigor de verdad, estas medidas fueron llevadas a cabo e impulsadas casi exclusivamente por el Estado Nacional, en muchas ocasiones sin participación de las provincias en cuestiones que terminaron por afectarlas directamente. Ya en 1991 el gobierno nacional había impulsado una reforma tributaria nacional que se caracterizó por: **(a)** la transferencia de servicios a las provincias sin contrapartida financiera<sup>10</sup>; **(b)** las “pre-coparticipaciones” y **(c)** la limitación del poder tributario de los gobiernos provinciales y municipales (Porto 2003:52). Esta reforma, parte de la más general Reforma del Estado, habría de cambiar la dinámica de las relaciones intergubernamentales Nación-Provincias fundamentalmente en lo que respecta a materia fiscal y tributaria.

El patrón dominante en este proceso de reforma se caracterizó por la actitud *defectionista* del Estado Nacional con respecto a las provincias, la que quedó de manifiesto en las modificaciones producidas al régimen de coparticipación de la Ley 23.548, a través de la reforma tributaria, del proceso de transferencia de los servicios de salud y educación, la creación de pre-coparticipaciones y de asignaciones específicas, con la creación de coparticipaciones “especiales”, la creación de fondos para financiamiento de obras públicas o a través del dictado de decretos que afectaban recursos coparticipables sin la previa intervención de las provincias o siquiera del Congreso<sup>11</sup>.

En lo que respecta al régimen de coparticipación (Ley N° 23.548) las modificaciones importaron:

- a)** La incorporación de un nuevo actor en el sistema de reparto: el sistema previsional (a través del Pacto Fiscal I);
- b)** La modificación de la distribución primaria: al transferirse a las provincias los sistemas

de salud y educación sin los correspondientes fondos para hacer frente a estos nuevos gastos, implicaba que las provincias debían costearlo con el porcentaje que según la Ley N° 23.548 le correspondía a cada una de ellas. La distribución primaria quedó muy disminuida para todas las provincias y la parte de la Nación, ahora sin aquellos gastos, se vio incrementada<sup>12</sup>.

Estas modificaciones no sólo impactaron sobre las RIG en torno al régimen de coparticipación, sino que también produjeron un fuerte impacto en las RIG en general. En lo que respecta a materia tributaria, el accionar defecionista del gobierno nacional se vio explicitado en un mayor avance hacia las potestades tributarias provinciales, sea a través de compromisos de limitar o restringir el poder tributario provincial, sea a través de la derogación directa de ciertos impuestos provinciales (como sucedería más adelante con la firma del segundo pacto fiscal).

Estos antecedentes, como veremos más adelante, impactarían fuertemente sobre las percepciones de los actores en juego y condicionarían sus estrategias disponibles.

Hacia 1992, el gobierno nacional había implementado gran parte de su plan de convertibilidad, se habían iniciado los procesos de descentralización y de privatizaciones de las más importantes empresas del estado; el próximo paso a seguir sería la reforma en materia fiscal y financiera. Dado el actual esquema – constitucional y contractual – del régimen tributario argentino, resultaba necesaria una acción conjunta con las provincias. El Estado Nacional necesitaba un compromiso por parte de las provincias en orden a reducir el gasto público e implementar políticas de ajuste similares a las realizadas en el nivel nacional. En compromisos previos con las provincias, el Gobierno Nacional se había hecho cargo del sistema previsional, hasta entonces competencia compartida con las provincias. Sin embargo, 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.

Teniendo en cuenta el contexto general, la finalidad del acuerdo propuesto por el Gobierno Nacional implicaba mucho más que la quita del 15% par ser destinado al régimen previsional<sup>13</sup>; como veremos más adelante, de las cláusulas del Acuerdo se desprende la intención del Gobierno Nacional de incorporar a las provincias al proceso de reforma del Estado: por un lado, buscando el compromiso de éstas de introducir en sus respectivas jurisdicciones las mismas medidas reformistas que llevaba adelante el gobierno federal en el ámbito nacional (reducción del gasto público y “modernización” del Estado) y por el otro, buscando el respaldo explícito de éstas a los principales proyectos que se impulsaban en el Congreso de la Nación.

El concurso de las provincias resultaba esencial también para que el nuevo plan de convertibilidad tuviera éxito en el nivel nacional. El nuevo modelo económico implementado por el gobierno nacional requería el concurso de las provincias en el mismo sentido. El modelo de convertibilidad impone 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 el régimen de convertibilidad.

### **El Proceso de Negociaciones previo a la Firma del Pacto**

A principios del mes de agosto de 1992, el gobierno nacional da a conocer su intención de firmar un nuevo pacto federal con las provincias. En este nuevo acuerdo, el Gobierno Federal buscaba dar una respuesta al problema que presentaba por entonces el sistema previsional. Y la solución era que las provincias debían compartir el gasto de su mantenimiento.

Las primeras propuestas – que se dieron a conocer a través del ministro de economía, Domingo Cavallo y del interior, José Luis Manzano – consistían en el ofrecimiento a las provincias de un monto fijo que sustituiría el sistema de porcentajes de la ley de coparticipación y una detracción del 15% para el financiamiento del sistema previsional y de la DGI.

### **Reacciones y contraofertas de los gobernadores**

La primera reacción de los gobernadores fue un rotundo rechazo a todo aquello que implique una modificación del actual régimen de coparticipación, que tan arduamente había sido negociado cuatro años atrás con el anterior gobierno nacional en 1988 y anticiparon que las negociaciones serían “duras y conflictivas”<sup>14</sup>.

Pero los alineamientos a la propuesta federal no tardaron en llegar. 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<sup>15</sup>) 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.

La primer contraoferta surgió de los mandatarios de la región Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja), 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 establecer un monto fijo tanto para la nación como para las provincias, la detracción de 200 millones para financiar el sistema previsional, otros 37 millones para integrar un fondo especial para cubrir los requerimientos de las provincias más pobres y una última detracción para financiar los costos de la DGI (prevista en 60 millones). Lo que reste, 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 ferroviario<sup>16</sup>.

Días más tarde (el martes 4 de agosto), se reunieron en Buenos Aires los gobernadores de Santa Fe, Tucumán, Mendoza, Entre Ríos y San Luis (todos del PJ) 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 de los funcionarios nacionales sería la siguiente: se establecerá 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”<sup>17</sup>.

### **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 dubitando acerca del mismo, en cuanto manifestaban necesitar conocer 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 exactos que se manejaban<sup>18</sup>. En este sentido, 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: la redacción definitiva del texto del acuerdo no fue dado a conocer si no a último momento, junto con los números reales que el gobierno nacional manejaba<sup>19</sup>.

La propuesta presentada por los ministros de economía y de interior recibió el respaldo de la mayoría de los gobernadores reunidos. Algunos con adhesiones plenas (como el caso del gobernador bonaerense) y otros en cambio con ciertas objeciones, como el caso de los gobernadores radicales de Río Negro, Catamarca y Córdoba junto con el chaqueño Rolando Tauguinas (del Partido Acción por el Chaco – PACH).

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 bueno<sup>20</sup>. 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 recibirían.

Dentro de las provincias opositoras, no existió una coordinación total de sus estrategias. Cada cual hacía su reclamo en base a sus propias necesidades<sup>21</sup>. 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 provinciales<sup>22</sup>. Todo lo contrario de lo que sucedió con las provincias gobernadas por el PJ, quienes fueron las que llevaron adelante las propuestas y contrapropuestas y las que más instaron a celebrar reuniones entre los propios gobernadores.

Finalizada la reunión, la redacción de los términos del acuerdo definitivo se difirió hasta el próximo martes, es decir, el martes 11 de agosto.



### **Reunión de los gobernadores en el Consejo Federal de Inversiones (CFI).**

Ante la inminente reunión con los funcionarios nacionales, los gobernadores decidieron reunirse previamente para tomar una postura frente al gobierno nacional. La reunión comenzó a las 14:00 hs. del día 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 manejaban 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 en el despacho del ministro Manzano (dado que las computados del CFI no funcionaban) por el propio ministro, el titular de Economía y por los gobernadores de Buenos Aires, Salta y Neuquén: 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<sup>23</sup> y el rechazo al Decreto N° 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 FONAVI<sup>24</sup> y sobre ciertos aspectos de la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación, lo que 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 creo dicho fondo<sup>25</sup> y otro<sup>26</sup> que pedía que se apliquen los porcentajes establecidos por la nueva ley sancionada en 1992<sup>27</sup>. Paradójicamente, el gobierno nacional – parte en la negociación – ofició como árbitro entre este grupo de provincias. Finalmente prevaleció el criterio del congelamiento (el sostenido por las provincias más grandes).

### **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 fue presentado a las provincias recién en el momento

mismo de la reunión<sup>28</sup>, la que comenzó cuando los equipos técnicos del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional se trasladaron al CFI (cerca de las 23:30 hs), donde estaban reunidos los gobernadores<sup>29</sup>.

En esta nueva instancia de negociación, se debatió fundamentalmente sobre [1] 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 [2] la distribución secundaria de la recaudación del FONAVI entre las provincias y el traspaso del FEDEI (Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior)<sup>30</sup>. Durante la negociación, varios mandatarios provinciales volvieron a sostener que de no transferirse el Fonavi, no se firmaría el pacto. Entre otros, lo sostuvieron los gobernadores de Jujuy, La Pampa, Mendoza y Córdoba.

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. La propuesta final del gobierno nacional – la que finalmente fue aceptada – es la que describimos a continuación.

### **Las disposiciones del Pacto Federal Fiscal I**

En su parte dispositiva, el Pacto realizará importantes modificaciones a la ley 23.548 de Participación Federal de Impuestos (modificaciones que aún hoy se encuentran vigentes).

Por la Cláusula Primera, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional (a partir del 1° de septiembre de 1992) 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 (\$ 3.000.000 cada una); (b) Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta (\$ 2.500.000 cada una); (c) Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis (\$ 2.200.000 cada una); (d) Entre Ríos (\$ 1.900.000) y (e) Córdoba y Santa Fe (\$ 500.000 cada una para *afrentar los costos de los servicios ferroviarios*).

La primera parte de la Cláusula tiene su razón de ser en el hecho de que, en este proceso de reforma del estado, el nivel nacional se comprometió a hacerse cargo de la previsión social, por entonces competencia compartida con las provincias. Aunque a partir de la firma del Pacto, su financiamiento será mancomunado (como expresamente lo manifiesta la Cláusula Octava).

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. Sin embargo, más allá de constituir un fondo anticrisis, buscaba en primer lugar 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. Podemos observar además que tres provincias no integran 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 durante la presidencia de Menem el denominado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense<sup>31</sup>, que representó un importante incremento en las arcas provinciales<sup>32</sup> y compensó la pérdida en la distribución secundaria que dispone el Régimen de Coparticipación de 1988.

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”<sup>33</sup>.

La *segunda Cláusula* 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 1992:07), según disposición expresa de la Cláusula Segunda.

Por la *Cláusula Tercera* 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 Cláusula Primera, de las Leyes N° 23.966 y 24.073 y del financiamiento de los servicios transferidos de salud y educación. Esta es 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 obliga a transferir a las provincias del total coparticipable. Aquí se reemplaza por una suma fija, que puede ser mayor o menor a aquel porcentaje, según los índices de recaudación. Por otro parte, se prevé 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 1.450.000.000, por lo que si en un mes se giraran a las provincias menos de 725 mill., el mes siguiente deberá compensar con la parte faltante. Este piso mínimo sería, para 1992, de 725 millones y para 1993 de 792 millones mensuales.

El cumplimiento de estas tres cláusulas implicaba para el Gobierno Nacional un fuerte compromiso de aumentar la recaudación, para hacer que ese 15% afectado de la masa coparticipable sea redituable para financiar el régimen provisional (un costo que se calculaba en los 200 millones de pesos mensuales), el costo operativo de la DGI (previsto en 60 millones), integrar un fondo de desequilibrios fiscales provinciales previsto en la Cláusula Primera (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 1750 millones de pesos 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 1400 y 1500 millones). Según las propias previsiones del Gobierno Nacional, dicho aumento en la recaudación era perfectamente alcanzable<sup>34</sup>.

La *Cláusula Cuarta* 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 *Quinta* 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 *Sexta*, las provincias se comprometían desistir de las demandas que hubieran intentado ante la 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 *Séptima*, las provincias asumirían un fuerte compromiso de carácter esencialmente político: Las partes firmantes deberán 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 Fiscales”. 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; (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 Desarrollo (el 50 % de los fondos que se originen con sus ventas serán afectados al financiamiento de la reforma de los estados provinciales); (e) Administración Financiera y Control de Gestión: Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina; (g) Prórroga 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 de este acta, por el plazo de un año.

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 N° 24.049 y 24.061 y el Decreto N° 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.

En la Cláusula Octava 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”. Lo que explica su vigencia hasta nuestros días.

### **El Contexto Institucional, Los Actores y La Batalla de los Sexos**

Habiendo descrito el contexto y las particularidades del caso, pasamos a continuación a explicar cómo y por qué se arribó a este pacto, teniendo en cuenta nuestro marco teórico y la hipótesis formulada.

#### **La Constelación de actores: preferencias, percepciones y capacidades de los actores**

Los principales actores involucrados que componen nuestra *constelación de actores* son, por un lado, el gobierno nacional y por el otro el conjunto de los 23 gobernadores de provincia. En una primera clasificación, podemos dividir a las provincias en grandes y chicas<sup>35</sup>. Las provincias Grandes son las provincias de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires<sup>36</sup>,

Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Las provincias chicas son las restantes 19 provincias. Las provincias grandes, en cuanto a indicadores económicos, concentran la gran mayoría de la población nacional (el 69,10% de la población total del país, según el censo de 1991), y juntas representan un 78% de la producción industrial total (Gibson y Calvo 1991:182). Las restantes 19 provincias representan tan solo el 31,90% de la población y el 22% de la producción industrial.

Este gran desequilibrio poblacional y económico entre provincias grandes y chicas se ve compensado por el *diseño institucional*, cuyo impacto es más llamativo en la representación que el segundo grupo tiene en el Congreso de la Nación.

En la *Cámara de Diputados* el conjunto de las 19 provincias chicas poseen 115 bancas, es decir, el 44,7% del total de las 257 bancas que existen en Diputados en el período bajo análisis. Por su parte, las provincias grandes tienen 142 bancas (55,3%).

## **Cuadro II** **Cámara de Diputados: Cantidad de bancas por coalición**

	<b>Bancas</b>	<b>%</b>
Grandes	142	55,3%
Chicas	115	44,7%
Total	257	100,0%

*Fuente: Elaboración propia*

Si ahora consideramos a qué partido político corresponden esas bancas, tenemos los siguientes resultados:

## **Cuadro III** **Cámara de Diputados: Bancas y Partidos según Coalición (Período 1991-1993)**

	<b>UCR</b>	<b>%</b>	<b>PJ</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Grandes	50	35,2%	59	41,5%	33	23,2%	142
Chicas	34	29,6%	57	49,6%	24	20,9%	115
Total	84	32,7%	116	45,1%	57	22,2%	257

*Fuente: Elaboración propia*

En la Cámara de Senadores, si bien en principio todas las provincias tienen la misma cantidad de senadores (dos por provincia, Art. 46, Constitución Nacional antes de la reforma de 1994), siguen teniendo mayoría las provincias chicas por ser 19 provincias en total contra solamente cinco las grandes:

**Cuadro IV****Cámara de Senadores: Cantidad de bancas por coalición**

	<b>Bancas</b>	<b>%</b>
Grandes	10	20,8%
Chicas	38	79,2%
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: elaboración propia*

La mayoría que poseen las provincias chicas en la Cámara de Senadores es abrumadora. Si además agregamos el dato de la pertenencia partidaria, tenemos que el PJ tenía 26 de las 48 bancas (el 54,2% del total), mientras que la UCR sólo 14 bancas (29,2%). Si desagregamos según la coalición de provincias, el PJ tenía 3 senadores por las grandes (1 por Capital Federal y 2 por Santa Fe) y 23 por las provincias chicas, mientras que la UCR sólo siete senadores.

**Cuadro V****Cámara de Senadores: Bancas y Partidos según Coalición**

	<b>UCR</b>	<b>%</b>	<b>PJ</b>	<b>%</b>	<b>Otros</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Grandes	7	70,0%	3	30,0%	0	0,0%	<b>10</b>
Chicas	7	18,4%	23	60,5%	8	21,1%	<b>38</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>29,2%</b>	<b>26</b>	<b>54,2%</b>	<b>8</b>	<b>16,7%</b>	<b>48</b>

*Fuente: elaboración propia*

La conclusión que podemos extraer de las tablas anteriores es que las provincias chicas tienen una fuerte sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y de Senadores, lo cual les da a éstas un importante rol en el proceso de negociaciones y en la toma de decisiones. A ello además debemos agregar que la mayoría de las provincias estaban gobernadas por el partido del Presidente, el PJ (catorce de las veintitrés, mientras el partido mayoritario que le sigue, la UCR, sólo contaba con cuatro y las restantes cinco provincias estaban gobernadas por partidos provinciales). El PJ contaba con tres de las grandes provincias (Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe) y once de las chicas.

**Tabla I****Pacto Federal Fiscal I (12/08/1992): Gobernadores firmantes del Pacto Fiscal I**

<b>Gobernador</b>	<b>Provincia</b>	<b>P. P.</b>	<b>Período</b>
1   Duhalde, Eduardo	Buenos Aires	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
2   Castillo, Arnaldo	Catamarca	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
3   Angeloz, Eduardo César <sup>1</sup>	Córdoba	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
4   Tauguinas, Rolando	Chaco	PACH	11/12/1991-10/12/1995
5   Maestro, Carlos	Chubut	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
6   De Durañona y Vedia, F	Corrientes	-----	07/02/1992-14/08/1992 (Interventor Federal)
7   Moine, Mario Armando	Entre Ríos	PJ	11/12/1991-10/12/1995
8   Joga, Vicente	Formosa	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
9   Domínguez, Roberto	Jujuy	PJ	10/12/1991-31/05/1993 (Renuncia)
10   Marín, Rubén	La Pampa	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
11   Arnaudo, Bernabé	La Rioja	PJ	11/12/1991-10/12/1995
12   Puerta, Ramón	Misiones	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
13   Gabrielli, Rodolfo	Mendoza	PJ	11/12/1991-10/12/1995
14   Sobisch, Jorge <sup>2</sup>	Neuquén	MPN	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
15   Massaccesi, Horacio	Río Negro	UCR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
16   Ulloa, Roberto Augusto	Salta	PR	11/12/1991-10/12/1995 (2° período)
17   Kirchner, Néstor	Santa Cruz	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
18   Mujica, Carlos Aldo	Santiago del E.	PJ	11/12/1991-27/10/1993 (renunció)
19   Reutemann, Carlos	Santa Fe	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
20   Escobar, Jorge	San Juan	PJ	10/12/1991-18/12/1992 (juicio político)
21   Rodríguez Saá, Adolfo	San Luis	PJ	11/12/1991-10/12/1995 (3° período)
22   Estabillo, José	T. del Fuego	MOPOF	11/12/1991-10/12/1995 (1° período)
23   Ortega, Ramón	Tucumán	PJ	11/12/1991-10/12/1995

<sup>1</sup> Por Córdoba, concurrió al Pacto el vicegobernador Edgardo Grosso. <sup>2</sup> Por Neuquén, suscribió el Pacto el vicegobernador Felipe Rodolfo Sapag.

Fuente: elaboración propia



El Presidente contaba con un gran número de gobernadores, tanto de provincias grandes como – y fundamentalmente – de provincias chicas<sup>37</sup>.

## Cuadro VI

### Coalición de Provincias Chicas y Grandes. Pertenencia partidaria

	PJ	UCR	Otros	Total
Grandes	3	1	0	4
Chicas	11	3	3	17
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>21</b>

Nota: (a) No se cuenta la Ciudad de Buenos Aires, ya que por entonces no tenía la calidad de Ciudad Autónoma que le confirió la Constitución reformada en 1994. (a) Tampoco se cuenta Corrientes, ya que por entonces se encontraba intervenida por el Gobierno Nacional.

*Fuente: elaboración propia*

Vistos los recursos de acción con que cuentan las provincias, pasemos a considerar las *percepciones* y *preferencias* que presentan los actores en juego, que tienen un gran impacto en cualquier tipo de negociación, dado que éstas configuran el modo de interacción y las estrategias a adoptar por las partes.

Con aquel panorama descrito como antecedente del Pacto Fiscal, el ya existente grado de desigualdad fiscal que caracterizó siempre las RIG-verticales se profundizó aún más. 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 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). El resultado fue una explotación oportunista desde ambas partes (Jordana 2002).

En términos de la teoría de juegos, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno pueden caracterizarse, en un primer momento, como un *juego no cooperativo de suma cero*, en el que lo que una de las partes gana, la otra necesariamente lo pierde. De hecho, el Régimen de Coparticipación no hace sino distribuir los recursos de un pool común, los cuales son escasos.

Sin embargo, en toda negociación en las RIG las partes pueden sacar provechos mutuos, aun cuando se trate de recursos escasos (como son los recursos coparticipables), dado

que ciertas pérdidas pueden ser compensadas con otros recursos (sea de distinta índole o recursos financieros de origen diverso al de la coparticipación).

Las *percepciones y preferencias* de los actores en juego son bastante distintas: partiendo del hecho de que el Presidente, encargado de la administración general del país y responsable de la economía y, desde que es elegido por el país en su conjunto, tiene más incentivos en orden a la prudencia fiscal (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997b:5).

Por su parte, 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 en la teoría del federalismo fiscal se denomina el “riesgo moral” y los “problemas de pool común”. Lo que además se ve exacerbado 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.).

Del proceso de reforma que se llevaba adelante desde el gobierno nacional, surgió otra consecuencia a ser tenida en cuenta: mientras el Estado Nacional avanzaba hacia un modelo de estado mínimo, adoptando las recetas neoliberales de achicamiento y de desprendimiento de ciertas competencias y funciones, las provincias no sólo continuaron con un modelo más intervencionista (véase Cao y Rubins 2001) sino que durante toda la década de 1990 se les fueron acumulando – vía procesos de descentralización – nuevas competencias.

Por otra parte, debemos tener presente el hecho de que “el presidente tiene muchos instrumentos a su disposición con los cuales puede obligar a los gobiernos provinciales a comportarse más en consonancia con los objetivos nacionales fiscales” (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997b:5). Uno de ellos aparece junto con el rol monopolizador del gobierno nacional en lo que respecta al financiamiento internacional a que deseen acudir las provincias<sup>38</sup>.

Como sucedió en el período bajo análisis, estos requisitos demandados por el Gobierno Nacional estaban en línea con el proceso de reforma del estado; así, a través de los Pactos Fiscales I y II (de 1992 y 1993 respectivamente), el objetivo principal de los préstamos eran la reducción de los déficits presupuestarios provinciales y el acompañamiento de las reformas implementadas por el gobierno nacional (Cingolani y Lardone 2006:62/63).

En relación con las provincias, el gobierno nacional concentra en su poder las acciones de transferencia de recursos, las acciones de conducción estratégica de sistemas, sobre todo a través de acciones de coordinación con las provincias y tareas de planificación global con las provincias, como así también acciones de apoyos puntuales en segmentos

específicos (Cao y Rubins 2001:237). Además de ello, debemos agregar que durante la Presidencia de Menem se incrementaron los poderes del Ejecutivo Nacional – con fundamento en la crisis política y económica que vivía el país – a través de leyes como la de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, que podía implementar importantes reformas a través de decretos (Gibson y Calvo 2001:189), poder que se incrementó aún más en la práctica, a través de los decretos de necesidad y urgencia.

Por tanto, esto nos deja como conclusión el hecho de que las negociaciones que se producen dentro de las relaciones verticales Nación-Provincias suelen estar guiadas desde el gobierno nacional, quien es el que, en todos los casos, ha tomado la iniciativa y, como tal, el que fija las pautas y condiciones de la negociación. Esto es lo que se denomina una negociación “en la sombra de la jerarquía”. Considerando el creciente proceso de centralización de poder y recursos, el PEN tiene a su disposición herramientas que le permiten inclinar la balanza a su favor.

Las *percepciones* en torno a la distribución de recursos coparticipables son también muy distintas entre los actores. Considerando la constelación Presidente-Conjunto de gobernadores, el primero tiende, como dijimos, a la austeridad fiscal y a la concentración de poderes discrecionales en el reparto de los mismos, poderes que hacen a la capacidad del presidente en orden al alineamiento de los gobernadores a sus políticas y a su agenda. Los segundos han visto al régimen de coparticipación, desde su origen mismo, como un sistema injusto, por el cual la Nación concentra y retiene importantes montos de impuestos que son, según la propia Constitución, de origen provincial. Independientemente del partido político o de la capacidad de las provincias, todos los gobernadores lo han criticado siempre en estos términos.

Dentro del conjunto de las provincias, sin embargo, las grandes siempre han hecho hincapié en el *principio de equidad*, es decir que se debería repartir la masa coparticipable en proporción a lo que cada provincia aporta; por su parte, las provincias más chicas apelan al principio de *solidaridad*, debiendo repartirse en función de las necesidades de cada provincia y teniendo en cuenta las deficiencias estructurales de nuestro país, que hace que éstas no puedan desarrollarse como lo hacen las grandes (por la concentración de población, por la riqueza del suelo, por la concentración de industrias en los sectores metropolitanos, etc.).

El régimen de coparticipación vigente por entonces beneficiaba más a las provincias chicas que a las grandes – aun cuando no estuviera exento de críticas por aquellas. En promedio, del conjunto de las 19 provincias chicas, el 77,4% de los recursos provienen del Régimen de Coparticipación, mientras el 22,6% restante son recursos propios (Cao y Rubins 2001:241). Esta fuerte dependencia hacia los recursos de origen nacional ha llevado a que las provincias chicas casi siempre se alineen con el gobierno nacional, aun con independencia del signo político.

### **Modos de interacción**

El modo de interacción bajo el cual se llevó a cabo el proceso de negociación fue, precisamente, a través del modo “acuerdo negociado”. El Pacto Fiscal I fue un acuerdo interjurisdiccional formal y solemne, multilateral, de carácter abierto, que consistió en un “acuerdo-contrato” autoejecutivo, de vigencia automática, que reconoce como “acuerdo-marco global” al *Acuerdo de reafirmación federal*<sup>39</sup> (Barrera Buteler 1996:446)<sup>40</sup>. Por tanto, el gobierno nacional necesitaba el consentimiento de *todas* las provincias. Si bien es cierto que no rigieron aquí ni la regla de la unanimidad ni del voto mayoritario, en términos formales, la necesidad del consentimiento de todas las provincias era esencial para llevar adelante la reforma del estado propuesta y para que las disposiciones del Pacto pudieran tener vigencia en todo el país. La unanimidad hacía al requisito de legitimidad del mismo y a su aplicación práctica.

### **Aplicando la Teoría de Juegos: La Batalla de los Sexos**

Debemos tener en cuenta que en el proceso de negociaciones que implicó la firma del Pacto no se circunscribe sólo a las medidas de reformas implicadas en él, sino que debemos tener en cuenta el contexto político en general – y aquí intervienen las variables políticas, como la pertenencia partidaria y los recursos políticos de los actores (cantidad de representantes en el Congreso, el peso que tiene su población en las elecciones generales, etc.).

El Pacto representó un paquete de reformas acordes con la política reformista llevada adelante por el gobierno menemista. En esta iniciativa del Gobierno Nacional se encuentran una gran cantidad de medidas y disposiciones de gran envergadura para el sistema tributario del País. Pero sus objetivos de última fueron hacerse cargo de las cajas previsionales provinciales junto con el financiamiento mancomunado con las provincias del régimen de previsión social y conseguir el compromiso de las provincias de avalar y apoyar en el ámbito legislativo nacional el proceso de reforma.

Planteadas las bases del Pacto, en el conjunto de las provincias la preferencia de máxima fue *aumentar su participación en la distribución de recursos*. Esta pretensión que parece a primera vista muy simple, no lo es cuando debemos considerar el enmarañado sistema tributario argentino, por un lado, y por el otro el hecho de que, en esta materia, la iniciativa siempre es tomada por el Gobierno Nacional, ante lo cual, las provincias deben adecuar esta pretensión a las de aquél y continuar siendo acordes con el sistema tributario. En otras palabras, en este tipo de negociaciones, las provincias deben actuar dentro del marco inicial que propone el Gobierno Nacional a partir de lo cual deben reformular sus estrategias.

Dado entonces que las condiciones de negociación fueron establecidas en su primer movida por el Gobierno Nacional, las estrategias de las provincias frente a esta propuesta

quedan reducidas a dos: 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 (defectionar y seguir su propio camino sola).

En este cuadro simplificado, hemos aplicado los conceptos de disociación y de agregación descriptos más arriba. Si bien es cierto que cada provincia representa una realidad distinta (con todas las consecuencias que ello implica para la investigación y el análisis), lo cierto es que también frente a esta situación de negociación *dada*<sup>41</sup>, podemos conceptual y teóricamente reducirlas a estas dos, amén de que intentaremos identificar las distintas estrategias empleadas por cada una de ellas para llevar a cabo uno u otra (cooperar o desertar) según sus propias y específicas orientaciones de acción y sus capacidades, conformadas por su realidad concreta.

Estas dos medidas del Pacto representan las opciones disponibles para cada actor: la del Gobierno nacional consistía en asegurar la participación de las provincias en el proceso de reforma, según sus propios términos.

Ante ello, las provincias tuvieron las opciones de aceptar la propuesta, con mengua en su participación en la coparticipación (fundamentalmente la cesión del 15% del total coparticipable) o bien, no aceptarla, con graves consecuencias en el plano político – para algunas – y en el económico, para otras.

Por tanto, estas son las preferencias de los actores, representadas en el siguiente esquema de la matriz de pagos:

**Figura IV**  
**La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias**

		Gobierno Nacional	
		Firmar (Cooperar)	No firmar (Desertar)
		Provincias	
Firmar (Cooperar)	1	4	
No firmar (Desertar)	3	2	
	4	2	

Sin embargo, hemos visto que las provincias concurren al proceso de negociación con una actitud *cooperativa*, mientras que el gobierno nacional la tuvo por la defección. De modo que si introducimos esta *dimensión relacional* al esquema de pagos, la matriz de juegos cambia:

**Figura V**  
**La Batalla de los Sexos: Gobierno nacional y provincias (matriz transformada)**

		Gobierno Nacional	
		Firmar (Cooperar)	No firmar (Desertar)
		Firmar (Cooperar)	1
Provincias	Firmar (Cooperar)	7	4 ★
	No firmar (Desertar)	1	2
		2	7

El punto de equilibrio, posicionado en la celda superior derecha, indica que la *estrategia maximín* de las provincias – buscar el mejor resultado dentro de la peor situación 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, las provincias patagónicas lograron la parte del león en el reparto de los fondos anticrisis) pero la parte esencial del Pacto no estuvo sujeta a modificación. Las preferencias de máxima de las provincias sigue siendo desertar, pero les resulta mucho más costoso seguir solas.

Los gobernadores más reticentes a la firma del acuerdo reconocieron públicamente que lo único que pudieron hacer en este contexto de negociación, fue establecer nuevas garantías para que el gobierno nacional no continuara efectuando transferencias discrecionales de servicios así como ganar algunos puntos porcentuales en el régimen de distribución de recursos<sup>42</sup>. Por ello, la estrategia global de los gobernadores (considerados en su conjunto) se centró en **(a)** establecer una garantía de un piso mínimo

en la transferencia de los recursos coparticipables – que sería finalmente de 725 mill. mensuales; **(b)** la transferencia definitiva de los recursos que componen los fondos más importantes (FONAVI, FEDEI, COFAPyS y el Fondo Vial) y **(c)** la constitución de un fondo anticrisis para posibles crisis financieras que sufrieran las provincias en el futuro (no muy lejano por cierto).

Si bien por su parte, 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 en la negociación, pero para lograr su objetivo tuvo que conformar en alguna medida a las provincias:

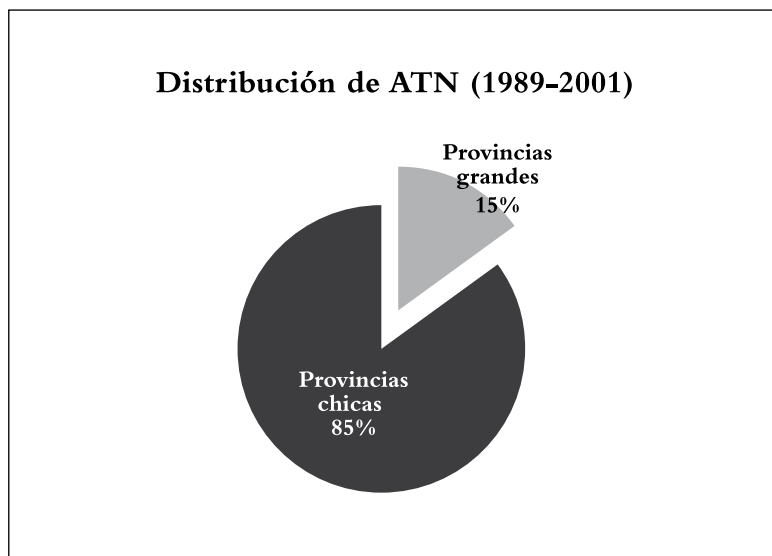
Las *provincias patagónicas*, por su parte, fueron las más beneficiadas en la distribución del fondo anticrisis (de la Cláusula Primera, 2° parte);

La provincia de *Buenos Aires*, además de pertenecer al mismo signo político del presidente (y ser el gobernador uno de sus más fuertes aliados), había recibido con anterioridad el Fondo del Conurbano Bonaerense, a modo de compensación por la pérdida en los puntos porcentuales de la Ley 23.548/88.

En las provincias del Norte (y en general, la mayoría de las provincias chicas), las políticas implementadas de reforma del Estado (principalmente el ajuste fiscal) no fueron realizadas inmediatamente, sino que fue demorada e implementada paulatinamente, hasta tanto no se consolidara primero en las provincias grandes. El gobierno de Menem utilizó para ello “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). Como puede observarse en el Gráfico N°1, las provincias más beneficiadas en la distribución de ATN fueron las provincias chicas;

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 al Chaco se le prometió una renegociación de su deuda pública (Olmeda 2009:17); Finalmente, la provincia de Córdoba suscribió el pacto “con reservas”. Las consecuencias políticas y económicas de este acto fueron de gran envergadura<sup>43</sup>.

**Gráfico 1**  
**Distribución de ATN (1989-2001)**



*Fuente: elaboración propia en base a información de Cetrángolo 2003:11.*

Ello se explica en virtud del hecho de que 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<sup>44</sup>, sino que además sus recursos y capacidades de negociación se vieron neutralizadas por la situación financiera que vivían por entonces las provincias. En nuestro juego, tanto el nivel nacional como los provinciales han interactuado en una arena donde primó la *dirección jerárquica*; en referencia al Estado Nacional, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) *exigieron* de 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 del crédito internacional. Sólo cuando ello fue cumplido, los préstamos se efectivizaron. Esta interacción entre Estado Nacional y BMD es un antecedente muy importante a tener en cuenta a la hora de 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 BMD – como las provincias estuvieron con éste en la negociación del Pacto Fiscal<sup>45</sup>.

## **Conclusiones**

La principal consecuencia de la firma de este pacto 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.

El compromiso asumido por las provincias en orden a avalar los proyectos del gobierno nacional y de reducir sus gastos en un 10% fue una de sus más importantes ganancias: así, se lograban los objetivos propuestos para corregir los desfases financieros que venían amenazando la continuidad del plan de convertibilidad: terminar con el proceso de privatizaciones, reformar el régimen previsional y sumar a las provincias al proceso de reforma.

Por otro lado, saldadas estas deudas pendientes en el plan económico del gobierno nacional, quedaba libre la vía para pedir nuevos financiamientos a los organismos internacionales<sup>46</sup>.

Finalmente, el acuerdo que había sido previsto como una *solución transitoria*, contenía una cláusula que garantizaba su permanencia (según hemos visto en la Cl. 8ª). El gobierno nacional se garantizaba el descuento del 15% hasta tanto no hubiera otro acuerdo entre las partes.

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*, el Ministerio del Interior se comprometía a transferir en concepto de ATN, 500.000 pesos a las provincias de Neuquén, La Pampa y Río Negro, en forma mensual y automática<sup>47</sup>.

Otra disposición del pacto resulta llamativa es la Cláusula 6<sup>a</sup>, 2<sup>do</sup> párrafo, que establece expresamente que “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”. Es decir, el Estado Nacional por medio de esta cláusula se estaba comprometiendo a cumplir con la ley (sic). Esta disposición contiene dos reclamos que las provincias venían haciendo en los últimos años. Por un lado, el problema que representó la transferencia de servicios de salud y educación sin la correspondiente asignación de recursos y por el otro, las constantes modificaciones unilaterales que el Poder Ejecutivo Nacional hizo al régimen de coparticipación. Los gobernadores vieron esto como un verdadero logro<sup>48</sup>, a pesar de que dicha cláusula no contiene disposición alguna que la haga operativa, es decir que pueda exigirse mediante ejecución forzada el cumplimiento de este compromiso. Lo que finalmente no ocurrió.

Estas ganancias secundarias terminaron siendo, al largo plazo, verdaderas pérdidas para las provincias, pues a través de ellas, *hipotecaron* su situación económica. Los años posteriores a la firma del acuerdo pusieron de manifiesto esta aseveración: una a una las provincias entrarían en fuertes crisis económicas y financieras que terminaron por colapsar la economía local: Tucumán en 1993, Santiago del Estero en 1993 y 1994, Río Negro en 1995, Córdoba en el mismo año y Jujuy en 1998 (Nicolini *et al* 2002:45).

Sin embargo, en el contexto de la negociación y en la percepción de los actores en juego (gobernadores) no dejan de ser ganancias<sup>49</sup>. Condicionadas a las propuestas del gobierno nacional, no tuvieron más opción que lograr beneficios de corto plazo.

Nuestra hipótesis de trabajo queda confirmada: la propuesta del gobierno nacional (quita del 15%) jamás fue objeto de negociación (quien logró además importantes compromisos de las provincias). Las bases de las discusiones y negociaciones fueron hechas sobre la propuesta planteada por el gobierno nacional. A partir de allí, los gobernadores se concentraron en *mejorar* su situación.

Por su parte, las ganancias de los gobernadores se traducen – en términos de la teoría de juegos – en pagos secundarios (transferencia de los fondos y creación de un fondo anticrisis). De algún modo todos salieron ganando (considerando la situación de las provincias como en una *solución maximín*<sup>50</sup>), pero estos procesos de negociación estuvieron lejos de representar una negociación entre sujetos “pares” o en igualdad de condiciones, como el federalismo de coordinación o de concertación supone. Ello pone de manifiesto que tales negociaciones se hicieron bajo la *sombra de la jerarquía*.

Como mencionáramos más arriba, el Poder Ejecutivo Nacional seguía contando con importantes herramientas para inclinar la balanza a su favor: terminadas las negocia-

ciones 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 decreto<sup>51</sup>. Cuestión de la que los gobernadores estaban advertidos y que – consecuentemente – impactaría en la percepción que tenían sobre el asunto<sup>52</sup>, 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 imprescindibles<sup>53</sup>.

Los 14 gobernadores del PJ totalizaban 80 diputados (de un total de 257, equivalente al 31%) y 18 senadores (de un total de 48 senadores, es decir, el 37,5%). A los cuales debemos sumar los diputados y senadores del PJ pero de las restantes provincias no gobernadas por este partido: 7 senadores y 36 diputados. El número de legisladores se incrementaba a 116 diputados (62% del total) y 35 senadores (45 % del total).

A ellos además se sumaron los diputados y senadores de los cuatro partidos provinciales que eran gobierno en sus respectivas provincias, los que se aliaron a las propuestas nacionales: Partido Acción por el Chaco, Movimiento Popular Fueguino, Partido Renovador de Salta y Movimiento Popular Neuquino, entre los que totalizaban 9 diputados y 3 senadores.

**Tabla II**  
**Gobernadores y sus recursos de acción**

<b>Gobernadores del PJ</b>		<b>Provincia</b>	<b>Dip.</b>	<b>Sen.</b>	<b>Total</b>
1.	Duhalde, Eduardo	Buenos Aires	30	-	30
2.	Moine, Mario Armando	Entre Ríos	4	-	4
3.	Joga, Vicente	Formosa	1	2	3
4.	Domínguez, Roberto	Jujuy	3	2	5
5.	Marín, Rubén	La Pampa	3	2	5
6.	Arnaudo, Bernabé	La Rioja	4	2	6
7.	Puerta, Ramón	Misiones	4	-	4
8.	Gabrielli, Rodolfo	Mendoza	5	-	5
9.	Kirchner, Néstor	Santa Cruz	3	2	5
10.	Mujica, Carlos Aldo	Santiago del E.	4	2	6
11.	Reutemann, Carlos	Santa Fe	9	2	11
12.	Escobar, Jorge	San Juan	2	-	2
13.	Rodríguez Saá, Adolfo	San Luis	3	2	5
14.	Ortega, Ramón	Tucumán	5	2	7
	<b>Total</b>		80	18	

<b>Gobernadores de la UCR</b>		<b>Provincia</b>	<b>Dip.</b>	<b>Sen.</b>	<b>Total</b>
1.	Castillo, Arnaldo	Catamarca	1	-	1
2.	Angeloz, Eduardo César*	Córdoba	10	2	12
3.	Maestro, Carlos	Chubut	2	1	3
4.	Massaccesi, Horacio	Río Negro	3	1	4
	<b>Total</b>		16	4	

<b>Gobernadores de la UCR</b>		<b>Provincia</b>	<b>Dip.</b>	<b>Sen.</b>	<b>Total</b>
1.	Tauguinas, Rolando	Chaco	1	-	1
2.	Sobisch, Jorge**	Neuquén	2	2	4
3.	Estabillo, José	T. del Fuego	3	1	4
4.	Ulloa, Roberto Augusto	Salta	3	-	3
	<b>Total</b>		9	3	

*Fuente: elaboración propia*

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 margen de negociación para las provincias opositoras (en este caso, sólo las cuatro provincias gobernadas por la UCR) resultó ser muy escaso.

Ha quedado 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 pagos secundarios, y ello le es posible atento a los recursos institucionales que éstas poseen y que les permiten posicionarse frente al ejecutivo nacional como actores de veto y con recursos de negociación.

---

<sup>1</sup> Existe una similitud entre estos modos de interacción descritos por Scharpf (1997) y los modelos de relaciones intergubernamentales descritas por Wright (1997).

<sup>2</sup> Estos arreglos son descriptos 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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”.

<sup>5</sup> La solución maximín constituye el mejor caso entre los peores.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> A través de la Ley N° 24.049 del 02/01/1992, por la cual se transfería a provincias y municipios los servicios de educación pública (hasta entonces controlados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica).

<sup>9</sup> Entre otras modificaciones, podemos mencionar en primer lugar las efectuadas mediante leyes:

- a) Ley N° 23.549 (08/01/1988), por la que 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;
- b) Ley N° 23.562 (19/05/1988), 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;
- c) Ley N° 23.658 (12/08/1988) crea el impuesto sobre intereses y ajustes de depósitos a plazo fijo, el cual se asignó a once provincias;
- d) Ley N° 23.665 (01/06/1989) proroga 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;
- e) Ley N° 23.763 (20/12/1989) de presupuesto nacional, estableció una prórroga de impuestos destinando el 64% a ocho provincias y el resto integraría un Fondo de Desarrollo Regional;
- f) Ley N° 23.905 (16/02/1991) 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;
- g) Ley N° 23.906 (14/03/1991) 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 de RCFI.
- h) Ley N° 23.966 (01/08/1991) 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);
- i) Ley N° 24.049 (06/12/1991) detrae del 56,66 de la masa coparticipable destinado al conjunto de las provincias, la suma de 964 millones para el año 1992, con la finalidad de financiar los servicios que han sido transferidos a las provincias;
- j) Ley N° 24.073 (02/04/1992) estable que el Impuesto a las Ganancias se distribuirá en un 84% según la Ley N° 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 Aportes.

En cuanto a las modificaciones efectuadas mediante decretos, podemos mencionar:

- a) Decreto N° 435/90 (04/03/1990) por el que 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;
- b) Decreto N° 2733/90 (28/12/1990) se 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 de Coparticipación Federal;
- c) Decreto N° 559/92 (31/03/1992) detrae de la parte de la distribución primaria correspondiente al conjunto de las provincias los montos proporcionales para el sostenimiento de la DGI;
- d) Decreto N° 701/92 (27/04/1992) dispone igual medida para aquellos impuestos nacionales con afectación específica;
- e) Decreto N° 879/92 (03/06/1992) detrae de los montos de IVA y Ganancias que estaban destinados íntegramente al RCFI de la Ley N° 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 N° 23.548 (Conf. Bulit Goñi 1993:4-5).

<sup>10</sup> El art. 14 de la Ley N° 24.049 establecía que la Secretaría de Hacienda de la Nación “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, que se incluye en planilla anexa 1 A, con detalle para cada jurisdicción, 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 unos 964 millones (Bulit Goñi 1993:05). Esto significa que 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 que realiza la Ley N° 23.548 de Coparticipación y al separar ese monto de la distribución primaria, el gobierno nacional se estaba reservando el manejo de tales fondos. 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 las Leyes N° 24.049, N° 24.061 y por el decreto N° 964/92. Posteriormente, a través de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195) se establecía un cierto monto que las provincias debían gastar en materia de educación (Porto 2003:54) y con la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.053) se intentó mejorar el salario docente a través del impuesto automotor, propiamente provincial.

<sup>11</sup> El principal argumento – público – que esgrimía el gobierno nacional para la firma del pacto, era que con la quita del 15% de la masa coparticipable, se podía lograr pagar el prometido y tan postergado 82% móvil a la clase pasiva.

<sup>12</sup> Diario La Voz del Interior, viernes 07/08/1992. Esta coincidencia en rechazar todo recorte a la masa coparticipable, se dio en todos los gobernadores, desde los más cercanos al gobierno nacional (los gobernadores justicialistas de Tucumán y Santa Fe) hasta los más opositores (como los gobernadores de Córdoba, Río Negro y Chubut, este último doblando la apuesta al pedir un incremento del 1,56% al 2,36% en su cuota coparticipable).

<sup>13</sup> “«No firmaré el martes el pacto propuesto por la Nación para modificar el régimen de coparticipación». La decisión fue adoptada en una reunión mantenida anteaer 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).

<sup>14</sup> Diario La Nación, Martes 04/08/1992.

<sup>15</sup> Diario La Voz del Interior, viernes 07/08/1992. Véase también Diario La Nación, , viernes 07/08/1992.

<sup>16</sup> Diario La Nación, Sábado 08/08/1992.

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> Declaraciones de Jorge Matzkin, presidente del bloque de diputados del PJ (Diario La Nación, Sábado 08/08/1992).

<sup>19</sup> El Gobernador de la Provincia de Córdoba, Eduardo Angeloz, sostuvo que él no propiciaba ningún frente común con otras provincias (Diario La Nación, Martes 11/08/1992).

<sup>20</sup> Diario La Voz del Interior, Sábado 08/08/1992.

<sup>21</sup> Diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992.

<sup>22</sup> Entre otros, fue reconocido así por el gobernador de Jujuy, Roberto Domínguez (Diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992).

<sup>23</sup> Este primer grupo estaba compuesto por los Gobernadores de Buenos Aires, San Juan, Mendoza y Córdoba.

---

<sup>24</sup> Jujuy, Salta y Tucumán.

<sup>25</sup> Ver diario La Voz del Interior, Miércoles 12/08/1992.

<sup>26</sup> «Algunos gobernadores – entre ellos los de Santa Fe, Entre Ríos, Chaco y Formosa, además del de Córdoba – carecían anoche del texto del preacuerdo anunciado el viernes luego de cinco horas de reunión con funcionarios de Interior y Economía... «El texto debe recibir el visto bueno del Presidente antes de ser enviado» dijo una fuente cercana al ministro Domingo Cavallo. De ahí que los gobernadores lo tendrían recién en su poder horas antes de la reunión prevista para hoy, a las 17” (La Voz del Interior, Martes 11/08/1992).

<sup>27</sup> Ver “Arduas gestiones con las provincias” y “Una discusión peso por peso demoró el logro del acuerdo” Diario La Nación, martes 11/08/1992.

<sup>28</sup> Diario La Nación, martes 11/08/1992.

<sup>29</sup> 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” (Página 12, 19/06/1999).

<sup>30</sup> Este fondo representó, en 1991 \$208 mill., \$427 en 1993, \$587 en 1994 y \$624 en 1995.

<sup>31</sup> 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 Sant 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 hicieran 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 derredor de los montos que cada parte manejaba respecto de los mismos. En reiteradas oportunidades, el gobierno de la provincia de Córdoba denunció una sobrevaluación de estos costos. El problema finalmente no fue resuelto y los ramales comprendidos dejaron de ser utilizados.

<sup>32</sup> Estas previsiones se basaban en las mayores recaudaciones de los últimos meses: Para MES y AÑO, se había recaudado los IMPUESTOS → Ver LA VOZ

<sup>33</sup> Esta clasificación está dada básicamente por indicadores económicos objetivos (población, PBI, nivel de desarrollo). Estos indicadores nos dan una primera pauta en cuanto al comportamiento de sus representantes (los gobernadores), pues, formen o no ellos una coalición, su suerte común, de la cual podemos inferir a partir de aquellos datos objetivos, hace que el comportamiento probable sea similar en todos los casos, con cierta independencia de otras variables tales como la pertenencia partidaria o el grado de afinidad con el gobierno nacional a la hora de la negociación.

<sup>34</sup> La ciudad de Buenos Aires, en tanto capital de la República, contaba hacia 1991 con diputados y senadores en la misma medida que las provincias, aunque su intendente no sería electo por el pueblo, sino directamente por el Presidente de la República (recién en la reforma constitucional de 1994 se le dotaría a ésta de un régimen autónomo, equiparándose así a una provincia). En este sentido, la ciudad de Buenos Aires no formó parte del proceso de negociaciones del Pacto Fiscal, pero la consideramos en el análisis por su peso económico



y político (sobre todo por sus representantes en el Congreso).

<sup>35</sup> Como sostienen Gibson y Calvo (2001) el PJ siempre se caracterizó por formar alianzas con las regiones periféricas (provincias chicas) más que con las metropolitanas (provincias grandes).

<sup>36</sup> 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 carácter político, 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 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). Para un análisis más detenido, véase Cingolani y Lardone 2006:51/54 y 62 y ss.).

<sup>37</sup> También conocido como Acuerdo de Luján, fue suscripto por los representantes de los poderes ejecutivos del gobierno federal y de cada una de las 23 provincias argentinas —con la presencia del gobernador de Tierra del Fuego, entonces recién creada y del intendente de la Ciudad de Buenos Aires—, en Luján, Provincia de Buenos Aires, el 24 de marzo de 1990 (Altavilla 2009:03).

<sup>38</sup> Algunos autores consideran que al no ser éste una ley convenio no podría modificar la Ley 23.548, que sí lo es, por una cuestión de rango (Bulit Goñi 1992:08). Para este autor, se trataría de un “acuerdo de necesidad y urgencia” y sostiene que, a pesar de que no podría modificar la Ley de Coparticipación, “la precaria legalidad que lo sustenta resulta suficiente para cumplir sus fines [...] no se está sustituyendo al régimen de la ley 23.548 sino que se está acordando, dentro de él, por un tiempo que es históricamente breve, y por razones de emergencia y gravedad institucional que se invocan, aplicarlo de un modo particular que no lo desnaturaliza ni lo altera sustancialmente. La ley 23.548 seguirá disponiendo lo que dispone, bien que por un tiempo, y en razón del acuerdo, se aplicará del modo en que esto lo establece” (1992:8/9).

<sup>39</sup> La estrategia de negociación empleada por el Presidente fue, precisamente, una negociación colectiva con el conjunto de las provincias. Esta estrategia llevó, desde el primer momento, a la formación de dos partes en la negociación: gobierno nacional por un lado, el conjunto de las provincias por el otro. Aunque existieron negociaciones de carácter bilateral (presidente-gobernador) que fueron muy importantes para la firma del Pacto.

<sup>40</sup> “El Gobernador de Entre Ríos, Mario Moine, quien en principio se mostró reticente al acuerdo, enfatizó en que la «Nación ha reconocido algunos fondos extras para las provincias, las cuales acordamos que se nos descuenta 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).

<sup>41</sup> El vicegobernador de la Provincia de Córdoba, el radical Edgardo Grosso firmó el Pacto “en reserva”, lo que en la práctica significó que la provincia no se adhería a los compromisos de reforma que el Pacto exigía a los estados suscriptores. El desarrollo posterior de los hechos en relación con esta decisión constituye un interesante caso a analizar a través del Juego del Gallina entre Estado Nacional y la Provincia de Córdoba. El caso de Córdoba viene a reafirmar y robustecer aún más nuestra hipótesis: la negación de la administración provincial a instrumentar los compromisos asumidos en el Pacto Fiscal I, llevó a que tuviera, hacia 1995, una de sus crisis económicas y financieras más importantes y dramáticas que haya sufrido: a los problemas financieros que la administración radical venía acarreado en los últimos años (que sin embargo no escapaba al denominador común del resto de las provincias), se sumarían las reducciones en las transferencias de recursos coparticipables en un 8% (dado que no le alcanzaba a ésta la garantía del piso mínimo) y los descuentos a los ingresos coparticipables en concepto de pagos por los préstamos anteriormente tomados del sistema bancario. La situación se agravó a tal punto que el gobernador tuvo que ceder anticipadamente el poder al nuevo

---

governador electo (del mismo partido). Sólo una vez que la nueva administración tomó posesión, las ayudas del gobierno federal llegaron: la primera asistencia llegó en forma de préstamo del Banco de la Nación (de \$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 (más de \$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 (junto con el Segundo Pacto fiscal celebrado en 1993), recurrir además a préstamos del Banco Mundial, 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 fueran fuertemente resistidas por el anterior gobernador.

<sup>42</sup> No sólo por lo dispuesto expresamente en el Pacto, sino también por la continuación de la actitud defecionista del Estado Nacional (por ejemplo, al no cumplir la promesa de transferir los fondos para financiar los servicios de salud y educación)

<sup>43</sup> Como sostiene Scharpf (1997:83), “si la presión de competencia internacional es muy grande, incluso las más grandes cambios estructurales pueden ser aceptados”.

<sup>44</sup> “El acuerdo apunta al cierre de las cuentas fiscales y será – sin dudas – una buena carta de presentación ante los técnicos del FMI de visita en el país” (Diario La Voz del Interior, Jueves 13/08/1992). Ver también, “El acuerdo con las provincias consolida el plan de Cavallo”, Lunes 17/08/1992 y “500 millones de dólares para modernizar provincias”, Domingo 23/08/1993.

<sup>45</sup> Diario La Nación, Jueves 13/08/1992.

<sup>46</sup> El Ministro de Economía de la Provincia de Córdoba, Jorge Caminotti, sostuvo públicamente: “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).

<sup>47</sup> “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).

<sup>48</sup> El ministro de Economía de la Provincia de Córdoba – la más opositora al gobierno nacional y su propuesta – sostuvo 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).

<sup>49</sup> “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 ultimerías 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» (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.

<sup>50</sup> Angeloz – uno de los gobernadores más opositores al gobierno nacional – 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).

<sup>51</sup> “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.

## Referencias Bibliográficas

**Altavilla, Cristian** (2009) “Acuerdos Interjurisdiccionales en Materia Tributaria: El Pactismo Fiscal” (1° y 2° Parte), en *Periódico Económico Tributario* (PET), Año XVII, N° 420, Buenos Aires: Editorial La Ley;

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

**Bulacio, José M. y Ferullo, Hugo D.** (1996) “Nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: Pautas para una Propuesta de la Provincia de Tucumán”, Universidad Nacional de Salta, Fac. de Cs. Económicas Jurídicas y Sociales, pp. 187-208.

**Bulit Goñi, Enrique** (1992) “Coparticipación federal de impuestos: el tironeo recurrente muestra como único camino el sinceramiento colectivo y una nueva concertación”, en *Impuestos 1992*, Tomo LI – A, Buenos Aires: La Ley, pp. 03-12.

**Cao, Horacio y Rubins, Roxana** (2001) “Administración Nacional y Administraciones Provinciales: similitudes y diferencias”, en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 231-244.

**Cetrángolo, Oscar** (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, Santiago de Chile: ONU-CEPAL, pp. 117-134.

**Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco** (2002) “Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”, presentación en el seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha y realizado en Quito, Ecuador, 10-12 jul/2002, disponible en [www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf), consulta: 08/08/2008.-

**Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo** (2003a) “Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la Convertibilidad”, presentación en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 27-30 de ene/2003, disponible en [www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Ocentragolo.PDF](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Ocentragolo.PDF), consulta: 23/10/2008.-

(2003b) “Política Fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad”, Serie Gestión Pública, N° 35, Santiago de Chile, Mayo.

(2004) “Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina”, Publicación de ONU-CEPAL, Santiago de Chile, dic/2004, disponible en [www.eclag.org](http://www.eclag.org), consulta: 08/08/2008.-

**Cetrángolo, Oscar, y otros** (2007) “La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El caso Argentino”, Trabajo elaborado en el marco del proyecto sobre “Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina”, BID, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-315 de la Red Regional de Centros de Investigación en Economía Aplicada. CEDES, Bs. As., nov/1997, disponible en [http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/serie\\_eco.html](http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/serie_eco.html) , consulta: 08/08/2008.-

**Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel** (2002) “Las Finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas”, Serie Estudios y Perspectivas, N° 12, Oficina de la CEPAL Buenos Aires, Buenos Aires, Septiembre.

**Cingolani, Mónica y Lardone, Martín** (2006) *Gobierno Bajo Presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

**Garat, Pablo María** (2008) “La Distribución de la Renta Tributaria Federal y el Sistema de coparticipación en la Organización Constitucional Argentina”, en Hernández, (Director) (2008) Hernández, Antonio M. (H) (Director); *Aspectos Económicos y Financieros del Federalismo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba.

**García, Fernando D.** (1993) “Algunos comentarios sobre el reciente Pacto Fiscal”, en *Impuestos 1992*, Tomo LI – A, Ed. Buenos Aires: La Ley, pp. 2073-2077.

**Gibson, Edward y Calvo, Ernesto** (2001) “Federalismo y Sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina”, en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 179-204.

**Jones, Mark P.** (2001) “Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados en la Nación: 1983-1999”, en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 99-112.

**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.

**Lodola, Germán** (1994) "La relación estado-sindicatos en la transición argentina. Una visión desde la teoría de los juegos" en *Serie Documentos IDICSO # 5*, Buenos Aires.-

**Molinelli, Guillermo, Palanza, Valeria y Sin, Gisela** (1999) *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

**Nicolini, Juan Pablo et al.** (2000) "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments Ant the Bailout Problem: The Case of Argentina", Research Network Working Paper # R-467. Washington: Inter-American Development Bank.

**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.

**Parmigiani de Barbará, Myriam Consuelo** (2002) "*La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites*". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de Octubre.

**Porto, Alberto** (2003) "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos", Documento de Federalismo Fiscal N° 2, Universidad Nacional de La Plata. La Plata: EDUPL. (2005), "Pujas y Tensiones entre Niveles de Gobierno por los Recursos Fiscales", Universidad Nacional de La Plata. La Plata: EDUPL.

(Director) (2004) *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, Universidad Nacional de La Plata. La Plata: EDUPL.

**Porto, Alberto y Cont, Walet** (1996) "Estimación del impacto distributivo de los presupuestos provinciales en la República Argentina", en *Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional de Salta. Salta.

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

**Shubik, Martin** (1992) *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones*, México: FCE.

**Tsebelis, George** (1998) “La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo”, en Saiegh y Tommasi 1998.

**Wright, Deil S.** (1997) *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México: FCE.

**Zurbriggen, Cristina** (2006) “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas”, en *Revista de Ciencia Política* (Santiago) [online]. 2006, vol.26, n.1 [citado 2011-04-25], pp. 67-83. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-090X. doi: 10.4067/S0718-090X2006000100004.