

"Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. un análisis desde la teoría de juegos"□.

Altavilla Cristian Daniel.

Cita:

Altavilla Cristian Daniel (2010). *"Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. un análisis desde la teoría de juegos"□*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/684>

**V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política:
Integración, diversidad y democracia**

ALACIP – UCA - UADE

Buenos Aires, 28, 29 y 30 de julio de 2010

Título: “Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. Un análisis desde la teoría de juegos”

Área temática: Instituciones y procesos políticos. Ejecutivos y procesos de toma de decisión.

Autor: Cristian Altavilla

Profesión: Abogado. Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Adscripto de la Cátedra de Derecho Político y de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho y Cs. Ss., Univ. Nac. de Córdoba. Becario de CONICET.

Dirección: Av. Maipú Nº 267 - 1º Piso – Dpto. “E”

Localidad: Córdoba (CP 5000), Argentina

Teléfono: (0351) 153040148 / (02652) 152200903

e-mail: cristianaltavilla@hotmail.com

Institución: UNC, Fac. Derecho y Cs. Ss.; CONICET

Abstract

Desde el conflicto con el sector agropecuario en 2007 cobró nuevo vigor el debate por la coparticipación y desde los resultados de las elecciones de 2009, el contexto político pareciera ser favorable a la sanción de un nuevo régimen de coparticipación, como lo establece la Constitución.

Sin embargo, las relaciones fiscales intergubernamentales, y en particular el sistema de coparticipación, suelen ser vistos como un *juego de suma cero*, donde las ganancias de un nivel de gobierno equivalen a la pérdida de otro: no todos ganan.

Hoy se encuentran en ciernes las negociaciones entre los ejecutivos (nacional y provinciales) y allí puede observarse cómo interactúan distintas *variables* que intervienen en los procesos de negociación y cómo los actores las articulan a efectos de obtener la mayor ganancia posible, pudiéndose diagnosticar los posibles resultados.

“NUEVO DEBATE SOBRE LA LEY DE COPARTICIPACIÓN.

UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE JUEGOS”*

Por *CRISTIAN ALTAVILLA*

I) Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las relaciones intergubernamentales (RIG) verticales, entre gobierno nacional y gobiernos provinciales en uno de los aspectos que es, quizá, el más importante y, por ello mismo, el más conflictivo de todas las áreas de las RIG: las Relaciones Fiscales Intergubernamentales (RRFFII).

La hipótesis de trabajo consiste en que las RIG en Argentina presentan como principal característica la *conflictividad*, muy particularmente en lo que respecta al ámbito fiscal de las mismas, donde los actores encaran estas relaciones como un *juego de suma cero*, en el que no todos ganan, pues los beneficios que puedan obtener algunos se traducen en pérdidas para otros.

Generalmente, en la literatura especializada y aún en el imaginario colectivo, suelen identificarse en esta compleja arena, dos actores principales: el gobierno nacional, por un lado, y el conjunto de las provincias por el otro. Sin embargo, ello no se presenta así en la realidad: las provincias no constituyen un solo actor sino que, por el contrario, existen muchos intereses y percepciones entre los actores provinciales (los gobernadores) muy distintos entre sí. En el presente trabajo intentaremos explorar cuáles son esos *intereses* y cuáles sus *percepciones* y qué *variables* inciden en las negociaciones entre gobernadores y presidente a través del análisis de casos, a partir del proyecto de coparticipación del impuesto al cheque.

II) RIG verticales y el modelo de negociación

Las RIG en Argentina han evolucionado hacia un modelo denominado por WRIGHT como de *autoridad solapada*, en el que los distintos niveles de gobierno deben coordinar entre sí los distintos aspectos (uno, varios o todos) de las políticas públicas, ya sea en la formulación, en la elaboración y/o en la implementación de las mismas.

En las últimas décadas, las competencias concurrentes entre ambos niveles de gobierno han adquirido un gran volumen, por lo que el sistema federal argentino tiende cada vez más, al menos desde el punto de vista institucional, hacia un federalismo de concertación, idea que ha sido reforzada en la última reforma Constitucional.

* 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.

Este nuevo federalismo, en contraste con el *federalismo dual*, característico del siglo XIX y principios del XX, presenta como aspecto fundamental la *negociación*, que viene a ser la estrategia por medio de la cual se arriba a los acuerdos que aquella coordinación exige.

Estos procesos de negociación son muy *complejos* y, aún cuando exista plena *cooperación*, también habrá, inevitablemente, *competencias*, *conflictos* y hasta *coerción* entre los diversos niveles y las partes generalmente siempre se encuentran con objetivos muy diferentes: de ello surge “la obvia necesidad de un proceso que facilite el reconocimiento de la naturaleza compleja de las RIG y que permita el desarrollo de un núcleo de objetivos comunes” (WRIGHT, 1997:128). Esta es una necesidad que se satisface a través de las diversas instituciones, que de funcionar correctamente, otorgan previsibilidad y estabilidad, información (tanto sobre el asunto como sobre los demás actores, sobre las formas de negociación y sobre los modos de coordinación para el acuerdo) y en última instancia, una sanción creíble ante el incumplimiento de los acuerdos: “Vastas áreas de RIG contienen intercambios o acuerdos. Por ejemplo: el gobierno nacional ofrece numerosos programas de ayuda a los estados y las localidades a *cambio* de su *acuerdo* para implementar un programa, llevar a cabo un proyecto o cualquier actividad entre una gran variedad. Desde luego, como parte de la negociación, el que recibe la ayuda debe aceptar habitualmente condiciones” (WRIGHT, 1997:117-8).

En todo proceso de negociación se ponen en juego una serie de variables, entre ellas los recursos con que cuentan cada uno de ellos (simbólicos y materiales), las necesidades con que cuentan, el grado de urgencia de esas necesidades, los objetivos que intenten lograr, las distintas percepciones que tengan cada uno de los actores sobre el asunto y sobre los demás actores, la oportunidad en que se llevan a cabo (si época electoral, por ejemplo), etc.

Particularmente en la arena fiscal, la negociación resulta un aspecto clave: tanto desde la práctica constitucional, como desde el diseño institucional mismo, el modelo federal argentino tiende a la coordinación, manifestación de ello es la adopción del Régimen de coparticipación y las previsiones establecidas en la Constitución (art. 75, inc. 2) sobre cómo han de coordinar los distintos niveles sus competencias en materia tributaria: desde los acuerdos previos entre presidente y gobernadores, pasando por la sanción de la ley respectiva en el Congreso de la Nación hasta la ratificación de aquella por cada una de las legislaturas provinciales.

III) Algunas variables que intervienen en los procesos de negociación

Muchos son los factores que influyen en las negociaciones, que resultan ser decisivas a la hora de la negociación y de prestar acuerdos. Sin embargo, podríamos agruparlos en los siguientes (teniendo en cuenta fundamentalmente las negociaciones entre los poderes ejecutivos):

a) La dimensión de las provincias; grado de desarrollo, cantidad poblacional, dimensiones geográficas, etc. Podemos clasificar las dimensiones de las provincias en *políticas* (cantidad de población que se traduce en la cantidad de representantes que tenga en el Congreso de la Nación y eventualmente, la cantidad de electorado para cualquier elección) y *económicas* (grado de desarrollo, producto bruto interno, etc.). Esta variable puede reducirse a una, los recursos con que cuentan las provincias. Éstos pueden ser *materiales* (de índole económica, la capacidad de autonomía financiera, su PBI, la capacidad de recaudación propia, etc.) y *simbólicos* (de índole política, el mayor o menor número del electorado que sigue a un gobernador, el peso de su figura en la arena política, la ascendencia que tenga sobre los legisladores, de su provincia y los nacionales, etc.)¹. Aquí aparece, además, otro factor clave: La *urgencia* que se tenga o no – en el momento de la negociación – de nuevos recursos económicos (OLMEDA, 2009:9).

b) La *pertenencia partidaria y/o afinidad política* del gobernador.

c) Las *percepciones* de los actores respecto de la situación y de los demás actores. Un aspecto fundamental aquí es la información que posean, tanto del asunto como de los otros actores, pues las decisiones son interdependientes, lo que significa que cada actor tomará una decisión no solamente en base a sus intereses y necesidades sino también y muy fundamentalmente teniendo en cuenta las decisiones tomadas o a tomar por los demás jugadores.

IV) La arena política

La arena política *federal*, que constituye aquél ámbito donde los actores, principales referentes de la política nacional (el Poder Ejecutivo Nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Congreso de la Nación) despliegan sus estrategias y ponen en juego sus recursos para el logro de objetivos sea a través de contiendas (electorales por ejemplo) o a través del entendimiento (por medio de acuerdos políticos o acuerdos interjurisdiccionales). Bien puede darse en las relaciones directas entre presidente y gobernadores (con algunos o con todos), bien entre gobernadores y finalmente, a través del accionar del Congreso de la Nación. Es aquí donde se manifiesta la relación de poder tanto entre los actores, como entre los niveles de gobierno en sí.

Por tanto resulta de fundamental importancia determinar, prima facie, cómo se conforma esta arena y cómo las instituciones que la diseñan y las rigen, y qué incentivos (positivos y negativos) ofrecen a los actores que se mueven en ella.

¹ Esta variable tiene en cuenta los equilibrios de fuerza entre los distintos niveles de gobierno, partiendo de la base de que “hoy la relación de fuerzas se mide casi exclusivamente en función de indicadores económicos: producto bruto, ingreso ‘per cápita’, recursos fiscales, gasto público, etc. [y] la cantidad de población, porque ésta determina la capacidad de influencia de cada comunidad desde el punto de vista político (cantidad de bancas en la Cámara de Diputados, incidencia en la elección de Presidente y Vicepresidente)” (BARRERA BUTELER 1996: 393), aspectos que definen las *relaciones de poder* en las RIG verticales entre Nación y provincias.

Las RIG que se desarrollan en esta arena, se articulan a través de un conjunto de reglas, entre las que podemos rescatar como las más sobresalientes las reglas electorales y de partidos políticos, la burocracia y el diseño institucional (JORDANA 2002). Estas reglas encausan y moldean las RIG, dotándolas de ciertas características y peculiaridades que definen incluso el estilo de hacer política. Aquellas reglas actúan como las bases a partir de las cuales los actores definen su posicionamiento frente a los demás, al mismo tiempo que éstos, al actualizarlas con su accionar, las determinan, constituyéndose una relación que podríamos denominar dialéctica.

De este modo, y teniendo en cuenta las variables utilizadas en el presente trabajo, debemos observar cómo estas reglas moldean las RIG para luego entender cómo predisponen el juego y el posicionamiento de los actores.

Las reglas electorales y de partidos políticos dan al Congreso de la Nación una particular conformación. Por un lado, según las prescripciones de la Constitución Nacional – como signo característico del modelo federal de Estado – divide el Poder Legislativo Nacional en dos cámaras, la Cámara de Senadores y la de Diputados. La Cámara de Senadores es el ámbito donde las provincias, como personas jurídicas de derecho público y como miembros autónomos, iguales e indestructibles de la federación argentina, encuentran su representación paritaria. A diferencia de lo que sucede en la Cámara de Diputados, donde lo que se representa es al Pueblo de la Nación, entendido como una unidad (esta concepción tendrá un importante impacto en el diseño electoral, como veremos más adelante).

Por un lado, en lo que respecta a la composición de la Cámara de Senadores, la Constitución establece que ésta estará compuesta por tres senadores por cada provincia, dos de ellos por el partido que mayor cantidad de votos haya obtenido en la elección, y el tercero por el partido que haya obtenido la primera minoría.

En cuanto a la Cámara de Diputados, la Constitución establece que estará compuesta por representantes elegidos por voto directo, tomando a cada provincia (junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Capital Federal, en caso de que ésta sea trasladada a otro punto del país) como *distritos electorales únicos* (art. 45, CN), es decir, adopta el sistema plurinominal².

Esto se traduce en la gran importancia que adquieren las *maquinarias partidarias provinciales* en la selección de diputados y senadores ya que ambos tipos de representantes son elegidos en circunscripciones electorales que coinciden geográficamente con las provincias. Este poder electoral ha provocado una *fragmentación intra-partidaria* de los partidos políticos (TOMMASI y SPILLER, 2000:63), al menos de los más importantes. En otras palabras, los diputados y senadores nacionales

² Nuestro sistema electoral ha optado siempre por este sistema de circunscripción plurinominal, salvo en dos oportunidades: en las elecciones de 1904 y en las de 1951, donde se estableció el sistema de circunscripción única o de circunscripciones uninominales (TOMMASI y SPILLER, 2000:63).

responden más que a la estructura partidaria nacional, a la estructura partidaria local, es decir al líder local que en la mayoría de las veces ejerce el poder ejecutivo provincial.

Esto impacta enormemente en las RIG verticales, dado que el poder de negociación del Congreso se traslada hacia los poderes ejecutivos provinciales y hacia el poder ejecutivo nacional. El resultado de este diseño institucional, es que el Congreso se retrae en la elaboración de políticas públicas, fundamentalmente de aquellas con impacto interprovincial, y delega en los poderes ejecutivos las negociaciones de estos temas. Esto confiere a los gobernadores, además, una importante participación en políticas nacionales, aún de aquellas que son propias del gobierno nacional (por ejemplo, si el pago de la deuda externa debe realizarse utilizando los fondos de las reservas del BCRA o no)³.

Si bien es cierto que en las últimas décadas el presidente ha contado con mayorías en el Congreso (casos de Menem, Kirchner y Fernández de Kirchner en sus dos primeros años de gobierno) es cierto también que esas mayorías se debían, en gran medida, a acuerdos o alianzas previas con gobernadores de provincia, quienes son los que en última instancia prestan su consentimiento en el Congreso a través de sus legisladores⁴. Estas alianzas con los gobernadores no son acuerdos completos, que perduran en el tiempo, sino que, por el contrario, deben actualizarse constantemente, a través de negociaciones continuas: Ello se traduce en el hecho de que “el logro de mayores beneficios para una provincia va a estar condicionado por la capacidad del gobernador de negociar transacciones que le reporten beneficios a la provincia a cambio del apoyo a las políticas del Ejecutivo en el Congreso” (TOMMASI y SPILLER, 2000:69).

Tenemos así entonces, unas RIG verticales predominantemente llevadas a cabo por los poderes ejecutivos, lo que la literatura denomina un *federalismo de ejecutivos*.

³ La participación de las provincias en las tomas de decisiones del gobierno nacional ha sido un efecto querido por el constituyente. Nuestro federalismo se estructura sobre la base de tres principios rectores; *solidaridad, subsidiariedad y participación* (BARRERA BUTELER 1996) que se corresponden a tres tipos de relaciones básicas; de *subordinación, de participación y de coordinación* (BIDART CAMPOS 1999, SAGÜÉS 2003). El principio de participación (y la relación homónima), tiende, precisamente, a que las provincias tomen parte en la elaboración y en la discusión de las decisiones del gobierno nacional, fundamentalmente a través de la Cámara de Senadores (incluso antes de la reforma de 1994, los senadores eran elegidos por las Legislaturas provinciales). Sin embargo, por efecto fundamentalmente del sistema de partidos y del sistema electoral, como se explicó anteriormente, la ingerencia de los gobernadores se extiende también a través de los diputados nacionales, quienes en principio representan al pueblo de la Nación y no al pueblo de las provincias ni a éstas.

⁴ La disciplina hacia el nivel nacional aumenta cuando el líder nacional es fuerte y disminuye cuando la fortaleza de éste decae, aumentando la posibilidad de los líderes locales de ejercer presión sobre los legisladores de su provincia (TOMMASI y SPILLER, 2000:73). Típicos ejemplos de ello han sido, en estos 25 años, los casos de Menem, al final de su segundo mandato y el de Cristina Kirchner a partir de la segunda mitad de su mandato. El caso de Néstor Kirchner es justamente el ejemplo inverso; iniciando su mandato con un débil liderazgo, logró en poco tiempo acrecentar su poder político y aglutinar alrededor de su figura una importante cantidad de gobernadores y, por tanto, de legisladores.

V) Los actores claves

Dada esta especial conformación de las RIG, donde – como hemos visto – son los titulares de los poderes ejecutivos (nacional y provinciales) los que quedan a cargo de las discusiones más importantes en torno al financiamiento (esto es, de las RRFFII) resta ver las variables referidas a los actores políticos que influyen sobre las negociaciones entre éstos.

Estas variables son: la *pertenencia partidaria* y la *afinidad política*, los *recursos* (simbólicos y materiales) con que cuentan cada uno de ellos como así también *las urgencias* que tengan de nuevos recursos y las *percepciones* de los actores.

a). Pertenencia partidaria y afinidad política. Nuestro sistema de partidos ha experimentado en estos últimos años un fuerte proceso de *fragmentación*, tanto partidaria como intrapartidaria, (consecuencia en parte de la fragmentación que sufre en líneas más generales, el sistema político argentino) fundamentalmente en lo que respecta a los dos partidos más grandes: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). De éstos, el que más fragmentación ha sufrido ha sido el PJ, convirtiéndose en una verdadera “*federación de jefes provinciales y jefes municipales que no tienen ninguna organización partidaria*”⁵.

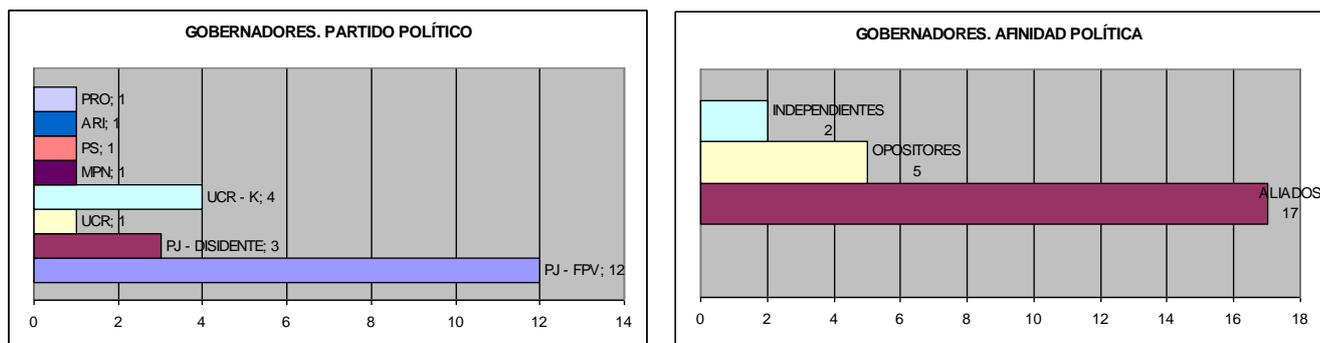
Esto se traduce en el hecho de que la pertenencia partidaria ya no funciona como variable determinante, por sí sola, de las alianzas que puedan formar presidente y gobernadores (y consecuentemente, los legisladores nacionales), sino que debemos tener en cuenta además la *afinidad política* de estos líderes. A partir del 2003, el presidente contó con los apoyos de algunos de los gobernadores justicialistas, aglutinados en la alianza Frente para la Victoria (FPV) y de algunos radicales (Radicales K), mientras que los principales gobernadores opositores pertenecían también al mismo PJ, denominado PJ-Disidente (como sucedió en las elecciones de 2009, en distritos como el de Córdoba, donde los dirigentes del PJ eran opositores al oficialismo nacional y el de Chubut, donde su gobernador, Das Neves, que pertenecía al FPV, abandonó esta alianza para erigirse como un opositor más dentro del PJ). Para estas elecciones, el oficialismo ya había perdido algunos otros aliados dentro del FPV y de algunos gobernadores radicales K que comenzaron a apoyar la figura del Vicepresidente Cobos⁶.

El impacto negativo de las elecciones de junio de 2009, se manifestó en la reducción de los legisladores oficialistas en el Congreso (tanto para el presidente como para algunos gobernadores), sin embargo, el número de gobernadores que continúan siendo aliados del gobierno, es bastante alto:

⁵ Sidicaro, Ricardo, en Diario Clarín, 28/10/2003.-

⁶ Nueva Mayoría, 17/04/2009.-

Gráfico #1



Fuente: elaboración propia

b). Recursos. Por otra parte, debemos considerar la variable de los recursos con que cuentan los actores. Estos recursos pueden ser tanto *simbólicos* como *materiales*. Entre los primeros, podríamos mencionar el posicionamiento de los actores frente al electorado, sus intenciones de voto, su posibilidad de hacer política en la arena nacional, y por otra parte, la cantidad de legisladores que estén dentro de su órbita en el Congreso de la Nación.

En cuanto al tipo de **recursos materiales**, éstos son decididamente los que mayor relevancia tienen en las RRFII. Estos tipos de recursos se traducen en la *autonomía financiera* con que cuentan las provincias y, por otra parte, con la *capacidad de gasto* según las funciones y competencias que tengan a su cargo (es decir, la relación *gasto/recursos*).

Si tenemos en cuenta el actual sistema de transferencias de recursos entre Nación y Provincias, donde se encuentra el Régimen de coparticipación federal de impuestos, podemos notar que el presidente cuenta con una importante capacidad de discrecionalidad a la hora de asignar los recursos a las provincias, como es el caso de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y, por otra parte, el alto grado de complejidad que ha adquirido el sistema, cuyas principales notas son: la obsolescencia de los porcentajes de la distribución secundaria de la masa coparticipable, el manejo estratégico de la información por parte del nivel nacional de los índices a aplicar a aquellos porcentajes, la facilidad de detraer montos coparticipables – principalmente a través de las asignaciones específicas que puedan aplicarse a los impuestos coparticipables a través de una ley del Congreso – y finalmente la falta de sanciones a los incumplimientos. Todo ello redundará en mayores poderes discrecionales por parte del PEN a lo que además debemos agregar el hecho de que es quien tiene a su cargo el manejo del Presupuesto Nacional, de donde se destinan las partidas hacia las provincias y el poder que detenta para poder modificarlas en su ejecución a través de los superpoderes.

Por otra parte, la situación financiera de las provincias en las últimas décadas ha mostrado estar sujeta a crisis estructurales que se repiten cíclicamente. Un alto porcentaje de los recursos provinciales se destinan a gastos corrientes (principalmente, sueldos de la administración pública), y tienen a su cargo un importante cúmulo de competencias (principalmente salud y educación) a lo que además debemos sumar el tipo de Estado más intervencionista que han mantenido las provincias: a pesar a que el nivel nacional, en los '90 se inclinó por un tipo estado mínimo neoliberal, las provincias continuaron conservando el viejo esquema de Estado intervencionista (CAO y RUBINS 2001).

Por tanto, es fácil de advertir que las provincias no siempre se encuentran en óptimas condiciones a la hora de negociar con el nivel nacional, sobre todo cuando se trata de redefiniciones del contrato fiscal.

Por otra parte, no todas las provincias, consideradas individualmente, tienden a la reformulación del régimen de coparticipación. Muchas provincias, sobre todo las más chicas, encuentran importantes incentivos en el actual diseño del régimen de coparticipación y son las que en la generalidad de las veces reciben más ayudas federales – traducidas en ATN – que otras provincias más grandes, y finalmente, son las más dependientes del Régimen de Coparticipación, cuyos recursos representan entre el 75 y el 90% de su presupuesto⁷. De modo que cualquier eventual modificación al régimen de coparticipación podría significar, aunque sólo se resten pocos decimales, una importante pérdida de recursos, dada aquella enorme dependencia. No resulta extraño que, por ejemplo, Formosa haya sido siempre una aliada de los gobiernos nacionales de turno, desde Menem hasta Cristina Fernández.

Estas mismas diferencias sumadas a las asimetrías de nuestro federalismo es, quizá, uno de los grandes obstáculos para que las provincias puedan lograr acuerdos entre sí: los distintos recursos con que cuentan cada uno de los niveles de gobierno “introducen situaciones asimétricas que suelen abonar la desconfianza y/o el desinterés por la participación y conspiran contra el afianzamiento del proyecto cooperativo: comportamientos de “free rider” y de obstrucción por inacción son entonces expectables. Simetrías o relaciones de complementariedad compensatorias favorecerán en cambio la coordinación cooperativa. Un capital social importante puede sin embargo obrar como neutralizador” (PARMIGIANI 2009).

⁷ Son los casos de las provincias de Catamarca (90%), Corrientes (88%), Chaco (88%), Entre Ríos (75%), Formosa (75%), Jujuy (89%), La Pampa (75%), La Rioja (92%), Misiones (79%), Salta (78%), San Juan (85%), San Luis (77%), Santiago del Estero (89%), Tucumán (76%). Estos porcentajes representan el promedio entre los años 2000 y 2008. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Financiera con las Provincias. “Considerando 19 de las 24 jurisdicciones, casi el 80% de los recursos provienen de la esfera nacional” (CAO y RUBINS 2001:241).

Respecto de los **recursos simbólicos**, hacen referencia principalmente a la imagen política, al caudal electoral, a la ideología que representa y defienden los actores, como así también el alcance o llegada que tienen – ascendencia – en el Congreso de la Nación, pues en las RIG verticales, este es un recurso muy valioso a la hora de negociar.

A continuación, el *capital político* de los gobernadores traducido en la cantidad de legisladores nacionales:

Cuadro #1: Composición del Congreso de la Nación según el Partido Político, la pertenencia partidaria y la afinidad política

Provincia	Gobernador	Partido político	Diputados	Senadores	Afinidad con el Gobierno nacional
1. BA	Scioli, Daniel	PJ (FPV)	24/70	2/3	Aliado
2. CABA	Macri, Mauricio	PRO	6/25	0/3	Opositor
3. CAT	Brizuela del Moral, E.	UCR (exK) – FCS	3/5	2/3	Exaliado – opositor
4. CBA	Schiaretti, Juan	PJ (UPC)	3/18	0/3	Independiente
5. CHA	Capitanich, Jorge	PJ (FPV)	4/7	2/3	Aliado
6. CHU	Das Neves, Mario	PJ (exFPV) – FPI	2/5	2/3	Exaliado – opositor
7. CORR	Colombi, Ricardo	UCR (K)	0/7	1/3 ⁸	Aliado
8. ER	Urribarri, Sergio	PJ (FPV)	2/9	2/3	Aliado
9. FOR	Isfrán, Gildo	PJ	4/5 ⁹	2/3	Aliado
10. JUJ	Barrionuevo, W.	PJ (FPV)	3/6	2/3	Aliado
11. LP	Jorge, Oscar	PJ (FPV)	2/5	2/3	Aliado
12. LR	Beder Herrera, L.	PJ (FPV)	4/5	2/3	Aliado
13. MIS	Closs, Maurice	UCR (FRC-PCS)	6/7	2/3	Aliado
14. MZA	Jaque, Celso	PJ (FPV)	4/10	1/3	Aliado
15. NEU	Sapag, Jorge A.	MPN	3/5	1/3	Aliado
16. RN	Saiz, Miguel	UCR (K)	3/5	.../3	Aliado
17. SAL	Urtubey, Juan M.	PJ (FPV - PRS)	3/7	1/3 ¹⁰	Aliado
18. SC	Peralta, Daniel	PJ (FPV)	3/5	2/3	Aliado
19. SE	Zamora, Gerardo	UCR (FCpS)	7/7	1/3	Aliado
20. SF	Binner, Hermes	PS	3/19	1/3	Independiente
21. SJ	Gioja, Luis	PJ (FPV)	5/6	2/3	Aliado
22. SL	Rodríguez Saá, A.	PJ	2/5	2/3	Opositor
23. TU	Alperovich, José	PJ	7/9	2/3	Aliado
24. TF	Ríos, Fabiana	ARI	1/5	2/3	Opositora
			257	72	

Abreviaciones: FCpS: Frente Cívico Por Santiago / FCS: Frente Cívico y Social / FPI: Frente Para la Integración / FPV: Frente para la Victoria / FRC: Frente Renovador de la Concordia / MPN: Movimiento Popular Neuquino / PCS: Partido de la Concordia Social / PRS: Partido Renovador de Salta / UPC: Unión Por Córdoba
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados oficiales de las elecciones del 28/06/2009

Aclaración: la información del cuadro que antecede es incompleta en cuanto no toma en cuenta, en principio, las actitudes independientes (o de *free rider*) que puedan tomar (y que de hecho lo hacen) muchos legisladores que en principio responden al gobernador. La complejidad de determinar con exactitud esta información surge, entre otras cosas, de la fuerte fragmentación política reinante. Ello sucede, por ejemplo, en los casos de Corrientes, de Salta y de

⁸ El caso de Corrientes es muy particular: los dos últimos gobernadores (los primos Arturo y Ricardo Colombi) son de la UCR, y ambos *radicales K* (Ricardo Colombi, luego de ser expulsado de la UCR por aliarse con los Kirchner, volvió después al partido, pero manteniendo su alianza con el oficialismo). Por disidencias políticas entre éstos, dos de los tres senadores responden a Arturo Colombi (ex gobernador) y uno al actual gobernador Ricardo Colombi. En Cámara de Diputados, la provincia tiene un Diputado del Frente de Todos y tres por la UCR, y todos responden, por tanto, a Arturo Colombi. En proyectos claves (reservas, presidencia del BCR y Cheque), todos votaron en contra del proyecto oficial y por ende del provincial, incluso el senador que respondía al gobernador.

⁹ Los cuatro de los cinco diputados nacionales que tiene el Gobernador de la Provincia de Formosa, son del PJ-FPV. Lo mismo sucede con el Gobernador de Misiones, que seis de los siete diputados, entraron por el PJ-FPV. En el caso de Saiz (Río Negro), de los tres diputados, uno es de la UCR y dos del PJ-FPV. El gobernador de Salta, posee un diputado por PRS y dos por el PJ-FPV.

¹⁰ En el caso de Salta, su gobernador, Urtubey, pertenece al PJ, al FPV y al PRS y los senadores electos provienen, dos del PJ Disidente y uno del partido del gobernador (PJ-PRS). Sin embargo, este Senador, pese a haber logrado la banca a través de un acuerdo con el gobernador, se mantiene alejado del bloque oficialista en el Senado.

Santiago del Estero (en este caso, una de sus senadoras, si bien responde directamente al gobernador, en varias ocasiones ha votado de modo independiente).

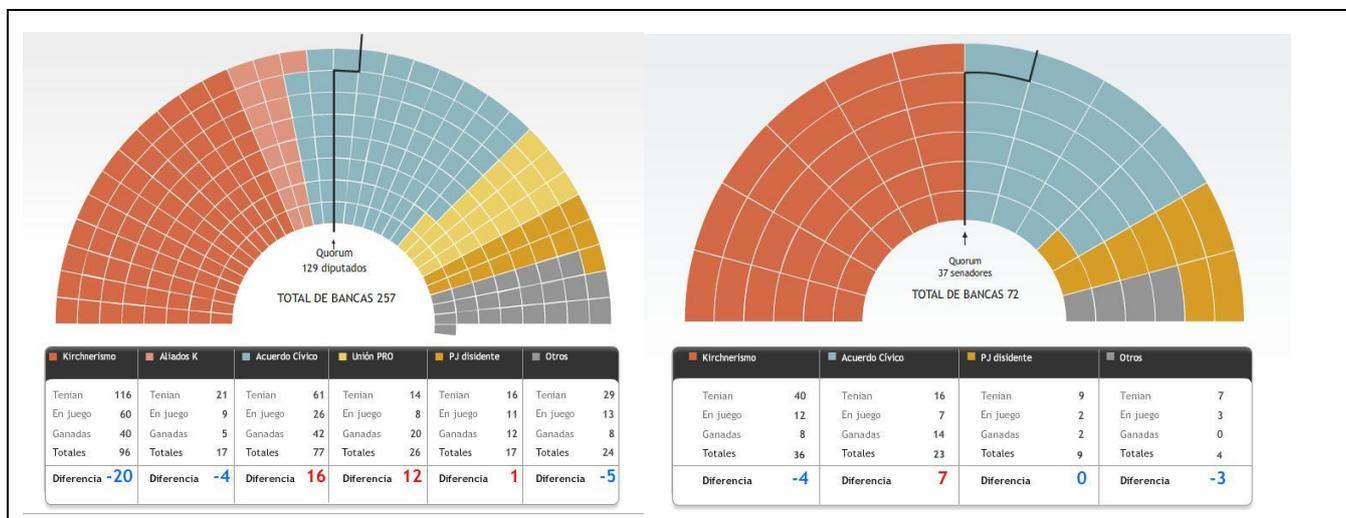
Cuadro #2: Composición del Congreso de la Nación en número generales

Partido Político	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
1. PJ – FPV	36	96
2. PJ (disidente)	9	17
3. Acuerdo Cívico	23	77
4. Aliados K	–	17
5. PRO	–	26
6. Otros	4	24
* TOTAL	72	257
* QUORUM	37	129

Fuente: Diario Clarín, 28/06/2009

Aquí toma relevancia la variable política referida a la población de cada provincia, donde se pone de manifiesto las grandes asimetrías de nuestro federalismo. La provincia de Buenos Aires cuenta con 70 legisladores, seguida por CABA con 25, por Santa Fe, con 19 y Córdoba con 18 representantes en la Cámara de Diputados y en último lugar se encuentran diez provincias con tan sólo cinco diputados, donde podemos notar que el contraste es muchísimo mayor¹¹.

Gráficos #1 y 2: Composición de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación.



Fuente: Diario Clarín.com, 28/06/2009

De los datos consignados en los cuadros y gráficos precedentes, podemos agregar algunos datos más a los mencionados anteriormente respecto de la “*Pertenencia partidaria y afinidad política*”: por ejemplo, existen gobernadores que hemos caratulado de “*independientes*” (el de Córdoba, del PJ y el de Santa Fe, del PS) que lo son, en cuanto han tomado distintas posturas respecto del gobierno

¹¹ La Ley N° 22.847 (art. 3°) establece un piso mínimo de cinco diputados para todas las provincias, que de no existir esta disposición, la representación de muchas provincias sería menor.

nacional, a veces concordando con éste y dando, en consecuencia su apoyo, y otras veces, han tomado distancia.

c). Las percepciones de los jugadores. Las negociaciones sobre problemas fiscales, sobre todo cuando se discute la redistribución de recursos, encuadran en lo que en la teoría de juegos se denomina *juegos de suma cero*. En efecto, la masa de recursos disponibles constituye un *pool común* limitado, como una especie de manantial de la cual todos beben, pero cuya administración se impone a efectos de evitar su agotamiento.

Muchos gobernadores, manifiestan casi siempre, que el gobierno nacional expande su campo de acción en detrimento de las provincias y que busca, en la mayoría de los casos, un avasallamiento de las autonomías provinciales para poder imponer sus decisiones.

La experiencia en las RRFII no han sido del todo buenas; desde 1983 a la fecha, ha habido serios incumplimientos por parte de la Nación de obligaciones concernientes al envío de los fondos y a la determinación de los mismos. Generalmente, la Nación ha recurrido a distintos mecanismos tendientes a lograr un beneficio adicional del régimen de coparticipación de modo unilateral, como han sido, por ejemplo, la declaración de asignaciones específicas de ciertos impuestos, cuya principal consecuencia es la detracción de un cierto porcentaje de lo recaudado de la masa coparticipable, es decir, que finalmente ese monto no llega a las provincias; el manejo estratégico de la información, por ejemplo, al momento de determinar el monto que corresponde a las provincias en la coparticipación; la demora en el envío de los fondos; el uso clientelar de los ATN, etc. Otras experiencias poco felices se han vivido con respecto a ciertos procesos de descentralización, cuyo caso más paradigmático han sido los servicios de salud y de educación entre 1991 y 1993, proceso en el que finalmente se cerró con la transferencia de los servicios a las provincias, pero que quedó sin resolver el traspaso de los recursos pertinentes para afrontar estas erogaciones, situación que se agrava aún más con el sostenimiento *mancomunado* (por parte de Nación y Provincias) del régimen nacional de previsión social (Pacto Fiscal I).

En lo que respecta al régimen de coparticipación, la Nación ha venido incumpliendo con la garantía del piso mínimo del 34% que establece la Ley N° 23.548 (art. 7°), en parte por el manejo estratégico y oportunista de la información desde el nivel nacional y por otra parte, a través de compromisos que las propias provincias firmaron con la Nación, entre otros, el *Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera* (suscripto el 27 de febrero de 2002) por el cual, se dejaban sin efecto las garantías de piso mínimo, garantizadas en anteriores acuerdos, sobre los niveles a

transferir por el gobierno nacional¹². Es decir, se elimina la garantía del piso mínimo del 34%, que inclusive anteriormente ya había sido sustituida por el envío de un *monto fijo* de dinero en el Pacto Fiscal I. Lo llamativo de esta eliminación, es la directa contradicción con las propias cláusulas de la Constitución Nacional sobre la materia, en cuanto prohíbe expresamente toda modificación en la distribución de los recursos - vigente al momento de la reforma constitucional – que pueda resultar en desmedro de las provincias (CN, Cláusula transitoria 6°).

Además, por aquel mismo Acuerdo, se derogaron los arts. 2 y 3° de la Ley N° 25.413 (denominada Ley de Competitividad, y más conocida como del impuesto al cheque) estableciéndose una asignación específica (o pre-coparticipación) del 30% de su producido para atender “gastos de emergencia pública” (art. 6° del Acuerdo), lo que equivale a su detracción de la masa coparticipable y su administración directamente por parte del PEN.

Todo ello fue gestando percepciones negativas en las RIG fiscales que impidieron el logro de acuerdos duraderos ya que se encontraba ausente uno de los principales requisitos: la *confiabilidad* en el otro¹³.

Como consecuencia de estos procesos, las provincias comenzaron a padecer serios problemas de déficit, que en la gran mayoría de los casos, terminaban siendo “rescatadas” por el gobierno nacional. No por casualidad, en los distintos pactos y acuerdos fiscales sancionados a lo largo de la década del ‘90 y principios de siglo, se previeron, a modo de compensaciones, distintos mecanismos de *refinanciamiento de las deudas públicas provinciales* (Pacto Fiscal I y II, Acuerdo Nación-Provincias, etc.).

Todo ello fue conformando un especial tipo de RIG, sobre todo en las negociaciones, marcadas con un tinte de tradición autoritaria en el trato político, principalmente desde la Nación.

El juego quedó estructurado de la siguiente manera: la Nación concentraría más recursos (asignaciones específicas, pre-coparticipaciones, fondos especiales, etc.), pero garantizando a las provincias el refinanciamiento de sus deudas. Desde un punto de vista fiscal y económico, las provincias quedarían “resguardadas” ante la posibilidad de rescates por parte de la Nación, pero, desde un punto de vista político, quedan sujetas a la caja nacional y, eventualmente, a

¹² Se derogan las cláusulas 6ª y 9ª del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, el art. 3° de su segunda adenda y el art. 4° de la ley 25.400, que lo ratificó, todo ello en virtud del art. 75, inc. 3°, Constitución Nacional (art. 4° del acuerdo y arts. 2°, 3° y 4°, ley 25.570) (ALTAVILLA 2009:9).

¹³ Tal ha sido el grado de desconfianza desde los niveles subnacionales hacia el gobierno nacional, que en la reforma a la Constitución Nacional en 1994, se insertó una cláusula que prohíbe expresamente la delegación de competencias sin los recursos correspondientes (art. 75, inc. 2°, párr. 5) y a lo que podríamos agregar todas las previsiones que se establecieron para la sanción del nuevo régimen de coparticipación, que si se analizan en detalle, son cláusulas de garantías para las provincias y que revelan las malas experiencias cosechadas: las transferencias automáticas, la mayoría agravada para establecer asignaciones específicas, la prohibición de la reglamentación y/o modificación unilateral, etc.. Aun, con todas estas previsiones, no sólo no se ha sancionado hasta nuestros días el régimen que ordena la Constitución sino que además, continuaron los comportamientos oportunistas por parte del gobierno nacional lo que, por otra parte, no hubiese sido posible sin el concierto de algunas provincias.

comportamientos oportunistas y clientelares por parte del PEN, dado que del esquema resultante, las provincias muy difícilmente pueden mantener sus cuentas en limpio y sus pagos al día, ya que el gasto público excede sustancialmente a los ingresos (de propia jurisdicción y de transferencias de la Nación) por tanto, siempre quedan en situación de recurrir a nuevas ayudas federales, no sólo para realizar obra pública, sino para financiar las funciones más básicas (salud, educación, justicia y previsión social en lo que les haya quedado como provincial).

Por ello mismo, las provincias necesariamente deben sumarse al tren del gobierno federal, a riesgo de caer en una fuerte crisis económica que, al final de cuentas, también terminarían recurriendo al gobierno nacional (por el efecto del “pool común”, propio de los sistemas federales), pero esta vez, con un costo político muy alto¹⁴. En cambio, si quiere evitar este costo, basta con apoyar la agenda presidencial. En uno y otro caso, el recurso en juego es el político – por parte de las provincias – a cambio de recursos económicos – proporcionados por la Nación.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que, en la compleja arena de las transferencias, se encuentran dos áreas que deben ser bien diferenciadas: por un lado, se encuentra el Régimen de Coparticipación, cuyos montos son de transferencia automática a las provincias, por tanto escapa a la discrecionalidad del PEN (aunque no queda a resguardo del posible manejo estratégico de la información, como ha sucedido, por ejemplo, con los reclamos que viene haciendo la Provincia de Santa Fe). Sólo los ATN (que representan un 1% del total) caen bajo la esfera de discrecionalidad del presidente. Por otra parte, se encuentran las *demás transferencias* de la Nación hacia las provincias que se establecen en distintos acuerdos celebrados con las provincias para fines varios (salud, educación, obra pública, vialidad, etc.). Estos montos sí caen bajo la esfera de discrecionalidad del presidente y son los que han provocado serios conflictos con las provincias (por ejemplo, el acuerdo de financiamiento de la Caja Previsional de Córdoba en 2008). De estos, el Fondo de Vialidad es uno de los que se destacan por su arbitrariedad (DÍAZ FRERS 2010).

Hasta aquí hemos descripto el comportamiento oportunista y clientelar por parte de la Nación. Ello provocó, a modo de reacción, similares comportamientos por parte de las provincias, fundamentalmente en lo que respecta al endeudamiento; las provincias gastan más de la cuenta y para ello recurren al crédito, sin importar demasiado las consecuencias, ya que a fin de cuentas, la Nación tendrá que socorrer (“riesgo moral”)¹⁵.

¹⁴ Ejemplo de ello fue la provincia de Córdoba cuando en los '90 rechazó la propuesta de la Nación de sumarse a los Pactos Fiscales I y II, pagando su gobernador el costo político de renunciar al mandato y dejar a su provincia en un caos político, económico y social muy serio.

¹⁵ A modo de ejemplo, el stock de deuda actual es de \$ 73.912 millones sólo con la Nación.

VI) Tipos de negociación

Las negociaciones entre Nación y provincias pueden ser de muy diversas maneras. En principio, podemos clasificarlas en multilaterales (entre el presidente y el conjunto de gobernadores) y bilaterales (entre el presidente y uno o varios gobernadores). Asimismo, pueden serlo a través de vías formales o informales.

En las RIG verticales, es predominantemente el PEN quien propone la negociación y decide el tipo a adoptar (OLMEDA, 2009). Ello depende de ciertos factores; si observamos las RIG de los últimos 27 años, principalmente ha sido por su capital político: si éste es fuerte, suelen encararse de modo multilateral y formal, por el contrario, se llevan a cabo bilateralmente y de modo informal (aunque la nota de informalidad ha predominado casi siempre y ello responde a otros factores más generales que hacen a las RIG en sí, como veremos más adelante) y casi siempre la coordinación resultante se alcanza “bajo la sombra de la jerarquía”.

Juegos de suma cero. La teoría de juegos – que se nos presenta como eficaz *método sistemático* para estudiar el comportamiento en situaciones de *toma de decisiones* (WRIGHT, 1997:110) – clasifica los juegos en dos grandes grupos: los de suma cero y los de suma variable. En éstos últimos se ponen en juego tanto la distribución como el total de los costos/beneficios a distribuir y se pueden subdividir en *juegos cooperativos y mixtos de cooperación y conflicto* (como ser el dilema del prisionero, la batalla de los sexos, el juego del gallina, entre otros). En los de suma cero, en cambio, las ganancias de un jugador equivalen a la pérdida del otro, es decir que la suma de las ganancias de los jugadores es igual a la suma de sus pérdidas y por tanto, constituyen juegos de puro conflicto (WRIGHT, 1997, ACUÑA, 1995:117) a diferencia de la de suma variable, donde todos los jugadores pueden obtener ganancias.

En el área de las RRFII pueden darse ambos tipos de juegos, dependiendo básicamente de dos cuestiones: por un lado, de la *percepción* de los propios jugadores, es decir si éstos lo ven como un juego de suma cero o de suma variable. Y en segundo lugar, mucho más importante aún, ya que es el que en definitiva define el tipo de juego, es la posibilidad concreta y real de ampliar los recursos, única manera en que todos puedan ganar algo. Eso sin embargo sucede poco en materia tributaria, pues es sabido que casi no quedan espacios que puedan ser cubiertos con nuevos impuestos. Por tanto, y sobre todo en épocas de limitación fiscal e incertidumbre económica, la naturaleza de las finanzas suele orientarse hacia un ambiente competitivo de *suma cero* (WRIGHT, 1997:285).

Por su parte, los gobernadores, de cualquier procedencia política y sea cual sea su afinidad con el gobierno nacional, tienden a ver al Régimen de Coparticipación, al menos desde sus discursos, como un complejo sistema que en definitiva beneficia sólo a la Nación, en perjuicio de las provincias. Este

tipo de percepciones predispone desde el comienzo a un tipo de negociación duro y conflictivo. Salvo que, como hemos observado anteriormente, pesen sobre los gobernadores algunas variables como la afinidad política, fundamentalmente.

Por su parte, desde el gobierno nacional se arguye casi sistemáticamente, la falta de disciplina fiscal de las provincias y la necesidad de preservar el financiamiento del nivel nacional, cual es el que en última instancia lleva a cabo las políticas públicas más importantes del país.

VII) La discusión por la coparticipación del impuesto al cheque

A partir de los resultados de las últimas elecciones de junio de 2009 y de la situación resultante del conflicto entre el gobierno nacional y el sector agropecuario en el año 2008, el contexto político resultante trajo como consecuencias, por un lado, la pérdida de las mayorías automáticas del PEN y de ciertos gobernadores antaño aliados al gobierno nacional. Por otra parte, varios gobernadores aliados perdieron en las elecciones legislativas la posibilidad de insertar en las bancas del Congreso legisladores de su propio partido. El resultado en definitiva fue la conformación de un Congreso bastante heterogéneo, donde sin embargo, la primera minoría continúa siendo oficialista con una mayoría compuesta entre muy diversos sectores políticos.

Este reunte sin embargo encontró como causa común el viejo reclamo de una coparticipación más equitativa (traducida en la simple idea de acrecentar los montos destinados a las provincias) y que intenta conjurar a través de la eliminación de la pre-coparticipación del impuesto al cheque, incorporando el 100% de su producido directamente a la masa coparticipable, ya que actualmente ingresa sólo el 30%. Ello equivale a un aumento del 12% de la masa coparticipable.

Por tanto, el ámbito, la arena política donde se desenvuelven los actores en la consecución (o impedimento) de este proyecto es el Congreso de la Nación que, aun cuando las negociaciones tiendan a ser más informales y se despliegan en ámbitos ajenos al Congreso, es aquí dónde en definitiva se manifiesta o formaliza el acuerdo y posterior toma de decisión a través del voto de los legisladores en el recinto legislativo.

VIII) El Congreso como arena política para la discusión y decisión de coparticipar el impuesto al cheque.

Todos los actores políticos debieron jugar sus cartas en el Congreso de la Nación fortalecido en parte por el creciente aumento de poder de la oposición: sus recursos – simbólicos y materiales –, la pertenencia partidaria, la afinidad política, etc.

Los gobernadores aliados no dudaron en criticar la medida, sosteniendo que no era ni el momento ni la oportunidad de realizar este tipo de reformas que desfinanciarían el Tesoro nacional. Sin

embargo, muchos senadores, algunos que responden incluso a estos gobernadores, se mostraron más independientes en sus discursos, ya que ante la magnitud de la medida, que necesariamente favorecería a las provincias, no correrían el riesgo de resultar contradictorios con su propio electorado (recurso simbólico).

El poder ejecutivo ha perdido muchos legisladores, sean que les respondían directamente o a través de los gobernadores aliados. Sin embargo, cuenta con muchas herramientas como para decidir la cuestión, desde el uso del veto hasta la eliminación de ciertas transferencias a las provincias (como ser, entre otras, el Fondo Solidario Federal, creado mediante DNU, o el Programa de Asistencia Financiera, que representan \$6.000 y \$9.500 millones respectivamente). Sin embargo, estas medidas pueden resultar costosas, ya que estaría lesionando los intereses provinciales que el Congreso decidió otorgar al convertir el proyecto en ley.

Desde las declaraciones de la oposición y del oficialismo, las discusiones quedaron enmarcadas, indiscutiblemente, en un juego de suma cero: funcionarios del gobierno nacional criticaron la medida como de irresponsable y malintencionada tendiente a *desfinanciar* al tesoro nacional, por tanto, y como contrapartida, en varias oportunidades manifestaron la idea de eliminar otros programas de transferencias. Desde la oposición, haciendo eco de los sempiternos reclamos de mayor federalismo frente a una situación de sometimiento de las provincias y de avasallamiento de sus autonomías, sostuvieron, como un primer paso para modificar integralmente el régimen de coparticipación, la eliminación de la pre-coparticipación del impuesto al cheque.

Según una encuesta acerca de “¿Qué actor debería entonces ceder parte de su tesoro para que se pueda avanzar en un acuerdo? Los gobernadores consultados no dudaron a la hora de responder: «La Nación»”¹⁶. En el otro bando, un senador oficialista sostuvo abiertamente: “nosotros no queremos achicar el Estado nacional para agrandar las provincias”¹⁷.

Finalmente, el proyecto de ley llegó a la Cámara de Senadores, y tras algunos intentos fallidos¹⁸, se logró la media sanción en una polémica sesión que tuvo como resultado 35 votos a favor y 33 en contra, no sin críticas por parte del oficialismo en cuanto exigía la mitad más uno de los miembros totales (es decir, 37 senadores).

¹⁶ Diario Clarín, del 22/03/2010.

¹⁷ Diario Página 12, del 18/03/2010. Más tarde, ya en oportunidad de debatirse el proyecto en la Cámara de Senadores, uno ellos, aliado, sostuvo: “No es una buena ley para las provincias, porque no puede haber provincias prósperas en una Nación desfinanciada” (Diario La Nación, 15/04/2010). Un senador por salta, opositor, acusó en el recinto a la administración de Cristina Kirchner de «aplicar un ajuste con las provincias, al obligarlas a ir a pedir fondos a la Nación» (ídem).

¹⁸ Después de cinco semanas en que el Congreso no pudo sesionar por falta de quórum, ante la inasistencia de los senadores oficialistas. Ello fue una muestra contundente del oficialismo de no querer debatir el proyecto por la vía correspondiente del Congreso y una muestra más de cómo el Congreso no constituye un actor más, sino una parte más de la arena política.

	Oficialistas ¹⁹ (total: 36)	Opositores ²⁰ (total: 36)	TOTAL
Ausencias	1	1	2
Abstenciones	1	1	2
A favor	1	34	35
En contra	33	–	33
TOTAL	36	36	72

El gobierno nacional, finalmente decidió implementar el Programa Federal de Desendeudamiento (PFD), por el cual se refinancia el 89% de las deudas públicas que las provincias tienen con la Nación (que alcanza a \$73.912 millones, cubriendo la refinanciación \$65.522 millones) a través de una reprogramación hasta 2030 y con un período de gracia de un año y medio, que se implementarían a través de acuerdos con la Nación. Este había sido ya uno de los proyectos de la oposición que, coherentemente, recibió con beneplácito. Solamente cinco provincias no fueron incluidas en el proyecto (Santa Fe, Santa Cruz, San Luis, La Pampa y Santiago del Estero) porque no tienen deudas con la Nación.

Por otra parte, el proyecto prevé financiar con los ATN los dos años de gracia que otorgó a los gobernadores con el PFD, de esta manera, se asegura el manejo de estos fondos, que la oposición ya tenía proyectado coparticiparlos, es decir, eliminar la discrecionalidad del presidente en el envío de los mismos.

El PEN logró suspender el debate en el tiempo (que ya cuenta con media sanción en el Senado y con una fuerte probabilidad de aprobación en Diputados, donde la oposición es más fuerte), se asegura el manejo de los ATN y, fundamentalmente, el apoyo de todos los gobernadores beneficiados.

Ninguno de los intentos – entre ellos las amenazas de veto y de eliminación de transferencias – finalmente prosperó. La cuestión fue decidida por una decisión unilateral de la presidente a la cual los gobernadores adhirieron, encaminando así el PEN las negociaciones hacia otro tipo de juego, de *suma cero* pasó a uno de *suma variable*, donde encuentran beneficios todos los actores involucrados. Sin embargo, se soslaya la posibilidad de una discusión más a fondo del régimen de coparticipación (que, de hecho, nunca estuvo del todo instaurada, pues tanto el oficialismo como la oposición se limitaron al debate de la coparticipación del impuesto al cheque).

IX) Conclusiones

Si comparamos este caso con otro muy similar, donde el oficialismo no contaba con mayorías para imponer su proyecto, donde se puso en juego la distribución de recursos fiscales, etc., cual fue el del

¹⁹ Ausentes: Jenefes (Jujuy, FPV); Abstenciones: Bartolozzi (Formosa, FPV); A favor: Viena (La Pampa, FPV).

²⁰ Coalición Cívica, PS y el PJ-Disidente. Ausentes: Menem (La Rioja, PJ), Bongiorno (Río Negro, Frente Grande).-

conflicto con las entidades del campo, encontramos que ambos tuvieron la misma resolución: las provincias terminaron por negociar y dar su apoyo a el PEN frente a la propuesta de otorgar nuevos recursos (en el primer caso, con recursos provenientes de la coparticipación de la soja, y el segundo con la refinanciación de la deuda pública provincial). En ambos casos, con los mismos actores y en un contexto político muy parecido, el factor clave fueron los *recursos materiales* y, más específicamente, la *urgencia* de los mismos.

Podemos observar que las variables utilizadas en el presente trabajo han servido para explicar, aunque más no sea someramente, cómo interactúan los actores políticos y cómo sus decisiones no son tomadas de modo unilateral, sino que – como sostienen el neoinstitucionalismo de la elección racional y la teoría de juegos – son interdependientes: los actores no deciden exclusivamente en base a sus intereses y posibilidades, sino que tienen en cuenta además los intereses y las decisiones (posibles o reales) que puedan tomar los demás jugadores.

Estas *tres variables* interactúan en nuestro sistema político – ya sea que intervenga una o varias a la vez – influyendo de modo decisivo sobre las decisiones de los actores.

Este proyecto de coparticipar el impuesto al cheque ha sido, desde la reforma constitucional y desde el vencimiento del plazo para sancionar el nuevo régimen de coparticipación (que venció el 31/12/1996), el “más serio” y el único que estableció con cierta fuerza en la agenda política el debate por la coparticipación. Llamativamente, no fueron los gobernadores los principales actores en estas negociaciones, sino ciertos grupos de legisladores opositores, abalados sólo por un par de gobernadores. Esto deja de manifiesto la falta de interés por parte de los ejecutivos – quienes son los que manejan el presupuesto y el tesoro – de lograr un acuerdo y establecer un régimen de coparticipación tal cual lo ordena la Constitución Nacional, cuyos criterios harían de éste un instrumento idóneo para lograr los objetivos de *equidad* y *solidaridad* en el régimen federal argentino y garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Nación.

Este tipo de acuerdos retrasa o posterga soluciones a largo plazo: modificar el actual régimen de coparticipación impuesto por Ley N° 23.548, cuyos coeficientes y mecanismos de distribución han quedado obsoletos además del incumplimiento del mandato constitucional del art. 75, inc. 2° de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos). Y en este punto, encontramos una serie de problemas de naturaleza más estructural; ya no es sólo un problema de caja, sino que apunta ya a la situación misma de las provincias, a su situación o posición dentro del juego: muchas de ellas, se ven beneficiadas por las deficiencias del diseño institucional y propender a una modificación estructural del actual esquema de repartos, implicaría poner en juego los beneficios obtenidos a lo largo de estos años. Ello explicaría, en parte, la falta de innovación institucional por parte de los actores.

Se sostiene, desde muchos y muy diversos sectores – incluso académicos y de investigación – que el proyecto de la coparticipación es de imposible cumplimiento, argumento que se sostiene, principalmente, en el hecho de que debe ser el resultado de un acuerdo entre el PEN y todos los gobernadores, que debe ser ratificado por una ley del Congreso y la posterior adhesión por cada una de las Legislaturas de las veintitrés provincias y de la CABA. Sin dudas, es una tarea ardua y muy compleja. Pero no por ello se debe sostener que es de imposible cumplimiento: la reforma de 1994 tendió a fortalecer el sistema federal de estado, y uno de los puntos claves fue el diseño del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que exige la participación de todos los actores interesados en la materia, redundando en una mayor coordinación. Todos los interesados deben prestar su consentimiento, requisito ineludible para cualquier institución que se pretenda viable y duradera.

No puede entablarse una discusión seria sobre modificaciones del régimen de coparticipación federal (ni mucho menos el que pretende la Constitución) sino se reformula al mismo tiempo la adecuada *relación entre recursos y gastos*, por lo que es necesario una reformulación más integral de la relación federal entre todos los niveles de gobierno y con la participación de todos ellos.

Referencia bibliográfica

- ABAL MEDINA, Juan M. y CALVO, Ernesto (editores); *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Bs. As., 2001.-
- ACUÑA, Carlos H., *La Nueva Matriz Política Argentina*, ed. Nueva Visión, Bs. As., 1995.
- ALTAVILLA, Cristian; “Acuerdos interjurisdiccionales en materia tributaria: el pactismo fiscal” (1° y 2° parte) en Periódico Económico Tributario (PET), Año XVII, N° 420 y N° 421, respectivamente, ed. “La Ley”, Bs. As. 2009a.- BARRERA BUTELER, Guillermo; *Provincias y Nación*, Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As., 1996.-
- BIDART CAMPOS, Germán J.; *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Bs. As. 2002.-
- CAO, Horacio y RUBINS, Roxana, “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en ABAL MEDINA y CALVO, 2001.-
- CARMAGNANI, Marcelo (Coord.); *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, FCE, México DF, 1993.-
- CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo; “Apreciaciones sobre el Federalismo Fiscal en Argentina durante la Convertibilidad”, presentación en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 27-30 de ene/2003, en www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/Ocentragolo.PDF, consulta: 23/10/2008.-
- CINGOLANI, Mónica y LARDONE, Martín; *Gobierno Bajo Presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Cba. 2006.

- DÍAZ FRERS, Luciana; “No caer en la tentación: coparticipar el impuesto al cheque es la peor solución”, *Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 72*, CIPPEC, Programa de Política Pública, Área de Desarrollo Económico, marzo de 2010.-
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (H) (Coord.); *Derecho Público Provincial*, Depalma, Cba., 2008.-
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (H); *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Depalma, Bs. As., 1997.-
- JORDANA, Jacint; *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*, Proyecto Conjunto – INDES – Comunidad Europea – Documento de Trabajo, BID, Washington, junio/2002.-
- LANZARO, Jorge (Coordinador); *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, CLACSO, Bs. As., 2001.-
- LECHNER, Norbert y otros, *Reforma del Estado y Coordinación Social*, ed. Plaza y Valdéz, México, 1999.-
- MÉNDEZ, José Luis; *Estudio Introductorio en WRIGHT, DEIL S., Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, FCE, México, 1997.-
- MOLINELLI, Guillermo, PALANZA, Valeria y SIN, Gisela; *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Temas Grupo Editorial, Bs. As., 1999.-
- NORTH, Douglas C., “Institutions” in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N° 1, 1991.
- NORTH, Douglas C., “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en SAIEGH, S. y TOMMASI, M. (editores), 1998.-
- OLMEDA, Juan Cruz, “Relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino desde los noventa”, *XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, 11 al 14 de junio de 2009.-
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. Consuelo; “El reordenamiento territorial de las relaciones intergubernamentales locales bajo formas regionales: Antecedentes y balance de experiencias en Argentina”, ponencia presentada en el *5° Congreso Argentino de Administración Pública*, AAEAP, San Juan, 27 al 29 de mayo de 2009.-
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. Consuelo; “La (Re)significación de la Autonomía Local en la Construcción de las Relaciones Intergubernamentales”, *4^{to} Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración*, Bs. As., 22-24 de agosto/2007, disponible en www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Parmigiani.doc, consulta: 01/09/2008.-
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. Consuelo; “Notas para el estudio de las relaciones intergubernamentales, con particular referencia la República Argentina”. *Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-2004/2005*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Cba., 2005.
- PORTO, Alberto (Director), “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”, EDULP, Universidad Nacional de la Plata, Fac. de Cs. Es., Dpto. de Economía, Marzo/2004, en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>, consulta: 19/05/2008.-
- PUTNAM, Robert D.; *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Editorial Galac, Caracas, Venezuela, 1994.-
- SAGÜÉS, Pedro N., *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, 3° edición, actualizada y ampliada, dos tomos, Bs. As., 2003.-
- SHEPSLE, Kenneth A.; “Estudiando las Instituciones: Algunas Lecciones del Enfoque de la elección Racional”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 16/2007 - ICP – Montevideo, 2007.-

TOMMASI, Mariano y SPILLER, Pablo (directores); *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Bs. As., 2000.-

WRIGHT, Deil S., *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, FCE, México, 1997.-