



**Universidad Nacional  
de San Martín**

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

Tesina de investigación

*Título: “El comportamiento de los ejecutivos nacional y subnacionales en las negociaciones de las reglas fiscales. El caso del Pacto fiscal II (1993)”*

Tesista: Lorena Riva.

Mail: rivalore@hotmail.com

Tutor: Pablo Palumbo.

Fecha: 2023.

*Agradecimientos.*

*A mi familia, por ser un sostén fundamental en estos años de carrera.*

*A la educación pública por brindarme la oportunidad de estudiar en la Universidad Nacional de San Martín conformada por excelente cuerpo docente, administrativos/as y todo su personal.*

*A mi tutor, Lic. Pablo Palumbo por el acompañamiento incondicional en la tesis.*

*A los Dres. Ricardo Gutiérrez e Itati Moreno, profesores de Taller de Redacción I y II, infinitas gracias por la enseñanza, la paciencia, y el apoyo en este tiempo.*

*A mi hermano Marcelo, por alentarme a estudiar.*

*A todo/as mis amigo/as dentro y fuera de la facu...GRACIAS!!!!*

*Dedico esta experiencia universitaria maravillosa a Pablo, Franco y Julieta.*

**Resumen.**

El siguiente trabajo busca construir un análisis en torno a la relevancia que contienen las relaciones intergubernamentales en las negociaciones de las reglas fiscales dentro de países donde hay más de una instancia territorial de gobierno con facultades concurrentes. Para ello se pregunta ¿cómo es el comportamiento de los ejecutivos nacional y subnacional en el proceso de negociación en torno a reglas fiscales en sistemas federales? La presente tesis toma como caso de estudio el pacto fiscal II firmado en Argentina, bajo el gobierno de C. Menem en 1993 y el argumento sostiene que durante el proceso de negociación del Pacto Fiscal II el comportamiento de los actores estuvo caracterizado por un arduo proceso de negociaciones que culminaron en resultados diversos. En un primer momento, el proceso de negociación fue mayormente condicionado por la conveniencia de los ejecutivos subnacionales a causa de que una gran cantidad de ellos vería a sus provincias perjudicadas económicamente. Sin embargo, en un segundo momento fue el poder ejecutivo nacional el que definió la resolución del pacto concretando la adhesión de la mayoría de las provincias, principalmente, a través de una estrategia de negociación globales con distribución individual. Este trabajo utilizará como base metodológica un diseño de tipo cualitativo a partir del análisis de documentos.

**Palabras claves:** *relaciones intergubernamentales – reglas fiscales - coparticipación federal de impuestos – pacto fiscal.*

## Índice.

1-Introducción.	4
2- Estado de la cuestión.	8
3- Marco Teórico y argumento general	11
3.1- Las provincias.	11
3.2- Representación de las provincias en el Congreso Nacional.	13
3.3- Actores involucrados y sus comportamientos.	13
3.4- Reglas fiscales.	15
3.5- Tipos de negociaciones y sus características.	16
3.6- Relaciones Intergubernamentales (RIGs).	16
4- Metodología.	18
5- Antecedentes del caso de estudio.	19
5.1- Coparticipación, historia y modificaciones.	20
6- El Pacto Fiscal II (1993): El “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”.	25
7- Comportamiento y negociación de los actores.	26
7.1- Reunión con Gobernadores justicialistas.	27
7.2- Gobernadores de la oposición.	29
7.3- Gobernadores no justicialistas (partidos provinciales).	31
7.4- Gobernadores y el consejo federal de impuestos.	33
8- Últimas negociaciones.	35
8.1- La firma del pacto.	36
8.2- Estrategias del Presidente para conseguir la firma del Pacto.	36
9- Conveniencias de provincias: nuevas adhesiones al pacto.	39
10- Tipos de negociación en las reglas fiscales.	40
11- Conclusiones.	44
12- Bibliografía:	47

## **1-Introducción.**

En Argentina conviven administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias, en cada una de las unidades políticas correspondientes a los distintos órdenes estatales previstos en la Constitución: el nacional (o federal) y el provincial. En este sentido, el estado argentino se constituye como un estado federal conformado por veintitrés jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este entramado institucional genera una compleja red de relaciones multinivel e intranivel que ponen permanentemente a prueba las capacidades de coordinación del estado para decidir, implementar y financiar sus políticas públicas y la necesidad de cooperar y articular acciones para la implementación de dichas políticas como así también la prestación de servicios. Esta compleja estructura remite a la presencia de un estado multinivel (Abal Medina y Cao, 2012).

Todo sistema federal implica la existencia de un complejo y dinámico sistema de relaciones intergubernamentales, entendidas como “sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjuntas entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana, 2008). Estas son el resultado de una combinación muy variada de intervenciones, decisiones políticas y costumbres convertidas en reglas, particularmente por la presencia de competencias concurrentes sobre ciertas políticas públicas. En ellas, conflicto y cooperación existen simultánea e inevitablemente (Wright, 1997). Según Bonvecchi (2013), el federalismo argentino puede caracterizarse como “asimétrico y centralizado”, debido a que pocas provincias concentran el grueso de la actividad económica, el Tesoro Nacional controla la mayor parte de la recaudación impositiva y los presidentes utilizan el poder fiscal para disciplinar a los líderes políticos provinciales. Sin embargo, Argentina pertenece también al grupo de federaciones cuyas unidades subnacionales conservan importantes grados de independencia política. Así, la dinámica federal argentina se desarrolla en el marco de una permanente tensión entre autonomía política y dependencia fiscal.

A partir de distintos procesos de descentralización compuestos por un conjunto de políticas públicas se transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde los niveles más altos a los niveles más bajos (Falleti 2006). En este marco, el sistema de coparticipación establecido en la Constitución Nacional en su art. 75, inc. 2, es el principal mecanismo de delimitación de potestades tributarias y de reparto de los fondos fiscales. El sistema mencionado establece un régimen único que incluye el grueso de la recaudación tributaria nacional (pues afecta a los principales impuestos directos, que recauda mayoritariamente la nación) y establece coeficientes de reparto a partir de una serie de criterios. En cuanto a la distribución de esa masa tributaria, la ley N° 23.548 en vigor de 1988 propone primero una división “primaria” entre la nación (que retiene aproximadamente el 40%) y las jurisdicciones subnacionales (que reciben en conjunto aproximadamente el 60%). Posteriormente, plantea una división “secundaria” entre los

veinticuatro distritos provinciales, que favoreció siempre a las provincias periféricas menos prósperas. Las transferencias federales vía coparticipación están basadas en una fórmula fija de cálculo y son distribuidas automáticamente de forma periódica (diaria, semanal y mensualmente) a través de un sistema informático que impide cualquier intento del Poder Ejecutivo Nacional de demorar o impedir su traspaso (Porto 2004, Pifano 1998).

Asimismo, estos fondos no tienen un destino predeterminado por el gobierno central, habilitando a los gobernadores a utilizarlos de modo discrecional. Esta discrecionalidad refuerza el poder de los ejecutivos provinciales respecto de los nacionales y municipales, ya que las provincias sólo están obligadas a transferir una cantidad predeterminada a los gobiernos locales en función de sus propias leyes de coparticipación provincial (cuando existen), pudiendo disponer libremente del resto de esos recursos. Esto hace que los fondos de coparticipación no sean una herramienta política en manos de los presidentes respecto de los gobernadores (Bonvecchi y Lodola, 2012), como sí pueden serlo otros fondos de distribución discrecional (adelantos del Tesoro Nacional, obras de infraestructura, programas nacionales, etc.). La misma lógica cabe predicar de los gobernadores respecto de sus municipios, cuando existe ley provincial de coparticipación.

Las provincias, por su parte, tienen una capacidad impositiva mucho menor (aunque muy variable entre distritos) ya que solamente pueden gestionar cuatro impuestos: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos, lo que les permite recaudar en promedio el equivalente a un 40% de sus gastos. El resto lo financian mediante aportes del gobierno central por coparticipación y otras transferencias y/o endeudamiento (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

La ley N° 23.548 fue sancionada en 1988 y desde su creación fue definida como provisional. Aún continúa vigente a pesar de que la reforma constitucional de 1994 reiteró en su cláusula transitoria 6ª la necesidad de promulgar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos antes de 1996.

Con el transcurso del tiempo el esquema se fue complejizando, debido a las modificaciones que sufrió cada uno de los impuestos que forma parte del conjunto de recursos a distribuir denominado “masa coparticipable”<sup>1</sup>. Se fueron agregando regímenes especiales, detracciones previas, asignaciones de recursos específicas para un determinado fin y/o institución, excepciones y otros mecanismos que crearon un esquema difícil de entender y controlar. El análisis de este régimen no solo debe considerar las transferencias asimétricas entre potestades de gasto y de obtención de recursos, también debe tener en cuenta la articulación política y económica de los actores y

---

<sup>1</sup>Masa Coparticipable: la misma estaría conformada por la masa de fondos a distribuir del producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de Importación y Exportación previstos en el art. 4 de la Constitución Nacional.
- b) La distribución entre la Nación y las Provincias que esté prevista en otros sistemas.
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos y destinos determinados.

agentes de las distintas regiones del país (Cao, 2008). Watts 1989 considera que debido a las características políticas e institucionales (constitucionales) que presenta Argentina, puede ser clasificada como un “federalismo de ejecutivos”. Los procesos de negociaciones intergubernamentales que se llevan a cabo entre las distintas unidades políticas han estado en manos exclusivas de los poderes ejecutivos representantes de las mismas. El Congreso, en este aspecto, ha jugado un rol secundario o, más aún, puede ser definido como la arena en la cual los ejecutivos se desenvuelven y ejercen sus poderes de acción. La predominancia que han adquirido los ejecutivos tanto al nivel nacional como en las unidades subnacionales fueron desplazando a otros actores institucionalmente previstos en la constelación política, minimizando su rol y alcance. De acuerdo con lo dicho anteriormente, surge el interrogante de ¿cómo es el comportamiento de los ejecutivos nacional y subnacional en el proceso de negociación en torno a reglas fiscales en sistemas federales?

La respuesta tentativa a la pregunta de investigación es que durante el proceso de negociación del Pacto Fiscal II el comportamiento de los actores estuvo caracterizado por un arduo proceso de negociaciones que culminaron en resultados diversos. En un primer momento, el proceso de negociación fue mayormente condicionado por la conveniencia de los ejecutivos subnacionales a causa de que una gran cantidad de ellos veía a sus provincias perjudicadas económicamente. Sin embargo, en un segundo momento fue el poder ejecutivo nacional el que definió la resolución del pacto concretando la adhesión de la mayoría de las provincias, principalmente, a través de una estrategia de negociación globales con distribución individual. El presente estudio se encuadra en el campo de estudios de federalismo fiscal, y tiene como objetivo general analizar el comportamiento de los ejecutivos nacional y subnacional en el proceso de negociación en torno al Pacto Fiscal II en Argentina en 1993. Los objetivos específicos son (1) describir el pacto fiscal II, (2) caracterizar el comportamiento político de los actores involucrados (presidente y gobernadores) y (3) identificar el tipo de negociaciones llevado a cabo en el periodo mencionado. La elección del presente tema se debe a la importancia que posee la coparticipación en un país que posee regiones asimétricas en cuanto a sus economías y recursos, y a la necesidad de la creación de una nueva ley que contenga criterios justos de distribución entendiendo el dinamismo de las necesidades que caracteriza a las distintas jurisdicciones. Debemos tener la convicción de que la solidaridad y el trato igualitario de las provincias, se logra solo por medio de una ley que parta realmente de estos principios.

Esta tesis empleó la metodología cualitativa. El estudio de caso es descriptivo porque analice y sistematice la abundante información existente sobre las dinámicas del régimen de coparticipación fiscal en Argentina. En lo que respecta a las técnicas de relevamiento de información, el trabajo de tesis se realizó sobre la base de fuentes primarias y secundarias, se trabajó sobre investigaciones específicas de la literatura sobre federalismo fiscal y

coparticipación, y se tendrán en cuenta estudios y análisis técnicos oficiales y documentos jurisdiccionales.

En cuanto al orden, esta tesis contará con la siguiente estructura. En la primera parte se desarrolla el estado de la cuestión, en el cual se exponen algunos precedentes académicos con relación a la problemática de estudio. En la segunda parte, se aborda el marco teórico donde se plasman conceptos a desarrollar con el propósito de dar sustento al argumento que se plantea. A su vez, se presenta la metodología utilizada, el caso de análisis y su correspondiente justificación para concretar los objetivos propuestos. En la tercera parte se presentan antecedentes del caso de estudio, describiendo brevemente historia y modificaciones del régimen de coparticipación federal de impuestos para luego abordar el caso de análisis propuesto en el cual desarrollará el objetivo general y los objetivos específicos. En la cuarta y última parte se presentan las conclusiones que surgen de la investigación.



## **2- Estado de la cuestión.**

Diversos autores hacen referencia a distintos elementos que provocan dificultades o acuerdos en las relaciones intergubernamentales en el proceso de negociación en torno a las reglas fiscales en base a: motivos económicos, institucionales y políticos.

Desde puntos de vista económicos fiscales, un primer enfoque es el que se refiere a la puja distributiva de los recursos. Cetrángolo y Jiménez (2004) y Porto (2003) argumentan que existen importantes desequilibrios entre los distintos niveles subnacionales en lo que respecta a responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos, los que perjudican tanto a las provincias más desarrolladas, como así también a aquellas con menores niveles de desarrollo relativo. El gran problema radica en que los coeficientes de reparto (ya que no reflejan criterios de distribución objetivos o racionales) son más bien producto del poder de negociación de cada provincia. La distribución actual de la renta federal introduce inequidades a nivel vertical y horizontal, generando fuertes asimetrías entre las jurisdicciones del sistema. La brecha entre el bajo porcentaje que recaudan los niveles subnacionales y el alto porcentaje que ellas gastan se conoce como desequilibrio fiscal vertical. Este se produce entre niveles de gobierno, básicamente Nación-Provincias. Mientras que el desequilibrio fiscal de tipo horizontal se produce entre unidades de gobierno de un mismo nivel, es decir, entre provincias.

Otro factor importante son las disparidades regionales, conforman una dimensión clave de la inequidad total de un país. Desde el punto de vista del funcionamiento del federalismo fiscal cada provincia debió ajustar sus gastos a su limitación presupuestaria. Por lo tanto, una de sus consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales: las provincias ricas podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las provincias pobres. Es decir, cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios (Porto 2003). Las diferencias territoriales pueden surgir no sólo del lado de la capacidad fiscal de cada región, sino también del lado de la necesidad fiscal. La existencia de estos desequilibrios territoriales en las regiones “R” y “P” hace que aparezca el problema denominado desequilibrio horizontal (Porto, 2003). La forma de reparto suele perjudicar a las provincias más pobladas, mientras que en el extremo opuesto se encuentran entre las más beneficiadas. Asimismo, la distribución de la coparticipación aplica tratamientos dispares a provincias con características socioeconómicas similares, incumpliendo el principio de equidad horizontal.

En este contexto, también afecta la escasa potestad tributaria de las provincias (en un marco de centralización de la recaudación) respecto a sus elevadas responsabilidades y gastos (como producto de la descentralización de funciones), sumada a las diferentes capacidades tributarias de los gobiernos subnacionales y, en especial, a las debilidades de las jurisdicciones más pobres y

menos desarrolladas, han generado en muchos casos una dependencia estructural de las transferencias discrecionales de Nación. Esto ocasiona que los gobiernos provinciales con bajo margen de maniobra quedan cautivos del gobierno nacional y deben negociar apoyos a cambio de fondos (Capello & Galassi, 2009; Cristini, 2010; Llach, 2013; Porto, 2004b).

Una segunda perspectiva se centra en el diseño institucional. El reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas. Así, como las instituciones pueden estructurar, restringir y promover los comportamientos individuales, también tienen el poder de moldear las capacidades y el comportamiento de los agentes de una manera fundamental, pues cuentan con la capacidad de cambiar las aspiraciones en lugar de simplemente promoverlas o restringirlas. Los actores políticos pueden modificar su accionar y cumplir o no las reglas mediante la sanción de una norma, la suscripción de un pacto o de un tratado internacional, o la enmienda de la constitución, o simplemente con un anuncio político (Malamud 2010). Las instituciones resultan importantes en tanto mecanismos adicionales que tienden a impedir la discrecionalidad de los agentes, creando asimetrías en las instituciones, haciendo más fácil hacer que deshacer. Lo primero permite que se haga una promesa, lo último, pone obstáculos para renegar de ella (Shepsle 1998), en otras palabras, impactando en la durabilidad de los acuerdos.

Dentro de los factores institucionales la sobrerrepresentación en el parlamento suele ser un obstáculo para la redistribución interprovincial. El rendimiento de los votos en el congreso<sup>2</sup> es función del nivel de sobre o subrepresentación de cada delegación provincial y de las características socioeconómicas de las provincias. Las provincias pequeñas y de escasa población se benefician de la sobrerrepresentación del sistema (tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el senado y pesan más que su volumen demográfico en la cámara de diputados), por ello invertir en ellas es especialmente eficiente (Leiras 2013). Por esta razón, sus representantes suelen integrar las mayorías legislativas ganadoras y los recursos financieros nacionales se dirigen a ellas en mayor medida que al resto. Las provincias que más dependen de la distribución del ejecutivo nacional no tienen capacidades fiscales suficientes locales para recaudar en sus regiones.

Una tercera visión se fundamenta en las relaciones intergubernamentales y en la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Los sistemas federales al tener competencias comunes entre las esferas de gobierno acaban presentando formas distintas de relaciones intergubernamentales. Estas relaciones pueden ser tanto competitivas como cooperativas. Así mismo, la interacción puede producirse mediante acuerdos o negociaciones entre las distintas

---

<sup>2</sup>La forma en que se estructura y compone el Congreso de la Nación resulta crucial para entender las dinámicas intergubernamentales, en aquellas materias que afectan a las provincias específicamente en materia fiscal y tributaria.

esferas de gobierno (Carvalho y Afonso 2018). Las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno se han ido configurando de modo diferente desde sus orígenes, estructurando, así, formas de relaciones verticales de poder. Las políticas de carácter fiscal tienen importantes efectos sobre los nudos problemáticos de coordinación que pueden generarse entre niveles de gobierno. La centralidad de la cuestión fiscal se corresponde con su relevancia en tanto se refiere al modo en que es repartido entre distintos niveles de gobierno un recurso importante para la implementación y coordinación de políticas. En efecto, su esquema de distribución implica la existencia de redes de interdependencia más o menos robustas entre niveles (Abal Medina y Cao 2012). Dadas las diferentes tareas que deben realizar los distintos estratos gubernamentales, la coordinación intergubernamental es un elemento central para la formulación e implementación de políticas homogéneas en todo el territorio federal y constituye un factor central para que las políticas nacionales alcancen una implementación homogénea.

A diferencia de los enfoques expuestos, esta tesis busca describir principalmente el comportamiento de los ejecutivos nacional y subnacional en el proceso de negociación en torno al Pacto Fiscal II en Argentina en 1993.

### **3- Marco Teórico y argumento general.**

La Argentina presenta importantes desequilibrios geográficos entre sus distintas regiones, con brechas significativas en la calidad de vida, el desarrollo económico, la pobreza y el desempleo, etc. Esto tiene implicancias de gran relevancia en la organización fiscal del país, debido a que el Estado nacional se ocupa de recaudar una parte mayoritaria de los recursos, mientras que las provincias tienen presupuestos crecientes (sobre todo, a partir de la descentralización de servicios públicos que financian, en parte, con sus recursos propios y, en mayor medida, con las transferencias del estado nacional). Como se mencionó anteriormente, el mecanismo de coparticipación de impuestos, a través de los cuales la Nación distribuye ingresos entre las provincias, cuenta con una distribución primaria que divide los recursos entre el Estado nacional y las provincias, y luego una secundaria que determina el porcentaje que corresponde a cada una de estas jurisdicciones del total separado para ellas (Garat, 2008). En este sentido, la inexistencia de criterios objetivos explícitos en la definición de estos porcentajes de distribución fue estipulados en función de las necesidades de las provincias. Las necesidades que presentan o no las provincias al momento de percibir la distribución de recursos puede ser debido diversos factores como: su densidad poblacional, diferencias demográficas, mayores gastos y menores fondos propios, factores productivos, recursos propios, etc.

#### **3.1- Las provincias.**

Las provincias pueden clasificarse en dos grupos: las provincias metropolitanas (o grandes), que incluyen a la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, por un lado, y las provincias periféricas (o chicas<sup>3</sup>) por el otro, compuesta por las 19 provincias restantes. El primer grupo tiene en común el hecho de que son provincias con gran extensión territorial<sup>4</sup>, poblacional y económica (principalmente industrial y agropecuaria, que constituyen las principales actividades económicas del país). Este primer grupo concentro hacia principios de la década del '90 el 69,10% de la población total del país (Indec, Censo 1991), y juntas representaban un 78% de la producción industrial total (Gibson y Calvo, 1991). Las restantes 19 provincias tan solo representaban el 31,90% de la población y el 22% de la

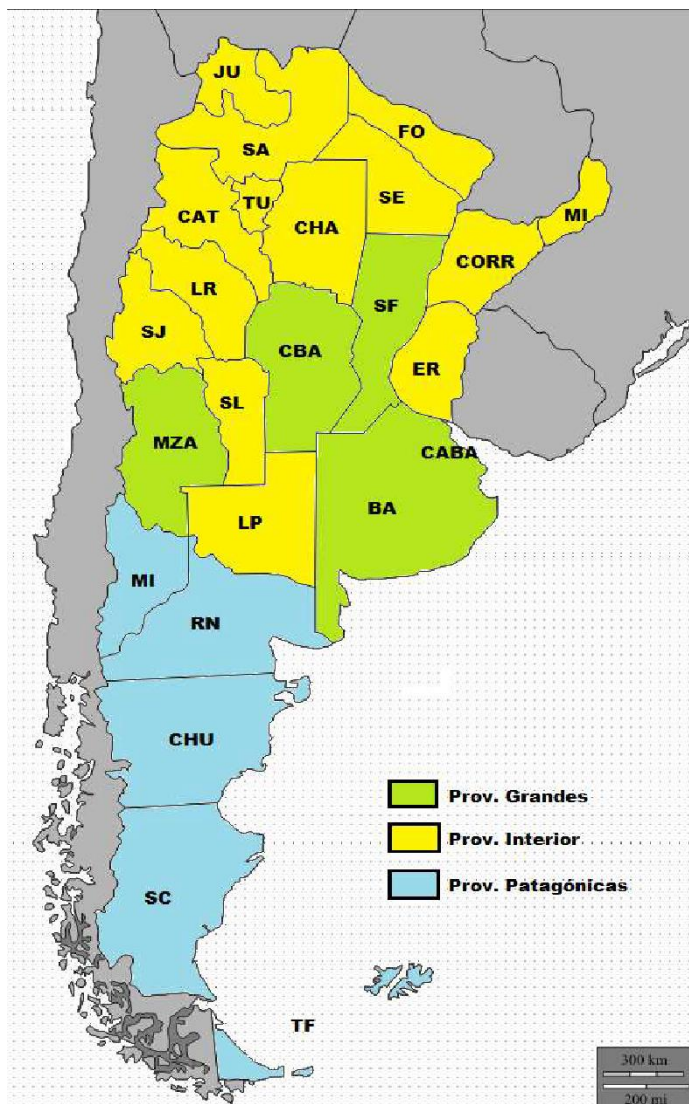
---

<sup>3</sup>Las provincias metropolitanas son aquellas provincias más grandes y desarrolladas (provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) que, en conjunto, representan el 83,70% del PBG y el 66,70% de la población total del país. Constituyen un grupo de actores con importantes recursos, sobre todo materiales. Las provincias periféricas, por su parte, son las más pequeñas y menos desarrolladas, pero las más numerosas (las 19 provincias restantes) que se caracterizan más por fuertes poderes institucionales (simbólicos) que por los materiales. En conjunto representan el 33,30% de la población del país y el 16,30% del PBG nacional. Las provincias chicas tienen importantes recursos institucionales que las posicionan como actores de veto en la arena política nacional, tales recursos de poder sólo podrían ser efectivos si todas las provincias chicas actuaran en conjunto, como un solo bloque.

<sup>4</sup>No sólo debe remarcar la extensión de sus tierras, sino también por la calidad de estas y por su ubicación geográfica; este grupo de provincias se despliega a lo largo de la región pampeana, que es una de las praderas más fértiles del planeta, y con cercanía al puerto de Buenos Aires.

producción industrial. Estos indicadores no han variado con el tiempo, ya entrado el siglo XXI, el 80% del producto económico total del país continúa concentrándose en este conjunto de provincias grandes (Centrángolo y Jiménez 2004) y habitan en ellas más el 66,88% de la población total del país (Indec, Censo 2001). Las provincias patagónicas (Neuquén, Chubut, S. Cruz, T del Fuego, Rio Negro) poseen considerables ingresos en concepto de regalías por explotación de hidrocarburos (petróleo, gas, etc.).

Existe una clara diferencia entre los tres grupos de provincias: las patagónicas junto con las provincias grandes cubren un considerable porcentaje de sus gastos con recursos propios (30% y 50% respectivamente), pero mientras éstas últimas lo hacen con recursos genuinos, es decir, de índole tributaria, las primeras lo hacen a través de las regalías que proporciona la actividad hidrocarburífera (petróleo y gas). En el otro extremo, las provincias chicas son las que más dependen de los recursos de origen nacional (coparticipación más transferencias). En el siguiente mapa se ilustra la ubicación de las provincias según sus características:



Mapa N° 1. Fuente: extraído de google imágenes, archivo regiones de Argentina.svg

### **3.2- Representación de las provincias en el Congreso Nacional.**

Otra de las características que presentan las provincias es su representación en el Congreso de la Nación que otorga representantes en modo más que proporcional a ciertas provincias que de seguirse un criterio estrictamente proporcional a su población tendrían una representación mucho más reducida de la que actualmente tienen en el Congreso (Centrángolo y Jiménez 2004). A esta sobrerrepresentación de provincias chicas, se agrega además una subrepresentación de las provincias grandes en ambas Cámaras del Congreso. Esto produce un efecto político relativamente importante, dado que no resultará lo mismo para un partido acceder a una banca de diputado cuando ésta se dispute en la provincia de Buenos Aires (donde necesitará 243.000 electores) a que lo sea en la provincia de Tierra del Fuego (donde solamente necesitará 19.800 votos). Por tanto, el coste político en uno y otro caso varía considerablemente lo que, además (en términos de relaciones intergubernamentales) hace que estas regiones sean más “deseadas” que otras. En este caso, si bien la magnitud del distrito es exactamente igual en cada una de las provincias (tres senadores por provincia), la diferencia está dada por la población con que cuenta cada provincia (Samuels y Snyder 2001).

En términos de representación proporcional, uno de los criterios básicos que se debe seguir es que debe haber una relación simétrica entre la cantidad poblacional de un distrito y la cantidad de escaños que recibe éste para ejercer la representación. Cuando esta relación es asimétrica, es decir que no hay una coordinación entre la cantidad poblacional y la representación en las bancas, se producen dos efectos:

- 1) Sobrerrepresentación: aquella situación donde un distrito tiene más bancas de las que debería por su población.
- 2) Subrepresentación: caso contrario al anterior, es cuando un distrito tiene menos bancas de las que debería por su población.

La sobrerrepresentación política y la desproporcionalidad territorial son un factor clave que puede llegar a afectar el comportamiento político de una región (Calvo y Escolar 2005).

### **3.3- Actores involucrados y sus comportamientos.**

Los recursos que tienen las provincias pueden llegar a ser relevantes a la hora de entender el posicionamiento político de los actores con relación a los gobiernos nacionales. Los actores en juego son los representantes del nivel nacional y de los subnacionales: presidente y gobernadores. Cada actor está dotado de percepciones y preferencias las cuales intentan efectivizar a través de la puesta en juego de sus propios recursos de acción. El supuesto básico es que los actores son sujetos racionales, con ciertos objetivos específicos, que ejercitan la facultad de decisión con cierta libertad la cual variará según el contexto, el marco institucional y otras características que

hacen al actor en sí y con ciertos recursos a partir de los cuales puede negociar con los demás una determinada solución sí (Shubik 1992). Respecto de las capacidades que poseen, éstas deben ser definidas con relación a resultados determinados, lo cual sirve para describir todos los recursos de acción que permitan a un actor influir en un resultado en ciertos aspectos y hasta cierto punto. Los recursos de acciones son creados por reglas institucionales que definen las competencias y la concesión o limitación del derecho de participación, de veto o de decisión autónoma en ciertos aspectos de determinados procesos políticos. Los actores también se caracterizan por sus específicas orientaciones de acción, las que pueden ser relativamente estables o pueden ser cambiantes, de todos modos, serán activadas y especificadas por el estímulo proporcionado, y se referirán a la naturaleza deseable o no deseable del status quo y conveniencia de cursos de acción percibidos y a los resultados asociados con ellos.

Los principales actores que intervienen en los procesos de negociaciones son el presidente y los gobernadores. Partiendo del hecho de que la negociación es el principal mecanismo de coordinación intergubernamental, los recursos con que cuentan o pueden contar los actores en juego resultan cruciales para determinar los resultados esperados por estos y para explicar los resultados efectivamente obtenidos (no siempre coincidentes con los primeros). En cuanto al comportamiento de estos, Olmeda establece que factores como: el tipo de negociación, la capacidad que los actores tengan para disponer los recursos, su urgencia para conseguir resultados, entre otros, determinan tanto el tipo de estrategias adoptadas como el tipo de dinámicas en las interacciones entre los mismos. La combinación de estas variables explica bajo qué circunstancias los gobernadores privilegiaron cursos de acción individuales y en que otras optaron por cooperar con sus pares y negociar en conjunto con las autoridades nacionales.

El texto constitucional que determina las competencias concurrentes no establece, en la gran mayoría de los casos, cómo deben operar los niveles de gobierno involucrados en su diseño e implementación práctica. Por lo que nos encontramos ante reglas que constantemente requieren de procesos de adaptaciones continuos. Este momento hace emerger situaciones de cambio y adaptación que están sujetas por ejemplo a comportamientos oportunistas. El problema del comportamiento oportunista no se da sólo porque los intereses individuales puedan ser contradictorios o simplemente distintos a los colectivos, sino que también consiste en un problema de incentivos. Estos incentivos, en los países federales, están relacionados con las normas formales e informales, que dirigen las preferencias de los actores hacia decisiones más cooperativas abordando directamente las fuentes de conflicto. Por un lado, otorgando discrecionalidad de las transferencias sobre el uso de los recursos, (a mayor discrecionalidad mayor es el poder para manejar arbitrariamente las transferencias federales con fines coalicionales). Por otro lado, pueden restringir los cursos de acción a disposición de los actores, y pueden generar preferencias (Beramendi y Máiz, 2003).

Las diferencias entre las regiones, especialmente de tipo geográfico, económico e institucional y el nivel de ingresos de cada una (Alesina 1995; Hafer y Landa 2007) también conducen a comportamientos oportunistas, de free-rider<sup>5</sup>, tendientes a la satisfacción de las necesidades que cada una de esas unidades territoriales presentan, sin importar, en principio, las consecuencias secundarias que ello podría aparejar para la federación en su conjunto o para las otras unidades consideradas individualmente.

J. Bednar (2009) identifica tres tipos de oportunismos que pueden presentarse dentro de una federación: el primero consiste en la posibilidad, por parte de los gobiernos locales (provinciales o estatales) de eludir sus responsabilidades frente a la federación, pudiendo consistir este tipo de oportunismo en que los gobiernos locales dejen de aplicar políticas nacionales o bien, de sancionar y ejecutar políticas que corresponden a la jurisdicción nacional, en lugar de respetar la división de poderes. El segundo tipo se presenta ante la posibilidad de trasladar las cargas de responsabilidades comunes sobre los hombros de otros estados o provincias. Esta forma puede tomar entidad, por ejemplo, cuando los estados crean barreras al comercio interestatal o interprovincial o afectando la movilidad de los ciudadanos a través de las fronteras provinciales. Finalmente, la tercera forma de oportunismo presente en un Estado federal consiste en la posibilidad por parte del gobierno nacional de centralizar, invadir la jurisdicción de los estados o descentralizar desplazando las cargas del centro hacia la periferia.

### **3.4- Reglas fiscales.**

El accionar de estos actores es importante a la hora de la toma de decisiones sobre las negociaciones de las reglas fiscales. Las reglas fiscales son normas o directrices establecidas por los gobiernos para regular y controlar la política fiscal de un país que busca dotar de mayor credibilidad la implementación de políticas públicas y reducir las decisiones discrecionales (Malamud, 2010) y ejecutar el presupuesto público con mayor transparencia y previsibilidad. Estas reglas se implementan con el objetivo de promover la estabilidad fiscal, controlar el endeudamiento público y mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. En Argentina, las reglas fiscales han variado a lo largo del tiempo y han sido objeto de cambios y ajustes en respuesta a las condiciones económicas y políticas del país. Las negociaciones en las reglas fiscales se refieren a los procesos y discusiones que se llevan a cabo entre diferentes entidades o actores para establecer, modificar y acordar las normas y regulaciones fiscales que

---

<sup>5</sup>El problema del free-rider (o problema del polizón) es un tipo de falla de mercado que se presenta cuando quienes se benefician de los recursos, bienes públicos o servicios de carácter comunal no pagan por ellos o no los asumen pagar. Los free riders son un problema porque mientras no paguen por el bien pueden seguir accediendo o usándolo. Por lo tanto, el bien puede estar subproducido, sobreutilizado o degradado. A pesar de la evidencia de que las personas tienden a ser cooperativas por naturaleza, la presencia de free-riders hace que este comportamiento social se deteriore, perpetuando el problema del free-rider.



regirán un determinado sistema fiscal. Estas mismas pueden abordar temas como la estructura de impuestos, las tasas impositivas, los incentivos fiscales, entre otros ya que permiten la participación y el consenso de diferentes actores en la toma de decisiones.

### **3.5- Tipos de negociaciones y sus características.**

En Argentina las negociaciones más sustanciales entre gobernadores y autoridades nacionales han girado en torno a la distribución de recursos y se han llevado adelante de modo informal y derivadas de urgencias y presiones ejercidas por uno o más actores implicados. Con relación al tipo de negociaciones pueden establecerse la siguiente tipología: *negociaciones globales* (son aquellas orientadas a reformular el contrato fiscal entre el gobierno federal y las provincias en su conjunto), *negociaciones globales con distribución individual* (apuntan a una redefinición del contrato fiscal nación-provincias al mismo tiempo que una reformulación de la relación inter-provincial) y *negociaciones bilaterales* (son las que se establecen entre una provincia en particular – o grupo particular de provincias- y el gobierno nacional) (Olmeda, 2013).

### **3.6- Relaciones Intergubernamentales (RIGs).**

Estos procesos de negociaciones entre distintos niveles de gobierno, en el marco de un sistema federal, se dan a través de las relaciones intergubernamentales (RIGs). Todo sistema federal implica la existencia de un complejo y dinámico sistema de relaciones intergubernamentales, entendidas como “sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjuntas entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana 2002). Estas son el resultado de una combinación muy variada de intervenciones, decisiones políticas y costumbres convertidas en reglas, particularmente por la presencia de competencias concurrentes sobre ciertas políticas públicas. En ellas, conflicto y cooperación existen simultánea e inevitablemente (Wright 1997). Sin embargo, las relaciones intergubernamentales en Argentina se han caracterizado por su alto grado de conflictividad, constituyendo en tal sentido una cuestión paradigmática el Régimen de Coparticipación Federal de Impuesto sancionado por la Ley No 23.548 de 1988, este régimen define la distribución de los recursos recaudados por el Estado nacional hacia los niveles inferiores de gobierno.

Las RIGs también se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIGs es la negociación. Las Relaciones Intergubernamentales representan un instrumento gerencial, donde la capacidad de coordinación, negociación, liderazgo y participación equilibrada determinaran su aceptación y ejecución; no son un instrumento de control político, sino alternativas nítidas del mejor funcionamiento, desarrollo y hasta legitimación de los gobiernos, ya que por su propia naturaleza responden especialmente a las necesidades de tipo social. Sobre las características de las RIGs, R. Agranoff, señala que: trascienden las pautas de actuación gubernamental importancia del elemento humano; las

relaciones entre empleados públicos suponen un contacto continuo e intercambio de información, cualquier empleado público es al menos potencialmente un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones (Merino, 1992: 182). La capacidad política de estas relaciones, entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno, interviene en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas.

El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales cristalizado en el régimen de coparticipación federal de impuesto no se logró reformar por la falta de consenso tal como lo exigía el mandato de la Constitución Nacional de 1994. Sin embargo, las relaciones intergubernamentales en Argentina se han caracterizado por su alto grado de conflictividad, constituyendo en tal sentido una cuestión paradigmática el Régimen de Coparticipación Federal de Impuesto sancionado por la Ley No 23.548 de 1988.

El argumento de esta tesis sostiene que durante el proceso de negociación del Pacto Fiscal II el comportamiento de los actores estuvo caracterizado por un arduo proceso de negociaciones que culminaron en resultados diversos. En un primer momento, el proceso de negociación fue mayormente condicionado por la conveniencia de los ejecutivos subnacionales a causa que una gran cantidad de ellos vería a sus provincias perjudicadas económicamente. Sin embargo, en un segundo momento fue el poder ejecutivo nacional el que definió la resolución del pacto concretando la adhesión de la mayoría de las provincias, principalmente, a través de una estrategia de negociación global y bilateral.

#### **4- Metodología.**

La metodología aplicada será de carácter cualitativo ya que se orienta a la producción de datos descriptivos, como son las palabras y los discursos de las personas, quienes los expresan de forma hablada y escrita, además, de la conducta observable (Taylor y Bogdan, 1986). Se trata de un modelo de investigación de uso en las ciencias sociales, basado en la apreciación e interpretación de las cosas en su contexto natural. La investigación cualitativa, permite comprender la profundidad de un fenómeno a partir de la mirada de los actores sociales, la que se integra a los modelos explicativos cuantitativos. Las fases metodológicas son similares a la investigación cuantitativa: diseño; trabajo de campo o recogida de la información; fase analítica o discusión; e informativa o de difusión. No obstante, la investigación cualitativa varía en la definición del objeto de estudio, el que está compuesto de relatos y discursos que informan de las experiencias, creencias, valores, etc. de los sujetos muestrales; como en la flexibilidad metodológica en que las fases no tienen inicio ni fin claros, sino que se superponen y entremezclan de conformidad a las exigencias del objeto de estudio. Esta investigación tomará para su estudio el primer y el segundo pacto fiscal firmado en la presidencia de C. Menen. y se analizará bibliografía primaria a partir del análisis de pactos, leyes, normas, etc y secundaria (textos de autores que hayan investigado sobre el caso u objeto de estudio). La elección del presente tema se debe a la importancia que posee la coparticipación en un país que posee regiones asimétricas en cuanto a sus economías y recursos, y a la necesidad de la creación de una nueva ley que contenga criterios justos de distribución entendiendo el dinamismo de las necesidades que caracteriza a las distintas.

## **5- Antecedentes del caso de estudio.**

La conformación actual del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (RCFI) proviene de la Ley 23.548 de 1988 y de las reiteradas modificaciones introducidas desde entonces, que acentuaron la complejidad y alteraron los parámetros distributivos tanto en el sentido vertical como horizontal. El resultado es que actualmente existe un verdadero “laberinto” normativo que facilita la arbitrariedad en la materia y que dificulta los acuerdos de largo plazo entre las jurisdicciones. Debido a que en los hechos el sistema ha dejado de responder a principios de organización claros y se ha vuelto un instrumento más de la puja política de corto plazo. Prueba de ello, es que sigue sin cumplirse con el mandato constitucional de la reforma de 1994 que otorgaba un plazo de dos años para la entrada en vigencia de una nueva Ley Convenio en la materia.

En el marco de la nueva ley de coparticipación, la década del '90 fue testigo de importantes cambios. Una serie de pactos fiscales (como herramientas provisorias para acordar la distribución de recursos y competencias tributarias) introdujo transferencias complementarias a la ley de coparticipación, complejizando notablemente la estructura del sistema federal de coparticipación de impuestos. Estos pactos buscaron hacer frente a múltiples dificultades económicas a las que Argentina debió enfrentarse, desde el financiamiento del sistema previsional hasta la renegociación de las deudas. Todo ello motivó estos acuerdos que modificaron la distribución de fondos que ya había establecido la ley de coparticipación.

En agosto de 1992 se procede a la firma del importante Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, conocido más comúnmente como Pacto Fiscal I, a través del cual buena parte de las provincias transfieren las cajas de seguridad social provinciales a la Nación, accediendo a cambio a la detracción de un 15% de la masa de impuestos coparticipables para su afectación específica a este objetivo, todo esto con la finalidad de paliar el déficit previsional existente.

Posteriormente, en agosto de 1993 a través del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, Pacto Fiscal II, se busca dar impulso a la economía nacional y la reactivación de las economías regionales. Con esta finalidad, la Nación y las provincias se comprometen, entre otras cosas, a derogar tributos que tienen incidencia en las actividades económicas, propender a la privatización de servicios prestados por las provincias y disminuir el costo laboral.

### **5.1- Coparticipación, historia y modificaciones.**

Producto de la crisis política y económica de los años treinta, la alternativa elegida tuvo como objetivo principal concentrar en el nivel nacional de gobierno las acciones contra la crisis y, por ende, los recursos (Peñalba, Pérez y Rofman, 1989). Una de las principales dificultades generadas por la crisis fue la caída de los recursos provenientes del comercio exterior, es decir, una merma importante en el nivel de lo que hasta ese momento había sido la principal fuente de recursos del gobierno central. De esta manera, se hacía necesario introducir cambios en el sistema fiscal para superar los efectos de una balanza comercial deficitaria. Tales modificaciones fueron condensadas en la aprobación de distintas leyes que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación (Cetrángolo y Jiménez, 1996).

En Argentina, el régimen de coparticipación federal de impuestos (forma en la cual se transfieren recursos del gobierno nacional a los gobiernos provinciales) tuvo su origen en el año 1935. Como señalan Cetrángolo y Jiménez (2004), a partir del mencionado año las relaciones entre la Nación y las provincias han girado en torno a la puja por la distribución de los recursos tributarios. A través de sucesivas enmiendas y sustituciones, el régimen comenzó a experimentar ciertas modificaciones que fueron cambiando poco a poco el criterio de distribución originario.

En 1946 (primer gobierno de Juan Domingo Perón) se produce la más importante modificación. En primer lugar, a través de la Ley N° 12.956 se unifican los impuestos a los réditos, el impuesto a las ganancias eventuales y el impuesto a las ventas y se suma un nuevo impuesto (el impuesto a los beneficios extraordinarios), con lo que la masa coparticipable sufre un crecimiento sensible en sus recursos. En segundo lugar, se modifican los índices de la distribución primaria en favor de las provincias (del 17,5% previsto para éstas en el régimen de 1935, se pasa a un 21%). Respecto de la distribución secundaria, se introdujo un mecanismo de redistribución explícito consistente en el 2% que se repartió en proporción inversa a la población de cada jurisdicción (Porto 2003). En este aumento de la distribución secundaria fueron las provincias más chicas quienes se llevaron la mejor parte. Así, entre 1946 y 1947 los recursos recibidos por Buenos Aires cayeron en un 5% y Córdoba en un 16%, mientras que Jujuy, Catamarca y La Rioja incrementaron en 150%, 200% y 300% respectivamente (Sawers 1996, Gibson, Calvo y Falleti 1999). El mecanismo empleado por la Ley No 12.956 evidenció una distribución fuertemente redistributiva a favor de las provincias más pequeñas y en detrimento de las más grandes<sup>6</sup>.

En términos generales, las presidencias de Perón mostraron un incremento en la participación de las provincias, pero con un tratamiento diferenciado entre éstas ya que las más beneficiadas fueron

---

<sup>6</sup>La participación del conjunto de las provincias grandes ( Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) cae del 82% que recibían en 1946 al 69,1% en 1958 (último año de vigencia de esta ley) mientras que todas las provincias chicas aumentan su participación (específicamente las provincias de San Juan, San Luis, Salta, La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy y Santiago del Estero) (Porto 2003).

las provincias más rezagadas dentro del grupo de provincias chicas y, en segundo lugar, las provincias grandes. La redistribución del primer grupo de provincias (las más rezagadas), fue soportada por las provincias intermedias, más que las grandes. El hecho se explica dado que la fortaleza política de Perón se basó, por un lado, en una coalición con las provincias más periféricas (Gibson 1997 y 1999, Sawers 1996), y por el otro, en una coalición urbana populista que se encontraba en las provincias más grandes y metropolitanas (Eaton 2001).

En 1959, con la sanción de la Ley No 14.788 (la cual rigió hasta 1972) se aumentó nuevamente el porcentaje de las provincias. Esta ley sería prorrogada en 1963 (durante el gobierno de Arturo Illia) estableciendo un nuevo aumento en la distribución primaria<sup>7</sup>. Como resultado de las reformas de Frondizi e Illia, ley 14.788, se desprende que, entre 1958 y 1973, el aumento que experimentaron las provincias chicas fue soportado por las provincias grandes, con la salvedad de Buenos Aires, que entre los años 1959 y 1972, recupera un 7% de su participación. Dentro de las provincias chicas, San Luis, Entre Ríos, Tucumán, Salta, Corrientes y Santiago del Estero aumentan gradualmente su porcentaje. Por su parte, San Juan, La Rioja, Catamarca, Jujuy, Misiones, Chaco y Formosa mantienen su participación en porcentajes relativamente estables (con mínimas variaciones). Dentro de las provincias grandes Santa Fe, Buenos Aires disminuyen su participación (esta última sufre una disminución drástica, pasando del 19% en 1958 al 6,9% en 1972), Córdoba y Mendoza la aumentan en un 1% (Porto 2003).

Argentina ha evidenciado serias dificultades para resolver de manera razonable los conflictos que se generan en torno a las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno. Jamás en la historia argentina se logró que fuera sancionado por el Congreso un régimen global y estable de reparto de recursos de origen nacional. El primer régimen de estas características fue sancionado en 1972, Ley 20.221, con el Parlamento cerrado; los coeficientes de reparto secundario estuvieron fuertemente marcados por criterios redistributivos (Cetrángolo y Jiménez 2004), explicitados en la propia norma. En la distribución con el nuevo régimen entre 1971 y 1973 todas las provincias grandes perdieron participación (pasaron de un 57,5% que poseían en 1971 a un 50,7% a partir de 1973). En contrapartida, todas las provincias chicas aumentan su participación (pasando de un 42,5% en 1971 a un 49,4% en 1973) (Porto 2003).

En 1988 (presidencia de Raúl Alfonsín) se sancionó la ley 23.548 “Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias” y definió un régimen transitorio que debiera haber tenido vigencia sólo hasta el 31 de diciembre de 1989, allí mismo también establece que la ley de coparticipación será una “ley convenio que tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser

---

<sup>7</sup>La proporción de recursos a distribuir entre la Nación y el conjunto de las provincias: es la distribución primaria, y el mecanismo y los criterios de distribución para cada una de las provincias es la distribución secundaria.

sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, asimismo podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

El acuerdo de 1988 significó la culminación de una serie de procesos de negociaciones (altamente conflictivos) entre ambos niveles de gobierno que dio como resultado el diseño de un sistema de coparticipación hermético, muy a favor de las provincias y en desmedro del gobierno federal. La nueva ley denoto para las provincias un gran avance, más que ningún otro régimen que se sancionara en el pasado, que puede identificarse en tres aspectos fundamentales: (a) el incremento de la masa coparticipable (incorporándose todos los impuestos nacionales, creados o a crearse<sup>8</sup>, (b) en el aumento de la distribución primaria en favor del conjunto de las provincias (superando por primera vez el porcentaje correspondiente a la nación) y (c) en una serie de garantías específicas para las provincias (la automaticidad en la distribución de los fondos, la garantía del piso mínimo del 34% de los recursos coparticipables o no, etc.).

Quedando en gran parte el sistema fiscal federal regulado por esta nueva normativa, que venía de alguna manera a hermetizar al menos los aspectos más importantes del sistema fiscal, implicó, desde el punto de vista constitucional, que cualquier modificación que se realizara debía hacerse de manera consensuada entre ambos niveles de gobierno. En efecto, la Ley N° 23.548 implicó un acuerdo interjurisdiccional que ocupa un lugar superior a las leyes nacionales y provinciales en el bloque de constitucionalidad. Desde las perspectivas de los actores en juego, el régimen implicaría, para los gobernadores, un beneficio que debían mantener, es decir, su preferencia máxima a partir de entonces sería la de mantener ese nuevo statu quo. Para el presidente, sin embargo, dado que el régimen implicó un retroceso en la posición del gobierno nacional respecto de las provincias (con una pérdida significativa de recursos), implicó una situación que debía ser modificada de modo de favorecer la posición del gobierno nacional respecto del conjunto.

La situación económica que vivenció el país luego de la entrada en vigencia del nuevo régimen instó a los sucesivos gobiernos federales a introducir cambios en el esquema de reparto, privilegiando la posición del gobierno nacional, bajo el pretexto de poder sortear los obstáculos que la economía (global y nacional) planteaba. El gobierno federal logró este objetivo a través de dos maneras distintas. Una de ellas consistió en modificar el esquema de repartos de manera unilateral. Esta estrategia, sin embargo, sólo pudo lograrse sobre aquellos aspectos donde el gobierno nacional podía tomar decisiones sin el consentimiento expreso de las provincias, pero que en definitiva impactarían sobre el conjunto. Este tipo de modificaciones se lograron principalmente a través de decretos del poder ejecutivo (en este caso, el presidente ni siquiera debía recurrir al otro máximo órgano político de gobierno, el Congreso) y, en menor medida, a

---

<sup>8</sup> Por medio de esta cláusula, cualquier impuesto que en el futuro creara el gobierno federal, se incorporaría automáticamente a la masa coparticipable.

través de leyes sancionadas por el órgano legislativo. A través de estas medidas se logró introducir modificaciones dentro del esquema constitucional, a pesar de que varias de ellas no respetaron, en sentido estricto, el orden constitucional.

En general, durante los últimos veinte años se sucedieron esquemas de coparticipación de emergencia, definidos por el poder de negociación y las urgencias de los poderes ejecutivos. A partir de entonces las relaciones fiscales intergubernamentales entre la nación y las provincias quedaron configuradas con las disposiciones de esta nueva ley. Dentro del ámbito de materias que el gobierno pudo modificar motu proprio se encontraba el de establecer asignaciones específicas a determinados impuestos nacionales (que por defecto son coparticipables – art. 2o, Ley 23.548), estrategia que le permitía al gobierno nacional detraer fondos de la masa coparticipable neta y darle un destino que el gobierno nacional consideraba prioritario dentro de las competencias que les eran propias. La otra herramienta para introducir modificaciones consistía en un acuerdo formal con todas las partes del régimen, es decir, con los gobernadores de provincia. Esta medida implicaba, sin embargo, un enorme desgaste para el presidente, dificultosos procesos de negociaciones, conflictos y, particularmente, concesiones por parte del gobierno federal a las provincias para que éstas aceptaran los cambios que se pretendían introducir. A lo largo de los treinta años de vigencia del actual régimen de coparticipación, esta medida sólo fue utilizada en ocasiones de extrema necesidad del gobierno federal y para introducir modificaciones globales o sustanciales en las relaciones fiscales, aspecto que constitucionalmente no podía realizar unilateralmente. Además de buscar privilegiar la posición del gobierno central en el esquema de reparto, todos los pactos y acuerdos fiscales firmados entre el presidente y los gobernadores implicaron al mismo tiempo propuestas de reordenar las finanzas provinciales. Todos y cada uno de los acuerdos significaron, también, el cumplimiento de exigencias impuestas por organismos multilaterales de crédito (OMC), lo cual devela, en algún aspecto, el poco convencimiento de las partes de lograr un sistema más armónico y ordenado de las relaciones financieras.

A lo largo de toda la década del '90 el gobierno federal intentó equilibrar la situación financiera, modificando los tres aspectos sustanciales del régimen (la relación gastos-recursos, las medidas unilaterales y la garantía del piso mínimo) que significaron un avance para las provincias, de modo de compensar las pérdidas sufridas en el pasado. Durante los acuerdos firmados a lo largo de esa década, en conjunto con una serie de medidas unilaterales, el gobierno central buscó igualar la relación gastos-recursos, a través del incremento de las competencias provinciales (trasladando, por ejemplo, las áreas de salud y educación a las provincias) y disminuir el porcentaje de las provincias en la distribución primaria, tanto a través de quitas a la masa coparticipable como a través de la creación de asignaciones específicas a determinados impuestos.



La ventaja de un sistema federal radica en que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada y con un vínculo directo en la medida en que las autoridades están más cerca de los ciudadanos. Su gran desventaja, sin embargo, radica en que la existencia de diferentes ámbitos de gobierno, así como la multiplicidad de jurisdicciones, puede llevar a problemas de coordinación que le restan efectividad a la acción gubernamental. De alguna manera puede estimar, entonces, que, así como la ventaja del federalismo es representativa, su principal desventaja es organizacional, en cuanto a la efectividad para realizar tareas conjuntas.

## **6- El Pacto Fiscal II (1993): El “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”.**

Un año más tarde de la firma del pacto fiscal I, el presidente de la nación volvió a firmar un nuevo pacto fiscal con las provincias. El contexto general y los actores prácticamente no variaron, salvo en algunos casos puntuales. El gobierno nacional decidió impulsar un nuevo acuerdo con las provincias con el objetivo de reproducir la reforma económica nacional en el ámbito local. En este sentido, el Pacto que se denominó “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” fue una continuación del Pacto Fiscal I, al mismo tiempo que prorrogaba la vigencia de éste.

El Pacto tuvo dos grandes objetivos: una armonización tributaria entre los poderes tributarios nacional y provinciales, por un lado, y un compromiso por parte de las provincias de llevar adelante una “modernización” del Estado provincial. Ello implicó, entre otras cosas, privatizaciones (principalmente de los bancos provinciales y de las empresas estatales), desregulación de la economía local y reformas impositivas. La firma del nuevo acuerdo significó (como sucedió con el primero) la adhesión de las provincias a las políticas nacionales y un compromiso de parte de éstas de requerir a sus legisladores nacionales la aprobación de proyectos de ley que el ejecutivo nacional había enviado al Congreso, entre ellas fundamentalmente la reforma previsional que, junto con la firma del Pacto, comprometió una obligación por parte de las provincias de transferir sus cajas previsionales.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>El ministro de Economía manifestó que el acuerdo incluía un requerimiento expreso de los gobernadores a los senadores para que urgentemente aprueben la reforma previsional y el compromiso de adherir al nuevo sistema (para resolver el gran peligro que significan las cajas previsionales provinciales, que generan cada vez más déficits). (Diario La Voz del Interior 05/08/1993). La reforma previsional impulsada por el gobierno nacional había pasado por la aprobación de la Cámara de Diputados, pero encontró fuertes resistencias en la Cámara de Senadores.

## **7- Comportamiento y negociación de los actores.**

El presidente hizo público, a través del nuevo ministro del Interior, Gustavo Beliz (quien, junto con el ministro de Economía, serían los interlocutores del presidente en este nuevo proceso de negociaciones) la necesidad de firmar un nuevo pacto fiscal. El anuncio se realizó al término de un encuentro que el presidente mantuvo con 12 de los 14 gobernadores justicialistas<sup>10</sup> y tuvo como objetivo delinear la campaña electoral de cara a las elecciones legislativas de 1993. El propósito central del acuerdo sería reducir la presión impositiva sobre el campo y, al mismo tiempo, incentivar la rentabilidad del sector. Por entonces, el conflicto más grave que enfrentaba el presidente habían sido las fuertes manifestaciones que el sector agropecuario venía realizando en contra de sus políticas económicas. Así como para la firma del Pacto Fiscal I el gobierno nacional centró la atención pública en el logro del 82% móvil de los haberes jubilatorios, esta vez el pretexto también tuvo una fuerte connotación social: beneficiar al sector agropecuario en el proceso económico y productivo. El gobierno nacional tenía urgencia en tres cuestiones: en lo económico, necesitaba imperiosamente una armonización tributaria con las provincias para asegurar el éxito futuro de la reforma económica y del plan de convertibilidad; la proximidad de las elecciones legislativas (por lo que necesitaba el apoyo de los gobernadores en el plano ideológico para avalar el proceso reformista<sup>11</sup>) y, por último, la próxima caducidad del Pacto Fiscal I en diciembre. Por otro lado, la profundización de la reforma económica en las provincias había sido comprometida a los organismos internacionales de crédito y de su consecución dependía la futura relación del gobierno nacional con éstos. Una cuestión apremiante para el presidente fue la proximidad de la realización de la exposición rural, dados los conflictos que se estaban sucediendo con el sector agroindustrial, el presidente deseaba asistir al encuentro con “buenas noticias” para el sector, las cuales dependían de la firma del pacto.

El presidente contaba con una importante herramienta que le permitiría afrontar y resolver estos problemas, es decir, la firma del pacto y el apoyo a la reforma podía (y ésta era su pretensión) sujetar a los gobernadores a los recursos económicos si éstos firmaban el acuerdo y, consecuentemente, avalaban las políticas económicas, al menos en lo público. En esta oportunidad

---

<sup>10</sup>A la reunión no asistió el gobernador de Tucumán (Ortega) y el gobernador santiagueño (Mujica). Ambas ausencias no se debieron a disidencias con el gobierno. Ortega se reuniría días más tarde con el ministro de economía y manifestaría públicamente que apoyaba la firma del pacto (Diario La Nación, viernes 06/08/1993). Mientras que Mujica, atravesaba un fuerte conflicto social en su provincia, debido a la implementación de medidas de ajuste y achique del gasto público.

<sup>11</sup>Las próximas elecciones eran consideradas como un plebiscito a la primera mitad de la gestión de Menem, que pondrían de manifiesto la aceptación o no del electorado respecto del plan económico que se estaba llevando adelante. Los resultados de estas elecciones serían cruciales para el presidente, que además tenía en miras una reforma a la Constitución Nacional para habilitar la reelección presidencial, hasta entonces con serias resistencias por los partidos de oposición y en el propio Congreso, donde la ley de declaración de necesidad de reforma se encontraba paralizada.

en que el propio presidente manifestó a los gobernadores del PJ la necesidad de firmar un segundo acuerdo fiscal, las propuestas estuvieron dirigidas a: (a) la directa eliminación de impuestos considerados distorsivos: ingresos brutos y sellos; (b) privatizar las empresas estatales y principalmente los bancos provinciales; c) implementación de medidas que tiendan a la desregulación del mercado local/provincial; (e) la transferencia de las cajas previsionales que se encontraban aún en manos provinciales; y (f) prorrogar la vigencia del Pacto Fiscal I.

En la primera propuesta del gobierno nacional se buscaba realizar todas estas medidas de manera inmediata. Entre ellas, se encontraba la transferencia de las cajas previsionales, que operaría desde el momento mismo de la firma del acuerdo. Algunos gobernadores justicialistas hicieron cuestionamientos al presidente por la propuesta que éste había realizado (Moine, Puerta, Marín, Rojas, Fico seco y Arnaudo por las provincias chicas y Reutemann y Gabrielli por las grandes), mientras que los gobernadores de Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, Buenos Aires y dos gobernadores de partidos provinciales (Neuquén y de Tierra del Fuego), avalaron las denuncias realizadas en el Congreso sobre los desvíos de los fondos que debían destinarse al financiamiento del sistema de seguridad social, realizada por el diputado radical Raúl Baglini (Mendoza). La deuda previsional originada en consecuencia sería uno de los conflictos más importantes en este proceso de negociaciones. Al momento de iniciar las negociaciones catorce provincias estaban gobernadas por el partido justicialista, cinco provincias por la UCR y las cuatro provincias restantes por partidos provinciales.

### 7.1- Reunión con Gobernadores justicialistas.

El siguiente cuadro muestra la coalición de gobernadores justicialistas frente a las negociaciones en torno al pacto fiscal II.

Gobernador	Provincia	Partido
Duhalde, Eduardo	Buenos Aires	P.J
Moine, Mario Armando	Entre Ríos	P.J
Joga, Vicente	Formosa	P.J
Domínguez, Roberto	Jujuy	P.J
Marín, Rubén	La Pampa	P.J
Arnaudo, Bernabé	La Rioja	P.J
Puerta, Ramon	Misiones	P.J
Gabrielli, Rodolfo	Mendoza	P.J
Kirchner, Néstor	Santa Cruz	P.J

Mujica, Carlos Aldo	S. del Estero	P.J
Reutemann, Carlos	Santa Fe	P.J
Escobar, Jorge	San Juan	P.J
Rodriguez Saa, Adolfo	San Luis	P.J
Ortega, Ramon	Tucumán	P.J

Fuente: elaboración propia.

Los ministros del interior y de economía se reunieron con los gobernadores justicialistas, oportunidad en la cual avanzaron en la redacción de un preacuerdo. En esa reunión se había logrado el acuerdo de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, que habían planteado ya algunas disidencias, principalmente en lo que se refería a la eliminación del impuesto a los ingresos brutos. La versión de este preacuerdo incluía, por parte del gobierno nacional, la obligación de derogar el impuesto a los activos y a demorar la retención del excedente por arriba de los 725 millones de pesos. Esta medida fue bien recibida por algunos gobernadores. Para el gobernador de La Pampa, Rubén Marín, esta medida “permitirá hacer una reducción sustancial de los impuestos provinciales” (Diario La Voz del Interior, 04/08/1993). En cuanto a coparticipación, el gobierno nacional se comprometía a elevar la distribución primaria hacia el conjunto de las provincias, pero hasta ese momento no hubo acuerdo acerca de cuánto sería el aumento.

El preacuerdo incluía, para las provincias, una serie de obligaciones tendientes a realizar una profunda reforma impositiva y económica, fundamentalmente a través de la privatización total o parcial de servicios que se encuentren a cargo de las provincias, desregulación de ciertas actividades (profesionales, comerciales, de mercados y transportes) y a implementar la cédula hipotecaria rural y bonos negociables para la construcción. Además, se preveía, a opción de las provincias, la transferencia a Nación de las cajas de jubilaciones que hasta ese momento continuaban en la esfera provincial.

Salvo algunas modificaciones poco trascendentes, las negociaciones entre ejecutivos nacionales y subnacionales giraron en torno a estas propuestas. Tal como había sido planteado en un primer momento, este preacuerdo incluía una serie de beneficios para las provincias, en comparación con la primera propuesta lanzada por el presidente. En concreto, los cambios beneficiosos fueron:

- no se operaría la eliminación directa del impuesto a los ingresos brutos, sino que sería gradual, estableciéndose solo exenciones en forma inmediata sobre ciertas actividades consideradas prioritarias;
- daba un tiempo más prolongado para establecer más exenciones sobre otras actividades consideradas importantes;

- otorgaba un plazo final para eliminar ingresos brutos y reemplazarlo por un nuevo impuesto al consumo.

Otro beneficio que los gobernadores consideraron importante fue la posibilidad de implementar estas reformas de manera gradual, dando un plazo máximo hasta junio de 1995. Muchos gobernadores sabían que la firma de este acuerdo implicaría llevar adelante medidas impopulares (principalmente ajuste) y podría repercutir negativamente en las próximas elecciones de octubre. Extender por dos años más la implementación del acuerdo daba mayor margen a los gobernadores, e incluso muchos de ellos no tenían la posibilidad de reelección en 1995.

Las medidas apuntaban en su mayoría a beneficiar a dos sectores de la producción: el sector rural (a través de la disminución del impuesto inmobiliario rural y con la implementación de la cédula hipotecaria rural) y al sector financiero, básicamente a través de la desregulación de la economía y la disminución de la incidencia impositiva sobre estas actividades (exenciones al impuesto a los ingresos brutos y de sellos). Ambas eran medidas exigidas por los organismos internacionales de crédito.

## 7.2- Gobernadores de la oposición.

El siguiente cuadro muestra la coalición de gobernadores opositores frente a las negociaciones en torno al pacto fiscal II.

Gobernador	Provincia	Partido
Castillo, Arnaldo	Catamarca	U.C.R
Angeloz, Eduardo	Cordoba	U.C.R
Maestro, Carlos	Chubut	U.C.R
Massaccesi, Horacio	Rio Negro	U.C.R

Fuente: elaboración propia.

El gobernador de Córdoba, Angeloz, se mostró como el principal opositor a la firma del pacto e instó a la Comisión Federal de Impuestos<sup>12</sup> (CFI) un dictamen que declare en pugna a varias medidas tomadas por el gobierno nacional con el régimen de coparticipación. Pidió, concretamente, que se declaren nulos los decretos que promovieron la reducción del impuesto a los combustibles, otros gravámenes internos y el régimen de subsidios para bienes de capital, como así también los desvíos de los fondos destinados al régimen previsional. Al mismo tiempo,

<sup>12</sup>La Comisión Federal de Impuestos es un Organismo de Control, Fiscalización y Asesoramiento e Interpretación de las Relaciones Financieras entre las 23 Provincias, C.A.B.A. y Nación Argentina.

sumó su adhesión a las denuncias que el diputado radical Baglini había realizado en la Cámara Baja sobre el desvío de los fondos del sistema previsional para hacer frente a la coparticipación.

Tras la reunión con los gobernadores del PJ, el ministro del Interior había enviado al gobernador de Córdoba, una versión del preacuerdo. Las principales dudas provenían de la poca claridad de la propuesta y sobre el excesivo optimismo que el ministro de Economía mostraba públicamente sobre la recaudación impositiva de los próximos años y que constituía junto con el crecimiento y la estabilidad económica las principales garantías que el gobierno nacional ofrecía a las provincias. También se mostró reticente al acuerdo por el cúmulo de obligaciones que pesarían sobre las provincias (notoriamente más serias y mayores en cantidad a las asumidas por el gobierno nacional). A pesar de estas críticas, el gobierno provincial manifestó su intención de seguir negociando, particularmente porque veía algunos avances en las propuestas, al menos con respecto a los primeros planteos<sup>13</sup>. Pero no descartaba la posibilidad de un rechazo completo a la propuesta presidencial (habida cuenta de las concesiones que debería hacer la provincia sin recibir nada a cambio).

Antes de dar una respuesta, el gobernador buscó testear la voluntad de cumplimiento de las provincias grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) a través de reuniones con los respectivos ministros de economía y aunar criterios con la CFI que había realizado una serie de denuncias por incumplimiento del acuerdo federal, en particular, el desvío de fondos que deberían ir destinados al sistema previsional. La actitud de Córdoba fue seguida por los restantes gobernadores radicales.

El ministro del Interior propuso un encuentro con los cuatro gobernadores radicales (Angeloz de Córdoba, Massaccesi de Río Negro, Maestro de Chubut y Castillo de Catamarca), los cuatro gobernadores de partidos provinciales (Ulloa del PR en Salta, Tauguinás del PACH en Chaco, Sobisch del MPN en Neuquén y Estabillo, del MPF en Tierra del Fuego) y con el entonces interventor federal de Corrientes, Ideler Tonelli. Tras esta reunión, el gobierno nacional pretendía firmar el pacto la siguiente semana.

El gobernador cordobés no concurrió a la reunión, mandó una nota en la que ponía de manifiesto su falta de confianza en las propuestas que ofrecía el gobierno nacional por experiencias pasadas negativas. Denunció la estrategia presidencial de negociar primero con los gobernadores justicialistas (sostuvo en la nota que “no puede haber gobernadores de primera y gobernadores de segunda” y que “el gobierno de Córdoba mantiene sus aspiraciones de un trato igualitario dentro de las normativas federales y de resolver con equidad y responsabilidad las cuestiones de su

---

<sup>13</sup>La nueva iniciativa «es ciertamente más amplia que las propuestas presentadas anteriormente porque no implica una eliminación total del régimen de ingresos brutos; además, amplía los tiempos de cumplimiento de las modificaciones y da la posibilidad de apelar a aumentos de algunas alícuotas» (declaraciones del ministro de Economía provincial, Caminotti, Diario La Voz del Interior 04/08/1993).

legítimo interés, que son las de una Provincia y no de un sector político” -Diario La Voz del Interior, Viernes 06/08/1993) para luego imponer el pacto a los demás gobernadores, que tal reunión no sería una negociación, sino una imposición y que su provincia a pesar de proponer el diálogo sobre éstas y otras cuestiones relacionadas a las relaciones fiscales desde la CFI, no encuentra reciprocidad en la metodología, (declaraciones que se hicieron en un ámbito preelectoral, junto con el lanzamiento de la campaña electoral de la UCR para las elecciones legislativas)

Los demás gobernadores (a excepción de Salta, Chaco y Neuquén) manifestaron que no concurrirían a la reunión propuesta por el ministro del Interior. Tras estas declaraciones, las posibilidades del gobierno nacional de adherir a los gobiernos opositores se cerraban cada vez más. La negativa del gobernador cordobés repercutió sobre la decisión que tomarían poco después algunos gobernadores. El gobernador rionegrino (Massacessi) criticó fuertemente las medidas del acuerdo, aunque sin desestimar de lleno la posibilidad de llegar a un acuerdo consensuado.

### 7.3- Gobernadores no justicialistas (partidos provinciales).

Gobernador	Provincia	Partido
Tauguinas, Rolando	Chaco	PACH
Sobisch, Jorge	Neuquén	MPN
Ulloa, Roberto	Salta	PR
Estabillo, Jose	Tierra del Fuego	MOPOF

Fuente: elaboración propia.

En la fecha prevista, se llevó a cabo la reunión con el ministro del Interior contando con la asistencia de todos los gobernadores no peronistas, con la única excepción de Angeloz. Tras la reunión, el ministro del Interior manifestó que los partidos provinciales habían estado totalmente de acuerdo con el pacto. Pero los gobernadores patagónicos<sup>14</sup>, en bloque, rechazaron la posibilidad de firmar el pacto, al menos tal cual lo había propuesto el ministro del Interior. Con anterioridad,

<sup>14</sup>Massacessi, Estabillo y Kirchner manifestaron su rechazo. Kirchner declaró que “la Patagonia «no está en condiciones de soportar una quita en sus recursos fiscales, sobre todo si la misma se pretende cubrir con mayores imposiciones al consumo» [...] «aceptar esta propuesta implicaría un doble perjuicio» porque «la población sufriría una quita en la capacidad adquisitiva de sus salarios y, por consiguiente, los recursos fiscales caerían sensiblemente»” (declaraciones de Kirchner, Diario La Voz del Interior 07/08/1993). Estabillo sostuvo, haciendo alusión a todas las provincias que componen la región, que ciertas características del acuerdo “lesionarían gravemente nuestros intereses” y que, en consecuencia, “no vamos a firmar ningún pacto que afecte la estabilidad económica de las provincias” (Diario La Voz del Interior 06/08/1993).



las provincias patagónicas, independientemente del signo partidario, habían conformado un bloque para evaluar la incidencia de la reforma impositiva.

Las provincias patagónicas se reunieron en la ciudad de Río Gallegos, a propuesta del gobernador Kirchner. Allí sostuvieron que tenían predisposición para firmar el pacto, pero no en las condiciones actuales. Manifestación que hicieron pública a través de un documento denominado “Declaración de Río Gallegos”, firmado por los mandatarios provinciales el mismo día (Diario La Nación, 10/08/1993). Tras estas declaraciones y la actitud defecionista de seis gobernadores (Córdoba y las cinco provincias patagónicas), la posibilidad del acuerdo se cerraba cada vez más, tirando por tierra el optimismo que primó inicialmente. En efecto, el ministro del Interior pretendía cerrar el acuerdo con las provincias de modo rápido, en tan solo una semana. La resistencia de los gobernadores opositores obligó al gobierno nacional a postergar la firma del acuerdo. Finalmente, el gobierno cerraría el acuerdo en la fecha prevista, pero no con todas las provincias.

El panorama quedó configurado con tres sectores: por los que se oponían, los que mantenían una posición de cautela (dudas) y los que firmarían (aliados). Estos sectores se conformaron principalmente por los distintos impactos que el acuerdo tendría en cada una de las provincias y con independencia del signo partidario. Sin embargo, en este tramo de las negociaciones primó la situación financiera que atravesaban las provincias, junto con la premura por nuevos recursos frente a la proximidad de las elecciones.

Hasta el momento, se perfilaban como aliados nacionales Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, Salta, Tucumán, San Juan, el gobernador radical de Catamarca también se mostró propenso al acuerdo. Este grupo de provincias se caracterizaba por ser las provincias con mayor déficit y ahogo financiero. Manifestaron que firmarían el pacto en la reunión propuesta por el gobierno nacional.

Córdoba y las cinco provincias patagónicas sostuvieron públicamente que no firmarían el pacto. Las patagónicas habían realizado una reunión entre ellas para evaluar el impacto del acuerdo en sus economías y redefinir una estrategia conjunta. La posición finalmente adoptada por éstas fue que, si la Nación no compensaba debidamente la sustitución de los impuestos a los ingresos brutos y a los sellos, las provincias patagónicas no firmaban el pacto fiscal (declaraciones del ministro de economía de la provincia de Santa Cruz, Julio Devido, tras la reunión que mantuvo con sus pares de las restantes provincias patagónicas, Diario La Voz del Interior, 10/08/1993).

Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe (las restantes provincias grandes) mantuvieron una postura de cautela y no se expresaron ni a favor ni en contra de la firma del pacto, a pesar de que los gobernadores de Buenos Aires y Santa Fe eran fuertes aliados del presidente.

El siguiente cuadro muestra las tres posturas tomadas por las provincias hasta ese momento de las negociaciones.

Provincias que firmarían el pacto	Provincias que mantenían dudas de firmar el pacto	Provincias que se oponían a firmar el pacto
Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, Salta, Tucumán, San Juan, Catamarca.	Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe.	Córdoba, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego.

Fuente: elaboración propia.

#### 7.4- Gobernadores y el consejo federal de impuestos.

Frente a esta situación de incertidumbre, al menos de la mayoría, los gobernadores decidieron llevar adelante una reunión en el Consejo Federal de Impuestos para evaluar la situación. Al término de la reunión, las provincias se realinearon en cuatro posturas distintas: por la negativa a firmar se declararon siete provincias: Córdoba (UCR), las provincias patagónicas de Chubut, Río Negro (UCR) Santa Cruz (PJ), Tierra del Fuego (MPF) y Neuquén (MPN) se sumaba ahora Catamarca (UCR) que anteriormente había dado el sí.

La postura intransigente se fundamentó en dos aspectos: en primer lugar, por el incumplimiento de las cláusulas del Pacto Fiscal I que, según algunas provincias y con el aval de informes de la Comisión Federal de Impuestos, había generado deudas de la nación en favor de las provincias y por el otro lado, la negativa a recortar recursos seguros de las provincias, es decir, los impuestos provinciales más importantes: ingresos brutos y sellos.

Por la adhesión a la propuesta nacional, lo hicieron siete provincias: Corrientes (intervenida), Chaco, Formosa, La Pampa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán (todas del PJ); Por la adhesión al pacto, pero introduciendo algunas modificaciones específicas, lo hicieron siete provincias: Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Misiones, San Juan y San Luis (todas del PJ); Finalmente, dos provincias no tomaron una postura definitiva: Jujuy (PJ) y Salta (PR).

En simultáneo con las negociaciones que el ministro del Interior llevaba con el conjunto de gobernadores, ya sea por la incertidumbre acerca de si los gobernadores se adherirían o no al pacto o bien como un medio de ejercer presión sobre éstos y ante la proximidad del acto en la sociedad rural a la que el presidente debía asistir, el ministro de economía manifestó públicamente que daría a conocer una serie de medidas económicas que beneficiarían al sector privado, en particular al sector agropecuario. La firma del pacto se daría finalmente el mismo día que el ministro anticipó esas medidas, el objetivo de este anuncio fue tranquilizar a uno de los sectores

tradicionalmente más importantes de la economía nacional y más críticos con las medidas económicas del gobierno.

A esta situación de incertidumbre y de bloqueo en las negociaciones, se sumaba la dificultad del presidente de imponer sus proyectos legislativos en el Congreso los cuales debían ser sancionados antes de las elecciones<sup>15</sup>legislativas de 1993.

---

<sup>15</sup>Los dos proyectos clave para el gobierno nacional que se encontraban trabados eran la reforma laboral (por la dura oposición de los sectores directamente involucrados en su aplicación: la CGT, la UIA y el sector empresarial) y la reforma previsional (trabada en la Cámara de Senadores por la negativa del senador, Britos (PJ), quien se mostró contrario al proyecto desde el inicio).

## **8- Últimas negociaciones.**

Desde ese momento, el gobierno nacional gestiona intensamente con los gobernadores y sus respectivos ministros de economía la firma del pacto, gestiones que se extendieron hasta la madrugada para sumar la mayor cantidad de adhesiones posibles. Pero desde el gobierno nacional se esperaba la firma de al menos, 17 provincias, descontando la adhesión de las provincias justicialistas (14) y de tres de las cuatro provincias gobernadas por partidos provinciales. Se descartaba la presencia de las cuatro provincias gobernadas por la UCR y una provincia gobernada por un partido provincial, Neuquén (MPN) que había integrado el bloque de las provincias patagónicas.

Al término de esa reunión, el gobernador de Tucumán, (Ortega PJ), afirmó que 15 o 16 estados provinciales firmarían el acuerdo. En esas negociaciones de última hora, los funcionarios provinciales pidieron elevar el piso coparticipable, pero el pedido fue rechazado por el ministro de economía. Sin embargo, ofreció a cambio suspender la retención del excedente de los \$ 725 millones (descuento que sería retomado cuando la recaudación impositiva exceda los \$ 800 millones).

Otra concesión del gobierno nacional fue eliminar la obligatoriedad de la transferencia de las cajas previsionales. El gobierno argumentaba que el objetivo de esta transferencia buscaba el rescate de aquellos esquemas enfrentados a una quiebra irremediable (declaraciones de Garneró, encargado del área de Relaciones Fiscales con las Provincias (Ministerio de Economía de la Nación, Diario La Voz del Interior, 12/08/1993).

Por tanto, la firma del pacto no implicaba, de por sí, la transferencia del sistema previsional provincial, sino que la misma se realizaría con posterioridad, a través de acuerdos bilaterales, a opción de las provincias. La cláusula fue incluida de esta manera, porque había sido una de las medidas más resistidas por algunas provincias.

A pesar de las concesiones, las negociaciones continuaron trabadas porque los gobernadores exigían contrapartidas específicas frente a la eliminación de impuestos locales. Los gobernadores reunidos en el Consejo Federal de Inversiones designaron un comité negociador integrado por el radical Maestro (Chubut) y los justicialistas Reutemann (Santa Fe), Rodríguez Saá (San Luis) y Marín (La Pampa) quienes negociaban directamente con los ministros del Interior y de Economía (el único beneficio que pudieron conseguir fue elevar el piso mínimo de \$ 725 a \$ 740 millones mensuales).

Los gobernadores patagónicos habían impulsado la idea de constituir un fondo compensador para garantizar el flujo de dinero para las provincias patagónicas, pero también fue rechazado por el ministro de economía. La negociación se destrabó a último momento por las gestiones de los gobernadores justicialistas Duhalde (Buenos Aires) y Marín (La Pampa) y titular del Consejo

Nacional Justicialista), quienes fueron los que llevaron la propuesta de Cavallo de aumentar el piso mínimo a los gobernadores que se encontraban reunidos en el Consejo Federal de Inversiones.

### **8.1- La firma del pacto.**

El jueves 12 de agosto, 16 provincias reunidas en casa de gobierno con el presidente Menem, firmaron el Pacto Fiscal II, denominado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”. Se decidieron por firmar el acuerdo trece de las catorce provincias gobernadas por el PJ (Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán) con la excepción de Santa Cruz, dos de las cuatro provincias gobernadas por partidos provinciales (Salta y Chaco) y la intervenida provincia de Corrientes. No concurrieron a firmar el pacto Córdoba, Catamarca y las cinco provincias patagónicas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Río Negro y Tierra del Fuego).

Córdoba adelantó su rechazo al pacto, al igual que las restantes provincias gobernadas por la UCR (Catamarca, Chubut y Río Negro) pero al mismo tiempo exigió garantías para una eventual adhesión. La provincia “reclama (entre otros aspectos) garantías en el cumplimiento de la coparticipación, respeto a la autonomía municipal y un régimen de castigos, si Cavallo acepta prorrogar plazos, fijar garantías y respetar la decisión de los municipios, Córdoba podría suscribir en una fecha cercana al acuerdo impositivo interno” (declaraciones del ministro de Economía de Córdoba, J. Caminotti, Diario La Voz del Interior, 12/08/1993). Las provincias patagónicas optaron por una posición similar, demandando un convenio que contemple la realidad regional, en particular, hacían referencia a la constitución del fondo compensador que había sido rechazado.

### **8.2- Estrategias del Presidente para conseguir la firma del Pacto.**

A diferencia del primer pacto fiscal, la estrategia del presidente fue consensuar primero con los gobernadores de su propio partido. Este primer acuerdo entre gobernadores que compartían una misma pertenencia partidaria no se logró sin discusiones y negociaciones. Pese a ello, el presidente recibió la adhesión que buscaba (en particular de los gobernadores más allegados, Ortega de Tucumán y Reutemann de Santa Fe) de dos outsiders<sup>16</sup> que iniciaron sus carreras políticas de la mano del presidente, quienes aceptaron las condiciones del pacto sin mayores cuestionamientos. En general, la actitud de los gobernadores justicialistas fue de colaboración desde el primer momento. La razón por la que los gobernadores justicialistas aceptaron

---

<sup>16</sup>La acepción más difundida abarca a quienes se presentan a elecciones viniendo desde afuera de la política con un prestigio y un reconocimiento acumulados más allá de los partidos. También se habla de outsiders para designar a quienes sí tienen una carrera política, pero que no forman parte de las élites partidarias. Quienes habitan en la periferia de los partidos hasta que en determinado momento cobran notoriedad y pasan al centro de la escena.

rápidamente las condiciones de un pacto que imponía más obligaciones y menos beneficios, fue la proximidad de las elecciones legislativas<sup>17</sup> junto a los buenos resultados que estaba dando el plan económico. La cuestión electoral no fue menor, por un lado, los mandatarios provinciales necesitaban recursos para encarar sus campañas y, por el otro, la imagen presidencial se estableció como la del gran elector. Ambos factores contribuyeron para que los gobernadores buscaran alinearse tras la figura presidencial para encarar los comicios de octubre.

Logrado el acuerdo con los gobernadores justicialistas, el gobierno nacional lanzó la propuesta a los restantes ocho gobernadores (cuatro del radicalismo y cuatro de partidos provinciales). Dentro de esta constelación, la actitud de los gobernadores radicales fue de rechazo a las propuestas nacionales desde el primer momento, por ser perjudiciales a las finanzas provinciales. De todas las posturas disidentes, la de Angeloz fue la única que se correspondió con la variable partidaria/ideológica, su rechazo al pacto implicaba mucho más que no aceptar las medidas contenidas en él, implicaba una postura de abierta oposición al gobierno nacional (Diario La Voz del Interior agosto 1993).

Dentro del grupo de gobernadores de partidos provinciales las respuestas fueron diferentes. En primer lugar, no se formó entre ellos coalición alguna, como fuera de esperarse. Por otro lado, más allá de la pertenencia partidaria, pareciera haber primado la condición económica de las provincias. En cambio, las provincias patagónicas formaron una coalición frente al gobierno nacional rechazando en bloque el pacto fiscal. Ese rechazo se debió no a cuestiones ideológicas sino porque tales medidas afectaban particularmente los intereses de la región.

Con la firma de 16 provincias (13 del PJ, dos de partidos provinciales y una provincia intervenida), el presidente contaba con una alianza de gobernadores que le proporcionaba una coalición legislativa que representaba el 32% en la Cámara de Diputados y el 33,33% en la de Senadores. Sumado a ellos, los recursos del propio presidente, alcanzaba en la Cámara de Diputados el 47% y el 46% en la Cámara de Senadores. Las alianzas y coaliciones con partidos parlamentarios proporcionaban a la coalición menemista un 53% en la Cámara Baja y un 54% en la Cámara Alta. El presidente superaba el quórum para sesionar y aprobar los proyectos de ley que venía impulsando, al menos con aquellos proyectos que sólo requerían mayoría simple para su aprobación (no así, por ejemplo, la ley de declaración de la necesidad de reforma constitucional). El gobierno nacional realizó gestiones para concretar la adhesión de las restantes provincias al pacto, tarea que fue encomendada al nuevo ministro del Interior, Carlos Ruckauf, (esta pretensión

---

<sup>17</sup>Las elecciones legislativas de Argentina de 1995 tuvieron lugar el domingo 14 de mayo del mencionado año con el objetivo de renovar 130 de las 257 bancas de la Cámara de Diputados, cámara baja del Congreso de la Nación Argentina, para el período 1995-1999, al mismo tiempo que las elecciones presidenciales y provinciales. Fueron las primeras elecciones tras la reforma constitucional realizada el año anterior que había reformado el Senado de la Nación, volviéndolo un órgano electo y aumentando el número de senadores por provincia de dos a tres.

no se concretó, ya que las provincias se adhirió con posterioridad a la celebración de las elecciones legislativas de 1993). En las elecciones legislativas de 1993, el P.J ganó en 18 distritos, los resultados obtenidos por el presidente fueron interpretados como un fuerte apoyo plebiscitario al gobierno y sus políticas reformistas (Cabrera y Murillo 1994).

Una vez logrado el consenso con una mayoría de gobernadores (16 sobre 23)<sup>18</sup>, el gobierno nacional optó por seguir dos estrategias frente a las provincias no firmantes. En primer lugar, impulsó la adopción de medidas económicas y tributarias que discriminaban a las provincias no firmantes. En este sentido, las provincias no adheridas al pacto no serían alcanzadas por el beneficio del aumento en el piso de millones mensuales, ni estarían alcanzadas por la condonación de la supuesta deuda que éstas mantenían con el gobierno nacional, originada a raíz del financiamiento del sistema previsional. En segundo lugar, estas provincias tampoco se beneficiarían de las exenciones impositivas otorgadas por el gobierno nacional a los sectores productivos. Estos sectores se encontrarían en desventaja, desde el punto de vista impositivo, por su radicación en estas provincias con respecto a los mismos sectores radicados en las provincias adheridas. Esto último fue utilizado por el gobierno nacional para que, a través de los sectores de la sociedad civil que se verían directamente beneficiados con la firma y puesta en vigencia del nuevo pacto fiscal ejercieran presión sobre los gobernadores díscolos.

El Gobierno nacional sancionó una serie de normas tendientes a beneficiar desde el punto de vista impositivo a las provincias firmantes, discriminando a aquellas que rechazaron el acuerdo. Los funcionarios nacionales dejaron trascender la difícil situación que deberán enfrentar las provincias no adheridas, en particular, la presión por parte de los sectores beneficiados con la reforma impositiva. Estas actitudes fueron denunciadas por las provincias como un acto de imposición, además de resultar inconstitucional por violar el principio de igualdad establecido en la Constitución Nacional. Los gobernadores no alineados sin embargo resistieron las presiones de los distintos sectores productivos. El bloque de gobernadores patagónicos volvió a rechazar la firma del acuerdo varios días después de su celebración, El efecto buscado por el gobierno nacional tuvo respuestas casi inmediatas. Los sectores agropecuarios y productivos comenzaron a ejercer presiones sobre los gobiernos locales apenas fueron conocidas estas noticias, por los partidos políticos alineados con el gobierno nacional e incluso en los propios medios de comunicación. La resistencia a firmar el pacto no duraría demasiado tiempo. Una a una, las

---

<sup>18</sup> Los 7 gobernadores que se negaron a aceptar el acuerdo incluyeron a: Angeloz (Córdoba/UCR), Castillo (Catamarca/Frente Cívico), Kirchner (Santa Cruz/PJ), Maestro (Chubut/UCR), Massachessi (Rio Negro/UCR), Sobich (Neuquen/mov. Popular Neuquino), y Estabillo (Tierra del Fuego/ mov. Popular Fuegoino) Diario página 12, agosto 1993.

provincias díscolas irían firmando el pacto fiscal, aunque a través de la celebración de acuerdos bilaterales con el gobierno nacional.

### **9- Conveniencias de provincias: nuevas adhesiones al pacto.**

El objetivo planteado por el ministro de Economía Cavallo de lograr la adhesión de las provincias no alineadas no se cumplió dentro del término previsto, sin embargo, el estado nacional continuó realizando una serie de gestiones y negociaciones a los efectos de lograr la incorporación al pacto de estas. Al término de seis meses desde la firma del Pacto, seis de las siete provincias que no habían adherido al mismo (con excepción de Córdoba) terminaron por suscribirlo, a cambio de una serie de beneficios puntuales para cada una de ellas. Este conjunto de provincias negocio, aunque individualmente, una serie de beneficios o pagos secundarios. Las provincias que mejor aprovecharon esta situación fueron las patagónicas.

Tierra el Fuego, la primera en adherirse, suscribió un convenio con el Poder Ejecutivo Nacional (en diciembre de 1993) mediante el cual el Estado Nacional, se comprometía a otorgar una serie de beneficios impositivos y el reconocimiento de deudas contraídas por el Estado Nacional cuando Tierra del Fuego era territorio nacional y un aumento de su cuota coparticipable en forma transitoria y hasta la sanción del nuevo régimen de coparticipación.

El siguiente cuadro muestra la coalición de gobernadores patagónicos.

Gobernador	Provincia	Partido
Maestro, Carlos	Chubut	U.C.R.
Sobisch, Jorge	Neuquen	M.P.N
Massaccesi, Horacio	Rio Negro	U.C.R.
Kirchner, Nestor	Santa Cruz	P.J
Estabillo, Jose	Tierra del Fuego	MOPOF

Fuente: elaboración propia.

Chubut adhiere a las cláusulas del Pacto Fiscal II a través de un acuerdo con el Gobierno Nacional, a cambio de la cancelación de débitos y créditos recíprocos derivados de distintos conceptos más un importe de U\$S 430 millones en concepto de regalías hidrocarburíferas. A cambio, la provincia se comprometía a regular su situación financiera reduciendo su planta de empleados públicos.

Santa Cruz, se adhirió al Pacto Fiscal mediante la suscripción de un Acuerdo y logró que el Estado Nacional se comprometiera al pago de regalías por exploración de yacimientos hidrocarburíferos y otros conceptos además del compromiso de brindar en forma permanente y definitiva una



asistencia financiera mensual por \$1,5 millones. A diferencia del acuerdo alcanzado con la provincia de Chubut, en este acuerdo no se incluyeron obligaciones sobre reducción de la planta de empleados públicos.

Las provincias que lograron implementar a fondo las medidas del Pacto Fiscal lo hicieron gracias a cuantiosas ayudas federales que llegaban como fondos adicionales tanto a los coparticipables como a aquellos provenientes de otras transferencias nacionales, a través acuerdos bilaterales con los gobiernos provinciales como sucedió en las provincias de Salta, San Juan y La Rioja. Este hecho pone de manifiesto que Menem supo diferenciar aún dentro del grupo de provincias chicas, entre aquellas que se mostraban aliadas al gobierno nacional, y entre las aliadas, a los sectores internos más adeptos. En particular se rescatan los casos de San Juan (Cao 2013) y Salta (Lardone 2009). En ambos casos, los gobernadores que implementaron con mayor profundidad las medidas de ajuste y modernización del estado que estableció el pacto fiscal fueron fuertes aliados del presidente. Otro caso paradigmático en este mismo sentido sería el caso de Mujica en Santiago del Estero y Domínguez en Jujuy, gobernadores que se vieron forzados a presentar sus renunciaciones al cargo por los fuertes conflictos sociales.

Los casos de San Juan, Salta y La Rioja se diferencian de éstos últimos por la asunción, a posteriori, de gobernadores fuertemente aliados al ejecutivo nacional (Escobar, Romero y Maza) a quienes el Estado envió importantes cantidades de fondos federales, la mayoría de ellos provenientes de Convenios celebrados con los BMD (principalmente del Banco Mundial) como así también a través de adelantos de coparticipación, préstamos en títulos públicos (Nicolini 2002, Lardone 2009 y 2013, Cao 2013).

La discriminación según el grupo de provincias grandes y chicas y según la pertenencia partidaria (aliadas y no aliadas) queda de manifiesto en los montos recibidos por éstas desde el gobierno nacional, en particular aquellos de naturaleza discrecional para el presidente. Respecto del RCFI, la mayor cantidad de recursos que las provincias periféricas reciben en comparación con el grupo de las provincias grandes es producto, en gran parte, del legado histórico.

#### **10- Tipos de negociación en las reglas fiscales.**

Las negociaciones entre Nación y provincias se llevaron adelante de modo más informal y derivadas de las urgencias y presiones ejercidas por uno o varios actores implicados y pueden darse de diversas maneras. En las RIG verticales, es predominantemente el poder ejecutivo nacional (PEN) quien propone la negociación y decide el tipo a adoptar (Olmeda, 2009). Con respecto al tipo de negociaciones se puede proponer la siguiente tipología: 1) negociaciones globales, 2) negociaciones globales con distribución individual y 3) negociaciones bilaterales.

El primer tipo supone centralmente discusiones en torno a la redistribución de la masa global de recursos que se reparten entre la nación y el total de las provincias. En este sentido, la negociación se concentra en la (re) definición de la porción global de recursos que cada una de las partes (gobierno nacional – conjunto de gobiernos provinciales) tiene derecho a percibir, a la vez, puede implicar una discusión acerca de qué tributos particulares son considerados para ese cálculo. El segundo tipo de negociaciones, además de negociar lo descrito anteriormente, se plantea una redefinición del porcentaje de los recursos que corresponden a cada una de las jurisdicciones de la porción global destinada a las provincias. En el tercer caso, sin embargo, la interacción se da entre el gobierno federal y una provincia (o grupo de provincias en particular) puntualmente a partir de la mutua conveniencia que ambas partes visualizan.

En el caso argentino, un modelo recurrente en las negociaciones fiscales es que son las autoridades federales las que asumen la iniciativa para iniciar dichos procesos. En este sentido, la definición del tipo de negociación dependerá en gran medida de la primera decisión que estos tomen al respecto. En la firma del pacto fiscal II, se dio el segundo tipo de negociación: *globales con distribución individual*. Una de las primeras acciones tomadas por el poder ejecutivo (luego de que las variables económicas comenzaron a estabilizarse y mostraron signos de mejoría a pocos meses de haber puesto en marcha el plan de convertibilidad) fue proponer la revisión de las relaciones entre el gobierno federal y las provincias. Así, la renegociación global del contrato fiscal con las provincias se presentó para las autoridades nacionales como curso de acción a seguir frente a una particular coyuntura en la que las exigencias del programa económico imponían la necesidad de no ampliar los gastos de la administración central y forzar de manera indirecta, a los gobiernos provinciales a poner en práctica normas de ajuste (Eaton 2005). En este contexto, la decisión del ejecutivo federal de revisar de manera global su vinculación fiscal con las provincias derivó de la necesidad inmediata de la administración central de obtener recursos para financiar aumentos en las obligaciones previsionales y se tradujo en la firma de pactos fiscales en 1992 y 1993.

A pesar de haber sido una negociación global, el acuerdo resultó a partir de la puesta en marcha por parte de las autoridades nacionales de un esquema de relacionamiento bilateral basado en otorgar beneficios individuales a los gobernadores a cambio de la aceptación por parte de los mandatarios provinciales de las nuevas reglas propuestas por el ejecutivo nacional (Eaton 2005). La bilateralidad en la que se enmarcó la firma del pacto tuvo como condición principal el aumento sustantivo de recursos en manos del gobierno nacional.

En las negociaciones del pacto fiscal, Menem compensó a los gobernadores (en particular de su partido) por fuera del régimen de coparticipación: la provincia de Buenos Aires había recibido el Fondo del Conurbano Bonaerense, a modo de compensación por la pérdida en los puntos

porcentuales de la Ley 23.548 de 1988. Las provincias de Cuyo lograron la sanción de un régimen de promoción industrial, Formosa se vio beneficiada con la creación de una zona de libre comercio y a Chaco se le prometió una renegociación de su deuda pública (Olmeda 2009).

Durante las negociaciones del pacto fiscal II se produjeron situaciones que constituyeron una excepción al comportamiento que adoptaron las provincias frente al gobierno nacional. En esta oportunidad, un grupo de provincias decidió rechazar el acuerdo propuesto por el presidente, esa coalición estuvo formada por las provincias patagónicas. De ese modo, el juego se cerró con las provincias firmantes y se abre una nueva fase de negociaciones con las provincias que decidieron no firmar el pacto. Este bloque de provincias formó una coalición para negociar con el presidente pagos secundarios que las beneficiaran directamente, al mismo tiempo que dejó entrever, desde el primer momento, su predisposición a negociar.

En las provincias chicas y en particular aquellas del mismo signo partidario que el presidente, las políticas implementadas de reforma del Estado no fueron realizadas inmediatamente, sino que fue demorada e implementada paulatinamente, hasta tanto no se consolidara primero en las provincias grandes. Esto permitió compensar a las provincias chicas para mantenerlas dentro de la coalición presidencial por el rol decisivo que jugaron en estos procesos. Las provincias no sólo se vieron “obligadas” a aceptar lo que en un corto plazo implicaba un beneficio, pero que al largo plazo terminaría por perjudicarlas, sino que además sus recursos y capacidades de negociación se vieron neutralizadas por la situación financiera que atravesaban.

La siguiente línea de tiempo muestra las fechas y la conformación de los grupos de provincias en el transcurso de las negociaciones en el pacto fiscal II. (Fuente: elaboración propia).

**31-07-93**

Anuncio de nuevo pacto fiscal, reunión entre Gobierno nacional con gobernadores de: Bs As, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz

**06-08-93**

Reunión con gobernadores de la UCR. Córdoba, Río Negro, Chubut, Catamarca y gobernadores de partidos provinciales: Salta, Chaco, Neuquén, Tierra del Fuego y Corrientes.

**10-08-93**

A días de firmar el pacto el escenario es el siguiente: por la negativa: Córdoba, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Catamarca. Por la adhesión: Corrientes, Chaco, Formosa, La Pampa, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán. Por la

**03-08-93**

Primera reunión con gobernadores justicialistas, redacción de pre-acuerdo. Bs As y Santa Fe presentan algunas disidencias.

**07-08-93**

Las Provincias patagónicas rechazan la firma del pacto, Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Tierra del Fuego y Neuquén.

**12-08-93**

Firman el pacto fiscal II, 13 de las 14 provincias gobernadas por el P.J, (con la excepción de Santa Cruz), Salta, Chaco y Corrientes.

## **11- Conclusiones.**

Las relaciones fiscales son producto en gran parte de negociaciones entre presidente y gobernadores, aun cuando la cooperación emergente de tales procesos puede ser a veces impuesta y en otras ocasiones voluntaria, siempre ha de mediar, aunque sea un mínimo grado de consentimiento.

El pacto fiscal II firmado en 1993, fijó pautas de relacionamiento en materia fiscal de muy corto alcance. La visión cortoplacista que primó en las preferencias de los actores en juego estuvo fuertemente marcada por las limitaciones contextuales del proceso de negociación. Por ello, este proceso dio como resultado, “acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto” (Centrángolo y Jiménez 2004b:130).

El pacto fiscal representó un paquete de reformas acordes con las preferencias políticas del presidente de turno. La clave para comprender este complejo proceso y los resultados obtenidos está en el hecho de que la iniciativa fue tomada por el gobierno nacional, ante lo cual, las provincias debieron actuar dentro del marco inicial que propuso el gobierno nacional y, en función de ello, reformular sus estrategias, adecuando sus pretensiones a las de aquél. Planteadas las bases del pacto en el conjunto de las provincias la preferencia de máxima fue aumentar su participación en la distribución de recursos, sea por dentro o por fuera del régimen de coparticipación. Dado entonces que las condiciones de negociación fueron establecidas en su primer movimiento por el ejecutivo nacional, las estrategias de las provincias frente a esta propuesta quedan reducidas a: firmar el pacto (es decir, cooperar, sea con la posibilidad de sacar alguna ganancia extra, traducida en mayores recursos) o no firmar el pacto (defectionar y seguir cada cual su propio camino).

Las percepciones y preferencias de los actores involucrados son distintas y diversas. El presidente tenía a su cargo la administración del país y prefirió llevar adelante su plan de gobierno en la forma que el partido gobernante había planificado. En el caso estudiado el plan de gobierno del entonces presidente estuvo cimentado sobre principios neoliberales lo que implica la reducción del gasto social (jubilaciones, subsidios, etc) reducción del estado y la reducción de impuestos. Sobre estos ejes giro el acuerdo a discutir.

El apoyo y consenso de los gobernadores resultó fundamental para el gobierno nacional a la hora de implementar políticas fiscales como fue la implementación de las reformas económicas durante la primera presidencia de Menem. Se puede identificar que efectivamente la coalición, no solo con las provincias, sino específicamente con las provincias periféricas, fue la que garantizó, en gran medida, el éxito del gobierno en el orden nacional a la hora de implementar reformas fiscales, fundamentalmente por el hecho de que tales alianzas concedieron al gobierno nacional amplias mayorías en ambas Cámaras del Congreso.

Existen provincias marcadamente diferenciadas por sus recursos materiales (población, desarrollo económico, posición geopolítica, etc.) e institucionales (tales el número y cantidad de representantes en el Congreso de la Nación) que, con el transcurso del tiempo, se fueron acentuando. Las provincias del área periférica: comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro – oeste, las provincias del área despoblada (posicionadas sobre el sur del país, provincias de la patagonia) y las provincias del área central: posicionadas sobre el centro - este del país (provincias pampeanas) (Cao, 2003). Ello a su vez fue generando percepciones y preferencias muy distintas entre cada una de ellas. Una primera manifestación de ello puede observarse en la evolución del régimen de coparticipación que, en sus innumerables modificaciones, fue volcándose hacia un sistema marcadamente redistributivo (y, en consecuencia, más beneficioso para el conjunto de provincias chicas) en contraposición a los sesgos devolutivos que caracterizaron los primeros regímenes.

Las provincias chicas poseen una fuerte dependencia hacia los recursos del régimen de coparticipación (y demás transferencias federales). El régimen de coparticipación proporciona, en este sentido, una cantidad de recursos que este grupo de provincias no podría acceder de otra manera (por ejemplo: a través de la propia recaudación). Mientras que las provincias grandes, aun cuando presenten cierta independencia hacia los recursos federales, pierden autonomía cuando se considera el elevado nivel de endeudamiento y de déficit que presentan sus cuentas fiscales. La bibliografía analizada deja ver que los grupos de provincias que resistieron y terminaron por rechazar expresamente la adhesión al pacto nacional estuvieron constituidos por provincias chicas, las cinco provincias patagónicas (renuentes a la firma del Pacto Fiscal II) y las provincias del Frente Federal Solidario (todas provenientes del grupo de provincias chicas) que se resistieron hasta último momento a la adhesión. El pacto fiscal firmado por las provincias implicó una pérdida para las mismas en su posicionamiento dentro del régimen de coparticipación. En todos los casos terminaron por ceder frente a las preferencias de máxima del presidente e, incluso, en contra de sus propias preferencias.

La negociación en las reglas fiscales aparece, así como el principal mecanismo de coordinación intergubernamental dentro de este tipo de competencias que generan y exigen un mayor nivel de relacionamiento y como en todo proceso de negociación, los recursos con que cuentan los actores en juego, sus percepciones y preferencias y sus intereses particulares resultan cruciales para determinar los resultados esperados por los actores y explicar los efectivamente obtenidos. Los actores se integran formando coaliciones, en las cuales, dependiendo de las circunstancias el factor común de unión puede variar. En algunos casos la unión es de tipo político, en otros la unión es por características de las provincias (chicas o grandes), actividades económicas relevantes en las provincias (por ej. el petróleo o la actividad vitivinícola), y en otras la unión está basada en la resistencia a la propuesta.

Personalmente creo que los intereses políticos y económicos que se contraponen entre las provincias impiden un cambio profundo que beneficie a todos los habitantes del país, siendo el motivo por el cual no se cumplen las pautas constitucionales referidas en la Ley de Coparticipación. El artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, genera rigidez en la forma de modificar el régimen, debido a que, para promulgar una nueva ley, debe ser aprobada por la totalidad de las provincias. Esto lleva a que el cambio, debe conformar a todas las jurisdicciones, para lo cual deben dejar de lado sus intereses y buscar el bienestar de toda la población en su conjunto.

## 12- Bibliografía.

- Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao. 2012. *Manual de la Nueva Administración Pública*. Buenos Aires, Editorial Ariel
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti, y Enrico Spolaore. 1995. ¿Juntos o por separado? Cuestiones sobre los costos y beneficios de las uniones políticas y fiscales. *Revista Económica Europea*. vol. 39, número 3/4, pp 751-758.
- Bednar, Jenna. 2009. *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Beramendi, Pablo y Ramon Maiz. 2003. La segunda generación de análisis institucionales del federalismo. *Zona abierta*. vol 104/105, pp 1-16.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola. 2013. La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el presidencialismo fiscal argentino. En: *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Falleti, Tulia; Gonzalez, Lucas y Lardone, Martín (eds) Buenos Aires, Educa.
- Cabrera, Ernesto. 2007. La Cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina. En *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (eds.) Buenos Aires, Eudeba.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar 2005. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires, Prometeo.
- Cao, Horacio, Roxana Rubins y Josefina Vaca. 2003. Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional. *Revista EURE*. Vol XXXII N° 95, pp. 95-111.
- Cao, Horacio. 2008. La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. (Ponencia) XIII Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Cao, Horacio. 2013. Ajuste estructural y política en la Provincia de San Juan. El primer sanjuanazo. *Perspectivas de Políticas Públicas*. No 4, pp. 189-219.
- Capello, Marcelo y Gabriela Galassi. 2009. Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino. *Studia Politicae*, vol 17, pp. 31-64.
- Carvalho, Celia M y José Roberto R. Afonso. 2018. *Coordenação e Relações Intergovernamentais em Federações Avançadas: algumas lições para o Brasil*. Ano 4 (6), 1571-1604.



- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jimenez 1996. El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23548 hasta la actualidad. *Gestión Pública*, Repositorio Cepal.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez. 2004. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, vol 84, pp 70-116.
- Cristini, Marcela, Cynthia Moskovits, Guillermo Bermúdez y Diego Focanti. 2010. Política fiscal y cohesión social: El federalismo cuenta. Documento de Trabajo No. 103. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Eaton, Kent 2001. Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999. *Journal of Latin American Studies* Vol. 33, N° 1, 1-28.
- Eaton, Kent. 2005. Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s. in *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*. Murillo and S.Levitsky Ed. University Park, Pennsylvania. The Pennsylvania University Press.
- Falleti, Tulia 2006. Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*. vol 46, no. 183: 317-352.
- Garat, Pablo Maria 2008. El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina. *Revista Latinoamericana de Derecho* vol 9-10, 55-113.
- Gibson, Edward 1997. The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina. *World Politics* Vol. 49, N° 43 pp. 339-70.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo. 2001. Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (eds.). Buenos Aires, EUDEBA
- Gibson, Edward, Ernesto Calvo y Tulia Falleti. 1999. Federalismo Redistributivo: Sobrerrepresentación Territorial y Transferencia de Ingresos en el Hemisferio Occidental. *Política y Gobierno*. vol 1, 15-44.
- Hafer, Catherine and Dimitri Landa. 2007. Public Goods in Federal Systems. *Quarterly Journal of Political Science*. vol 2: 253–275.
- Jordana, Jacinto. 2002. Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Proyecto Conjunto – INDES – Comunidad Europea – Documento de Trabajo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordana, Jacinto. 2008. “*La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los procesos de Descentralización en América Latina*”. Instituto Interamericano de Desarrollo Social, Washington D.C.

- Lardone, Martin. 2009. “Bancos Multilaterales de Desarrollo y reforma del Estado: un análisis comparado de los casos provinciales en Argentina”. Ponencia presentada en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro.
- Leiras, Marcelo. 2013. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por Acuña Carlos H., 19-67. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores S.A.
- Llach, Juan Jose. 2013. *Federales y Unitarios en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Temas.
- Malamud, Ariel. 2010. “Reglas Fiscales en Argentina: El Caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera”, Serie Gestión Pública Núm. 71, CEPAL.
- Merino Huerta, Mauricio. 1992. *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencia Política, CONACYT.
- Olmeda, Juan Carlos. 2013. De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino. En *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Falletti, T., González, L. y Lardone, M. (Eds.), Educa.
- Peñalva, Susana, Pedro Pirez y Alejandro Rofman. 1989. ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales. *Colección Biblioteca de Ciencias Sociales*. Volumen 5, pp 87-105.
- Pifano, Horacio. 1998. La Coparticipación Federal de Impuestos y los criterios de reparto. Documentos de trabajo n° 5, pp 134-187.
- Porto, Alberto. 2003. Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal*. vol 2, 50-95. La Plata. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- Porto, Alberto. 2004b. Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina. *Documento de Federalismo Fiscal* vol 12, 75-89. La Plata. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.
- Sawers, Larry. 1996. *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder: Westview Press.
- Shepsle, Kenneth 1998. Discrecionalidad, Instituciones y el problema del compromiso del gobierno.. En *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Saiegh y Tommasi (eds) pp. 113-138.
- Shubik, Martin 1992. *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones*. F.C.E. (1a edición en español), México.
- Taylor, Steven J. y Robert. Bogdan. 1986. La observación participante en el campo. En *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona, Paidós.

- Watts, Ronald 1989. Executive Federalism: A Comparative Analysis. *Institute of Intergovernmental Relations*, Working Paper N° 26, Queen's University.
- Wright, Deil S. 1997. Para Entender las Relaciones Intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.
- <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=21108>.
- <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/acuerdos>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población y Viviendas 1991. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <http://www.indec.gov.ar/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <http://www.indec.gov.ar/>