

# VARIABLES POLÍTICAS EN LA (RE)DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FISCALES

## ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNOS

*Political Variables in the (Re)Allocation of Fiscal Resources Among Different Levels of Government*

### **Cristian Altavilla**

Abogado, Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, y PhD Sandwich en el Doctorado de Ciencias Políticas de la Universidad de Bologna, Italia. Becario de CONICET y de Erasmus Mundus / Proyecto ARTES. cristianaltavilla@hotmail.com

### **Resumen**

El régimen de coparticipación ha sido el resultado de complejos procesos de negociaciones, donde la intervención de las partes signatarias (presidente y gobernadores) resulta crucial para arribar a los resultados obtenidos. A lo largo de su evolución, este régimen ha alcanzado un extraordinario efecto redistributivo a favor del conjunto de provincias más pobres y menos desarrolladas. Por otro lado, este mismo conjunto de provincias presenta, a su vez, una marcada sobrerrepresentación en el Congreso de la Nación. Partiendo de estos dos supuestos, el objetivo del presente trabajo es poner de resalto cómo aquellos recursos institucionales (mayor representación legislativa) pueden jugar como variables explicativas de la mayor obtención de recursos materiales (coparticipación).

**Palabras clave:** coparticipación - recursos de acción - federalismo fiscal - negociaciones intergubernamentales - redistribución territorial.

### **Abstract**

*Federal Revenue-Share System has been the result of complex negotiation processes where the involvement of their signatories (president and governors) is crucial to understand the outcomes achieved. In its evolution, this regime has reached an extraordinary redistributive effect in*

### **Fecha de recepción**

6.2.14

### **Fecha de aceptación**

26.7.14

*favour of the poorest and lesser developed provinces. At the same time, this same set of provinces presents, in turn, a strong overrepresentation in Congress. Based on these two assumptions, the aim of this paper is to show how those institutional resources (i.e., overrepresentation), can play as explanatory variables for the obtaining of greater material resources (revenue sharing system).*

*Key words: Coparticipation - action resources - fiscal federalism - intergubernamental negotiations – territorial redistribution*

## **Introducción\***

Desde la sanción de la primera ley–convenio de coparticipación federal de impuestos en 1935, este régimen fue experimentando una fuerte evolución redistributiva a favor del conjunto de provincias más pobres y menos desarrolladas.

Teniendo en cuenta que las leyes–convenios constituyen un tipo de sistema de coordinación interjurisdiccional, el acuerdo de las partes intervinientes (Nación y cada una de las provincias) resulta esencial para su sanción y su puesta en vigencia, como así también para efectuar ulteriores modificaciones. Habiendo pues tomado intervención en estos procesos de negociaciones todos los actores implicados, la interrogante que se plantea es ¿por qué algunos actores obtuvieron resultados más positivos que otros? El presente trabajo se focalizará en la hipótesis de que las provincias, en general, poseen fuertes poderes de negociación frente al Poder Ejecutivo nacional a través de los cuales pueden obtener ciertos beneficios; más aún, dentro del conjunto de provincias, hay algunas que poseen mayores y más eficientes recursos que otras, lo cual las ubica en una posición estratégica para el logro de los objetivos planteados.

A partir de esta premisa, el objetivo será analizar los factores que resultaron ser decisivos en esta evolución “redistributiva” del régimen de coparticipación indagando acerca de los poderes de negociación con que disponen las provincias para alcanzar estos resultados – en particular de aquellas más beneficiadas y en contraste con aquellas que resultaron perjudicadas.

La literatura que ha trabajado el federalismo fiscal argentino ha hecho hincapié en el denominado *unitarismo fiscal* (ver, entre otros, Suárez Cao 2011, Hernández 2008b, Villegas 2007). Este trabajo no pretende contrarrestar aquellos valiosos aportes de la literatura ni negar la veracidad de tal afirmación, pero sí poner en resalto – o al menos plantear la

interrogante – sobre un punto que muchas veces no suele considerarse en el análisis: el carácter negociado que el régimen de coparticipación ha tenido desde su origen, con la intención de aportar nuevos elementos para el debate. Si se observasen las relaciones fiscales en su conjunto, más que centrarse en el régimen de coparticipación, pueden rastreadse beneficios “mutuos”, aun cuando en general la parte del león se la haya llevado siempre el gobierno nacional. Por lo tanto, lo que se pretende es dilucidar en qué grado cada nivel ha sido copartícipe de los resultados que hoy se evidencian.

### **1. Federalismo asimétrico y federalismo redistributivo**

Desde la sanción del primer régimen de coparticipación en 1935, este sistema fue evolucionando hacia un sistema fuertemente redistributivo, donde las provincias con menor desarrollo económico y poblacional (las que menos aportan al sistema rentístico) son aquellas que más reciben en concepto de coparticipación. En su evolución, estas provincias no solo terminaron por recibir más de lo que proporcionalmente les correspondería, sino que además reciben más que las provincias ricas (aquellas que mayores aportes realizan al sistema).

Por otro lado, el federalismo argentino se caracteriza por las fuertes asimetrías que presenta.<sup>2</sup> Estas asimetrías se dan tanto a nivel vertical (entre el gobierno federal y las provincias) como en el horizontal (entre provincias).

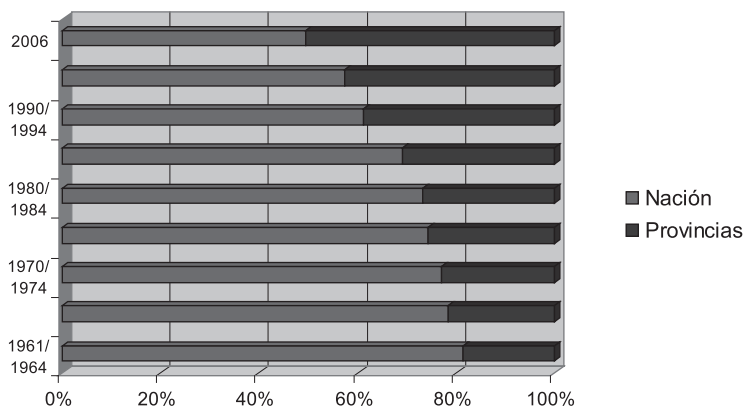
De los 24 estados que componen la federación argentina (23 provincias y una ciudad autónoma), tan solo en cinco se concentra el 66,7% de la población (INDEC, Censo 2010) y el 83,7% del PGB total del país. Este grupo de provincias que la literatura denomina “metropolitanas” son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. El 33,3% de la población y el 16,3% del PGB se concentran en las restantes 19 provincias, grupo que recibe la denominación de provincias “periféricas”.<sup>3</sup> Estas asimetrías características de nuestro federalismo, han existido desde los inicios mismos del Estado nacional y hasta la fecha no han podido ser superadas.

A nivel vertical, se presenta una brecha cada vez mayor entre el conjunto de las provincias y el gobierno federal, que se pone de manifiesto fundamentalmente en la recaudación impositiva.

Otra característica del federalismo argentino – que sigue sin embargo, una tendencia mundial – ha sido la mayor concentración de recursos y competencias en el nivel central, es decir, se ha operado un fuerte *proceso de centralización* (Eaton y Dickovick 2004), tanto de recursos como de competencias. Sin embargo, ciertos procesos de descentralización (apresurados, mal orientados y con diseños institucionales defectuosos), especialmente el operado a principios de la década de 1990 con el traspaso desde el

nivel nacional de los servicios de salud y educación hacia las provincias, han venido a profundizar aún más las asimetrías entre ambos niveles de gobierno. Aquella brecha se ensancha aún más si se considera el nivel de gasto de cada nivel de gobierno en relación con la recaudación impositiva: mientras el gobierno federal recauda casi el 80% de los recursos, los gobiernos provinciales participan en un 49,6% del gasto público total.

**Gráfico 1: Evolución relativa del Gasto Federal y de las Provincias**

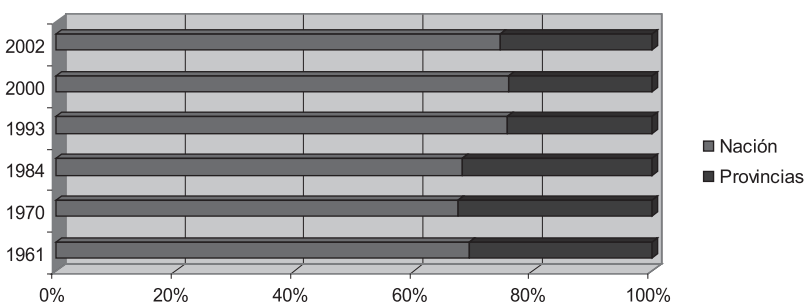


	1961/ 1964	1965/ 1969	1970/ 1974	1975/ 1979	1980/ 1984	1985/ 1989	1990/ 1994	1995/ 1999	2006
■ Provincias	18,58%	21,54%	22,94%	25,68%	26,89%	30,85%	38,92%	42,54%	50,43%
■ Nación	81,42%	78,46%	77,06%	74,32%	73,11%	69,15%	61,08%	57,46%	49,57%

Incluye administración, Empresas Públicas y Sistemas de de Seguridad Social).

Fuente: elaboración propia en base a información de Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:43 (años 1964 a 1990) y Wolovick 2007:7 (año 2006).

**Gráfico 2: Origen de recursos (tributarios y no tributarios) según nivel de gobierno**



Nota: En el nivel provincial se incluyen municipios.

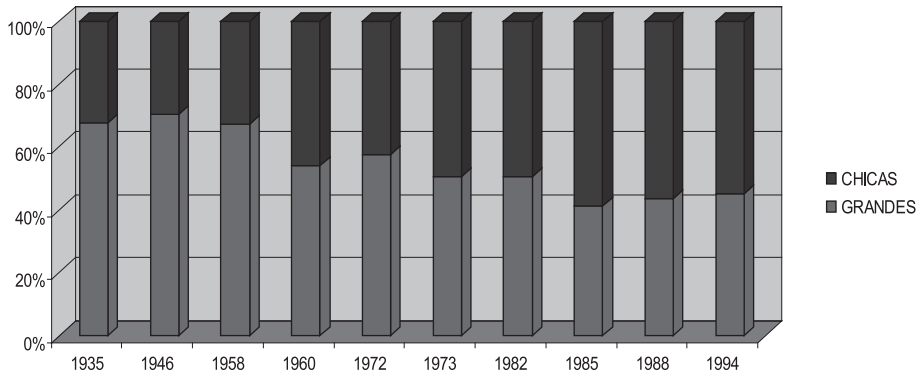
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Jiménez 2004:122

Si se considera la evolución del régimen de coparticipación se observa que, en sentido vertical, se produjo un importante aumento en la distribución primaria a favor del conjunto de las provincias,<sup>4</sup> en tanto en el plano horizontal puede observarse un incremento aún mayor a favor de aquel grupo de provincias *periféricas*.

El primer régimen de coparticipación (sancionado en 1935 mediante la Ley N° 12.139) se basó en criterios estrictamente devolutivos, atento a que el gobierno nacional, al comenzar a establecer por primera vez impuestos internos a ciertos productos de elaboración típicamente regional (como el vino y otras bebidas alcohólicas en las provincias de Mendoza y San Juan), produjo un impacto negativo en las economías locales. Es por ello que los criterios de distribución buscaron ante todo *compensar* a aquellas provincias que se vieron directamente afectadas por los nuevos gravámenes creados por el gobierno nacional, generando una doble imposición (nacional y provincial) sobre aquellos productos. En segundo lugar, la distribución al resto de las provincias se efectuó siguiendo como criterio de distribución a la *población*. Por lo que en definitiva este régimen se basó en criterios estrictamente devolutivos.

Sin embargo, a través de las interminables reformas y enmiendas que fue experimentando, (desde modificaciones, sustituciones hasta reemplazos por nuevos regímenes), el régimen de coparticipación fue adquiriendo un fuerte sesgo redistributivo, al punto que actualmente el conjunto de provincias menos desarrolladas y menos pobladas recibe cerca del 60% de la distribución secundaria, mientras las provincias grandes y más desarrolladas (las que más aportan) reciben en conjunto el resto de la masa coparticipable.

### Gráfico 3: Evolución de la Distribución Secundaria. 1935-1994.



Fuente: elaboración propia en base a Porto 2003.

A partir del año 2002, por efecto del nuevo impulso que cobró la economía nacional, el tesoro nacional experimentó un crecimiento exponencial, fundamentalmente a través de los derechos de importación y exportación de productos agropecuarios (soja, maíz y sus derivados), incremento que no se vio reflejado sin embargo al nivel subnacional, por el hecho de que tales derechos no son coparticipados con las provincias, en tanto competencia exclusiva del gobierno federal (art. 75, inc. 1º, CN). Esto produjo una mayor concentración de recursos en el gobierno nacional y, como consecuencia de ello, una mayor creación de fondos de transferencias por fuera del régimen de coparticipación. Estos nuevos fondos representan el 50% de los recursos provinciales de origen nacional, mientras el otro 50% está representado por el régimen de coparticipación. Mientras en la década de 1980 los recursos coparticipables representaban 2/3 de los recursos provinciales (Schwartz y Liuksila 1997), en la última década resultaron porcentualmente semejantes a los que provienen de variados fondos de transferencias federales.

En este contexto de centralización de recursos y de descentralización de competencias, las 19 provincias periféricas cubren cerca del 90% de sus presupuestos con recursos de origen nacional (recursos coparticipables más otras transferencias paralelas al régimen de coparticipación). Por su parte, las provincias metropolitanas, si bien concentran el 66,7% de la población y el 83,7% del PGB total del país, cubren poco más del 50% de sus presupuestos con recursos propios.

La fuerte dependencia hacia estos recursos de origen nacional pone de manifiesto la importancia que ha cobrado el régimen de coparticipación para las economías provinciales, fundamentalmente para las provincias periféricas. Hacia mediados de la década del 2000, estas 19 provincias superan, en promedio, los \$900,00 per cápita, mientras que ninguna de las provincias grandes excede los \$600 per cápita (Martinovich et al. 2007).

## **2. Régimen de coparticipación como herramienta redistributiva**

La literatura especializada (Ter-Minassian 1997, Landon 2003, entre otros), sostiene que la presencia de este tipo de instrumentos, sobre todo en gobiernos multinivel, podrían aparecer como herramientas útiles para paliar las asimetrías existentes entre los distintos órdenes gubernamentales. Sin embargo, si tales transferencias no van acompañadas de reglas fiscales tendientes a la disciplina fiscal y al control del gasto, dichas transferencias podrían ofrecer incentivos que orientan la conducta de los receptores hacia comportamientos totalmente opuestos a aquellos que la literatura económica y fiscal señalan como deseables. Incentivando, por ejemplo, comportamientos *free rider* que derivan en *explotaciones oportunistas* entre ambos niveles de gobierno.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, insertó en su texto el régimen de coparticipación como una de las tantas medidas tendientes a lograr uno de los objetivos de máxima de esta reforma, fortalecer el régimen federal de Estado. Según las prescripcio-

nes de la nueva Constitución, la *distribución* entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Art. 75, inc. 2º).

Este diseño institucional está previendo, explícitamente, criterios redistributivos de reparto, tendientes a minimizar las asimetrías existentes entre nación y provincias y entre éstas. Como veremos a continuación, a lo largo del tiempo predominaron criterios de esta naturaleza, sin embargo, aquel grado *equivalente* de desarrollo entre las regiones no se ha operado.

Por el contrario, las asimetrías horizontales continúan siendo muy grandes a pesar, incluso, del fuerte carácter redistributivo del régimen de coparticipación. Si bien desde el punto de vista fiscal – e incluso político – una mayor redistribución implica una mayor dependencia hacia recursos de origen nacional, dicha dependencia se compensa con el objetivo – *ideal* – de superar las dificultades económicas para alcanzar un grado de desarrollo expectable.

Esta dependencia sin embargo no se ve correspondida con reglas fiscales claras, tendientes a la disciplina fiscal y al control del gasto (Landon 2003, Braun y Tommasi 2004, Villegas 2007). Así, tomando indicadores de pobreza, se observa que las provincias periféricas son las que mayores índices de analfabetismo poseen (6,4% contra el 3,2% de las metropolitanas), de mortalidad infantil (21,6 cada mil habitantes frente a 17,6 de las metropolitanas) y mayor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas (el 26,2% de la población, mientras las metropolitanas arrojan un 15,1% de su población) (Tommasi 2002:6). Sin ánimos de buscar una relación causal entre los efectos redistributivos del régimen de coparticipación y la presencia de estos indicadores económicos – objetivo que excedería el propuesto en este trabajo – interesa poner de resalto aquí que, a pesar de que el régimen de coparticipación es fuertemente redistributivo, las asimetrías políticas y económicas continúan siendo demasiado grandes en la federación argentina, lo que, en un primer momento, podía poner de resalto la insuficiencia, al menos, del sistema tal cual se presenta hoy en día.

Resulta importante resaltar que los recursos provenientes del régimen de coparticipación corresponden a las provincias por *derecho propio*, por tratarse de recaudaciones que provienen de impuestos sobre los cuales las provincias también tienen poder tributario de imposición (reconocido constitucionalmente). Por ello, los gobiernos provinciales tienen plena discrecionalidad en el manejo de tales fondos y cualquier condicionalidad que el gobierno nacional pudiere imponer, sería plenamente inconstitucional. Sin embargo, aquellos recursos coparticipables que estas provincias reciben por encima de lo

que proporcionalmente debieran recibir podrían estar sujetos a ciertos mecanismos de control que apunten precisamente a aquellos objetivos planteados constitucionalmente en orden al crecimiento equilibrado entre las provincias, sin que obste impedimento constitucional alguno en este sentido. No sucede lo mismo con aquellos fondos provenientes de distintos regímenes especiales de transferencias (tales como el Fondo Nacional de la Vivienda –FONAVI–, el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior –FEDEI–, entre tantos otros) que, al componerse de tributos que corresponden al nivel nacional sí podrían estar condicionados a un fin específico, y así suele suceder habitualmente (en el caso del FONAVI, por ejemplo, sus recursos están condicionados a la inversión pública para la construcción de viviendas).

### **3. Variables económicas vs. Variables políticas**

El régimen de coparticipación se estructura sobre la base de una ley–convenio. Este sistema implica una especie dentro del género de los *acuerdos interjurisdiccionales*. En tanto acuerdo, la ley–convenio (conocida originariamente como ley–contrato) requiere del consenso previo entre los representantes de cada nivel de gobierno, es decir, los poderes ejecutivos y – tal cual se ha estilado en la práctica constitucional y siguiendo los lineamientos del derecho internacional en materia de tratados – dicho acuerdo debe ser aprobado por los respectivos poderes legislativos de cada nivel de gobierno, en un procedimiento particular: el Congreso de la Nación sanciona con fuerza de ley el acuerdo celebrado entre nación y provincias y posteriormente esa ley nacional deberá ser ratificada por cada una de las legislaturas locales.

La exigencia de un *acuerdo* entre ambos niveles de gobierno surge a partir de que a través del régimen de coparticipación ambos niveles acuerdan la forma de distribución de competencias que por Constitución corresponden a ambos niveles (competencias concurrentes). La regulación unilateral de cualquier competencia constitucionalmente otorgada a ambos niveles, estaría viciada de inconstitucional.

Por tanto, el sustrato de todo régimen de coparticipación son las negociaciones previas entre ambos niveles de gobierno. La negociación aparece así como un elemento fundamental en las relaciones intergubernamentales en torno a las competencias tributarias y de recaudación. Es en este aspecto en el que se hace hincapié para entender el modo en que ha evolucionado el régimen de coparticipación, factor que incluso puede tener mayor alcance explicativo que variables económicas o meramente fiscales.

La literatura económica abocada al tema ha llegado a la conclusión de que las variables económicas pierden fuerza explicativa cuando intentan analizar la implementación de tales sistemas de transferencias y, en contrapartida, las variables políticas cobran mayor relevancia y poder explicativo:



*“La correspondencia entre los principios teóricos para el diseño del régimen de transferencias intergubernamentales y el diseño real ha sido analizada empíricamente para distintos países. Una conclusión importante de estos estudios ha sido la de encontrar un bajo poder explicativo de las variables económicas y un poder explicativo mayor de las variables políticas (distribución del poder político en el congreso, reglas que rigen el funcionamiento del congreso, color político del gobierno local comparado con el nacional, etc.). Este hallazgo es importante porque revela que hay diferencias entre los principios de la economía y las prescripciones constitucionales y legales, por un lado, y la instrumentación en la práctica de los regímenes de transferencias, por otro lado” (Porto 2003b:21).*

¿Por qué, entonces, ciertas provincias que no tienen gran población ni un elevado desarrollo económico han podido alcanzar en estos ochenta años de evolución del régimen de coparticipación, mayores porcentajes de lo que les correspondería de aplicarse *críterios estrictamente devolutivos*, recursos que además pueden utilizar discrecionalmente? Una posible respuesta a ello, y considerando que el régimen de coparticipación se estructura en gran parte a partir de una negociación, podría surgir del estudio y determinación de los recursos de acción con que cuenta cada actor al momento de encarar dichas negociaciones.

Partiendo de estas variables de *naturaleza político-institucional*, se puede arribar a conclusiones que coadyuven a entender el complejo entramado en que ha devenido el régimen de coparticipación y comprender la racionalidad política de algunos resultados que reflejan irracionalidades desde el punto de vista económico.

#### **4. Procesos de negociación y recursos de acción**

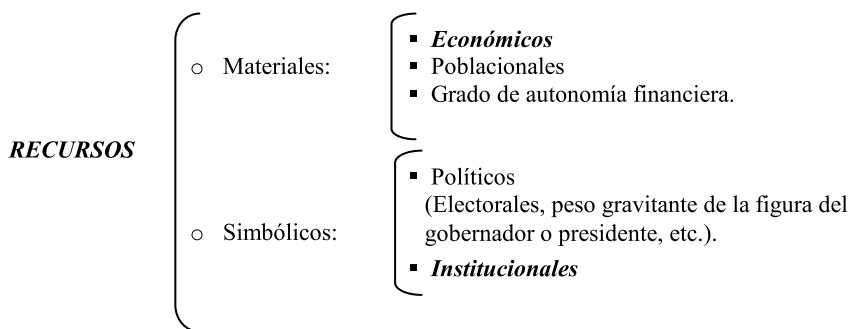
Los actores involucrados (presidente y gobernadores) en los procesos de negociación en los que se han puesto en juego la *redefinición del contrato fiscal* entre nación y provincias o la *distribución de recursos fiscales*, cuentan con importantes poderes de negociación.

Estos poderes de negociación se traducen en *recursos de acción*:

*“Las capacidades deben ser definidas en relación a específicos resultados. El término sirve para describir todos los recursos de acción que permitan a un actor influir en un resultado en ciertos aspectos y hasta cierto punto. Estas incluyen propiedades personales como la fuerza física, la inteligencia, o el capital humano y social (Coleman*

1990, capítulo 12); *recursos físicos, tales como dinero, tierra o poder militar; capacidades tecnológicas; acceso privilegiado a la información, etc.* Sin embargo, lo que más importa en el contexto de la investigación política son los recursos de acciones que son creados por reglas institucionales que definen las competencias y la concesión o limitación del derecho de participación, de veto o de decisión autónoma en ciertos aspectos de determinados procesos políticos” (Scharpf 1997:43).

En el estudio del particular diseño del sistema federal de Estado argentino, pueden identificarse los siguientes *recursos* con que cuentan los actores:



Partiendo del hecho de que la negociación es el principal mecanismo de coordinación intergubernamental, específicamente cuando estamos frente a un federalismo con fuertes rasgos de coordinación (o *federalismo de concertación* como comúnmente se lo denomina en contraposición al dual), los recursos con que cuentan o pueden contar los actores en juego resultan cruciales para determinar los resultados esperados por los actores y para explicar (e incluso predecir a futuro) los resultados efectivamente obtenidos (no siempre coincidentes con los primeros).

Los recursos han sido clasificados en dos grandes grupos. Los *materiales* responden a las características económicas y geográficas de las unidades federadas en tanto que ellas impactan fuertemente en los procesos políticos. Por ejemplo, la alianza con un gobernador de una provincia populosa apareja ventajas en términos electorales. Asimismo, una provincia con fuerte autonomía en materia fiscal permite al gobernador mayor margen de maniobrabilidad en las negociaciones desde que no se encuentra compelido al logro de un acuerdo o recurrir al rescate del gobierno nacional.

Los *recursos simbólicos*, por su parte, son aquellos que, en contraposición a los materiales, son ciertos atributos con que cuentan los actores que no son palpables materialmente, pero tienen cierta gravitación sobre el sistema político. Un ejemplo claro es el mayor o menor peso que un actor político puede tener sobre el electorado, traducido en una buena imagen pública, en el arrastre electoral de su personalidad, etc. Dentro de los recursos simbólico-políticos existe una variable crucial para las relaciones intergubernamentales: la pertenencia partidaria. Esta variable es muy importante, pues puede determinar muy eficazmente el comportamiento de los actores en juego y resulta ser crucial para la formación de coaliciones entre presidentes y gobernadores y entre éstos. Los *recursos institucionales* son atribuciones arbitrarias que el diseño formal otorga a los actores en juego. Son las capacidades que derivan directa o indirectamente de las normas jurídicas que componen el sistema político. Son estos precisamente los que otorgan poderes a aquellos grupos que de otra manera (por ejemplo, a través de recursos materiales) no los tendrían.

Sin quitar valor explicativo a las restantes variables mencionadas anteriormente, la presente investigación se centrará exclusivamente dos tipos de recursos (los recursos institucionales y el recurso político de la pertenencia partidaria), dado que ellos son claves – en nuestra investigación – para entender la dinámica que han adquirido los procesos de negociación llevados a cabo entre Nación y provincias y los que mejor han coadyuvado a entender los resultados obtenidos en aquellos procesos.

Los siguientes acápitales darán cuenta de tales variables y, a continuación, se pondrá de resalto cómo han operado en las relaciones fiscales intergubernamentales.

#### a) *Los actores y sus recursos institucionales*

Se sostuvo anteriormente la relevancia de los recursos institucionales, pues éstos vienen a compensar las fuertes asimetrías existentes en nuestro federalismo, haciendo que un grupo de actores adquiera cierta gravitación en la arena política nacional, de la que de otra manera carecerían (fundamentalmente por sus escasos recursos materiales).

Como se vio al inicio del trabajo, pueden identificarse dos grandes grupos dentro del conjunto de las provincias: las *metropolitanas*, que son aquellas provincias más grandes y desarrolladas (provincias de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y que, en conjunto, representan en el 66,7% de la población y el 83,7% del Producto Geográfico Bruto (PBG). Como se puede observar, constituye un grupo de actores con importantes recursos, sobre todo *materiales*. Por otra parte, un segundo grupo, el de las provincias *periféricas*, las más pequeñas y menos desarrolladas, pero las más numerosas, que caracterizan más por fuertes poderes institucionales (simbólicos) que por los materiales. Está compuesto por las 19 provincias restantes y en total, suman el 33,3% de la población del país y el 16,3% del PBG nacional.

Las asimetrías entre uno y otro grupo de provincias pueden considerarse excesivas. Sin embargo, y por efecto del *diseño institucional* (tanto desde la Constitución Nacional como del sistema electoral y de partidos políticos) estas provincias *periféricas* cuentan con un considerable peso en la arena nacional. Por ejemplo en la Cámara de Senadores (donde rige el principio básico de la relación federal de la igualdad político-jurídica de las provincias) todas ellas encuentran una representación paritaria de 3 senadores cada una. Esto equipara, por ejemplo, a las provincias más pobres (Formosa, Chaco, etc.) con las más ricas y poderosas (Córdoba, Buenos Aires). Aún más, si consideramos la distinción realizada más arriba entre provincias metropolitanas y provincias periféricas, dicha simetría se fortalece aún más. En la Cámara de Senadores, las 19 provincias periféricas cuentan – en conjunto – con 57 senadores (es decir, el 79,2% de la Cámara); las 5 provincias metropolitanas cuentan con 15 senadores (el 20,8%).

Por su parte, en la Cámara de Diputados la sobrerrepresentación es aún más notoria: las 19 provincias periféricas cuentan en conjunto con 115 diputados (es decir, el 44,7% de la Cámara) representando tan sólo el 33,3% de la población; las 5 provincias metropolitanas cuentan con 142 diputados (el 55,3%) representando el 66,70% de la población. Consideremos que si el sistema utilizado fuera el proporcional (en vez del territorial) muchas de las provincias periféricas no alcanzarían a tener siquiera dos diputados. Sin embargo, desde 1983, se fija por decreto-ley nacional un mínimo de 5 diputados por provincia.<sup>5</sup>

De esta manera, el diseño institucional viene a retrovertir las asimetrías (poblacionales y económicas) existentes entre las unidades federadas. El peso que las provincias chicas tienen en la arena nacional, particularmente en el Congreso de la Nación, no en una sino en las dos cámaras, las posiciona como importantes actores proactivos (en tanto pueden impulsar nuevas políticas) o bien reactivos (impedir la modificación del statu quo).

#### *b) Variables políticas: La disciplina y la pertenencia partidaria*

Si bien las provincias chicas tienen importantes recursos institucionales que las posicionan como actores de veto en la arena política nacional, tales recursos de poder sólo podrían ser efectivos si todas las provincias chicas actuaran en conjunto, como bloque. Fácilmente puede constatarse que en la realidad ello no sucede de esta manera. Ello se debe fundamentalmente por la existencia de una variable de naturaleza política: la *pertenencia partidaria*. Por tanto, dos aclaraciones se imponen:

- *No todos los legisladores nacionales responden al gobernador.*

Así, en primer lugar, debe considerarse que los 115 diputados y 38 senadores de las provincias chicas no pertenecen todos al mismo partido del gobernador ni responden todos a éste. Ello se debe fundamentalmente a las reglas electorales. La elección de diputados se produce bajo el sistema D'Hondt, lo que implica una distribución proporcional

de las bancas en juego entre todos los partidos concurrentes conforme a la cantidad de votos obtenidos por cada uno de ellos. En segundo lugar, para la elección de senadores nacionales, la propia Constitución establece que de los tres senadores, dos lo serán para el partido que haya obtenido mayor cantidad de votos y el tercer senador al partido que le siga en votos (art. 54).

Por ejemplo, si la provincia de San Luis cuenta con tres senadores y cinco diputados nacionales, sería imposible que los 8 legisladores fueran del mismo partido que el gobernador y que todos respondieran a éste. A lo sumo, podría tener dos senadores nacionales y cuatro de los cinco diputados nacionales.

Sin embargo, en la mayoría de las provincias existe un marcado sesgo partidario y mayoritario que da preeminencia al partido mayoritario –generalmente el oficialista– en cada elección.<sup>6</sup> Como sostienen Calvo et al. (2001),

*la mayor parte de las reformas electorales [a nivel local] han tendido a reforzar los trazos mayoritarios de sus legislaturas locales que se traduce en una baja representación de partidos minoritarios en las legislaturas provinciales [...] las numerosas reformas políticas provinciales (constituciones y códigos electorales) tendieron a reducir en modo considerable la competencia efectiva de partidos en el interior, consolidando la fortaleza legislativa de los gobernadores y dotando de una alta estabilidad a sus partidos de gobierno” (Calvo et al. 2001:55, véase también Calvo y Escolar 2005).*

Por otra parte, las provincias grandes, mayormente pobladas, presentan mayor cantidad de partidos compitiendo en cada elección, lo que hace difícil el control mayoritario de las bancas – y posteriormente el armado de coaliciones. Por su propia conformación poblacional, en cada elección aumenta el número de partidos compitiendo por bancas y por tanto, aumenta el grado de dispersión del voto. Asimismo, como el número de bancas en juego es elevado (35 en Buenos Aires, 13 y 12 en CABA, 9 en Córdoba y 9 y 10 en Santa Fe en cada renovación parcial), las chances de alcanzar algunas de esas bancas se eleva en la misma proporción. En las provincias chicas, sin embargo, no sucede lo mismo, atento a que en la mayoría de ellas se disputan entre 2 y 3 bancas en cada renovación parcial, por lo que dos o a lo sumo tres partidos de todos los que compiten podrían acceder a una banca. Esto tiene un enorme impacto en la competencia electoral y en la posterior conformación de bloques parlamentarios, que termina por redundar en mayores beneficios para las provincias más pequeñas.

En este sentido, resulta útil considerar *el número efectivo de partidos* (NEP) participando en cada elección.<sup>7</sup> El sistema de partidos en Argentina puede calificarse como un sistema bipartidista moderado, donde existen otros partidos (tanto nacionales como provinciales) que han accedido, desde 1983, a bancas en el Congreso de la Nación e incluso como gobierno en sus respectivas provincias. Por tanto, el Congreso de la Nación está compuesto por representantes no solo de los dos partidos mayoritarios (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista), sino además de varios partidos políticos más pequeños. A estos efectos, se puede clasificar a las provincias en tres grupos, según la cantidad de bancas (magnitud de distrito) que les corresponden en la Cámara de Diputados (Tabla 1). Provincias grandes, las cuales cuentan con un importante número de bancas, con un mínimo de 10 (Mendoza) y un máximo de 70 (Provincia de Buenos Aires); provincias intermedias, las cuales cuentan con un número de bancas que oscila entre 6 y 9 y finalmente las provincias chicas, siendo un total de 10 distritos que cuentan, cada una de ellas, con cinco bancas.

**Tabla 1: Distribución de bancas diputariales entre provincias**

GRUPO	CANT. BANCAS	CANT. DIST.	PROVINCIAS
CHICAS	→ 5 →	10 distritos	→ Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Luis y Tierra del Fuego.
INTERMEDIAS	→ 6-9 →	9 distritos	→ - Chaco, Corrientes, Misiones, Salta, Santiago del Estero (7); - Jujuy, San Juan (6); - Entre Ríos, Tucumán (9).
GRANDES	→ 10 >	5 distritos	→ Mendoza (10), Córdoba (18), Santa Fe (19), CABA (25) y Buenos Aires (70).

Así por ejemplo, desde 1983, el número efectivo de partidos (NEP) compitiendo por bancas para diputados (NEP electoral) en las provincias grandes ha sido de 14,61, mientras el número efectivo de partidos parlamentarios (NEP parlamentario), es decir, aquellos que accedieron a bancas, ha sido de 3,49. En las provincias intermedias, el número de partidos participando por bancas desciende a 9,19, siendo el NEP parlamentario de 2,24. Finalmente, en las provincias chicas, dichos números se reducen aún más: 7,86 el NEP electoral y 1,91 el NEP parlamentario (Tabla 2).

**Tabla 2: NEP según grupo de provincias. Promedio 1983-2011.**

<b>Grupo de Prov.</b>	<b>Número Efectivo de Partidos (NEP)</b>	<b>PROMEDIO (1983-2011)</b>
GRANDES	NEP ELECTORAL	14,61
	NEP PARLAMENTARIO	3,49
INTERM.	NEP ELECTORAL	9,19
	NEP PARLAMENTARIO	2,24
CHICAS	NEP ELECTORAL	7,86
	NEP PARLAMENTARIO	1,91

Fuente: elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

- *No todas las provincias chicas forman coaliciones frente al gobierno nacional:*

En segundo lugar, se debe considerar que no todas las 19 provincias chicas forman coaliciones entre sí. Y esto se debe fundamentalmente a la pertenencia partidaria. Aún cuando existieran frentes de negociaciones comunes entre provincias chicas, estos nunca incluyeron a las 19 y el factor aglutinador ha sido –en todos los casos– la *pertenencia partidaria*. Una excepción a ello lo constituyeron las provincias patagónicas, que en varias oportunidades conformaron un bloque negociador independientemente del signo político de sus gobernadores frente al gobierno nacional desde la década del 90 para la discusión de cuestiones concernientes a los recursos hidrocarburíferos, típicos de estas regiones. Sin embargo, ello constituye la excepción más que una regla. Aún en el caso de la Región Centro (conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) sus gobernadores no han podido coincidir en una agenda común para negociar, como bloque, frente al ejecutivo nacional (Parmigiani y Altavilla 2012), a pesar de ser actualmente la región que más ha avanzado desde el punto de vista institucional.

En un análisis de los casos de negociación más relevantes entre el gobierno nacional y el conjunto de las provincias en torno al régimen de coparticipación, especialmente desde el advenimiento de la democracia en 1983,<sup>8</sup> se ha podido constatar que un importante número de provincias chicas ha sabido construir coaliciones –aunque coyunturales y en torno a una materia específica de negociación– frente al gobierno nacional, utilizando como principal recurso los diputados y senadores representantes de sus distritos en el Congreso de la Nación. Además, desde 1983 a la fecha, un gran número de este grupo de provincias chicas ha estado gobernado por un mismo signo político: el Partido Justicialista.<sup>9</sup>

## 5. Algunas consideraciones sobre la naturaleza de las negociaciones intergubernamentales

Generalmente las relaciones fiscales intergubernamentales suelen verse como juegos de *suma cero*, es decir que lo que una de las partes gana, la otra necesariamente lo pierde. Esta consideración de las negociaciones lleva a interpretarlas como juegos de *puro conflicto*: las partes intervinientes no buscan la cooperación, sino por el contrario la deserción (en términos de la *teoría de juegos*).

En un primer pantallazo, tal consideración podría ser cierta, si consideramos que por ejemplo, el régimen de coparticipación implica la redistribución de recursos fiscales, recursos que son, por esencia, escasos. Al hablar de recursos escasos resulta lícito pensar que las discusiones sobre su distribución se llevarán a cabo en un contexto de *suma cero*. Sin embargo, y como hemos podido observar en distintos procesos de negociaciones, las partes han sabido (o han podido) sacar ciertas ventajas en estas negociaciones. Si bien en estos procesos se ha podido observar un cierto detrimento en la posición que tuvieron más tarde las provincias (por ejemplo, los pactos fiscales I y II de 1992 y 1993 respectivamente), lo cierto es que también puede observarse que los actores en juego (los gobernadores) han sabido sacar ciertas ventajas, aunque coyunturales y/o a corto plazo. Una aclaración al respecto resulta importante. Aun cuando una de las partes de la negociación obtuviera un *beneficio* (o *ganancia*) que en términos objetivos podrían calificarse como un verdadero *perjuicio* (o *pérdida*), aquél no deja de ser tal, pues es la *percepción* del actor (que se inclina a considerarlo como un verdadero beneficio) lo que define en estos casos qué es una ganancia y qué una pérdida; y ello es suficiente para dar su anuencia a las cláusulas de la negociación, es decir cooperar para llegar a un resultado.

A veces la cooperación es forzada, lo que podría llevar a que el comportamiento posterior al acuerdo esté guiado por consideraciones *free rider*, oportunistas y egoístas, sobre todo cuando no existen instituciones que impriman sanciones creíbles. La consideración de las negociaciones en torno a los contratos fiscales como de suma variable también aporta como ventaja la posibilidad de ampliar el análisis, considerando el amplio y basto espectro de las relaciones fiscales intergubernamentales – que por supuesto no se agotan con el régimen de coparticipación, sino que comprenden otros recursos como así también el comportamiento fiscal de las distintas unidades territoriales. Desde esta perspectiva, se puede vislumbrar cómo las provincias, *forzosamente* cooperativas en un acuerdo que a la larga les resultaba desfavorable (explotación oportunista desde el gobierno nacional), han sabido encontrar a posteriori métodos y herramientas para “compensar” las pérdidas, por ejemplo, a través del endeudamiento excesivo (Jordana 2002) que tarde o temprano el gobierno nacional tendría que rescatar.

Por último, es dable considerar también las distintas percepciones y preferencias que los gobernadores tienen frente al régimen de coparticipación: para los gobernadores de



provincias chicas fiscalmente más dependientes de los recursos nacionales resulta menos costoso (solución maximín) aceptar una reducción de su cuota parte en el régimen de coparticipación que enfrentar al presidente, cuyos costos económicos y políticos podrían ser catastróficos (el peor escenario posible).

## 6. Negociaciones, recursos de acción y resultados obtenidos

Existe evidencia empírica suficiente que demuestra que en distintos momentos se produjeron reformas al régimen de coparticipación para favorecer explícitamente a ciertas provincias.

El primer caso se registró durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón. En 1946, mediante Ley N° 12.956 se modificó el régimen troncal de la Ley 12.139, se unificó el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143), el impuesto a los réditos (Ley N° 12.147) y se agregaron los impuestos a las ganancias eventuales y el impuesto a los beneficios extraordinarios. En esta modificación se operó un aumento en la distribución primaria a favor de las provincias, pasando de 17% al 21% (correspondiendo el 79% restante a la Nación).<sup>10</sup>

A través de este mecanismo de distribución redistributiva, todas las provincias chicas experimentaron ganancias en detrimento de las provincias grandes, que vieron reducidos sus porcentajes de participación. Así por ejemplo, a doce años de aplicación de esta reforma, la participación de las provincias grandes pasó de 82% en 1946 al 69,1% en 1958; las provincias chicas, por su parte, pasaron de representar 18% en 1946 al 30,9% en 1958 (Porto 2003a:16).

Esta primera experiencia pareció más bien una especie de concesión por parte del gobierno nacional que producto de una negociación. En este sentido, las provincias más chicas aparecen como *deseables aliados* del gobierno nacional. La literatura coincide en sostener que las provincias chicas, al estar sobrerrepresentadas, aparecen como aliados más “baratos” que aquellas provincias más pobladas. En efecto, resulta mucho menos costoso para el gobierno nacional invertir en provincias con escasa población – es decir, con menor competencia partidaria – que en provincias altamente pobladas – con gran competencia electoral y dispersión del voto. Por otra parte, como cierta literatura ha puesto de manifiesto (Sawers 1996, Gibson, Calvo y Falletti 1999, Gibson y Calvo 2001, entre otros), ya para las elecciones presidenciales de 1946, el recientemente creado Partido Peronista conformó importantes alianzas con las elites políticas de las provincias periféricas, las que – por efecto del régimen electoral imperante – contribuyeron notablemente a los triunfos electorales del gobierno peronista.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín (UCR), los efectos redistributivos fueron más bien producto de una fuerte negociación que de una concesión por parte del Ejecutivo

Nacional. Durante el período 1984-1988, en el que no existió régimen de coparticipación,<sup>11</sup> los índices de coparticipación si bien en principio se establecían en base a la ya caduca ley 20.221, estuvieron sujetos a continuas negociaciones con los gobernadores, hasta que finalmente se sancionó la ley 23.548, que estableció porcentajes fijos. Durante este período, se entablaron duras negociaciones con los gobernadores (la mayoría de ellos del partido opositor, el PJ, y casi todos provenientes de las provincias periféricas) que en la mayoría de los casos terminaron por inclinar la balanza a favor de éstos (Sanguinetti 1993 y 1994).

Hacia fines de 1987, se logró acordar con el conjunto de las provincias la nueva ley de coparticipación – que es la actualmente vigente – donde se ponen de manifiesto fuertes índices redistributivos. En efecto, dicho acuerdo no pudo ser posible si el gobierno nacional no reducía su propia cuota parte en la distribución primaria (que se redujo del 48,5% al 42,34%) por un lado, y por el otro, quitando porcentajes a las provincias más grandes, como fue el caso de Buenos Aires, que perdió cerca de dos puntos porcentuales de lo que venía percibiendo hasta el momento<sup>12</sup>. De esta manera, el conjunto de las provincias vio incrementada su participación en la distribución primaria. Comparando el período 1985-1987 con el período 1988-1989, Porto (2003a) demostró que la distribución secundaria de los recursos coparticipables se traduce en un detrimento de los cuatro distritos metropolitanos (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) reduciéndose de un 49% en el primer período a un 44% en el segundo (un pérdida de 5%). En contraposición, la mayoría de las provincias chicas (trece provincias) incrementan su cuota parte un 2,7%.<sup>13</sup>

Fue durante la primera presidencia de Carlos S. Menem (PJ), entre 1989 y 1995, cuando se produjeron las más importantes reformas durante sus diez años de gestión (1989-1999), la coalición con las provincias periféricas resultó crucial para la implementación exitosa de tales medidas (Gibson, Calvo, y Falletti 1999; Sawers 1996; Tommasi 2002; Jones, Sanguinetti y Tommasi 1997a y 1997b).

Dicha coalición se tradujo en el consentimiento de éstas (las que, paradójicamente serían las más perjudicadas tras la reforma) frente a nuevos y mayores recursos provenientes del gobierno nacional (fundamentalmente a través de ATN –Anticipos del Tesoro Nacional–, o la concesión de fondos especiales) y de otros beneficios de tipo fiscal (como lo fueron las promociones industriales en ciertas provincias como San Luis, o la creación de zonas de libre comercio en Formosa) y de tipo económico (como la refinanciación de la deuda pública a provincias como el Chaco) (Olmeda 2009:17)<sup>14</sup>. Finalmente, en las provincias del Norte, el ajuste fiscal (que constituyó la columna vertebral de las políticas de reforma del Estado) no fue realizado inmediatamente, sino que fue demorado e implementado paulatinamente. En un primer momento se buscó

su consolidación en las provincias metropolitanas, para recién luego incorporar a las provincias periféricas; finalmente los recortes en el empleo público provincial fueron postpuestos y se incrementó el flujo de recursos desde el gobierno nacional hacia estas provincias (Gibson y Calvo 2001:190).

En estos casos, puede afirmarse que las provincias (sobre todo las chicas) aceptaron una disminución en su cuota coparticipable (la Nación detrajo un 15% de la masa coparticipable, que pasaría al sistema previsional, y una suma fija de \$ 43.800.000 mensuales que el gobierno nacional distribuiría a las provincias con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales) pero a cambio de otros beneficios (de tipo económico y fiscales) que el gobierno nacional podía otorgarles. La colaboración de las provincias chicas puede explicarse, si se considera que para ellas (las más dependientes de los recursos fiscales y particularmente de los fondos del régimen de coparticipación) les resulta menos costoso un detracción de estos fondos que a las provincias grandes (en número absolutos los fondos que pierden las provincias chicas son ínfimos comparados con las provincias grandes) y evitan, al mismo tiempo, un enfrentamiento directo con el presidente, cuyo castigo (enviar menos fondos o no refinanciar sus deudas, por ejemplo) se siente con mucho más peso que en las provincias grandes.

Durante las negociaciones que llevó a cabo el gobierno de Fernando de la Rúa con el conjunto de las provincias, que terminaron con la firma del Compromiso Federal en 1999, una importante coalición de gobernadores (principalmente la coalición de provincias del Norte y el grupo de provincias patagónicas, la gran mayoría de ellas gobernadas por el PJ) impusieron la refinanciación de sus deudas a cambio de que sus legisladores votaran el paquete impositivo y la ley de presupuesto que poco antes el Poder Ejecutivo había enviado al Congreso. La firma del Compromiso también implicó una reducción de la masa coparticipable en desmedro del conjunto de las provincias, que se tradujo en una quita del 13%.

Con el advenimiento del kirchnerismo en 2003, si bien no existieron reformas importantes al régimen de coparticipación ni tampoco negociaciones globales con el conjunto de las provincias, se registraron dos casos interesantes de rescate, ambos durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). El primero de ellos en 2009, cuando el gobierno nacional decidió coparticipar el 30% del producido en concepto de derechos de exportación de la soja. Esta medida, implementada mediante decreto de necesidad y urgencia, fue unánimemente aceptada por los gobernadores, e implementada por el gobierno nacional con la finalidad de alinear a los gobernadores en la agenda nacional y que éstos prestaran el consentimiento para la mantención de aquellas retenciones sobre las cuales el Congreso ya se había expedido en forma contraria (Altavilla 2010a). Durante el 2010, el gobierno nacional decidió refinanciar el

consolidado de la deuda pública que las provincias mantenían con el gobierno nacional a los efectos de evitar la sanción del proyecto de ley que buscaba coparticipar el 100% del impuesto al cheque (Altavilla 2010b).<sup>15</sup>

## 7. Conclusión preliminar

Estos casos ponen de resalto dos cosas: que las compensaciones pueden venir por fuera del régimen de coparticipación (la refinanciación de la deuda pública provincial, como fue en 1999 y 2010, o la creación de fondos especiales para determinadas provincias, como sucedió después de la firma de los Pactos Fiscales I y II) y que el apoyo y consenso de los gobernadores – o de una mayoría de éstos – y no de los legisladores resulta fundamental para el gobierno nacional a la hora de implementar políticas fiscales (como las reformas económicas durante la primera presidencia de Carlos Menem o la reforma impositiva de Fernando de la Rúa) o bien de evitar aquellas que resulten contrarias a su agenda. En uno y otro caso, el consenso con las provincias resulta crucial.

Sin embargo, del conjunto de provincias, resulta ser la coalición con las provincias más chicas y menos pobladas la que asegura el éxito y gobernabilidad de cualquier gobierno nacional, precisamente por los recursos institucionales que éstas poseen:

*Esta sobrerrepresentación institucional significó la imposibilidad de armar una coalición electoral o legislativa ganadora en escala nacional sin el apoyo de las estructuras regionales de poder de la periferia. Dado que las regiones más desarrolladas y urbanizadas constituyeron contextos electorales altamente competitivos, el partido nacional que ganara las elecciones sería el que poseyera vínculos institucionales con las redes de agentes regionales de poder capaces de ofrecer los votos de las regiones del ‘interior’ del país” (Gibson, Calvo y Falletti 1999:28).*

En una breve comparación entre los casos anteriormente mencionados, podemos identificar que efectivamente la coalición, no solo con las provincias, sino específicamente con las provincias periféricas, fue la que garantizó, en gran medida, el éxito de cualquier gobierno en el orden nacional a la hora de implementar reformas fiscales, fundamentalmente por el hecho de que tales alianzas concedieron al gobierno nacional amplias mayorías en ambas Cámaras del Congreso.

Durante las dos presidencias de Perón (1946-1952 y 1952-1955), el gobierno nacional, además de impulsar la estructura del reciente Partido Peronista a todo el país, formó alianzas con los partidos tradicionales de las provincias periféricas (mayormente partidos conservadores) quienes le proporcionaron una representación en el Congreso del

92,4% de los diputados y un porcentaje similar en la Cámara de Senadores, hacia el final de su segundo mandato.<sup>16</sup>

Por su parte, durante la primera gestión de Menem, 14 de los 22 gobernadores eran de su propio partido; en conjunto, estos 14 gobernadores concentraban 31% de las bancas de la Cámara de Diputados y 37,5% de las del Senado. El presidente contaba además con diputados y senadores del PJ provenientes de las restantes provincias no gobernadas por su partido (7 senadores y 36 diputados). En consecuencia el número total de legisladores se elevaba a 116 diputados (62% del total) y 35 senadores (45 % del total).<sup>17</sup> Sin embargo, ello no significó en modo alguno ausencia de negociaciones con estos gobernadores ni que éstos no hayan sabido formar coaliciones para negociar más “cómodamente” con el presidente.

En el otro espectro, podemos señalar que en las dos gestiones radicales (la de Alfonsín entre 1983 y 1989 y la de la Alianza de De la Rúa entre 1999 y 2001) la oposición al gobierno nacional estuvo conformada con coaliciones de gobernadores provenientes de las provincias periféricas, gobernadas en su mayoría por el PJ, y por partidos provinciales. En ninguno de los dos casos los presidentes contaron con mayorías en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. Lo cual se explica justamente porque la UCR no tuvo, en ninguna de estas dos gestiones, una fuerte base electoral en las provincias periféricas.

Las conclusiones que pueden extraerse de este análisis son varias. En primer lugar, desde un punto de vista metodológico, resulta indispensable para cualquier análisis sobre las relaciones intergubernamentales entre Nación y provincias y entre éstas, diferenciar las distintas coaliciones que se formaron en el pasado (coaliciones efectivas) o que podrían formarse (coaliciones hipotéticas) en futuras negociaciones. Tal diferenciación viene dada por los recursos de acción (materiales y simbólicos) con que cuentan cada uno de los actores involucrados y por las particulares características (sociales, económicas y geográficas) que presentan cada una de las unidades subnacionales. Las coincidencias entre estas variables que puedan mostrar las provincias resulta un poderoso indicador que permiten entender por qué se formaron determinadas coaliciones o predecir qué coaliciones podrían formarse en el futuro.

En segundo lugar, resulta necesario traer a primer plano el hecho de que las relaciones fiscales son producto, en casi todos los casos, de negociaciones entre presidente y gobernadores. La cooperación emergente de tales procesos puede ser a veces impuesta y en otras ocasiones voluntaria, pero siempre ha de mediar (aunque sea un mínimo) grado de consentimiento. Dentro de estas apreciaciones, si tales negociaciones se desenvuelven en un contexto democrático, resulta fundamental entonces tener presente la regla democrática máxima: la decisión de la mayoría.

Por último, teniendo en cuenta las particulares características que presentan las provincias argentinas (traducidas en las fuertes asimetrías económicas y fiscales, por un lado, e institucionales, por el otro) nos permitirá comprender la orientación de las acciones desplegadas por los gobernadores, particularmente los gobernadores de provincias chicas (la mayoría de las provincias) y comprender la racionalidad de los resultados que, a simple vista, parecieran irracionales.

Sin duda, los factores que intervienen en los procesos de negociaciones de naturaleza política son múltiples y variados (desde los meramente personales hasta los más generales y estructurales que presentan el sistema político y económico), pueden identificarse – en un intento de simplificación – dentro de todos ellos aquellos que mayor poder explicativo proporcionan al análisis. Éstos son los factores institucionales (modos de interacción o de negociaciones previstos por las normas institucionales y los recursos institucionales de los actores en juego, específicamente los mecanismos de representación) que, combinados con las características económicas, fiscales y geográficas, permiten echar luz sobre estos complejos procesos y comprender en gran medida los resultados alcanzados.

Como sostiene Daniel Elazar, “si los impactos económicos son difíciles de evaluar, los políticos lo son aún más” (1972:471); por ello, las investigaciones que se planteen como objetivo dilucidar las razones económicas y fundamentalmente las políticas que se esconden en el complejo entramado de las relaciones fiscales intergubernamentales y sus resultados, deben necesariamente centrarse en el estudio y en el examen de casos específicos bajo un “sondeo sofisticado” de los mismos (ibídem). En este sentido, la investigación que aquí se presenta intenta ser un aporte más a la amplia literatura que se está desarrollando alrededor de este tópico, planteando interrogantes y conclusiones que no dejan de ser preliminares.

\* Una versión premilitar, inédita, de este trabajo fue presentada para discusión en las *VI Jornadas de Investigación en Trabajo Social y III Jornadas de Investigación en Ciencia Política*, organizadas por la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, 14, 15 y 16 de Agosto de 2012, Paraná, Entre Ríos, Argentina. Dicha ponencia recibió el Premio SAAP 2012.

<sup>1</sup> Los sistemas políticos federales pueden clasificarse, entre otros criterios, en simétricos y asimétricos. Como sostiene Watts, existen dos tipos de asimetrías: “las políticas, referidas al distinto peso de las entidades federadas o regionales términos políticos, económicos, poblacionales, culturales, de recursos naturales, etc., y las constitucionales que se relacionan con el diverso *status* que las leyes supremas reconocen a los miembros de los Estados Federales” (Hernández 2008a:40). En este apartado, se hará referencia al primer tipo de asimetrías, es decir, a las políticas y económicas. Cabe aclarar además, que hasta la reforma constitucional de 1994, el federalismo argentino era asimétrico desde el punto de vista constitucional, pero con el reconocimiento de *status* especial a la ciudad de Buenos Aires, el sistema argentino presenta ahora una doble asimetría, en lo político y en lo constitucional (Hernández 2008a:40).

<sup>2</sup> Los términos son tomados de Gibson, Calvo y Falleti (1999). Sawers (1996), por su parte, clasifica a las provincias en tres grupos: *pampeanas, interior y periféricas*. La mayoría de la literatura sin embargo utiliza la primera clasificación, la cual se ha considerado más acertada para esta investigación.

<sup>3</sup> Pasando de un 17% previsto en el primer régimen de 1935 a un 54,66% en el régimen vigente sancionado en 1988.

<sup>4</sup> El Decreto-ley N° 22.847 (1982) estableció un mínimo de dos diputados por provincia y el Decreto-ley N° 22.848 adjudicó tres diputados más a todas las provincias. Por efecto de tales disposiciones, ninguna provincia puede tener menos de cinco diputados.

<sup>5</sup> Dado que la elección de los miembros de la Cámara de Diputados es por mitades cada dos años, las bancas de cada provincia se renuevan por mitades bienalmente. Si San Luis tiene cinco diputados, primero se renuevan tres y luego dos. En cada una de esas elecciones sería posible que el partido del gobernador saque la mayoría necesaria para obtener, en el primer caso, dos de tres y en el segundo uno de dos, dando en total cuatro diputados. Sin embargo, y han existido casos, puede suceder que todas las bancas en disputas resulten obtenidas por un mismo partido. Esto ha sucedido en algunas provincias chicas, como San Luis, Tucumán, entre otras, donde el partido oficialista, con más del 60% e incluso del 70% de los votos obtuvo todas las bancas en juego. Así, podemos traer a colación el caso del PJ en San Luis, que obtuvo las tres bancas en disputa en las elecciones de 2007, las dos de 2009 y las tres de 2011; la Alianza Frente Cívico por Santiago, en Santiago del Estero, se llevó las cuatro bancas en juego en las elecciones de 2007, las tres en las elecciones de 2009 y nuevamente las cuatro en 2011.

No podría suceder lo mismo en la elección de senadores, donde los tres senadores por provincia se renuevan en una misma elección cada seis años a través del sistema de 1/3 con representación de la minoría (art. 54). A pesar de ello, sin embargo, puede darse el caso de pertenecer todos los senadores si bien no a un mismo partido, sí a diferentes expresiones políticas que en definitiva responden a un mismo líder local. Este ha sido el caso de la provincia de La Rioja, por ejemplo, cuyo gobernador contó, entre 2003 y 2009, con tres senadores con la misma afinidad política: dos del PJ y uno del Frente por Todos, que es un partido *satélite* de aquél. Ésta ha sido una práctica recurrente en algunas provincias para burlar el sistema de 1/3 que establece la Constitución para la elección de senadores.

<sup>6</sup> La variable numérica del número efectivo de partidos corresponde a los trabajos de Laakso y Taagepera (1979) y de Taagepera y Shugart (1993) de donde la hemos extraído.

<sup>7</sup> Estos casos son: (i) las negociaciones para la sanción de la nueva ley de coparticipación entre 1985 y 1987, sancionada finalmente a fines de 1987; (ii) el pacto fiscal I de 1992 y el (iii) pacto fiscal II de 1993 (ambos durante la primera presidencia de Menem); (iv) el Compromiso Federal de 1999 y (v) su Addenda del año 2000 (ambos bajo la presidencia de De la Rúa) y (vi) el Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases para un régimen de coparticipación, firmado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, en 2002.

<sup>8</sup> El PJ ha estado presente en 3/4 de los gobiernos subnacionales (entre 14 y 18 provincias) en promedio desde 1983 a la fecha.

<sup>9</sup> El criterio redistributivo estuvo dado por la implementación de un novedoso mecanismo en la distribución secundaria: “se prorrateó un contingente equivalente al 19% de la recaudación total según un sistema similar al anteriormente vigente, introduciéndose como novedad la distribución del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción. Se introdujo así, por primera vez, un mecanismo de redistribución explícito, más allá de lo implícita en el prorrateador población” (Porto 2003a:16).

---

<sup>10</sup> El anterior régimen de coparticipación de la Ley N° 20.221 había expirado en 1984, sin que el ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales pudieran acordar un nuevo régimen. Esta situación duró hasta 1988, cuando se logra sancionar la nueva – y actualmente vigente – Ley N° 23.548.

<sup>11</sup> Si bien es cierto que “Buenos Aires recupera participación (del 17,5% al 22%) su parte porcentual permanece siendo muy inferior a la que le correspondía según el mecanismo de la Ley 20.221” (*Porto* 2003a:50).

<sup>12</sup> Un grupo de cinco provincias (San Juan, San Luis, Entre Ríos y Salta) pasaron de un 17,10% en conjunto, en el primer período, a un 19,17% en el segundo y las restantes ocho provincias (La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa) aumentaron su participación, en conjunto, de un 24,80% a un 27,50%.

<sup>13</sup> La provincia de Buenos Aires también se vio beneficiada con el Fondo del Conurbano Bonaerense, fondo también denominado “de reparación histórica”, por las pérdidas sufridas por la provincia en el régimen de coparticipación a través de reformas anteriores.

<sup>14</sup> El proyecto ya contaba con media sanción en Cámara de Diputados y faltaba su tratamiento en la Cámara de Senadores, donde la oposición contaba con la mayoría suficiente para convertir el proyecto en ley. Si bien el Poder Ejecutivo contaba con la facultad de vetar el proyecto si éste pasaba con los votos positivos en la Cámara de Senadores, dicha posibilidad fue desestimada desde el inicio, por el fuerte impacto negativo que tendría tanto sobre la opinión pública como en sus relaciones con los gobernadores. De ahí el acuerdo con éstos.

<sup>15</sup> Si bien es cierto que tales mayorías pudieron ser alcanzadas a través de reformas electorales que beneficiaron casi exclusivamente al partido oficialista (para un mayor análisis, véase Altavilla 2011).

<sup>16</sup> Menem además supo formar alianzas con provincias gobernadas por partidos provinciales, tales como el Partido Acción por el Chaco, el Movimiento Popular Fueguino, el Partido Renovador de Salta y el Movimiento Popular Neuquino, cuya coalición le permitió el control de 2/3 de la Cámara de Senadores (Altavilla 2011).



## Referencias bibliográficas

**Altavilla, Cristian** (2010a) “La coparticipación de las retenciones: oportunismo y clientelismo político. Un análisis desde la teoría de juegos”, *Anuario XII* (2009-2010) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Págs. 3-24.

(2010b) “Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. Un análisis desde la teoría de juegos”, ponencia presentada en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: “Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario”*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), la Universidad Católica Argentina (UCA) y la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y co-organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), julio 28, 29 y 30.

(2011) *Federalismo y Sistema de Partidos en Argentina. Determinantes institucionales en la distribución del poder político*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

(2012a) “Procesos de Negociación en las Relaciones Intergubernamentales: El Pacto Fiscal Federal I”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, 2:175-220.

(2012b) “Coordinación y Acuerdos Negociados en las Relaciones Nación-Provincias. El Caso del «Compromiso Federal de 1999»” *Anuario XIII (2010/2011)* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. 2012:3-24.

**Braun, Miguel y Mariano Tommasi** (2004) “Subnational fiscal rules: a game theoretic approach”, en *G. Kopits (comp.), Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Houndmills, Palgrave Macmillan, págs.183-197.

**Calvo, Ernesto y Juan M. Abal Medina** (h), eds. (2001), *El Federalismo Electoral Argentino*, Buenos Aires: INAP – Eudeba.

**Calvo, Ernesto y otros** (2001) “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en **Calvo y Abal Medina** (eds.) págs.53-98.

**Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar** (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: PENT – Prometeo.

**Cetrángolo, Oscar y Juan P. Jiménez** (2004) “Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina”. *Revista de la CEPAL*, N° 84:114-134.  
Disponible en [www.eclag.org](http://www.eclag.org) accesado el 9 de marzo 2012.

**Eaton, Kent y Tyler Dickovick** (2004) “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil” *Latin American Research Review*, Vol. 39, No 1:90-122.

**Elazar, Daniel** (1972) “Fiscal Questions and Political Answers in Intergovernmental Finance” *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 5:471-478.

**Gibson, Edward y Ernesto Calvo** (2001) “Federalismo y Sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina”, en *Calvo y Abal Medina* (eds.) 2001:179-204.

**Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulía Falletti** (1999) “Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental”, en *Política y Gobierno*, Vol. 6, No. 1:15-44.

**Hernández, Antonio** (2004) “El Federalismo a Diez Años de la Reforma Constitucional de 1994”, disponible en <http://www.aceder.unc.edu.ar> accesado el 19 de mayo 2008.

coord. (1997) *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires: Depalma.

coord. (2008a) *Derecho Público Provincial*, Córdoba: Depalma.

dir. (2008b) *Aspectos Económicos y Financieros del Federalismo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

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

**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 y Abal Medina* (eds.) 2001:99-112.

**Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi** (1997a) “Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces”, Serie Seminarios, Economía, Universidad Torcuato Di Tella, Junio.

**Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi** (1997b) "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces", Documento de Trabajo N° 17, Universidad de San Andrés, Agosto.

**Jordana, Jacint** (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina- Casos de Argentina y Bolivia*". Proyecto INDES-Comunidad Europea, Washington: BID.

**Landon, Stuart** (2003) "Sub-National Government Borrowing in Federal Systems: Evidence from Argentina and Mexico", in P. Boothe, ed., *Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays*, Ottawa: The Forum of Federations, 2003:53-68.

**Laakso, Markku, y Rein Taagepera** (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies* 12:3-27.

**Martinovich, Gustavo** (2007) "Federalismo Fiscal. Las Transferencias Nación-Provincias", Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Nicolini, Juan, Josefina Posadas, Juan Sanguinetti, Pablo Sanguinetti, Mariano Tommasi** (2002) "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina", *Research Network Working Paper R-467*, August, Inter-American Development Bank.

**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 y Altavilla, Cristian** (2012) "La región interprovincial interrogada. El caso de la Región Centro de la República Argentina", ponencia presentada en el *IX Congreso Nacional de Derecho Político: "Recuperando la Política y el Derecho"*, AADP (Asociación Argentina de Derecho Político) Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 07 y 08 de junio.

**Porto, Alberto** (2003a) "*Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*", Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Mayo. Artículo disponible En <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar> accesado el 23 de enero 2008.

(2003b) “La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales”, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4, Mayo. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.

(2005) “Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales”, Anales de la XL Reunión Anual de la AAEP. Artículo disponible En [www.aaep.org.ar/Anales](http://www.aaep.org.ar/Anales) 2005 accesado el 16 de marzo 2011.

**Rezk, Ernesto**, dir. (2003) “Nueva Propuesta de Arreglos Fiscales Interjurisdiccionales para Argentina”, Conferencia presentada en las 36° *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Septiembre de 2003 y 16° Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago, Chile, Enero.

**Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi** (1999) “Why is Argentina’s Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth”, in *Journal of Applied Economics*, february. Buenos Aires: CEMA.

**Sanguinetti, Pablo** (1993) “The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Governments Deficits: Theory and Evidence”, en *Estudios Económicos* Vol. 8, No. 1:87-109 87-109.

(1994) “Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures: A Game Theoretic Approach”, en *Estudios de Economía*, Vol. 21, N° 2:181-212.

*Sawers, Larry* (1996) *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder: Westview Press.

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

**Schwartz, G. y C. Liuksila** (1997) “Argentina” in TER-MINASSIAN, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, págs.387-422.

**Suárez Cao, Julieta** (2011) “¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina” en *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2:305-321.

**Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart** (1993), “Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger’s Mechanical Effect” in *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2:455-464.

**Ter-Minassian, Teresa** (1997) “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, in Ter-Minassian, ed., 1997:3-24.

ed. (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.

**Tommasi, Mariano** (2002) “Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s”, *Working Paper* No. 147, August. Center for research on economic development and policy reform. Stanford: Stanford University.

**Villegas, Héctor** (2007) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires: Depalma.

**Wolovick, Daniel G.** (2007) “El gasto público en la Argentina. Un debate recurrente”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.