

REGULACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO Y RELACIÓN NACIÓN- PROVINCIAS (1990-2005)

Leticia Patrucchi¹.

Introducción

En la Argentina, las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se caracterizan por la “demora histórica” en la sanción de una nueva ley de coparticipación, la promoción de medidas de ajuste fiscal en los acuerdos federales celebrados durante la década del noventa y la persistencia de asimetrías verticales y horizontales. Tras la crisis de 2001 los principales esfuerzos, desde ambos niveles de gobierno, se concentraron en resolver el problema del elevado endeudamiento provincial.

En este contexto, este trabajo busca describir los cambios institucionales en la gestión del endeudamiento provincial promovidos durante la década del noventa y la primera mitad de la actual, rastreando los efectos de estos cambios en la estructura de incentivos y, finalmente, analizar las debilidades del actual marco regulatorio en la Argentina.

Para ello se organiza en cuatro apartados. El primero, es un breve marco sobre federalismo y relaciones intergubernamentales, haciendo hincapié en la especificidad del federalismo argentino. El segundo, se concentra en los mecanismos de distribución de recursos entre niveles de gobierno durante la década del noventa como marco para introducir, en el tercer apartado, la evolución del endeudamiento provincial y los mecanismos de regulación en dicho período. Finalmente, se analiza el marco institucional actual y se presentan las conclusiones.

Las relaciones entre niveles de gobierno en Estado Federales

El federalismo, como sistema de organización política, refiere a aquella que combina el autogobierno de las unidades constituyentes y el gobierno compartido. Bajo esta forma suelen confundirse otras formas de organización política y distribución de competencias y responsabilidades compartidas, que incluyen, entre otros, federaciones, confederaciones, Estados asociados, gobiernos multi-nivel (ver: Bou i Novesa (2005); Soyinka (2001)). Lo que define un sistema federal es que la independencia institucional y las facultades autónomas de los estados

¹ Integrante del Programa “Sector Público y Reforma del Estado” (Instituto de Investigaciones Gino Germani- Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires). Becaria CONICET. Mail: lepatrucchi@fibertel.com.ar.

(en la Argentina las provincias) están garantizadas constitucionalmente. Esta garantía es central ya que impide que decisiones unilaterales del nivel central puedan modificarlo; y lo que lo diferencia de otras formas institucionales (con más o menos restricciones en torno a esta facultad, pero nunca de restricción absoluta) (Klatt, 1993).

Un principio que guarda estrecha relación con el federalismo es el de subsidiariedad, el cual implica que las responsabilidades descansan sobre el menor nivel posible, y sólo las que no pueden ser asumidas por estos son las transferidas a las instancias superiores. Este principio, tiene su origen en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, y en la actualidad ha sido retomado tanto desde resistencias conservadoras² como de aquellos desarrollos recientes en torno a la descentralización (centrada en el nivel local con el objetivo de promover mayor *accountability* y participación ciudadana) (Orlansky, 1998).

La Argentina adopta la forma federal de gobierno, tal cual se establece en el artículo 1º de la Constitución Nacional y artículo 121: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...*”. Sin embargo, los conflictos que se desarrollaron desde la independencia hasta Pavón y los 20 largos años posteriores hasta la consolidación del Estado nacional, dan cuenta de la forma particular en que se institucionalizó el orden capaz de garantizar el desarrollo capitalista (Oszlack, 1997). Siguiendo a Cao y Rubins, las bases de este orden se sustentaban a) desde lo político por un doble reconocimiento: el de la hegemonía de Buenos Aires, desde el interior, y el de las clases dominantes tradicionales del interior, desde Buenos Aires; y b) desde lo económico por el reconocimiento de Buenos Aires como centro consumidor y exportador de un mercado único nacional y el fomento de la economías regionales por parte de Buenos Aires (1999: 29).

Como matriz institucional, esta particular configuración del Estado argentino, lo convierte en lo que se ha dado en llamar un “federalismo centralista” (Esteso y Capraro, 1989), imponiendo constricciones particulares, dentro de un esquema federal, a las alternativas del elenco de actores, esto es lo que se denomina dependencia de la senda (Noth, Summerhill, Weingast, 2002).

Partiendo de esta configuración, nos concentraremos ahora en una de las dimensiones problemáticas del federalismo: la dimensión fiscal. No es el objetivo de este trabajo realizar un recorrido histórico sobre la evolución del federalismo Argentino, simplemente basta señalar que

² Por ejemplo, en el proceso de construcción de la Unión Europea, estas resistencias sostenían este principio como forma de evitar excesivas regulaciones en la conformación de la misma (Orlansky, 1998: 824)

el esquema de distribución de recursos fiscales ha transcurrido --a lo largo del siglo XX-- desde un esquema de separación de fuentes y concurrencia a uno de transferencias (Raimundi y Tilli, 1996). Actualmente, la Argentina es el país más descentralizado de América Latina (medido en términos de gasto público) y a la vez uno con los mayores grados de desequilibrio fiscal vertical. Este, refiere a la asimetría entre los recursos propios y las responsabilidades de gasto. Basta señalar que actualmente, la coparticipación constituye la fuente principal de recursos de la mayoría de las provincias, en promedio el 65% de sus ingresos tienen origen en coparticipados y transferencias (y de las 24 jurisdicciones trece recaudan menos de un tercio del total de ingresos).

El sistema de distribución de recursos a nivel nacional y entre jurisdicciones fue reconocido legalmente por la Ley de Coparticipación Federal de 1935. Desde allí fueron sancionadas 5 leyes, y 12 modificaciones al sistema, mientras que actualmente continúa pendiente la sanción de una nueva ley de coparticipación prevista en la reforma constitucional de 1994³. En su lugar, rige lo establecido en la Ley 23548 de 1988 y sucesivo acuerdos firmados hasta la actualidad, que han ido reforzando la informalidad del esquema y desdibujando la claridad del criterio de reparto. A su vez, esta informalidad se ha potenciado por la creciente importancia de las transferencias específicas, en general no condicionadas, y la falta de mecanismos que fomenten la recaudación a nivel subnacional.

La siguiente sección se concentrará en los principales arreglos institucionales que han regido al federalismo fiscal en la Argentina durante los '90 ya que constituyen el marco dentro del cual es posible rastrear algunos de los problemas que dieron origen al creciente endeudamiento provincial.

Mecanismos en torno a la distribución de recursos

La década del '90 en la Argentina es la “década de los pactos fiscales”. Desde la sanción de la Ley 23548 se firmaron seis pactos entre la Nación y las provincias.

El “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales” de Agosto de 1992 autorizaba al gobierno nacional a realizar un recorte del 15% de los recursos de la masa

³ Es interesante rescatar que en el artículo 75°, referido a las atribuciones del Congreso, se señala en el inciso 2, además de la sanción de una ley de coparticipación, que: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Las sucesivas modificaciones al sistema han hecho que no predomine ninguno de estos criterios.

coparticipable para destinarlos a atender el pago de las obligaciones provisionales nacionales, y conjuntamente, para atender posibles desequilibrios fiscales de las cuentas provinciales se garantiza un ingreso mensual mínimo de libre disponibilidad para las provincias. Un año después se firma el “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento” (agosto de 1993), que tal como señala Escandel reforzó el centralismo, en tanto “su rasgo más saliente es la intervención en la potestad tributaria provincial” (Escandel, 1996: 9). Este pacto se centraba en impulsar la derogación de impuestos provinciales, especialmente aquellos relacionados con la nómina salarial y a la producción, con el objetivo de promover el empleo y elevar los niveles de actividad económica.

Un elemento central de desequilibrio en las cuentas públicas, que afectó la coparticipación, como da cuenta el pacto de 1992, fue el déficit del sistema previsional. Desde su puesta en marcha en 1994 el actual sistema, presenta desafíos de diferentes magnitudes y temporalidades. En tanto el antiguo sistema estaba centrado en la lógica del reparto, actualmente los aportantes que optaron y optan por el régimen de capitalización dejan de contribuir con ello al financiamiento de los beneficios que hoy se otorgan y otorgarán a los jubilados y pensionados del viejo régimen. Se presenta, así el problema del financiamiento, o más precisamente desfinanciamiento, del sistema. Hasta los '70 se financiaba centralmente con recursos puros (o sea los derivados de los aportes) y luego se fueron incorporando otras fuentes de financiamiento (por ejemplo de rentas generales). Para fines de la década del '90 cerca del 70% del gasto era financiado con fuentes diferentes a las derivadas de los aportes. Una de ellas fueron las reducciones en la masa coparticipable que se destinaron y destinan a esta fin. Así, tal como señala Snopek, “la distribución de los recursos coparticipables entre los distintos niveles de gobierno [...] se refiere igualmente a un tercer copartícipe o beneficiario de dichos recursos, que es la Seguridad Social. Es tal la magnitud de este copartícipe que durante el 2003, su participación significó una suma cercana a los \$21.774.000.000...” (Snopek, 2004: 20). Esto es cerca del 25% de la recaudación nacional de ese año, en donde solo \$13.601.000.000 corresponden a lo recaudado por aportes y contribuciones a la seguridad social (o sea, representan poco más de la mitad).

La gravedad de los desequilibrios en las cuentas fiscales tanto provinciales como nacionales, fueron el marco en el que se firmaron los tres acuerdos de finales de la década del '90, denominados Compromisos Federales. En los tres se hace mención a la necesidad de

sancionar una nueva ley de coparticipación --en algunos se establece una fecha límite-- que aún no se ha concretado.

En el primero, “Compromiso Federal I” de diciembre de 1999, se estableció una suma fija de transferencias para el año 2000 y un promedio trienal para el año 2001 sobre la base de la suma fija establecida para el año anterior.

El “Compromiso Federal II (para el crecimiento y la disciplina fiscal)” de noviembre de 2000 y su anexo de noviembre de 2001 se firmaron dentro del contexto del “*blindaje*” y del “*megacanje*”⁴. El primero aseguraba el compromiso de las provincias de congelar el gasto primario y eliminar el déficit para el año 2005. También se modificaron las condiciones de transferencias establecidas en el compromiso federal firmado en 1999, reemplazando los promedios móviles por sumas fijas. El anexo, o “segunda addenda” firmado a fines del 2001 establecía una reducción del 13% de las transferencias y un esquema de canje voluntario de las deudas provinciales, que se detallará luego. En este contexto, la capacidad de cumplir con gastos básicos de la administración --como los salarios de sus empleados-- fue seriamente socavada, llegando a pagarse con monedas emitidas por las mismas provincias.

Tras la grave crisis del 2001, que trajo aparejado la caída del gobierno de la Alianza, y el paso por el ejecutivo de cuatro presidente en 20 días, se declara el *default* y la devaluación (con la consecuente salida del régimen de convertibilidad que dominó durante 10 años la economía argentina). En febrero de 2002, a mes y medio de asumido el presidente Eduardo Duhalde, se firma un nuevo acuerdo entre la Nación y las provincias; “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, luego ratificado por Ley 25.570. En este acuerdo, se compromete sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002 que incorpore los siguientes componentes: “Creación de un Organismo Fiscal Federal y Fondo Anticíclico Federal, Régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal; Mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provincial; Evaluación de una

⁴ Con el objeto de obtener flujos adicionales de financiamiento o al menos aliviar el cronograma de pagos, se concretaron el “blindaje” (diciembre de 2000) y el “megacanje” (junio 2001). Respecto de este último, las ofertas totalizaron los 32.818 millones de dólares [...] se redujeron las necesidades de financiamiento hasta el año 2005 en 16.047 millones de dólares. Estos acuerdos iban acompañados de nuevos y drásticos ajustes fiscales --“déficit cero”-- trayendo aparejadas severas recesiones a partir de un círculo vicioso. “Al no existir fuentes que reactivaran la demanda agregada (las distintas medidas aplicadas contribuían a profundizar su contracción), la restricción en el gasto agudizaba la recesión, hecho que derivaba en una caída en la recaudación con la consecuente necesidad de ajustar aun más las erogaciones del sector público” (Kulfás y Schorr, 2003 :46/47).

descentralización de funciones y servicios; armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales; simplificación y armonización del sistema impositivo; Descentralización de la recaudación y la administración de tributos; Coordinación y colaboración de los organismos de recaudación; [y finalmente], Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental” (Art. 7).

Como consecuencia de estos acuerdos -- y las modificaciones específicas a los diferentes tributos (así como la creación de nuevos como el impuesto al cheque)-- desde el punto de vista institucional el sistema ha sufrido importantes modificaciones que lo han convertido en lo que se conoce actualmente como el “laberinto de la coparticipación”.

La teoría normativa del federalismo fiscal (ver Pifanno, 1998, Saiegh y Tommasi, 1998), establece que un sistema de reparto debe: a) ser objetivamente establecido y abierto, b) mantener un equilibrio entre estabilidad y flexibilidad, c) fortalecer la autonomía de las instancias subnacionales, d) promover incentivos de política fiscal sana y e) favorecer la equidad y la eficiencia. Las sucesivas modificaciones al esquema durante la década del '90 no ha cumplido con ninguno de estos principios: los recursos se han vuelto más imprevisibles, potenciado por los recortes realizados a la masa coparticipable debido a la crisis del sistema de seguridad social, se ha desdibujado aún más el criterio de reparto, y si bien en los acuerdos, en especial en los de la segunda mitad de la década, se han incluido medidas tendientes a promover una política fiscal sana, ninguna de las metas establecidas podían alcanzarse. Esto último, descansa en tres problemas: a) el nivel nacional no cumplía estos objetivos, b) las metas implicaban grandes sacrificios para los grupos de provincias que históricamente han tenido mayores desequilibrios fiscales y c) los incentivos para cumplirlas eran muy escasos (además de que los mecanismo de sanción no funcionaban como constreñimientos).

El crecimiento de la deuda provincial en la Argentina y regulación del endeudamiento

Las provincias respondieron, desde los inicios de la década del '90, a las exigencias que entorno a las políticas de ajuste estructural se impulsaron desde el Gobierno central. Fue hacia la segunda mitad de la década que las políticas de privatizaciones de empresas de servicios públicos (principalmente agua y energía), así como la de la banca oficial, las de desregulación y achicamiento del aparato administrativo se encontraban con importantes grados de avance (Escandell, 1996).

Concentrándonos en los orígenes del endeudamiento, en los primeros años de los '90 las reformas tanto a nivel nacional como a nivel provincial fueron cerrando algunos de los mecanismos a partir de los cuales las provincias financiaban sus desequilibrios fiscales. El plan de estabilización (plan de convertibilidad) imposibilitó la licuación de los pasivos provinciales con el crecimiento del nivel de precios; una política más estricta del Banco Central durante la gestión económica de Erman González restringió los redescuentos a los bancos públicos provinciales, los cuales fueron privatizados durante la década, anulando la capacidad de financiar los déficit de los respectivos sectores públicos. En el siguiente cuadro se presentan el resultado financiero para las 24 jurisdicciones.

Resultado financiero 1990-2001 (en miles de pesos)

1990	1991	1992	1993	1994	1995
-2.577.579,82	-1.501.017,35	-596.167,28	-1.757.640,05	-2.190.869,25	-3.248.279,06
1996	1997	1998	1999	2000	2001
-1.192.236,93	-112.599,78	-1.950.553,45	-4.124.775,43	-3.312.619,07	-6.372.216,92

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Si bien las trayectorias de cada provincias son diferentes, se observa en el agregado que las cuentas han sido durante todo el período fuertemente deficitarias. En los primeros años, gracias al aumento de la recaudación y los ingresos por privatizaciones las provincias lograron disminuir sus desequilibrios, la crisis del tequila de 1994 marcaría el primer punto crítico de la década. Superada esta, hay dos factores que ayudaron a alcanzar un nuevo equilibrio, por un lado se hicieron importantes ajustes, y por el otro, ingresos extraordinarios provenientes de privatizaciones (ya que en la segunda mitad de la década las provincias realizaron las mayores reformas) sumados a ingresos por regalías y tributarios, dieron como saldo en el año 1997 el único superávit primario de la década en el año 1997 (Cetrángolo, et.al., 2002).

Ante las primeras fisuras del modelo económico, las provincias comenzaron a ser señaladas como los actores centrales del desequilibrio y se buscó impulsar medidas de ajuste tendientes a equilibrar sus cuentas. Cuando ya hacia fines de los '90 los recursos que habían posibilitado contrarrestar el déficit en las cuentas provinciales (aumento de la recaudación, ingreso por privatizaciones, acceso al mercado de créditos) ya no se presentaban, el déficit comenzó a acrecentarse. Este crecimiento se debió, en parte importante, por el pago de los

intereses de la deuda contraída por estas en los años anteriores, cuyo respaldo era la coparticipación. Este mecanismo de garantía, ha incentivado el creciente endeudamiento provincial ya que facilitaba el acceso a los mercados de crédito (dado que el magro desempeño de las cuentas fiscales, en especial de las provincias más rezagadas, dificultaba el acceso). Asimismo, tal como señalan Cetrángolo y Jiménez, impuso una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios sociales: “las provincias han perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a por servicios de la deuda pública se efectúa en forma automática y debe encontrarse financiamiento adicional para afrontar el pago de los gastos de funcionamiento de cada período (2004: 131).

Evolución de la deuda pública Provincial en miles de pesos (1996-2001)

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ciudad de Bs As	2.138.100	788.300	721.900	713.810	760.830	728.470
Buenos Aires	3.000.411	1.212.370	1.320.100	2.236.400	4.683.665	10.439.991
Catamarca	264.470	314.801	359.936	401.924	468.059	526.078
Córdoba	911.890	960.508	899.827	1.058.163	1.218.578	2.663.334
Corrientes	598.005	702.297	861.098	925.851	1.036.477	1.067.067
Chaco	522.235	696.022	793.825	1.146.715	1.381.371	1.569.954
Chubut	270.847	327.604	381.552	350.406	402.747	476.720
Entre Ríos	522.234	462.347	533.897	633.408	833.414	935.711
Formosa	566.695	670.904	710.884	877.781	1.143.113	1.259.557
Jujuy	326.286	360.987	565.875	663.925	835.212	912.382
La Pampa	83.810	82.201	81.415	83.670	98.350	175.532
La Rioja	348.483	246.979	308.901	305.489	426.959	500.841
Mendoza	955.952	1.051.177	932.759	1.154.684	1.123.822	1.201.428
Misiones	488.973	596.312	705.979	913.166	984.941	1.078.264
Neuquén	192.420	176.800	275.074	486.239	641.986	722.649
Río Negro	533.235	657.532	799.097	891.151	1.004.337	1.079.873
Salta	454.576	483.891	506.882	609.761	688.648	686.173
San Juan	288.839	346.260	379.113	623.371	662.871	761.732
San Luis	59.981	56.793	58.541	65.019	67.593	67.033
Santa Cruz	66.780	27.525	117.965	219.724	219.843	215.200
Santa Fe	300.374	343.204	563.729	702.956	751.056	872.199
Sgo. Del Estero	278.493	302.886	305.818	328.501	335.400	307.688
Tucumán	690.151	803.897	864.623	973.921	1.104.716	1.276.036
Tierra del Fuego	58.224	130.661	115.362	199.289	473.649	505.433
TOTAL	13.921.465	11.802.259	13.164.151	16.565.323	21.347.636	30.029.345

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Un cuestión importante a señalara es que poco más del 49% de la deuda pública provincial se concentra en las provincias de menor desarrollo relativo (las 13 más rezagadas); no sólo limitando aún más sus márgenes presupuestarios, sino forzando la profundización de las reformas y el ajuste fiscal. Según plantea Oliva (2000), ante mayores condicionantes de acceso al crédito de los organismos internacionales estos establecieron distinciones entre provincias elegibles o no elegibles: “...en 1996, el Banco Mundial estudiaba créditos de asistencia a provincias consideradas elegibles, es decir que hayan realizado reformas importantes en el sector público, como la transferencia de las cajas de jubilación o la privatización de sus bancas provinciales; con esos criterios fueron elegidas Salta, Tucumán, Río Negro y San Juan” (Oliva, 2000: 23).

Finalmente el siguiente cuadro, a través de dos indicadores (deuda sobre producto bruto geográfico y afectación de la coparticipación), muestran los niveles de compromiso que en torno al endeudamiento tenía a finales de la década cada jurisdicción:

Grado de compromiso del endeudamiento (Indicadores seleccionado (en %))

	Deuda/PBG 2000	Coparticipación Afectada (1999)
Buenos Aires	5,4	2
Catamarca	29,7	105
Ciudad de Bs.As.	1,1	0
Córdoba	5,8	85
Corrientes	33,9	75
Chaco	38,6	55
Chubut	10,1	80
Entre Ríos	14,4	87
Formosa	78	50
Jujuy	37,1	75
La Pampa	4,1	1
La Rioja	30	74
Mendoza	11,4	108
Misiones	27,9	41
Neuquén	10,9	72
Río Negro	26,6	116
Salta	17,3	100
San Juan	24,5	89
San Luis	2,6	34

Santa Cruz	7,6	2
Santa Fe	3,8	14
Stgo. del Estero	14,2	56
Tierra del Fuego	25,6	60
Tucumán	21,7	112

Fuente: Cetrángolo, Oscar, Jiménez, J. Pablo, Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002).

En resumen, el creciente endeudamiento fue limitando los márgenes de maniobra de los gobiernos provinciales. En un principio, los efectos de la estabilización generaron alguna mejoría. Sin embargo, avanzada la década el alto endeudamiento público (a partir de observar la trayectoria fiscal), la reforma del sistema previsional (que provocó un fuerte incremento del déficit) y un sistema tributario fuertemente concentrado (potenciado por las recurrencias a impuestos distorsivos en las fases recesivas) y con problemas de solvencia, entre otros factores, fueron cercando este margen de maniobra en política fiscal comenzando a socavar las bases del sistema de convertibilidad. “La contradicción entre la mejora de la competitividad mediante reducciones impositivas y la necesidad de presentar cuentas fiscales superavitarias [o cuanto menos equilibradas] derivaron en un conflicto irresuelto entre equilibrio fiscal y externo” (Cetrángolo y Jiménez, 2003:65).

Ahora bien, ¿existían mecanismos institucionales que podrían haber resguardado cierto margen de solvencia en las cuentas fiscales, en particular en torno a la gestión del endeudamiento?

Efectivamente, desde principios de la década, procesos de reforma institucional habían incluido mecanismos para ello. Desde el ámbito nacional, ya fue mencionada la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, sumado a una de las reformas administrativas más importantes de la década (a partir de la sanción en 1992 de la nueva ley de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional (N° 24.156). En este marco, 1993 el Ministerio de Economía dicta la Resolución 1075⁵, la que estableció la mediación (autorización) de este organismo de los préstamos de la provincias contraían en el exterior, y como se mencionó,

⁵ En los considerando, se justificaban estas medidas a partir de: “Que en el pasado, la financiación del déficit fiscal con endeudamiento externo dio origen a una situación que con los años derivó en una grave emergencia nacional, cuyos efectos comenzaron a conjurarse luego de un severo proceso de reconversión y transformación económica, en cuya base está precisamente la eliminación de todo déficit en el sector público.” “Que los déficit de las provincias constituyen, desde el punto de vista macroeconómico, una causa de ingreso de capitales del exterior que no se compadece, en principio, con la necesaria generación de recursos para hacer viable su repago...” (Resolución MEOySP N° 1075/93). Estos problemas no pudieron superarse en el futuro.

estableció los recursos transferidos en carácter de coparticipación como mecanismo de repago automático.

Asimismo, los pactos fiscales, en especial los firmados a finales de los '90, fueron incorporando cláusulas relativas a mejorar la disciplina fiscal y revertir los graves desequilibrios que se habían alcanzado. Sin embargo, ya en los pactos de 1992 y 1993, el problema del déficit fiscal de los gobiernos subnacionales comienza a cobrar protagonismo. Si bien en este período está relacionado al proceso hiperinflacionario del que se estaba saliendo, la necesidad de limitar el gasto y, posteriormente, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, estará presente en todos los acuerdos firmados. Se limitaba durante 1993 el incremento de gastos corrientes financiados con recursos de coparticipación a un 10% por sobre lo efectivamente erogado durante el año 1992; en caso de excedente sólo podía ser destinado a cancelar deudas con traídas previamente y financiar erogaciones de capital. En el "Compromiso Federal" de 1999; ya en un contexto donde el endeudamiento público y de crisis económica, los principales objetivos del acuerdo eran promover la responsabilidad fiscal; coordinación, racionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria y financiera subnacional e interjurisdiccional y creación de un fondo anticíclico, asegurando, entre otros, el compromiso de las provincias para la sanción de legislación relativa a solvencia fiscal.

El "Compromiso por la Independencia" el 15 de julio de 2001, establecía, entre otros puntos, "Adoptar en todas las Administraciones del país el principio presupuestario de déficit cero, como único medio de terminar con la sangría que para todos los presupuestos significan las altas tasas de interés que deberían afrontarse para financiar desequilibrios entre los recursos tributarios o de capital y los gastos operativos o de funcionamiento" (punto primero). Meses después, el "Compromiso Federal II Para el crecimiento y la disciplina fiscal", establece un esquema de canje voluntario de las deudas provinciales, acordando encomendar al estado nacional la renegociación de sus deudas, convirtiéndose en préstamos garantizados con recursos nacionales a ser asumidos por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (siempre que las jurisdicciones deudoras asuman con este la deuda resultante y la garanticen con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos). Finalmente, en 2002 el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", el Estado nacional se compromete a garantizar que los servicios de la deuda

pública reprogramada de cada provincia no supere el 15% de afectación de los recursos del presente régimen de coparticipación federal de impuestos; pero poniendo como condición que las jurisdicciones subnacionales se comprometan a reducir en un 60% el déficit fiscal del año 2002 respecto del año 2001 y a alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2003 .

Por su parte, muchas provincias avanzaron en reformas con el objetivo de incorporar mecanismos de administración, responsabilidad y solvencia fiscal. El siguiente cuadro, resume las medidas que se tomaron en cada jurisdicción.

	Ley de solvencia Fiscal	Ley de Administración financiera	Límites al endeudamiento*	Endeudamiento condicionado*	Adhesión Ley 25.917
Buenos Aires	NO	NO			SI
Catamarca	SI	SI			SI
Ciudad de Bs.As.	NO	SI			SI
Córdoba	SI	NO	x	x	SI
Corrientes	NO	NO			SI
Chaco	SI	SI	x		SI
Chubut	NO	SI	x	x	SI
Entre Ríos	NO	SI			SI
Formosa	SI	SI	x		SI
Jujuy	NO	SI			SI
La Pampa	NO	NO			NO
La Rioja	NO	SI			SI
Mendoza	SI	NO	x		SI
Misiones	SI	NO	x		SI
Neuquén	NO	SI			NO
Río Negro	SI	SI	x	x	SI
Salta	SI	NO	x	x	NO
San Juan	SI	SI	x		SI
San Luis	SI	SI	x	x	NO
Santa Cruz	NO	NO			SI
Santa Fe	NO	NO			SI
Stgo. del Estero	NO	NO			SI
Tierra del Fuego	SI	SI	x		NO
Tucumán	SI	SI	x	x	SI

Fuente: Subsecretaría de Relación con la Provincias (MECON). Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/aspectos_relevantes.htm y Consejo Federal de responsabilidad Fiscal.

Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/cfrf/>. * En base a datos de Cetrángolo, Oscar, Jiménez, J. Pablo, Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002).

Como se observa, sólo 12 jurisdicciones (el 50%) sancionó leyes de solvencia fiscal hacia finales del período (4 en 1999, 6 en 2000 y 2 en 2001). Poco más, 14 de las 24, sancionaron leyes de administración financiera. Respecto al endeudamiento, en estas legislaciones, 12 ponen algún tipo de limitación (por lo general en % respecto del déficit fiscal) al endeudamiento, y sólo 6 (el 25%) plantean algún tipo de condicionante en relación al destino de las deudas a contraer.

La crisis del 2001 y las medidas implementadas ¿Un nuevo marco institucional?

Ante el escenario de graves desequilibrios fiscales del 2001, se promovieron entre la Nación y las provincias tres medidas de emergencia tendientes a apaliar las deudas provinciales: El Programa de Unificación Monetaria (PUM), el Canje deuda provincial y los Programa de Financiamiento ordenado (PFO).

El objetivo del primero (PUM), implementado en el año 2003, fue retirar de circulación las cuasimonedas (títulos provinciales), reemplazándolas por moneda nacional de curso legal. Este programa incluyó a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza y Tucumán, a partir de la emisión de BODEN 2012 y 2013 por parte del Ministerio de Economía Nacional.

El segundo, Canje voluntario de la deuda provincial, implementado en 2001, abarcaba las deudas provinciales elegibles en préstamos garantizados con recursos de la coparticipación, especificado en los puntos relativos a este aspecto en el acuerdo firmado en el 2002, en donde se establecía que esta afectación de recursos no superaba el 15% del total y la diferencia la garantizaba el estado nacional. Esto se realizaba a partir del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP), a partir del cual las provincias asumen una deuda con la Nación y esta responde ante los acreedores. Un aspecto a resaltar de este acuerdo, es que a cambio las provincias también se someten a un control periódico fiscal y financiero por la Nación, que en caso de incumplimiento de metas, puede unilateralmente incrementar la tasa de interés de la deuda o reprogramar el pago en términos más estrictos.

Finalmente, en el 2002 se crea el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) de las finanzas provinciales a partir de la sanción del Decreto 2263. Su objetivo es asistir las necesidades financieras de las provincias a través del otorgamiento de préstamos por parte del

Gobierno Nacional, con el fin de atender vencimientos o déficit financieros que estas no puedan afrontar. Su implementación se realiza a través de la firma de acuerdos bilaterales, en donde se fijan las condiciones anuales de los préstamos otorgados (tasas anuales decrecientes acompañado de un programa de reducción de déficit).

Si bien estas medidas incorporaban mecanismos de regulación, es necesario resaltar que fueron implementadas en condiciones de crisis severas de las finanzas provinciales, con lo que los márgenes de negociación de estas eran muy limitados. Por otro lado, los acuerdos eran firmados bilateralmente, profundizando las asimetrías. Asimismo, no solucionaba el problema de la falta de instituciones que en el largo plazo sostuvieran mecanismos de regulación del endeudamiento, en particular, y de la gestión fiscal en particular.

Este vacío fue el que se buscó llenar con la sanción, en agosto de 2004, de la Ley 25917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”. Este es de adhesión voluntaria por parte de la provincias, que hasta el momento han adherido 19 de las 24 jurisdicciones (ver cuadro 4 en la sección anterior). Además de adherir a los principios que se establecen en dicha norma, los máximos responsables de la cartera de economía y finanzas de cada jurisdicción adherente, pasan a integrar el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF). Dicho órgano, creado por esta ley, es el responsable de la aplicación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Entre sus principales funciones se encuentran: a) evaluar la cumplimiento de lo establecido y aplicar las sanciones, b) evaluar los niveles de gasto público y de los resultados financieros establecidos en los presupuestos y los ejecutados, y c) verificar la correcta formulación de las proyecciones presupuestarias plurianuales del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales.

Si bien no puede ser evaluado aún el desempeño de este organismo, ya que recién a fines del corriente año se cumplirá el primer plazo en que el organismo llevará adelante las evaluaciones, algunos de los principios de la ley se acercan más a los principios establecidos en los numerosos pactos fiscales firmados en los '90 que en la práctica sistemáticamente no pudieron ser alcanzados.

Los principales puntos de la Ley 25917 pueden agruparse en tres grupos: transparencia y gestión presupuestaria, gestión del gasto y gestión del endeudamiento.

Respecto al primero, entre los principales puntos incluye:

- Presentación por parte del gobierno nacional ante el CFRF (antes del 31 de agosto de cada año) el marco macrofiscal (resultado primario y financiero, límites de endeudamiento y

proyecciones de la distribución de recursos para las provincias, política salarial e impositiva) para el siguiente ejercicio.

- Leyes de presupuesto anuales y proyecciones de los presupuestos plurianuales provinciales completas y detalladas.
- Presentación de los conversores de forma de obtener clasificadores presupuestarios homogéneos.
- Publicación en página web del presupuesto anual en cada jurisdicción y difusión de información trimestral de la ejecución presupuestaria, del stock de la deuda pública, del pago de servicios, nivel de ocupación del sector público (planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado)
- Cálculo de parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público, a los efectos de que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales.

Respecto a la gestión del gasto, se establece que la tasa de incremento nominal del mismo no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto. Aumentos en el mismo que no surjan de aumentos del producto, sólo serán autorizados incorporando una mayor recaudación de aquellos recursos de fuente de financiamiento “tesoro nacional” o “rentas generales”. Este punto generó controversias en dos sentidos: por una lado se acusaba que atar el crecimiento del gasto al crecimiento del PBI es una medida que refuerza la prociclicidad del gasto, que ya es importante; y por el otro, se señalaba que antes de limitar los gastos, es necesario discutir una nueva ley de coparticipación, ya que esta constituye la principal fuente de recursos de la mayoría de los gobiernos provinciales.

Finalmente, en relación a la gestión del endeudamiento, se estableció que las jurisdicciones subnacionales deberán tomar medidas para que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el 15% de los recursos corrientes. Aquellas que superen este porcentaje no podrán acceder a un nuevo endeudamiento. Este fue uno de los puntos que generó mayores controversias ya que en la actualidad, ya que en 10 provincias se encuentran ya en una situación crítica para alcanzarlo. En estas están: Buenos Aires Entre Ríos, Chaco y Corrientes en el límite con el 15%, Córdoba, Misiones y Tucumán con un 18%, Río Negro con 19%, San Juan con 23%, Jujuy con 29% y Formosa con el 30%. Esta situación, llegaría a volverse más crítica, incrementando estos porcentajes e incorporando a la lista a otras

jurisdicciones cuando comienzan a amortizarse los servicios de los PFO y los del canje de la deuda provincial. Finalmente, esto llevaría a que muchas provincias queden a merced de refinanciamientos que apruebe el gobierno nacional. “El nudo central del conflicto es que el año próximo las provincias deberán afrontar pagos siderales por vencimientos de capital de sus deudas [...] y la principal acreedora de esas deudas es la Nación. Es decir, se pone en manos del Poder Ejecutivo Nacional un “arma letal” en futuras negociaciones [como la ley de coparticipación]” (EGES, 2004: 4).

Conclusiones

El actual sistema se caracteriza por la debilidad institucional, la ausencia de criterios coherentes de reparto y la variabilidad de las transferencias, perjudicando principalmente a los recursos correspondientes al universo subnacional. Si bien no se logró sancionar una nueva ley de coparticipación, pendiente hace más de 11 años, durante los '90 se firmaron numerosos acuerdos entre la Nación y la Provincias, a través de sus ejecutivos; relegando el papel del Congreso Nacional. Estos acuerdos, junto a numerosas modificaciones en la estructura tributaria, tuvieron un fuerte impacto tanto a nivel de distribución de recursos, que afectaron la capacidad de las provincias de hacer frente a sus presupuestos. Una vez limitados los recursos de origen extraordinario, el endeudamiento provincial creció fuertemente.

Si bien, los acuerdos entre Nación y provincias, fueron incorporando compromisos de disciplina fiscal, fueron periódicamente incumplidos, en tanto pretendían “sostener por escrito” metas que la mayoría de las provincias (como tampoco la Nación) estaban en condiciones de lograr.

Estallada la crisis del 2001, las herramientas aplicadas para aliviar las responsabilidades provinciales en términos de endeudamiento, han consistido “parches” que refuerzan el poder del gobierno central. La puesta en funcionamiento este año del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal busca llenar un vacío institucional, pero nuevamente reproduciendo las debilidades de los acuerdos de la década del '90, esto es, metas que difícilmente puedan alcanzar gran parte del universo provincial.

En estas condiciones, reconocer las diferencias y negociar a partir de ellas, pueden convertirse en fortalezas, insumos para lograr acuerdos estables. Superar las asimetrías de información, conseguir transparentar las situación de cada provincia, deben ser condiciones

necesarias. Esto será posible en la medida que predominen metas claras comunes a todas las jurisdicciones y se contemplen vías diferenciales a la hora alcanzarlas, reconocidas por todos los actores a partir de las posibilidades concretas que tiene cada provincia de alcanzarlas. Ante todo esta en juego la posibilidad de fortalecer un Federalismo que históricamente ha sido débil.

Bibliografía

Bou i Novesá, Marc, (2005) *El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Working Papers N° 10 Disponible en: www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=36564

Cao y Rubins (1999), *La cuestión regional y la conformación del Estado- nación en la Argentina*, Cuaderno del CEPAS N° 2, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar, Jiménez, J. Pablo, Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002), *Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas*, CEPAL, Bs. As.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, J. Pablo (2003), *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, CEPAL, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, J. Pablo, (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina” en Revista de la CEPAL N° 84, diciembre.

Consejo Federal de responsabilidad Fiscal. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/cfrf/>.

EGES (Equipo de Gestión Económica y Social), (2004) “2° Informe Especial "Ley de Responsabilidad Fiscal". Disponible en: <http://www.eges.com.ar/>.

Escandell, Stella (1996) “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste”, Primer Congreso Interamericano del CLAD, Noviembre, Río de Janeiro.

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", En Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989.

Klatt, Hartmut, (1993) “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización”, en Revista *Contribuciones*, N° 4, Buenos Aires.

Kulfas, Matías y Schorr, Martín (2003) “La deuda externa Argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración”, C.I.E.P.P/ OSDE, Buenos Aires.

North, D.C., W. Summerhill y B.R. Weingast (2002): “Orden, Desorden y Cambio Económico Latinoamericano vs. Norte América. *Revista Instituciones y Desarrollo* Nos.12-13.

Oliva, Miguel (2000), *Reforma del estado y políticas públicas con impacto en el desarrollo regional en la década del '90 en Argentina*, Publicaciones CEDES, FCE (UBA). Disponible en: www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2000/reformas%20ppoliva_cps2.pdf

Orlansky, D. (1998): “Las Políticas de Descentralización” en Revista *Desarrollo Económico* Vol.138 No.151, Buenos Aires.

Oszlack, O. (1997) *La formación del Estado Argentino*, Ed. Planeta, Bs. As.

Pifanno, O. (1998) “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Documento de trabajo N° 5, CEDI, mimeo.

Raimundi, C. y Tilli, M. (1996), "Coparticipación: Hacia un nuevo contrato social", Editorial Corregidor, Bs. As.

Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1998) “Las Instituciones Fiscales Federales en la Argentina: Estudio de caso dentro de la teoría del costo de las transacciones en la política”, documento presentado en la Conferencia sobre "Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina", PNUD, 20 y 21 de mayo, Buenos Aires.

Snopek, Carlos (2004), “Distribución equilibrada para un desarrollo real” en *Revista EGES*, N°1, mes junio, Buenos Aires. Disponible en <http://www.eges.com.ar/documentos/revistaeges1.pdf>

Soyinka, Wole (2001) “El federalismo y la repartición del poder. Centralismo y alineación” en *Revista internacional de Ciencias Sociales*, N° 167, marzo, UNESCO.

Subsecretaría de Relación con la Provincias (MECON). Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda>.

Documentos:

Constitución de la Nación Argentina

Leyes: 23.548, 24.156, 25.736, 25917.

Decreto del PEN N° 2.263.

Resolución MEOySP N° 1075/93

Pactos:

Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales.

Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento.

Compromiso Federal I.

Compromiso Federal II (para el crecimiento y la disciplina fiscal).

Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.