

Federalismo y neoliberalismo en el Cono Sur: Gobernadores y reformas en Argentina y Brasil.

Barrientos Miguel.

Cita:

Barrientos Miguel (2010). *Federalismo y neoliberalismo en el Cono Sur: Gobernadores y reformas en Argentina y Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/48>

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Área Temática: Política Comparada
Sub-área Temática: Política subnacional comparada

**Federalismo y neoliberalismo en el Cono Sur:
Gobernadores y reformas en Argentina y Brasil.**

Miguel Barrientos
miguelbarrientos@usp.br
Universidade de São Paulo (USP) – Brasil

Federalismo y neoliberalismo en el Cono Sur: Gobernadores y reformas en Argentina y Brasil.

Resumen

La presente ponencia pretende estudiar el impacto que las reformas económicas y administrativas acontecidas en la década de 1990 tuvieron sobre los sistemas federales de Brasil y Argentina. La aplicación de las medidas neoliberales en estos países, impulsadas por los organismos multilaterales, estableció un nuevo equilibrio al interior de las Federaciones. Lo que interesa aquí es analizar qué cambió, en el plano económico y administrativo, con respecto al poder detentado por unas de las más importantes figuras políticas de estos países, los Gobernadores de los Estados brasileños y de las Provincias argentinas¹.

1. Introducción

Con este objetivo, se pretende dialogar con la tese de Fernando Abrucio (1998) sobre el “ultrapresidencialismo estadual”. Este concepto fue acuñado por el autor para expresar el proceso a través del cual los poderosos jefes de los Ejecutivos estaduais brasileños –actuando como *Barões da Federação*- controlan el proceso decisorio y el juego político en cada una de las unidades federales, además de la gran discrecionalidad que poseen en su gestión. Esto será importante para entender en qué medida es posible aplicar el concepto a la actual realidad brasileña y, al mismo tiempo, comparar con lo que sucede en el caso argentino. La elección de estos casos responde a que constituyen los únicos sistemas federales del Cono Sur (siendo considerados por la literatura como “federalismos robustos”²) y a que fueron estos países quienes más lejos fueron en la implementación de las reformas neoliberales en toda América Latina.

El estudio, entonces, estará centrado en el análisis de un importante factor colocado por Abrucio (1998). Este se relaciona con los poderes financieros, administrativos y políticos que poseen los Gobernadores, y que pueden ser utilizados para cooptar a las clases políticas a nivel subnacional. En este artículo se incluye un estudio sobre el federalismo fiscal, mostrando las peculiaridades de los sistemas tributarios de Argentina y Brasil. Después, se realiza un análisis sobre el proceso de reformas durante los '90 y el impacto que estas tuvieron en ambos países. El énfasis estará colocado en los cambios relacionados con las reformas y cómo estas afectaron el equilibrio federal, como ya fue señalado. Relevante será estudiar estas mudanzas a nivel federal, pero también en las esferas intermedias para ver su impacto en el poder y en la discrecionalidad de los Gobernadores. De esta forma, se hará hincapié en el *Plano Real* y en la promulgación de la llamada *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Ley Complementaria N° 101 de 4/5/2000) en el caso brasileiro; y el período de vigencia de la llamada *Ley de Convertibilidad* (Ley N° 23.928 de 27/3/1991), el sistema de *Coparticipación de Impuestos*, los distintos “*pactos fiscales*” y legislación tributaria para el caso argentino.

Como hipótesis central del trabajo, se cree que estas reformas tuvieron una mayor injerencia sobre el federalismo de Brasil que sobre el argentino. Esto estaría dado por la

¹ Con el objetivo de no repetir las palabras “Provincias” y “Estados” reiteradamente en el texto, se elige el uso de “entes federados”, “gobiernos intermedios”, “unidades federales”, entre otros, como sinónimos. Cuando se haga referencia a “gobiernos subnacionales”, se tendrán en cuenta tanto las esferas provinciales/estaduales como las municipales.

² Ver Mainwaring y Samuels (1997), entre otros.

dinámica propia en el equilibrio federal brasileño, así como por la agresividad de las políticas del *Plano Real* sobre la relación entre la Unión y los Estados. En consecuencia, este proceso de recentralización habría hecho que los Gobernadores brasileños dejasen de ser los *Barões* que supieron ser.

Para confirmar o refutar la hipótesis, se pesquisarán los sistemas tributarios de ambos países, y cuestiones relacionadas, como son los ingresos públicos recaudados por los distintos entes federales y su distribución; la creación de cargos públicos por parte de las distintas administraciones públicas intermedias, y cuál es la situación pre y post-reformas (tamaño de las estructuras burocráticas, porcentaje de empleados públicos por habitante, etc.); y la administración de los bancos estaduais/provinciales y sus procesos de transformación; entre otros. Estos tres últimos puntos son esenciales, ya que son el trípode de la máquina electoralista, al mismo tiempo en que nos mostrarán la reducción o no en el tamaño de las administraciones burocráticas en las unidades federales.

2. Los sistemas fiscales de Brasil y Argentina

Con relación a los sistemas tributarios de estos federalismos, se puede comenzar con una diferencia resaltada por Marcus Melo: *“El caso de Brasil es interesante porque presenta la mayor carga tributaria del mundo en desarrollo y, en términos comparativos, una burocracia tributaria eficiente y profesionalizada. Argentina tiene una carga tributaria mucho menor y una burocracia tributaria ineficiente”* (MELO, 2005:92, traducción propia)³. A continuación, se examinan las situaciones de los federalismos fiscales en Brasil y Argentina, analizando el período contemporáneo de post-dictaduras (desde 1983-85 hasta el comienzo del siglo XX), buscando ver el papel que les cabe a los gobiernos intermedios.

2.1. El sistema brasileño hasta el Plano Real

Cuando el régimen militar dio paso al nuevo gobierno electo indirectamente en 1985, el poder de negociación de los Gobernadores aumentó. Esto se debió a que ellos habían sido las figuras claves del proceso de transición, y contaban con mayor legitimidad que el propio Presidente: habían sido elegidas en 1982 por la ciudadanía de cada Estado. Así, fortalecieron sus poderes de veto (ABRUCIO, 1998; GAMA NETO, 2007; BORDIN, 2003). El Gobierno de Sarney, entonces, tuvo que negociar constantemente apoyos con los líderes de los Ejecutivos estaduais para la aprobación de su agenda.

Con la *Constituição da República Federativa do Brasil* (CF88)⁴, se observó una visible descentralización de los recursos, con mecanismos de transferencias entre los entes federados (VARSANO, 1997; ABRUCIO, 1998; SOUZA, 2005). El art. 23 de la CF88 expresa que una ley complementaria fijaría *“normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”*. Así, se ampliaron las competencias comunes entre la Unión y los demás entes de la Federación, dejando en manos de la Unión las normas generales y, en los otros ámbitos, la legislación complementaria. Sin embargo, entre los objetivos nacionales, se estipula que todos los entes deben asegurar la existencia digna de los brasileños, buscando reducir las desigualdades regionales.

³ Según Melo (2005a), la carga tributaria argentina está en un nivel del 24% del PBI.

⁴ Se aclara que, a lo largo del trabajo, no serán traducidas las citas extraídas de documentos oficiales brasileños.

Cuadro 1. Brasil. Distribución de la Autoridad Tributaria - CF88			
	Unión	Estados	Municipios
Competencia Exclusiva	<i>Imposto de Renda (IR)</i>	<i>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)</i>	<i>Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)</i>
	<i>Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)</i>	<i>Imposto para Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)</i>	<i>Imposto sobre Transmissão de Imóveis Inter-vivos</i>
	<i>Imposto de Exportação (IEx)</i>	<i>Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)</i>	<i>Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)</i>
	<i>Imposto de Importação (IImp)</i>	<i>Imposto sobre Ganhos Suplementares de Capital</i>	<i>Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC)</i>
	<i>Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)</i>	///	///
	<i>Imposto sobre Grandes Fortunas</i>		
	<i>Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)</i>		
Autoridad Tributaria sobre campo residual	Creación de Contribuciones Sociales:	Prohibición de creación de nuevos impuestos	Prohibición de creación de nuevos impuestos
	<i>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (1988)</i>	Endeudamiento regulado por el Senado Federal	Endeudamiento regulado por el Senado Federal
	<i>Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (1989)</i>	///	///
	<i>Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (1993)</i>		

Fuente: Arretche (2007).

Cuadro 2. Brasil. Transferencias de Recursos según Beneficiarios - CF88			
	Unión	Estados	Municipios
Transferencias Constitucionales	///	18% del IR y del IPI (FPE), en 1988	20% del IR y del IPI (FPE), en 1988
		19% del IR y del IPI (FPE), en 1989	20,5% del IR y del IPI (FPE), en 1989
		19,5% del IR y del IPI (FPE), en 1990	21% del IR y del IPI (FPE), en 1990
		20% del IR y del IPI (FPE), en 1991	21,5% del IR y del IPI (FPE), en 1991
		20,5% del IR y del IPI (FPE), en 1992	22% del IR y del IPI (FPE), en 1992
		21,5% del IR y del IPI (FPE), a partir de 1993	22,5% del IR y del IPI (FPE), a partir de 1993, + 1% (Enm. Const. N° 55, 2007)
		10% del IPI, de acuerdo con las export. de prod. Manufact. (FPEX, compensación por reducción del ICMS)	10% de la FPEX del respectivo Estado (compensación por reducción del ICMS)
		30% del IOF Ouro	25% del ICMS del respectivo Estado
		3% Programas de Financiamiento Regiones Norte, NE y CO	50% del ITR
		///	70% del IOF Ouro
	50% del IPVA del respectivo Estado		
Vinculación de Gastos	18% de los Recursos Disponibles en Educación (de los cuales, 30% para la Enseñanza Primaria, 1996)	25% de los Recursos Disponibles en Educación (de los cuales, 60% para la Enseñanza Primaria, 1996)	25% de los Recursos Disponibles en Educación (de los cuales, 60% para Educación Primaria, 1996)
	7% de los Recursos Disponibles en Salud (2000)	12% de los Recursos Disponibles en Salud (2000)	15% de los Recursos Disponibles en Salud (2000)

Fuentes: Arretche (2007) y Brasil (2008).

El art. 161 § 2° de la CF88 dice que cabe a una ley complementaria “estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”. Y el art. 43 establece que, “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, cabiendo a una ley complementaria disponer sobre “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” (art. 43 § 1° de la CF88). La Ley Complementaria N° 62 de 1989 prevé el cálculo del *Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal* (FPE)⁵. Por el art. 2° de esta misma ley, está previsto que el 85% de los recursos del FPE deben ser distribuidos a las unidades federales de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, mientras que el restante 15% debe ir a los Estados de las Regiones Sul y Sudeste⁶.

Señala Azevedo da Cunha (2006) que los coeficientes de participación individuales para cada Estado y el DF en el FPE se basan en criterios redistributivos (producto del factor representativo de la población por el factor representativo del inverso de la renta per cápita, de cada ente participante, en la forma definida en los artículos 88, 89 y 90 del *Código Tribunal Nacional*), atribuyendo, de esa forma, un peso más elevado a las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste. A continuación, se observan los coeficientes individuales de participación.

Tabla 1. Brasil. Coeficientes del FPE.

UF	Región	Coef.
Bahia	Nordeste	9,3962
Ceará	Nordeste	7,3369
Maranhão	Nordeste	7,2182
Pernambuco	Nordeste	6,9002
Pará	Norte	6,1120
Paraíba	Nordeste	4,7889
Minas Gerais	Sudeste	4,4545
Tocantins	Norte	4,3400
Piauí	Nordeste	4,3214
Rio Grande do Norte	Nordeste	4,1779
Alagoas	Nordeste	4,1601
Sergipe	Nordeste	4,1553
Acre	Norte	3,4210

Tabla 1. (cont.)

Amapá	Norte	3,4210
Paraná	Sul	2,8832
Goiás	C.-Oeste	2,8431
Rondônia	Norte	2,8156
Amazonas	Norte	2,7904
Roraima	Norte	2,4807
Rio Grande do Sul	Sul	2,3548
Mato Grosso	C.-Oeste	2,3079
Rio de Janeiro	Sudeste	1,5277
Espírito Santo	Sudeste	1,5000
Mato Grosso do Sul	C.-Oeste	1,3320
Santa Catarina	Sul	1,2798
São Paulo	Sudeste	1,0000
Distrito Federal	C.-Oeste	0,6902

Fuente: Ley Complementaria N° 62/1989.

Distintos autores vieron en esta nueva Carta Magna la presencia tácita del poder de los Gobernadores. Esto se reflejaría en la excesiva descentralización de los tributos y la gran autonomía de gastos de los Estados. De cualquier manera, el proceso habría comenzado en 1983, con la aprobación de la llamada *Emenda Passos Porto* (Enm. Const. N° 23/83), que elevó los *Fundos de Participação* de los entes subnacionales (KUGELMAS, 2001:35). Además de la autonomía que posee cada ente para decidir

⁵ La Ley también prevé el rateo del *Fundo de Participação dos Municípios* (FPM), otorgando un 10% para las capitales de los Estados, y el 90% restante se reparte siguiendo criterios poblacionales y de renta per cápita (SOUZA, 2005).

⁶ Brasil está dividido en cinco regiones. La Región Norte está compuesta por Amapá, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Amazonas y Tocantins; la Región Nordeste, por los Estados de Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Rio Grande do Norte. El Centro-Oeste está formado por Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás y el Distrito Federal. El Sudeste se compone por Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo y Minas Gerais. Finalmente, la Región Sur está integrada por Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul.

sobre sus propios tributos, la CF88 prevé un sistema de transferencias de recursos entre Unión, Estados y Municipios: de la Unión para los demás, y de los Estados para los Municipios. Entretanto, fue la Unión quien permaneció con la competencia tributaria residual y con competencia exclusiva para la creación de contribuciones sociales, de intervención en el dominio económico y de contribución de interés de las categorías profesionales o económicas (AZEVEDO DA CUNHA, 2006:118).

En las últimas décadas, la situación del federalismo fiscal se ha modificado bastante, entre otras cosas por la transformación de los Municipios en entes federados, pasando Brasil a ser un “federalismo trino”⁷. En 1993, entró en plena vigencia la reforma tributaria. Además, fueron creadas diferentes instituciones fiscales con impacto en la descentralización fiscal.

2.2. El sistema argentino: recursos, gastos y Coparticipación

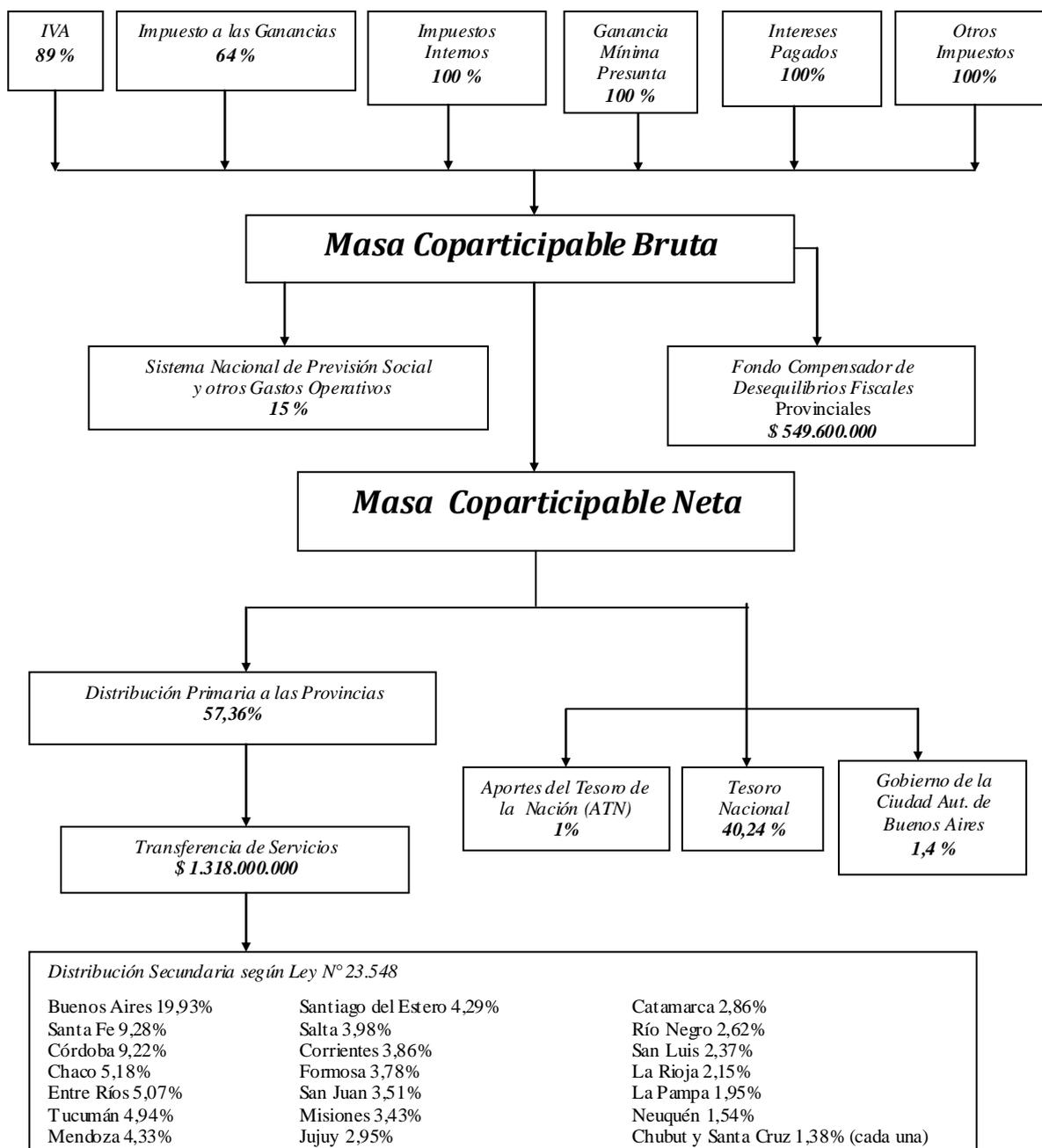
Siguiendo a Raimundi y Tilli (2006), se observa que el sistema fiscal argentino cuenta con distintos mecanismos: los sistemas tributarios propios, con bases y alícuotas bajo control provincial; las alícuotas adicionales, establecidas por el Gobierno federal; las transferencias de libre disponibilidad, a través de fondos no vinculados, y las transferencias condicionadas, con montos y destinos determinados por la administración federal. A estos mecanismos se suma un instrumento fundamental, la *Coparticipación Federal de Impuestos*, un sistema tributario establecido en 1935 que, con muchas modificaciones, aún impera en la Argentina.

Con la vuelta a la democracia, el gobierno de Ricardo Alfonsín (1983-1989) modificó el sistema vigente, incentivando la descentralización de los recursos de forma más favorable a las unidades federales. Pero la profunda crisis de la “década perdida” fue muy severa para las Provincias, llevando al Gobierno federal a la nacionalización de los sistemas de pensión intermedios. En enero de 1988, se sancionó la Ley N° 23.548, con carácter provisorio válido para los próximos tres años. Esta ley determinó un complejo régimen transitorio de coparticipación de impuestos. En la figura N° 1 se puede ver el funcionamiento del sistema.

Como se señaló, la Ley sufrió innumerables modificaciones a lo largo de las últimas dos décadas, como resultado de la firma de sucesivos “pactos fiscales”, leyes y decretos. Finalmente, en 1994, la Constitución reformada (CN94) constitucionalizó el régimen de la coparticipación federal. La autonomía fiscal de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estaría asegurada, principalmente, por la existencia de este mecanismo legal de “federalismo cooperativo/solidario” de doble distribución (la *Coparticipación*). Este sistema fiscal es formado por los “*recursos coparticipables*”, que se designan al Gobierno nacional, por un lado, y al conjunto de las Provincias, por el otro, siguiendo porcentajes preestablecidos (distribución primaria). Con la masa total que se destina a las Provincias, se hace una distribución secundaria, a través de transferencias de recursos que dan prioridad al alcance de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (art. 75° inc. 2 e inc. 3 de la CN94), beneficiando, entonces, a las unidades más pobres, conforme con la Ley N° 23.548 y sus modificaciones. Asimismo, el Congreso Nacional está facultado para acordar la entrega de subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyos ingresos no cubran los gastos ordinarios estipulados en su presupuesto (art. 75° inc. 9 de la CN94).

⁷ Brasil es uno de los pocos países en el mundo considerados como “federalismos trinos”, en los cuales además del Gobierno central (*União*) y los gobiernos regionales (*Estados*), son partes pactantes de la Federación los gobiernos locales (*Municípios*).

Figura 1. Argentina. Ley N° 23.548 – Coparticipación Federal de Impuestos



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación (2009).

Al mismo tiempo, la CN94 dispuso la inclusión obligatoria dentro de la masa coparticipada de cualquier nuevo impuesto que sea creado en adelante por el Gobierno federal, además de prohibir que éste repase responsabilidades sin la correspondiente transferencia de recursos para solventar los gastos, y de proponer que una ley complementaria regulase un nuevo régimen fiscal (REZENDE, 2008:87).

También aquí se debe recordar el importantísimo art. 124° de la CN94, que expresa que “*corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”, por lo que aquellas que, por ejemplo, poseen hidrocarburos, se encuentran en posiciones privilegiadas frente a las demás.

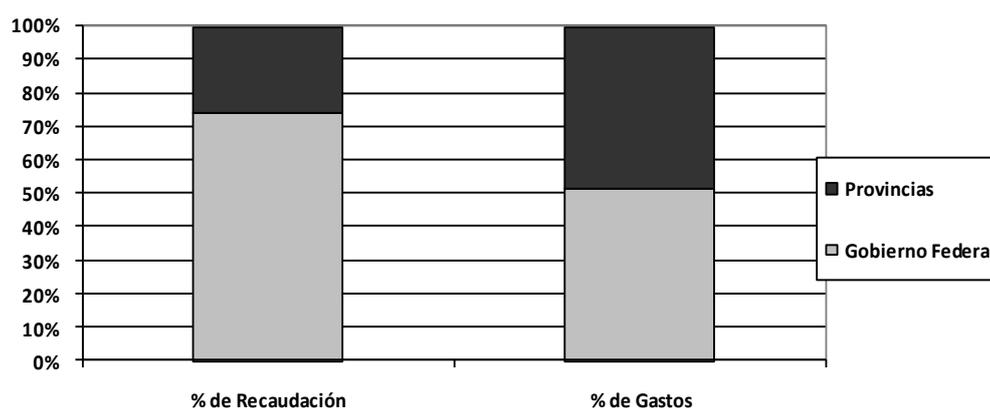
Bou i Noversa (2005) entiende que, como la distribución secundaria de los ingresos se establece a partir de negociaciones políticas a veces poco transparentes y objetivas, el alto grado de desequilibrio fiscal vertical favorece a las Provincias de menor desarrollo, lo que se explica, entre otras cosas, por la histórica sobrerepresentación de las unidades federales en el Congreso.

La supervivencia de los Municipios –que no son entes federados– está subordinada a la legislación de cada gobierno provincial: el Gobierno federal repasa recursos a las Provincias, pero son las que establecen los porcentajes de recursos de los Municipios. Los sistemas varían de Provincia en Provincia, yendo desde una descentralización importante hasta la más férrea centralización de los recursos en manos del gobierno intermedio. Para 2002, el promedio de gastos ejecutados por los Municipios se localizó en la línea del 10% de los recursos totales (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

El nuevo régimen, estipulado por la CN94 para regir hasta 1996, nunca fue creado, siendo mantenida la Ley N° 23.548. La explicación es simple y demuestra que cuando las mayorías necesarias están más cerca de la unanimidad, más difícil es mudar el *status quo*: el art. 75° inc. 2 de la CN94 establece que, para entrar en vigor, la ley-convenio debe ser aprobada en el Legislativo federal por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros en ambas Cámaras, así como también en cada una de las 24 unidades federales.

Argentina es un caso extremo de desequilibrio fiscal, ya que el Gobierno federal es responsable por casi el 60% de los gastos subnacionales: en cuanto los recursos de las unidades federales y de los Municipios constituyen el 4,5% del PBI, las transferencias coparticipadas representan el 8% del PBI (MELO, 2005:112). Las Provincias ejercen una alta fracción del gasto público, pero recaudan una fracción bien menor de impuestos. Así, en muchas Provincias pequeñas, la proporción de recursos que llegan mediante transferencias constituye más del 80% de sus recursos totales (TOMMASSI, 2008). Por lo tanto, esto hace que los Gobernadores disfruten de los beneficios políticos que trae el gasto público, pero no afrontan los costos políticos vinculados con la recaudación.

Gráfico 1. Argentina. Recaudación y Gastos por esfera (2002)



Fuente: Elaboración propia, con base en Cetrángolo y Jiménez (2004).

El sistema fiscal argentino es desfavorable en términos de *accountability*, porque no existe correspondencia fiscal, contribuyendo a la ineficiencia en el gasto por parte de las Provincias, las cuales han continuado con la hinchazón de las máquinas burocráticas intermedias, sin otra justificativa que el nepotismo y los favores políticos poco claros.

Sumando a esto la capacidad de endeudamiento de las Provincias y el socorro financiero del Gobierno federal (*bailout*) a cambio de compromisos fiscales frecuentemente no cumplidos, no es difícil de entender la crisis argentina de 2001 (BOU I NOVERSA, 2005:14-15).

Semejante a lo que sucede en Brasil, en los últimos años, los gobiernos intermedios pasaron a ser cada vez más dependientes de las transferencias de recursos. Aquellas unidades federales más independientes de estos fondos son las Provincias productoras de hidrocarburos (nucleadas en la *Organización Federal de los Estados Productores de Hidrocarburos*⁸) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. Las reformas de los '90

A pesar de las tentativas en gobiernos anteriores –algunas de las cuales exitosas–, las administraciones de Carlos Menem (1989-1999) y de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se caracterizaron, profundamente, por poner en práctica las creencias contemporáneas sobre la eficiencia que el Estado moderno debería tener. El paquete de medidas, derivado del “Consenso de Washington”, incluyó políticas de ajuste con el objetivo de impulsar el crecimiento económico de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos. Entre otras medidas, aparecen la disciplina fiscal, la apertura de las economías nacionales, el control del gasto público, la reforma tributaria, las privatizaciones y la consiguiente disminución del aparato estatal. Argentina y Brasil son los federalismos que más lejos fueron en la aplicación de las medidas, pasando incluso el promedio de América Latina en general.

Tabla 2. América Latina. Aplicación de reformas favorables al mercado (1985-1999)

	1985	1990	1995	1999
Argentina	.338	.468	.595	.616
Brasil	.259	.430	.515	.610
México	.290	.424	.531	.511
Venezuela	.284	.343	.477	.514
Promedio de América Latina	.341	.436	.539	.583

Nota: .000 indica un marco normativo no reformado; 1.000 sugiere un marco regulatorio perfectamente favorable al mercado.

Fuente: Armijo, Faucher y Dembinska (2006:763).

Como afirma Rezende (2004), estas reformas y los programas de modernización de las administraciones públicas estatales, financiados por los organismos multilaterales de crédito, privilegiaron los intereses de los Gobiernos centrales, al dar énfasis al ajuste fiscal antes que a cambios más radicales en las burocracias nacionales. “*De manera general, tales reformas delegan autoridad a los gobiernos subnacionales buscando aumentar la proximidad de las políticas públicas con las preferencias políticas locales, además de una mayor participación y liberalización política*” (SANTOS DE SOUZA, 2004:55, traducción propia).

Uno de los puntos principales que justificaban las reformas estaba relacionado con la crisis de los Estados en la mayoría de los países latinoamericanos (O'DONNELL, 1993). Existían dos problemas de tipo económico-político (el tamaño y el papel regulador del Estado), un problema político (la necesidad de aumentar la capacidad política del gobierno para mediar intereses) y un problema económico-administrativo (recuperar la *gobernanza*, es decir la capacidad financiera y administrativa para implantar las decisiones políticas); problemas que podrían ser solucionados a través de

⁸ La OFEPI está integrada por las Provincias de Formosa, Jujuy, Salta, Mendoza, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

los ya mencionados ajustes fiscales, la reforma administrativa y la separación dentro del Estado entre formulación y ejecución de las políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998:517-518).

A continuación van a ser analizadas las reformas ocurridas en Brasil y Argentina, así como los cambios ocasionados con relación a los poderes políticos, administrativos y financieros de los Gobernadores en estos federalismos del Cono Sur.

3.1. El proceso de reformas en Brasil (1994-2002)

En 1994, el raudo éxito de las primeras medidas del *Plano Real* sirvió para que Cardoso consiguiera la mayoría de las preferencias en las elecciones para la Presidencia de la República. En su primer gobierno, con este plan económico profundizó las políticas de corte neoliberal aplicadas por los gobiernos precedentes (Fernando Collor de Mello - Itamar Franco, 1990-1994), tales como la apertura comercial y financiera, la desregulación del mercado de trabajo y la privatización de empresas estatales.

Con la estabilización de precios⁹, se dio un incremento de las importaciones y una disminución de las exportaciones. Las tasas de intereses crecieron para atraer capitales extranjeros, al mismo tiempo en que cayó el nivel de actividad interna y aumentó el costo fiscal de la deuda pública con un impacto brutal en las cuentas públicas de los Estados, lo que determinó un incremento de la presión tributaria. Con la llegada de los capitales foráneos, se fomentó, indirectamente, la competencia fiscal entre los gobiernos intermedios, desencadenándose la famosa “*guerra fiscal*” que tuvo consecuencias nefastas para todos los involucrados.

Una visión de ese momento puede percibirse en las palabras del propio ex-Presidente Cardoso: “*Los barones de la República, irresponsables natos, siempre dispuestos a transferir los desastres resultantes de sus prodigalidades al próximo gobernador, cuando no a los bolsillos del pueblo, por las manos de un Tesoro Nacional, cada vez más debilitado*” (REGIS, 2009: p. X, traducción propia). Con relación a esto, Regis (2009) señala que la primera medida del *Plano Real* fue la Enmienda Constitucional N° 3 (de 17/3/1993), que, además de alterar los artículos 40, 42, 102, 103, 155, 156 y 160 de la CF88, modificó el art. 167, adicionando el § 4°. Este párrafo establece: “*É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta*”. Es decir, el Gobierno federal ahora tenía la posibilidad de retener los recursos de los entes que le debían para garantizar las deudas. A esta medida, sobrevino la creación del *Fundo Social de Emergência* (FSE) a través de la Enmienda Constitucional de Revisión N° 1/94, la cual, con el objetivo del saneamiento financiero federal y de la estabilización económica, retenía recursos compartidos en manos de la Unión.

Los Gobernadores, hasta el *Plano Real*, tenían más gastos que ingresos por recursos recaudados, pero en un sistema monetario débil y con una inflación galopante, el déficit se saldaba automáticamente: ellos pedían préstamos por valores que, al momento de ser saldados, eran ínfimos por la magia de la inflación. Con esto, los Estados pedían ayuda financiera al Gobierno federal cuando la situación se complicaba, y éste respondía a la solicitud positivamente. La existencia de esta ayuda, federalizando las deudas, hacía que los Estados no se preocuparan mucho con el equilibrio de los gastos. Los Gobernadores prometían controles en los gastos, pero después no cumplían lo pactado ni honraban las deudas (ABRUCIO; COSTA, 1998).

⁹ La inflación alcanzó el 2.509,5% en 1990, manteniéndose en niveles superiores a las dos cifras hasta la llegada de Cardoso a la Presidencia.

En esta coyuntura, los Estados se involucraron en una férrea disputa, conocida como “*guerra fiscal*”. Con dificultades para generar o conseguir mayores fuentes de recursos, cada Estado individualmente procuró la captación de los capitales internacionales que querían radicarse en Brasil. Así, se exacerbó la competencia entre las distintas unidades federales, que dejaron de recaudar tasas e impuestos para que los capitales escojan uno y no otro Estado. Como en Brasil existen gobiernos intermedios mejor preparados para enfrentar la situación (por poseer más riquezas propias y mejor infraestructura), este tipo de conflictos llevó a que los beneficios relativos se dirijan a estos Estados más desarrollados, con resultados que hacen crecer aún más las desigualdades regionales (VARSAÑO, 1997).

Pero el contexto fue cambiando a partir de la implementación del *Plano Real*, y entonces el uso de todos los mecanismos formales e informales en manos de los Gobernadores se volvió peligroso. La moneda nacional se estabilizó y la inflación paró. También los controles de la Unión sobre los Estados aumentaron. Se creó un conjunto de legislación que afectó de distintas formas el poder de los Gobernadores¹⁰. Entre otras leyes, pueden citarse la Ley Complementaria N° 82/1995 (la llamada *Lei Camata*), que reglamentaba el art. 169 de la CF88, disciplinando los límites de gastos con el funcionalismo público al 60% de los gastos en los presupuestos del Gobierno federal, de los Estados y de los Municipios; y la Ley Complementaria N° 87/1996, denominada *Lei Kandir*. Esta última exenta del pago del ICMS a los productos y servicios destinados a la exportación. Con su aplicación, los Estados tuvieron importantes pérdidas en su recaudación. Asimismo, aparece la *Medida Provisória N° 1514* de agosto de 1996, que permitió la creación del “*Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária*”. A partir de la promulgación de la Ley N° 9.491 en septiembre de 1997, se crió el *Conselho Nacional de Desestatização*. Así, pasaron a manos privadas (no siempre nacionales) la *Companhia Vale do Rio Doce*, *Usiminas*, *EMBRAER*, el sistema *Telebrás*, *Embratel*, y 130 empresas más.

La política de Cardoso de elevar las tasas de interés aumentó el stock de la deuda estadual a niveles excesivos, presionando las finanzas públicas de las unidades federales. Cuando la situación financiera de los Estados se volvió caótica (la deuda estadual llegó a los R\$ 100.000 millones en 1995), el Gobierno federal decidió ayudar por última vez, pero con una contrapartida. Se sancionó la Ley N° 9496/1997, que estableció criterios para el refinanciamiento de las deudas financieras de los Estados y del Distrito Federal por parte de la Unión, pero a cambio los entes federados se comprometieron a observar el cumplimiento del pago de la deuda refinanciada y a establecer *Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal*. De esta forma, las negociaciones para lograr moratorias incluían que los gobiernos intermedios debieran entregar el control de los bancos¹¹ y de las empresas públicas estaduais. La necesidad mutua (el Presidente precisaba el apoyo de los Gobernadores para lograr el éxito del *Plano Real*, y ellos necesitaban ayuda financiera) hizo que las reformas continuaran siendo implantadas.

Con relación al funcionalismo público, se puede observar la reducción de la cantidad de empleados públicos en algunos Estados brasileños. El año de 1995 fue clave para la reforma del Estado a nivel intermedio, ya que aquí comienza la privatización

¹⁰ Además de la legislación que se estudiará, se podrían agregar las leyes N° 8.987/95 (*Lei de Concessões*) y N° 9.394/96 (*Lei de Diretrizes e Bases*) como ejemplo de reglas que disciplinan a Estados y Municipios en diferentes áreas.

¹¹ En verdad, el proceso de transferencia comienza en el último día del Gobierno de Itamar Franco (31/12/1994), con la intervención del BANESPA (*Banco do Estado de São Paulo*) y del BANERJ (*Banco do Estado do Rio de Janeiro*), los dos principales bancos estaduais del Brasil (KUGELMAS, 2001:38).

más agresiva de las empresas públicas estatales, principalmente en las áreas financieras y de energía eléctrica. El ajuste fiscal, la venta de empresas y los *Programas de Demissão Voluntária* (PVD) ayudarían a los Estados a reequilibrar sus finanzas y comenzar el pago de sus deudas, de la misma forma en que el Gobierno federal intentaba mejorar sus cuentas. De esta forma, siguiendo la dinámica buscada por la administración de Cardoso, se observa la reducción de la burocracia federal, como también de los niveles de funcionalismo público estadual entre 1994 y 1998 (en 13 de las 16 unidades federales listadas aquí).

Tabla 3. Empleados Públicos a nivel federal y estadual (1989-1999)

Estado	Empleados		Empl./1.000 hab. en 1996	Diferencia 94-95/96-97 ¹²
	1994-1995	1996-1997		
Alagoas	76.815	46.272	18	-
Amazonas	73.473	72.236	30	-
Bahia	187.543	187.524	15	-
Ceará	114.882	115.903	17	+
Espírito Santo	74.241	73.724	26	-
Maranhão	101.657	89.231	17	-
Mato Grosso*	56.915	45.306	20	-
Mato Grosso do Sul	48.086	44.511	23	-
Paraná	222.180	200.000	22	-
Pernambuco	169.132	184.000	25	+
Piauí	72.817	62.000	23	-
Rio Grande do Norte	97.208	93.305	36	-
Rio Grande do Sul*	233.589	145.457	15	-
Santa Catarina	132.313	143.000	29	+
São Paulo	1.103.873	1.022.434	30	-
Tocantins	43.637	33.850	32	-
Empl. Estaduales	2.808.361	2.558.753	24	-
Empl. Nacionales	1.213.058	994.805	6	-

*Nota: en los casos marcados con *, la cifra es de los empleados activos.*

Fuentes: Abrucio y Costa (1998).

Por otro lado, se debe tener en cuenta la Enmienda Constitucional N° 16 de 1997, que alteró el art. 14 § 5° de la CF88: a partir de 1998, se permitía la reelección inmediata. Con eso, el Gobernador debía hacer un buen mandato (a los ojos de los ciudadanos, pero también de la Unión) si quería continuar cuatro años más en el cargo. Además, a través de la Ley N° 9468/97, se instituyeron los PDV en la esfera federal, también habiendo incentivos para que fueran adoptados en los Estados.

En 1998, la Enmienda Constitucional N° 19 introdujo cambios en casi 30 artículos de la CF88, siendo este el punto alto de la reforma administrativa, disponiendo sobre principios y normas de la Administración Pública, empleados públicos; el control de gastos y finanzas públicas y el costeo de actividades a cargo de cualquiera de las tres esferas de gobierno, entre otros puntos. La estabilización monetaria y de precios y las políticas de acceso al crédito establecidas durante los primeros años de mandato, sirvieron para llevar la imagen positiva del Presidente a altos niveles, dando forma a la posibilidad palpable de un nuevo período. Con la reelección en octubre de 1998 sin precisar de la segunda vuelta, Cardoso pudo dar continuidad a las políticas neoliberales aplicadas en el primer mandato.

Casi al final del siglo, a todos los elementos ya citados, se sumó una medida que ataría aún más a los Gobernadores: la Ley Complementaria N° 101, sancionada el 4 de mayo de 2000. Más conocida como *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF), establece

¹² El signo “+” indica una diferencia positiva en la cantidad de empleados públicos entre 1994-1995 y 1996-1997, mientras que “-” indica disminución.

normas a las finanzas públicas direccionadas para la responsabilidad en la gestión fiscal, para prevenir riesgos y corregir desvíos que afecten el equilibrio de las cuentas públicas en todos los niveles. A nivel intermedio, obligó a los Gobernadores a ser muy cautelosos con las finanzas estatales, ya que la Unión no podía sanear más las deudas subnacionales: la ley establece límites y condiciones sobre renuncia de ingresos y generación de gastos (en funcionalismo, deudas, previsión social, solicitud de créditos) así como restricción de ciertas acciones en el último año de mandato que puedan generar deudas, bajo penas graves y hasta prisión.

En un proceso que duró varios años, cuando las unidades federales perdieron sus bancos y empresas públicas, los Gobernadores perdieron la posibilidad de emitir títulos y de tener acceso a créditos. Asimismo, perdieron la herramienta de creación de cargos públicos en estos mismos bancos y empresas, donde tenían fuerzas los aliados y amigos de los Gobernadores. Con esto, tuvieron que perfeccionar la máquina de recaudación, porque era una de las únicas armas que ahora detentaban. A continuación, el cuadro muestra la situación actual de los bancos estatales y los procesos de privatización, liquidación o extinción.

Cuadro 3. Situación de los Bancos Estadales (2009)				
Públicos en funcionamiento	Comprados por el Banco do Brasil	Privatizados	Extintos o en Liquidación	
BANDESTES (ES)	BEP (PI)	BEG (GO)	BADEP (PR)	BDM (MA)
BANESE (SE)	BESC (SC)	BANDEPE (PE)	BADESC (SC)	BDRIO (RJ)
BanPará (PA)	Nossa Caixa (SP)	BANEB (BA)	BADESP (SP)	BDRN (RN)
Banrisul (RS)		BANERJ (RJ)	BANACRE (AC)	BEMAT (MT)
BDMG (MG)		BANESPA (SP)	BANAP (AP)	BERON (RO)
BRB (DF)		BanEstado (PR)	BANDECE (CE)	CAIXEGO (GO)
		BEA (AM)	BANDERN (RN)	CEERS (RS)
		BEC (CE)	BANDES (ES)	CEESC (SC)
		BEM (MA)	BANDESUL (RS)	DesenBanco (BA)
		BEMGE (MG)	BanRoraima (RR)	MinasCaixa (MG)
		Crédito Real (MG)	BDGOIAS (GO)	ProduBan (AL)
		Meridional (RS)		
		Paraiban (PB)		
Fuentes: Banco Central do Brasil (2009), y Videira y Luz (2009).				

Diferente de lo que se sugiere, explica Gama Neto (2007) que la situación de Cardoso no era tan distinta con relación a los gobiernos precedentes: *“Los recursos de poder en manos del gobierno federal durante la primera administración de Cardoso no eran distintos de los anteriores. Sin embargo, la estrategia de vincular la estabilización económica con la agenda de reformas fue el gran diferencial del gobierno Cardoso con relación a los anteriores”* (2007:190, traducción propia).

¿Cómo fueron posibles estas reformas? Entre las causas que explicarían su logro, Regis (2009) encuentra la relevancia que tuvieron tanto el *Banco Central do Brasil* (BC) y el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) en el proceso privatizador, como la Enmienda Constitucional N° 16, para obtener el apoyo de los Gobernadores y la atenuación de su oposición a las nuevas reglas. Sobre el primer factor, el autor considera fundamental el hecho de que estos Bancos estuvieran presentes en todo momento para ayudar a los Ejecutivos estatales a conseguir consorcios compradores de las empresas: si el BC presionaba a los Gobernadores

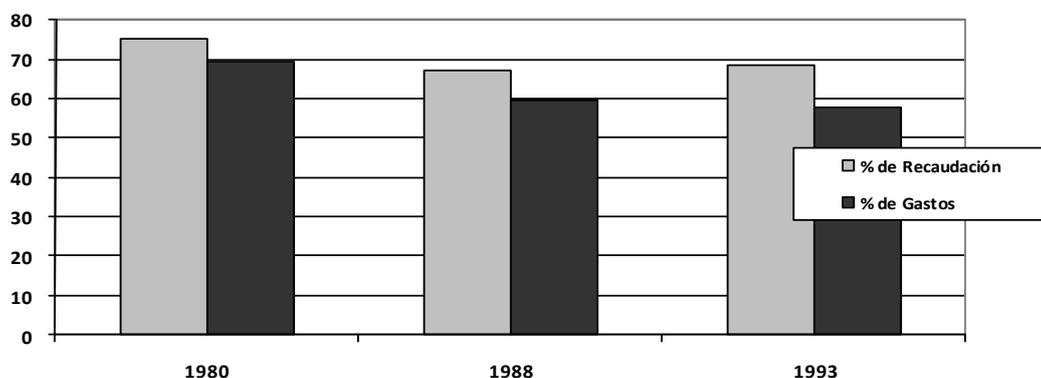
pasando a tratar los bancos estaduais como si fueran privados (y así, los desestimulaba a continuar poseyendo los bancos y estos se nacionalicen para, luego, privatizarlos), el BNDES ofrecía pagos anticipados de los recursos que serían generados por sus ventas, dando respiro a las unidades federales. El otro factor es muy importante ya que otorgó incentivos para que los Gobernadores hicieran buenas administraciones y se pudiesen candidatar a la reelección.

En este sentido, Rezende (2002) considera que, durante los mandatos de Cardoso, con la apertura económica y la estabilización monetaria, hubo una disminución de la capacidad que tenían los gobiernos subnacionales para equilibrar sus cuentas y atender sus responsabilidades sociales. Así, la posición en la que los Estados negociarían con la Unión se vio muy reducida. Entonces, se ve que los dirigentes de los Ejecutivos estaduais se han debilitado en democracia, con un Presidente que posee cada vez más poderes y herramientas. Es claro que, lejos de ser meras figuras decorativas y hasta generando importante conflictos con el Gobierno federal¹³, los Gobernadores controlan inmensas sumas de dinero, a través del presupuesto estadual y de la creación de ministerios y secretarías, en definitiva, nuevos cargos en la administración pública (REGIS, 2009).

3.1.1. Recaudación y gastos en democracia

Como se muestra en la siguiente secuencia de gráficos, el proceso de desconcentración de recursos y de gastos ha presentado diferente intensidad para cada esfera de gobierno. La Unión, entre 1980 y 1993, pasó de recaudar del 75,3% al 68,6% del total de recursos, disminuyendo su capacidad de gasto en mayor proporción que el porcentual recaudado: si en 1980, realizaba un 69,4% del gasto, en 1993, este valor había descendido al 57,8%.

Gráfico 2. Brasil. Recursos de la Unión (1980-1993)



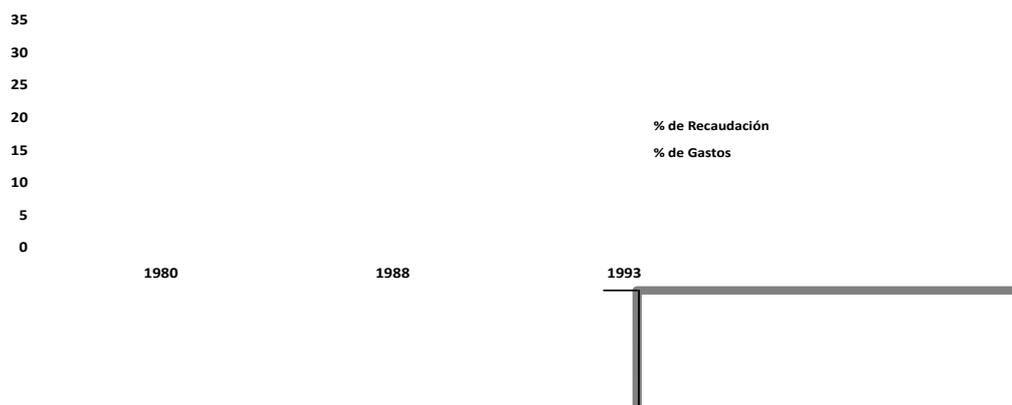
Fuente: Almeida (2005:33).

Por su parte, los Estados aumentaron su capacidad de recaudación y de gastos entre 1980 y 1988: la primera pasó del 21,8% al 29,8%, y la segunda cifra saltó del 22,0% al 28,0%. En el período 1988-1993, su capacidad de recaudación cayó un poco (del 29,8% al 26,6%), pero la cifra de gastos bajó (del 28,0% al 26,4%). Entre los

¹³ Regis (2009:96-97) analiza tres relevantes conflictos entre Estados y Unión en Brasil: la acción presentada en el Supremo Tribunal Federal por el Gobernador *gaúcho* Olívio Dutra y la moratoria declarada por Itamar Franco en Minas Gerais, en 1999; y los cuestionamientos hechos por el Gobierno de Rio de Janeiro durante la administración de Rosinha Garotinho en 2003. De cualquier manera, todos los conflictos terminaron con el STF juzgando a favor de la Unión.

gastos, hubo importantes aumentos de recursos en los Estados menos desarrollados (entre 7% y 18%, según la región), mientras que la unidad federal más desarrollada, São Paulo, vio sus recursos crecer a ritmos menores (un promedio del 5% al año). Desde la CF88, los Gobernadores aumentaron su poder relativo (ABRUCIO, 1998; REGIS, 2009), ya que podían elevar los recursos fiscales de sus Estados, emitir títulos por medio de los bancos estaduais, etc. Esto sumó gravedad a una situación ya caótica de inflación. Mainwaring y Samuels (1997) encontraron, en la gran autonomía de las esferas subnacionales, la robustez del federalismo brasileño.

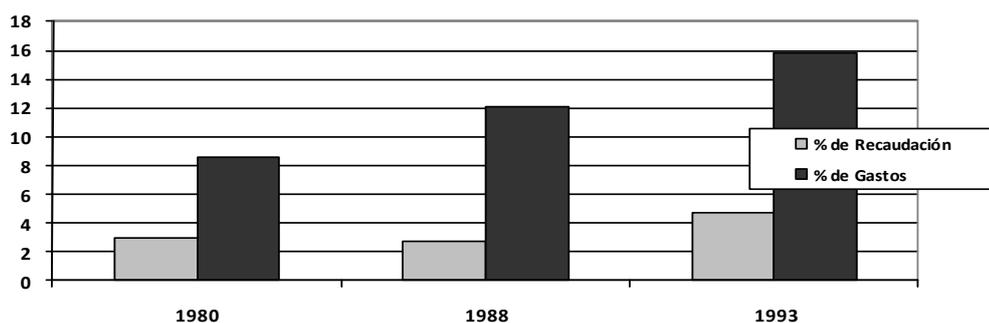
Gráfico 3. Brasil. Recursos de los Estados (1980-1993)



Fuente: Almeida (2005:33).

Así, la situación de la Unión y de los Estados dejó, en consecuencia, un panorama muy favorable a los Municipios. Estos duplicaron su participación en el gasto público entre 1980 y 1993. Desde el comienzo de la década de 1980 hasta la promulgación de la CF88, su recaudación disminuyó, al mismo tiempo en que se incrementó la capacidad de gasto.

Gráfico 4. Brasil. Recursos de los Municipios (1980-1993)



Fuente: Almeida (2005:33).

Comparando los datos referidos a 1993 y 2003 observados por Almeida (2005), los porcentajes de participación de cada esfera en la recaudación se han mantenido estables, mientras que la capacidad de gasto, tanto federal como municipal, ha aumentado sus porcentajes en detrimento del gasto ejecutado por los Estados. Sin embargo, y a pesar de observar la escasa capacidad financiera de los Estados, Souza (2005) considera que la situación de estos no es tan desfavorable como parece. Entre otras razones, porque las unidades federales recogen el importante ICMS (*Imposto*

sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que, a diferencia de otras federaciones, es de competencia estadual (aunque los Estados no determinen libremente sus alícuotas); y también porque los Estados están en una situación mejor que durante el régimen anterior en relación a la cantidad de recursos administrados.

Entretanto, los datos muestran que los principales beneficiados con el proceso de descentralización fiscal promovida por la CF88 fueron los Municipios. Aunque sus recursos hayan pasado sólo del 3% al 5% entre 1980 y 1993, en ese mismo período ampliaron su participación en los gastos del 9% para el 16%. En consecuencia, los *prefeitos* empezaron a tener una relevancia inédita frente a los Gobernadores, además de crear relaciones directas con el gobierno federal (REGIS, 2009). Pero esto llevó a una absurda proliferación de Municipios, aumentando la cifra de 3.990 Municipios, en 1980, para 5.507, en 1997. De cualquier forma, la enorme mayoría de los Municipios, autónomos constitucionalmente, en la práctica no tiene recursos suficientes para auto-sustentarse (ABRUCIO, 2001).

Como la carga tributaria aumentó muchísimo en los últimos años –pasando del 22% del PBI en 1988, para el 28% en 1994 y para el 34, 91% en 2004–, rápidamente la Unión logró, en términos reales, un volumen superior de recursos al que tenía en 1988, gracias a la expansión de la recaudación de las contribuciones sociales (ingresos que no son compartidos con los entes subnacionales) y de otras tasas creadas a partir de sus prerrogativas post-CF88 (ALMEIDA, 2001). Como resultado del doble proceso (la relevancia conseguida por los Municipios y la recuperación de recursos por la Unión), son los Estados los que salieron debilitados de las etapas de reformas ocurridas durante la década de 1990 y los primeros años del nuevo siglo. El Gobierno federal, enfatizando en la prioridad de la estabilización económica, promovió un movimiento completamente opuesto al de la supuesta descentralización establecida en la CF88.

Explica Yoshida (2006) que el Ejecutivo federal obtuvo un gran éxito en las votaciones de la reforma administrativa, ya que ganó el 94% de las votaciones en que el líder del gobierno indicó el voto. Entonces, una parte importante de ese éxito se explica por la alta disciplina partidaria de la coalición de gobierno¹⁴. En esta misma línea puede ser citada la tesis de Branco (2007), que analiza las distintas Enmiendas Constitucionales en el período 1992-2006 y encuentra que la mayoría de estas, promulgada en estos años, es referida no a materias institucionales ni económicas, sino a temáticas que impactan sobre la estructura federal (49%). Entre estas últimas, aparecen principalmente las que tienen que ver con las relaciones fiscales y con la aplicación de las políticas sociales, como salud y educación, las cuales deberán ser ejecutadas sin la ayuda técnica y administrativa de la Unión. Yoshida (2007) también afirma que, a partir de 1994, la Unión fue revirtiendo su posición disminuida en relación con los Estados. Esto se dio por dos causas:

“Primero, desde el punto de vista de la alteración del padrón de distribución fiscal, con una reducción en el nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales, con una mayor retención de recursos tributarios para la Unión y el proceso exitoso de renegociación de las deudas de los Estados. Y segundo, también desde el punto de vista social, con la vinculación constitucional de gastos a ser ejecutados por Estados y Municipios en sectores como salud y educación, siendo posibles incluso de intervención en el caso de desobediencia. Si por un lado, esto puede ser interpretado como la instrumentalización de los medios para la concretización de la descentralización, pues capacita a Estados y Municipios a aplicar los

¹⁴ El promedio de disciplina de la coalición (PSDB, PFL, PTB, PPB y PMDB) extraído por Yoshida (2006:84) asciende al 83,3%.

recursos en estas áreas, por el otro, también representa una restricción a sus autonomías administrativas, ya que condiciona sus gastos de manera obligatoria. Y esto sigue los intereses explícitos de la Unión, tornando así más centralizada la federación, desde el punto de vista de las políticas sociales, revirtiendo, de esta forma, parte de las conquistas descentralizadoras de la Constitución de 1988” (YOSHIDA, 2007:95-96, traducción propia).

Álvares Affonso (2000) y Azevedo da Cunha (2006) expresan que el resultado de este proceso de centralización es la dependencia generalizada de los Estados con relación a las transferencias de la Unión, inclusive para aquellos gobiernos intermedios que tradicionalmente contaron con recursos propios superiores a los recursos disponibles¹⁵. Así, el Gobierno federal concentra más recursos por lo que la Federación se transformó en una arena de disputas por los recursos fiscales entre todos los entes federados, sin el uso de herramientas de un federalismo competitivo ni de un federalismo más cooperativo, que ayudase a reducir las tremendas disparidades regionales.

A pesar de lo expuesto, existen autores como Arretche (2007) y Tomio (2008) que consideran que no existe un proceso de recentralización, sino que, en realidad, la centralización nunca salió de escena. Para Arretche (2007), la CF88 contenía tantas áreas poco claras que, en la práctica, dejaron la última palabra en la esfera de la Unión, que decidió cómo los gobiernos territoriales ejecutarían las políticas públicas. Con relación a las políticas de ajuste fiscal, considera que la Unión modificó el juego a lo largo de los años '90, flexibilizando las alícuotas y vinculando recursos a gastos específicos (desde Itamar Franco hasta Lula) y reteniendo parte de las transferencias que, constitucionalmente, le corresponde a Estados y Municipios (esto durante la administración de Cardoso). Así, el mayor detalle de la CF88¹⁶ no significó que quedasen más claras las esferas de actuación de cada nivel, sino un proceso muy amplio de “*concurrencialización provisoria*”. Esto es, quedaron muchas áreas de trabajo concurrentes entre los gobiernos federal, estatales y municipales, que solamente serían explicitadas a través de leyes complementarias. En la medida en que, en las siguientes décadas, esas leyes complementarias fueron siendo sancionadas, fue evidente que la Unión tendría la última palabra con relación a la responsabilidad de cada ente.

Semejante es la visión de Tomio (2008) sobre esta cuestión. El autor también encuentra una explicación para el actual sistema fiscal relacionado a la CF88. Para él, la Constitución detalla muchos atributos, pero también posee muchas esferas comunes a todos los entes, por lo que no tiene una definición clara sobre qué le compete a cada uno. Así, aparece la ambigüedad constitucional que, en última instancia, es resuelta por la Unión, la cual deja en un segundo plano a Estados y Municipios, o les atribuyen aquellas tareas que el Gobierno federal no quiere ejecutar.

3.2. Las reformas y el federalismo fiscal en Argentina

En 1989, asume Menem, meses antes de los que debería, a causa de la importante crisis que afectaba el país. En los siguientes años, la población, temerosa de que la “hiperinflación” volviera, le otorgó una autonomía significativa, “*no para la adopción*

¹⁵ Como ejemplo de esto, Alvares Affonso afirma: “Según datos del Banco Central, entre los Estados, apenas São Paulo podría ser considerado autosuficiente. En 1997, las transferencias de recursos de la Unión para ese Estado correspondían al 3% de sus recursos propios (basados casi totalmente en el ICMS)” (2000:143, traducción propia).

¹⁶ Descontadas las 20 disposiciones transitorias, con relación a la *Constituição de 1967*, la CF88 cuenta con 56 artículos más, y con 28 artículos más que la Constitución enmendada en 1969.

de un programa determinado de medidas, sino para definir un rumbo de salida a sus males” (PALERMO, 1999:202).

El paquete de medidas por él adoptadas durante sus dos mandatos modificaron extremadamente la situación económica, social y política de los argentinos y, evidentemente, los Gobernadores no estuvieron ajenos a estos cambios. Argentina siguió puntualmente las recetas neoliberales que los organismos multilaterales aconsejaban. Como sucedió en Brasil años después, en Argentina las mudanzas monetarias que establecieron la paridad con el dólar estadounidense repercutieron negativamente en las unidades federales. Hasta 1991, con el financiamiento inflacionario se equilibraban las cuentas públicas provinciales. Con la paridad, el déficit provincial comenzó a tornarse ingobernable.

Abiertamente siguiendo la receta neoliberal del “Consenso de Washington”, fueron aprobadas dos de las tres leyes medulares del Gobierno de Menem. La *Ley de Reforma del Estado* (Ley N° 23.696) fijaba las normas que posibilitarían la privatización o concesión de empresas públicas. Entre ellas, pueden ser citadas: canales de televisión pública (Canal 11 y Canal 13), los teléfonos (ENTel), los complejos siderúrgicos y de extracción de recursos naturales (YPF, YCF, SOMISA, Altos Hornos Zapla, etc.), el sistema de transporte ferroviario, de rutas, puertos y de aviación comercial (Aerolíneas Argentinas), etc.

Por su parte, la *Ley de Emergencia Económica* (Ley N° 23.697), entre otras cosas, suspendía por seis meses –plazo que, después, fue indefinidamente prorrogado- la promoción industrial, regional y de exportaciones, que históricamente venía beneficiando los productos nacionales en las compras del Estado. Asimismo, en el intento de lograr el deseado “Estado mínimo”, a través de una serie de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), Menem sancionó la reforma de la Administración Pública Nacional, valorando la austeridad y la disminución de costos. Con esta medida, se consiguió una brutal reducción del sector público argentino. Se puso en práctica una absurda “regla de tres”: cada ministerio podía tener, como máximo, tres secretarías; cada secretaría, un máximo de tres subsecretarías, y así sucesivamente (OSZLACK, 2000). Además, aquellos funcionarios que alcanzaban la edad mínima para el retiro eran intimados a cesar en sus funciones y sus lugares no eran ocupados. Por esto, la administración pública federal fue reducida violentamente: de 874.000 empleados en 1989 se pasó a contar con 190.000 en 1994, estabilizándose en los 270.000 empleados públicos federales al final de la década. Entonces, el aparato estatal argentino se transformó en uno de los menores del mundo con relación a la población y al PBI (OSZLAK, 2000). Este proceso de reformas fue alcanzado, a través de diferentes mecanismos, con activa colaboración de los sindicatos. Por ejemplo, se distribuyeron acciones entre los trabajadores de las empresas privatizadas, así como facilidades para participar en la compra de activos de las empresas estatales o en la concesión de explotaciones (GERCHUNOFF; TORRE, 1996; LEVITSKY, 2004).

En marzo de 1991, se sancionó la tercera ley medular del menemismo: la *Ley de Convertibilidad del Austral*, planificada por el ministro Domingo Cavallo. Por medio de esta, se estableció un sistema de paridad entre la moneda argentina y el dólar estadounidense: $\text{A}10.000$ (*australes*, ARA) pasaron a valer \$1 (*nuevo peso argentino*, ARS), que se transformaba al equivalente a US\$1 (USD). Con la moneda estable, la inflación comenzó a bajar, el país recuperó estabilidad y, a partir de entonces, el problema de la hiperinflación pasaría a la historia por el próximo decenio.

El Gobierno de Menem puede ser caracterizado como menos ideológico que pragmático. Con el objetivo de lograr apoyos políticos, duplicó las transferencias totales a las Provincias entre 1990 y 1995. Estas no respetaron el rateo de la *Coparticipación*,

sino que, principalmente, respondieron a la discreción del Presidente, superando tres veces los recursos per cápita de las 19 Provincias periféricas a los de las 5 unidades federales metropolitanas¹⁷. Pero, por otro lado, para reducir el gasto público federal, tal como rezaba el Consenso de Washington, durante esta década –y siguiendo con el proceso de descentralización operado desde los años ‘70¹⁸–, el Gobierno nacional transfirió a los gobiernos provinciales la responsabilidad por la provisión de distintos servicios públicos –principalmente, educación, salud, vialidad y tareas de desarrollo social–, antes inscriptos en la órbita nacional (LEIRAS, 2009). Sin embargo, el repase de recursos para que los gobiernos intermedios enfrenten la nueva situación no siguió el mismo camino. Tampoco fueron generadas las capacidades necesarias para que estas realicen esas funciones, resultando en un cuadro muy heterogéneo de realidades públicas provinciales (LARDONE, 2003). Como en Brasil, cuando los Gobernadores protestaron, la respuesta fue que, en los años anteriores, sus recursos disponibles habían aumentado en exceso y que no tendrían problemas para enfrentar la nueva realidad.

En los primeros años de la década, entre los Ejecutivos provinciales y federal fueron firmados dos “pactos fiscales” (el *Pacto Fiscal* de 1992, y el *Pacto por el Empleo, la Producción y el Crecimiento* de 1993) que, modificando la distribución primaria coparticipada (pasó al 49,1% para las Provincias), significaron una reconcentración de recursos a nivel federal para costear gastos como los del sistema previsional. De cualquier forma, no significó una pérdida violenta de recursos, manteniéndose como una federación bien descentralizada (LEIRAS, 2009).

Con la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), a través de la Ley N° 24144, se prohibió que este otorgase créditos al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Así, los bancos provinciales quedaron sujetos a las deudas con el BCRA sin poder acceder a nuevos créditos. Prontamente, junto con el impacto de la *Convertibilidad* y la llegada del “*efecto tequila*”, se desnudó el esquema y comenzó a ser evidente la inviabilidad de que los Gobernadores mantengan los bancos. Al final del decenio, la mayoría de los bancos no logró adaptarse a las nuevas reglas de juego.

Cuadro 4. Situación de los Bancos Provinciales (2009)

Públicos en funcionamiento	Comprados por el Banco de la Nación Argentina	Privatizados	Extintos o en Liquidación
BAPRO (BUE)	Catamarca (CAT)	BSID (SFE)	COFIRENE (varias Prov.)
BPN (NEU)		Entrerriano (ERI)	Mendoza (MZA)
Chaco (CHA)		Formosa (FOR)	Previsión Social (MZA)
Chubut (CHU)		Jujuy (JUJ)	Prov. de Misiones (MIS)
Ciudad (CABA)		La Rioja (LRJ)	
Córdoba (CBA)		Misiones (MIS)	
Corrientes (COR)		Río Negro (RNO)	
La Pampa (LPA)		Salta (SAL)	
Prov. de Mendoza (MZA)*		San Juan (SJU)	
Tierra del Fuego (TDF)		San Luis (SLU)	

¹⁷ Por “región metropolitana”, Gibson y Calvo (2001) se refieren al grupo de los 5 mayores entes federados en relación a su economía: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Periféricas” son las restantes 19 Provincias.

¹⁸ Para un estudio de las etapas del proceso de descentralización en Argentina, ver: ESTESO, Roberto; CAO, Horacio. “La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: Balance de la década de los 90 y nueva agenda”. Trabajo presentado en el Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Rosario, 2001.

Cuadro 4. Situación de los Bancos Provinciales (2009)			
		Santa Cruz (SCR)	
		Santa Fe (SFE)	
		Santiago (SGO)	
		Suquía (CBA)	
		Tucumán (TUC)	
<p><i>Nota: * El Banco Provincia de Mendoza fue creado por la Ley Provincial N° 07610 (11.08.2006).</i> Fuente: Banco Central de la República Argentina (2009).</p>			

Menem conquistó su segundo mandato en la primera vuelta, ganando en todas las Provincias del país –con la excepción de Santa Fe-, quedando su partido con la mayoría de los gobiernos intermedios. Pero, en los intentos siguientes de continuar con las reformas a nivel intermedio, el Gobierno federal encontró fuertes resistencias, principalmente en los últimos años del menemismo y durante la administración de Fernando De la Rúa (1999-2001).

La ALIANZA¹⁹, en 1999, logró la aprobación de la Ley N° 25.152 (*Ley de Responsabilidad Fiscal*). Con gran optimismo hasta por parte del FMI, se creía que iban a ser resueltos todos los problemas fiscales. Pero la ley no fue cumplida, así que el Gobierno pensó en revisarla (STURZENEGGER, 2003). Modificada, pasó a vigorar siendo obligatoria para el Gobierno federal, mientras que las Provincias y los Municipios estaban invitados a adherir a la nueva legislación (VEGA; RUSSO, 2002). El resultado fue que la ley no fue sancionada a nivel subnacional.

El Gobierno de De la Rúa intentó dos “pactos fiscales” más: el *Compromiso Federal* (de 1999) y el *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal* (en noviembre de 2000). Este último pareció aclarar las relaciones entre el Gobierno federal y los distintos entes federados, pero mediante decretos y adendas, fue siendo modificado. Estos pactos generaron compromisos por parte del Gobierno federal de transferir para las Provincias montos mínimos de la *Coparticipación*, independientemente de cuál fuera la recaudación en el futuro (TOMMASI, 2008), por lo que se tornaron extremadamente difíciles de ser cumplidos con la crisis económica en ciernes.

Desde ese momento, las diferentes esferas de gobierno tuvieron enormes dificultades para cumplir sus obligaciones y se atrasó el pago de sueldos. La salida fue la emisión de las “cuasi-monedas” provinciales: varios gobiernos intermedios crearon formas de pago que circulaban en el territorio provincial y llegaron a ser aceptadas en las Provincias vecinas, conviviendo con el Peso. Entre estas, se cuentan el LECOR (CBA), Federal (ERI), BOCADE (TUC), Patacones (BUE), Quebrachos (CHA), Huarpes (SJU), etc. (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004). En total fueron emitidos billetes por \$8.039 millones (ARLIA, 2005:19). Y las deudas provinciales totales habían aumentado de \$5.000 millones en 1991 para \$30.000 millones en 2001 (PON, 2002). Pocos meses después, el Gobierno federal, con fuerte responsabilidad de los Gobernadores, terminó de la peor forma posible: renuncia del Presidente y estado de acefalia durante 10 días. Fue una de las más profundas crisis políticas de la historia argentina.

La falta de cooperación de los Gobernadores fue identificada como una de las causas inmediatas del *default* argentino (IMF, 2003). Como ejemplo, puede ser citado el

¹⁹ Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, creada a partir de la coalición entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO) en 1997.

fracasado intento del Ministro de Economía, Domingo Cavallo²⁰, de crear un Fondo Monetario Interprovincial para amenizar la crisis. Su propuesta fue solicitar a la OFEPI dinero proveniente de las riquezas del subsuelo para crear un fondo común para asistir a las Provincias endeudadas. No hubo dudas: los 10 miembros de la organización negaron el apoyo, porque no querían sustentar gobiernos que habían dilapidado sus recursos.

Tras la vigencia de la *Convertibilidad*, en 2002, el gobierno transicional de Duhalde concertó un nuevo acuerdo con los gobiernos intermedios, relativo a los recursos coparticipables. Se restableció el sistema de la Ley N° 23.548, pero se sumó el 30% del Impuesto a los Créditos y Débitos; y se renegociaron las deudas provinciales, siendo convertidas a pesos, estableciendo límites de 15% de los recursos coparticipados para el pago de servicios de deuda externa. También se firmaron acuerdos bilaterales sobre responsabilidad fiscal. Con presión de los Gobernadores, en 2003, se sumaron recursos extraordinarios a la *Coparticipación*, como los derechos de exportación y el Impuesto al Cheque, lo que permitió mejoras fiscales considerables en todos los niveles de gobierno (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

3.2.1. ¿Cómo logró Menem aplicar esas reformas?

Gibson y Calvo (2001) consideran que las respuestas a esta pregunta no son nada simples, ya que tales reformas se enfrentaban directamente a las bases ideológicas históricas del PJ. La respuesta estaría dada por las mudanzas rápidas en su apoyo político urbano y por la construcción de coaliciones electorales fuertes en las Provincias más atrasadas.

Menem logró aprobar su agenda de reformas no imponiéndose a las unidades federales, sino por medio de las "*roscas políticas*"²¹. Recurrió a los Gobernadores peronistas de las regiones periféricas, a quienes cooptó a través de transferencias formales (a través de Aportes del Tesoro de la Nación y de programas sociales) e informales de recursos y del "*laissez faire*" a nivel provincial, a cambio de apoyos políticos. Al mismo tiempo, el Presidente hizo una alianza con los partidos provinciales conservadores, lo que le garantizó una sólida mayoría legislativa. Por eso, aunque mucho más agresivas y profundas que en Brasil, las reformas administrativas y económicas en Argentina no tuvieron el mismo grado de aplicación e impacto en todo el territorio nacional. El Gobierno de Menem avanzó con las políticas de ajuste principalmente en las regiones metropolitanas, donde encontró un importante rechazo: parte del propio PJ salió del partido para crear, junto con bases sindicales descontentas y sectores del centroizquierda, el FREPASO, pero la mayor parte de los sectores sindicales apoyó las reformas. Por otro lado, el control de la inflación y el acceso al crédito le dieron a Menem una gran imagen positiva, principalmente en los sectores de clase media.

De esta forma, las regiones periféricas quedaron más inmunes al impacto de las reformas, al dar apoyo político al Gobierno nacional en el Legislativo federal. El paquete de reformas fue brutal a nivel federal, como se observó con relación a las privatizaciones o concesiones de las empresas públicas nacionales. Pero sólo en casos

²⁰ Considerado mediáticamente como "el padre de la criatura", por haber sido el mentor de la *Convertibilidad*, Cavallo fue llamado por el Gobierno de De la Rúa para intentar solucionar la crisis del modelo en marzo de 2001. Siendo nuevamente Ministro de Economía, instaló el famoso "corralito financiero", fue duramente criticado y tuvo que renunciar al cargo en diciembre de 2001, después de protestas populares.

²¹ "*Roscas políticas*" pueden ser definidas como aquellas medidas subrepticias que sirven para influir en los asuntos del Estado.

aislados, este paquete logró ser aceptado y puesto en práctica en los niveles intermedios (el avance más significativo se dio en el tema “bancos”). Sólo así se explica que el sector público provincial no sólo no haya disminuido, sino que haya aumentado su tamaño en el período.

Tabla 4. Empleados Públicos a nivel federal y provincial (1989-1999)

Provincia	Empleados		Empl./1.000 hab. en 1999	Dif. 1989/1999 ²²
	1989	1999		
Buenos Aires	282.480	408.955	29	+
C. A. de Buenos Aires	100.000	111.718	37	+
Catamarca	22.615	22.386	72	-
Chaco	41.776	42.529	45	+
Chubut	20.502	24.416	56	+
Córdoba	79.036	72.528	24	-
Corrientes	38.417	41.407	46	+
Entre Ríos	40.805	49.683	45	+
Formosa	35.646	33.214	67	-
Jujuy	31.268	30.127	51	-
La Pampa	14.892	17.314	57	+
La Rioja	20.430	23.820	87	+
Mendoza	40.747	56.801	36	+
Misiones	29.407	37.669	39	+
Neuquén	25.994	34.991	65	+
Río Negro	27.402	28.541	47	+
Salta	45.899	45.683	34	-
San Juan	20.837	27.383	48	+
San Luis	15.676	16.551	47	+
Santa Cruz	15.521	17.767	88	+
Santa Fe	73.955	98.113	32	+
Santiago del Estero	30.691	34.505	48	+
Tierra del Fuego	4.522	7.019	64	+
Tucumán	47.548	44.916	35	-
Empl. Provinciales	1.106.066	1.328.036	36	+
Empl. Nacionales	874.182	270.000	8	-

Fuentes: Oszlak (2000), y Gibson y Calvo (2001).

Así, el Gobierno federal dejó que los problemas de desempleo que podía generar, a nivel provincial, la privatización de empresas públicas, fueran aliviados con la creación de nuevos puestos de trabajo en las administraciones intermedias. Hubo una “fuga” del empleo público desde el Estado nacional hacia los gobiernos intermedios, constituyéndose éstos como fuertes empleadores (OSZLAK, 2000). Por eso, Oszlak considera que Argentina no está frente a un “Estado mínimo”, sino frente al crecimiento estatal de los entes federados. La disminución del Estado en la esfera nacional contribuyó, de esta manera, con una mayor hinchazón de la burocracia pública provincial, mecanismo electoralista por excelencia. Esta es la cuestión: ¿reformas económicas modernizantes pueden estar conjugadas con esquemas nefastos de política clientelar? Como ya fue señalado por Gibson y Calvo, “*empleo público y financiamiento federal ayudaron a sustentar las estructuras clientelares que, por generaciones, garantizaron estabilidad política en la periferia*” (GIBSON; CALVO, 2001:197).

4. Conclusiones

²² El signo “+” indica una diferencia positiva en la cantidad de empleados públicos entre 1994-1995 y 1996-1997, mientras que “-” indica disminución.

En términos fiscales, en la actualidad, Argentina y Brasil son los países más descentralizados de América Latina, ocupando una posición destacada al lado de federaciones desarrolladas, como Estados Unidos y Alemania (GARMAN; HAGGARD; WILLIS, 2001; WEITZ-SHAPIRO, 2008). De cualquier forma, este proceso de descentralización no necesariamente está vinculado a una mayor eficiencia. Para Rezende (2008), la descentralización no produjo los resultados que se esperaban, sobre todo con relación a la *accountability* de los gobernantes y al control del gasto público. En contextos de crisis, la transferencia de tareas y de ingresos públicos desde el nivel federal hacia los niveles subnacionales complicó las posibilidades que los Gobiernos nacionales tenían para gestionar, de forma eficiente, esa crisis.

Para lograr la responsabilidad de los gobernantes frente a los ciudadanos, las transferencias deben ser transparentes y los gobiernos subnacionales deben ser autónomos en su utilización (REZENDE, 2008). Entonces, como se vio, en el caso argentino, con la existencia del sistema de *Coparticipación*, está lejos del deseado: la presencia y la importancia que cobran los ATN y otros fondos discrecionales desvirtúan toda posibilidad de *accountability*, mientras que el uso del dinero público por parte de los Gobernadores demuestra que la arbitrariedad de su uso, sin controles claros, ni siempre es un mecanismo óptimo.

El caso brasileño es distinto. Que las unidades subnacionales (tanto Estados como Municipios) posean recursos automáticos da al sistema cierta transparencia y dinamismo y, consecuentemente, favorecería la *accountability*. Por su parte, el proceso contemporáneo a través del que la Unión consiguió que las transferencias fiscales sean vinculadas, hace que los gobiernos subnacionales detenten poca autonomía sobre las políticas públicas. Siguiendo a Arretche (2007), es evidente en Brasil la diferencia entre autonomía política y autonomía sobre políticas: aunque las esferas subnacionales cuenten con autonomía política, no poseen autonomía sobre las políticas, ya que la mayoría de las políticas es homogénea en todo el territorio nacional, establecida por el Gobierno federal.

En este sentido, el balance del período en relación al poder de los Gobernadores no deja de ser difícil de mensurar. Dependiendo del punto de comparación intra-casos, pueden verse distintos equilibrios. Evidentemente, comparando con su situación durante las respectivas dictaduras militares, las unidades federales en ambos países han aumentado su presencia, ora por la mayor autonomía política o administrativa, ora por las cuantías en las transferencias de recursos. Hoy, Provincias y Estados (como también los Municipios en el caso brasileiro) son responsables por desarrollar muchas de las prerrogativas que, antes, correspondían al ámbito de la Federación. Pero, con respecto a los primeros años de la redemocratización, la situación mudó, existiendo actualmente una realidad en la que las estructuras federales logran retener o crear nuevas fuentes de recursos, las cuales no le corresponderían legítimamente o debieran entrar en el sistema de transferencias. Porque, aunque los Estados nacionales se hayan contraído, cuentan con una tarea fundamental. El control de la caja por parte de los Gobiernos federales hace que, a pesar de no contar con capacidad plena para planificar y coordinar la gestión de las políticas públicas, aún dispongan de la mayor parte de la recaudación tributaria (OSZLAK, 2000).

Actualizando la tesis de Abrucio (1998) y también extrapolándola al caso argentino, se puede decir que los Gobernadores cuentan con un conjunto de mecanismos formales e informales que les permite una óptima posición con respecto al resto de la clase política a nivel intermedio. Desde la discrecionalidad para manejar los recursos hasta la gestión de hospitales y escuelas, los jefes de los Ejecutivos intermedios tienen una gran presencia frente a la ciudadanía.

A pesar de esto, las reformas de los '90 generaron importantes cambios que debilitaron el poder de los Gobernadores. En general, estas figuras, tanto en Brasil como en Argentina, han perdido una de las herramientas que constituía el trípode electoral: los bancos estatales/provinciales. Con estos, prestaban dinero a amigos, parientes y aliados políticos, pero también los usaban con fines electorales. Podían colocar políticas crediticias que, en tiempos de pre-elección, les deparaban importantes “lucros políticos”, posicionándolos en un lugar ventajoso para pelear por su reelección, así como también les daba acceso a fuentes de financiamiento directo de obras públicas y de sus campañas políticas.

Con respecto a las máquinas burocráticas, se percibe una diferencia importante en lo que sucedió en estos países. Hoy las burocracias intermedia brasileñas se muestran más encogidas que las argentinas. La respuesta estaría en que, durante los dos mandatos, Cardoso (1995-2002) consiguió aplicar las reformas económico-administrativas a nivel federal y, después de algunos años, logró reproducir estos esquemas de eficiencia y ajuste fiscal a nivel estadual.

Mientras tanto, en Argentina, aunque Menem (1989-1999) haya conseguido cumplir con su agenda en la esfera federal, incluso apoyado por la mayoría de los Gobernadores, estos mismos apoyadores resistieron las reformas, las cuales se caracterizaron por su localización: afectaron principalmente la esfera nacional y las Provincias metropolitanas, pero fueron postergadas y después canceladas en las Provincias periféricas, donde se encontraban las bases de la coalición de gobierno. De este modo, los Gobernadores argentinos consiguieron asegurar el control de la máquina pública, ya que mantuvieron la ejecución de enormes sumas de dinero coparticipado (cifras próximas a la mitad del total de gastos), sin tener que responder políticamente por su recaudación. Este desequilibrio es favorable a ellos, pero es contraproducente para la eficiencia y el control fiscal (REZENDE, 2008:84). Al mismo tiempo, la legislación, inclusive aquella que podría frenar los mecanismos de patronazgo y clientelismo como, por ejemplo, la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, no logró penetrar a nivel intermedio y conseguir los beneficios modernizantes de las reformas. La causa de esta no penetración fue que toda la legislación promulgada con relación a las Provincias fue rápidamente modificada por acuerdos informales. La frecuente utilización de estos mecanismos informales (pactos fiscales, acuerdos bilaterales, etc.) deja claro el modelo vigente de negociación entre los Ejecutivos de diferentes niveles en Argentina, colocando en segundo plano a los Poderes Legislativos, áreas naturales para el debate. Así, los Ejecutivos provinciales todavía usan a *piacere* mecanismos como la creación de cargos públicos, que responde no a criterios de transparencia y eficiencia, sino a cuestiones políticas, como antes de las reformas.

A su vez, en Brasil se revirtió la realidad de los gobiernos intermedios analizada por Abrucio (1998). A partir del *Plano Real*, los márgenes de maniobra de los Gobernadores brasileños parecen más restrictos, lo que se refleja en la pérdida de control del trípode electoral: no sólo fueron privatizados los bancos y las empresas públicas estatales, sino que también fue producido un conjunto de leyes (a través de enmiendas, leyes complementarias, *medidas provisórias*, etc.) que dirigió las reformas en las esferas intermedias, vinculando los recursos tributarios, imponiendo la responsabilidad fiscal en todos los niveles, entre otras medidas. Las reformas implantadas por Cardoso tenían fines claros. Como explica Souza (2008):

“Las enmiendas promulgadas a partir de los años 1990 buscaron, entonces, diseñar nuevas políticas macro-económicas, implementar un modelo económico más próximo al paradigma mundial vigente y poner en práctica mandamientos constitucionales relativos a las políticas sociales

(descentralización, participación, universalización) que no puedan ser negociados durante la transición” (SOUZA, 2008:793, traducción propia).

De esta forma, en Brasil, un Gobierno federal más fuerte consiguió aplicar las reformas económicas y fiscales a nivel federal, pero también en los niveles intermedios. Esto ayudó a lograr el ajuste fiscal y mayores grados de responsabilización de las autoridades frente a la ciudadanía brasileña. Así, la Unión salió fortalecida para llevar adelante políticas macro-económicas de larga duración. En contrapartida, los Gobernadores vieron debilitado su poder con relación a materias fiscales y económicas.

Por su parte, el federalismo argentino demuestra que altos niveles de autonomía en las unidades federales pueden ser necesarios para dar expresión y voz a las *subculturas* nacionales. Pero, al mismo tiempo, la excesiva autonomía provincial puede llevar a la ineficiencia y a la parálisis en los proyectos económicos de largo plazo. Así, los amplios poderes y la discrecionalidad que detentan los Gobernadores provinciales pueden ser contraproducentes en los sistemas federales: debilitada la esfera federal, tendrá grandes dificultades para enfrentar los desafíos actuales, ya que no cuenta con las herramientas necesarias para crear estructuras duraderas que, por ejemplo, ayuden a amenizar las desigualdades entre las Provincias.

5. Bibliografía

ABRUCIO, Fernando L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. En: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001. P. 95-105.

ABRUCIO, Fernando L. **Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: DCP/USP-Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Pesquisas, n. 2, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social: A experiência brasileira em perspectiva comparada**. São Paulo: Departamento de Ciência Política – Universidade de São Paulo, 2001. En: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/federalismodef.pdf>. Acceso: 30 de septiembre de 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, junho. 2005.

ÁLVARES AFFONSO, Rui. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, junho. 2000.

ARGENTINA. **Banco Central de la República Argentina**. Buenos Aires: BCRA, 2009. Disponible en: <http://www.bkra.gov.ar/>. Acceso: 10 de agosto de 2009.

ARGENTINA. Ministerio de Economía, Finanzas Públicas y Producción de la Nación. **Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias**. Buenos Aires: MECON, 2008. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/distribucion_rec/distribucion_rec.htm. Acceso: 24 de julio de 2009.

ARLIA, Alejandro. Argentina: de una moneda devaluada a la responsabilidad fiscal. **Foro de Federaciones**, Ottawa, v. 4, n. 4, p. 19-20. 2005.

ARMIJO, Leslie Elliott; FAUCHER, Phillippe; DEMBINSKA, Magdalena. Compared to What? Assessing Brazil's Political Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 6, p. 759-786, august. 2006.

ARRETCHE, Marta. **A Centralização no Estado Federativo Brasileiro**. São Paulo: 2007. 161 f. Tese (Livre-Docência em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

AZEVEDO DA CUNHA. Fabiana. **Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Porto Alegre: PUCRS, 2009. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BORDIN, Luís Carlos. **Formação Tributária do Brasil e a carga fiscal**. Ottawa: Forum of Federations, 2003.

BOU i NOVERSÁ, Marc. El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional. **Documentos de trabajo del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya**, Barcelona, n. 10, p. 1-19. 2005.

BRANCO, Marcello Simão. **A democracia federativa brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90**. São Paulo: 2007. 215 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Instituições Privatizadas**. Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/lid/gedes/instituicoesPrivatizadas.pdf>. Acceso: 30 de noviembre de 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: PLANALTO, 2008. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acceso: 2 de marzo de 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luis Antonio. La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 38, n. 150, p. 517-550, jul. / sept. 1998.

CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 84, p. 117-134, diciembre. 2004.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **Refém, Cenoura ou Porrete: Federalismo, Comportamento Fiscal e Ciclo Político**. Recife: UFPE, 2007. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Doutorado em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GARMAN, C., HAGGARD, S. e WILLIS, E. Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases. **World Politics**, Cambridge, n. 53, p. 205-236, january. 2001.

GERCHUNOFF, Pablo; TORRE, Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración de Menem. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 143, p. 733-767, oct. / dic. 1996.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto. Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En: CALVO, Ernesto; ABAL MEDINA, Juan (h) (comps). **El federalismo electoral argentino**. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Lessons from the Crisis in Argentina**. Washington: IMF, 2003.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. La construcción del federalismo democrático en Brasil. **Revista de Economía de la ICE**, Madrid, n. 810, p. 105-122, oct. / nov. 2003.

LARDONE, Martín. Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 273-316. 2003.

LEIRAS, Marcelo. **Los procesos de descentralización y la nacionalización de los partidos en América Latina**. Trabajo presentado en el Latin American Studies Association Congress, Rio de Janeiro, 2009.

LEVITSKY, Steven. Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 44, n. 173, p. 3-32, abr. / jun. 2004.

MAINWARING, Scott; SAMUELS, David. **Robust Federalism and Democracy in contemporary Brazil**. Trabajo presentado en el IPSA XVII World Congress, Seúl, 1997.

MELO, Marcus André. O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 91-128, junho. 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 33, n. 130, p. 163-184, jul. / sept. 1993.

OSZLAK, Oscar. **El mito del Estado mínimo**: una década de reforma estatal en la Argentina. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y en la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

PALERMO, Vicente. ¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas. En: TORRE, Juan Carlos. **Entre el abismo y la ilusión**. Peronismo, democracia y mercado. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1999. P. 159-269.

PON, Matías. Una bola de nieve. **Página/12**, Buenos Aires, 3 nov. 2002, Suplemento CASH, p. 5.

RAIMUNDI, Carlos; TILLI, Mariano Carlos. **Coparticipación**: hacia el nuevo contrato social. Buenos Aires: Fundación Nación y América Latina, 1996.

REGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos Aportes Adm. Pública Gest. Estatal**, Buenos Aires, n. 9, p. 55-102, ene. / dic. 2008.

REZENDE, Fernando. **Integração regional e federalismo**. Desafios para a Federação Brasileira. Trabajo presentado en el ForumFed Event "Federalism in the Mercosur: the challenges of regional integration", Porto Alegre, 2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SANTOS DE SOUZA, Saulo. **Instituições fiscais e o novo federalismo em transformação**. Brasil e EUA em perspectiva comparada. Recife: UFPE, 2004. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Mestrado em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, junho, 2005.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 791-823. 2008.

STURZENEGGER, Adolfo. **Hacia una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina**. Trabajo presentado en el Séptimo Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, 2003.

TOMIO, Ricardo. **Relações Federativas e Políticas Públicas no Brasil**. Porto Alegre: 1º Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, 2008. (Comunicación oral).

TOMMASI, Mariano. **Un País Sin Rumbo**. Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno). Documentos, Universidad de San Andrés, agosto de 2008. En: <http://www.udesa.edu.ar/files/UAEconomia/Novedades/Un%20Pa%C3%ADs%20Sin%20Rumbo.pdf>. Acceso: 23 de mayo 2009.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem perde e quem ganha. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 3-18, junho. 1997.

VEGA, Juan A.; RUSSO, Eduardo. **Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales**: Revisión de antecedentes y propuesta para la Argentina. Trabajo presentado en la International Conference of Fiscal Harmonization in the Mercosur, Porto Alegre, 2002.

VIDEIRA, Sandra; LUZ, Ivoir da. **A Privatização dos Bancos Estaduais no Brasil**. Trabajo presentado en el 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 2009.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. The Local Connection: Local Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 3, p. 285-308, march. 2008.

YOSHIDA, Ivo Fernando. **Governadores Estaduais e Partidos Políticos na Reforma Administrativa do Governo FHC**: negociação e análise da votação. São Paulo: 2006. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.