

LA RELACION FISCAL
ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS:
UN MARCO ANALITICO ALTERNATIVO

Lic. Federico Muñoz
Universidad Nacional del Sur

INTRODUCCIÓN

El tema de la relación fiscal entre la Nación y las provincias ha venido mereciendo creciente atención en la Argentina en vista de la importancia que le cabe en la determinación del comportamiento del sector público agregado. En nuestro país, la literatura sobre federalismo fiscal, rama de la Economía a la que incumbe el estudio de dicha relación, ofrece en términos generales variadas descripciones, diagnósticos y, eventualmente, recomendaciones respecto a la ordenación de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, no abundan los trabajos que propongan un esquema conceptual para el estudio del problema de acuerdo a las características particulares con que se manifiesta en nuestro país. En Argentina, las transferencias intergubernamentales son superiores en magnitud y con características distintivas a las observadas en los sectores públicos de otros países. La escasa capacidad de autofinanciamiento que muestran los gobiernos provinciales y su franca dependencia de los fondos recaudados por el gobierno nacional constituyen una peculiaridad del caso argentino que ha incidido para que la interacción en el plano fiscal entre Nación y provincias resultara un determinante fundamental del comportamiento global del sector público.¹ La relación entre los distintos niveles de gobierno en Argentina exige entonces un tratamiento analítico diferencial del que recibe el tema tradicionalmente.

Pablo Sanguinetti (1993) acometió esta tarea proponiendo un ejercicio teórico con el que pretendía modelar las respuestas de las variables de un sector público caracterizado por la existencia de transferencias no condicionadas frente a la variación del marco institucional que ordena la relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno. El presente trabajo pretende mostrar la inadecuación del enfoque sugerido por Sanguinetti para la representación del caso argentino. Se propone, en cambio, un esquema conceptual alternativo que captura lo que, a nuestro juicio, resulta un rasgo esencial de la relación fiscal entre la Nación y las provincias y es ignorado en la propuesta de Sanguinetti: el conflicto. La variante clave que conduce a los nuevos resultados obtenidos es el apartamiento del modelo de comportamiento gubernamental utilizado por Sanguinetti (una extensión del modelo del votante mediano) para optar por una visión más compleja de la acción estatal. Nuestro análisis se encuadró en el paradigma del enfoque económico de la política; es decir, la consideración de un comportamiento de los funcionarios públicos guiado por el interés propio, lo que permite ponderar tanto sus impulsos egoístas como los altruistas.

¹ Para un análisis comparativo de la estructura de los sectores públicos argentino, danés, suizo y estadounidense, ver FIEL, *El federalismo fiscal*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1992.

La estructura del trabajo es la siguiente: en la próxima sección se discute el modelo de Sanguinetti señalando las que se consideran deficiencias conceptuales; seguidamente, se propone una representación de las preferencias gubernamentales que, entendemos, refleja la conducta de los funcionarios públicos de una manera más fiel que la representación provista por la función de utilidad del votante mediano; a partir de este cambio de enfoque, se construye luego un marco analítico alternativo para el problema que responde con mayor fidelidad al carácter conflictivo que suele presentar la relación fiscal entre la Nación y las provincias. Finalmente, se exploran algunas hipótesis explicativas así como ciertas consideraciones normativas surgidas de nuestra propuesta.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES SEGUN SANGUINETTI

Sanguinetti pretende modelar la influencia de distintos órdenes institucionales que pueden regular las transferencias intergubernamentales sobre el funcionamiento del sector público. En particular, aspira a precisar el comportamiento de las variables del sector gubernamental conforme se modifica el grado de coordinación en las decisiones que impone el marco regulatorio de la relación entre los distintos niveles de gobierno.

En este problema, Sanguinetti reconoce la intervención de distintos agentes decisores interdependientes; en concreto, la Nación y las provincias. Atento a ello, encuadra su estudio en el marco analítico adecuado para problemas con estas características: la Teoría de los Juegos.

El juego que propone consiste en la definición de los niveles de distintas variables de política: tasa impositiva (t), gasto público nacional (Gf) y provinciales (Gi con $i=1, \dots, n$). Es de su interés analizar los resultados que surgen del juego cuando se lleva a cabo bajo distintos conjuntos de reglas (órdenes institucionales) que regulen la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

Su modelo representa una economía cerrada en la que existe un gobierno nacional y n gobiernos locales (provincias). En cada provincia identifica a un individuo representativo cuyas preferencias respecto a las diversas variables de política (t , Gi , Gf) hace extensivas al gobierno local. De manera que las preferencias

del gobierno de la provincia i , "en una aplicación más bien obvia del teorema del votante mediano"², están definidas por la función de utilidad indirecta

$$V_i(t, G_i, G_f) = \max_{c_i, L_i} U_i(c_i, L_i, G_i, G_f)$$

correspondiente al individuo representativo de dicha jurisdicción (c_i : consumo privado individual; L_i : tiempo de ocio que dispone el individuo). Por su parte, se considera que las preferencias del gobierno federal son un promedio ponderado de las preferencias de los gobiernos locales respecto a esas mismas variables:

$$V_f(t, G_i, G_f) = \sum w_i V_i; \quad \sum w_i = 1$$

El funcionamiento del sector público en el modelo es, a grandes rasgos, como sigue: el gobierno nacional recauda un impuesto uniforme a los ingresos de todos los habitantes del territorio; con lo percibido debe hacer frente a las erogaciones que le suponen la provisión del bien público nacional y las transferencias a los distintos gobiernos provinciales (único recurso con que cuentan éstos para atender sus gastos). No se contempla la posibilidad de existencia de déficit fiscal en las finanzas nacionales ni en las provinciales.

Como se mencionó, el objetivo de Sanguinetti es comparar los valores que adoptan las variables del sector público (t, G_i, G_f) al resolver el modelo en el marco de distintas reglas de juego (instituciones). En concreto, experimenta con tres diferentes ordenamientos de la relación entre Nación y provincias: los regímenes *cooperativo*, *de compromiso* y *no cooperativo*. En resumidas cuentas, la diferencia entre ellos es el grado de coordinación que imponen a las decisiones de los distintos niveles de gobierno (total en el cooperativo, nula en el no cooperativo).

La solución del problema resulta de la optimización de la función de utilidad del gobierno federal en forma centralizada en el régimen cooperativo y de las del gobierno federal y los respectivos gobiernos locales para los regímenes de compromiso y no cooperativo. Los resultados obtenidos coinciden con los esperados por el autor: cuanto más induce a la cooperación el orden institucional, menor resulta la presión impositiva y el gasto de los gobiernos provinciales y mayor el gasto del gobierno nacional; el efecto conjunto es un menor tamaño del sector público agregado y un aumento del bienestar cuanto más coordinada sea la acción de los distintos niveles de gobierno.

² SANGUINETTI, Pablo: "Intergovernmental transfers and public sector expenditures in Argentina: a game theoretic approach", *Anales de las XXVIII Jornadas de la A.A.E.P.*, Tucumán; 1993, p. 190.

La mayor deseabilidad del resultado cooperativo obedece a que, mediante la acción coordinada, los distintos agentes decisores pueden evitar las externalidades perniciosas sobre el bienestar que genera la toma de decisiones en forma independiente. Así, por caso, en el régimen no cooperativo cada gobierno provincial elige el gasto en bienes públicos locales preferido en su jurisdicción atendiendo solamente al efecto negativo que éste tendría sobre la provisión del bien público federal, pero sin contemplar los perjuicios sobre el gasto público local de otras jurisdicciones y sobre la alícuota impositiva. El resultado con todos los gobiernos locales *jugando el mismo juego* es una sobreexpansión ineficiente del gasto local, una presión impositiva excesiva y una deficiente provisión del bien público federal.

Sanguinetti se muestra satisfecho con el ajuste de estas hipótesis a los hechos observados. En particular, encuentra muy adecuado al modelo para explicar la evolución del sector público argentino entre 1985 y 1987, lapso en el que, a su juicio, la relación entre la Nación y las provincias queda bien representada por el caso del régimen no cooperativo. Sin embargo, y a pesar de la aparente conformidad de sus conclusiones con la realidad, entendemos que el modelo adolece de algunas deficiencias conceptuales que le impiden capturar algunos de los rasgos esenciales que caracterizan a la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

La falencia principal radica, a nuestro juicio, en la caracterización de las funciones de utilidad que Sanguinetti atribuye a los funcionarios del gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Quizás en un enfoque demasiado optimista del comportamiento gubernamental, Sanguinetti identifica al votante representativo de cada jurisdicción con su gobierno, de manera que directamente transfiere su función de utilidad a quien se encuentra a cargo de tal jurisdicción (v.g. el gobernador). De forma análoga, representa la función de utilidad del gobierno nacional como un promedio ponderado de las preferencias de los votantes representativos de cada provincia. A nuestro entender, las funciones de utilidad expuestas no constituyen una adecuada representación de las motivaciones a las que responde la conducta de los hombres de gobierno.

En vista de ello, procuraremos a continuación diseñar una representación alternativa de las preferencias de cada nivel de gobierno que responda en forma más fiel a la realidad. Las nuevas funciones de utilidad servirán de base al marco analítico alternativo que se propondrá para el problema de la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

LAS FUNCIONES DE UTILIDAD GUBERNAMENTALES

SEGUN UN ENFOQUE ALTERNATIVO

En la sección anterior, nos referimos al enfoque de Sanguinetti como una visión probablemente demasiado optimista del comportamiento gubernamental. Ello se debe a que, como afirma Randall Holcombe (1989), el modelo del votante mediano es, en el mejor de los casos, una adecuada representación de la demanda agregada de bienes públicos. Sin embargo, el sector público no necesariamente hace lo que el votante mediano o representativo desea. La explicación de esta situación debe buscarse principalmente en la influencia del lado de la oferta en la provisión del bien público. Es en este punto donde resulta provechoso valerse del enfoque económico de la política para analizar el comportamiento del Estado como entidad oferente de bienes públicos independiente de la demanda.

En efecto, a partir de la consideración de un comportamiento gubernamental guiado por el propio interés, no es desatinado suponer que los gobernantes de cada jurisdicción se preocupan por ofrecer los niveles más adecuados solamente de aquellas variables a las que se encuentra vinculada su suerte política. En otros términos, es razonable pensar que los gobernadores están muy interesados en satisfacer los deseos del electorado en lo que hace a la provisión de bienes públicos provinciales pues de ello depende su *performance* en las elecciones, pero poco y nada de la oferta de bienes públicos nacionales ya que de ella no obtienen, al menos directamente, réditos políticos. El mismo razonamiento conduciría a suponer que las preferencias del gobierno central tampoco deberían ser un fiel reflejo de la función de utilidad del votante representativo nacional. Por la misma razón, sus esfuerzos se orientarían a satisfacer las demandas del electorado en aquellas variables de política de las que es responsable; en el modelo, *t* y *Gf*.

Para Sanguinetti, las características del resultado no cooperativo (altos *t* y *Gi*, bajo *Gf*) se deben a que, si bien los gobiernos locales (en rigor, los individuos representativos de cada jurisdicción) están interesados por igual en la provisión eficiente de todas las variables, al actuar en forma no coordinada no toman en consideración todos los efectos externos. La hipótesis que sostenemos se diferencia de este enfoque en que cada nivel de gobierno está preocupado exclusivamente por la variable de la que es responsable y, consecuentemente, no le interesan los efectos externos que su provisión genere. Para nosotros, el problema no radicaría en la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, sino en la discrepancia de sus intereses. Cabe aclarar que para sostener esta hipótesis no es necesario suponer un comportamiento levitánico en los funcionarios. Basta con que éstos no sean tan altruistas como para renunciar a aquellas conductas acordes a sus intereses políticos que perjudiquen políticamente a los funcionarios de otras jurisdicciones.

Por otra parte, el hecho de que los gastos de los niveles subnacionales de gobierno se financien con transferencias de fondos federales genera un divorcio en las decisiones de gasto público y de obtención de los recursos necesarios para financiarlo. La lógica de este marco institucional supone la conformación de un fondo de recursos fiscales generales que se afectan alternativamente al gasto público nacional o provincial. Generalmente, cuando un funcionario pretende satisfacer al electorado debe proveer la cantidad eficiente de un bien público. Sin embargo, en un orden institucional como éste que desvincula las decisiones de gasto y

recaudación, la comparación de costos y beneficios que conduce a la decisión eficiente de la provisión de un bien público deja de ser relevante. En este esquema, no cabe cuestionarse qué cantidad de un bien público está dispuesta a financiar una comunidad. Los funcionarios de las distintas jurisdicciones se preguntan en cambio cuál es la cantidad de los bienes públicos bajo su responsabilidad que el electorado prefiere, en tanto que la consecución de los fondos necesarios para financiarla constituye un problema distinto y, en cierta forma, independiente. Naturalmente, si la cantidad del bien público que cada comunidad goce no depende del esfuerzo necesario para proveerlo, los funcionarios entenderán que la provisión que más satisfecho dejará al electorado es la máxima posible. Análogamente, como el costo político de recaudar impuestos no está asociado a ningún beneficio apropiable, los funcionarios nacionales (quienes soportan la totalidad de dicho costo) intentarán minimizarlo. En suma, con este ordenamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales, los gobiernos provinciales aparecen interesados en maximizar el gasto en bienes públicos locales mientras que el gobierno federal se enfrenta al compromiso que significa perseguir objetivos eventualmente contrapuestos: la maximización del gasto en bienes públicos nacionales y la minimización de la recaudación impositiva.

Atendiendo a las observaciones realizadas, consideramos que las siguientes funciones de utilidad resultarían más representativas de las preferencias de los distintos niveles de gobierno cuando las autoridades subnacionales se financian a partir de un esquema de transferencias:

$$\text{Gobiernos provinciales: } V_i = V_i(G_i) ;$$

$$(i = 1, \dots, n) \quad \frac{dV_i}{dG_i} > 0$$

$$\text{Gobierno nacional: } V_f = V_f(t, G_f) ;$$

$$\frac{\partial V_f}{\partial t} < 0 \quad \frac{\partial V_f}{\partial G_f} > 0$$

Conviene conservar presente cuáles han sido las modificaciones que nos permitieron arribar a esta representación alternativa. En primer lugar, se ha abandonado la identificación del gobierno con el individuo representativo de la jurisdicción, para pasar a considerar la existencia de un gobierno *con vida propia*, lo que acota el número de variables relevantes en las funciones de utilidad de los respectivos gobiernos. Por otra parte, al reconocerse la independencia de las decisiones de gasto e imposición propia de un régimen de transferencias no condicionadas, salen a la luz las características peculiares que adquiere la demanda de bienes públicos. Cuando no hay correlación entre el disfrute del bien público y el esfuerzo requerido para financiarlo

resulta razonable suponer la inexistencia de un punto de saciedad en sus demandantes. En suma, la consideración conjunta de la injerencia del lado de la oferta de los bienes públicos y de esta *deformación* de la demanda inducida por el orden institucional hacen que las preferencias del gobierno difieran de las del individuo representativo aun cuando los políticos pretendan satisfacer los deseos de la comunidad para incrementar sus posibilidades de triunfo en las elecciones.

El replanteo que se sugiere en este trabajo queda, a nuestro juicio, plenamente justificado desde el momento en que altera sustancialmente el tratamiento del problema permitiendo, de esta forma, reflejar un rasgo distintivo que ha ido adquiriendo la relación entre Nación y provincias en nuestro país: la competencia entre ambos bandos por la apropiación de una mayor porción del botín que constituyen los recursos recaudados a través de impuestos nacionales.

En el planteo de Sanguinetti, este conflicto es ignorado completamente porque, de hecho, no tiene cabida en ese esquema de análisis. Su modelo descansa en las preferencias del individuo representativo de cada jurisdicción quien, como vimos, reconoce un valor óptimo para cada variable del modelo, no sólo para la que es de su exclusiva injerencia (G_i), sino también para las que comparte en su interés con los habitantes de las restantes jurisdicciones (G_f y t). El compromiso que supone la asignación de recursos escasos entre bienes privados y bienes públicos (elección de t) y entre bienes públicos provinciales y nacional (elección de G_i y G_f) se resuelve a nivel personal, en tanto que el valor efectivo que adoptan esas variables se determina a partir de la interacción de decisiones individuales de consumidores. Con este enfoque, no es posible captar el conflicto que caracteriza a la relación fiscal entre la Nación y las provincias, por cuanto es un fenómeno en el que los actores relevantes no son los consumidores sino los funcionarios de los respectivos niveles de gobierno.

En nuestro planteo, serán los funcionarios quienes, guiándose por sus intereses políticos, procuren hacer valer sus valores preferidos para las variables del sector público. El resultado, obviamente, surgirá de la interacción de tales voluntades. La presentación alternativa de las preferencias gubernamentales que se está proponiendo permitiría modelar la relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno con mayor fidelidad, precisamente porque expondría la potencialidad del conflicto antedicho. Como se sugirió, esta disputa se origina en que buena parte de los gastos de ambos niveles de gobierno se financian de una misma fuente: los recursos federales. De acuerdo a las funciones de utilidad que les asignamos a los gobernantes de la Nación y las provincias, éstos procuran, *ceteris paribus*, maximizar G_f y G_i respectivamente. Atendiendo a la disponibilidad limitada de recursos con que se cuenta para satisfacer estas demandas, se hace evidente la incompatibilidad que se suscita cuando los funcionarios nacionales y provinciales pretenden alcanzar simultáneamente sus objetivos políticos.

Una manera de presentar el conflicto quizás todavía más acorde a su manifestación en la actualidad consiste en considerar a los funcionarios nacionales como preocupados en la provisión eficiente de un único

bien público, en virtud de los buenos réditos políticos que éste les reporta: la estabilidad macroeconómica. Atentos a ello, se abocarán a combatir a todos aquellos factores que atenten contra el equilibrio fiscal y generen una presión inflacionaria. Claramente, las demandas de transferencias por parte de las provincias constituyen uno de esos factores desestabilizadores, quedando planteado nuevamente y en otros términos la competencia entre los diferentes niveles de gobierno.

En suma, lo que se está planteando es que si se pretende como indicara Sanguinetti, "*resaltar algunas de las fuerzas clave detrás de la conducta del sector público*"³ no se puede soslayar la importancia de esta disputa entre los distintos niveles de gobierno que, en el caso argentino y debido a la magnitud de los gastos provinciales financiados con transferencias de la Nación, adquiere grandes proporciones.

UNA REPRESENTACION ALTERNATIVA DE LA RELACION FISCAL ENTRE LA NACION Y LAS PROVINCIAS

Por lo expuesto en la sección anterior, se ha podido apreciar que la competencia y la oposición de intereses son rasgos propios de la lógica del orden institucional que regula la relación fiscal entre Nación y provincias. Pero además, desde una perspectiva histórica, se puede apreciar que el sector público argentino ha mostrado una evolución en la que el conflicto en cuestión se ha potenciado con el tiempo, por cuanto mientras el poder fiscal se ha venido concentrando en el gobierno federal, diversas responsabilidades de gasto se han ido descentralizando hacia niveles inferiores de gobierno. Esto ha provocado un franco desfasaje entre las facultades tributarias que disponen Nación y provincias con las funciones de gobierno que a cada nivel le compete. Para superar esta brecha se ha recurrido a la instauración de diversos regímenes de coparticipación de los impuestos federales (el primero de ellos en 1935) que determinarían el reparto de los recursos fiscales nacionales entre los dos niveles de gobierno. La definición de la parte de éstos que corresponde a cada uno constituye el conflicto aludido. En la práctica, se dirime con la resolución de dos puntos: la definición de la masa coparticipable, es decir de los impuestos nacionales que serán considerados en el régimen, y de la distribución primaria, esto es, la determinación de los porcentajes de los recursos coparticipables que se le asigna a Nación y Provincias respectivamente.

³ SANGUINETTI, Pablo, op. cit., p. 189.

El objetivo de lo que sigue es proponer un marco analítico alternativo que represente sencillamente este aspecto de la relación entre Nación y provincias. Si bien el modelo que se presenta, al desentenderse del problema del equilibrio general, carece de la sofisticación del expuesto por Sanguinetti, se espera que, al menos, capture la esencia conflictiva que, a nuestro juicio, caracteriza a la relación fiscal entre la Nación y las provincias.

La existencia de distintos actores cuyas acciones están vinculadas y son interdependientes hace conveniente el estudio del problema con la misma herramienta analítica que utilizara Sanguinetti: la Teoría de los Juegos.

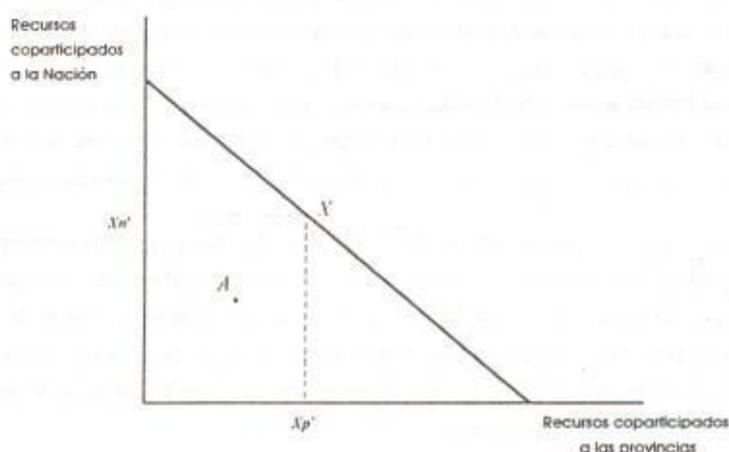
La solución del problema que estudiamos, el reparto de los recursos federales, entraña un proceso muy complejo. Sin embargo, no resulta difícil abstraer algunas de sus facetas. Durante su desarrollo se observa que los actores negocian, es decir, mantienen una abierta comunicación, pactan acuerdos y forman coaliciones en condiciones variables. Además, el resultado del proceso es un acuerdo (sobre el reparto de fondos) con carácter vinculante. La consideración conjunta de todas estas características permite tipificar técnicamente al problema en cuestión como un *juego cooperativo*. Esto parecería paradójico, luego de haber hecho hincapié en el carácter conflictivo que distingue a la relación Nación / provincias. Sin embargo, debe comprenderse que en este juego participan veinticuatro jugadores (la Nación y veintitrés provincias) cuyas posibilidades de interacción son múltiples y que, precisamente, recurrirán a la negociación para intentar alcanzar el mejor resultado posible.⁴

En esta instancia, apelaremos a una simplificación del problema que nos permita concentrarnos en el tratamiento de la relación entre Nación y provincias: consideraremos a la coalición de todas las provincias como una unidad. Esta abstracción nos permitirá referirnos al problema como un juego cooperativo bipersonal que enfrenta a los dos niveles de gobierno.

Las características peculiares del proceso que se pretende modelar hacen que su representación como un juego también adquiera rasgos singulares que lo distinguen del tratamiento tradicional que reciben los juegos cooperativos bipersonales. En primer lugar, el que el problema se reduzca a la asignación de una suma de dinero entre dos jugadores permite prescindir de la consideración de las funciones de pago en términos de

⁴ La tipificación *juego cooperativo* no debe interpretarse literalmente. En este sentido, la referencia a la *cooperación* como rasgo distintivo del juego puede implicar comunicación y negociación entre los jugadores, pero no necesariamente colaboración. Para análisis más detallados de la naturaleza de los juegos cooperativos, ver JOHANSEN, Leif (1979), ORDESHOOK, Peter (1986) y FRIEDMAN, James (1991).

utilidad de los jugadores resultando admisible, en cambio, presentarla en términos de dinero. Este hecho simplifica el tratamiento del problema y facilita la interpretación intuitiva de los resultados. Un segundo aspecto a tener en cuenta es que, una vez que se reemplazan las funciones de pagos en términos de utilidad por otras expresadas en dinero el reparto de los recursos federales entre Nación y provincias se convierte en un juego de suma constante en el que las únicas alternativas de solución son la asignación total de tales recursos a la Nación, o a las provincias o su división más o menos igualitaria entre ambas. La figura representa esquemáticamente el juego.



La caracterización del problema como un juego cooperativo bipersonal tiene obviamente como fin último la interpretación de sus posibles resultados. Leif Johansen (1979) entiende que, al momento de analizar las características de los resultados, existe un aspecto particular del juego que merece especial consideración: el proceso de negociación. La negociación cobra relevancia en el juego que define las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias así como, a juicio de Johansen, en casi todos los juegos cooperativos bipersonales, porque es el proceso a través del cual se determina la asignación resultante; en otros términos, es en el proceso de negociación donde se "cocina" el resultado de un juego cooperativo bipersonal.

En vista del rol decisivo que adquiere el proceso de negociación en el problema es procedente referirse a los aportes realizados por las teorías que los estudian. Johansen distingue dos ramas principales dentro de ese cuerpo de conocimientos. Una de ellas, la que él llama el *enfoque axiomático*, provee los conceptos de solución que se utilizan tradicionalmente para resolver los juegos cooperativos bipersonales, siendo el principal

el del modelo con amenaza fija de Nash. Este enfoque no es descriptivo; en cambio, postula una serie de axiomas que se estiman de razonable cumplimiento en el resultado de todo proceso de negociación. Por caso, en el modelo de Nash, a partir del reconocimiento de la existencia de un punto de amenaza fijado por los jugadores (que se interpreta como el resultado del juego frente al eventual fracaso de la negociación - *A* en la figura-), se sostiene que la única solución consistente con los axiomas postulados es la asignación que maximiza el producto de los pagos en exceso de lo que cada jugador consigue en el punto de amenaza. El de Nash, como otros conceptos de solución surgidos de este enfoque axiomático, ha sido pensado como resultado de juegos de suma variable y en los que es posible determinar un punto de amenaza. En los términos en los que ha sido planteado (el reparto de la recaudación impositiva nacional), ninguna de las dos condiciones se presenta en el problema que estamos considerando puesto que, como se mencionó, es un juego de suma constante en el que, además, resulta inimaginable la existencia de un punto de amenaza tal como se lo definió. Dicho de otra manera, no cabe el fracaso y, por ende, la solución interior en el regateo por la asignación de fondos entre Nación y provincias. La solución podrá diferirse en el tiempo pero terminará ubicándose en la frontera porque cualquiera que sea el carácter de la negociación siempre se repartirá la totalidad de los fondos disponibles ⁵.

Ante la inadecuación a nuestro problema de los conceptos de solución más frecuentemente utilizados, aquellos surgidos del enfoque axiomático, debemos volcar nuestra atención al restante paradigma con que se estudian los procesos de negociación: el que aspira a describir cómo éstos se desarrollan en la realidad y las características de los resultados a los que arriban. En este punto, resulta particularmente adecuado a los fines de nuestro trabajo el marco analítico que el propio Johansen propone para los procesos de negociación: su consideración a la luz de la teoría de los juegos no cooperativos.

Habíamos afirmado que la existencia de negociación (situación que comprende comunicación entre agentes y formulación de ofertas, amenazas y promesas) era el elemento distintivo de los juegos cooperativos. Sin embargo, si bien se lo reconoce como un fenómeno inherente a los juegos cooperativos, Johansen sugiere

⁵ El problema de la relación fiscal entre la Nación y las provincias podría eventualmente reformularse de manera de que pueda ser contemplado como un juego de suma variable en el que quepa la consideración de un punto de amenaza. A tal fin, debería interpretarse que el juego en cuestión no se circunscribe al mero reparto de los fondos federales, sino que se extiende a la determinación de las facultades y responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno o, en otros términos, a la suscripción del contrato social que fija las condiciones del régimen federal. En tal caso, ya no se dispondría de una suma fija para repartir, sino que estaría supeditada a la organización del sistema tributario; la recaudación impositiva pasaría a depender de las fuentes que cada nivel de gobierno se apropie y de sus respectivas capacidades administrativas. Es claro que esta formulación del problema representaría una instancia muy avanzada del conflicto en cuestión, por cuanto estarían sujetos a discusión muchos aspectos de la relación entre Nación y provincias y no solamente qué parte de los recursos impositivos nacionales se lleva cada uno.

que el proceso de negociación en sí mismo puede ser caracterizado, según se muestra a continuación, como una sucesión de juegos no cooperativos en los que cada jugador determina unilateralmente su movida.

Seguidamente, se presenta un modelo basado en la idea propuesta por Johansen en el que se representan las sucesivas rondas de negociación que dirimen el conflicto por la asignación de los recursos fiscales federales entre Nación y provincias utilizando como herramienta analítica la teoría de los juegos no cooperativos. El problema al que ahora nos circunscribimos es el regateo entre las partes que lleva a la determinación de la proporción de los recursos federales que corresponde a cada nivel de gobierno.

El problema se modela en forma simplificada. Representamos a los pagos a los jugadores en forma proporcional como Y_n e Y_p , donde $0 \leq Y_n, Y_p \leq 1$. El conjunto de los resultados posibles (S) es el de aquellos pares (Y_n, Y_p) tales que $Y_n + Y_p \leq 1$. Sin embargo, y de acuerdo al análisis realizado previamente, consideraremos como S sólo a aquellos pares (Y_n, Y_p) en los que $Y_n + Y_p = 1$. De acuerdo a la representación de las preferencias gubernamentales concebida en la sección anterior, resulta natural suponer que tanto la Nación como las provincias aspiran a captar la mayor proporción posible de los recursos.

A los efectos de asimilar el problema a la estructura de los juegos no cooperativos, interpretaremos que la movida de cada jugador en cada ronda del proceso de negociación se reduce al reclamo de una cierta proporción de los recursos disponibles, X_n y X_p para Nación y provincias respectivamente. Si los reclamos efectuados son tales que conforman una asignación perteneciente al conjunto alcanzable, los pedidos son satisfechos, si los reclamos son incompatibles porque no pueden ser satisfechos conjuntamente, la negociación ingresa en una nueva ronda y los jugadores, momentáneamente, no reciben nada. En otros términos:

$$\begin{aligned} - \text{si } (X_n, X_p) \in S &\Rightarrow Y_n = X_n, Y_p = X_p \\ - \text{si } (X_n, X_p) \notin S &\Rightarrow Y_n = X_n = 0 \end{aligned}$$

El equilibrio no cooperativo para un juego de esta naturaleza consistiría, según la definición de Johansen, en aquel par de reclamos (X_n, X_p) que, al cabo del juego, no encuentra a los jugadores arrepentidos de haberlos realizado (en el sentido de que si hubieran elevado otra propuesta habrían obtenido un pago superior). De acuerdo a esta definición, deberíamos reconocer como asignaciones de equilibrio a todos los elementos del conjunto S . En un punto como $X = (X_n', X_p')$ en la figura, la Nación entiende que, de haber reclamado una proporción $X_n > X_n'$, habría obtenido un pago inferior, de hecho, en tal situación, $Y_n = 0$. Análogamente, las provincias no pueden arrepentirse de haber solicitado X_p' , por cuanto ningún otro reclamo X_p les hubiera redituado un pago superior. Como se puede apreciar, el conjunto de posiciones de equilibrio que este razonamiento depararía es demasiado amplio como para que pueda ser admitido como un concepto de

solución operativo para este juego. Se hace necesaria la búsqueda de algún otro concepto de solución que determine con mayor precisión la asignación de fondos resultante.

A tal fin resulta provechoso analizar en qué circunstancias se desarrolla este juego en la realidad. En principio, se podría imaginar que una negociación de estas características tiene lugar toda vez que, por alguna razón, aparecen presiones tendientes a modificar el reparto vigente de los recursos federales. En tal caso, se realizan reuniones entre las partes en las que Nación y provincias presentan sus reclamos pretendiendo captar la mayor parte posible de los fondos a repartir. Inicialmente, las pretensiones de ambas partes seguramente son incompatibles, lo que da lugar a la concreción de sucesivas rondas de negociaciones. Es de esperar que este proceso de regateo conduzca a una situación en la que los reclamos de Nación y provincias finalmente resulten compatibles. Los hechos parecen mostrar que, al cabo de un tiempo variable de negociación, generalmente se alcanza una solución y el reparto se efectiviza.⁶

Si se admite como válida la presentación de los hechos precedente (creemos que si lo es para la mayoría de los casos), se podría inferir cuál es el rol crucial que le cabría a la negociación en la determinación del resultado. De aquí surgiría que es un proceso que debería interpretarse como una *pulseada* entre la Nación y las provincias, una sucesión de partidas en las que los dos contendientes miden sus fuerzas sabiendo que quien demuestre ser más fuerte logrará llevarse una parte más importante del botín. *A partir de esta interpretación se puede inferir que el proceso de negociación tendría como función revelar la relación de poder entre Nación y provincias, elemento que se constituiría, a nuestro juicio, en el determinante último de la asignación de los recursos federales.* En otros términos, creemos que a lo largo del proceso de negociación los reclamos de Nación y provincias irían convergiendo hasta conformar una asignación de fondos proporcional a la relación de poder.

Quizás este corolario del modelo se considere poco satisfactorio por cuanto se estaría reduciendo el resultado de un fenómeno tan complejo como es la relación fiscal entre Nación y provincias a la correlación existente con un concepto tan confuso e impreciso como es el de poder relativo. En vista de ello, se intentará a continuación vincular este concepto con distintas variables para que adquiera un significado más elocuente.

Un primer elemento a tener en cuenta es el grado de autonomía y la capacidad de decisión que en los hechos tengan las provincias en su accionar; en otros términos, la real vigencia del federalismo. Para apreciar el impacto de esta cuestión, resulta conveniente identificar al Poder Ejecutivo Nacional como institución defensora de los intereses de la Nación y a los gobernadores y el Congreso (especialmente el Senado) como representantes de la coalición provincial en la negociación. El caso típico mostraría negociadores francamente

⁶ No se discute aquí, aunque se admite que es una situación plausible, el caso en que el proceso de regateo se prolonga indefinidamente porque las posiciones de las partes no alcanzan a converger.

independientes. Sin embargo, esta situación puede verse modificada sustancialmente siendo el caso paradigmático en este sentido la instauración de un régimen de facto, la disolución del Congreso y la intervención de los poderes provinciales prácticamente subordina el accionar de las provincias a la voluntad del poder central. La consecuencia es, obviamente, una sensible pérdida de poder relativo de la coalición provincial frente a la Nación.

Debe recordarse que el problema de la asignación de fondos entre los distintos niveles de gobierno se planteó inicialmente como un juego cooperativo (las sucesivas rondas del proceso de negociación que lo resolvía eran subjuegos no cooperativos). Como parte del juego cooperativo contemplábamos la formación de coaliciones. En tal sentido, supusimos inicialmente para simplificar el tratamiento del problema que las provincias conformaban una coalición única comportándose como una entidad monolítica. Es claro que esto no suele ser así. Las provincias distan de comportarse como una unidad y a esta situación contribuyen distintos factores. Uno de ellos es la afinidad política que tengan con el gobierno federal; los gobernadores y legisladores oficialistas, siempre que la autoridad central conserve una cierta ascendencia sobre ellos, se muestran menos combativos que los opositores en las disputas de fondos.⁷ Naturalmente, cuanto mayor sea la proporción de provincias oficialistas menor será el poder que ostente la coalición provincial. Al margen de las diferencias políticas, pueden existir otras razones que condicionen al grado de compromiso con el que las distintas provincias adhieran a la coalición; por ejemplo: la capacidad de autofinanciamiento, los condicionamientos regionales, etc. En síntesis, admitiendo que las provincias no constituyen una entidad monolítica, el grado de cohesión que demuestre la coalición tendrá relevancia para definir su posición de poder de negociación frente a la Nación.

Por otra parte, no debe desestimarse el rol que le cabe a la popularidad o grado de aceptación que ostenten los distintos niveles de gobierno como determinante de la relación de poder entre Nación y provincias. Especialmente, cuando la autoridad central goza de un amplio respaldo político y enfrenta a una oposición débil y dispersa se encuentra en condiciones de convertirse en un duro negociador en el regateo por el reparto de los fondos nacionales.

Los vistos hasta aquí pueden entenderse como determinantes externos de la relación de poder entre la Nación y las provincias, en el sentido de que el grado de vigencia del federalismo, la conformación del mapa político y la popularidad de los jugadores son elementos independientes de la actitud que adoptan las partes en

⁷ El régimen electoral vigente en Argentina es particularmente relevante para este argumento. La elección de los legisladores a través de *listas sábanas* generaría escasa responsabilidad política de éstos ante sus electores. Consecuentemente, la conducta legislativa puede eventualmente llegar a responder a la disciplina partidaria en desmedro de los intereses regionales.

el conflicto pero que condicionan su situación negociadora. Sin embargo, en una concepción de poder relativo en una negociación también se debería incorporar alguna noción que contemple la diferencia de énfasis y resolución con que discute cada una de las partes. En otros términos, parecería necesaria la consideración de la conducta de los propios negociadores como determinante del poder relativo. En el caso particular que nos ocupa, el proceso de regateo por el reparto de fondos públicos, las distintas posiciones negociadoras que la Nación y las provincias adoptan dependen del rédito político que cada una pueda derivar de la utilización de tales fondos. Aquella coalición que esté en condiciones de afectar recursos a un uso que le garantice una adhesión masiva del electorado seguramente adoptará una posición más dura que ayudará a volcar a su favor la relación de poder con su oponente. Como se explicará más adelante, estas diferencias de énfasis en la negociación han sido absolutamente relevantes en la historia reciente de las finanzas públicas argentinas.

Es dable destacar el carácter temporario y coyuntural que, de acuerdo a las circunstancias en que se manifiestan los distintos determinantes, adquiere esta relación de poder. De hecho, se estima que toda vez que se modifica la situación de alguno o varios de los determinantes de esta relación surgen presiones para que comience una nueva partida del juego que redefinirá el reparto de la recaudación tributaria nacional.

En resumen, hasta aquí se ha pretendido presentar un marco analítico alternativo para el tratamiento de la relación fiscal entre Nación y provincias. Se ha puesto especial énfasis en la captación de lo que a nuestro juicio constituye el rasgo esencial en tal relación: el conflicto. El problema reúne una serie de características (posibilidad de comunicación entre los jugadores, formación de coaliciones, concreción de un acuerdo vinculante) que permiten representarlo como un juego cooperativo. Sin embargo, su solución deviene de un proceso de negociación cuyas sucesivas rondas bien pueden ser interpretadas como subjuegos no cooperativos. En esta instancia, se ha pretendido abstraer de la gran complejidad que entraña un proceso de regateo de estas características lo que se considera el elemento determinante de su resultado: la relación de poder entre la Nación y las provincias.

En la sección siguiente, se presentará la evidencia empírica pertinente y se apreciará la relevancia explicativa del modelo. En primer término, se exponen situaciones representativas (surgidas de un relevamiento de la evolución de las finanzas públicas argentinas) de las variaciones que pueden observar las relaciones de poder entre la Nación y las provincias. Seguidamente, se considera una cuestión vinculada al problema en estudio: la asunción de responsabilidades de gasto por parte de los distintos niveles de gobierno. Finalmente, se ofrecen algunas hipótesis, incluyendo algunas consideraciones normativas, resultantes de la *lectura* de la historia de la relación fiscal entre Nación y provincias a la luz de la estructura analítica sugerida en este trabajo.

EVIDENCIA EMPIRICA Y RELEVANCIA EXPLICATIVA DEL MODELO

- La influencia de los distintos determinantes de la relación de poder entre Nación y provincias en las finanzas públicas argentinas:

En este apartado, se intentará echar luz sobre la concepción de poder relativo utilizada a través de la identificación y exposición de situaciones arquetípicas que den clara cuenta de la influencia de los distintos determinantes en la relación de poder entre Nación y provincias.

El primer determinante al que hicimos referencia fue el grado de autonomía con que las provincias pueden tomar sus decisiones. Obviamente, cuanto más subordinadas se encuentren en la práctica las provincias a la voluntad del gobierno central, menor será su capacidad de negociación. A este respecto, habíamos entendido conveniente identificar al Congreso y las respectivas gobernaciones como los órganos de defensa de los intereses de la coalición provincial en la negociación con los funcionarios del gobierno central. Gracias a esta perspectiva, es posible mejorar la comprensión de algunos episodios en la historia de las relaciones fiscales entre Nación y provincias.

Desde que se instauró por primera vez en 1935, los cambios en el régimen de coparticipación federal de impuestos han resultado tradicionalmente en ganancias para la coalición provincial, vale decir, en una participación creciente de las provincias en la distribución primaria de los recursos nacionales. Si bien no puede descartarse la sana voluntad de descentralizar las decisiones de gasto como probable responsable de esta evolución, en este trabajo hemos pretendido enfocar a las relaciones fiscales entre Nación y provincias como eminentemente conflictivas; por ende, atribuimos preponderancia al rol que le ha cabido a la relación de poder entre ambos niveles de gobierno en la determinación de los coeficientes de reparto. En este sentido, parecería que las provincias han aprovechado el tratamiento legislativo que requieren las cuestiones fiscales para impedir que del Congreso surgiera una modificación del régimen de coparticipación que las desfavoreciera asignándoles una participación menor en la distribución primaria. Sea porque asumieron una dura posición bloqueando las decisiones legislativas, o porque recurrieron a prácticas de intercambios de votos con las autoridades nacionales (por ejemplo, más fondos por votos en cuestiones no económicas), las provincias generalmente han logrado que sus reclamos por una mayor participación en los recursos federales se canalizaran satisfactoriamente a través del Congreso.

Resulta particularmente revelador el análisis de las circunstancias en las que, excepcionalmente, los cambios en el régimen de coparticipación desfavorecieron a las provincias. Las tres únicas reformas del

régimen en las que se redujo la participación de las provincias en el reparto de los fondos federales fueron las siguientes

- 1) En dos etapas sucesivas, la primera como parte de un paquete de medidas en marzo del '67, la segunda en la Ley de Presupuesto del '68, el gobierno del Gral. Onganía modificó los coeficientes de distribución primaria para los impuestos a los réditos, a las ventas y asimilables; las reformas llevaron la participación conjunta de las provincias y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires del 46% vigente hasta 1966 a 38,12%, aumentando la de la Nación de 54% a 61,88%.
- 2) En 1980, el gobierno del Gral. Videla propició una redistribución de las provincias al sector productivo, instaurando un sistema de precoparticipación del IVA y de los impuestos internos (ley 22293) que transfería fondos al sistema previsional nacional para compensar una reducción en los aportes patronales; como consecuencia de la reforma, lo coparticipado a las provincias en 1981 fue el 40,4% de lo recaudado contra el 48,5% vigente por ley 20221 hasta 1979.
- 3) En 1992, el gobierno del Dr. Menem también apeló a un esquema de precoparticipación para financiar el sistema previsional nacional, el decreto 879/92 redujo en 20 puntos la recaudación de Ganancias coparticipable, además se decidió una afectación progresiva del IVA al sistema jubilatorio en desmedro también de la masa coparticipable.

Coincidentemente, en estas tres reformas se conjugaban circunstancias particulares que volcaban la relación de poder a favor de la Nación. Las dos primeras fueron llevadas a cabo por gobiernos nacionales de facto con una resistencia provincial debilitada a partir de la disolución del Congreso y la virtual subordinación de los gobernadores al poder central. En el caso de la última reforma, fue instrumentada por medio de un decreto ley saltando la instancia legislativa natural (el Congreso) donde hubiera encontrado una fuerte oposición. La presencia mayoritaria de gobernadores del mismo partido político que el gobierno central y una circunstancia adicional que se describe a continuación contribuyeron a conformar una situación en la que la autoridad nacional se encontraba en una situación dominante frente a la coalición provincial resultándole posible promulgar esta reforma.

En la sección anterior se mencionó el importante rol que podía caberle a la conducta negociadora asumida por las partes en la determinación del poder relativo y, por lo tanto, del reparto de fondos entre Nación y provincias. Esta conducta, decíamos, dependía de la importancia política que para cada coalición tuviera la disponibilidad de tales recursos. Por otro lado, en la primera parte de este trabajo se ofreció una exposición alternativa del origen del conflicto entre Nación y provincias basada en la interpretación de la estabilidad macroeconómica como el principal bien público provisto por el gobierno nacional. La conjunción de estas dos nociones permite un enfoque interesante de la evolución reciente de las relaciones fiscales en nuestro país.

Por lo expuesto, podríamos afirmar que un factor que hace a la relación de poder entre ambos niveles de gobierno es la utilidad que la sociedad deriva en general del consumo del bien público en cuestión, la estabilidad, y consecuentemente el valor político que a su provisión eficiente le asigna. En los últimos años, probablemente debido a la gran desutilidad que provocaron las hiperinflaciones de 1989 y 1990, se ha incrementado sustancialmente el beneficio político que reditúa al gobierno federal el mantenimiento de un nivel de precios estable. El actual gobierno, bajo la gestión del ministro Cavallo, ha sabido capitalizar esta situación para fortalecer su posición negociadora frente a las provincias. El alto costo político que le supondrían un deterioro de su situación fiscal y el consiguiente rebrote inflacionario es el argumento utilizado por el gobierno central para justificar sus firmes negativas a los pedidos provinciales por fondos adicionales.

♦ La asunción de responsabilidades de gasto por Nación y provincias; un problema vinculado:

En este punto resulta procedente referirse a otro fenómeno que ha caracterizado a la evolución del sector público argentino: en forma más o menos paralela a la consecución de una mayor participación en la distribución primaria, las provincias han ido asumiendo un mayor número de funciones de gobierno y, por ende, crecientes responsabilidades de gasto. Una primera interpretación de esta situación podría atribuirle a la acción cooperativa de ambos niveles de gobierno buscando *bajar* los niveles de las decisiones públicas para eficientizar la acción estatal. Sin negar abiertamente la posibilidad de que esta interpretación se ajuste en ciertas ocasiones a la realidad, nos parece conveniente proveer un enfoque alternativo y, si se quiere, complementario que logre explicar una eventual evolución despareja de la distribución primaria y las responsabilidades de gasto⁸. A tal fin, insistiremos en la visión que se desarrolló a lo largo del trabajo que encuentra a la relación entre Nación y provincias eminentemente conflictiva. Con esta perspectiva y en forma análoga a como representamos la determinación de los coeficientes de distribución primaria de los recursos federales, imaginamos la atribución de responsabilidades de gasto como un juego cooperativo y al proceso de negociación que lo resuelve como una sucesión de subjuegos no cooperativos. El objetivo de cada nivel de gobierno en este juego es delegar la mayor cantidad de funciones para que, dada la distribución de los recursos federales, se maximice el monto de fondos de libre disponibilidad. La solución, esto es la definición de las responsabilidades de gasto, se supone responderá nuevamente a la relación de poder entre Nación y provincias.

⁸ Según FIEL, la coparticipación a las provincias ascendió del 2,44% del PBI que representaba en 1972 a 5,1% del PBI en 1981. En el mismo lapso, se estima que su responsabilidad de gasto creció en menos del 1% del PBI, de manera que en casi veinte años la masa de fondos de libre disponibilidad para los gobiernos provinciales se habría incrementado en más del 1,5% del PBI.

La concepción de ambas cuestiones (reparto de fondos y asignación de funciones) como sendos juegos que se dirimen en función del poder relativo parecería dar lugar a una inconsistencia. De hecho, habiendo concluido que generalmente las provincias se han visto situadas en una posición dominante respecto a la Nación y que en virtud de ello han logrado captar una porción cada vez más importante de los recursos federales, el mismo razonamiento llevaría a pensar que las provincias deberían haber hecho valer su mayor poder relativo para evitar asumir toda transferencia de responsabilidades desde la Nación. Los hechos demuestran que, si bien las provincias han logrado incrementar la masa de fondos de libre disponibilidad, han tenido también que hacerse cargo de un creciente número de funciones de gobierno. La salida de esta aparente inconsistencia del modelo sería la siguiente: la concepción de poder relativo relevante para cada juego no es estrictamente la misma. En otros términos, en un instante del tiempo las provincias pueden disfrutar de una posición muy favorable para resolver el juego del reparto de fondos y verse dominadas en la determinación de las responsabilidades de gasto. Esta diferencia en los conceptos de poder relativo relevantes en cada juego podría atribuirse a dos causas:

- 1) Ambos juegos no son estrictamente independientes y el resultado de uno condiciona (aunque no determina) el resultado del otro. Si, por ejemplo, las provincias han sido beneficiadas por una redefinición de los coeficientes de distribución primaria, se verán comprometidas a aceptar la razonabilidad de un reclamo por parte de la Nación procurando transferirles responsabilidades de gasto. En otras palabras, las posiciones de poder relativo en este último juego estarán influenciadas por la apreciación objetiva de cada coalición de sus respectivas relaciones entre las funciones que les competen y la capacidad para financiarlas que dispongan.
- 2) La actitud negociadora de las provincias ha sido mucho más dura cuando estaba en juego la consecución de recursos que cuando se les pretendía transferir alguna responsabilidad de gasto. El funcionario provincial generalmente concentra sus esfuerzos en incrementar su disponibilidad de recursos porque considera que siempre sabrá encontrarles una afectación que le brinde réditos políticos. Además, es conciente de que en toda responsabilidad de gasto existe un margen variable de discrecionalidad que también se puede orientar a la consecución de objetivos políticos. Cómo puede usufructuarse la responsabilidad de gasto con fines políticos es un tema que ha sido analizado por Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Estos atribuyen buena parte de las ineficiencias en la oferta de los bienes públicos a las discrepancias existentes entre las definiciones política y económica de los costos y beneficios de su provisión, que responden especialmente a la consideración como parte de los beneficios políticos de las ganancias pecuniaras que derivan los proveedores de los insumos de los bienes públicos. La provisión de ciertos servicios públicos en algunas provincias argentinas reúne características que se ajustan bastante a las previstas por estos autores; de hecho, la expansión desusada del empleo público provincial puede explicarse con este argumento. La transferencia de ciertas funciones a la esfera provincial ha permitido a

sus mandatarios cautivar una porción del electorado ofreciendo, especialmente a los proveedores del factor trabajo, sustanciales ganancias pecuniarias en la forma de empleo estable en el sector público. El perjuicio eventual que acarrea ofrecer el servicio en condiciones de ineficiencia y con baja calidad no suele significar para los funcionarios provinciales un costo político sustancial por cuanto son efectos mucho más dispersos que el impacto benéfico que recibe directamente el proveedor de insumos en la forma de ganancias pecuniarias. En definitiva, los gobiernos provinciales han sabido sacar provecho de esta asimetría en la percepción de las ganancias y pérdidas pecuniarias de la provisión de bienes públicos. El hecho de que la asunción de funciones pueda reportar beneficios políticos ha incidido para debilitar la resistencia de la coalición provincial en las negociaciones por transferencias de responsabilidades de gasto.

♦ Una aplicación del modelo: la evolución del sector público argentino en los '80

El esquema analítico presentado permite derivar una interpretación particularmente interesante de la evolución del sector público argentino del final de la década de los '80. El modelo se convierte así en una explicación alternativa de las ya existentes referidas a la determinación del tamaño del gobierno.

Este periodo se caracterizó por la fuerte presión que ejercieron las provincias demandando mayores transferencias del tesoro nacional. Los recursos transferidos a las provincias constituían una pesada carga financiera para la Nación que agravaba su de por sí ya delicada situación fiscal. La Nación procuró superar esta contingencia incrementando la presión tributaria aunque la persistencia del déficit la obligó a recurrir a fuentes no genuinas de recursos (emisión monetaria). Este escenario conducía a un resultado lógico: el crecimiento del sector público junto al recrudecimiento del fenómeno inflacionario.

La interpretación de estos hechos a la luz del esquema analítico propuesto revelaría un marcado desequilibrio en la relación de poder entre Nación y provincias durante este periodo. De hecho, el gobierno del Dr. Alfonsín se encontró frente a una oposición provincial masiva y cohesionada, contra la cual no dispuso una posición de cerrada resistencia a sus reclamos por transferencias adicionales. El juego que dirimía el conflicto por el reparto de los fondos del fisco nacional resultó entonces recurrentemente favorable a la coalición provincial. La Nación respondió intentando expandir el conjunto de soluciones alcanzables incrementando los recursos disponibles en términos reales (con un aumento de la recaudación impositiva) o en términos nominales (emitiendo y cobrando impuesto inflacionario). En definitiva, las consecuencias del juego fueron el crecimiento del sector público y del nivel de precios.

Una cuestión que merecería un análisis exhaustivo es si la disputa por los fondos federales también alcanza a los recursos que *genera* el impuesto inflacionario. Es decir, si las provincias reconocen en la emisión de dinero una fuente de recursos del gobierno federal pasibles de ser coparticipados.

♦ Consideraciones normativas:

Finalmente, se puede intentar derivar del modelo alguna consideración de índole normativa. Habiendo interpretado a la relación fiscal entre Nación y provincias como un juego, lo acertado es, tal como hiciera Sanguinetti, orientar los juicios normativos al orden institucional, por cuanto el resultado de un juego no puede alterarse operando sobre las soluciones, sino sólo modificando sus reglas ⁹.

La evaluación a la luz de este esquema del orden institucional que regula las relaciones entre Nación y provincias en nuestro país resulta desalentadora. Dado que ambos niveles de gobierno deben atender una buena parte de sus necesidades financieras de una misma fuente de recursos, el conflicto virtualmente reside en el esquema de coparticipación de impuestos. Como hemos visto, no puede esperarse que de su resolución a través de un proceso de negociación en el que Nación y provincias miden fuerzas surja un resultado económicamente eficiente. El desenlace de la *pulseada* coincidirá sólo circunstancialmente con una asignación de recursos basada en criterios de racionalidad económica. Sin embargo, no puede achacársele esta deficiencia a las conductas de los funcionarios nacionales y provinciales; en todo momento, los consideramos individuos racionales preocupados por satisfacer los deseos del electorado.

Existe, en cambio, un aspecto perverso en el régimen. Bara y Barbero (1991), en una aplicación del Teorema de Coase, lo explican así: (refiriéndose al sistema de coparticipación) *"...la competencia entre jurisdicciones lleva a resultados inadecuados, porque se realiza sobre recursos de propiedad común y entonces pueden obtenerse beneficios y los costos los soportan terceros. Es el mismo caso de cualquier recurso escaso (no libre), pero no apropiado"* ¹⁰. Al no asumir los costos políticos de recaudar los recursos que gastan, las provincias no procuran ofrecer la cantidad eficiente de bienes públicos, sino la máxima posible. La responsabilidad de la ineficiencia recae, por tanto, sobre el orden institucional (el régimen de

⁹ Para una explicación detallada de este argumento, ver CASAHUGA, Antoni: Aspectos normativos de la acción y la organización social; Ed. Ariel; Barcelona; 1985; pp. 140/142.

¹⁰ BARA, Ricardo, BARBERO, Andrea: "Defensa de una propuesta de federalismo fiscal"; Anales de las XXIV Jornadas de Finanzas Públicas; Córdoba; 1991; p. 19.

coparticipación) que no es capaz de derivar de las conductas individuales racionales un resultado racional para el colectivo.

¿Cuál sería entonces la propuesta alternativa que recomendaría el esquema conceptual presentado? Si, por lo visto, el conflicto entre Nación y provincias que se genera por la financiación de sus respectivos gastos de un fondo común de recursos, conduce a un resultado ineficiente, la propuesta lógica sería propiciar un orden institucional que minimice el conflicto. La salida del problema podría ser el gradual reemplazo del régimen de coparticipación por uno que tienda a regirse por el principio de *correspondencia fiscal* entre los gastos que benefician a una comunidad y el esfuerzo que a ella se le requiere para financiarlos. En otros términos, un sistema que haga que si un funcionario pretende gozar de los beneficios políticos del gasto público, también deba asumir el costo de la recaudación de los recursos necesarios. A tal fin, la reforma que requeriría el sector público argentino sería una acentuada descentralización de las facultades tributarias que transfiera poder fiscal de la Nación a las provincias.

Esta recomendación no es, por cierto, novedosa. De hecho, existen diversos trabajos que la sugieren, en los que incluso se proponen soluciones para algunas dificultades que surgirían con su concreción (por ejemplo: diseconomías de escala, aspectos distributivos, problemas administrativos, etc.)¹¹. Sin embargo, se espera que el marco analítico presentado en este trabajo constituya una fundamentación alternativa en su favor que respalde los argumentos ya conocidos.

CONCLUSION

El análisis económico de la política ha venido convirtiéndose en las últimas décadas en una poderosa herramienta de estudio de diversos problemas de la Economía Pública. La asimilación de la conducta política a la económica, esto es la consideración de los funcionarios como individuos preocupados por la satisfacción de su propio interés, proporciona visiones más realistas y ricas que las provistas por los enfoques más convencionales de las finanzas públicas, es decir, los que suponen un comportamiento gubernamental del tipo

¹¹ Porto (1990) y FIEL (1992) admiten la existencia de economías de escala en la recaudación de algunos impuestos (IVA y Ganancias) y la consecuente conveniencia de mantenerlos en la órbita nacional, pero alientan la cesión de las facultades tributarias sobre las restantes fuentes a niveles inferiores de gobierno. FIEL sugiere diseñar un esquema de transferencias redistributivas a las provincias condicionándolas a índices de difícil distorsión y exigiendo a éstas su cofinanciamiento. Bara y Barbero (1992), por su parte, estiman que un esquema de tasas adicionales minimizaría los inconvenientes administrativos del otorgamiento de mayor autonomía fiscal a las provincias.

dictatorial benevolente y los modelos del *votante mediano*. En este trabajo, se ha pretendido aplicar este paradigma a la representación y análisis de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El resultado de este intento se juzga, en principio, satisfactorio pues ha sido posible modelar la interacción entre los distintos niveles de gobierno respetando una de sus características esenciales: su naturaleza eminentemente conflictiva.

La utilización de la Teoría de los Juegos como estructura analítica del problema también se ha visto plenamente justificada porque por su mediación pudieron representarse con bastante fidelidad algunas características propias del problema: el comportamiento estratégico que evidencian sus actores, la interdependencia de sus decisiones, la importancia del orden institucional que encuadra al problema, etc. Sin ser nociones que se ajusten a lo que dicta la ortodoxia en materia de Teoría de los Juegos, la concepción del juego de acuerdo a la interpretación de Johansen y su solución tomando a la relación de poder entre los jugadores como elemento determinante han sido los caminos que permitieron la confección de un modelo que representa bastante fielmente la relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno en Argentina.

La naturaleza conflictiva de la relación entre Nación y provincias no es, naturalmente, una idea original de este trabajo. De hecho, los ya apuntados aportes de FIEL, Porto, y Bara y Barbero parecen compartir esa concepción. Como se mencionó, lo que este trabajo pretende ofrecer es un marco analítico para el problema en cuestión que destaque esta característica de la relación. Por ello no debe sorprender que varias de las nuestras coincidan con hipótesis provistas por esos trabajos. En definitiva, nuestra conclusión más destacable no es más que la ratificación por una vía de análisis alternativa de la existencia de fuerzas inherentes al régimen que ordena la relación fiscal entre la Nación y las provincias que hacen que el reparto de los fondos federales no obedezca a criterios de racionalidad económica sino al resultado de una *pulseada*.

BIBLIOGRAFIA

- BARA, Ricardo, BARBERO, Andrea: "Defensa de una propuesta de federalismo fiscal"; Anales de las XXIV Jornadas de Finanzas Publicas; Córdoba; 1991.
- CASAHUGA, Antoni: Aspectos normativos de la acción y la organización social; Ed. Ariel; Barcelona; 1985.
- EATWELL, John, MILGATE, Murray, NEWMAN, Peter, Eds.: The new Palgrave: game theory; Macmillan Press; 1989.
- FIEL: Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina; Ed. Manantial; Buenos Aires; 1993.

- FRIEDMAN, James: Teoría de Juegos con aplicaciones a la economía; Alianza Editorial; Madrid; 1991.
- HOLCOMBE, Randall: "The median voter model in public choice theory"; Public Choice; Vol. 61; Num.2; May 1989.
- JOHANSEN, Leif: "The bargaining society and the inefficiency of bargaining"; Kyklos; Vol. 32; Fasc. 3; 1979.
- ORDESHOOK, Peter: Game theory and political theory; Cambridge University Press; 1986.
- PORTO, Alberto: Federalismo fiscal: el caso argentino; Ed. Tesis; Buenos Aires; 1990.
- SANGUINETTI, Pablo: "Intergovernmental transfers and public sector expenditures in Argentina: a game theoretic approach"; Anales de las XXVIII Jornadas de la A.A.E.P.; Tucumán; 1993.
- WEINGAST, Barry, SHEPSLE, Kenneth, JOHNSON, Christopher: "The Political Economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics"; Journal of Political Economy; Vol. 89; Num. 4; August 1981.