

**Asociación Argentina de
Economía Política**

XXXIX Reunión Anual

Universidad Católica Argentina

Buenos Aires, 10, 11 y 12 de Noviembre

**“¿Es sostenible la situación fiscal de
las Provincias Argentinas?”**

Ramiro Ruiz del Castillo

TITULO DEL TRABAJO

“¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas?”

Resumen:

Este trabajo analiza la sostenibilidad de las finanzas provinciales. En primer lugar se revisarán conceptos relacionados con los procesos de descentralización fiscal y sus efectos macroeconómicos; luego se recorrerá la discusión sobre sostenibilidad de la política fiscal y los indicadores válidos para su medición.

En una segunda parte, se repasarán la situación fiscal provincial, y las acciones implementadas por la Nación desde 2002, en auxilio de las provincias. Después se procederá al análisis de la sostenibilidad de las finanzas provinciales según los indicadores propuestos, con énfasis en el impacto de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional.

Códigos JEL: H7 – E6

Palabras Clave: Finanzas Públicas – Descentralización Fiscal - Endeudamiento Subnacional – Sostenibilidad Fiscal.

Abstract:

This paper analyses the sustainability of the Argentine provinces budgets. In first place, different concepts related to fiscal decentralization processes and their macroeconomic effects; then it will be revised the debate about fiscal sustainability and valid indicators for its measurement.

In the second part the focus is on the provincial fiscal situations and the actions taken by the National government since 2002; finally provincial fiscal sustainability will be analyzed through the proposed indicators, with emphasis on the National Government's action impact.

Códigos JEL: H7 – E6

Autor: Ramiro Ruiz del Castillo

Indice

- Introducción	Pág. 2
- Capítulo I: Marco Teórico	Pág. 3
1.1. Tópicos teóricos sobre descentralización fiscal	Pág. 3
1.2. Sobre la evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal	Pág. 6
Capítulo II: Evolución Reciente de la Situación Fiscal Provincial	Pág. 13
2.1. Las Finanzas Provinciales durante la Convertibilidad	Pág. 13
2.2. Comentarios adicionales sobre las Finanzas Provinciales en la Convertibilidad	Pág. 16
2.3. La Evolución Fiscal en 2002 y 2003	Pág. 17
2.4. Las acciones de auxilio a las Provincias en 2002 y 2003	Pág. 19
2.5. La evolución de la Deuda Pública Provincial	Pág. 22
Capítulo III: Análisis de la sostenibilidad de las finanzas provinciales	Pág. 25
3.1. Solvencia de Corto Plazo	Pág. 25
3.2. La solvencia de largo plazo y el déficit “sostenible”	Pág. 30
Capítulo IV: Desafíos Futuros del Federalismo Fiscal en Argentina	Pág. 34
Bibliografía Consultada	Pág. 36

Introducción

Sobre el propósito del trabajo

Sin lugar a dudas, la evolución de las finanzas provinciales es uno de los aspectos relevantes cuando se quiere analizar el funcionamiento y las perspectivas de la economía argentina en su conjunto, tanto por la importancia del nivel de gasto público ejecutado por las provincias, como por el tipo de servicios brindadas por estas jurisdicciones. El resultado de los procesos de descentralización de servicios sociales en nuestro país ha determinado que las provincias sean responsables de la atención de la educación, la salud y la vivienda¹, además de buena parte de las tareas relativas a seguridad, justicia e infraestructura básica.

Otra forma de entender la importancia de las finanzas provinciales es a partir de la revisión de las explicaciones e interpretaciones de la crisis de la Convertibilidad a finales de 2001. Buena parte de las mismas enfatizan la cuestión fiscal como causa de los problemas del régimen económico vigente en ese momento, en particular la falta de disciplina fiscal en las provincias².

Asimismo, la actuación de los gobiernos subnacionales (las provincias en el caso de nuestro país) y las distintas cuestiones relacionadas con la descentralización fiscal, revisten una relevancia teórica ampliamente reconocida. En particular, uno de los aspectos que más atención ha recibido en la literatura ha sido el determinar qué nivel de gobierno debe tener responsabilidad sobre la política de estabilización y, asociado al anterior, el de las consecuencias macroeconómicas de la descentralización fiscal.

De manera muy sumaria, la información presentada es indicativa del deterioro de las cuentas fiscales provinciales en los últimos años durante la Convertibilidad y de la mejora relativa desde mediados de 2002. Es posible afirmar que el empeoramiento de la situación fiscal provincial ha estado vinculado al ciclo económico recesivo que nuestro país transitó desde mediados de 1998, pero debe señalarse que no sería correcto afirmar que los desequilibrios fiscales provinciales son exclusivamente atribuibles al progresivo deterioro y posterior colapso del modelo de convertibilidad³. De hecho, existen interpretaciones que enfatizan la relación entre el resultado fiscal y el ordenamiento institucional del federalismo fiscal argentino⁴.

Con lo anterior, también es posible señalar otros hechos estilizados: el incremento de los déficits fiscales provinciales hasta 1999 se debe en gran medida a un aumento de los gastos corrientes en mayor medida que el crecimiento de los ingresos. A comienzos de 2000 se observa un proceso de ajuste vía reducción de gastos, a pesar de la continuidad de la situación recesiva, en varias jurisdicciones pequeñas⁵, que no logró mejorar sustancialmente la situación del consolidado provincial (debido a la influencia de las jurisdicciones más grandes, en especial Pcia. de Buenos Aires). Esta situación se tornó particularmente crítica desde mediados de 2001, con el agotamiento del acceso al crédito, tanto para la Nación como para las provincias, lo que llevó a limitar las transferencias de origen nacional pagadas a provincias así como a la emisión en forma significativa de bonos provinciales (“cuasimonedas”) y letras para cancelación de obligaciones provinciales (LECOP, por parte del nivel nacional).

El colapso económico que acompañó el fin del período de convertibilidad y la muy difícil situación fiscal de las provincias, cuya expresión más concreta ha sido la cesación de pagos (en algún caso incluso antes que la Nación), potenció la necesidad de tornar más sostenible el esquema fiscal de las provincias, dando lugar así a un conjunto de acciones vinculados con:

¹ Para los procesos de descentralización de educación y salud en Argentina, ver Carciofi *et al* (1996). Para el caso de la política de vivienda, ver Miceli (2000).

² Para una revisión de las interpretaciones sobre la salida de la Convertibilidad, ver Cetrángolo y Jiménez (2003).

³ Como se muestra en Cetrángolo *et al.* (2002), el resultado fiscal de las provincias ha sido persistentemente deficitario, salvo a mediados de la década del '70 y comienzos de los '80.

⁴ Ver, por ejemplo, Saiegh y Tommassi (1998).

⁵ Programa de Saneamiento Fiscal, que acompañó al Compromiso Federal de Diciembre de 1999.

- ✓ los Programas de Financiamiento Ordenado que las distintas jurisdicciones provinciales han venido llevando a cabo, cuyos resultados provisorios indican una mejora de la situación fiscal provincial, lo que también se ve influido por una importante recuperación de los ingresos tributarios propios.
- ✓ el Canje de Deuda Provincial que ha tenido lugar luego de la sanción de la Ley Nacional 25.570 y el Decreto 1579/02 del Poder Ejecutivo Nacional.
- ✓ el rescate de las “cuasimonedas” provinciales” a partir del dictado del Decreto 739/2003 (Programa de Unificación Monetaria), que se completó a fines de 2003.

Este conjunto de acciones deben ser consideradas en el contexto de los desafíos que la política fiscal enfrenta bajo el nuevo marco macroeconómico, en el que se hace indispensable un sector público sostenible en términos consolidados, dada la necesidad de afrontar los compromisos de deuda pública y las demandas sociales crecientes.

Claramente, la necesidad del sector público nacional de generar un superávit primario de magnitud tal que le permita pagar la deuda impactará sobre las relaciones fiscales Nación- Provincias, en particular sobre las transferencias hacia los gobiernos provinciales, lo que será determinante sobre la sostenibilidad fiscal subnacional.

El propósito del trabajo es analizar, a través de indicadores sencillos, la evolución de la solidez de las finanzas provinciales desde mediados de la década pasada, tratando de determinar si las acciones de política económica encaradas recientemente desde el Gobierno Nacional han logrado tornar en sostenible la situación fiscal provincial.

Capítulo I

Marco Teórico

En este capítulo se hará un repaso de distintas cuestiones teóricas que sirven de sustento al trabajo de investigación presente. En primer lugar, se revisarán conceptos generales relacionados con los procesos de descentralización fiscal; en segundo término se propone un recorrido por la discusión sobre sostenibilidad de la política fiscal e indicadores.

1.1. Tópicos teóricos sobre descentralización fiscal

Aspectos macroeconómicos

La actuación de los gobiernos subnacionales (las provincias en el caso particular de nuestro país) y las distintas cuestiones relacionadas con la descentralización fiscal, revisten una relevancia teórica ampliamente reconocida. El resultado de los procesos de descentralización de servicios sociales en nuestro país ha determinado que las provincias sean responsables de la atención de la educación, la salud y el desarrollo de infraestructura y vivienda, además de buena parte de las tareas relativas a seguridad y justicia.

Generalmente el análisis de la descentralización se enfoca en las consecuencias sobre objetivos distributivos y asignativos, y en menor medida sobre la estabilización económica, a partir de la tácita consideración de qué esta última es una responsabilidad típica del nivel central de gobierno, por sus atribuciones en política fiscal y monetaria⁶.

Aunque se acepte que la función estabilizadora es un resorte exclusivo del gobierno central, la descentralización podría acompañar o actuar en contra del objetivo nacional de estabilización macroeconómica, según ésta promueva comportamientos anticíclicos o procíclicos en los gobiernos subnacionales.

A modo de breve repaso, es posible señalar situaciones en las que los gobiernos subnacionales contribuyen al agravamiento de los problemas macroeconómicos: - si los gastos superan a sus ingresos, - si las presiones políticas llevan a aquellos a aumentar sus gas-

⁶ Ver Rezk (1997).

tos y disminuir tributos; -si el gobierno nacional transfiere responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales sin la adecuada provisión de recursos.

A su vez, vale señalar que un incremento del gasto presupuestario de los gobiernos subnacionales puede dar un importante impulso a la demanda agregada, o incluso la modificación de la composición de los gastos de estos gobiernos puede dar lugar a lo mismo⁷ en momentos en que el gobierno central esté tratando de frenarla (aún cuando el nivel subnacional se encuentre en equilibrio presupuestario).

Estas características del desempeño potencial de las economías subnacionales nos da una dimensión de las posibles dificultades que puede tener el sector público nacional para llevar adelante su función de estabilización en un marco de descentralización fiscal.

Para ver otra vía en la que la descentralización fiscal puede tener efectos macroeconómicos, debe considerarse que en el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales, en general, el grado de descentralización del gasto que se justifica en base a consideraciones de eficiencia y/o de objetivos políticos es superior a la asignación óptima de descentralización de recaudación de ingresos, por lo que en estas circunstancias debe recurrirse sistemáticamente a las transferencias intergubernamentales. De esta forma, en una situación en la que se busca un incremento de los impuestos coparticipables (sea por aumento de alícuota o por mejora en la administración), a menos que existan mecanismos que aseguren el ahorro de los recursos adicionales, los resultados macroeconómicos buscados pueden verse frustrados en parte por las normas de coparticipación⁸.

A partir de lo recién expuesto, la generación de déficits y la política de endeudamiento de los gobiernos subnacionales surge como un potencial problema asociado con los procesos de descentralización fiscal. Si se destaca que, aún en condiciones de equilibrio presupuestario, el nivel subnacional puede tener efectos macroeconómicos considerables con sus operaciones, esto es mucho más claro cuando aquel no actúa en condiciones de limitaciones presupuestarias estrictas.

Si un déficit importante de los gobiernos subnacionales se financia mediante endeudamiento interno bancario o externo, esto puede contrariar los objetivos de la política monetaria o incluso “desplazar” al sector privado, por lo que existen cuestiones relacionadas con el manejo macro de corto plazo que pueden aconsejar la necesidad de fijar límites efectivos a los déficits de los niveles inferiores de gobierno⁹.

El control del endeudamiento subnacional

La discusión sobre los probables efectos no deseados de los déficits de los niveles subnacionales de gobierno, y el posible control del endeudamiento de los mismos, se enmarca en el habitual debate entre reglas y discreción en los criterios de diseño de la política fiscal. Los diversos enfoques sobre este tema se relacionan con el uso de la disciplina del mercado, el establecimiento de reglas permanentes o de controles directos por el gobierno central al endeudamiento subnacionales.

El enfoque del uso de la disciplina del mercado plantea que los agentes económicos pagan tasas de interés que reflejan su situación de solvencia, lo que para los agentes públicos implica una relación entre el costo del endeudamiento y el comportamiento fiscal: si la solvencia del prestatario se torna riesgosa, el mercado inducirá un comportamiento prudente, restringiendo el acceso al crédito a dicho agente público¹⁰.

Para alcanzar efectivamente disciplina fiscal en base al mercado, siguiendo a Zentner (en base a Lane, 1993)¹¹, debe cumplirse un conjunto de condiciones: - los mercados financieros deben ser razonablemente abiertos, para que haya usos alternativos para la colocación de fondos –no debe haber prestatarios con acceso privilegiado al crédito - debe

⁷ Ver Ter-Minassian (1997). Este impulso a la demanda agregada refiere al efecto multiplicador keynesiano de esos gastos, que generalmente se asume como menor en las economías subnacionales, por su característica “abierta”, pero que puede ser relevante de acuerdo al tamaño relativo del gobierno subnacional considerado.

⁸ Ver Ter-Minassian (1997).

⁹ Ver Ter-Minassian (1997).

¹⁰ Ver Ter-Minassian (1997).

¹¹ Ver Zentner (1999).

haber existir información sobre la solvencia de los demandantes (que permita así evitar casos de mala asignación o racionamiento a “malos o buenos” prestatarios, respectivamente) - el sistema financiero debe ser lo suficientemente sólido para asimilar la caída de un gran deudor – no debe existir la perspectiva de que pueda haber un rescate a un prestatario si no puede servir sus deudas.

De no cumplirse las condiciones mencionadas, no podrá confiarse en el mercado para prevenir un excesivo nivel de endeudamiento. En particular, si existe la posibilidad de que el gobierno nacional actúe explícita o implícitamente de manera análoga al prestamista de última instancia del sistema bancario, es decir que “rescate” a los gobiernos subnacionales endeudados en casos de inminente incumplimiento, se promovería un comportamiento oportunista por parte de éstos últimos (situación de bailout), y se erosionarían además los incentivos de los prestamistas para evaluar y monitorear el comportamiento y el riesgo de insolvencia de los deudores subnacionales¹².

Otro mecanismo de control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales es el que deriva del establecimiento de reglas permanentes, determinadas legalmente; las mismas reconocen alternativas: - fijación de límites absolutos al nivel de endeudamiento – acceso al crédito sólo para determinados fines (generalmente proyectos de inversión) – permiso de nuevas deudas hasta un nivel compatible con un máximo de servicio de deuda. Este tipo de mecanismos de reglas se proponen establecer “transparencia e imparcialidad”, pero a la vez, su falta de flexibilidad incentiva eludirlas mediante diversas prácticas¹³.

Por último, debe mencionarse que, en otros casos, los gobiernos centrales pueden ejercer controles directos sobre la deuda de los gobiernos subnacionales; esto puede tener varios argumentos que lo expliquen: - la política de deuda externa está muy relacionada con otras políticas macroeconómicas – la coordinación del acceso a los mercados de capitales seguramente permita obtener mejores términos que las decisiones individuales de los diferentes gobiernos – los problemas de calificación crediticia de los gobiernos subnacionales se “contagian” fácilmente a otras jurisdicciones del mismo nivel¹⁴.

Este control sobre el endeudamiento subnacional puede adoptar diversas formas: - fijación de límites anuales para la deuda global de los gobiernos subnacionales - examen y autorización de las diferentes operaciones de crédito público – u/o la centralización de los préstamos en el nivel central, quien luego los transfiere para llevar adelante proyectos autorizados (generalmente de inversión pública).

Debe señalarse entonces que, en definitiva, el marco que se establece para el control de la deuda subnacional en cada país, se vincula con las características de las relaciones fiscales intergubernamentales imperantes en el caso particular, lo que está fuertemente relacionado con el diseño institucional de las mismas y el tipo de incentivos que se generan desde el nivel central hacia los niveles subnacionales (en otras palabras, el tipo de “restricción presupuestaria” que los niveles inferiores de gobierno enfrentan en la práctica).

Los salvatajes financieros

Una importante línea de trabajo sobre las cuestiones vinculadas a la descentralización fiscal y los esquemas institucionales que caracterizan las relaciones intergubernamentales de un país, es la vinculada con los efectos de los mecanismos de salvatajes financieros o “bailout”. Un salvataje financiero o “bailout” puede definirse como “un proceso mediante el cual un nivel de gobierno superior paga una fracción de los pasivos de un nivel de gobierno inferior cuando esto no estaba ex - ante explícitamente estipulado para contextos relativamente previsibles”¹⁵.

De esta manera, los gobiernos subnacionales no internalizan completamente los costos agregados de sus acciones, lo que lleva a generar ineficiencias asignativas tanto en la provisión de bienes públicos como en el proceso de financiamiento de dichos bienes; de

¹² Ver Porto y Sanguinetti (1996) y Zentner (1999).

¹³ Ver Ter-Minassian (1997).

¹⁴ Ver Ter-Minassian (1997).

¹⁵ Ver Espino (2001).

esta manera, si la probabilidad de “bailout” es positiva y conocida por el gobierno subnacional, se conforma un claro caso de “moral hazard”, ya que este incorpora dicho conocimiento al momento de seleccionar su nivel de endeudamiento, adquiriendo una deuda superior a su verdadera capacidad de pago.

Es posible considerar una serie de argumentos que dan cuenta de las razones por las cuales el gobierno central puede justificar un “bailout”¹⁶:

- ✓ el costo que debe asumir los niveles subnacionales de gobierno en ausencia de un bailout (que puede ser considerablemente alto cuando la jurisdicción tiene una base impositiva débil o carece de instrumentos suficientes para llevar adelante el ajuste necesario).
- ✓ la presencia de fuertes externalidades interjurisdiccionales.
- ✓ Los beneficios políticos asociados con la decisión de otorgar un “bailout”.

1.2. Sobre la evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal

Más allá de la posibilidad de establecer mecanismos de control del endeudamiento (sea cuál sea el enfoque que lo regule o defina), resulta fundamental poder conocer o estimar de la mejor forma posible la solidez o fortaleza a mediano o largo plazo de las políticas fiscales respecto a la capacidad de pago de la deuda pública o, dicho en otras palabras, estar en condiciones de poder identificar un problema de insostenibilidad fiscal.

Más aún, el Estado, como todo agente económico (más allá de sus características particulares como tal) se maneja con una restricción presupuestaria, que debe respetar¹⁷. Esto nos lleva a considerar las cuestiones de solvencia y sostenibilidad de la política fiscal.

En la literatura, al considerar la cuestión de la sostenibilidad de la política fiscal se refiere en forma habitual a la cuestión de la solvencia del sector público. En términos generales, “la sostenibilidad puede definirse como una condición de estabilidad de la deuda pública en un mundo determinístico o de estacionariedad en un mundo estocástico: esto quiere decir que el sector público será solvente si la relación deuda pública/PIB es estacionaria, buscando reflejar que lo que puede resultar problemático para el sector público no es la existencia del déficit sino la persistencia del mismo a un nivel excesivo”¹⁸.

El concepto de solvencia del sector público se analiza en primer lugar a corto plazo; en este sentido, el cumplimiento de la restricción presupuestaria gubernamental se corresponde con un necesario equilibrio entre flujos en el corto plazo (fuentes y usos), donde se tienen en cuenta todas las posibles fuentes de recursos (ingresos tributarios y no tributarios, ingresos de capital, endeudamiento y señoreaje) y todos los posibles usos (básicamente gastos, inversiones y pagos de deuda). Esto refiere, en definitiva, a la noción de que todas las acciones de política económica deben contar con el correspondiente financiamiento.

En segundo lugar, se incorpora el concepto de solvencia de largo plazo del gobierno, que introduce una noción de restricción presupuestaria intertemporal para el sector público, y es definido como el requisito de que el sector público genere superávits primarios (antes del pago de intereses de deuda) futuros que sean iguales al valor actual del stock de deuda pública pendiente, lo que es equivalente a que el valor actual de la deuda debe ser nulo¹⁹.

La fortaleza de las cuentas públicas, es decir la sostenibilidad de la política fiscal puede ser empeorada por cualquier combinación de: (1) un incremento de la relación deuda pública/PBI; (2) un deterioro esperado permanente en el resultado fiscal; (3) una declinación en el crecimiento de la economía; (4) un aumento en la tasa de interés real pagada por la deuda del sector público (debido a un incremento en la tasa de interés internacional o a mayores primas de riesgo).

En un análisis más “refinado” sobre solvencia y sostenibilidad²⁰, se sostiene que el concepto de sostenibilidad de la política fiscal es más amplio y refiere a la posibilidad de continuar aplicando el conjunto de políticas presupuestarias. La solvencia del Gobierno (en

¹⁶ Ver Argañaraz *et al* (2001).

¹⁷ Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

¹⁸ Ver Martner (1998).

¹⁹ En el próximo acápite se analizará este y otros conceptos relacionados.

²⁰ Para el desarrollo de este punto, ver Horne (1991).

sentido amplio) es así una condición necesaria pero no suficiente para la sostenibilidad de las políticas fiscales. La aplicación de la condición de solvencia sin ningún supuesto sobre el comportamiento de la inversión y el ahorro privados supone que el resultado fiscal primario, las tasas de interés y el crecimiento económico son independientes. En cambio, la evaluación de la sostenibilidad requiere necesariamente tener algún supuesto acerca de las trayectorias de dichas variables; esto es así porque las variables que componen la restricción presupuestaria se ven afectadas por la utilización de instrumentos fiscales o pertenecientes a otras áreas de política económica: esto significa que muchas partidas de ingresos y gastos quedarán determinadas por el valor que asumen variables endógenas del sistema, que a menudo son variables objetivo de política económica: por ejemplo, la modificación de la estructura del sistema impositivo puede direccionar la recaudación impositiva en uno u otro sentido, pero mientras dependa de otras variables como el nivel de actividad, el ingreso de la economía (en particular los salarios), el tipo de cambio, etc., su control estricto y absoluto no será posible.

Junto con las ideas anteriores, se argumenta que no necesariamente un incremento de la razón deuda pública/PIB permite caracterizar la política fiscal como insostenible. Un crecimiento prolongado de la misma no implica necesariamente la insolvencia si, por ejemplo, la tasa de crecimiento del producto es mayor que la tasa de interés real; aún si las tasas de interés son superiores al crecimiento del PIB y el sector público tiene inicialmente un déficit primario, el sector privado puede considerar que el gobierno generará los superávits primarios suficientes para afrontar sus obligaciones futuras de servicio de la deuda.

Sin embargo, también es posible sostener que la magnitud de la relación deuda pública/PIB (a diferencia de su tasa de crecimiento) puede constituir un elemento clave que influye sobre la percepción del sector privado sobre el “compromiso” del gobierno para satisfacer su restricción presupuestaria intertemporal: es probable que un crecimiento sostenido en el tiempo de la razón deuda/PIB disminuya la confianza en el gobierno; asimismo cuanto mayor sea dicha razón y cuanto más se posterguen medidas de política económica, mayor será el nivel del ajuste fiscal necesario para cumplir con la restricción presupuestaria.

Asimismo, los gobiernos parecen preferir una relación deuda pública/PIB estable más baja por dos tipos de razones principales: tener un margen de maniobra en su gestión fiscal y acceder a tasas de interés más bajas²¹; una alta proporción de pagos por deuda en el total del gasto público indica que los niveles anteriores de gasto público han sido más elevados y reduce el alcance de los planes de gasto presentes y futuros. A su vez, la rigidez de otras partidas del gasto y los límites al aumento de los impuestos llevan a que los gobiernos tengan una flexibilidad limitada para poder ajustar la política fiscal en caso de shocks imprevistos desfavorables.

Una interesante revisión conceptual y aplicada para el caso de América Latina sobre el análisis de sostenibilidad de la política fiscal, es planteada en Talvi y Végh (2000); puntualmente, estos autores proponen una serie de indicadores de sostenibilidad fiscal; en primer lugar, se analiza el denominado indicador “verdadero” de sostenibilidad fiscal, y que se basa en la determinación del nivel de déficit primario “permanente”, para cuya construcción se requiere conocer las trayectorias futuras de gastos e ingresos, así como supuestos sobre los valores de variables macroeconómicas que afectan a los mismos, en particular la tasa de interés real y el crecimiento del producto de la economía.

A partir de la no disponibilidad del cúmulo de información necesario para la construcción de indicador “verdadero”, junto a la crítica de que se consideran constantes las tasas de interés reales y de crecimiento de la economía²², dos indicadores alternativos han sido planteados: en primer lugar, el indicador de sostenibilidad propuesto por Blanchard, quien sugiere primordialmente sustituir el déficit primario permanente por una aproximación basada en un número finito de períodos. En segundo lugar, se postula el llamado déficit “macroajustado”, definido como el que prevalecería bajo condiciones macroeconómicas “normales”;

²¹ Ver Horne (1991).

²² Esto no necesariamente será comprobable, ya que las mismas interactúan con el comportamiento y la inversión del sector privado.

dichas condiciones “normales” tienden a diferir de un país a otro, y entre distintos estados subnacionales dentro de un mismo país, lo que requerirá definir una posición respecto al comportamiento subyacente de las variables macroeconómicas relevantes, a fin de determinar los valores “normales”. De esta manera, si un déficit presente, medido en forma estándar es grande pero el “macro” (o cíclicamente) ajustado es nulo, entonces la política fiscal es consistente con un aumento no sistemático de la deuda.

La consideración de la relevancia de la sensibilidad del déficit a las fluctuaciones macroeconómicas introduce la discusión sobre las características de la serie del producto de la economía; esto básicamente lleva a tener que considerar la distinción entre ciclo y tendencia, lo que hace necesario la utilización de herramientas econométricas (como es el caso del filtro Hodrick-Prescott) para poder distinguir dichos componentes de una serie de producto. Esto a su vez alerta sobre la disponibilidad de información para poder determinar el impacto macroeconómico sobre el resultado fiscal.

Por último, un tema que vale la pena considerar al analizar la cuestión de la sostenibilidad es que, entre otros de sus efectos, la política fiscal redistribuye recursos entre generaciones, es decir que determina cuanto una persona de cualquier edad pagará por lo que gasta el sector público. En este marco, es posible afirmar que un déficit puede transferir recursos en el tiempo y entre generaciones si es usado para financiar mayor consumo futuro y dejar a las futuras generaciones que hagan cargo de pagar dicho déficit; si además, el mayor endeudamiento originado en ese déficit presente, ejerce un efecto desplazamiento sobre la inversión privada (que hubiera generado mayor ingreso futuro), la carga para las generaciones futuras será aún mayor.

El reconocimiento de estos hechos han favorecido el desarrollo de la llamada “contabilidad generacional”²³, que es una metodología que intenta analizar cómo cambios en la política fiscal alteran la restricción presupuestaria intertemporal enfrentada por diversas generaciones, enfatizando que para un sendero dado de gasto en el gobierno, una reducción en la cuenta de una generación sólo puede ser alcanzada expandiendo la cuenta de otra generación, respetando la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno²⁴. De esta forma, se busca mostrar cómo las mediciones tradicionales de déficit pueden servirnos de poco.

La restricción presupuestaria intertemporal debe construirse teniendo en cuenta los valores presentes de la carga impositiva que deben enfrentar los ciudadanos. Entre los requerimientos de información, es posible mencionar: - proyecciones de población por edad y sexo; - proyecciones de alícuotas impositivas; - valor presente del consumo de gobierno; - estimación de todas las trayectorias futuras de gasto público; la tasa de interés relevante para calcular el valor presente de las distintas variables involucradas. Estos amplísimos requerimientos de información determinan la relatividad de los resultados alcanzados con esta metodología pero no invalida el sustento teórico respecto a la relevancia de una lectura apropiada del resultado fiscal.

1.2.1. La solvencia de corto plazo – Medidas convencionales del resultado fiscal

Como ya fue mencionado, para poder analizar el concepto de sostenibilidad en el corto plazo debe introducirse la noción de equilibrio de flujos de fuentes y usos de fondos, que implica que:

$$\text{Total usos de fondos} = \text{Total fuentes de fondos}$$

de esta forma, un gasto sólo puede ser llevado a cabo en la medida que cuente con una fuente que lo financie.

La expresión anterior puede especificarse con mayor detalle:

$$G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot (t_c \cdot D_{Ex}) + G_k \equiv T_c + T_r + T_k + \Delta D_{pr} + \Delta D_{BC} + t_c \cdot \Delta D_{Ex} \quad (1)$$

donde:

- G_c : Gasto en personal, bienes y servicios corrientes realizado por el gobierno.

²³ Para un desarrollo de este punto, ver, por ejemplo, Congressional Budget Office (1995).

²⁴ Esta bibliografía se relaciona con la creciente presión de los regímenes de reparto en la carga fiscal futura.

- Te: transferencias entregadas al sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público (de índole corriente).
- i: tasa de interés interna.
- Dpr: stock de deuda pública con el sector privado nacional.
- i*: tasa de interés internacional
- DBC: stock de deuda con el Banco Central²⁵.
- DEx: stock de deuda externa del gobierno.
- Gk: Gasto de Capital (inversión pública).
- Tc: ingresos corrientes (impuestos, tasas, etc.).
- Tr: transferencias recibidas del sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público (de índole corriente).
- Tk: ingresos de capital
- tc: tipo de cambio nominal.

La expresión (1) es una identidad contable para un determinado período, por lo que es necesario que se verifique en forma rigurosa y permanente; pero esto no impide la posibilidad de mantener desequilibrios temporarios entre las partidas de gastos (corrientes y de capital) e ingresos genuinos (corrientes y de capital). En definitiva, esta condición indica que el Estado debe ser capaz de obtener resultados positivos o, en caso contrario, disponer de las fuentes de financiamiento para solventar los resultados negativos (normalmente designados como “desequilibrios fiscales”).

A partir de los elementos de la expresión (1) y reordenando términos, se obtienen varias formas o medidas convencionales de expresar el resultado fiscal, las que brindan diferente información para el análisis del resultado fiscal y resultan medidas complementarias (no sustitutas).

Las cinco más utilizadas en la literatura y en el análisis de coyuntura son²⁶:

(a) *Resultado operativo del sector público no financiero*: este indicador refleja el cambio en la posición neta de activos y pasivos de largo plazo y por ello es la diferencia entre los flujos de ingresos corrientes y gastos corrientes:

$$RO = (Tc + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx) \equiv (Gk - Tk) - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (2)$$

(b) *Resultado operativo primario del sector público no financiero*: este indicador se distingue del anterior en que los intereses a pagar por deudas existentes (interna o externa) no se computan dentro de las partidas operativas de gasto. Representa el “resultado antes del pago de intereses”:

$$RP = (Tc + Tr) - (Gc + Te) \equiv (Gk + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx - Tk) - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (3)$$

(c) *Resultado global del sector público no financiero*: muestra el cambio en la posición deudora neta del gobierno en el período considerado, es decir, determina si, una vez transcurrido el período bajo análisis, el gobierno ha incrementado o disminuido su deuda neta.

$$RG = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx + Gk) \equiv (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (4)$$

(d) *Resultado global primario del sector público no financiero*: se diferencia del anterior en que no computa el pago de intereses (es un “resultado global antes de pagar intereses”).

$$RGP = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + Gk) \equiv (i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx) - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (5)$$

(e) *Resultado total del sector público consolidado*: que incorpora los desequilibrios financieros que pueda tener la Autoridad Monetaria y que deben ser considerados cuando se analiza el sector público en su conjunto.

²⁵ En el caso de las provincias argentinas, objeto de estudio de este trabajo, a pesar de no poder acceder al financiamiento del Banco Central, no debe dejar de considerarse el rol que los bancos públicos provinciales han jugado tradicionalmente.

²⁶ Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

$$RT = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx + Gk) + ra \cdot RED - rp \cdot DAM \quad (6)$$

donde:

- RED: stock de redescuentos otorgados al sistema financiero.
- DAM: bonos colocados en el mercado por la Autoridad monetaria.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento puede escribirse como:

$$RT \equiv RED + tc \cdot (\Delta Res - \Delta DEx) - \Delta BM - \Delta DAM - \Delta Dpr \quad (6')$$

Lo que señala que cuando $RT < 0$, el faltante que ese valor representa puede obtenerse absorbiendo redescuentos otorgados, incrementando el endeudamiento interno (correspondiente tanto a las autoridades fiscal como monetaria), incrementando el endeudamiento externo neto o incrementando la base monetaria.

En general, las cuatro primeras medidas pueden aplicarse a diferentes jurisdicciones gubernamentales (municipal, provincial o nacional). Sin embargo, la última sólo podría ser utilizada sólo a nivel nacional, ya que esa es la jurisdicción en la que se desenvuelve la autoridad monetaria²⁷.

El tipo de información que surge de las partidas de ingresos y gastos del sector público permite la construcción de indicadores o ratios financieros (*stock deuda/recursos totales; servicios de deuda/ahorro corriente*, etc.) que se utilizan para evaluar en forma estática la capacidad del sector público para afrontar la carga financiera generada por la deuda.

En la literatura²⁸ se destacan las deficiencias de este tipo de medidas tradicionales del resultado fiscal; entre algunas de las críticas planteadas²⁹, se destacan las que refieren a la dificultad de considerar estas medidas del resultado fiscal como indicador de la sostenibilidad de largo plazo del sector público; vale la pena señalar:

- la incorporación o no de atrasos en pagos del sector público que exceden el período normal de contabilización y generan deuda flotante, complicando la interpretación y medición del resultado fiscal.
- en general se toma como dado el conjunto de precios relativos al cual tienen lugar las transacciones del sector público. Si esos precios están distorsionados por alguna razón, pueden llevar a una errónea medida del impacto del presupuesto público sobre la economía.
- la consideración de los efectos de inflación; en países de alta inflación, el propio déficit del sector público puede afectar el nivel de inflación, así como cuando la inflación es alta, una importante porción del pago de intereses puede representar realmente amortización de capital y la inclusión de este componente de amortización junto con el pago de intereses sobredimensiona el verdadero déficit fiscal.
- la consideración de los efectos cuasi-fiscales de las empresas públicas, las entidades financieras públicas y los bancos centrales, que generalmente realizan operaciones que afectan el resultado fiscal y no son considerados en la mayoría de las medidas convencionales del resultado fiscal.
- las medidas convencionales del déficit del sector público no incluyen los cambios en las valuaciones de los activos y las obligaciones del sector público; así como no siempre son tomadas en cuenta las variaciones del tipo de cambio cuando las obligaciones y los activos del sector público están denominadas en moneda extranjera.
- este tipo de medidas usualmente incluyen los ingresos provenientes de privatizaciones y la venta de otros activos que no están presentes todos los ejercicios, por lo que su inclusión puede llevar conclusiones no del todo correctas o confiables.
- también es habitual incorporar "ingresos" que generan obligaciones futuras o "gastos" que representan la liquidación de obligaciones pasadas; por el lado de los ingresos es habitual considerar el saldo neto de los programas de seguridad social, pero las contribuciones con-

²⁷ Nuevamente, para las provincias argentinas, este punto se vio relativizado por la emisión de "cuasimonedas".

²⁸ Ver Blejer y Cheasty (1993) y Mackenzie (1993).

²⁹ Además, debe considerarse también el tipo de registro contable del sector público, ya que el análisis de los resultados será muy diferente si la base del registro es "caja" o "devengado".

sideradas confieren derechos a los contribuyentes y comprometen al gobierno a mayores gastos futuros, que por su propia característica son difíciles de determinar. De la misma forma, el déficit del sector público puede ser inflado abruptamente cuando tiene lugar el pago de gastos relacionados con obligaciones pasadas (deuda garantizada, contratos de seguro, situaciones de rescate de entidades públicas o privadas, etc.), los que corresponden a la suma de costos de riesgo acumulados; al contrario del sector privado, que mitiga el impacto de deudas incobrables acumulando reservas/previsiones, el sector público generalmente fracasa para prever situaciones como la planteada, por lo que se cargan completamente al momento de realización de los mismos.

1.2.2. La solvencia de largo plazo y el déficit “sostenible”

Como se mencionó anteriormente, el concepto de solvencia de largo plazo del sector público refiere a la necesidad de que en una visión intertemporal exista equilibrio entre usos y fuentes genuinas, lo que involucra los ingresos corrientes y de capital del sector público, sin considerar el financiamiento que se puede obtener de otros económicos (es decir endeudamiento con agentes privados, públicos u organismos internacionales).

Esto, como fue presentado, se corresponde con las identidades siguientes:

- la deuda pública debe ser igual al valor actual de los superávits primarios futuros.
- el valor actual de los pagos futuros (flujo) de deuda pública para un horizonte infinito es igual a cero.

Esto es equivalente con definir la solvencia del sector público como la condición que la deuda pública crece (en forma asintótica) a una tasa inferior a la tasa de interés, es decir que el servicio de la deuda no debe pagarse indefinidamente mediante nuevos préstamos.

En términos formales, esto puede presentarse de la siguiente forma³⁰:

$$D_t = D_{pr,t} + D_{Ex,t} = \text{Sumatoria } [RGP_t / (1+i)]$$

lo que puede reescribirse como:

$$D_t = D_{pr,t} + D_{Ex,t} = \text{Sumatoria } [(Tc + Tk + Tr - Gc - Te - Gk)_t / (1+i)]$$

Un “horizonte infinito” no es fácilmente tratable en la práctica, por lo cual es razonable definir la sostenibilidad fiscal a través de la idea de estabilidad de la relación deuda pública/PIB; reiterando conceptos ya vertidos, lo peligroso no es un déficit coyuntural sino que perdure en el tiempo a un nivel excesivo, considerando a ésta como una situación que obligue a endeudarse a una tasa de interés superior a la tasa de crecimiento del producto.

Si la tasa de crecimiento de la economía es superior a la tasa de interés real es posible financiar un cierto déficit mediante endeudamiento público, sin aumentar el peso de la deuda pública, lo que configura un déficit “sostenible”. A continuación se desarrolla esta idea:

A partir de definir $D_t/PBG_t = d_t$, donde D_t representa la deuda total del Estado y PBG_t el producto bruto interno del nivel jurisdiccional considerado.

La tasa de cambio en la relación deuda / producto es:

$$D'_t = D'_t - PBG'_t$$

Por otra parte, la tasa de cambio en la deuda pública es:

$$D'_t = (\Delta D_{pr} + tc \cdot \Delta D_{Ex}) / D_{t-1}, \text{ de donde operando se llega}$$

$$= - RGP_t / D_{t-1} + i'' - PBG'_t$$

$$= i'' - RGP_t / D_{t-1} - PBG'_t$$

que también puede ser expresada como:

$$d'_t = i'' - r_{gp,t} / d_{t-1} - PBG'_t \quad (7)$$

donde:

- i'' es la tasa promedio ponderado a la que la provincia se encuentra endeudada.

³⁰ Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

- rgp_t es la relación entre el RGP del nivel jurisdiccional considerado y el PBG correspondiente.
- d_{t-1} es la relación entre la deuda total del nivel jurisdiccional considerado y el PBG correspondiente.

Para que la relación deuda / producto se mantenga estable es necesario que $d' = 0$, es decir, que:

$$i'' = rgp_t / d_{t-1} + PBG'_t \quad (8)$$

Si la tasa de interés promedio del endeudamiento es mayor que la suma de los otros dos componentes, la relación deuda / producto crece y viceversa.

Dicho de otra forma, para que la relación deuda / producto se mantenga estable es necesario que el gobierno genere un superávit global primario (medido como % de la deuda) que sea igual a la diferencia entre la tasa a la que está endeudado y la tasa de crecimiento del PBI de la provincia. Si el superávit es menor que esa magnitud, la relación crece y viceversa.

La posibilidad de un *déficit global primario* (sostenible) quedaría habilitada si la tasa de crecimiento de la economía fuese superior a la tasa de interés promedio ponderado del endeudamiento existente, ya que el sistema es estable y converge a una relación finita deuda / PBG; si, por el contrario, la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento del producto el sistema es inestable y requeriría un cambio en las políticas fiscales para mantenerse en un sendero no explosivo³¹.

Es posible entonces obtener el déficit global primario “sostenible”, es decir, que deja constante la relación deuda / producto:

$$dgp_t / d_{t-1} = PBG'_t - i'' \quad (9)$$

donde: $dgp_t = -rgp_t$

En base a este desarrollo, si las tasas de interés del endeudamiento son altas y la economía está estancada es necesario generar superávit primario para evitar el crecimiento de la relación deuda pública / PBG. Si esto no se consigue, dicho cociente irá en aumento y el proceso será difícil de revertir, necesitando de un ajuste fiscal fuerte, de un “salto” en el crecimiento o de una combinación de ambos³².

Dependiendo de la información disponible para la realización de estimaciones, un indicador alternativo (que surge de los conceptos presentados) puede ser usado para determinar el crecimiento de la economía en vez de la dimensión del ajuste fiscal. De esta manera, puede estimarse el “crecimiento mínimo necesario” para sostener el nivel dado del cociente deuda pública / PBG para una situación fiscal específica; asimismo este indicador también tendría la ventaja de no requerir una estimación de una tasa esperada de aumento del producto³³.

$$PBG'_t^* = i - dgp_t / d_{t-1} \quad (10)$$

Una crítica válida que debe señalarse es el carácter procíclico de la política fiscal implícito en el concepto de “déficit sostenible”: en una fase recesiva el término $(PBG'_t - i)$ se vuelve negativo y por ello debe obtenerse un superávit primario, lo que obligaría a ajustes fiscales contractivos, acentuando la situación recesiva vigente.

Una conclusión pertinente respecto a la selección de indicadores para la revisión de la sostenibilidad fiscal a nivel provincial es la gran dificultad de llevar a la práctica los indicadores considerados en la revisión de Talvi y Végh (2000), por los importantes requerimientos de información involucrados para cada uno de ellos, y que es aún más difícil de obtener a nivel provincial (así como definir condiciones macroeconómicas “normales” a nivel provincial).

³¹ Ver Martner (1998) y Ize (1993).

³² Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

³³ Ver Ize (1993).

Es en base a esta limitación de información que se buscará canalizar la evaluación de la sostenibilidad fiscal de las provincias argentinas a partir del último indicador presentado, es decir intentando estimar el “*crecimiento necesario*” para un “*déficit sostenible*”, y la determinación del resultado global primario “*sostenible*”.

Capítulo II

Evolución Reciente de la Situación Fiscal de las Provincias

En este capítulo se presentará una corta revisión de la situación de las Finanzas Provinciales de los últimos años.

2.1. Las Finanzas Provinciales durante la Convertibilidad

Uno de los elementos centrales a tener en cuenta para poder caracterizar la evolución de las finanzas provinciales es la heterogénea dotación de recursos productivos con que cuentan las distintas provincias.

En efecto, las cinco jurisdicciones de mayor envergadura (Pcia. y Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), en donde reside aproximadamente el 67% de la población del país, dan cuenta de aproximadamente el 78% del total del Producto Bruto Geográfico. Por contrapartida, un conjunto de ocho provincias del NEA - NOA en donde habita el 16% de la población total (Jujuy, Misiones, San Juan, Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero), genera aproximadamente el 7.5% del producto bruto geográfico del país, da cuenta de 4.3% de las exportaciones, ha recibido menos del 3.5% de las inversiones privadas, concentran más del 30% de la deuda pública provincial y tenían un nivel de déficit público provincial promedio cercano al 10% en el año 2000³⁴.

El tamaño relativo de las economías provinciales y los recursos productivos de las mismas determinan las bases impositivas de las estructuras tributarias – provinciales, por lo que son condicionantes relevantes de la capacidad para generar recursos propios, lo que influye directamente en la posibilidad concreta de desarrollar políticas públicas por parte de los estados provinciales. Estas circunstancias, junto con el complejo sistema de transferencias de recursos que caracteriza las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, tendrá consecuencias directas sobre la composición de los ingresos y gastos provinciales.

A lo largo de los años noventa, al igual que lo sucedido con las cuentas de la Nación, la evolución fiscal consolidada de los estados provinciales muestra un creciente desequilibrio. A pesar de que en ambos casos se destaca una mejora sustancial alrededor del año 1997 (por mayores ingresos sustentados por privatizaciones y otros de capital en el caso provincial), desde 1998 los resultados provinciales dieron cuenta de un fuerte deterioro, asociado a un proceso macroeconómico de fuerte caída hasta el final de la Convertibilidad³⁵.

A partir de la revisión de los senderos de comportamiento fiscal de la Nación y el conjunto de estados provinciales, es posible señalar que en la década de los noventa, la Nación muestra una tendencia más marcadamente negativa que la correspondiente a los estados provinciales. En buena parte, esa tendencia está motivada por el fuerte crecimiento del déficit nacional en los primeros años de la serie (1992-1995) como resultado del comportamiento de la previsión social, en especial por el proceso de reforma y reducción de aportes, con la consiguiente pérdida de recursos. Esto se presenta en el gráfico siguiente:

De todas maneras, no corresponde enmarcar las dificultades fiscales de las provincias argentinas como un fenómeno específico de la década de los noventa o el período de la Convertibilidad. Por el contrario, una característica estructural de las finanzas públicas en Argentina es la persistencia de desequilibrios fiscales en las cuentas de los gobiernos provinciales, como se presenta en el cuadro 1.

³⁴ Ver Cetrángolo *et al* (2002).

³⁵ Ver Cetrángolo *et al* (2002).

Cuadro 1
Resultado del Consolidado Provincial 1961 – 2000
Promedio Anual en % del PIB

Período	Total	Total sin Privatizaciones	Primario	Primario s/ Privatizaciones
1961 – 1970	(0,57)	(0,57)	(0,48)	(0,48)
1971 – 1980	(0,29)	(0,29)	(0,25)	(0,25)
1981 – 1990	(0,80)	(0,80)	(0,67)	(0,67)
1991 – 2000	(0,78)	(0,91)	(0,45)	(0,58)
1961 – 2000	(0,61)	(0,64)	(0,46)	(0,50)
1961 – 1990	(0,55)	(0,55)	(0,47)	(0,47)
1991 – 2000	(0,78)	(0,91)	(0,45)	(0,58)

Fuente: Cetrángolo *et al.* (2002).

Un dato relevante y distintivo que surge de la información presentada es, en el caso de las provincias, el deterioro creciente a lo largo del tiempo, lo que sustenta la noción de problemas fiscales crónicos a nivel subnacional en nuestro país.

Por su parte, la situación fiscal provincial durante los años noventa, se relaciona con diferentes cuestiones: en primer lugar debe señalarse el fuerte cambio en materia de financiamiento de los desequilibrios, ya que no fue posible para los fiscos provinciales financiarse licuando los pasivos provinciales con el crecimiento del nivel de precios ni recurriendo a los fondos frescos de la banca provincial, que perdió su capacidad para financiar los déficit de los respectivos sectores públicos. El Banco Central restringió los redescuentos a los bancos públicos provinciales y, en muchos casos, éstos terminaron siendo privatizados a mediados de la década. Esto llevó a un incremento de características explosivas de la deuda pública provincial en la medida que no se modificaban las situaciones deficitarias.

Junto al punto anterior deben considerarse los variantes comportamientos de ingresos y gastos provinciales: es posible ver que durante los dos primeros años de la convertibilidad, se dio un aumento de los ingresos totales provinciales, impulsados por el fuerte incremento de los recursos tributarios, recursos extraordinarios por cancelación de deudas de la Nación y otros ingresos corrientes; por otro lado, las erogaciones, crecieron en mayor medida aún determinando el aumento del desequilibrio provincial.

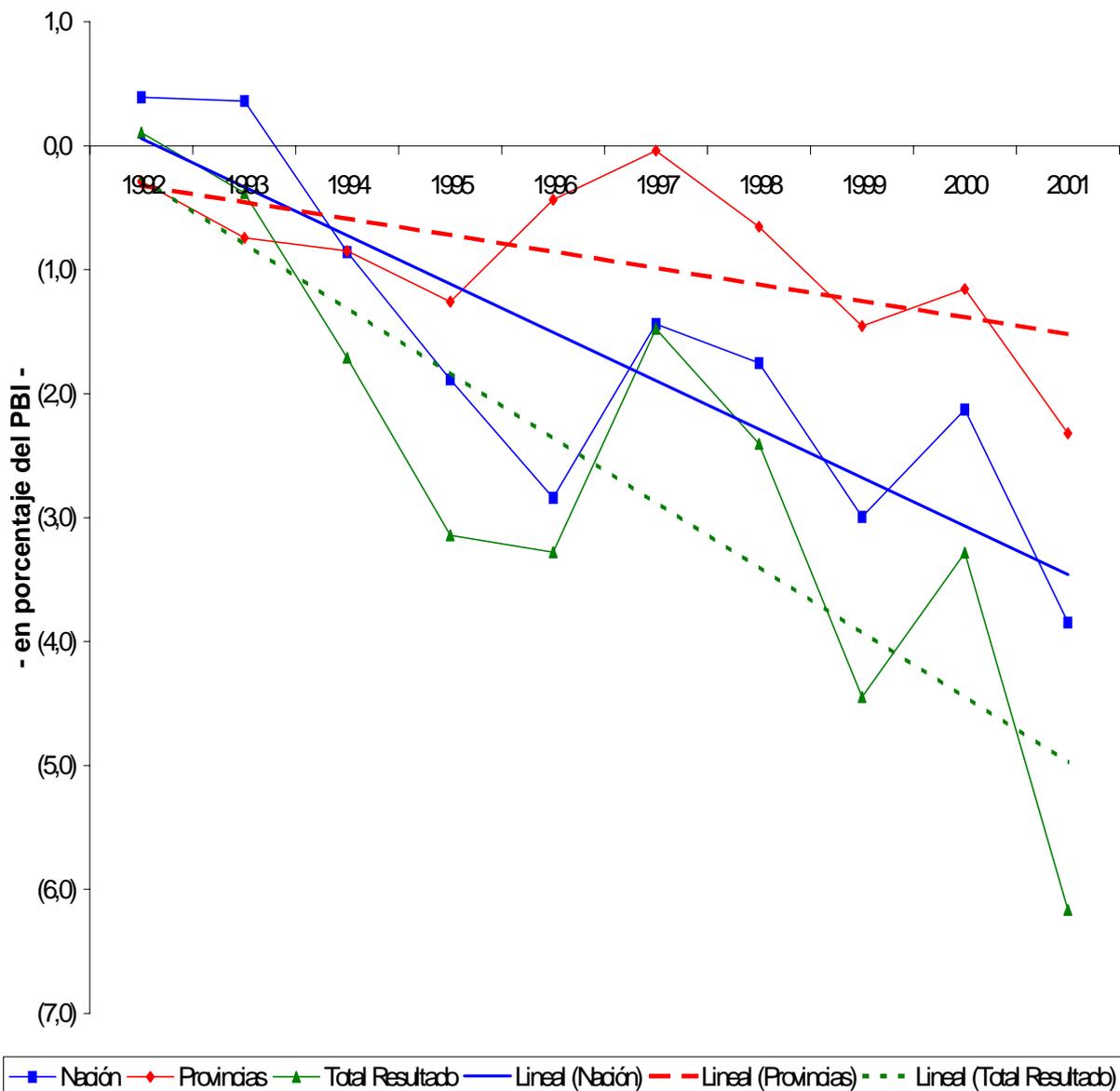
Entre 1993 y 1999 los gastos totales del consolidado de provincias crecieron a una tasa anual relativamente estable (cerca al 5%) con independencia de las diferentes circunstancias macroeconómicas. Hasta la crisis de mediados de la década, los ingresos totales crecieron a una tasa anual cercana a la mitad de la correspondiente a las erogaciones, lo que explica el aumento del desequilibrio global. Ese crecimiento de los ingresos fue posible merced al comportamiento de los recursos no tributarios, en especial los provenientes de regalías, que crecieron a una tasa significativamente superior al promedio de ingresos, beneficiando más a las provincias con recursos naturales no renovables. En cambio, cayeron los recursos de capital y los recursos de origen nacional presentaron incrementos muy poco significativos, como resultado de los diferentes pactos y modificaciones tributarias que derivaron parte de la recaudación coparticipable hacia el financiamiento del Sistema Nacional de Previsión Social y otros gastos de la Nación³⁶.

Durante la crisis del Tequila, las provincias –consideradas en su conjunto- lograron una mejora sustancial en sus cuentas fiscales hasta alcanzar una situación equilibrada en 1997 y el único superávit primario de la década (equivalente al 0.3% del PIB). Ello fue obtenido merced a un crecimiento importante de los recursos tributarios tanto nacionales como provinciales, regalías y con ingresos extraordinarios por privatizaciones.

Los años siguientes (hasta 2000) fueron de estancamiento en el nivel de ingresos. Los dos subperíodos señalados se diferencian por el comportamiento de las erogaciones.

³⁶ Ver Cetrángolo *et al.* (2002).

Resultado fiscal Nación y Provincias



Fuente: Cetrángolo *et al.* (2002)

Entre 1997 y 1999, las provincias continuaron con su ritmo previo de incremento en las erogaciones merced a una permisiva política de autorizaciones de endeudamiento con garantía de recursos coparticipados³⁷. Ello derivó en un fuerte crecimiento del déficit consolidado. En cambio, a partir de principios de 2000 comienza un período de fuerte reducción de erogaciones provinciales que, como se verá más adelante, permitió el logro de situaciones equilibradas en muchas jurisdicciones. Esa reducción de las erogaciones fue lograda a pesar de un fuerte crecimiento del pago de intereses y, merced a una importante reducción fundamentalmente en los gastos de capital y bienes y servicios. Esto estuvo básicamente relacionado con el Programa de Saneamiento Financiero desarrollado por 9 provincias menores durante 2000 y 2001, fruto del Acuerdo Federal de 1999; bajo este programa, las provincias incorporadas lograron una reducción del 58% del déficit, con una caída de 4,8% en los gastos totales³⁸.

³⁷ Para una presentación de la evolución de los intentos (vía Acuerdos) de ordenar las finanzas provinciales y los esquemas de coordinación del endeudamiento provincial hasta 2001, ver Jiménez y Devoto (2002).

³⁸ Ver Jiménez y Devoto (2002).

Cuadro 2
Evolución de Agregados Fiscales Provinciales 1991 - 2001
Tasas de crecimiento anual en %

Concepto	1991 - 93	1994 -95	1996 - 97	1998 - 99	2000	2001
Ingresos Corrientes	30.6	2.5	8.9	0.4	2.3	-8.1
Tributarios	29.7	1.2	9.8	0.5	-0.8	-7.3
- de origen provincial	37.1	2.1	9	0.7	-1.8	-10.0
- de origen nacional	25.3	0.7	10.3	0.4	0.2	-5.5
Regalías	9	8.6	14.0	-6.7	54.1	-6.5
Otros ingresos corrientes	50.6	12.6	-0.2	2.0	19.5	-15.1
Gastos corrientes	29.5	3.6	4.7	7.2	1.6	2.3
Personal	29.6	3.4	1.6	7.4	2.6	1.2
Bienes y Servicios	27.9	6.5	5.3	7.5	-9.1	4.6
Rentas de la Propiedad	33.0	23.7	20.8	16.6	30.7	29.9
Transferencias Corrientes	29.8	0.9	9.6	5.3	-0.4	-2.5
- Al sector Público	25.5	-3.9	8.7	2.4	3.0	-4.0
- Otras Transferencias	41.6	10.9	11.1	9.8	-5.3	-0.1
Ingresos de Capital	84.8	-3.4	61.7	-18.9	-40.9	-0.4
Gastos de Capital	29.7	11.9	3.9	-4.7	-23.7	-10.8
Ingresos Totales	31.5	2.3	10.5	-0.5	0.7	-7.9
Gastos Totales	29.5	4.8	4.6	5.5	-1.6	1.0
Resultado Financiero	8.2	35.9	-81.4	505.2	-20.4	89.6
Resultado Financiero sin privat.	17.5	30.5	-37.5	83.4	-28.7	96.7
Ingresos sin privat.	30.7	2.4	8.9	0.7	2.3	-8.7
Gasto Primario	29.5	4.4	4.1	5.1	-3.0	-0.6

Fuente: Cetrángolo *et al.* (2002).

Por último, en 2001, en particular en la segunda mitad se vivió un derrumbe de la situación macroeconómica general, que derivó en el cierre definitivo de los mercados financieros, el aumento de las tasas de interés y una fuerte caída de los ingresos públicos, tanto por recaudación propia como por las transferencias de recursos nacionales, y que se mantuvo hasta el estallido final de la Convertibilidad.

2.2. Comentarios adicionales sobre las Finanzas Provinciales en la Convertibilidad

Resulta claro que el disímil nivel de desarrollo productivo así como el mayor o menor grado de eficiencia en la gestión de las políticas públicas son los factores más importantes que ayudan a explicar el diferente comportamiento fiscal de las jurisdicciones. Adicionalmente, se deben considerar otros factores determinantes de la situación de las cuentas públicas, de los cuales deben citarse las características del endeudamiento, empleo y salarios públicos, el diferente grado de avance en algunas reformas estructurales (transferencia de cajas previsionales, reforma educativa, privatizaciones de empresas y bancos, entre otras), que hacen a la evolución de los gastos en general, así como existencia de reglas macrofiscales, estructura de ingresos, administración impositiva y la existencia de recursos extraordinarios, que refieren al comportamiento de los ingresos.

Entre los hechos más importantes a mencionar respecto a las erogaciones provinciales, deben considerarse³⁹:

- ✓ *La transferencia de los servicios nacionales:*
- ✓ *el creciente gasto en personal:*
- ✓ *Intereses de la deuda mayores:*

Por el lado de los ingresos, entre las cuestiones más importantes del período considerado, vale la pena tener en cuenta lo acontecido en relación a:

³⁹ Ver Boletín Regional 55 – Economía y Regiones.

- ✓ *La reducción de las transferencias de recursos de origen nacional:* desde el primer pacto fiscal (1992) hasta el año 2001, el acumulado de los fondos no coparticipados a las provincias por reformas a la coparticipación habría alcanzado los \$29.700 millones⁴⁰.
- ✓ *La reducción en impuestos provinciales, como Ingresos Brutos y Sellos,*

A partir de la rápida revisión de la evolución de las finanzas provinciales en el período de Convertibilidad, es posible ensayar alguna evaluación sobre las razones de los problemas fiscales aquí resumidos.

En particular, a pesar de no haber conclusiones indiscutibles, para que el federalismo resulte exitoso, es posible postular ciertas reglas básicas:

- *delimitación clara de ámbitos de responsabilidad de las administraciones provinciales y de la administración nacional;*
- *existencia de un acuerdo impositivo que asegure recursos propios y no superpuestos entre los distintos niveles de gobierno;*
- *sujeción de todos los niveles de gobierno a reglas comunes en materia presupuestaria y monetaria.*

Sin embargo, en el caso de nuestro país, estas condiciones no se presentan:

- *las responsabilidades de la Nación y las provincias:* se encuentran superpuestas en gran parte de las áreas relevantes de la administración pública. Un caso trascendente es el de las políticas sociales, que participan con casi el 60% del gasto público, donde se encuentran acciones superpuestas, a menudo competitivas.
- *el desorden en materia de responsabilidades impositivas:* por un lado, los recursos provenientes de impuestos provinciales cubren porciones reducidas de los respectivos presupuestos (hasta 40% en las provincias grandes, menos del 10% en las más pequeñas), y por tanto, la mayor parte de los gastos son cubiertos por fondos provenientes de la coparticipación federal. Por otra parte, la base impositiva de los impuestos provinciales se superpone con los nacionales, ya que una porción significativa proviene de gravámenes sobre las transacciones (como ingresos brutos y sellos) y sólo una porción menor, de impuestos propiamente territoriales (como inmobiliario y patentes a automotores). Por último, los grados de coordinación impositiva son muy bajos y el entrecruzamiento de datos es aún incipiente.
- *las normas que regulan la coparticipación son complejas:* un gran número de fondos cuentan con asignaciones específicas; tampoco existe coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias entre la administración nacional y las provincias. No hay reglas comunes de ejecución de presupuestos ni en materia financiera⁴¹.

De lo presentado, se desprende la posibilidad de inconsistencias fiscales (de características casi endógenas), que tendrán como reflejo los resultados fiscales observados en las provincias, y que se analizan más profundamente en el capítulo 3.

2.3. La Evolución Fiscal en 2002 y 2003

El punto relevante a destacar de la evolución de las finanzas provinciales desde 2002 hasta la actualidad es el proceso de mejora que se ha venido registrando.

Al respecto, el ejercicio fiscal 2002 finalizó con un déficit consolidado cercano a los \$1.630 millones, según datos del Ministerio de Economía de la Nación, un 74,4% menor al ejecutado en el 2001. Entre los factores que favorecieron esta importante reducción del déficit se destacan más aquellos relacionados con la situación coyuntural de la economía y el no pago de la deuda pública.

Entre estas causas, pueden destacarse:

- ✓ *el default del Gobierno Nacional con organismos internacionales,* que se trasladó a las deudas provinciales, aplazando el vencimientos de los servicios; y *la implementación del Canje de la Deuda Provincial* que permitió la reestructuración de pasivos provinciales, que dieron como resultado menores intereses de la deuda, por casi \$950 millones (39% menos de lo registrado en 2001).

⁴⁰ Ver Boletín Regional 53 – Economía y Regiones.

⁴¹ Ver Boletín Regional 54 – Economía y Regiones.

- ✓ *la imposibilidad de acceder al crédito para financiar el gasto*, frente al bajo nivel de recursos genuinos, lo que llevó a una menor ejecución de Obra Pública, la suspensión de la adquisición de diversos bienes de capital y de la continuación o puesta en marcha de obras de infraestructura, lo que representa un gasto de capital 26,7% menor (casi \$ 880 millones).
- ✓ *El resurgimiento del impuesto inflacionario* como fuente de generación de mayores recursos tributarios. En este sentido, la inflación impulsó el crecimiento de los recursos tributarios provinciales sobre los principales impuestos (Ingresos Brutos y Sellos), y del mismo modo, sobre los impuestos nacionales percibidos bajo la forma de coparticipación. Sin embargo, mientras los ingresos tributarios de origen provincial aumentaron unos \$820 millones respecto a 2001 (8,4%), los recursos de origen nacional transferidos a las provincias, fueron unos \$2.000 millones menores respecto a lo transferido en 2001.

Para 2003, es posible ver una fortísima reversión de los resultados obtenidos en de 2002 (que comprende los peores momentos de crisis económica, junto con el segundo semestre de 2001), confirmando la recuperación del resultado fiscal consolidado provincial.

En particular, las provincias acumularon en el período considerado, un superávit de más de \$3.430 millones, con una diferencia positiva de casi \$ 3.600 millones (2350%) respecto al 2002, posibilitado por un crecimiento del 31,7% de los ingresos totales, mientras que las erogaciones lo hicieron en "sólo" un 20,6%. Este resultado representó un 0,9% del PIB, lo que representó un notorio sobe cumplimiento de las metas acordadas con el FMI (de "sólo" 0,4% del PIB).

Cuadro 3
Evolución de Agregados Fiscales Provinciales 2001 - 2003
En \$ y tasas de crecimiento anual en %

Concepto	2001	2002	2003	2002-2001		2003-2002	
				Var. en %	Var. en \$	Var. en \$	Var. en %
Ingresos Corrientes	29.316.000	31.722.982	41.846.870	2.406.982	8,2	10.123.889	31,9
Tributarios	25.337.282	25.813.252	34.477.761	475.970	1,9	8.664.509	33,6
- de origen provincial	9.775.171	10.596.049	14.332.108	820.878	8,4	3.736.059	35,3
- de origen nacional	15.562.110	15.217.203	20.145.653	-344.908	-2,2	4.928.450	32,4
Regalías	1.050.299	2.085.790	2.740.646	1.035.491	98,6	654.856	31,4
Otros ingresos corrientes	2.928.420	3.823.940	4.628.463	895.520	30,6	804.523	21,0
Gastos corrientes	33.122.703	31.607.586	36.613.605	-1.515.117	-4,6	5.006.018	15,8
Personal	18.757.115	18.117.500	19.123.015	-639.615	-3,4	1.005.516	5,5
Bienes y Servicios	3.917.829	3.734.494	5.228.125	-183.335	-4,7	1.493.631	40,0
Rentas de la Propiedad	2.421.601	1.477.689	1.808.053	-943.911	-39,0	330.364	22,4
Transferencias Corrientes	8.026.141	8.277.903	10.454.411	251.762	3,1	2.176.508	26,3
- Al sector Público	4.801.829	4.923.017	4.007.991	121.189	2,5	-915.027	-18,6
- Otras Transferencias	3.224.312	3.354.886	6.446.420	130.574	4,0	3.091.534	92,2
Ingresos de Capital	720.188	661.566	806.035	-58.622	-8,1	144.469	21,8
Gastos de Capital	3.285.702	2.407.548	4.409.678	-878.154	-26,7	2.002.131	83,2
Ingresos Totales	30.036.188	32.384.548	42.652.905	2.348.360	7,8	10.268.358	31,7
Gastos Totales	36.408.405	34.015.134	41.023.283	-2.393.271	-6,6	7.008.149	20,6
Resultado Financiero	-6.372.217	-1.630.586	1.629.623	4.741.630	74,4	3.260.209	199,9
Resultado Primario	-3.950.616	-152.897	3.437.676	3.797.719	96,1	3.590.573	2348,4
Gasto Primario	33.986.804	32.537.445	39.215.230	-1.449.360	21,7	6.677.785	20,5

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.

Dentro de los recursos provinciales, los que más se recuperaron fueron los ingresos tributarios de origen provincial, que aumentaron por casi \$3.750 millones (más del 35%), mientras que los de origen nacional crecieron más de un 32% (poco más de \$4.920 millones).

Por el lado de los gastos provinciales, los corrientes se incrementaron en un 15,8%, (\$5.000 millones), con los mayores aumentos en Bienes y Servicios (40%, casi \$1.500 millones) y Transferencias (26,3, \$2.150 millones), mientras que Personal fue el más estable (creció “sólo” el 5,5%), con la salvedad de que en 2004 crecerá este rubro, por recomposiciones salariales⁴².

Debe señalarse el crecimiento del pago por intereses de la deuda, que se incrementaron casi el 19% (\$330 millones), ya que durante el segundo semestre de 2003 se produjeron mayores pagos por las deudas ingresadas al Canje de deuda provincial.

Sin embargo, el mayor aumento nominal de gasto se presenta en las erogaciones de capital, que para todo el 2003 crecieron más del 83% (\$2.000 millones), como respuesta a la fuerte contención desde el año 2000 en este rubro respecto (que llevó al menor nivel de inversión pública en 2002)⁴³.

2.4. Las acciones de auxilio a las Provincias en 2002 y 2003⁴⁴

En los últimos años del período de Convertibilidad hubo varias iniciativas para abordar la cuestión de las finanzas provinciales, cuyo éxito quedó relativizado frente al ya relatado agravamiento de las condiciones macroeconómicas a fines de 2001 (el Prog. de Saneamiento Fiscal 2000 – 2001, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) se había convertido en casi la única fuente de financiamiento para las provincias).

A comienzos de 2002, mediante el “Acuerdo Nación - Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación de Impuestos” del 27 febrero (ratificado por la LEY 25.570), la Nación intentó nuevamente el ordenamiento de las finanzas provinciales, a cambio de fondos frescos para el pago de los servicios de la deuda.

A partir de dicho acuerdo: i) las Provincias encomiendan al Gobierno Nacional la reprogramación y refinanciación de las deudas provinciales en los mismos términos que los del gobierno nacional; ii) las provincias comprometen a reducir sus déficits fiscales en hasta el 60 % en el 2002 y tender a alcanzar el equilibrio en el 2003, para que la Nación se haga cargo de sus deudas.

De esta manera, se reanudaron las negociaciones por el Canje, interrumpido por el cambio de autoridades nacionales y de la política cambiaria, y se suspendieron las retenciones de recursos coparticipables de las provincias afectadas al pago de los servicios con Organismos Internacionales. Asimismo se creó el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), también a cargo del FFDP, que apuntaba a reducir en hasta un 60% el déficit provincial consolidado registrado en 2001 y no aumentar la deuda provincial

Junto a esto, el Estado Nacional se comprometió a garantizar que los servicios de la deuda pública reprogramada de cada provincia, incluyendo la deuda proveniente de préstamos para la privatización de bancos provinciales y municipales, no supere el 15% de afectación de los recursos de coparticipación.

A continuación, se presentan más detalles respecto del Canje de Deuda Provincial, los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO) y el Programa de Unificación Monetaria.

2.4.1. El “Canje de Deuda Provincial”

El *Proceso de Conversión de la Deuda Pública*, conocido como “Canje de Deuda Provincial” constituyó un mecanismo voluntario para convertir la deuda provincial en un nuevo instrumento de deuda llamado Bono Nacional Garantizado, que implica un cambio de la categoría del acreedor, cesando la obligación con los acreedores originales de estas deudas

⁴² Ver Boletín Regional 57 – Economía y Regiones.

⁴³ De todas formas, no se alcanzan los valores máximos de la década anterior, cuando el gasto en capital superó los \$5.000 millones en 1997/1998.

⁴⁴ En base a Boletín Regional Varios Números – Economía y Regiones.

ingresadas a dicho proceso, para hacer surgir una obligación con el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (organismo perteneciente al Gobierno Nacional).

En noviembre de 2001, la Nación invitó a las provincias a presentar sus deudas al Canje de la Deuda Pública Provincial establecido por el Decreto N°1387/01. En ese momento, la Nación determinó como elegibles para el conjunto de las 24 jurisdicciones, un monto de \$ 15.783 millones, valuadas al 5/11/2001 (el 92% estaba nominada en dólares).

Con la devaluación del peso, y teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto N°471/02, las deudas elegibles nominadas en dólares fueron pesificadas al tipo de cambio de \$1.4, y actualizadas por el CER, modificándose las condiciones originales del Canje. Adicionalmente, se incluyeron como deudas elegibles para su reestructuración, las deudas concertadas con el FFDP bajo el Programa de Privatización de Bancos, las deudas municipales y algunos títulos públicos emitidos bajo legislación extranjera cuyos tenedores eran locales.

El Decreto PEN N°1579/02 establece los parámetros financieros de los BOGAR:

- Fecha de emisión de los bonos: 4 de febrero de 2002.
- Moneda: Pesos. El saldo de capital es ajustado mensualmente por el CER.
- Plazo: 16 años, incluido el período de gracia. Vencimiento: Febrero de 2018.
- Tasa de interés: 2% anual nominal.
- Frecuencia de pago de intereses: mensual
- Garantía: Principal: hasta un 15% de los recursos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondiente a cada provincia. Subsidiaria: a) Recursos provenientes del Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente Bancaria; b) Los demás recursos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes al Estado Nacional en distribución secundaria.

Salvo La Pampa, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Santa Cruz, las 18 jurisdicciones restantes presentaron la mayor parte de sus deudas bancarias y por títulos públicos al Canje, y también reestructurarían las deudas con el FFDP en las mismas condiciones que los Bonos Garantizados.

El resultado final ha sido el incremento nominal (pesificación de las deudas en dólares y ajuste por CER), un importante alargamiento de los vencimientos (canje por Bonos Garantizados, BOGAR, a 16 años, con 3 años de gracia) y una notoria reducción de la tasa de interés relevante del endeudamiento provincial (2% nominal anual).

Las deudas provinciales presentadas y aceptadas para su conversión a BOGAR totalizaron unos \$/US\$13.200 (préstamos bancarios por \$/US\$8.600 y bonos provinciales por \$/US\$4.600), mientras que las deudas con el FFDP alcanzaron unos \$/US\$ 2.600⁴⁵.

2.4.2. Los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO)

El Programa de Financiamiento Ordenado (esquema de acuerdos bilaterales entre la nación y las Provincias) permitió a las Provincias contar con financiamiento orientado a atender los déficits financieros y los servicios de amortización de la deuda correspondientes al año 2002 (ley 25.570) y al 2003 (Dec PEN N° 297/03) y en algunos casos cancelación de parte de la Deuda Flotante. Los recursos que el Estado Nacional asignó a las Provincias fueron en calidad de préstamos y destinados exclusivamente a asistir y financiar el Plan de Ordenamiento de las finanzas públicas de las jurisdicciones.

Una de las restricciones más importantes que tuvieron las Provincias, fue que no pudieron contraer ningún nuevo endeudamiento ni tampoco proceder a la emisión de cualquier título público que tuviera las características de "cuasi moneda". Para garantizar el reembolso del Préstamo, la Provincia cedieron a la Nación los derechos a percibir los recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo ratificado en la ley N° 25.570.

Entre las condiciones más relevantes de los PFO, se pueden destacar:

- Plazo: 5 años con uno de gracia
- Tasa de Interés: Entre 2% y 8% + CER (según cumplimiento de metas fiscales planteadas, con leves diferencias entre los PFO 2002, 2003 y 2004)
- Amortización: mensual a partir de 01/2004, 01/2005 y 01/2006, en 36 cuotas mensuales
- Garantía: Recursos de Origen Nacional (Coparticipación Federal de Impuestos), hasta su cancelación.

⁴⁵ Ver Boletín Regional 61 - Economía y Regiones.

2.4.3. El Programa de Unificación Monetaria

Por el Decreto N° 743/2003, el Poder Ejecutivo Nacional creó el denominado “Programa de Unificación Monetaria”, con el objeto de retirar de circulación las cuasimonedas provinciales y reemplazarlas por moneda nacional de curso legal, las que en su conjunto alcanzaban unos \$4.000 millones, a lo que se incorporó el rescate de las Lecop en circulación emitidas por el FFDP por \$3.300 millones (Decreto N°957/03). Las provincias involucradas son Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza y Tucumán.

El marco legal para este programa, es la Ley N° 25.561, que establece que es el Poder Ejecutivo Nacional quien dispondrá los recaudos necesarios para proceder al canje de los títulos nacionales y provinciales que hubiesen sido emitidos como sustitutos de la moneda nacional. Las Provincias que adhirieron al Programa, debieron asumir con la Nación la deuda resultante, cediendo para su pago la Coparticipación Federal.

Como se ve a partir de la información sobre plazos de amortización y de interés, las provincias han sido asistidas por la Nación mediante una batería de acciones que han logrado estirar los vencimientos de deuda y reducir fuertemente la carga financiera de los intereses⁴⁶. Sobre los efectos fiscales de estas medidas se avanzará en el capítulo siguiente.

Es posible resumir la información presentada sobre las acciones de asistencia a las provincias desde el año 2002, indicando el tipo de auxilio que han recibido las distintas jurisdicciones, como se presenta a continuación:

Cuadro 4
Acciones de Auxilio a Provincias

Jurisdicción	Canje de Deuda	PFO 2002	PFO 2003	PUM
CABA	---	X	---	---
BUENOS AIRES	X	X	X	X
CATAMARCA	X	--	X	X
CORDOBA	X	X	X	X
CORRIENTES	X	X	X	X
CHACO	X	---	X	X
CHUBUT	X	---	---	---
ENTRE RIOS	X	---	X	X
FORMOSA	X	X	X	X
JUJUY	X	X	X	---
LA PAMPA	---	---	---	---
LA RIOJA	X	X	X	X
MENDOZA	X	X	X	X
MISIONES	X	X	X	---
NEUQUEN	X	---	---	---
RIO NEGRO	X	X	X	---
SALTA	X	---	---	---
SAN JUAN	X	X	X	---
SAN LUIS	---	---	---	---
SANTA CRUZ	---	---	---	---
SANTA FE	---	X	---	---
S. DEL ESTERO	---	---	---	---
T. DEL FUEGO	X	X	---	---
TUCUMAN	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Regional - Economía y Regiones, y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias – Subsecretaría de Relaciones con Provincias – Ministerio de Economía.

⁴⁶ Aunque pueda señalarse el comienzo de las amortizaciones de los PFO como una nueva carga para las provincias; ver Boletín Regional 63 - Economía y Regiones.

De lo anterior, se ve que únicamente 4 provincias (La Pampa, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero) no necesitaron la asistencia de la Nación bajo ninguna de las acciones instrumentadas y que sólo 5 jurisdicciones más (Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Salta y Santa Fe) recurrieron a la ayuda nacional con un solo instrumento, lo que da una dimensión de lo extendido de los problemas fiscales provinciales.

2.5. La evolución de la Deuda Pública Provincial

En este punto se presenta información sobre la evolución de la deuda provincial (la estadística sobre deuda provincial para todas las jurisdicciones está disponible para el año 1996 en adelante). El peso agregado de la deuda provincial: en términos del PIB, la deuda provincial pasa del 4% en 1996/1997 a más del 11% en 2001, alcanza el 22% en la postcrisis de 2002, y representa casi el 19% a fines de 2003 (medido en términos nominales).

Este notorio incremento es reflejo del deterioro de la situación fiscal provincial, en particular hasta el fin de la Convertibilidad, mientras que luego el incremento del tamaño de la deuda pública provincial se explica por la devaluación y posterior liberación del tipo de cambio a comienzos del 2002. Debe tenerse en cuenta que entre los ajustes que explican la más que duplicación del tamaño de las deudas provinciales desde la salida de la Convertibilidad, debe considerarse los relacionados con la pesificación de la deudas nominadas en dólares (+40%) y posterior actualización por el CER (+44%), y la variación del tipo de cambio (más del 200%; \$3,4/U\$ al 31/12/2002) que incide sobre las deudas nominadas en dólares no alcanzadas por la pesificación, como Organismos Internacionales y títulos públicos emitidos bajo legislación internacional).

Por su parte, el leve incremento absoluto del endeudamiento en 2003 (2,9% en términos agregados), se relaciona con la implementación de los PFO y con la deuda a favor de la Nación por los pagos realizados por servicios a organismos multilaterales y PUM. A pesar de esto, el tamaño relativo de la deuda cae en 2003 respecto a 2002, como se analizará en el próximo capítulo.

Vale la pena revisar brevemente la evolución desde mediados de la década del '90, para ver como en 5 años, la deuda provincial crece significativamente (se multiplica casi por 3); es notorio cómo jurisdicciones grandes (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe) incrementan su endeudamiento 3 veces (aún partiendo de niveles muy diferentes); mientras que otras jurisdicciones chicas también presentan un comportamiento de fuerte aumento del tamaño de la deuda pública (Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Tierra del Fuego, Tucumán).

Al ver la composición de la deuda, es posible destacar la participación creciente del endeudamiento en el mercado de capitales y con entidades financieras y bancarias hasta el 2001, mientras que desde 2002, la deuda relacionada con la Nación (Gobierno y FFDP) se vuelve central fruto de las acciones de auxilio o rescate a las provincias, mientras que también asume un peso relevante la deuda con organismos internacionales de crédito, nominada en dólares.

Por último, debe señalarse que una porción importante de la deuda provincial se encuentra en cesación de pagos; la mayor parte de la misma corresponde a títulos emitidos bajo legislación extranjera, mientras que una parte menor son deudas cuyos tenedores no aceptaron el canje de deuda⁴⁷. En especial debe mencionarse a la Pcia. de Buenos Aires, que tiene un stock de U\$2.883 millones = \$8.463 millones en bonos emitidos en el mercado internacional de capitales (31,2% del total de la deuda bonaerense y 90,1% de la deuda en bonos), en distintas monedas. Luego, deben indicarse los casos de San Juan (Bonos Caracoles) por U\$ 105 millones y Tucumán (Eurobono Serie 2) por U\$ 78 millones⁴⁸.

⁴⁷ Es necesario destacar que, a pesar de los datos presentados, no existe información consolidada sobre el total de deuda provincial en situación de cesación de pagos, ni el total de servicios devengados y no cancelados.

⁴⁸ No se menciona otros casos (Salta, Mendoza), con procesos de reestructuración bastante avanzados.

Cuadro 5
Evolución del Stock de Deuda Pública Provincial 1996 – 2003
 En miles de \$

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CABA	680.100	788.300	721.900	713.810	708.930	728.470	2.017.803	2.160.526
BUENOS AIRES	3.000.411	1.212.370	1.320.100	2.236.400	4.683.665	10.495.029	27.107.187	27.126.032
CATAMARCA	264.470	314.801	359.936	401.924	484.429	524.632	1.101.393	1.209.524
CORDOBA	911.890	960.508	899.827	1.058.163	1.213.153	2.663.622	5.502.948	6.068.619
CORRIENTES	598.005	702.297	861.098	925.851	960.108	1.061.112	1.781.956	1.953.332
CHACO	522.235	696.022	793.825	1.146.715	1.390.510	1.569.883	3.254.683	3.509.493
CHUBUT	270.847	327.604	381.552	350.406	403.211	476.729	922.663	911.079
ENTRE RIOS	522.234	462.347	533.897	633.408	833.414	935.711	2.153.976	2.410.350
FORMOSA	566.695	670.904	710.884	877.781	1.143.113	1.265.595	2.639.608	2.763.548
JUJUY	326.286	360.987	565.875	663.925	835.212	901.277	1.909.327	2.104.748
LA PAMPA	83.810	82.201	81.415	83.670	92.937	173.016	304.717	325.436
LA RIOJA	348.483	246.979	308.901	305.489	427.142	500.682	979.556	879.382
MENDOZA	955.952	1.051.177	932.759	1.154.684	1.123.822	1.221.899	2.947.556	2.863.085
MISIONES	488.973	596.312	705.979	913.166	984.941	1.078.652	2.227.543	2.379.908
NEUQUEN	192.420	176.800	275.074	486.239	641.336	704.282	1.543.127	1.582.271
RIO NEGRO	533.235	657.532	799.097	891.151	1.034.581	1.081.451	2.381.868	2.443.505
SALTA	454.576	483.891	506.882	609.761	688.648	686.173	1.464.126	1.449.044
SAN JUAN	288.839	346.260	379.113	623.371	662.871	761.077	1.601.002	1.767.839
SAN LUIS	59.981	56.793	58.541	65.019	67.593	66.287	155.560	145.452
SANTA CRUZ	66.780	27.525	117.965	219.724	220.589	215.465	359.694	325.976
SANTA FE	300.374	343.204	563.729	702.956	751.056	872.483	2.247.351	2.071.072
S. DEL ESTERO	278.493	302.886	305.818	328.501	335.400	307.032	712.022	655.407
T. DEL FUEGO	58.224	130.661	115.362	199.289	473.883	505.433	651.385	641.872
TUCUMAN	690.151	803.897	864.623	973.921	1.099.245	1.270.854	2.564.262	2.764.342
TOTAL	12.463.465	11.802.259	13.164.151	16.565.323	21.259.790	30.066.847	68.531.312	70.511.842

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.

Cuadro 6
Evolución de la Composición de Deuda Pública Provincial
Años seleccionados - en millones de \$

Jurisdicción	1996						2001						2002						2003									
	Gob. Nacio- nal	Privat. Bancos Pciales.	Bancos	Deuda Conso- lidada	Bonos	Org. Multila- terales	Gob. Nacio- nal	Fdo. Fciario Infra. Regio- nal	Privatiza- ción Bancos Pciales.	Fdo. Fciario Des. Pcial.	Bancos	Deuda Conso- lidada	Bonos	Org. Multila- terales	Gob. Nacio- nal	Fdo. Fciario Infra. Regio- nal	Fdo. Fciario Des. Pcial.	Bancos	Deuda Conso- lidada	Bonos	Org. Multila- terales	Gob. Nacio- nal	Fdo. Fciario Infra. Regio- nal	Fdo. Fciario Des. Pcial.	Bancos	Deuda Conso- lidada	Bonos	Org. Multila- terales
CABA	1.458,5	0,0	591,1	65,3	0,0	23,2	0,0	1,5	78,4	284,0	573,8	2,2	258,2	67,5	1,4	0,0	137,7	11,7	49,4	1.635,9	181,7	3,1	0,0	137,7	10,5	173,6	1.561,0	274,6
BUENOS AIRES	0,0	0,0	2.114,9	78,7	694,4	112,4	0,0	0,0	0,0	0,0	12,9	98,2	562,2	55,1	68,7	0,0	10.874,9	185,3	0,0	12.726,3	3.252,0	2.997,4	0,0	11.860,8	161,1	0,0	9.389,3	2.717,5
CATAMARCA	63,9	0,0	108,7	51,8	18,9	21,2	0,0	0,0	0,0	421,3	2.667,7	0,0	6.473,8	932,2	19,8	1,9	804,3	14,1	3,2	50,8	207,4	92,7	0,9	841,5	15,1	12,0	25,5	221,8
CORDOBA	0,0	0,0	191,2	33,8	609,1	77,9	8,0	2,7	44,3	184,3	167,1	3,7	53,5	61,1	30,7	23,3	3.433,1	203,1	19,2	815,9	977,6	751,1	33,1	3.701,3	102,1	9,4	7,3	1.464,3
CORRIENTES	150,2	0,0	230,5	15,1	127,6	74,7	0,0	22,8	0,0	0,0	974,1	38,2	1.359,8	268,7	95,8	0,8	1.111,9	45,5	3,0	282,4	242,6	337,1	0,2	1.349,7	41,1	1,1	29,3	194,9
CHACO	8,7	0,0	105,6	20,2	246,6	141,1	61,5	0,4	12,9	14,9	353,1	25,4	510,1	82,7	8,1	24,3	2.307,2	12,8	0,0	519,4	382,8	170,6	24,7	2.484,9	7,9	0,5	447,7	373,3
CHUBUT	0,0	0,0	209,1	13,8	38,7	9,3	0,0	26,2	75,6	385,1	337,7	3,9	611,2	130,0	0,6	4,8	491,6	120,8	49,2	70,5	185,0	20,9	5,0	511,2	95,6	9,2	84,7	184,4
ENTRE RIOS	0,0	2,1	256,2	20,4	64,3	179,4	0,0	5,6	0,0	115,1	210,4	37,3	38,0	70,4	18,2	5,1	1.411,5	35,8	28,7	266,2	388,5	254,2	2,6	1.732,9	19,9	23,1	40,2	337,4
FORMOSA	104,1	76,3	244,1	0,0	0,4	141,8	0,0	5,6	75,6	0,0	617,3	2,5	110,3	124,4	3,8	6,4	2.042,7	59,9	0,3	302,5	224,0	116,0	9,9	2.217,9	57,7	7,4	180,2	174,5
JUJUY	91,5	0,0	123,2	10,4	82,0	19,3	3,1	10,1	51,5	301,5	384,9	58,6	71,3	20,2	3,3	8,6	1.660,8	0,0	115,4	75,1	46,0	20,5	7,6	1.869,8	0,0	90,4	75,7	40,7
LA PAMPA	0,0	0,0	55,0	0,0	0,0	28,8	0,0	15,4	0,0	0,0	125,3	0,0	0,0	32,3	2,5	13,4	0,0	217,4	0,0	0,0	71,4	15,2	10,7	0,0	247,3	0,0	0,0	52,3
LA RIOJA	8,0	116,0	134,9	75,4	3,0	11,2	0,0	10,8	52,3	0,0	195,8	156,0	56,0	29,7	4,4	8,4	291,1	107,1	410,7	59,1	98,8	7,2	5,7	334,8	104,6	332,7	19,2	75,2
MENDOZA	0,0	71,3	377,8	83,3	131,3	292,3	0,0	0,0	273,2	0,0	529,7	62,0	272,2	84,7	9,8	3,2	1.590,0	9,1	28,9	967,4	339,1	57,8	14,6	1.739,3	6,5	11,8	743,3	289,7
MISIONES	4,3	20,0	280,3	3,0	38,8	142,6	21,8	0,0	76,6	121,6	434,4	35,1	291,6	97,6	36,1	0,0	1.558,1	38,7	46,8	225,3	322,6	105,3	3,5	1.687,9	44,1	24,0	247,6	267,4
NEUQUEN	0,0	0,0	70,4	32,3	63,0	26,8	0,0	13,7	0,0	235,4	342,8	6,3	10,4	95,6	15,8	3,9	1.163,9	5,5	18,3	28,5	307,0	85,3	2,4	1.215,0	0,6	17,6	17,8	243,6
RIO NEGRO	37,7	40,3	285,9	0,0	59,3	110,1	1,0	0,0	81,2	313,1	397,0	0,0	147,9	141,2	3,5	0,0	1.808,1	3,0	0,0	60,5	506,8	85,4	0,0	1.921,3	0,0	0,0	39,7	397,0
SALTA	26,9	0,0	146,1	99,8	100,3	81,6	1,3	15,1	49,3	0,0	353,2	0,0	90,0	177,4	4,8	12,7	867,9	27,7	0,0	53,0	498,0	70,1	9,3	898,3	47,1	0,0	49,4	374,8
SAN JUAN	7,2	32,9	104,5	0,0	40,0	104,2	1,7	9,2	78,2	109,8	284,0	37,7	172,3	68,1	4,3	9,2	1.015,3	21,7	37,7	276,8	236,1	86,2	17,8	1.148,0	20,8	49,9	241,1	204,1
SAN LUIS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	60,0	0,0	0,0	49,4	0,0	0,0	0,0	0,0	16,9	0,5	0,0	98,7	0,0	0,0	0,0	56,4	0,0	0,0	99,1	0,0	0,0	0,0	46,4
SANTA CRUZ	0,0	0,0	43,6	3,2	17,0	3,0	0,0	3,3	78,7	0,0	85,8	0,0	17,7	30,0	0,0	3,0	156,6	154,5	0,0	15,6	30,0	5,3	3,0	157,3	117,8	0,0	13,3	29,3
SANTA FE	0,0	0,0	174,2	14,8	0,0	111,5	0,0	0,0	150,3	0,0	171,9	15,6	122,4	412,3	43,9	0,0	324,7	293,4	15,6	237,4	1.332,3	155,4	4,9	300,4	250,9	15,1	275,9	1.068,5
S DEL ESTERO	100,9	0,0	108,4	27,5	0,0	41,7	41,3	0,0	48,7	0,0	3,6	3,7	164,7	45,0	75,6	0,0	97,1	4,1	5,6	427,7	102,0	95,3	0,0	97,5	3,5	6,3	390,2	62,7
TUCUMAN	0,0	0,0	23,8	0,0	31,0	3,5	0,0	0,9	0,0	50,6	83,2	336,7	19,3	14,8	3,5	1,0	249,3	0,0	333,9	27,8	36,0	8,6	3,1	264,1	0,0	324,7	0,0	41,4
T. DEL FUEGO	59,8	56,6	297,0	7,7	166,6	102,4	4,5	4,6	79,6	345,3	154,2	57,6	481,1	144,0	10,2	6,0	1.525,8	1,3	51,0	480,2	489,7	261,7	6,9	1.814,1	0,8	52,4	247,1	381,5
TOTAL	2.121,6	415,4	6.276,2	656,4	2.532,0	1.919,8	144,2	148,0	1.355,8	2.882,0	9.459,8	980,8	11.894,1	3.202,1	465,3	135,9	35.022,5	1.572,6	1.216,9	19.604,3	10.513,7	5.802,4	166,0	38.384,9	1.354,8	1.161,2	14.125,6	9.517,1

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.

Capítulo III

Análisis de la Sostenibilidad de las Finanzas Provinciales

En este capítulo se presentarán los resultados del análisis de la solvencia fiscal de las provincias argentinas, tanto a corto como a largo plazo, para el período 1996 - 2003.

3.1. Solvencia de Corto Plazo

Como se presentó en el Capítulo I, a partir de la información de ingresos y gastos del sector público se construyen indicadores o ratios financieros, que permiten evaluar en forma *estática* la capacidad del sector público para afrontar la carga financiera generada por la deuda.

Los ratios presentados son los siguientes:

- *stock deuda / ingresos totales*
- *intereses de deuda / ahorro corriente*
- *intereses deuda / gastos corrientes*

A través de los mismos, es posible ver, tanto para variables stock como flujo, la evolución de a situación provincial desde 1996 hasta la actualidad.

En términos agregados, los resultados se muestran en el Cuadro 7:

Cuadro 7
Solvencia de Corto Plazo - Indicadores Estáticos
(valores agregados)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
Stock Deuda / Ing. Totales	42,86%	36,18%	39,76%	51,33%	65,32%	100,10%	211,62%	165,32%	89,06%	65,80%
Int Deuda / Ahorro	30,18%	24,69%	35,08%	183,73%	131,66%	-174,80%	92,76%	25,68%	43,62%	105,90%
Int Deuda / Gastos Corrientes	3,92%	3,81%	3,99%	4,51%	5,80%	7,31%	4,68%	4,94%	4,87%	1,18%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía..

El análisis de los indicadores planteados para los valores agregados permite ver, en términos de stock, el incremento del peso de la deuda respecto del total de recursos provinciales. Mientras que este indicador alcanzaba el 47,9% en 1996, más que duplicó su valor hasta 2001, alcanzado el 100%, a pesar de la mejora agregada relativa para los años 1997 y 1998; esto se explica básicamente por el crecimiento absoluto del endeudamiento provincial.

El aumento de 2002 se relaciona de forma significativa con la modificación del tipo de cambio, mientras que la reducción relativa del 2003 se vincula con un muy leve incremento absoluto del endeudamiento, junto con una notoria la mejora de los ingresos provinciales, como se desprende de la información brindada en el capítulo anterior.

Respecto a la relación entre el Stock de deuda provincial y la totalidad de recursos de cada jurisdicción; como se en el Cuadro 8, es posible el paulatino deterioro reflejado en este indicador, cuyo valor promedio agregado en 1996 era apenas superior al 40%, en 2001, al final del período de Convertibilidad este valor llegó al 100% (recursos totales iguales al stock de deuda provincial), con sólo 6 jurisdicciones que registraban un stock de deuda menor a la mitad de los recursos públicos.

Esto se modifica desde 2002, llegando a representar la deuda provincial más del doble de los recursos provinciales (211,6%). Sobre este es posible hacer algunos comentarios particulares: i) por un lado, el stock más que se duplica en términos nominales (por la razones ya explicadas) ii) el año 2002 es el de mayor caída del producto de la historia económica argentina, con el consecuente impacto en la recaudación tributaria iii) se produce una sensible mejora en 203, cuando el stock de deuda pasa a representar el 165,3% de los recursos provinciales (motivado en el fuerte incremento de recursos ya considerado) iv) no debe dejar de tenerse en cuenta los plazos de amortización (estirados notablemente).

Al considerar la solvencia de corto plazo debe ser tenido en cuenta también el peso del pago de intereses y amortizaciones de capital (servicios de la deuda) respecto de la capacidad de pago del nivel de gobierno considerado. Esto puede ser analizado al considerar la relación de los servicios de la deuda con el ahorro corriente, es decir lo genuinamente generado para hacer frente a dichos pagos.

Al no estar disponible para todo el período considerado la información oficial sobre amortización de deuda, se ha optado por ver la relación entre los intereses de deuda y el ahorro corriente (neto de intereses), lo que también es presentado en el Cuadro 7 para el consolidado provincial. Eso permite ver el peso creciente de los intereses respecto de la capacidad de pago de las provincias: mientras que en 1996, los mismos alcanzaron el 30% del ahorro corriente provincial, en 2000 representaron más del 130% y en 2001 directamente hubo ahorro negativo (los gastos corrientes netos de intereses superaron al conjunto de ingresos corrientes provinciales).

Sin embargo en 2002 y 2003, este indicador mejoró radicalmente, tanto por la reducción de intereses, como por la mejora en el resultado fiscal del consolidado provincial por el aumento de recursos tanto de origen provincial como de transferencias nacionales (en definitiva, fuertes superávits presupuestarios), alcanzando un valor del 25,7%, aún menor al registrado en 1996.

Al considerar la evolución particular de cada provincia (Cuadro 9), se destaca que 23 de las 24 jurisdicciones empeoraron su situación entre 1996 y 2001 (aunque debe señalarse la fortaleza de La Pampa, San Luis, Santa Cruz, A. del Estero y T. del Fuego, donde los intereses no llegaban a 1/3 del ahorro), mientras que la restante, Catamarca, tuvo una “mejora relativa” aún cuando sólo los intereses de su deuda eran en 2001 superiores (115,6%) al ahorro corriente generado en el período, lo que da cuenta de su difícil situación fiscal, pese a la “mejora” indicada.

Como se señaló un par de párrafos atrás, este indicador mejoró fuertemente en 2002 y 2003; en particular son destacables los casos de Pcia. de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, San Juan y Santa Fe, entre otras, ya que lograron salir de situaciones de ahorro negativo o de fuertes cargas de intereses sobre el ahorro corriente.

Por último, se presenta la relación entre los intereses de la deuda y el total de gastos corrientes provinciales. A nivel agregado, esto es volcado en el Cuadro 7, destacándose el continuo aumento del peso de los intereses sobre los gastos corrientes (salvo en 1997), que casi duplicaron su participación dentro del total de gastos corrientes provinciales entre 1996 y 2001, llegando a representar un 7,3% sobre dichas erogaciones (aunque debe mencionarse que nunca llegaron a representar el peso que los intereses tuvieron en el caso nacional).

En la revisión particular (Cuadro 10), es posible ver que, mientras en 1996, en sólo un caso (Formosa) los intereses eran iguales o superiores al 10% (y 8 pcias. sobre el valor agregado global), en 2001 sólo hubo un caso de mejora (Ciudad de Buenos Aires), en 10 pcias. el indicador señalado superaba el 10% y 15 jurisdicciones se encontraban por encima del valor promedio del consolidado provincial. Como para los ratios financieros, y también se indicó para el consolidado, se da una importante mejora a partir de la salida de la Convertibilidad; debe señalarse que para 2003 se produjo un incremento respecto del año anterior en función de que empezaron los pagos de intereses relacionados con el canje de deuda provincial.

Como síntesis, a través de los indicadores presentados se destaca el progresivo deterioro fiscal hasta 2001, y la “mejora” a partir de 2002 y especialmente 2003, a partir de la implementación de políticas económicas ya señaladas.

De todas formas, es posible agregar un comentario adicional sobre este punto, y es que debe prestarse atención a las conclusiones que se pueden obtener de la información presentada, ya que en los casos particulares de cesación de pagos, ceteris paribus, necesariamente estos indicadores deben mejorar (es decir aún sin mejora de situación fiscal o de recursos). Es por esto que debe tenerse especial cuidado y considerar los casos de cada jurisdicción en particular para analizar la solvencia de corto plazo.

Cuadro 8
Solvencia de Corto Plazo – Stock de Deuda Provincial / Ingresos Totales

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
	Stock Deuda / Ing Totales									
CABA	24.85%	27,23%	22,45%	22.39%	21,86%	24.82%	69.74%	54,05%	33,42%	18,15%
BUENOS AIRES	36.88%	11,79%	14,08%	23.82%	51,30%	132.49%	309.74%	235,28%	101,92%	113,79%
CATAMARCA	65.37%	62,03%	69,71%	79.45%	97,36%	104.84%	225.03%	179,21%	110,37%	59,83%
CORDOBA	40.64%	39,75%	35,81%	44.76%	50,61%	120.77%	236.95%	193,07%	95,29%	79,67%
CORRIENTES	95.62%	95,73%	117,19%	125.39%	129,14%	146.44%	270.12%	221,60%	150,15%	62,78%
CHACO	67.56%	79,01%	83,17%	126.56%	150,34%	179.55%	356.88%	293,34%	167,05%	106,06%
CHUBUT	55.15%	63,28%	74,78%	68.76%	67,80%	84.01%	107.89%	84,80%	75,81%	16,37%
ENTRE RIOS	43.12%	39,56%	44,54%	54.26%	74,59%	84.62%	212.33%	176,44%	91,18%	66,31%
FORMOSA	101.65%	107,05%	111,50%	141.53%	188,78%	218.20%	462.69%	354,39%	210,72%	131,99%
JUJUY	54.71%	59,17%	91,18%	110.33%	129,01%	159.33%	326.57%	273,24%	150,44%	99,47%
LA PAMPA	18.59%	16,53%	15,22%	15.91%	16,83%	34.24%	48.27%	44,19%	26,22%	13,84%
LA RIOJA	58.68%	39,95%	49,13%	44.22%	69,79%	91.24%	165.24%	126,41%	80,58%	44,63%
MENDOZA	73.48%	86,05%	54,82%	87.81%	83,12%	97.50%	213.51%	155,68%	106,50%	52,13%
MISIONES	67.37%	79,60%	87,30%	117.80%	126,48%	148.17%	298.48%	234,74%	144,99%	81,36%
NEUQUEN	21.18%	18,38%	28,57%	50.60%	58,71%	67.82%	104.60%	87,08%	54,62%	31,33%
RIO NEGRO	78.06%	101,16%	123,13%	135.06%	152,42%	169.69%	345.47%	277,70%	172,84%	92,00%
SALTA	55.66%	55,77%	57,19%	69.41%	75,68%	64.38%	187.17%	138,10%	87,92%	48,45%
SAN JUAN	44.16%	49,63%	53,27%	90.24%	98,42%	117.86%	278.03%	223,50%	119,39%	86,35%
SAN LUIS	12.43%	11,24%	10,56%	11.90%	12,52%	11.31%	24.67%	18,67%	14,16%	4,94%
SANTA CRUZ	9.59%	4,08%	18,22%	32.55%	29,16%	30.59%	40.22%	25,45%	23,73%	12,22%
SANTA FE	14.08%	14,07%	21,97%	28.53%	30,14%	38.83%	86.85%	60,43%	36,86%	25,17%
S. DEL ESTERO	42.58%	39,13%	39,11%	42.99%	43,75%	44.86%	79.85%	62,32%	49,33%	14,37%
T. DEL FUEGO	18.07%	36,80%	32,08%	54.74%	114,01%	121.12%	135,02%	120,09%	78,99%	47,97%
TUCUMAN	78.07%	83,12%	83,12%	99.90%	107,07%	127.87%	217,96%	205,61%	125,34%	55,82%
TOTAL	42.86%	36,18%	39,76%	51.33%	65,32%	100.10%	211.62%	165,32%	89,06%	65,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.

Cuadro 9
Solvencia de Corto Plazo – Intereses de la Deuda Provincial / Ahorro Corriente (Neto de Intereses)

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
	Int Deuda / Ahorro									
CABA	80.15%	43,01%	14,92%	23.12%	21.11%	84.18%	56.30%	13,71%	42,06%	28,7%
BUENOS AIRES	31.68%	22,42%	232,85%	-25.34%	-44.89%	-28.60%	2142.79%	66,61%	23,57%	95,3%
CATAMARCA	130.98%	45,21%	42,97%	101.56%	64.49%	115.59%	57.42%	15,49%	71,71%	40,1%
CORDOBA	21.70%	20,67%	30,38%	56.48%	37.80%	-83.22%	-96.58%	53,33%	5,07%	60,2%
CORRIENTES	11.13%	27,65%	91,54%	102.47%	76.10%	100.58%	91.34%	29,77%	66,32%	37,3%
CHACO	34.60%	30,09%	51,77%	1415.0%	292.39%	5130.4%	147.52%	48,68%	893,81%	1774,7%
CHUBUT	34.94%	24,44%	90,71%	218.85%	41.30%	60.52%	12.02%	10,14%	61,62%	68,9%
ENTRE RIOS	39.86%	23,32%	25,43%	98.89%	366.54%	-293.12%	-56.04%	61,97%	33,36%	181,6%
FORMOSA	76.13%	57,18%	49,75%	174.84%	185.81%	293.96%	169.06%	43,32%	131,26%	89,2%
JUJUY	1097.1%	52,33%	3680,7%	-379.03%	388.51%	-396.75%	-220.48%	74,64%	537,13%	1360,3%
LA PAMPA	2.70%	6,12%	4,51%	16.70%	8.71%	19.57%	14.86%	9,18%	10,29%	6,1%
LA RIOJA	3.88%	2,60%	3,65%	8.63%	657.26%	2809.2%	25.78%	16,79%	440,98%	983,4%
MENDOZA	255.97%	91,90%	76,46%	305.82%	292.29%	408.06%	89.69%	46,65%	195,86%	135,6%
MISIONES	51.34%	34,19%	22,05%	150.50%	135.87%	187.65%	78.88%	29,85%	86,29%	63,4%
NEUQUEN	16.62%	7,65%	38,45%	-95.59%	70.76%	111.24%	5.24%	13,30%	20,96%	59,8%
RIO NEGRO	-194.30%	126,48%	109,06%	289.16%	183.85%	215.77%	82.31%	40,77%	106,64%	145,0%
SALTA	25.34%	20,88%	26,87%	48.63%	62.06%	84.66%	47.95%	19,69%	42,01%	23,2%
SAN JUAN	15.47%	25,04%	30,66%	75.34%	687.11%	535.92%	-113.45%	28,85%	160,62%	286,4%
SAN LUIS	0.00%	1,67%	1,61%	2.41%	3.22%	5.40%	2.35%	1,28%	2,24%	1,6%
SANTA CRUZ	0.32%	1,69%	1,09%	6.48%	17.11%	31.12%	6.23%	2,21%	8,28%	10,7%
SANTA FE	9.97%	8,38%	14,56%	93.17%	65.93%	-72.36%	41.82%	10,59%	21,51%	49,0%
S. DEL ESTERO	15.13%	14,59%	35,07%	12.86%	23.15%	44.00%	8.00%	11,10%	20,49%	12,8%
T. DEL FUEGO	3.03%	17,37%	66,66%	53.68%	24.39%	33.56%	17.39%	11,92%	28,50%	21,7%
TUCUMAN	123.37%	54,76%	38,93%	94.47%	63.07%	272.82%	171.74%	22,28%	105,18%	83,3%
TOTAL	30.18%	24,69%	35,08%	183.73%	131.66%	-174.8%	92.76%	25,68%	43,62%	105,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nac. Coordinación Fiscal con Provincias – Subsec. de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.

Cuadro 10
Solvencia de Corto Plazo – Intereses de la Deuda Provincial / Gastos Corrientes

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
	Int Deuda / Gastos Corrientes									
CABA	5.18%	4,63%	3,85%	4.07%	3.05%	2.37%	1.79%	3,86%	3,60%	1,13%
BUENOS AIRES	3.93%	2,83%	2,29%	2.58%	3.75%	5.59%	11.97%	4,52%	3,75%	1,13%
CATAMARCA	3.84%	4,15%	5,18%	6.70%	10.58%	10.80%	3.36%	5,01%	6,20%	2,95%
CORDOBA	5.11%	3,95%	5,82%	6.22%	4.26%	7.74%	4.77%	5,82%	5,46%	1,22%
CORRIENTES	1.87%	3,42%	6,01%	8.16%	8.96%	8.99%	6.91%	6,57%	6,36%	2,57%
CHACO	3.04%	3,76%	4,67%	7.67%	11.51%	14.10%	5.56%	8,52%	7,35%	3,89%
CHUBUT	4.73%	4,41%	8,22%	10.93%	9.56%	10.92%	6.96%	4,93%	7,58%	2,73%
ENTRE RIOS	7.27%	5,82%	4,94%	5.17%	8.34%	10.31%	3.89%	5,22%	6,37%	2,12%
FORMOSA	11.37%	10,51%	7,67%	14.28%	18.35%	23.05%	7.25%	8,60%	12,63%	5,61%
JUJUY	3.81%	3,67%	5,14%	7.27%	11.75%	16.37%	5.63%	7,38%	7,63%	4,38%
LA PAMPA	0.46%	1,10%	1,11%	1.79%	1.64%	2.33%	4.62%	2,92%	2,00%	1,31%
LA RIOJA	0.71%	0,68%	0,66%	1.12%	2.61%	5.14%	2.69%	2,89%	2,06%	1,58%
MENDOZA	4.01%	9,03%	8,43%	6.47%	7.28%	9.02%	9.08%	8,63%	7,74%	1,78%
MISIONES	3.76%	4,26%	3,42%	6.42%	12.23%	14.72%	8.18%	6,85%	7,48%	4,10%
NEUQUEN	5.10%	2,45%	1,60%	4.36%	7.55%	8.35%	2.17%	3,55%	4,39%	2,49%
RIO NEGRO	6.88%	8,17%	11,17%	11.56%	13.46%	16.84%	9.08%	8,36%	10,69%	3,28%
SALTA	3.33%	3,12%	4,32%	4.54%	7.66%	7.91%	4.22%	5,51%	5,07%	1,83%
SAN JUAN	2.56%	4,70%	5,23%	5.48%	8.25%	10.87%	6.87%	6,06%	6,25%	2,49%
SAN LUIS	0.00%	1,30%	1,51%	1.72%	1.66%	1.98%	1.18%	0,70%	1,26%	0,64%
SANTA CRUZ	0.10%	0,30%	0,08%	0.69%	2.73%	2.44%	2.33%	1,74%	1,30%	1,13%
SANTA FE	0.92%	1,35%	1,58%	1.79%	2.82%	2.67%	4.02%	2,30%	2,18%	0,99%
S. DEL ESTERO	4.00%	4,23%	8,59%	2.54%	4.38%	3.96%	2.47%	5,94%	4,51%	1,98%
T. DEL FUEGO	0.46%	1,95%	3,46%	3.66%	5.27%	5.16%	2.86%	1,89%	3,09%	1,66%
TUCUMAN	3.53%	6,18%	7,60%	7.55%	9.10%	10.45%	7.76%	5,93%	7,26%	2,10%
TOTAL	3.92%	3,81%	3,99%	4.51%	5.80%	7.31%	4.68%	4,94%	4,87%	1,18%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nac. Coordinación Fiscal con Provincias – Subsec. de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.

3.2. La solvencia de largo plazo y el déficit “sostenible”

Como se indicó en la revisión de conceptos teóricos, para analizar la solvencia de largo plazo de las provincias argentinas y el efecto de las medidas de “rescate” llevadas a cabo por la Nación desde mediados de 2002, se utilizarán dos indicadores complementarios: el **crecimiento del PBG “necesario”** para alcanzar un déficit “sostenible” y el **ajuste fiscal “requerido”** luego de la determinación del resultado fiscal compatible con una situación “sostenible” (que fue definida como aquella en la que la relación deuda / producto se mantiene estable). Los resultados alcanzados se resumen en el Cuadro 11:

Cuadro 11
Solvencia de Largo Plazo – Crecimiento del PBG “necesario” y Ajuste Fiscal “requerido”
(valores agregados)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
RP/Stock Deuda	-10,4%	-4,25%	-0,03%	-6,4%	-9,8%	-12,7%	-6,1%	-0,3%
Tasa Interés Deuda	7,2%	8,18%	9,53%	10,9%	9,9%	9,4%	3,0%	2,6%
% Crec. PBG "necesario"	17,6%	12,43%	9,56%	17,2%	19,7%	22,1%	9,1%	2,9%
% Crec. PBG efectivo	5,4%	6,82%	2,87%	-4,2%	0,5%	-4,8%	16,4%	---
RP/PBG "estimado"	0,10%	0,07%	0,28%	0,74%	0,58%	1,19%	-1,36%	-2,49%
RP/PBG "efectivo"	-0,57%	-0,22%	0,00%	-0,31%	-0,61%	-1,06%	-0,62%	-0,07%
Ajuste Fiscal "requerido"	0,67%	0,29%	0,28%	1,06%	1,19%	2,25%	-0,74%	-2,43%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía y CEPAL.

Repasando los diferentes indicadores seleccionados, es posible ver la evolución de la situación fiscal efectiva a través de la relación entre el Resultado Primario (RP) con el Stock de Deuda y el PBG respectivamente, que da cuenta del deterioro desde mediados de la década pasada y la mejora fiscal desde mediados de 2002 en adelante.

También se presenta la trayectoria del costo del endeudamiento provincial, claramente creciente hasta 1999, con caídas en 2000 y 2001 (vinculable al Programa de Saneamiento Financiero), y un descenso notorio en 2002-2003, explicado por las acciones de auxilio a las provincias.

Al considerar el *crecimiento del PBG “necesario”* (medido en términos nominales) para mantener una situación fiscal sostenible, la diferencia entre el valor “necesario” y el realmente registrado es una forma alternativa de interpretar la insostenibilidad de la situación fiscal desde 1996 (más allá de la mejora de los años 1997 y 1998) hasta 2001, cuando el *crecimiento “necesario”* era del 22,1% del PBG, mientras que la caída registrada llegó al 4,8%, lo que es claramente indicativo de la insostenible situación fiscal provincial al final de la Convertibilidad. Esto se revierte al considerar el 2002 y el 2003, motivada por la fuerte caída de la tasa de interés implícita de endeudamiento (atribuible a las medidas de rescate desarrolladas por la Nación) y la mejora en el resultado primario (vinculada con la recuperación de los recursos provinciales y la contención de gastos). En particular, debe destacarse que con la información disponible para 2003, el *crecimiento “necesario”* hubiera sido de sólo 2,9%⁴⁹.

Al pasar al análisis de la situación particular de las provincias, planteada en el Cuadro 12, es posible ver que en 1996, 18 de las 24 jurisdicciones “necesitaban” un crecimiento de su producto superior al 10%, lo que señalaba la insostenibilidad de largo plazo de esta situación (a pesar de ser este considerado un “buen” año, cuando se revisaron los indicadores estáticos), mientras que se destacaba el caso de San Luis, que podía “soportar” una fuerte caída de su economía sin tornar explosiva su situación fiscal. Esto no se alteró en 2001 respecto del número de provincias, pero sí en relación a la magnitud de crecimiento

⁴⁹ Aunque no existe una estimación fehaciente sobre el crecimiento del PBG para 2003, el valor agregado nacional alcanzó el 20%.

"necesario" del PBG, que, como se indicó anteriormente, alcanzó al 22,1% en un año de importante contracción económica.

Ya en 2003, los casos de mayor "crecimiento necesario" del PBG son Pcia. de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy y San Juan, a pesar de ser valores alcanzados en la práctica. Sobre este punto debe tenerse presente que el cálculo toma en cuenta los intereses pagados y que la situación de default de Pcia. de Buenos y San Juan lleva a subestimar dicho "crecimiento necesario".

Una forma complementaria de presentar el análisis de sostenibilidad de largo plazo de la situación fiscal provincial es a través de la determinación del *resultado primario* "sostenible", dadas las tasas de crecimiento del PBG y de interés de la deuda provincial. Al ser comparado este resultado primario "estimado" con el que ha tenido lugar en la realidad, es posible determinar la cuantía del **ajuste fiscal "requerido"** para que la situación fiscal fuera sostenible en el largo plazo. La relevancia de esta forma de considerar la sostenibilidad de largo plazo de la condición fiscal, se pone de manifiesto al tener en cuenta que el crecimiento "necesario" del PBG escapa del manejo del fisco provincial, que sí tiene mayor capacidad (aunque claro está que no de manera absoluta) de "ajustar" ingresos y gastos.

Mientras que en 1996 el *ajuste fiscal "requerido"* era del 0,7% del PBG (Ver Cuadro 8), lo que representaba alrededor del 17,5% de los ingresos tributarios provinciales propios y un 6,6% de los gastos corrientes (lo que no parece una magnitud inalcanzable), en 1999 el *ajuste fiscal "requerido"* para mantener estable la relación deuda / producto era del 1% del PBG, lo que involucraba ya al 25,5% de los ingresos propios y el 8,9% de los gastos corrientes. Por su parte, en 2001 el *ajuste fiscal "requerido"* fue del 2,25% del PBG, que alcanzaba al 58,6% de los ingresos tributarios provinciales propios y un 17,3% de los gastos corrientes, valores realmente muy difíciles de alcanzar en cualquier contexto económico y político.

En 2002 y 2003, el efecto de las medidas de rescate han permitido que el *ajuste fiscal "requerido"* fuera negativo, es decir que fuera posible incurrir en mayores gastos u obtener menores ingresos; de todas formas debe señalarse el efecto ("positivo") que la cesación de pagos de la Pcia. de Buenos Aires tiene sobre estas estimaciones

En la consideración por provincia, se destaca que 21 jurisdicciones empeoraron en términos de *ajuste fiscal "requerido"* (aunque deba reconocerse el esfuerzo "menor" a realizar en los casos de Ciudad de Buenos Aires, San Luis y S. del Estero) entre 1996 y 2001, con situaciones realmente preocupantes como Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén y San Juan (por mencionar algunas).

La mejora posterior es tal que, según la información de 2003 ninguna jurisdicción debería haber ajustado sus cuentas (aunque esto cambiaría si no hubiera casos de default).

Un punto que no debe ser dejado de lado es el relativo a la información disponible para 2003 y sobre la cual se han hecho las estimaciones correspondientes: no está disponible la información sobre crecimiento de cada una de las jurisdicciones (PBG), mientras que la información fiscal incorpora la cesación de pagos, lo que sobrestima el resultado fiscal de las jurisdicciones en default y subestima la tasa de interés de la deuda provincial (esto es claramente relevante para la Pcia. de Buenos Aires).

Cuadro 12
Solvencia de Largo Plazo – Crecimiento del PBG “necesario” para alcanzar Déficit “Sostenible”

Jurisdicción	1996				1999				2001				2002				2003		
	RP/Stock Deuda	Tasa Interés Deuda	% PBG "necesario"	% PBG efectivo	RP/Stock Deuda	Tasa Interés Deuda	% PBG "necesario"	% PBG efectivo	RP/Stock Deuda	Tasa Interés Deuda	% PBG "necesario"	% PBG efectivo	RP/Stock Deuda	Tasa Interés Deuda	% PBG "necesario"	% PBG efectivo	RP/Stock Deuda	Tasa Interés Deuda	% PBG "necesario"
CABA	2,3%	6,5%	4,2%	7,3%	29,9%	15,9%	-14,0%	-2,2%	7,4%	9,6%	2,2%	-4,3%	-3,0%	3,7%	6,7%	4,8%	4,7%	5,9%	1,2%
BUENOS AIRES	-6,3%	9,7%	15,9%	5,0%	-49,2%	14,6%	63,8%	-5,3%	-38,5%	7,7%	46,2%	-5,4%	-15,3%	6,2%	21,5%	12,7%	-3,7%	1,8%	5,5%
CATAMARCA	-23,3%	5,9%	29,2%	1,0%	-3,3%	8,8%	12,1%	9,7%	-0,7%	10,5%	11,2%	2,6%	0,7%	1,9%	1,2%	98,8%	2,5%	2,3%	-0,2%
CORDOBA	-9,9%	10,5%	20,3%	0,0%	6,8%	15,4%	8,6%	-4,8%	-13,9%	10,5%	24,4%	-6,4%	-8,9%	2,8%	11,7%	5,4%	-2,5%	2,9%	5,4%
CORRIENTES	-4,8%	1,7%	6,5%	9,7%	-2,3%	6,9%	9,3%	-2,8%	2,9%	6,2%	3,3%	-3,2%	2,8%	3,1%	0,4%	61,6%	2,3%	2,6%	0,3%
CHACO	-12,4%	4,2%	16,6%	5,6%	-15,1%	9,1%	24,2%	-9,1%	-7,2%	9,3%	16,5%	-5,0%	-3,6%	2,1%	5,7%	28,2%	-0,6%	2,7%	3,2%
CHUBUT	-41,6%	7,7%	49,3%	-0,3%	-20,3%	15,0%	35,3%	-4,9%	1,7%	12,7%	11,0%	-4,5%	19,4%	5,5%	-13,9%	11,6%	12,7%	3,9%	-8,8%
ENTRE RIOS	4,3%	13,0%	8,7%	2,0%	-2,1%	10,8%	12,9%	-5,5%	-14,9%	14,4%	29,4%	-2,2%	-13,2%	2,8%	16,0%	12,6%	-3,8%	3,0%	6,7%
FORMOSA	-8,7%	10,6%	19,3%	0,9%	-7,2%	13,1%	20,3%	-2,7%	-1,5%	13,1%	14,5%	-4,4%	0,1%	2,2%	2,1%	7,8%	0,7%	2,2%	1,6%
JUJUY	-36,8%	6,4%	43,2%	0,2%	-6,8%	8,3%	15,0%	-6,6%	-4,9%	13,2%	18,1%	-2,1%	-3,0%	2,5%	5,5%	18,5%	-0,8%	2,7%	3,5%
LA PAMPA	-48,6%	2,0%	50,7%	3,1%	-3,3%	9,8%	13,1%	-11,2%	-59,2%	7,5%	66,7%	-4,4%	-2,0%	8,7%	10,7%	35,2%	3,0%	4,9%	1,8%
LA RIOJA	3,8%	1,0%	-2,8%	5,1%	11,7%	2,1%	-9,6%	-0,6%	-8,2%	6,1%	14,3%	-4,6%	-4,6%	1,9%	6,6%	4,1%	2,9%	1,8%	-1,0%
MENDOZA	-9,2%	4,6%	13,8%	4,1%	7,5%	9,0%	1,6%	-0,2%	-12,1%	10,2%	22,2%	-3,7%	-2,6%	5,8%	8,4%	15,0%	2,4%	4,8%	2,5%
MISIONES	-16,9%	5,1%	22,0%	1,1%	-11,6%	7,0%	18,6%	-2,7%	-6,8%	11,0%	17,8%	-3,0%	-0,9%	3,6%	4,5%	9,1%	0,6%	2,5%	1,9%
NEUQUEN	-52,7%	18,6%	71,3%	9,9%	-31,7%	15,7%	47,4%	8,4%	-11,4%	12,9%	24,3%	-10,9%	12,2%	2,0%	-10,1%	61,4%	5,9%	3,3%	-2,5%
RIO NEGRO	-25,0%	8,3%	33,2%	1,6%	-3,5%	9,9%	13,4%	0,3%	-0,4%	11,1%	11,4%	-4,7%	2,2%	3,5%	1,3%	12,0%	2,3%	2,7%	0,4%
SALTA	-5,9%	5,0%	11,0%	2,4%	-3,5%	7,3%	10,8%	-0,5%	9,5%	9,3%	-0,2%	-5,7%	12,8%	2,9%	-9,9%	30,2%	9,3%	3,2%	-6,1%
SAN JUAN	-47,6%	4,4%	52,0%	-0,6%	-1,4%	9,5%	10,9%	-0,7%	-10,5%	10,7%	21,1%	-4,8%	-11,8%	3,8%	15,6%	0,3%	-1,6%	2,4%	4,0%
SAN LUIS	58,2%	0,0%	-58,2%	4,2%	162%	8,9%	-153%	-6,3%	2,7%	12,5%	9,8%	-4,4%	2,0%	4,4%	2,4%	23,3%	15,6%	2,3%	-13,3%
SANTA CRUZ	-31,4%	0,8%	32,2%	10,1%	-37,9%	3,5%	41,4%	4,0%	-18,3%	7,3%	25,6%	-5,4%	2,2%	5,3%	3,1%	83,1%	4,4%	3,6%	-0,8%
SANTA FE	-27,6%	6,0%	33,5%	7,0%	-21,2%	7,7%	28,9%	-7,6%	-16,2%	7,8%	24,0%	-4,6%	-1,8%	6,3%	8,0%	27,1%	6,1%	3,0%	-3,1%
S. DEL ESTERO	3,2%	7,5%	4,4%	1,3%	23,6%	5,4%	-18,3%	-4,8%	8,7%	7,9%	-0,8%	-5,2%	18,4%	3,2%	-15,2%	26,1%	20,3%	6,2%	-14,2%
TUCUMAN	-16,2%	4,4%	20,6%	4,1%	1,0%	8,4%	7,4%	-5,3%	-2,1%	9,3%	11,4%	-3,2%	-1,4%	8,0%	9,4%	8,6%	1,3%	3,7%	2,4%
T. DEL FUEGO	-56,6%	2,2%	58,7%	6,6%	-26,9%	10,7%	37,6%	-3,7%	0,7%	3,8%	3,1%	-9,2%	5,0%	0,7%	-4,4%	27,7%	0,8%	0,5%	-0,3%
TOTAL	-10,4%	7,2%	17,6%	5,4%	-6,4%	10,9%	17,2%	-4,2%	-12,7%	9,4%	22,1%	-4,8%	-6,1%	3,0%	9,1%	16,4%	-0,3%	2,6%	2,9%

Fuente: Elaboración propia en base Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía y CEPAL.

Cuadro 13
Solvencia de Largo Plazo – Ajuste Fiscal “requerido” para alcanzar Déficit “Sostenible”

Jurisdicción	1996			1997			1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	RP/PBG "esti- mado"	RP/PBG "efecti- vo"	Ajuste "reque- rido"																					
CABA	-0,03%	0,08%	-0,11%	0,06%	0,00%	0,05%	0,12%	0,19%	-0,07%	0,20%	0,32%	-0,13%	0,13%	0,39%	-0,26%	0,15%	0,08%	0,07%	-0,01%	-0,03%	0,02%	-0,24%	0,12%	-0,36%
BUENOS AIRES	0,16%	-0,22%	0,38%	0,11%	0,12%	0,00%	0,17%	-0,27%	0,44%	0,29%	-0,71%	1,00%	0,30%	-1,50%	1,79%	0,71%	-2,10%	2,81%	-0,70%	-1,66%	0,96%	-3,20%	-0,90%	-2,30%
CATAMARCA	1,04%	-4,98%	6,02%	-0,62%	-2,34%	1,72%	-2,79%	-1,23%	-1,56%	-0,18%	-0,66%	0,48%	4,81%	-0,40%	5,21%	2,26%	-0,20%	2,46%	-15,0%	0,12%	-15,1%	-3,60%	0,70%	-4,30%
CORDOBA	2,33%	-2,20%	4,53%	0,19%	1,16%	-0,97%	2,41%	3,39%	-0,98%	4,23%	1,43%	2,81%	2,78%	0,28%	2,50%	5,23%	-4,32%	9,55%	-1,67%	-5,75%	4,08%	-14,0%	-2,9%	-11,1%
CORRIENTES	-1,38%	-0,83%	-0,56%	-0,26%	-0,61%	0,35%	1,68%	-0,54%	2,22%	2,42%	-0,58%	3,01%	-1,48%	0,48%	-1,96%	2,40%	0,75%	1,66%	-10,2%	0,48%	-10,7%	-3,15%	0,59%	-3,74%
CHACO	-0,04%	-0,35%	0,31%	-0,05%	-0,33%	0,28%	0,04%	-0,42%	0,45%	0,77%	-0,64%	1,40%	0,38%	-0,63%	1,01%	1,09%	-0,55%	1,63%	-1,75%	-0,24%	-1,51%	-1,49%	-0,07%	-1,42%
CHUBUT	0,68%	-3,55%	4,24%	-0,16%	-2,43%	2,27%	0,70%	-2,44%	3,14%	2,24%	-2,28%	4,52%	1,48%	-0,92%	2,40%	2,16%	0,22%	1,95%	-0,81%	2,58%	-3,39%	-2,49%	2,86%	-5,34%
ENTRE RIOS	1,06%	0,42%	0,65%	0,43%	0,66%	-0,24%	0,45%	1,78%	-1,32%	1,53%	-0,20%	1,73%	1,81%	-1,00%	2,81%	2,56%	-2,30%	4,86%	-1,50%	-2,03%	0,53%	-3,70%	-1,16%	-2,54%
FORMOSA	3,94%	-3,56%	7,50%	0,50%	-2,09%	2,59%	2,07%	-1,51%	3,57%	7,57%	-3,44%	11,0%	8,25%	-2,28%	10,5%	14,2%	-1,21%	15,5%	-4,71%	0,06%	-4,76%	-19,5%	1,01%	-20,5%
JUJUY	0,97%	-5,75%	6,71%	-0,36%	-3,58%	3,22%	0,64%	-1,35%	1,99%	3,88%	-1,72%	5,60%	3,75%	-1,45%	5,19%	6,08%	-1,97%	8,05%	-5,81%	-1,08%	-4,74%	-8,21%	-0,53%	-7,67%
LA PAMPA	-0,04%	-1,92%	1,88%	-0,02%	-0,94%	0,92%	-0,08%	0,29%	-0,37%	0,80%	-0,12%	0,92%	0,26%	-0,39%	0,65%	0,53%	-2,64%	3,17%	-1,63%	-0,12%	-1,51%	-0,95%	0,29%	-1,24%
LA RIOJA	-1,09%	1,03%	-2,12%	-0,79%	3,24%	-4,02%	-0,60%	3,60%	-4,20%	0,60%	2,57%	-1,97%	1,46%	-1,04%	2,50%	3,51%	-2,66%	6,17%	-0,79%	-1,71%	0,92%	-8,23%	1,80%	-10,0%
MENDOZA	0,05%	-0,92%	0,97%	0,25%	-1,22%	1,47%	0,83%	0,54%	0,30%	0,82%	0,66%	0,15%	1,01%	0,21%	0,80%	1,55%	-1,35%	2,90%	-0,97%	-0,28%	-0,70%	-2,25%	0,52%	-2,78%
MISIONES	0,62%	-2,57%	3,18%	-0,40%	-2,30%	1,90%	-0,03%	-1,18%	1,16%	1,95%	-2,34%	4,29%	3,08%	-2,18%	5,26%	4,11%	-2,00%	6,12%	-1,65%	-0,27%	-1,37%	-6,61%	0,31%	-6,92%
NEUQUEN	0,36%	-2,16%	2,52%	0,21%	-1,10%	1,31%	0,54%	0,08%	0,46%	0,41%	-1,78%	2,20%	-0,79%	-1,44%	0,65%	2,83%	-1,36%	4,19%	-4,81%	0,98%	-5,79%	-1,80%	0,90%	-2,71%
RIO NEGRO	1,00%	-3,73%	4,72%	0,48%	-2,33%	2,81%	1,67%	-0,83%	2,49%	2,04%	-0,73%	2,77%	2,46%	-0,44%	2,90%	4,54%	-0,11%	4,64%	-2,28%	0,60%	-2,88%	-6,31%	1,19%	-7,50%
SALTA	0,33%	-0,76%	1,10%	-0,27%	-0,66%	0,39%	0,55%	0,11%	0,45%	1,02%	-0,46%	1,49%	1,30%	-0,19%	1,49%	2,80%	1,76%	1,03%	-3,89%	1,82%	-5,71%	-3,12%	2,46%	-5,58%
SAN JUAN	0,60%	-5,76%	6,37%	0,16%	-2,08%	2,24%	0,52%	0,72%	-0,20%	1,46%	-0,20%	1,66%	2,78%	-1,58%	4,35%	4,14%	-2,81%	6,94%	1,06%	-3,62%	4,68%	-7,04%	-0,88%	-6,16%
SAN LUIS	-0,10%	1,39%	-1,49%	0,01%	2,98%	-2,97%	0,12%	4,61%	-4,48%	0,35%	3,76%	-3,41%	0,26%	2,87%	-2,62%	0,48%	0,08%	0,40%	-0,43%	0,05%	-0,47%	-0,59%	0,72%	-1,30%
SANTA CRUZ	-0,20%	-0,68%	0,48%	0,24%	-0,26%	0,49%	0,19%	-0,87%	1,06%	-0,02%	-1,79%	1,76%	-0,96%	-1,61%	0,65%	0,98%	-1,40%	2,38%	-3,19%	0,09%	-3,27%	-0,68%	0,26%	-0,94%
SANTA FE	-0,01%	-0,41%	0,40%	0,08%	-0,25%	0,32%	0,08%	-0,37%	0,45%	0,43%	-0,60%	1,04%	0,35%	-0,83%	1,18%	0,49%	-0,64%	1,14%	-0,76%	-0,06%	-0,70%	-0,97%	0,50%	-1,47%
S. DEL ESTERO	0,82%	0,41%	0,41%	0,34%	2,64%	-2,31%	2,25%	3,47%	-1,22%	1,41%	3,29%	-1,88%	0,87%	2,52%	-1,65%	2,06%	1,36%	0,70%	-2,60%	2,10%	-4,70%	-2,03%	4,67%	-6,70%
TUCUMAN	0,05%	-2,28%	2,33%	-0,20%	-5,17%	4,97%	1,14%	-0,15%	1,28%	2,34%	0,17%	2,17%	1,96%	0,61%	1,35%	2,84%	-0,48%	3,33%	-0,15%	-0,35%	0,20%	-1,23%	0,14%	-1,37%
T. DEL FUEGO	-0,17%	-2,15%	1,98%	-0,04%	-0,68%	0,64%	0,60%	-1,41%	2,00%	1,01%	-1,88%	2,89%	-0,38%	-0,22%	-0,16%	3,78%	0,21%	3,57%	-6,57%	1,23%	-7,80%	-15,5%	0,91%	-16,4%
TOTAL	0,10%	-0,57%	0,67%	0,07%	-0,22%	0,29%	0,28%	0,00%	0,28%	0,74%	-0,31%	1,06%	0,58%	-0,61%	1,19%	1,19%	-1,06%	2,25%	-1,36%	-0,62%	-0,74%	-2,49%	-0,07%	-2,43%

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía y CEPAL.

Capítulo IV

Desafíos Futuros del Federalismo Fiscal en Argentina

Comentarios Finales

El objetivo principal del trabajo presentado era analizar en qué medida las acciones de política fiscal de rescate a las Provincias, llevadas adelante por la Nación desde 2002, permitieron resolver la situación de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas provinciales.

En base al desarrollo teórico propuesto, al conjunto de indicadores seleccionados y a la información disponible, se procedió a realizar las estimaciones pertinentes, y **es posible comprobarse el efecto positivo sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las provincias, beneficiadas por las acciones del Gobierno Nacional.**

Es así que las jurisdicciones provinciales han podido alcanzar una situación fiscal mucho más manejable que la que se presentaba a fines del 2001 (como progresión de un deterioro fiscal en curso desde años atrás), antes del colapso de la Convertibilidad.

Un primer comentario que es posible realizar, a partir de utilizar indicadores de solvencia de largo plazo (y no sólo estáticos), es que no son necesariamente válidas las afirmaciones sobre las futuras dificultades fiscales provinciales, cuando se empieza a cumplir con las condiciones de financiamiento de los PFO⁵⁰, al menos para el agregado provincial.

Además de este punto, es posible presentar un conjunto de observaciones que matizan la conclusión general anterior. En especial es necesario analizar las condiciones que han permitido alcanzar una situación sostenible de las provincias.

En primer lugar, debe señalarse el fuerte aumento del stock de deuda provincial, lo que evidentemente actúa como un límite a la sostenibilidad cuando deban afrontarse las amortizaciones respectivas, más aún en los casos de las provincias cuya deuda esté formada por componentes que no han estirado plazos de vencimiento o están pendientes de re-negociación (títulos públicos emitidos bajo legislación internacional en manos de tenedores del exterior).

En segundo lugar, es posible señalar que las acciones consideradas no constituyen una solución estructural a los problemas de las finanzas provinciales, ya que ha sido la Nación la que “absorbió” éstos mediante los mecanismos de rescate señalados, lo que no sería factible en cualquier contexto económico.

Debe tenerse en cuenta que esto ha sido posible, por un lado, por la situación particular en el caso de la deuda del Estado Nacional, la cual se encuentra en buena parte en estado de cesación de pagos, brindando así un mayor margen fiscal, por lo que la asunción de esta nueva deuda no genera el mismo impacto que podría haber tenido antes de la salida de la Convertibilidad y el comienzo de la cesación de pagos por la Nación.

Junto a esto, ha habido en esta oportunidad una actitud explícita del Gobierno Nacional de actuar como “prestamista de última instancia”. Esto se vincula con lo determinado en la Ley 25.570 de Mayo de 2002, a partir de la cual: i) las Provincias encomiendan al Gobierno Nacional la reprogramación y refinanciación de las deudas provinciales en los mismos términos que los del gobierno nacional, ii) las provincias comprometen a reducir sus déficits fiscales en hasta el 60 % en el 2002 y tender a alcanzar el equilibrio en el 2003, para que la Nación se haga cargo de sus deudas. Esto indica las dificultades objetivas para que, en el caso de un país de organización federal como Argentina, el Gobierno Nacional no rescate o auxilie a gobiernos subnacionales con problemas fiscales y financieros, lo se debe a las presiones que puedan ejercer los gobiernos provinciales (este caso) o a los beneficios políticos del propio Gobierno Nacional asociado a las decisiones de rescate o auxilio.

Un punto fundamental a incorporar en las consideraciones que se están presentando, es el relativo al programa macroeconómico acordado con el FMI. Debe recordarse que bajo las condiciones acordadas, todo defecto de cumplimiento de metas fiscales por parte

⁵⁰ Ver Boletín Regional 63 - Economía y Regiones y Pon (2004). Aún así debe tenerse en cuenta que dichos servicios se encontrarían bajo los parámetros de la Ley de Responsabilidad Fiscal..

de las provincias deberá ser asumida como sobrecumplimiento de la Nación, lo que muestra la interrelación entre el resultado fiscal nacional y subnacional a pesar de la holgura actual.

Otro punto fundamental para tener en cuenta se relaciona con el contexto fiscal que se ha conformado desde la salida de la Convertibilidad, tanto por el lado de los gastos como por el lado de los recursos tributarios.

En lo relativo a las erogaciones, debe señalarse la nueva configuración del gasto social, donde, en el marco de las respuestas a la emergencia social durante 2002, la Nación ha asumido nuevas funciones, a partir del desarrollo del Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (que para 2003 habrá alcanzado un gasto total de aproximadamente \$3.900 millones, superior al 1% del PIB). Resulta claro que cualquier esquema de reforma de las políticas públicas de protección social en un escenario postcrisis, debe tomar en cuenta la nueva distribución de funciones señalada, lo que implicará redistribución de recursos entre niveles de gobiernos.

Por el lado de los ingresos públicos, vale la pena destacar, entre otras cosas, dentro de la actual estructura impositiva nacional, el peso relevante del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (“Impuesto al Cheque”) y los Derechos a las Exportaciones (“Retenciones”) en la recaudación fiscal nacional.

Respecto al primero, la expectativa es (incluso según lo acordado con el Fondo Monetario Internacional) tender a su reemplazo por formas de tributación menos distorsivas de la asignación de recursos; en relación a las retenciones, debe señalarse que su base imponible se relaciona directamente con el tipo de cambio real de la economía, sobre el cual no hay expectativas de mayor depreciación, por lo que su peso debería tender a reducirse en el tiempo (además de las tradicionales críticas por parte de los sectores exportadores).

De esta manera, cualquier futura reforma del esquema tributario vigente debería llevar a incrementar la participación relativa de los impuestos coparticipables, lo que mejoraría la situación de las provincias. A esto debe sumarse el crecimiento de las bases imponibles del Impuesto a los Ingresos Brutos (relacionado con los aumentos de precios de bienes y servicios, básicamente en 2002, y con la recuperación del nivel de actividad en 2003), una de las principales fuentes de ingresos provinciales.

Lo mencionado, junto con la dificultad de la Nación de imponer reglas de juego sostenidas en el tiempo que le permitan generar una actitud de disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales, puede marcar los límites sobre el verdadero efecto de las medidas de auxilio a las provincias analizadas. Los intentos de coordinación del endeudamiento y condicionamiento del resultado fiscal provincial por parte de la Nación (PSF 2000 y 2001, y los PFO 2002 y 2003), pudieron ser llevados adelante en un contexto de crisis y déficit fiscal.

Como contraejemplo, pueden mencionarse también las posibles tensiones en la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias, tanto por el futuro del régimen previsional (y la posibilidad de que se convierta en una cuña como lo fue en la década de los '90), como por los requerimientos de superávit que la Nación deba generar para hacer frente a los pagos de deuda pública, una vez cerrado el proceso de renegociación de la deuda en curso.

Es así entonces que, en la medida en que la situación presente sea de holgura y existan condiciones futuras de mejora de recursos para las provincias, no parecen estar dadas condiciones en el esquema Nación – Provincias que permitan claramente evitar caer nuevamente en situaciones fiscales insostenibles, más aún teniendo en cuenta las previsiones de incrementos de gastos en los presupuestos provinciales para el 2004 y 2005: la ley de Responsabilidad Fiscal recientemente aprobada no parece contener los incentivos/penalizaciones suficientes para lograrlo.

De esta manera, la actual y sustancial mejora de las condiciones fiscales provinciales puede ser una muy buena noticia presente y a la vez una amenaza concreta en el futuro, si persiste un esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que no promueva comportamientos prudentes o “responsables”, y que limite o acote las posibilidades de nuevas acciones de rescate por parte de la Nación en el futuro.

Bibliografía Consultada

- **Ahmad, E. y Tanzi, V.:** Managing Fiscal Decentralization, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, Londres, 2002.
- **Argañaraz, N.; Garzón, J.M. y Bocco, M.J.:** “*La Deuda Pública Provincial. Crecimiento Insostenible*”, Documento de Trabajo N°33, IIERAL Córdoba, Agosto de 2001.
- **Artana, D. y López Murphy, R.:** “*Descentralización Fiscal. Algunas lecciones para Latinoamérica*”, en Porto, A. (ed.) *Finanzas Públicas y Economía Espacial, En Honor de Horacio Nuñez Miñana*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1995.
- **Blejer, M y Cheasty, A. (editores):** How to measure the fiscal deficit, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 1993.
- **Economía y Regiones:** “Boletín Regional”, varios números, Buenos Aires, 2002-2004.
- **Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O.:** Desafíos de la Descentralización: Educación y Salud en Argentina y Chile, CEPAL – UNICEF, Santiago de Chile, 1996.
- **Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Devoto, F. y Vega, D.:** “*Las Finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*”, Serie Estudios y Perspectivas, N° 12, Oficina de la CEPAL Buenos Aires, Buenos Aires, Septiembre de 2002.
- **Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P.:** “*Política Fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad*”, Serie Gestión Pública, N° 35, Santiago de Chile, Mayo de 2003.
- **Congressional Budget Office:** “Who pays and when? An Assesment of Generational Accounting, The Congress of the United States, Washington, Noviembre de 1995.
- **Espino, E.:** “*El Problema de los Salvatajes Financieros: algunas consideraciones para el caso argentino*”, Documentos de Trabajo N° 52, CEDI, Buenos Aires, 2001.
- **Horne, J.:** “Indicadores de la Sostenibilidad Fiscal”, Working Paper 91, Fondo Monetario Internacional, Washington, Enero de 1991.
- <http://www.ec.gba.gov.ar/Financiamiento/Index.htm> - Dirección Provincial de Política de Financiamiento y Crédito Público - Subsecretaría de Finanzas - Ministerio de Economía - Pcia. de Buenos Aires.
- http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm - Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias - Subsecretaría de Relaciones con Provincias - Ministerio de Economía.
- **Jiménez, J.P. y Devoto, F.:** “*Argentina: Coordination of Subnational Borrowing*” en Ahmad, E. y Tanzi, V., Managing Fiscal Decentralization, Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, Londres, 2002.
- **Martner, R.:** “*Política fiscal, Ciclo y Crecimiento*”, Revista de la CEPAL N° 64, pp. 73-90, Santiago de Chile, 1998.
- **Nicolini, J.P., Posadas, J., Sanguinetti, J., Sanguinetti, P. y Tommasi, M.:** Decentralization, Fiscal discipline in Sub-national Governments an the Bailout problem: The case of Argentine, Research Network Working Paper R-467, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2002.
- **Piffano, H., Sanguinetti, J y Zentner, A.:** “*Las Finanzas Provinciales y el Ciclo económico*”, Documento de Trabajo N° 10, CEDI, Buenos Aires, 1998.
- **Porto, A. y Sanguinetti, P.:** “*Reflexiones sobre el ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y finanzas provinciales*” en Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, FCE – UNLP, La Plata, Junio de 1996.
- **Rosenblatt, D.:** “Argentina: Finanzas Provinciales – Actualización IV”, Informe Final, Departamento de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial, Buenos Aires, 2001.
- **Saiegh, S. y Tommasi, M.:** “*Argentina’s Federal Fiscal Institutions: a case study in the transaction cost theory of politics*”, en Conferencia Modernización y Desarrollo Institucional en Argentina, PNUD, Buenos Aires, Mayo de 1998.
- **Talvi, E. y Végh, C. (compiladores):** ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos Indicadores de sostenibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000.
- **Ter – Minassian, T (ed.):** Fiscal Federalism: Theory and Practice, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 1997.
- **Trapé, A., Botteón, C. y Molina, R.:** “*Autonomía Financiera Municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la Provincia de Mendoza*”, Serie Documentos de Trabajo Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Universidad nacional de La Plata, La Plata, 2002.
- **Vúletin, G.:** “*Sostenibilidad de las Políticas Fiscales y Causalidad entre Ingresos y Gastos para las Provincias Argentinas*”, en VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Pilar - Argentina, Noviembre de 2001.
- **Zentner, A.:** “*Algunas cuestiones macroeconómicas del Federalismo Fiscal en la Argentina*”, Económica, La Plata, Vol. XLV, Nro. 4, Año 1999.