

La economía política de la “armonización”. Transferencias fiscales para el sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales. El caso de Córdoba, 2002-2008.

Marcelo Nazareno^{*}

Sebastián Freille^{**}

Mónica Cingolani^{***}

* Licenciado en Historia (UNC), Magíster en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctor en Ciencias Sociales de Flacso-Argentina. Profesor titular de Metodología II en la Universidad Católica de Córdoba y de Teoría Política en la Universidad Nacional de Córdoba. Es también director del doctorado en Política y Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba.

** Licenciado en Economía (Universidad Nacional de Córdoba) y Doctor en Economía (The University of Nottingham). Profesor Titular e Investigador de la Universidad Católica de Córdoba – Unidad Asociada a Conicet.

*** Licenciada en Ciencia Política (UCC). Magíster en Administración Pública (UNC). Doctoranda en Política y Gobierno (UCC e Instituto Universitario Ortega y Gasset, España). Investigadora, docente de Teoría Política en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC).

Código de referato: SP.178.XXXII/14

STUDIA POLITICÆ



Número 32 ~ otoño 2014

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

Resumen

En este artículo examinamos la relación política entre los presidentes y los gobernadores en el marco institucional que caracteriza al federalismo argentino, con el fin de establecer que factores juegan en el mantenimiento o la ruptura de las coaliciones entre estos dos tipos de actores. Lo hacemos examinando un área muy relevante en los últimos años de esta relación, como es la de las Cajas Previsionales provinciales, en particular aquellas que no fueron transferidas a la Nación y que, en virtud de diferentes acuerdos, recibieron aportes del Estado nacional para superar sus situaciones deficitarias. A través de análisis cuantitativos de la evolución de estos envíos y su relación con variables teóricamente relevante y del estudio del caso de Córdoba, arribamos a la siguiente conclusión general: la ruptura de las coaliciones entre los presidentes y los gobernadores no se produce por cuestiones fiscales, ya que el gobierno nacional tiene predisposición a hacer ingentes esfuerzos fiscales para mantener las coaliciones con los gobernadores aliados; el factor de ruptura es eminentemente político, y si dispara cuando, por la particular dinámica del federalismo argentino, el proceso de sucesión presidencial da lugar, por parte de uno o más gobernadores, a señales relativamente claras de que iniciarán la carrera por aquella sucesión de un modo autónomo respecto del gobierno nacional.

Palabras clave: federalismo – coaliciones presidenciales – relaciones intergubernamentales – partidos políticos

Abstract

In this article we examine the political relationship between presidents and governors in the institutional context of Argentine federalism. Our goal is to establish the factors that play a role in maintenance and break of the coalitions between those key actors. We do that through the study of the provincial's Cajas Previsionales, which have become one of the most important aspects of that relationship in the last years, especially in that case in which the Cajas has not been transferred to the national state. Because different agreements, these Cajas received funds from the national government in order to overcome their deficits. By means of quantitative analysis of the evolution of sending of resources from the national government and their relationship with theoretical relevant variables, on the one hand, and the study of Córdoba case, we reach at the following general conclusion: the break of governors and president's coalition is not produced by fiscal factors, because the national government is strongly prone to make big fiscal efforts for maintaining the alliance with governors; the breaking factor is political and it starts to be in motion when, given the special features of Argentine federalism, one or more governors give clear signals that they will run for the presidency in the next election without no kind of agreement with the presidential leader in this regard.

Key words: federalism – presidential coalitions – inter-government relationship – political parties

Introducción

LAS relaciones fiscales y la distribución de recursos de los gobiernos centrales hacia los gobiernos subnacionales en los sistemas federales han sido ampliamente abordadas por la literatura que se ocupa de los factores políticos que explican sus características y su dinámica.

En el caso argentino, es hoy ampliamente aceptado que, dentro de los márgenes que establecen determinados arreglos institucionales que regulan aquellas relaciones, estas se establecen en el marco de una puja entre los intereses político-electorales de los gobernadores, por un lado, y los de los presidentes, por el otro. Los primeros intentan explotar los recursos federales incrementando los gastos en su propia jurisdicción a ser financiados con recursos del gobierno central (al tiempo que son renuentes a incrementar la presión fiscal en sus propios distritos). El éxito en esta estrategia implica potenciales grandes beneficios para consolidar su posición política a nivel local y, en buena medida como consecuencia de ello, mejorar las perspectivas de su carrera política a nivel nacional.

Los presidentes, por su parte, al tiempo que están interesados en evitar que la transferencia de recursos a los distritos alcancen niveles relativamente elevados (tanto por las implicancias que estas transferencias pueden tener en materia del manejo macroeconómico del que son responsables, como por las ventajas que en términos de maniobrabilidad política implica la centralización en sus manos del gasto federal), buscan utilizar las transferencias de recursos para conseguir ventajas políticas en los diferentes distritos locales, ya sea i) en términos electorales, consiguiendo el soporte de los gobernadores para la movilización electoral en las elecciones nacionales; ii) el apoyo de las delegaciones provinciales en el Congreso, para sus propias iniciativas políticas y/o iii) el apoyo público de los gobernadores para estas iniciativas en particular y al gobierno nacional en general. Las transferencias de recursos pasan, así, a constituirse en un instrumento de gran importancia para la construcción de coaliciones de gobierno.

Queda así establecido un “juego político de transferencias” en el que, básicamente, los gobernadores intentan maximizar la obtención de recursos del nivel nacional, minimizando las restricciones políticas que la obtención de tales recursos puedan implicar en términos de sus ambiciones políticas, y los presidentes intentan maximizar el apoyo político de las unidades subna-

cionales minimizando la delegación de recursos que puedan ser manejados discrecionalmente por los gobernadores.

Las características específicas de estos juegos y sus resultados dependen de una multiplicidad de factores que la literatura ha abordado ampliamente y a los que nos referiremos más adelante.

Queremos, no obstante, resaltar aquí dos cuestiones. Por un lado, que el valor político de estas transferencias (los “pagos” implicados en estos juegos) depende del impacto que su concreción o no tiene sobre la dinámica política de las unidades subnacionales. Mientras en algunos casos este impacto puede ser difuso (sus costos y beneficios se distribuyen en la mayor parte o la totalidad de la constitución distrital y/o se distribuyen en el mediano o largo plazo), en otros casos este impacto puede ser concentrado (afectando a grupos específicos en el corto plazo), con lo cual su efecto puede alcanzar gran relevancia en términos del futuro político de los gobernadores e incluso de la gobernabilidad a nivel provincial.

Por el otro, que el equilibrio de estos juegos, si bien normalmente definen situaciones de cooperación (algún tipo y monto de transferencias a cambio de algún tipo de apoyo o alineamiento político), pueden también resultar en situaciones de fuerte conflicto que eventualmente impliquen el abandono de uno o más gobernadores de la coalición de gobierno construida y sostenida por estos juegos políticos de transferencias.

Las transferencias que a partir de 2002 (en el marco de un amplio convenio firmado entre las provincias y el estado nacional hacia fines de la década del 90) el estado nacional comenzó a hacer para sostener los sistemas previsionales de aquellas provincias que preservaron en sus manos la administración de estos sistemas, son uno de los tipos de transferencias que más claramente tienen un impacto muy concentrado a nivel provincial (afectan directamente y en el corto plazo a los empleados de los estados provinciales cuyos gremios tienen una enorme capacidad para hacer pagar altos costos políticos a los gobiernos subnacionales). Al mismo tiempo, el gobierno nacional preservó, como veremos, un importante nivel de discrecionalidad en el envío de estos fondos.

Se trata, por lo tanto, de un juego político de transferencias cuya importancia es de primer orden en términos de los altos pagos (y costos) implicados para los gobernadores y cuyo examen, por ende, puede arrojar importantes enseñanzas respecto de la naturaleza del vínculo entre las relaciones políticas y fiscales que se dan entre los gobernadores y los presidentes. Especialmente porque en este tipo de juegos las probabilidades de un fuerte conflicto entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales son altas por la naturaleza de aquellos costos y pagos.

Llamativamente, aunque cada vez más se reconoce que este vínculo entre relaciones políticas y fiscales que se dan entre gobiernos provinciales y el gobierno nacional depende en gran medida de las características específicas de las transferencias involucradas, prácticamente no hay trabajos referidos a la Argentina que se ocupen del estudio de las implicancias políticas de los diferentes tipos de transferencias y de las características particulares que adquieren los juegos específicos y sus resultados en términos de cooperación o conflicto.

El presente trabajo pretende ser un aporte en este sentido. En rigor, intentaremos mostrar las condiciones bajo las cuales, en este tipo particular de juego político de transferencias, pueden darse, por un lado, situaciones de cooperación y por el otro, situaciones de fuerte conflicto entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

La presentación se estructura del siguiente modo: en el próximo apartado haremos un breve repaso por la literatura pertinente y especificaremos teóricamente las mencionadas condiciones de cooperación y conflicto. A continuación, luego de desarrollar brevemente los aspectos institucionales del acuerdo entre nación y provincias para el sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales, presentaremos alguna evidencia empírica de las características generales de este juego de transferencias a partir de análisis multivariados. Por último, exploraremos los detalles de esta dinámica de cooperación y conflicto en un caso particular, el de la provincia de Córdoba, el cual se distingue particularmente porque el conflicto entre el gobierno provincial y el nacional sobre la cuestión del financiamiento previsual alcanzó niveles elevadísimos de enfrentamiento luego de una etapa de cooperación. Cierra una breve discusión.

Relaciones fiscales y construcción de coaliciones en el federalismo argentino: el conflicto como base de la cooperación

Parte sustancial de la literatura que se ocupa de los aspectos políticos que inciden en las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en la Argentina, señala que aquellas relaciones se establecen en el marco de un intercambio por el cual los gobiernos provinciales consiguen recursos del gobierno nacional a cambio de brindar a este apoyo político. En otras palabras, el gobierno central usa los recursos que puede transferir con cierta discrecionalidad a las provincias, como una herramienta para la construcción de coaliciones con los gobiernos provinciales (ver, entre otros, Leiras 2007; Gibson y Calvo 2001; Ardanaz, Leiras y Tommasi 2012).

Los dos elementos claves que configuran la posibilidad de este intercambio son las particulares características del federalismo argentino. Por un lado, el dominio por parte de los gobernadores de los espacios políticos provinciales, en especial, pero no únicamente, en lo que hace a la nominación de las candidaturas de los legisladores nacionales, lo que los convierte en piezas centrales respecto del apoyo que el presidente obtiene en el congreso y en las contiendas electorales (Saiegh 2004; Spiller y Tommasi 2005; Leiras 2007; Jones 2001; Novaro 2003; Eaton 2002, De Luca et al. 2002). Se establece, así, una fragmentación del poder político que configura al federalismo argentino como un “federalismo de ejecutivos” (Tommasi 2002).

Por otro lado, el “desbalance vertical” que caracteriza la estructura fiscal. En efecto, una sustancial proporción de los recursos financieros generados por la estructura impositiva son recolectados por el gobierno nacional (Jones et al. 1997). Parte de los mismos son luego derivados a los gobiernos provinciales a través de diferentes mecanismos, con lo cual el gobierno central dispone, con grado variable de discrecionalidad, de una inmensa masa de recursos para conformar y sostener una coalición de gobiernos provinciales.

Bajo estas condiciones, queda establecido un juego político de transferencias fiscales en el que la coalición de gobiernos provinciales que apoya al presidente se construye y se sostiene en base a una lealtad condicionada, de aquellos hacia éste, en función de los beneficios derivados hacia sus respectivos distritos, donde los líderes partidarios tienen la base de su poder político y donde se asientan las posibilidades de continuar su carrera política. La lealtad partidaria, si juega algún rol como cemento de la coalición de gobierno, lo juega de modo marginal ¹.

Dadas las características de los intereses tanto de los gobernadores como del presidente, este tipo de juegos tiene una naturaleza básicamente conflictiva.

En efecto, los presidentes construyen coaliciones políticas utilizando transferencia de recursos, sobre los que tienen algún grado de discrecionalidad hacia las unidades subnacionales.

Sin embargo, los presidentes tienen incentivos *fiscales* para establecer restricciones y condicionalidades tanto en el volumen como en el uso de estas transferencias (la discrecionalidad con que los gobernadores pueden hacer uso de los recursos recibidos) ². En tanto responsables de los resultados

¹ La falta de aglutinantes ideológicos e institucionales de los partidos políticos en la Argentina permite caracterizar a estos como “confederaciones laxas de caudillos provinciales” (TORRE, 2004).

² BONVECCHI y LODOLA (2012) señalan la importancia de los niveles de discrecionalidad de las transferencias, tanto en su remisión por parte de los presidentes como en su uso

macroeconómicos y dado el severo desbalance vertical de la estructura impositiva, los presidentes deben evitar la explotación por parte de los gobernadores de los recursos comunes (*common pool problem*), imponiendo a los gobernadores aliados conductas responsables en el manejo fiscal de sus provincias, tanto en el volumen del gasto como del uso de los recursos (Jones et al., 1997). En términos generales, entonces “los presidentes buscan incrementar la dependencia fiscal de las provincias controlando el gasto y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y/o creando transferencias federales con asignación específica para incorporar así condicionalidades al uso del dinero” (Bonvecchi y Lodola 2012: 115).

Por su parte, los gobernadores, además de maximizar el monto de los recursos percibidos, prefieren la mayor discrecionalidad posible en su uso, para asignar estos recursos del modo más adecuado en la consolidación de su posición política en su respectivo distrito y, de este modo, mejorar las perspectivas de su carrera política a nivel nacional (Lodola y Bonvecchi 2012).

De este modo, entonces, “las negociaciones entre actores nacionales y subnacionales típicamente involucran disputas sobre el monto de los recursos asignados a cada nivel de gobierno (y a cada unidad subnacional) y sobre el margen de maniobra política otorgado a dichos actores para el uso de esos recursos” (Bonvecchi y Lodola 2012, 114).

Esquemáticamente, esta naturaleza de negociación³ y disputa de las relaciones fiscales entre el presidente y los gobernadores que pertenecen a su coalición puede ilustrarse como muestra la Figura 1.⁴

por parte de los gobernadores para abordar adecuadamente el uso y los efectos políticos de las transferencias intergubernamentales.

³ El abordaje detallado de los procesos de negociación involucrados en las relaciones fiscales en el caso argentino no es frecuente. OLMEDA (2012) aborda la cuestión de los procesos de negociación entre gobernadores y presidentes en relación a la transferencia de recursos del gobierno central a las provincias. No obstante, su interés se centra en explicar la modalidad de estas negociaciones de acuerdo con la estrategia adoptada por los gobernadores (negociación global, coordinando con otros gobernadores; o negociación individual con el gobierno central), antes que en abordar, como nos interesa aquí, la cuestión de las condiciones bajo las cuales se dan resultados de cooperación y conflicto. JONES (2001), por su parte, aborda el rol del Congreso en la conformación del presupuesto, enfatizando el rol que las delegaciones legislativas provinciales que pertenecen al partido del presidente tienen en la negociación sobre distribución de recursos hacia sus respectivas provincias. Aquí, sobre la base del análisis de datos agregados, la ausencia de situaciones conflictivas aparece como la norma de estas interacciones, por lo que las situaciones puntuales de conflicto no son abordadas para su explicación.

⁴ La modelización representada en la figura se asemeja al juego denominado “guerra de los sexos”, donde cada jugador prefiere ir “acompañado” (en coalición) que ir “solo”.

Figura 1

		Gob. Nacional	
		Transferencias Condicionadas	Transferencias No Condicionadas
Gob. Provincial	Transf. Cond.	3,5	-----
	Transf. No Cond.	-----	5,3

Ambas partes prefieren algún tipo de acuerdo (mantenimiento de la coalición), si bien cada una de ellas obtiene un mejor pago bajo las condiciones de su preferencia: que la transferencia tenga algún tipo de restricciones y/o condicionamientos, en el caso del gobierno nacional, y que la transferencia no sea condicionada, en el caso de los gobernadores. Cuál de estos resultados se dará, es indeterminado respecto de la estructura del juego y surge del correspondiente proceso de negociación y conflicto en el que las partes se involucran. Esto es, son intrínsecamente inestables.

No obstante, lo que debe remarcar aquí es que, siendo esta la estructura de pagos de la interacción, y más allá del carácter conflictivo que pueda asumir el proceso de negociación correspondiente (con la consiguiente inestabilidad de los arreglos), el resultado esperado de aquella será el mantenimiento de la coalición. Esto es, la cooperación (mantenimiento de la coalición), prevalece, pero en un contexto de permanente (re)negociación y disputa.

Debemos distinguir, por lo tanto, entre inestabilidad de las relaciones fiscales y estabilidad de las coaliciones subnacionales, en tanto aquella es contracara y condición para el sostenimiento de esta. En el federalismo argentino, *la inestabilidad de las relaciones fiscales hace posible, en principio, la estabilidad de las relaciones políticas.*

Esta doble faceta contradictoria de las relaciones fiscales ha dado lugar a cierta dualidad en la literatura sobre el juego político de las transferencias en el federalismo fiscal argentino.

Parte de la misma, asumiendo la faceta cooperativa, se dedica a examinar diferentes aspectos de este tipo de cooperación respecto de su incidencia en la calidad de las políticas públicas en términos de equidad o eficien-

En este tipo de juegos hay dos equilibrios. Cuál de ellos es el resultado del juego depende de un proceso de negociación por el cual cada parte intenta imponer el equilibrio que más le favorece (KREPS, 1990).

cia, los formatos privilegiados de distribución en términos de distritos “core” o swing” o las características de la coalición construida por esta interacción, su papel en la viabilidad de las políticas impulsadas por el gobierno central y/o los retornos electorales implicados (ver, entre otros, Ardanaz, Leiras y Tommasi 2012, González y Mamonte 2011, Lodola 2005, Nazareno et al. 2006, Calvo y Gibson 2001; Remmer y Wibbels 2000).

Otra parte, concentrándose más en los aspectos conflictivos de estas interacciones, enfatiza el carácter inestable de los arreglos que definen los rasgos del federalismo fiscal argentino (ver, por ejemplo, Saiegh y Tommasi 1998).

Más allá de lo valioso de estos exámenes para caracterizar ciertos aspectos de estas interacciones cooperativas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, queda pendiente la cuestión de si, y bajo qué condiciones, este tipo de inestabilidad de las relaciones fiscales sobre la que se sostiene la estabilidad de las coaliciones subnacionales de gobierno dan lugar a la inestabilidad y eventual crisis de estas últimas.

La inestabilidad del federalismo argentino ha sido abordada por algunos importantes trabajos que se ocupan de establecer de modo general sus causas, esto es, la debilidad institucional del sistema que impide compromisos creíbles que garanticen transacciones intertemporales (ver entre otros Levitsky y Murillo, 2005), o sus consecuencias (por ejemplo, en términos de las características del sistema impositivo, Melo, 2007).

Y, efectivamente, las relaciones políticas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales que forman parte de su coalición son inestables (Leiras 2007). Sin embargo, como argumentamos más arriba, las desventajas de los marcos institucionales del federalismo argentino parecen resolverse cooperativamente en un tipo específico de transacción conflictiva en las relaciones fiscales que permiten, en principio, transferir cierta estabilidad a las relaciones políticas intergubernamentales.

Pero entonces, ¿cuáles podrían ser las fuentes de la inestabilidad de estas relaciones políticas? ¿Pueden rastrearse en algunas características de las relaciones fiscales que, bajo ciertas condiciones, vean interrumpida su contribución, bajo un formato conflictivo, a la estabilidad de las relaciones políticas?

Creemos que estas son preguntas que no han sido aún suficientemente abordadas. En este sentido, sin perjuicio de otros factores que pueden tener una incidencia importante, nos parece plausible la intuición de que la contribución de las relaciones fiscales a la estabilidad de las relaciones políticas se relaciona con el valor, en términos de su posición política en

su distrito, que para los gobernadores tenga el tipo de transferencias respecto de las cuales se da el proceso de negociación.⁵

Respecto de transferencias con alto valor político, los gobernadores estarán menos dispuestos a aceptar restricciones o condicionalidades, pudiendo llevar los conflictos que rodean al proceso de negociación a niveles cercanos a un punto de ruptura con el gobierno nacional.

El valor político de las transferencias, a su vez, puede pensarse vinculado con el impacto diferenciado de las mismas en la dinámica política provincial y con la posición política del gobernador en su distrito. En ciertas áreas de transferencias, restricciones en el monto de recursos transferibles y/o las condicionalidades que pretende imponer el gobierno nacional sobre el uso de los mismos, pueden implicar costos concentrados y fuertes sobre ciertos grupos sociales⁶, incidiendo, de este modo, negativamente en la posición política del gobernador en su propio distrito, sobre todo si los grupos afectados forman parte de su coalición político-electoral y/o disponen de recursos que les permitan resistir, imponiendo altos costos al gobierno provincial, una disminución en los beneficios que perciben.

En principio, las transferencias del gobierno nacional que tienen impacto sobre los ingresos de los empleados del sector público tienen un alto valor político en este sentido: afectan a un grupo social específico, que en todas las provincias presenta un muy elevado nivel de organización y capacidad de movilización y que, además, está en condiciones de generar graves inconvenientes (cuando no paralizar completamente) áreas básicas de la gestión que son claramente responsabilidad de los gobiernos provinciales, principal, pero no únicamente, salud y educación. Cabe esperarse que, en estos casos, la naturaleza conflictiva de las relaciones fiscales pueda adquirir un nivel más intenso de disputa y, eventualmente, convertirse en un factor que transfiera la inestabilidad de las relaciones fiscales a las relaciones políticas.

De allí el valor de examinar con cierto detalle las negociaciones y conflictos que se dan en torno a este tipo de transferencias, particularmente, como en el caso de Córdoba, cuando estos conflictos parecen en principio muy asociados con la ruptura de la coalición subnacional.

⁵ Esta idea acerca del valor político diferenciado de los diferentes tipos de transferencias es tomado de BONVECCHI y LODOLA (2012).

⁶ La distinción entre políticas con efectos concentrados/fuertes y otras con efectos dispersos/débiles es tomada de MENY y THOENIG (1992)

Las transferencias fiscales de la Nación para el sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales

En 1993 la Nación y las provincias suscribieron el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (el llamado Pacto Fiscal II), por el que el gobierno federal quedó obligado a aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social. Las transferencias debían efectuarse a través de convenios particulares entre la Nación y cada una de las provincias bajo una serie de condiciones entre las que aparece como la más importante la adhesión de estas al nuevo régimen nacional de jubilaciones que en ese momento se encontraba en trámite parlamentario.

Entre 1994 y 1996 se transfirieron al sistema público nacional de previsión social (ANSES) las cajas de jubilaciones y pensiones de un total de once jurisdicciones. Tal lo estipulado por el Pacto Fiscal II, los trasposos se realizaron a través de convenios específicos entre cada gobierno provincial y el gobierno nacional. Por estos convenios, la nación se obligó a hacerse cargo de los beneficios previsionales otorgados con anterioridad a los mismos, mientras las provincias trasladaron a la Nación los aportes personales de todos sus agentes provinciales y municipales, comprometiéndose a no legislar en la materia (Cetrángelo y Curcio, 2005).

El proceso de transferencias de las cajas no tuvo ulteriores avances a partir de 1996, quedando un total de 13 jurisdicciones provinciales a cargo de sus propios sistemas previsionales (entre ellas las provincias “más grandes”: Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba)

Estas provincias iniciaron una serie de reclamos con el fin de conseguir aportes del gobierno nacional para atender la situación de los sistemas que habían quedado en sus manos. En respuesta a esta demanda, en diciembre de 1999, la nación y los gobernadores suscribieron el “Compromiso Federal” (Pacto Fiscal III), por el cual se aseguraba a las provincias la continuidad de la administración de sus sistemas previsionales, comprometiéndose el estado nacional a financiar el déficit de estos sistemas, en forma escalonada y acumulativa, bajo la condición de la adecuación de los mismos (“armonización”) a las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, como así también de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro. Esta condicionalidad de armonización implica la exigencia implícita para los gobiernos provinciales de reducción y eventual eliminación de sus déficits, en la medida que, en la mayoría de los casos, los regímenes provinciales establecían condiciones para los beneficiarios sustancialmente más favorables que las que estaban vigentes en el sistema nacional.

El hecho de que la entrada en vigencia de las transferencias nacionales quedara sujeta a acuerdos específicos entre el gobierno nacional y las diferentes provincias, más la condición de que los montos de estas transferencias estarían sujetas a auditorías del gobierno nacional para establecer los niveles de déficits a ser cubiertos por aquellas transferencias, abrió las puertas a procesos de negociación y a la posibilidad de variaciones sustanciales en los montos de aquellas (esto es, quedó abierto un grado relativamente amplio de discrecionalidad, para el gobierno nacional, en el envío de las transferencias).

Más allá de los aspectos específicos de estas negociaciones y de los acuerdos a los que dieron lugar, surgen dos cuestiones, que en función de lo dicho en el apartado anterior, nos interesa explorar. En primer lugar, cuáles son los factores que inciden en los niveles de los déficits de las cajas no transferidas. En segundo lugar, de qué factores depende el volumen de las transferencias derivadas por el gobierno nacional para la atención de aquellos déficits.

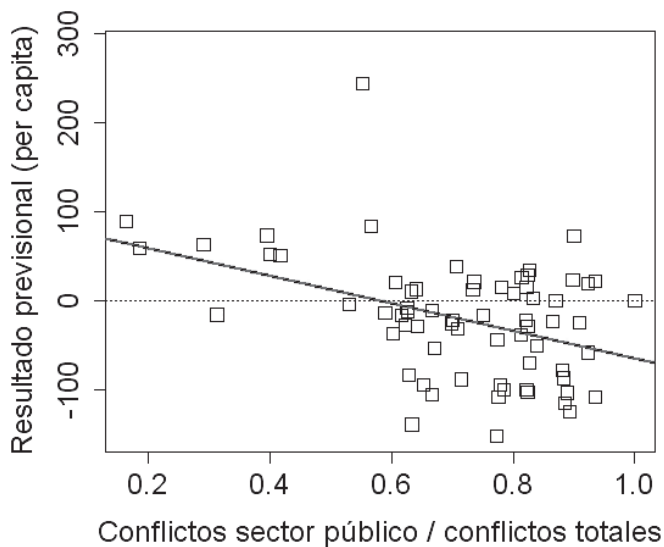
En relación al primer punto, exploramos la incidencia de factores políticos “internos” que puedan vincularse con el volumen del déficit. Esto es, si los gobiernos provinciales enfrentan cierto tipo de restricciones para reducir el déficit en función de sus necesidades de mantenimiento de la posición política en sus respectivos distritos.

En este sentido, una variable que nos parece relevante se vincula con el papel jugado por los gremios de los sectores públicos provinciales, a tenor de su capacidad para generar resistencias ampliamente efectivas a las medidas de ajuste que puedan intentar llevarse adelante por las administraciones provinciales.

Con el fin de medir esta capacidad de resistencia de los gremios estatales utilizamos como *proxy* la variable de cantidad de conflictos en el sector público en relación a la totalidad de conflictos laborales en cada provincia (nombre de la variable: *conflictsh*), bajo la hipótesis de que cuanto mayor sea la conflictividad medida de este modo, mayor será el déficit del sistema previsional (medido como resultado financiero *per capita*; nombre de la variable: *resprepc*), dadas las restricciones para implementar ajustes que disminuyan este déficit.

Como puede verse en el Gráfico 1, la correlación simple entre ambas variables responde a estas expectativas teóricas: cuanto mayor la conflictividad, más bajo es el resultado financiero (estandarizado en términos de valores per cápita) de los sistemas previsionales provinciales.

Gráfico 1
 Conflictividad laboral y resultado previsual, 2006-11



Este resultado se sostiene en modelos multivariantes donde se introducen otros factores políticos que pueden tener incidencia en los resultados financieros previsionales, como muestra la Tabla 1. Como puede verse, el nivel de conflictividad en el sector público tiene una incidencia que puede considerarse relativamente robusta: a mayor intensidad del conflicto, menor el resultado previsual (mayor el déficit), al tiempo que ni la posibilidad de reelección del gobernador (*reeleg*), ni el margen de victoria en las elecciones a gobernador previa (*margen*), tienen incidencia estadísticamente significativa (en el primer caso, la expectativa teórica es un efecto positivo, dado que se espera mayor responsabilidad fiscal frente a la posibilidad de reelección; en el segundo caso, la expectativa teórica es de un efecto negativo, dado que un mayor margen de victoria puede implicar mayor margen de maniobra política para llevar adelante ajustes fiscales).⁷

⁷ La definición y fuente de las principales variables es como sigue: *conflictsh* es la proporción de conflictos laborales con paro en el ámbito estatal en relación a los conflictos totales y se obtiene de las series elaborados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; *resprepc* mide el resultado previsual (diferencia entre contribuciones a la seguridad social y prestaciones de la seguridad social) a valores constantes —deflactado por índice de precios implícitos (IPI)— *per cápita* y se obtie-

Tabla 1

Variable dependiente: <i>resprecpc</i> (resultado previsional per capita)				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante				
Conflictsh	-135.7*	-136.4*	-136.91*	-125.53
	(75.4)	(76)	(75.38)	(75.73)
Reeleg		-10.8	-6.06	-8.88
		(29.5)	(29.45)	(29.44)
Margen			0.83	0.88
			(0.6)	(0.60)
Pgbpc				-0.011
				(0.009)
Metodo	Efectos Fijos	Efectos Fijos	Efectos Fijos	Efectos Fijos
N. obs	74	73	73	37
Adj R2	0.041	0.042	0.06	0.081
* Significativo al 10% ** Significativo al 5% *** Significativo al 1%				

La variable estructural de control incluida, el producto bruto regional per cápita (*pgbpc*), tampoco tiene efectos estadísticamente significativos (la pérdida de significatividad de la variable *conflictsh* se debe posiblemente a

ne de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; *reeleg* es una variable “dummy” que refleja si el gobernador actual es reelegible (valor 1), o no (valor 0) y fue construida a partir de las Constituciones provinciales y de las circunstancias vigentes en cada provincia; *margen* es una variable que mide el margen de victoria del gobernador —diferencia de votos entre el gobernador electo y la segunda fuerza— en la elección previa y fue obtenida del Ministerio del Interior y complementada con el Atlas Electoral de Andy Tow; y *pgbpc* representa el producto geográfico bruto a valores constantes per cápita y fue construida a partir de las series del Consejo Federal de Inversiones.

que al incluir *pgbpc*, el número de observaciones se reduce a la mitad aproximadamente por la falta de información de esta variable para varias provincias en los últimos años).

Respecto a los montos de las transferencias derivadas por el gobierno nacional (nombre de la variable: *trfnaccpc*)⁸, lo que nos interesa explorar es hasta qué punto estas transferencias están efectivamente condicionadas por los cumplimientos en materia de armonización, que operacionalizamos como el resultado previsional de las provincias el año previo al año de las transferencias consideradas (nombre de la variable: *resprepcplag*). En principio, podría esperarse una relación negativa entre ambas variables, ya que a mayores déficits de los sistemas provinciales, mayores son los requerimientos de transferencias desde el gobierno nacional. Sin embargo, si tenemos en cuenta las condiciones de armonización, que implican una reducción de los déficits para hacer efectivas estas transferencias, podría esperarse el resultado opuesto: a mejores resultados financieros, mayores transferencias del gobierno nacional.

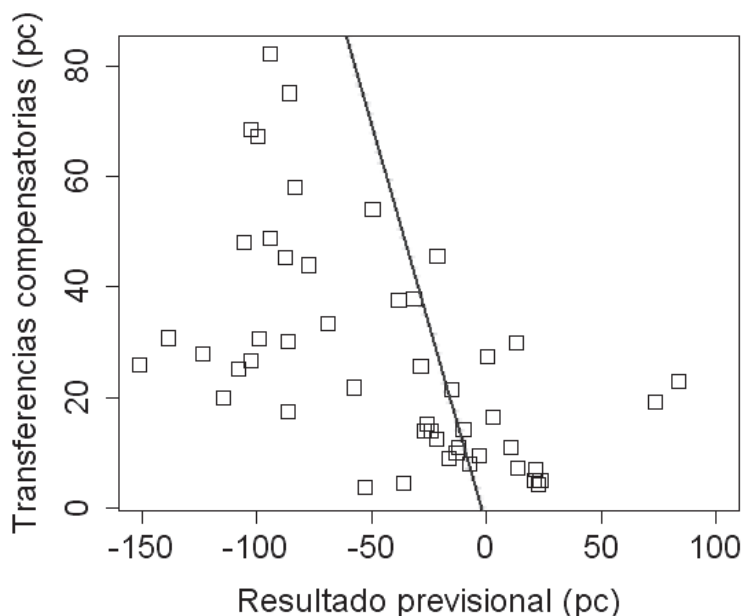
Como puede verse en el Gráfico 2, se verifica efectivamente una tendencia de acuerdo con la cual el gobierno nacional financia con mayores transferencias los peores resultados financieros, lo que implica un indicio, muy preliminar, de que el cumplimiento de las condiciones de armonización no juega un papel que pueda considerarse relevante.

Este resultado se sostiene en los modelos multivariantes que se muestran en la Tabla 2.

El resto de los factores políticos incluidos en los modelos (el signo político de los gobernadores, *govpj*, el margen de victoria en las elecciones previas a gobernador, *margen*, y la posibilidad de reelección, *reeleg*) no muestra incidencia estadísticamente significativa.

⁸ La variable *trfnaccpc* mide las transferencias nacionales a valores constantes —deflactadas por índice de precios implícitos (IPI)— per cápita y se obtiene de las Leyes de Presupuesto Nacional para los años correspondientes. En particular, la información sobre transferencias nacionales a provincias en concepto de cobertura de gastos de seguridad social se obtuvo de la Planilla N° 18 del Anexo Estadístico de la Administración Nacional, Programa, Subprograma y Actividad por Ubicación Geográfica, Jurisdicción Subjurisdicción o Entidad e Inciso. Sólo se consideran las transferencias para aquellas provincias que no transfirieron las cajas y, para este caso, se utilizó la partida Transferencia a Cajas Provinciales Previsionales dentro de la misma jurisdicción. Finalmente, la variable de control *govpj* representa una variable “dummy” que registra si el gobierno provincial corresponde al Partido Justicialista (valor 1) o a otro partido (valor 0).

Gráfico 2
Resultado previsional y transferencias compensatorias, 2006



Sin dejar de reconocer el carácter extremadamente provisorio de estos resultados (el R^2 ajustado es muy bajo, especialmente en los modelos referidos al volumen del déficit, por lo que puede suponerse un efecto importante del sesgo de variables omitidas), la evidencia presentada más arriba permite dar cierta razonabilidad a la hipótesis de que las negociaciones vinculadas con la transferencias de fondos nacionales para atender los déficits de las cajas provinciales no transferidas se dan bajo dos condiciones contextuales generales: 1) restricciones “internas” de los gobernadores para llevar adelante los compromisos de armonización, vinculadas con el nivel de conflictividad que afrontan en el sector público provincial; 2) la vigencia de una tendencia del gobierno nacional de derivar estos fondos no en función de los esfuerzos de reducción del déficit por parte de los gobiernos provinciales, sino en función de las necesidades provenientes de situaciones más deficitarias.

Tabla 2

Variable dependiente: <i>trfnaccpc</i> (transferencias nacionales per cápita)					
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Resprecpc	-0.12***	-0.12***	-0.12***	-0.01	-0.01
	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.09)	(0.09)
govpj	16.38	16.39	16.39		12.03
	(11.16)	(11.3)	(11.07)		(12.28)
margen		0.017			0.08
		(0.27)			(0.28)
reeleg			-19.42		-19.70
			(14.75)		(17.36)
resprecplag				-0.14**	-0.14**
				(0.08)	(0.08)
Metodo	Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos
N. obs	55	55	55	55	55
Adj. R2	0.185	0.181	0.204	0.178	0.198
* Significativo al 10% ** Significativo al 5% *** Significativo al 1%					

Con estas ideas en mente, que retomaremos luego en la discusión que cierra el trabajo, abordaremos en la sección siguiente el caso de la provincia de Córdoba.

El caso de Córdoba. De la cooperación condicionada a la ruptura, 2003-2008

A fines de 2002, en el marco del Pacto Fiscal III que se había suscrito en 1999, el gobierno de la provincia de Córdoba establece con el gobierno nacional un convenio de financiamiento de la Caja provincial de jubilaciones, por el cual la provincia recibiría de la nación financiamiento para hacer frente al déficit de su sistema previsional. De acuerdo con lo estableci-

do por aquel pacto, como contrapartida, la provincia se comprometía a avanzar en reformas del sistema previsional con el fin de adecuarlo a las normas que regían el sistema integrado de jubilaciones y pensiones a nivel nacional.

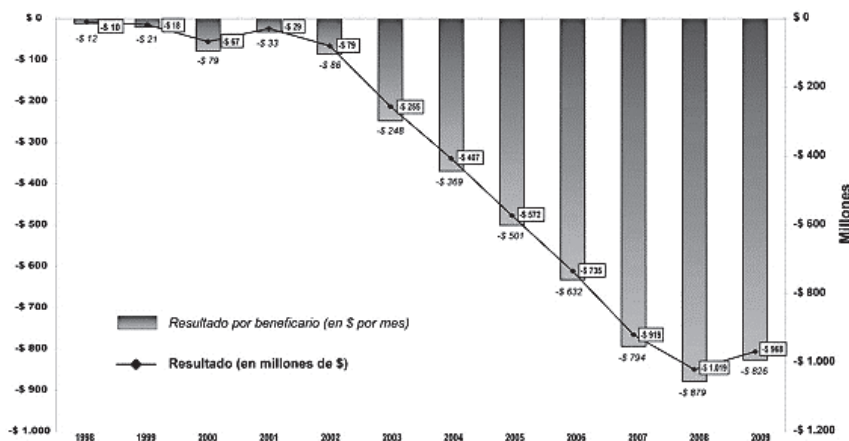
Esta condicionalidad para recibir los fondos nacionales implicaba, en principio, una reducción gradual del déficit del sistema previsional provincial en la medida que las condiciones del sistema nacional eran sustancialmente más restrictivas que las del sistema provincial en dimensiones claves como la edad jubilatoria, los años de aportes y la tasa de sustitución (proporción del haber previsional respecto del salario en actividad).

Sin embargo, la evolución del sistema previsional de Córdoba mostró tendencias abiertamente contradictorias con los resultados previsibles de las condicionalidades impuestas por la armonización con el sistema nacional.

Precisamente a partir de 2003, luego de varios años de relativa estabilidad en valores inferiores a los 100 millones de pesos, el déficit de la Caja de Córdoba inicia una etapa de agudo incremento que lo lleva en 2008 a más de 1000 millones de pesos (tal como muestra el Gráfico 3).

Gráfico 3

Resultado Financiero (en millones de \$ y por beneficiario) de la Caja de Jubilaciones de la provincia de Córdoba, 1998-2009



Fuente: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, Informe Anual 2010

Esta evolución del déficit es correlativa con una evolución del haber promedio real del sistema provincial que se aleja cada vez más del correspondiente al nivel nacional, llegando en 2008 a más que cuadruplicarlo.

Una evolución similar puede verse en la tasa de sustitución, que frente a la reducción que se ve en el nivel nacional, crece sostenidamente a partir de 2002, alcanzando un pico del 127 % en 2008, prácticamente cuatro veces más que la correspondiente a las jubilaciones nacionales.

De este modo, el sistema previsional de Córdoba presenta, a partir de la entrada en vigencia del convenio de armonización, un desarrollo que lo alejaba cada vez más, en dimensiones claves, del sistema nacional, al tiempo que el déficit a cubrir con recursos nacionales se incrementaba sustancialmente.

Esto a pesar que el Gobierno de Córdoba había implementado en 2002 una reforma del sistema jubilatorio que, en principio, parecía orientado a “corregir” el sistema según las condicionalidades establecidas para el envío de los fondos compensatorios. En efecto, a fines de 2002, cumpliendo con los acuerdos alcanzados con el gobierno nacional para el financiamiento del déficit previsional, la legislatura de la provincia sanciona una nueva ley de jubilaciones provinciales que suplantó la ley que estaba vigente desde 1991. Esta última establecía un régimen de jubilaciones con condiciones muy favorables para los beneficiarios del sistema, especialmente respecto de la edad jubilatoria (de 58 años para los varones y 52 para las mujeres) y la tasa de sustitución (82 % móvil respecto del cargo ocupado un año antes de acogerse al beneficio)

No obstante, si bien las reformas introducidas por la nueva ley implicaban una serie de cambios que acercaban el sistema provincial al nacional (el más notorio de ellos el aumento de la edad jubilatoria que pasó a 60 y 65 años para mujeres y varones, respectivamente), el gobierno de Córdoba introdujo una serie de “compensaciones” a los beneficiarios que explican en buena medida que el sistema presentara, como vimos, un creciente déficit en los años posteriores, al tiempo que los haberes jubilatorios crecerían sustancialmente en términos reales apartándose cada vez más de los haberes nacionales.

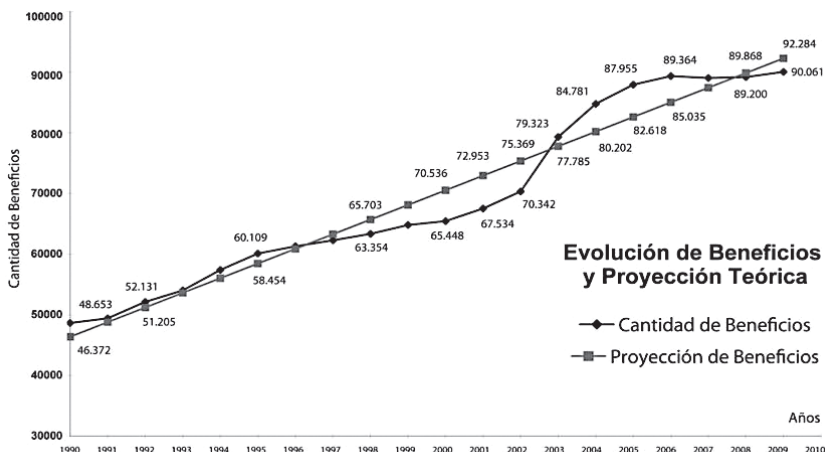
En primer lugar, mediante decreto, estableció la posibilidad, hasta la entrada en vigencia de la nueva ley en enero de 2003, de una jubilación anticipada bajo los términos del régimen anterior. Los requisitos y condiciones para esta jubilación anticipada eran extremadamente favorables: podían acogerse a la misma los empleados del sector público con diez años o menos que la edad establecida por la vieja ley (esto es, los varones podían jubilarse a los 48 años y las mujeres a los 42); los haberes seguían

amparados por la regulación del 82 % móvil (si bien con algunos descuentos hasta que se cumplieran los años de aportes establecidos en aquel régimen), y con un haber que correspondía a la categoría que le hubiera correspondido, conforme al régimen de ascensos, si hubiera continuado en actividad.

Se estima que entre 12 y 15 mil empleados públicos se acogieron a los beneficios de esta jubilación anticipada, marcando el salto en la cantidad de beneficios otorgados por la caja, que pasan de un total de un poco más de 70 mil en 2002, a casi 85 mil en 2004 tal como puede apreciarse en el Gráfico 4.

Gráfico 4

Evolución de Beneficios de la Caja de Jubilaciones de Córdoba, 1990-2010



Fuente: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, Informe Anual 2010

Esto es, el gobierno de Córdoba preservó a una importante masa de beneficiarios del sistema de los cambios orientados a cumplir los requisitos de la armonización, lo que implicaba una presión sobre el sistema al acelerar, al menos durante algunos años, la tendencia declinante de relación entre activos y pasivos.

Pero aún más importante fue, en términos explicativos del creciente déficit del sistema, que el régimen preservó, de hecho, como vimos, la continuidad de la tasa de sustitución del 82 % de los salarios de los activos. En efecto, si bien la nueva ley eliminó la garantía del 82 % móvil que estable-

cía la anterior ley y llegó esa garantía al 65 % (en consonancia con el régimen nacional), estableció la creación de un “fondo de compensación”, financiado con un porcentaje de los aportes de los beneficiarios y del estado provincial, con el fin de asegurar el sostenimiento de las jubilaciones mínimas y de elevar “hasta donde fuera posible” aquella garantía por sobre el 65 %. De este modo, el estado provincial se aseguraba la liberación de fondos para financiar aumentos y la vigencia del 82 %, al tiempo que dichos fondos, al no formar parte de las cuentas del sistema, pasaban a contribuir al déficit que debía ser financiado por la nación.⁹

En otras palabras, mientras en términos formales la provincia armonizaba su sistema con el sistema nacional, la forma de cálculo del déficit y la disponibilidad de los recursos del fondo de compensación, le permitieron preservar, de hecho, partes sustanciales del anterior régimen jubilatorio.

En el marco de una recomposición de las relaciones políticas entre el gobernador De la Sota y el gobierno nacional¹⁰, el gobierno del presidente Kirchner inicia el cumplimiento del financiamiento del déficit previsional cordobés a pesar del creciente apartamiento de este de las pautas establecidas por el condicionamiento de armonización¹¹.

Hasta el año 2006, inclusive, las transferencias del gobierno provincial fueron crecientes, cubriendo, como puede verse en la Tabla 3, el déficit de la caja provincial.

⁹ De este modo, el gobierno de Córdoba aseguró el 82 % móvil no sólo a los beneficiarios que tenían derechos adquiridos por el antiguo régimen (al que se agregaron, como vimos, los que ingresaron a este sistema por el régimen de jubilación anticipada), sino también a los que permanecieron en el régimen reformado. De hecho, dada la continuidad de la vigencia de una multitud de regímenes especiales, una proporción sustancial de los beneficiarios (alrededor del 70 %) accedían a un haber previsional *superior* al que tenían cuando se encontraban en actividad.

¹⁰ Frustrado precandidato presidencial en 2003, al ser desplazado por la candidatura de Kirchner, De la Sota había manifiestamente retaceado el apoyo electoral a este en las elecciones de abril de este año. No obstante, luego de la asunción presidencial pasó a convertirse en uno de los gobernadores que públicamente apoyaban al gobierno nacional. Así, por ejemplo, en agosto de aquel año expresaba que “El Gobierno nacional tiene éxito porque está logrando que la gente mire el futuro en positivo. Hasta hace un tiempo, todo el mundo pensaba que mañana iba a ser peor” (*La Voz del Interior*, 28-8-2003).

¹¹ Esto a pesar que en 2001, el entonces titular del organismo previsional nacional (ANSESS), Sergio Mazza, había advertido, frente al proyecto de jubilación anticipada del gobierno de Córdoba, que el organismo “no financiaría nuevos jubilados” en el marco de beneficios que se alejaran de las condiciones de armonización con el sistema nacional.

Tabla 3

Déficit previsual de Córdoba y Transferencias Nacionales (en millones de pesos)

Año	Déficit	Transferencias Nacionales	% de financiamiento nacional
2003	255	90	35
2004	407	339	83
2005	564	400	70
2006	726	500	69
2007	908	500	55
2008	1124	448	40

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto Nacional

Sin embargo, a partir de 2007 las transferencias se estabilizan en su monto, lo que implicó una caída sustancial en el porcentaje cubierto del déficit que, de este modo, tuvo que comenzar a ser crecientemente financiado por recursos provinciales.

Este congelamiento de las transferencias nacionales dio lugar, en 2008, al inicio de una aguda disputa entre el gobierno provincial y el nacional.

Aquel reclamaba de la nación la cancelación de lo que consideraba una deuda previsual con la provincia, acusando al gobierno nacional de “discriminar a Córdoba”, al tiempo que este, por medio del titular de la ANSES, Amado Boudou, negaba la existencia de tal deuda, en tanto buena parte del déficit se explicaba por el apartamiento de la provincia de las condiciones establecidas por el convenio de armonización, principalmente por la implementación de la ya mencionada jubilación anticipada a una gran cantidad de agentes estatales y el sostenimiento del 82 % móvil muy por encima de las pautas nacionales a este respecto.¹²

Rápidamente, la disputa adquirió las características de intenso conflicto. El gobierno de la provincia, al tiempo que planteaba que consideraba llevar el reclamo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, anunció pública-

¹² Más concretamente, el reclamo del titular de la ANSES apuntaba a dismantlar el “truco” por el cual el gobierno provincial financiaba el 82 % móvil a través del fondo compensatorio, al reclamar que los ingresos del fondo compensatorio se computaran como parte de los ingresos corrientes de la caja. En efecto, como los ingresos de ese fondo no se computaban por el gobierno provincial de este modo, el déficit que se producía en las cuentas de esta, y que pasaba a formar parte del cálculo de los montos a financiar con transferencias nacionales, era sustancialmente más elevado que si aquellos ingresos fueran considerados parte de los ingresos corrientes.

mente que consideraba la emisión de bonos de cancelación de deuda (cuasi moneda) para hacer frente a sus crecientes requerimientos fiscales, al tiempo que el gobierno nacional sostenía que no estaba dispuesto a financiar las irresponsabilidades de gestión del gobierno de Córdoba.

En este contexto, el gobierno de la provincia de Córdoba abandona abiertamente la coalición subnacional de gobierno a la que se había incorporado tras la asunción del presidente Kirchner: públicamente, el entonces gobernador Schiaretti “pide” a los representantes provinciales en el Congreso de la Nación que no acompañen la iniciativa del gobierno nacional de establecer por ley la implementación de la retenciones móviles a las exportaciones agrícolas. La iniciativa, establecida inicialmente por una resolución del Ministerio de Economía había generado un intensísimo conflicto con los productores agropecuarios nucleados en la llamada “mesa de enlace”. A través de cortes de ruta y masivas movilizaciones en las principales ciudades del país, el conflicto había dejado de ser sectorial y se había transformado en una disputa política que posicionaba a un amplio arco opositor de un lado y al oficialismo del otro. No acompañar la iniciativa legislativa del gobierno nacional en este sentido era más que una señal de disconformidad: implicaba alinear a los legisladores del gobierno provincial con la oposición en un contexto de crisis.¹³

Ciertamente, si bien no fue seguramente el único factor, el conflicto que se abrió en torno del financiamiento del déficit previsional provincial jugó un importante rol en el deterioro de las relaciones entre el gobierno provincial y el nacional y en la consiguiente ruptura de aquel con la coalición de gobierno.

Este somero repaso del proceso deja abierta la cuestión de los factores que incidieron en el origen del conflicto, su dinámica de creciente conflictividad y su resolución en términos de ruptura.

¹³ Las negociaciones con el gobierno nacional respecto a la situación de la caja de jubilaciones se retoman hacia fines de 2008, hasta alcanzar, en 2009, un acuerdo para un nuevo “convenio de armonización”. Correspondientemente, los legisladores del gobierno de la provincia apoyaron ese año y el siguiente iniciativas importantes del poder ejecutivo nacional (como la nacionalización de Aerolíneas Argentinas y la creación del Fondo del Bicentenario para pagar con reservas las obligaciones externas del país). No obstante, la fragilidad de este nuevo acercamiento quedó en evidencia relativamente poco después: la nación siguió sin reconocer buena parte del déficit de la caja provincial y poco después de asumir en 2011, el gobernador de la Sota oficializó la demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por un total que a la fecha alcanza los 4500 millones de pesos, al tiempo que se convirtió rápidamente en uno de los principales referentes y promotor de una “oposición peronista” al gobierno nacional.

En términos más específicos, ¿que llevó al gobierno nacional a congelar el financiamiento del déficit luego de cuatro años de transferencias crecientes que acompañaron, *pari pasu*, el crecimiento de los resultados deficitarios de la Caja de Córdoba?

Por otro lado, ¿que llevó al gobierno provincial a sostener este creciente resultado deficitario y a preferir un enfrentamiento frontal con el gobierno nacional en lugar de implementar correcciones orientadas a moderar, cuando no a interrumpir, la cascada deficitaria del sistema?

No estamos en condiciones de establecer respuestas fundadas empíricamente a estas preguntas. No obstante, en relación a cada una de ellas, queremos señalar algunas características del contexto político en el que este conflicto se desarrolló que nos parecen relevantes y sobre la base de las cuales intentaremos plantear algunas hipótesis razonables en el siguiente apartado.

Respecto a las reticencias del gobierno provincial a moderar el déficit, nos parece importante tener en cuenta los siguientes elementos, cuya significación tienen que dimensionarse en las claras y explícitas ambiciones del gobernador De la Sota (hasta 2007) en relación a la carrera por la sucesión presidencial:

1) Uno de los ejes de la campaña electoral de De la Sota en 1998 fue la restitución del 82 % móvil que había sido eliminada por decreto por el anterior gobierno radical. Esta restitución avanzó muy lentamente en los tramos inferiores de los haberes previsionales hasta el año 2002, cuando luego de la garantía de cubrimiento del déficit previsional por parte de la nación, comenzó a extenderse de modo acelerado hasta cubrir prácticamente la totalidad del universo de beneficiarios hacia el año 2007, a través de la sanción de diferentes decretos de la administración provincial. Buena parte del crecimiento de los haberes previsionales en este período se explica por esta medida. No tenemos datos sobre el impacto electoral de estos beneficios. No obstante, puede asumirse que fueron determinantes en el triunfo electoral de las elecciones a gobernador de 2007, cuando la fórmula oficialista se impone frente a su principal competidor por apenas un punto porcentual. En otros términos, el valor político electoral de la política previsional deficitaria del gobierno provincial era extremadamente alto.¹⁴

2) Los diferentes gremios del sector público provincial tenían como una de sus principales reivindicaciones la restitución y luego el mantenimiento del

¹⁴ En 2007, el total de beneficiarios del sistema era de casi 90 mil, con un total de aportantes (futuros beneficiarios) de 160 mil. Esto es, un total de 250 mil votantes en un padrón electoral de alrededor de 2.3 millones

82 % móvil. Constituían, sin dudas, dada su capacidad organizacional y de movilización sumada a su natural incidencia sobre el funcionamiento de la estructura administrativa, uno de los actores con mayor potencial y más rápido efecto sobre las condiciones de gobernabilidad de la provincia¹⁵. En 2008, cuando frente a la interrupción del financiamiento total del déficit por parte del gobierno nacional, el gobierno de la provincia impulsó la aprobación de una ley de emergencia previsional que establecía un “aporte solidario” de las jubilaciones mayores a 5000 pesos (las que sufrirían un descuento progresivo que se cancelaría con títulos de deuda provincial en un plazo de ocho años), se sucedieron una serie de movilizaciones y manifestaciones cuya masividad y virulencia las colocaron en el registro de las más políticamente significativas en la historia de la provincia desde la recuperación democrática. En ese marco, la nueva reforma del sistema previsional sancionada ese año estableció una serie de importantes concesiones a los reclamos gremiales (muchos de ellos dirigidos a gremios específicos, como el masivo gremio docente), siendo quizá el más importante el restablecimiento por ley del 82 % móvil, hasta ese momento sostenido sobre la relativamente inestable base legal de decretos del poder ejecutivo.

Sobre la abrupta caída, a partir de 2007, en el porcentaje del déficit previsional provincial financiado por el gobierno nacional, nos parece relevante señalar que hubo indicios, relativamente claros, de que el apoyo político del gobierno de la provincia a la candidatura de Cristina Kirchner en las elecciones presidenciales de octubre de ese año fue, por decir lo menos, débil. Una simple comparación entre los resultados electorales que se dieron para las elecciones a gobernador en setiembre de ese año y las elecciones a presidente en octubre, permite inferir que la movilización de la maquinaria electoral provincial del partido de gobierno no fue la misma en uno y otro caso. Mientras en las elecciones a gobernador el candidato del oficialismo obtuvo algo más del 37 %, en las elecciones presidenciales el porcentaje obtenido por el oficialismo no llegó al 24 %.¹⁶

Involuntariamente, el titular de la ANSES, Amado Boudou, dejó traslucir las motivaciones políticas que estaban detrás de la caída relativa de las transferencias nacionales. En un reportaje, interrogado sobre por qué recién a partir de 2008 el gobierno nacional comienza a plantear reparos frente a

¹⁵ La “política de calles” de los sindicatos del sector público jugó un papel determinante para que la crisis fiscal que vivió la provincia en 1994 terminara anticipadamente con el gobierno del entonces gobernador radical Eduardo Angeloz.

¹⁶ Durante la campaña electoral, el entonces gobernador De la Sota había dado algunas señales públicas relativamente claras de su poco entusiasmo para apoyar la candidatura de la esposa del entonces presidente Kirchner.

esta situación, cuando desde 2003 la Caja de Córdoba mostraba un déficit creciente, Boudou respondió: “porque la Anses fue acompañando a la caja provincial cuando la visión era que la caja provincial estaba tratando de armonizar. Y entendíamos que estaba haciendo esfuerzos en ese sentido, y cuando nos dimos cuenta de que no los estaba haciendo, bueno, en algún punto hay que pararse”.

Como vimos, si algo es claro es que desde por lo menos 2001, el gobierno de la provincia de Córdoba no estaba haciendo esfuerzos “en ese sentido”, sino exactamente lo contrario.

Discusión

Sobre la base de los muy provisionarios desarrollos empíricos presentados hasta aquí, presentaremos a continuación algunas propuestas heurísticas que tienen la intención de ser una contribución a la reflexión sobre la (in)estabilidad de las coaliciones subnacionales de gobierno en el federalismo argentino.

Como vimos, la interacción sobre la base de la cual estas coaliciones se constituyen, se da en el marco de procesos de negociación conflictiva, en los cuales tiene lugar la disputa, entre presidentes y gobernadores, por las características (en monto y condicionalidades) que asumirán las transferencias nacionales que constituyen el “pago” para la constitución y mantenimiento de la coalición.

Como también argumentamos, uno de los factores relevantes que a nuestro entender deberían ser tenidos en cuenta en este sentido, remite a una característica de las transferencias: el valor político que las mismas tienen en términos de su posición en la dinámica política provincial, valor que a su vez depende de en qué medida tales transferencias tienen un impacto concentrado/fuerte o disperso/débil respecto de los diferentes agrupamientos relevantes que configuran el mapa político provincial. En los casos en que este impacto sea concentrado/fuerte, es cuando surgen las mayores posibilidades de que las negociaciones con el gobierno nacional se den en un marco de mayor tensión, ya que los gobernadores tienen mayores incentivos que lo “normal” para intentar explotar al máximo la disponibilidad de recursos comunes o para resistir la imposición de restricciones y/o condicionalidades. Bajo estas circunstancias, lo que define el nivel de conflictividad de las negociaciones será la mayor o menor predisposición del gobierno nacional para financiar la solidez política de los gobernadores en sus distritos.

Esta predisposición tiene dos componentes. Uno, que ya mencionamos, es estrictamente fiscal. Más allá de las necesidades políticas de los gobiernos

provinciales, el gobierno nacional tiene incentivos para mantener cierto orden en las cuentas fiscales y para inducir cierta responsabilidad fiscal en las provincias. En esta dimensión, es de esperar que la predisposición del gobierno nacional a financiar la posición política de los gobernadores, dependerá del costo fiscal que impliquen las transferencias correspondientes. A mayores costos, mayores serán los incentivos de aquel para imponer ciertas restricciones o condicionamientos a las transferencias y más conflictivo será el marco de las negociaciones con los gobiernos provinciales.

Pero es el segundo componente de aquella predisposición, un componente específicamente político, el que a nuestro juicio resulta determinante para saber si la mayor tensión que puede surgir en las negociaciones sobre estas transferencias llegará al límite de la ruptura de la coalición. En efecto, el gobierno nacional tiene interés en sostener la posición política en las provincias de los gobernadores que forman parte de su coalición, porque de aquella posición depende el valor del apoyo político que brindan al gobierno nacional.

En consecuencia, aun cuando las transferencias con elevado impacto en la dinámica política provincial impliquen un relativamente alto costo fiscal para el gobierno nacional (con la consiguiente mayor tensión en las negociaciones), la estructura de pagos en el marco del cual estas negociaciones se llevan adelante no diferirá sustancialmente de las que corresponden a las negociaciones sobre transferencias en general y que modelizamos en la Figura 1: la prioridad, para ambas partes, es el mantenimiento de la coalición, más allá de que en un caso prefieran (más intensamente que en situaciones “normales” dado el alto valor político de las transferencias) financiamiento sin restricciones por parte del gobierno nacional, y en el otro prefieran algún tipo de “ajuste” en las cuentas fiscales provinciales o cierta contención de posibles desbordes en el gasto.

Esto es precisamente lo que muestran las transferencias nacionales derivadas para sostener los sistemas previsionales provinciales: tanto el análisis cuantitativo como el caso de Córdoba, muestran la predisposición del gobierno central de financiar los déficits previsionales, aun cuando estos evolucionen en sentido contrario a las condicionalidades (fiscales) originalmente pautadas.

En principio, los factores estrictamente fiscales no permiten explicar, entonces, la ruptura de las coaliciones gubernamentales subnacionales. En las negociaciones conflictivas que se dan en torno al monto y condicionalidades de las transferencias, aun en casos en que por las características de tales transferencias las tensiones en aquellas negociaciones puedan alcanzar niveles muy altos, priman las consideraciones políticas que operan como “cemento de última instancia” de la coalición.

No obstante, los gobernadores no sólo forman parte de la coalición presidencial, sino que en general se anotan —en un contexto de ausencia de marcos institucionales que la regulen— en la carrera para la sucesión del actual presidente, operando para la formación de nuevas coaliciones articuladas a su alrededor, las cuales, incluso, *pueden* tomar frecuentemente la forma de un polo opositor al presidente aún en ejercicio —particularmente cuando por alguna razón éste comienza a mostrar signos de debilitamiento—. “Si los líderes provinciales apoyan o no al liderazgo nacional del partido, es en gran medida una función de las disputas facciosas dentro del partido. Las facciones típicamente toman la forma de agrupamientos de liderazgos provinciales en torno de gobernadores que maniobran en busca de apoyo para constituirse en el próximo candidato presidencial del partido” (Eaton, 2002: 287). Llamaremos a estas maniobras *ambición presidencial proactiva* (por oposición a una *ambición presidencial pasiva* que delega en el líder de la coalición —el presidente— la decisión sobre la sucesión presidencial).

Esta ambición proactiva tiene que calificarse en términos de su dinámica y modalidades. Para los gobernadores con este tipo de ambición, lo más racional es aprovechar las ventajas de pertenecer a la coalición del gobierno al tiempo que usan parte de los beneficios de esta pertenencia para consolidar su posición respecto de la sucesión presidencial. No cabría esperar, como sugiere la cita de Eaton, entonces, un abandono abierto de la coalición para iniciar por “fuera” la construcción de una nueva coalición, sino más bien una sucesión, más o menos ambigua y limitada, de acciones de diferenciación del gobierno nacional y de configuración o fortalecimiento de alianzas *dentro* la coalición presidencial¹⁷. Lo que llamaremos *señales* de la ambición proactiva y el consiguiente desafío potencial al liderazgo presidencial.

Como vimos, si asumimos un compromiso *creíble* de los gobernadores de apoyar políticamente al gobierno nacional a cambio de transferencias, la estructura del juego de intercambios que se genera asegura la estabilidad de la coalición, más allá de la intensidad que puedan adquirir las tensiones en los procesos de negociación que refieren, estrictamente, a los aspectos fiscales de la asignación de recursos.

Pero cuando, en función de las condiciones bajo las cuales se configura la competencia para la sucesión presidencial, hay *señales* por parte de uno o más gobernadores de que el compromiso de apoyo político al gobierno nacional no es consistente y lo hace incierto en el futuro (tienen ambición presidencial proactiva), la estructura del juego político de relaciones fiscales puede cambiar sustancialmente, particularmente en aquellos casos en

¹⁷ Lo que Leiras (2007) llama sub-coaliciones.

que las transferencias tienen un impacto político sustancial en la dinámica política provincial.

La predisposición política del gobierno nacional a realizar algunos sacrificios fiscales para sostener políticamente al gobierno provincial (ahora un aliado incierto y un potencial oponente) se reduce sustancialmente, haciendo jugar un papel mucho más importante a las consideraciones sobre responsabilidad fiscal y, con ello, a las condicionalidades y restricciones para la derivación de recursos con el fin de condicionar y controlar a los potenciales opositores.

Por su parte, para los gobernadores que buscan anotarse en la carrera presidencial de modo proactivo, los costos políticos de un ajuste de las cuentas fiscales en aquellas áreas con efectos concentrados se incrementan sustancialmente, no sólo porque comprometen su situación política en su distrito, sino porque afectan sus posibilidades de liderar una sub-coalición a partir de la cual consolidar sus pretensiones en la carrera por la sucesión.

Bajo estas condiciones, el juego de la disputa por las transferencias adopta un formato donde la negociación deja de ser posible ya que, como se modeliza en la Figura 2, las opciones con mayores pagos para ambas partes es sostenerse en su propia posición a la espera de que, bajo la amenaza de resultados catastróficos (ruptura de la coalición, con la consiguiente pérdida de apoyo político, de un lado, y pérdida del “resto” transferencias, del otro) la contraparte se avenga a aceptar las condiciones de su contrincante.¹⁸

Figura 2

		Gob. Nacional	
		Envío Transf.	No Envío Transf.
Gob. Provincial	Apoyo	0,0	1,2
	No Apoyo	2,1	-1,1 (ruptura coalición)

¹⁸ Los juegos con esta estructura de pagos reciben el nombre de “chicken game” en la literatura de la teoría de juegos (Kreps, 1990). Como en el caso anterior, tampoco aquí hay un resultado de equilibrio. Pero a diferencia del juego de la guerra de los sexos, aquí no hay negociación, sino amenaza de resultados catastróficos para ambas partes. Cuál será el resultado dependerá de cuál de las amenazas es más creíble y del costo que implique para los jugadores el resultado catastrófico en relación al costo de “abandonar” la disputa.

Los conflictos y la crisis de la coalición presidencial que se construye y se sostiene sobre la base de transferencias de recursos a los gobiernos nacionales se expresa, entonces, en términos de un conflicto fiscal (monto de las transferencias y condicionalidades sobre las mismas). Sin embargo, los conflictos abiertos que dan lugar a esta crisis emergen como la consecuencia de la interacción de dos factores políticos: la incidencia de estas transferencias en el mantenimiento de la posición política de los gobernadores en su distrito y las señales de ambición presidencial proactiva por parte de los mismos. En ausencia de cualquiera de estos factores no habrá una crisis del sistema de transferencias como modalidad de construcción coalicional.



Bibliografía

ARDANAZ, M.; M. LEIRAS y M. TOMMASI (2012). "The politics of federalismo in Argentina: implications for governance and accountability". IDB, Working Paper n. 327

BONVECCHI, Alejandro y Germán LODOLA (2012). "La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino", en T. FALLETI, L. GONZÁLEZ y M. LARDONE (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCC / EDUCA.

CETRÁNGELO, Oscar y Javier CURCIO (2005). "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas". Washington: BID

DE LUCA, Miguel, Mark JONES y María Inés TULA (2002). "Back rooms or ballot boxes. Candidate nomination in Argentina" en *Comparative Political Studies*, vol. 35, n° 4, mayo.

EATON, Kent (2002). "Fiscal policy making in the argentine legislature" en MORGENSTERN, S. y B. NACIF (eds.) *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

GIBSON, Edward y Ernesto CALVO (2001). "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina" en CALVO, E. y J. M. ABAL MEDINA. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: Eudeba.

GONZÁLEZ, Lucas e Ignacio MAMONTE (2011). "La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 51 n. 201.

JONES, Mark (2001). “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de diputados argentina” en *Postdata* 7, mayo.

JONES, M., P. SANGUINETTI y M. TOMMASI (1997). “Politics, institutions, and public spending in the argentine provinces”. UTDT: Documento de Trabajo n. 17

KREPS, David (1990). *Teoría de juegos y modelación económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

LEIRAS, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO (2005). “Bulding castles in the sand: the politics of institutional weakness in Argentina” en *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Penn State University Press.

LODOLA, Germán (2005). “Protesta y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, n. 176.

MELO, Marcus (2007). “Institutional weakness and the puzzle of Argentina’s low taxation”, ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, Setiembre 2007.

MENY, Yves y Jean Claude THOENIG (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

NAZARENO, M., S. STOKES y V. BRUSCO (2006). “Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, n. 2.

NOVARO, Marcos (2003). “Continuidades y discontinuidades tras el derumbe político” en *Revista de la SAAP* vol. 1, n° 2, octubre.

OLMEDA, Juan Carlos (2012). “De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino”, en T. FALLETI, L. GONZÁLEZ y M. LARDONE (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCC / EDUCA.

REMMER, K. y E. WIBBELS (2000). “The subnational politics of economic adjustment”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, n. 4.

SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI (1998). “Argentina’s federal institutions. A case of study in the transaction-cost theory”, ponencia presentada en la conferencia “Modernization and Insitutional Development in Argentina”, PNUD, Buenos Aires, mayo.

SAIEGH, Sebastian (2004). “The ‘sub-national’ connection: legislative coalitions, cross-voting, and policy making in Argentina” en FIORUCCI, F. y M. KLEIN (eds.) *The Argentine crisis at the turn of the millennium*. Amsterdam: Aksant.

SPILLER, Pablo y Mariano TOMMASI (2005). “The institucional foundations of public policy: A transaction cost approach and its application to Argentina” en LEVISTKY, S. y M. V. MURILLO (eds.) *The politics of institutional weakness. Argentine democracy*. Pennsylvania: The Pennsylvania State Univ. Press.

TORRE, Juan Carlos (2004). “A crise da representacao partidária na Argentina” en Brasilio SALLUM jr (org), *Brasil e Argentina hoje. Política e economia*. Sao Paulo: Edusc.

Fecha de recepción: 02/10/2013

Fecha de aceptación: 07/10/2014