

La Nueva Ley de Responsabilidad Fiscal

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA

¿QUÉ FACTORES INFLUYERON EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN LOS ÚLTIMOS 35 AÑOS?

Fernando Daniel Gutierrez

Tutor: Alejandro Miguel Estévez

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA | 2019

Dedicatoria

En primer lugar, me gustaría dedicarle el presente trabajo a Meri, por tu amor y apoyo incondicional en estos años, por hacerme crecer día a día y sacar lo mejor de mí en cada momento.

A Oscar por doce años de cariño, que a pesar de todo, aprendimos y seguimos aprendiendo el uno del otro mutuamente.

A mis hermanos de la vida Natalia y Juan Manuel por estar desde siempre cuidándome y ayudándome a crecer en todo aspecto.

A mi mentor y amigo, Mariano Pérez Conde, dado que con sus charlas y consejos me demostró lo entrelazadas que están la política y la economía. El presente trabajo es fruto de nuestras charlas y la coexistencia de ambas.

Y finalmente, le quiero dedicar este trabajo a mi madre Silvia. Por impulsarme durante 25 años a crecer no solo profesionalmente sino también a ser una persona íntegra con valores brindándome todas las herramientas posibles y todo su amor.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecerle al Lic. Javier González Fraga por haberme brindado una charla extensa y comprensiva que fue de gran importancia para el presente trabajo.

A mis amigos y colegas, Juan Ignacio Ducrós y Lucas Nascimento, por su apoyo constante a lo largo de los años y consejos para este trabajo.

To my dearest friend, Rachel Orga for your support despite being in the United States and encouragement during this process.

A mis amigos, en especial a Mariano Glasserman por nuestras charlas y sus valiosos aportes pertinentes a la materia.

A la Familia Medina-Castro por su cariño.

Y por último, quiero agradecerle especialmente a mi compañero y amigo Santiago Espil, que durante los últimos tres años trabajé y aprendí a su lado en varios proyectos, entre ellos el desarrollo de nuestras tesis de maestría.

Resumen

El Déficit Fiscal argentino ha sido un problema sistemático desde el retorno de la democracia. El objetivo es analizar La Ley de Responsabilidad Fiscal durante los gobiernos democráticos desde 1983 hasta la fecha y determinar cuáles son las principales aristas para su implementación. De esta manera, centrarse en cuál es el objetivo en torno al déficit fiscal, elaborar un mapa de actores relevantes que participan en el armado de dicha ley; y en el caso presentado por la Coalición Cambiemos indagar sobre su viabilidad política.

De esta manera se analizarán 3 problemáticas centrales que tuvo cada gobierno para impulsar dicha ley y que pueden hacer los gobiernos argentinos en el futuro para torcer el resultado sobre estos puntos. En primer lugar, el contexto político y económico vigente en cada etapa, entendiéndolo como el marco que moldea el accionar de cada gobierno, las medidas adoptadas y actores pertinentes tanto a nivel nacional como internacional. En segundo lugar, la dinámica entre los agentes nacionales y subnacionales, observando los requisitos a los cuales las provincias deben suscribir en el marco de esta ley. Finalmente, se observará el “núcleo” de cada ley y que objetivos presenta resaltando la factibilidad y aplicabilidad de cada uno de ellos.

Palabras clave: Argentina - Déficit Fiscal - Ley de Responsabilidad Fiscal

Abstract

The Argentine Fiscal Deficit has been a systematic problem since the return of democracy. The objective of this paper is to analyze the Fiscal Responsibility Law during democratic governments from 1983 to date and determine which are the main edges for its implementation. In this way, focus on what is the objective around the fiscal deficit, identify relevant actors involved in the creation of said law; and in the case presented by the Coalition “Cambiemos”, its political viability.

Therefore, three central problems that each government had to promote this law will be analyzed and what Argentine governments can do in the future to distort the result on these points. First, the political and economic context prevailing at each stage, understood as the framework that shapes the actions of each government, the adopted measures and relevant actors, both nationally and internationally. Secondly, the dynamics between national and subnational agents, observing the requirements to which the provinces must subscribe within the framework of each law. Finally, the "core" of each law will be observed and what objectives it presents highlighting the feasibility and applicability of each one of them.

Key Words: Argentina - Fiscal Deficit - Fiscal Responsibility Law

Índice

Contenido

Dedicatoria	1
Agradecimientos.....	2
Resumen	3
Abstract.....	3
Índice	4
Introducción	5
Marco Teórico.....	9
1.1 Contexto Político-Económico	11
1.2 Dilema agente nacional-subnacional	14
1.3 Implicancias de una Ley de Responsabilidad Fiscal.....	19
Casos de Estudio	22
2.1 La presidencia de Raúl Alfonsín.....	22
2.2 La década Menemista	26
2.3 El Gobierno de la Alianza y la Crisis del 2001	29
2.4 El recupero de la Crisis	33
2.5 Los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner	36
La nueva Ley de Responsabilidad Fiscal.....	39
Consideraciones finales	44
Anexos.....	49
I. Déficit Fiscal en Argentina, 1961 – 2015.....	49
II. Déficit Financiero Consolidado, 1960-2015.	50
III. Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos para el año 2018.....	51
IV. Provincias argentinas en déficit y superávit 2015.....	52
V. Situación de las provincias	53
VI. Entrevista a informante clave.....	54
Bibliografía.....	65

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo brindar un análisis sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal en Argentina para el periodo 1983-2019. Se pretende demostrar cual o cuales fueron los factores por lo que han fracasado los diversos proyectos de ley sobre la materia a fin de brindar recomendaciones sobre la misma para futuros gobiernos independientemente de su conformación partidaria.

Los casos de estudio adoptados para este trabajo serán las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999), Fernando De la Rúa (1999-2001), Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019); teniendo en cuenta como han desarrollado su política económica con el objetivo de lograr un orden en la economía argentina.

En cada caso de estudio se podrán observar tres variables. En primer lugar, el contexto político y económico vigente en cada etapa, entendiéndolo como el marco que moldea el accionar de cada gobierno, las medidas adoptadas y actores pertinentes tanto a nivel nacional como internacional. En segundo lugar, la dinámica entre los agentes nacionales y subnacionales, observando los requisitos a los cuales las provincias deben suscribir en el marco de esta ley. Finalmente, se observará el “núcleo” de cada ley y que objetivos presenta resaltando la factibilidad y aplicabilidad de cada uno de ellos.

La Ley de Responsabilidad Fiscal surge en el marco del régimen federal fiscal que puede entenderse como “el conjunto de instituciones -Constitución, leyes, organismos, acuerdos políticos y mecanismos- que legislan, regulan y eventualmente determinan el despliegue territorial de los recursos del Estado. Estos incluyen las potestades en general (misiones y funciones de cada nivel de estado), las de gasto público y las tributarias, la coordinación intergubernamental y la coparticipación de los recursos, generalmente una primaria (Nación-Gobiernos Subnacionales) y otra secundaria (entre provincias o estados), que puede incluir también la coparticipación con los gobiernos subnacionales de menor nivel, por ejemplo, la existente en la Argentina entre provincias y municipios” (Llach 2013:21)

En este sentido, hacia 2018, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno que había sido aprobada a finales del 2017, en el marco de las Sesiones Extraordinarias, por el Congreso Nacional. Sin embargo, no fue el primer intento por llevar adelante un compromiso fiscal a nivel nacional. En 1999, durante el gobierno de Fernando De la Rúa, se sancionó la ley de déficit cero mediante reglas en los diferentes niveles de gobierno para garantizar la reducción del déficit fiscal en las cuentas públicas tanto nacionales como provinciales.

El déficit fiscal por definición implica que el Estado Nacional gasta más de aquello que recauda, esto se debe a múltiples factores tales como irresponsabilidad fiscal, el endeudamiento tanto nacional como provincial y las transferencias que se reparten entre los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo con José De Gregorio (2007), el déficit fiscal global es igual al gasto total del gobierno (G) sumado a la tasa de interés de su deuda pública (iB_t) menos sus ingresos (T). Esto implica que cada vez que el Déficit Fiscal Global sea negativo, entonces se encuentra en un superávit.

$$DF_t = G_t + iB_t - T_t \quad (\text{Cuadro 5.1 en De Gregorio 2007:136})$$

“El déficit fiscal del gobierno corresponde a sus necesidades de financiamiento, o sea lo que se “endeuda”, o más bien a lo que aumenta su stock de pasivos. Los pasivos netos del gobierno son denotados por B , entonces la restricción presupuestaria es:

$$DF_t = B_{t+1} - B_t = G_t + iB_t - T_t \quad (\text{Cuadro 5.1 en De Gregorio 2007:136})$$

Entonces, podemos convenir que cuando la meta de un gobierno es “Déficit Primario Cero”, estamos hablando de que el Estado gaste lo mismo de lo que recauda. De esta manera, no se contempla, la deuda pública ni sus intereses.

Juan Llach en su libro *“Federales y Unitarios en el Siglo XXI”* (2013) destaca los problemas de la falta de correspondencia fiscal. Esto implica un problema dada la falta de reglas claras que permitan generar un buen funcionamiento desde los gobiernos subnacionales en concordancia con el gobierno nacional.

De esta manera, el autor señala diversos puntos:

- A) Irresponsabilidad Fiscal
- B) Las posibles diferencias entre las preferencias de los gobernantes y los ciudadanos
- C) Colusiones anti impuestos
- D) Restricción presupuestaria y tendencia al gasto público excesivo
- E) Endeudamiento
- F) Democracias imperfectas.

Estos seis puntos no son ajenos a la política argentina. Como veremos a lo largo de este trabajo, todo parte de una misma cuestión: la falta de acuerdos entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales y municipales.

Se genera una irresponsabilidad fiscal dado que las provincias observan al gobierno nacional como un banco que financia deudas esperando que ante los casos donde no haya endeudamiento, sea el gobierno central quien pague por esas cuentas. Esta deuda es generada en mayor medida por la colusión anti impuesto que existe al interior de las provincias dado que los gobernantes prefieren no cobrar impuestos a sus representados y contar con la seguridad de tener al gobierno provincial o en última instancia al gobierno nacional.

Esto nos muestra que existe una clara diferencia entre las preferencias de los gobernantes y de los ciudadanos. Considerando que aquello que se percibe por la coparticipación queda sujeto a discreción del gobernante lo que puede llevar a democracias imperfectas. En el marco teórico, daremos cuenta de las dinámicas provinciales y como éstas afectan el uso de los recursos coparticipables. Finalmente, si el gobierno nacional actúa como prestamista ante situaciones críticas es porque la restricción presupuestaria es baja o nula es decir que el gasto público de las provincias es excesivo ya que consideran que en última instancia pueden recurrir al gobierno nacional.

Para desarrollar la presente investigación y brindar las recomendaciones pertinentes se realizará un trabajo comparativo-descriptivo dado que se analizan seis casos y a partir de allí se observan sus distintas características y variables constitutivas.

Se tendrá en cuenta el aporte de autores que hayan publicado al respecto, teniendo en cuenta diferencias temporales entre los mismos. Esto permitirá abordar de mejor manera como se desarrolla este tema tanto en el pasado como en la actualidad.

Mientras que en esta introducción ya se ha resaltado la problemática frente a la falta de correspondencia fiscal que existe en argentina, el capítulo 1, referido al marco teórico, se realizará un análisis de las tres variables que se observarán en cada caso de estudio.

En el capítulo 2, a la luz de las variables descriptas en el marco teórico, se realiza una comparación entre las presidencias argentinas desde 1983 hasta 2015. De esta manera, se analizarán los mandatos de cinco presidentes y podremos observar como cada uno presenta similitudes y diferencias en pos de generar una ley de responsabilidad fiscal.

El capítulo 3, está destinado al mandato del presidente Mauricio Macri (2015-2019). Aquí, podremos analizar el último intento por generar un acuerdo fiscal a nivel nacional y determinar porque ha fracasado desde el año 1983 hasta la fecha.

Finalmente, considerando todo el análisis previo, se realizarán las conclusiones pertinentes y las recomendaciones para futuros gobiernos en lo que respecta a este tipo de leyes.

Esta investigación tiene por fin primordial entender la formulación de la ley de responsabilidad fiscal en Argentina en los últimos 35 años y a su vez brindar recomendaciones y nuevos conocimientos que puedan ser de utilidad para una cuestión clave en Argentina.

Marco Teórico

Cada acuerdo celebrado entre diferentes actores conlleva una serie de negociaciones. En los últimos 60 años la falta de estos acuerdos, o bien podríamos hacer alusión a políticas a largo plazo, definen la situación actual de la argentina: caída del salario real, depreciación de la moneda, inflación, deuda pública que finalmente dejan en evidencia el estancamiento económico.

Hacia 1898, el autor Ernesto Quesada mencionaba la “cuestión del tesoro”. Esta teoría se observaba en el conflicto entre unitarios y federales, pero tenía su origen en los albores de la nación a comienzos del siglo XIX. Años mas tarde, Juan Llach (2013) destaca que “la cuestión del tesoro” es un problema que no se agota en las provincias, sino que le anteceden cuestiones políticas. A su vez, resalta que se debe brindar una respuesta frente a la distribución y alcance de las funciones de cada nivel de gobierno, sea nacional o subnacional, sin importar el grado de centralización o descentralización que tengan.

Este problema que cita Llach da cuenta de la ineficiencia del Estado argentino para lograr una correcta redistribución de los recursos. Usualmente el gobierno nacional debe responder por los problemas que las provincias tienen en términos económicos sosteniéndolas financieramente lo que genera año a año esta disputa por la redistribución de recursos. Aquí aparece el laberinto de la coparticipación federal (Ver anexo III) que deja en evidencia los problemas políticos en materia de acuerdos.

“Estos resultados no han sido la obra “del malo o del bueno” sino de la interacción de las provincias, siempre mucho más firmes en el reclamo de recibir inversiones, gastos o promociones nacionales en su territorio que en el de demandar mayores responsabilidades al respecto o, menos aún, exigir potestades tributarias, y del otro lado, gobiernos nacionales que en su totalidad fueron viendo, sí, las necesidades de las provincias, pero por sobre todo las ventajas políticas de un esquema de esta naturaleza, dejando siempre para “más adelante” las citadas cuestiones de fondo o peor aún, transfiriendo misiones y funciones a las provincias sin las correspondientes partidas de gasto” (Llach 2013:52)

Un siglo más tarde, el problema persiste y aunque se tomaron diferentes medidas, ninguna ofrece una solución concreta. La coparticipación de impuestos surgió en 1988 como un sistema de transferencia de recursos recaudados por la nación hacia las provincias a fin de generar una óptima distribución basada en la recaudación de las provincias, quienes conjunto a los municipios, representan los tres niveles de gobiernos que existen en Argentina. A lo largo de los últimos 30 años, tal como observaremos en los siguientes capítulos, hubo diversos proyectos que buscaban reglamentar de una manera más eficiente el control del gasto y el endeudamiento de las provincias ya que el sistema de coparticipación no ataca al problema de fondo que es la conducta de las provincias.

Walter Agosto, investigador de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), señala que la Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en 2004 y vigente desde entonces posee ciertas limitaciones que la gestión del presidente Macri busca erradicar con el nuevo proyecto de ley.

A su vez, destaca que existen dos reglas tanto cuantitativas y cualitativas que buscan asegurar el correcto funcionamiento del proyecto. “Las reglas cuantitativas consisten en restricciones permanentes que reducen los grados de discrecionalidad y en este caso refieren a límites en la expansión del gasto público -gasto corriente primario neto- y del endeudamiento. Por su parte, las reglas cualitativas se vinculan al mejoramiento de la transparencia en la difusión de la información fiscal, para lo cual es necesario garantizar el principio de universalidad del presupuesto y homogeneidad en la información. (Agosto 2017:9)

A continuación, se analizarán las tres constantes que se encuentran en cada caso de estudio del presente trabajo a la luz de las acciones que se emplearon y emplean para poner en vigencia una ley que garantice la correspondencia fiscal.

La primera variable de estudio que se propone analizar es el contexto político y económico teniendo en cuenta la política fiscal vigente en cada etapa y como ha influido en el desarrollo de este acuerdo, incluyendo medidas adoptadas y actores tanto a nivel nacional como internacional.

Basado en este contexto se analizará la segunda variable que es la dinámica entre los agentes nacionales y subnacionales, observando los requisitos a los cuales las provincias deben suscribir en el marco de esta ley.

Este análisis surge de la estructura política del país, teniendo en consideración que este tipo de acuerdo se celebra entre actores con agendas y objetivos que no suelen estar alineados

Finalmente, el “núcleo” de cada ley presentada durante los gobiernos democráticos desde el año 1983 hasta la fecha. Este núcleo se define por aquellos objetivos que se presentaron en este tipo de leyes para poder reducir de esta manera el déficit fiscal. De esta manera, se analizarán tanto la factibilidad y aplicabilidad de cada una de las leyes o programas propuestos durante los casos de estudio.

1.1 Contexto Político-Económico

Los casos de estudio que presentaremos en el capítulo siguiente se caracterizan por tener realidades político-económicas diferentes tanto en el plano local como en el internacional. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, hay un factor común que las asocia: la historia.

Argentina arrastra en la actualidad una deuda pública que no es originaria de un mandato político. Como se puede observar en los anexos I y II, este problema no es novedoso, sino que por lo menos hace 60 años que el Estado argentino gasta más de lo que recauda.

Ahora bien, podemos delegar únicamente este problema al manejo de la política interna argentina. Sin embargo, al ser un país en vías de desarrollo, Argentina no está exenta de sufrir efectos del escenario internacional.

Considerando solamente los últimos 35 años desde el retorno a la democracia, Argentina ha sufrido los vaivenes de la política internacional. Los años 80 estuvieron marcadas por los finales de las dictaduras cívico-militares en la región, y lo que se conoce como la tercera ola de democratización. A saber, primero en 1979 Ecuador y Nicaragua. Luego, Perú (1980), Honduras (1981), Argentina (1983), Uruguay y Brasil (1985), Paraguay en 1989 y finalmente Chile en 1990.

Argentina para 1983 tenía dos problemas concatenados, por un lado, lograr la estabilidad económica dado que de ésta dependía el escenario político. Posteriormente hacia 1987 la inestabilidad económica internacional golpeó fuertemente a la Argentina y de esta manera tambaleaba el régimen democrático.

Producto del análisis del primer caso de estudio se observarán las alianzas que llevó adelante Argentina durante la década del 80 para hacer frente a la inestabilidad económica. Por otro lado, en el escenario político, el gobierno de Alfonsín se caracterizó por juzgar los delitos ocurridos durante la última dictadura cívico-militar en los Juicios a las Juntas de 1985.

El segundo caso de estudio correspondiente al presidente Carlos Menem (1989-1999) tuvo diversos acontecimientos, tanto en lo nacional como en lo internacional, que incidieron en la coyuntura política-económica de esta década.

Más adelante observaremos, en el plano nacional, la salida de la hiperinflación del año 1989, el plan de convertibilidad de 1991, la reforma constitucional de 1994, entre otros. En lo que respecta al contexto internacional, se pueden destacar hitos como el fin de la Guerra Fría dando paso a un régimen económico global capitalista y las relaciones bilaterales con Estados Unidos, el efecto Tequila en México, el manejo regional en el avance del MERCOSUR y las crisis asiáticas y rusa.

Respecto al gobierno de la Alianza (1999-2001) se analizará el contexto de corrupción política y los problemas económicos que llevaron a la crisis del 2001. Será importante destacar el fracaso de la primera ley de responsabilidad fiscal que se haya sancionado en Argentina así como también la ley de convertibilidad fiscal en 1999. Este proceso de crisis económica se observará como la culminación de un proceso de deterioro en la política argentina y la incapacidad de generar un modelo de país a largo plazo. Este proceso, a su vez, nos permitirá analizar la incidencia de diversos actores, tanto locales como externos, en el accionar del gobierno argentino.

En 2003, el presidente provisional Eduardo Duhalde había firmado un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el cuál se efectivizó ya con la presidencia. Este momento es crucial dado que hacia el año 2004, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Se analizarán de esta manera los acuerdos celebrados de manera local entre diversos actores, provincias, gremios, empresas, entre otros para salir de la etapa de crisis. A nivel internacional, observaremos en los cuatro años del mandato de Kirchner las alianzas que se celebraron a nivel regional que permitieron crecer a la Argentina.

Tras el gobierno de Néstor Kirchner, en el año 2007 asumió como presidente Cristina Fernández de Kirchner. A modo de análisis preliminar, siguiendo los anexos I y II, el mandato de Néstor Kirchner fue el único momento en los últimos 50 años donde Argentina gozó de superávit es decir que recaudó más de lo que gastó. Sin embargo, tras los dos mandatos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), el déficit fiscal argentino creció tanto como lo había hecho para la crisis del 2001.

Estos 8 años de mandato de la expresidente pueden subdividirse en dos partes. Por un lado, en la continuidad de las políticas originadas por Néstor Kirchner y en segundo lugar por las políticas que buscó instaurar bajo su propia impronta. Dentro del contexto político y económico de Argentina para esos años es importante destacar el conflicto de la Resolución 125/2008 en concordancia a la crisis mundial del 2008/2009 y la caída en default técnico del 2014 que han llevado a la economía argentina a tener un atraso cambiario y que motivaron al gobierno a generar una política económica más restrictiva.

El capítulo final del presente trabajo estará abocado al análisis del mandato de Mauricio Macri (2015-2019). En este capítulo se desarrollarán diversos aspectos de la política y la economía argentina para dichos años y las reformas propuestas por el gobierno de Cambiemos para mejorar las cuentas públicas y sanear el déficit fiscal argentino.

1.2 Dilema agente nacional-subnacional

Argentina cuenta con un régimen federal y un sistema de división de poderes tripartito conformado por el Poder Ejecutivo (presidente), Poder Legislativo Nacional (Sistema Bicameral) y Poder Judicial.

En este capítulo nos centraremos en la dinámica entre los dos primeros actores y como esta influye en el armado de un pacto fiscal que apunta a reducir el déficit.

Argentina desde el año 1853 adoptó un sistema Federal de Gobierno lo que implica la existencia de tres niveles: nacional, provincial y municipal; en donde cada uno de ellos se encuentra estrechamente relacionado por las políticas que se emplean. En el caso puntual de la Ley de Responsabilidad Fiscal, este es un acuerdo en el cual las provincias deben suscribir a fin de reducir sus gastos y aumentar la recaudación como propósito de reducir el déficit fiscal.

A la pregunta de qué tan relevante es la relación entre el Estado Nacional y las provincias a la hora de pensar una ley responsabilidad fiscal, el entrevistado, un importante funcionario del Banco Nación, destaca:

“Bueno es sumamente importante, el Estado Nacional dependiendo del partido de turno que está en el poder, tiene más capacidad o menos capacidad de tratar mejor o peor a las provincias del punto de vista fiscal. A veces, cuando hay una relación de debilidad del gobierno nacional, tiene que buscar apoyos en el Congreso a través de los gobernadores, los gobernadores tienen una muy fuerte influencia sobre los senadores y tienen una debilitada o no tan fuerte influencia sobre los diputados porque van representando al partido que ganó, pero también al partido que perdió, entonces, pero en el caso de los senadores es clave. Yo te diría que los gobernadores manejan el senado.” (Ver Anexo VI)

Existen, de esta manera, dos problemas teóricos a la hora de que el gobierno nacional busqué un acuerdo fiscal con las provincias. Por un lado, las transferencias y por el otro las dinámicas que son propias de cada provincia.

a) Transferencias

Argentina presenta un sistema de distribución de los recursos que se lleva a cabo por medio del sistema de coparticipación federal de impuestos.

Los ingresos que tiene el Estado se distribuyen entre las diferentes jurisdicciones. Este sistema tiene su origen en 1930 tras la Crisis Financiera la cual provocó una retracción general de los flujos comerciales internacionales. Argentina, ante la falta de recursos, optó por una unificación de todos los impuestos internos y de esta manera se estableció un sistema de distribución.

De esta manera hacia 1934, surge la coparticipación para armonizar impuestos similares cobrados por cada gobierno. La coparticipación de impuestos es un sistema de transferencia de recursos recaudados por la nación hacia las provincias.

El sistema tuvo sus modificaciones en la Ley Nacional 23.548 de 1988 estableciendo un 57.36% de la masa coparticipable a las provincias y el 41.64% de la Nación, aportando un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias y el 1% apartes del tesoro nacional.

Ahora bien, ¿cómo funciona este proceso?

En primer lugar, es el Estado Nacional quién recauda y luego distribuye la masa coparticipable.

De esta manera, se encuentra la coparticipación primaria la cual consiste en todos los recursos coparticipables que el Gobierno Nacional transfiere a las Provincias en su conjunto. Luego, la distribución secundaria que refiere a la manera en que se reparten los recursos disponibles para las provincias entre ellas.

Por otro lado, hay que comprender que, así como existe este régimen a nivel nacional, cada provincia tiene su propio régimen de coparticipación hacia los diferentes municipios. Las transferencias “nacionales” son automáticas y no discrecionales, en cambio las transferencias de las provincias a los municipios suelen no ser automáticas donde se refuerza la idea de que existe una cierta dependencia de cada intendente hacia el gobernador provincial. En este sentido, se reduce la transparencia y obliga a tener una relación obsecuente con el gobernador.

Lo que se puede destacar de este sistema es que los recursos que se recaudan provienen de los municipios que a final de cuentas son los que menos reciben.

De esta manera se pueden analizar tres problemas:

Primero, la ausencia de correspondencia fiscal. Esto significa que cada nivel de gobierno no puede financiar el gasto que ejecuta. El presupuesto de la provincia se compone de deuda, de los impuestos que recauda y del dinero que le provee la Nación.

Segundo, hay provincias ganadoras y perdedoras dado que el objetivo de la coparticipación está en alcanzar una equidad en el desarrollo de las provincias. Considerando que hay una brecha entre las provincias con mayor población y las que menos tienen, las que más generan y aportan al total de los ingresos son las que menos reciben.

Finalmente, existe una dependencia de las provincias de la Nación. En este sentido, el Pacto Fiscal busca por medio de la Ley de Responsabilidad Fiscal que las provincias logren paliar el déficit interno y que no haya que esperar que el Estado Nacional realice un rescate financiero.

Esta relación que existe entre el Estado Nacional y las Provincias a la hora de pensar un acuerdo fiscal permite adentrarnos en una dinámica más compleja que es la que sucede al interior de cada provincia. De esta manera, es necesario observar la otra parte del problema que es la dinámica intraprovincial entendida como una traba para lograr políticas económicas nacionales.

b) Dinámicas Provinciales

Como se ha señalado anteriormente, un acuerdo fiscal a nivel nacional requiere un apoyo de las provincias con el fin de lograr una reducción en el déficit fiscal nacional.

“Subnational party systems are not only shapers of power in local politics. They also affect key outcomes in national party politics.” (Gibson y Suarez Cao, 2010:3)

Julieta Suarez Cao y Edward Gibson remarcan la importancia de la dinámica subnacional en el armado de políticas nacionales. Generalmente, este se configura a partir de los partidos centrales de la política argentina que son el Justicialismo y el Radicalismo.

Si se analizan las diferentes provincias argentinas desde el año 1983 hasta la fecha, se logra observar que los gobernadores suelen ser del mismo partido que el presidente.

Tomando esto en cuenta podemos analizarlo de dos maneras. Primero, que en los casos de presidentes “no justicialistas” tuvieron que negociar con gobernadores, en su mayoría justicialistas, a la hora de definir políticas económicas. Segundo, en el caso de los presidentes justicialistas podemos observar como aquellos regímenes subnacionales se han recludo debido a inconsistencias en la calidad democrática, como en dinámicas provinciales de juego cerrado.

Las provincias argentinas, históricamente, han presentado diversas reglas electorales y mandatos ejecutivos que pueden considerarse como irregulares dentro de las prácticas democráticas. Es verdad que ante un sistema federal puede haber diferencias entre la política nacional y la subnacional, pero desde el año 1983 se pueden observar diferentes reformas provinciales que cambiaron y extendieron los mandatos de los gobernadores, manteniéndose así en el poder a lo largo de los años.

Uno de los problemas que acrecentó esta falla en la dinámica entre Estado Nacional y Provincial desde el año 83 fue el proceso de descentralización de competencias, acrecentado durante los 90. Por descentralización se entiende al proceso de transferir diferentes competencias ya sean políticas, fiscales y/o administrativas, desde el nivel nacional al subnacional. Este proceso puede darse parcial o gradualmente a fin de garantizar un proceso óptimo en la relación entre los diferentes gobiernos.

De acuerdo con los autores Cetrángolo y Jiménez, “las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.” (Cetrángolo y Jiménez 2010:10)

Si bien se puede destacar que las provincias cubren el 40% de su gasto, lo que figura como alarmante es que el 60% restante depende de las transferencias que el estado nacional le otorgue lo que en última instancia acrecienta el déficit. Debido al porcentaje que debe cubrirse es entendible que la coparticipación sea motivo de controversia y puja entre los diferentes gobiernos subnacionales y el estado nacional.

Previamente se ha mencionado las dinámicas provinciales de juego cerrado. Gibson y Suarez Cao sostienen que desde el retorno a la democracia las dinámicas de poder dentro de las provincias acrecentaron los problemas y tensiones dentro de las provincias lo que en última instancia repercute en los acuerdos con el Estado Nacional.

Bajo este contexto donde convergen las transferencias y las dinámicas provinciales, se observa que los agentes subnacionales no realizan esfuerzos por mantener ordenadas sus cuentas, ya que en última instancia recurrirían al Estado Nacional.

Se pueden destacar los casos de Santa Cruz (1983-1999), Catamarca (1983-1990), Corrientes (1987-1991) y San Luis (1983-2018) para dar cuenta de las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno y como repercute la situación interna de cada provincia en las relaciones entre el gobierno nacional y subnacional por ese entonces.

1.3 Implicancias de una Ley de Responsabilidad Fiscal

De acuerdo con lo explicado en el apartado anterior, tenemos aquellos actores que forman parte de este proceso. Ahora bien, cada gobierno desde 1983 hasta la fecha ha tratado de impulsar una ley que logre reducir el déficit fiscal argentino. Este proceso, sin éxito aparente, demuestra la fragilidad del Estado argentino para afianzar o generar un orden en lo que respecta a las finanzas públicas en todos sus niveles de gobierno.

De esta manera, en este apartado, se analizará la segunda variable del presente trabajo. El mismo se entiende como el “núcleo” de la ley, que se puede definir como aquellos objetivos que se presentaron dentro de cada ley propuesta para poder reducir el déficit fiscal. Es muy importante resaltar una posible falta de factibilidad y aplicabilidad de cada uno de estos o los programas adscriptos.

Toda ley impone una serie de normas/reglas a cumplir con la finalidad de reparar algún daño o, en el caso de la responsabilidad fiscal, corregir un comportamiento erróneo en el manejo de los recursos públicos. Esto implica una clara falla no solo de los gobiernos locales sino de los ciudadanos que no realizan una rendición de cuentas sobre en que se invierte el dinero que pagan desde sus impuestos.

Como señalan Braun y Gadano, “Creemos indispensable la indicación expresa de que los países que establecen legislación sobre responsabilidad fiscal deben tener instituciones suficientemente fuertes como para que i) la formulación de las reglas fiscales sea precisa, sin dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen sus objetivos y ii) la aplicación de tales reglas sea rigurosa y coherente con sus disposiciones, de modo que ni el Poder Ejecutivo nacional ni las autoridades jurisdiccionales menores actúen a sus espaldas.” (Braun y Gadano 2007:54)

Como observaremos en el capítulo siguiente con los casos de estudio, Argentina no ha encontrado en casi 40 años afianzar una ley de responsabilidad fiscal y gran parte de este problema se debe a lo descrito en el apartado anterior con la relación principal-agente que existe entre el Estado Nacional, el gobierno provincial y municipal.

Este problema reside en la falta de cooperación que existe entre los tres niveles de gobierno y un factor fundamental en esta disputa es la ya mencionada coparticipación de recursos públicos.

Kopits señala que las políticas macroeconómicas están basadas en reglas, desde metas de inflación y algunas más puntuales para eliminar el déficit.

“Todas estas reglas tienen por lo menos una característica en común: procuran conferir credibilidad al comportamiento de las políticas macroeconómicas mediante la eliminación de la intervención discrecional. Su meta es lograr un entorno de confianza y garantizar que los indicadores básicos seguirán siendo predecibles y sólidos, independientemente del gobierno que esté a cargo.” (Kopits 2001:3)

Como hemos señalado anteriormente, hay un fracaso evidente en el armado de este tipo de políticas. Pero este fracaso no reside netamente en los acuerdos u objetivos planteados sino en el tiempo que se determina. Existe una tendencia de los gobiernos a resolver y generar políticas tan solo para el mandato en cuestión, mientras que los autores citados sostienen que la aplicación de este tipo de políticas muestra resultados recién en el largo plazo, lo que deja en evidencia que se debe generar una política fiscal que trascienda a un solo gobierno.

Kopits destaca que, en países en vías de desarrollo, el déficit de las cuentas públicas se ha visto como un problema a resolver a fin de alcanzar ciertos objetivos propuestos por cada administración. De esta manera, “a partir de los años ochenta, el reconocimiento de este sesgo y de su contribución a la deuda pública, así como de sus posibles repercusiones perjudiciales para la inversión privada, impulsó a algunos gobiernos a establecer programas de saneamiento de las finanzas públicas a mediano plazo para restablecer la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal.” (Kopits 2011:4)

Un punto clave para entender estas reglas es que no hay derechos sin obligaciones. En este sentido, una ley de responsabilidad fiscal va a tener como objetivo claro una serie de obligaciones para cada nivel de gobierno para lograr un equilibrio presupuestario y de esta manera limitar el endeudamiento de cada subnivel de gobierno.

Ahora bien, la necesidad de conseguir que este proceso funcione debe ser un esfuerzo coordinado entre todos los niveles de gobierno. De esta manera, observaremos que cada intento por llevar adelante una ley de responsabilidad fiscal en Argentina ha estado sujeta a reglas que definen las buenas prácticas de gobierno tales como la transparencia y la disciplina fiscal.

Este esfuerzo se concibe como un orden *top-down* que resalta la intervención del gobierno nacional a modo de ayuda sobre los subnacionales. En este sentido y a la luz de los casos de estudios se destacará la necesidad de reformular este paradigma a fin de lograr una mayor interoperabilidad entre los diferentes niveles de gobierno y lograr una mayor responsabilidad de las partes para mantener así un orden sostenido en el tiempo.

Finalmente, estas implicancias u objetivos de la ley propuesta deben tener en su centro diversos puntos a cumplir. Primero, se debe tener claridad en la información que se transmite a fin de generar una correcta conciencia ciudadana que permita implementar y sostener el cambio que se desea.

Segundo, debe hacerse hincapié en el dilema principal-agente subrayado en el apartado anterior logrando de esta manera un consenso/acuerdo entre todas las partes. Dado que es un acuerdo a nivel nacional que debe ser ratificado por los poderes legislativos provinciales, se debe tener en cuenta la relación entre los poderes ejecutivos y legislativos tanto nacionales como provinciales.

Como bien se señaló, este debe ser un proceso que debe cambiar desde abajo para llegar hacia arriba.

En tercer y último lugar, se debe entender el momento que atraviesa cada gobierno tanto a nivel interno y cual es la situación a nivel internacional. De esta manera, se podrá trazar acordemente un plan a largo plazo que permita resolver y llevar adelante una correcta gestión fiscal. Por este motivo es que a continuación se analizará precisamente esta variable: el contexto político-económico.

A la luz de los siguientes dos capítulos de desarrollo y contando así seis presidencias, se arribarán a las conclusiones y por último a las recomendaciones para los próximos gobiernos argentinos en lo que respecta al déficit fiscal argentino y cómo intentar reducirlo.

Casos de Estudio

El presente capítulo tiene por objetivo analizar las presidencias argentinas desde Raúl Alfonsín (1983) hasta Cristina Fernández (2015). De esta manera nos adentraremos en la política económica de cada uno de los presidentes entendiendo los factores y actores que incidieron en el armado de esta política, demostrando que las tres variables introducidas en el marco teórico fueron y son claves para la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

2.1 La presidencia de Raúl Alfonsín

Raúl Ricardo Alfonsín asumió como presidente de la República Argentina, el 10 de diciembre de 1983 tras la última dictadura cívico-militar. Durante la década del 80, Argentina al igual que otros países de la región estuvieron marcados por los regresos a la democracia, mejor conocido como la Tercera Ola de Democratización.

Los crímenes perpetrados durante la última dictadura cívico-militar influyeron en la agenda del presidente radical cuyo hecho más trascendente fue y la creación del informe “Nunca Más” de la Comisión Nacional de Desaparecidos (CONADEP) y el posterior Juicio a las Juntas Militares de 1985.

“Los gastos de guerra llevaron a la economía y al escenario fiscal hasta límites difíciles de catalogar: en 1981/82 el PBI retrocedió casi el 12%, y el déficit fiscal anual fue del orden del 10% del Producto Bruto Interno”. (Cao 2017:276)

Por otro lado, y retomando los Anexos I y II, el déficit fiscal llegaba a los segundos valores más altos de los últimos 60 años:

“La deuda argentina en 1983 era de aproximadamente U\$S 45.000 millones y fue destinada por la Dictadura a fines que nada tenían que ver con incrementar la capacidad de producción del país para así estar en mejores condiciones de pagarla: a) financiar la especulación por medio de la tablita cambiaria que mantenía artificialmente barato el dólar con créditos externos, b) realizar obras públicas faraónicas e improductivas y c) absorber deuda externa privada que pasó a ser pública en un proceso de estatización que arrancó luego de la devaluación de 1981 y culminó en 1985”. (Krikorian 2010:536)

Parte de este contexto a nivel nacional estaba fuertemente condicionado por la situación internacional. Como bien señalan Gerchunoff y Llach (2010), los intereses de la deuda eran elevados para todos los países de la región. Teniendo en cuenta que el objetivo era reducir el déficit fiscal, resultaba difícil mitigar el impacto del déficit secundario.

“El aumento de las tasas de interés internacionales provocado por las políticas monetaristas en los países desarrollados había sido brutal (la tasa prime norteamericana, por ejemplo, pasó del nivel de 6 u 8% en que se ubicaba antes de 1978 a uno cercano al 20% a comienzos de la década del 80).” (Gerchunoff y Llach 2010:386)

De esta manera, con los problemas que provenían de la dictadura y el difícil contexto internacional, Alfonsín decidió primero priorizar los ámbitos político y social sobre el económico. En lo que respecta al plano político, las fracturas internas del peronismo le permitieron a Alfonsín concebir acuerdos y pese a tener mayoría Justicialista en el Senado, lograr una agenda de trabajo conjunto. Esta necesidad por lograr la agenda común tenía su origen en las elecciones de 1983 donde la UCR solo ganó en 7 de los 22 distritos a nivel nacional.

En 1984, el gobierno nacional firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y realizó diversas medidas para paliar el déficit fiscal, tales como una devaluación de la moneda (Plan Austral), restricción de la oferta monetaria y realizó un incremento en las tarifas. Sin embargo, cuatro años más tarde, el problema económico carcomió y terminó de desgastar unas relaciones endeblas con las provincias y los gobernadores que en su mayoría pertenecían al Partido Justicialista a tal punto que el oficialismo solo retuvo dos jurisdicciones en la renovación de gobernadores de 1987. Aquí se visualiza la segunda variable: el dilema agente nacional y subnacional.

Las dinámicas provinciales otorgaban gobernadores y dirigentes justicialistas de peso al escenario político de aquellos años que requería de un esfuerzo mayor para la UCR a fin de lograr acuerdos.

“Por esa época se comentaba que la rutina de todo gobernador justicialista de paso por Buenos Aires, incluía una visita al opositor líder sindical Saúl Ubaldini, declaraciones a la prensa contra el FMI y la política del gobierno nacional, paso por la Secretaría de Hacienda, obtención de las transferencias que venía a buscar, cambio de las declaraciones hechas previamente por otras en

donde se reconocían los esfuerzos que hacía el presidente para sacar adelante el país, su compromiso de acompañarlo y públicas instrucciones a los Senadores de la provincia en cuestión para que apoyaran la agenda legislativa del Ejecutivo Nacional”. (Cao 2017:292)

Ahora bien, la dinámica provincial en lo que respecta al juego político es importante ya que aquellos gobernadores con peso a nivel local podían aspirar a un cargo mayor. Tales son los casos de Carlos Menem (La Rioja), Adolfo Rodríguez Saá (San Luis), Néstor Kirchner (Santa Cruz) que fueron gobernadores en sus provincias con una dinámica provincial fuerte y cada uno de ellos fue presidente en los años venideros. La influencia al interior de su provincia, los impulsó como candidatos a nivel nacional.

Por otro lado, se hace visible el problema que residía en la puja por las transferencias de tal manera que, ante la dificultad de lograr acuerdos y “luego de un corto periodo de marcada discrecionalidad, se pasó al ‘Método de Asignación’ en el que la Nación distribuía los recursos coparticipados según el presupuesto nacional aprobado por el Congreso, firmándose, asimismo, en marzo de 1986, un convenio transitorio de distribución de recursos federales a las provincias.” (Llach 2013:65)

De esta manera, para mitigar las fricciones en el ámbito político, que se tornaba cada vez más complicado, y el impacto negativo de la economía, el gobierno de Alfonsín buscó construir un nuevo modelo de coparticipación proyectado a corto plazo. Este modelo se enmarcó en la ley 23548 de 1987 que establecía el nuevo esquema de distribución de la Nación a las provincias para la última etapa del mandato de Alfonsín (1988-1989).

Es imperativo destacar que este proceso se caracterizaba de una coparticipación primaria y secundaria, es decir, de Nación a las provincias y de las provincias a los municipios.

Tal como señala Juan Llach, “se fijó en 56,66% la participación de las provincias – añadiendo al 48,5% de la ley vigente el costo de las transferencias de servicios nacionales a las provincias, estimado en 8,16% - y en 42,34% la de la Nación, quedando un 1% para el ‘Fondo de Aportes del tesoro nacional’ (ATN), destinado a atender emergencias y desequilibrios financieros de las provincias” (Llach 2013:66)

Por otro lado, la coparticipación secundaria se delimitó al aporte de las provincias al Tesoro Nacional, lo que significaba una falta total de claridad en los objetivos.

El ocaso del gobierno alfonsinista muestra como repercuten estas las tres variables presentadas. Primero, hacia 1988, la crisis externa y el contexto local daban cuenta de un posible colapso hiperinflacionario. El gobierno perdió la confianza de los ciudadanos y generó así el Plan Primavera (agosto 1988) con la esperanza de revertir la situación de cara a las elecciones 1989 y un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

“En primer lugar, se diseñó un nuevo régimen cambiario, por el cual la autoridad monetaria compraba dólares a los exportadores de productos tradicionales en el mercado oficial y los vendía a importadores en el mercado financiero, quedándose con una diferencia; además se refinanció de manera forzosa parte de la deuda interna con el sistema financiero privado. Al mismo tiempo se intentaba una nueva convergencia de expectativas hacia una menor inflación, pronunciando el tipo de cambio y asegurándose la existencia de una determinada relación entre los tipos de oficial y financiero” (Gerchunoff y Llach 2010:417)

En segundo lugar, la incertidumbre económica imposibilitaba la capacidad de celebrar acuerdos con las provincias y la oposición. Esto mostró que lo acordado en 1987 no iba funcionar dado que los gobernadores peronistas no aceptaban la reducción del Estado y de esta manera, ante la búsqueda del gobierno central de achicar el gasto sin tener concordancia con las provincias, el gobierno de Alfonsín se encontró abandonado, librando una batalla que estaba destinado a perder.

Finalmente, el estallido de la hiperinflación tras el fracaso del Plan Primavera en febrero de 1989 no hizo más que acrecentar las diferencias y la necesidad de adelantar las elecciones al punto que Carlos Menem asumió, anticipadamente, el 14 de mayo de 1989.

2.2 La década Menemista

Frente al fracaso que significaba la hiperinflación en 1989, la asunción de Carlos Menem como presidente tenía dos cuestiones importantes para la Argentina. Primero, se lograba una transición democrática desde 1928 pero desde 1919 que no había una entre partidos políticos diferentes. Esto demostraba una madurez política a pesar de lo económico. Por otro lado, ligado a la situación económica, el nuevo gobierno significaba un cambio de paradigma con la esperanza de revertir la situación de la hiperinflación.

Luis Alberto Romero (2014) destaca el contexto de la Argentina al momento de la asunción de Carlos Menem, “con un fisco en bancarrota, moneda licuada, sueldos inexistentes y violencia social, quedó expuesta la incapacidad del Estado para gobernar y hasta para asegurar el orden” (Romero 2014:306)

En esta línea, la nueva administración entendía que el Estado no podía continuar con el manejo de aspectos tales como el económico y el social teniendo en cuenta que, al enfocarse en algunos, y no todos, los frentes eventualmente mejorarían la situación para todos los argentinos.

La primera medida de este nuevo esquema fue el Plan Bunge y Born. El presidente designó como Ministro de Economía a Néstor Rapanelli, hasta entonces vicepresidente de la empresa multinacional. El Plan “consistía en acuerdos con las empresas formadoras de precios (lo más urgente para descomprimir la hiperinflación), un tipo de cambio único con el dólar cotizando a 650 australes.” (Krikorian 2010:540)

Una vez realizado este paso, se sancionaron la Ley 23696 de Emergencia Económica que suspendía subsidios y autorizaba despidos en el sector público; y la Ley 23697 de Reforma del Estado que estipulaba el plan de privatización de varias empresas estatales, como por ejemplo ENTEL. Estas dos medidas contribuyeron a la reducción considerable del déficit fiscal. (Ver anexos I y II para los años 1989-1991) A pesar de todos estos esfuerzos, el endeudamiento fue la herramienta utilizada para sanear el déficit público.

En este sentido, se realizó un proceso de ordenamiento que tuvo como eje central la Ley 24156 de Administración Financiera Pública del año 1992.

De acuerdo con Braun y Gadano, “redefinió los roles y procedimientos en la hacienda pública nacional, así como el funcionamiento de los organismos de fiscalización”. (Braun y Gadano 2007:57).

En el marco del Plan de Convertibilidad surgió “El ‘Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento’ firmado en agosto de 1993 por los gobiernos nacional y provinciales había establecido un cronograma para la paulatina derogación de los impuestos provinciales que recayeran sobre las actividades productoras de bienes comerciables. El posterior avance de algunas jurisdicciones en la reducción de la presión sobre sectores seleccionados de actividad motivó una reducción de alícuotas pero operada de manera muy diversa entre los diferentes sectores y provincias, aumentándose la heterogeneidad predominante.” (Cetrángolo y Jiménez 2004:12)

El efecto de descentralización de competencias de la Nación a las provincias permitió que se eliminaran los impuestos inflacionarios y de gravámenes a las exportaciones y se dio apoyo al sistema previsional. Sin embargo, estas medidas no pudieron contrarrestar el proceso de privatización a nivel nacional en el cual los bancos provinciales fueron absorbidos por bancos de Capital Federal. Se debe destacar que, en la Reforma Constitucional de 1994, el Congreso solicitó que se dicte una nueva ley de Coparticipación Federal, pero ante la falta de consensos no aún se pudo sancionar.

El pacto federal de 1993 resultó ser “antifederal” ya que terminó dañando a las provincias y centralizando la recaudación en algunos bancos de Buenos Aires que no redistribuían hacia las provincias aquellos ingresos que recibían.

Hasta este momento y posteriormente con la sanción de la Ley de Convertibilidad, Argentina vivía una época atípica generando solvencia fiscal, con un Mercado de Capitales y el financiamiento externo favorable hasta el Efecto Tequila de 1995 donde “el índice de precios de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires cayó más del 50%”. (Gerchunoff y Llach 2010:443)

El escenario internacional sacudió fuertemente el escenario político y económico local dejando en evidencia que el sistema era vulnerable a cambios bruscos en la economía internacional.

Posteriormente hacia 1996, el Congreso promulgó la ley complementaria 24629 para establecer restricciones al incremento de gastos y el Poder Ejecutivo debía “presentar al Congreso una vez por trimestre el estado de la ejecución

presupuestaria y cada 30 de junio un informe de avance sobre el presupuesto del año siguiente.” (Braun y Gadano 2007:57).

La Convertibilidad en este sentido obligaba a la Argentina a tener disciplina fiscal, en otras palabras, accionaba como una Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, al no contar con emisión monetaria tenía la obligación de ajustar las cuentas fiscales y terminó sucediendo lo contrario, la Convertibilidad permitió el acceso al financiamiento, pero fue este quién permitió el déficit fiscal.

Ante un déficit fiscal en alza, el Congreso presentó la que se conoce como la primera ley de responsabilidad fiscal. La Ley 25152 de Administración de Recursos Públicos estuvo como proyecto de ley más de un año debido a los cambios en el contexto internacional que amenazaban a la Argentina y otros países emergentes.

“Las reglas numéricas fueron el aspecto más conocido de dicha ley. Para el resultado financiero, la regla del proyecto original (un tope de 1% al déficit financiero) fue reemplazada por un cronograma de reducción gradual del déficit a partir de 1999, para llegar al equilibrio fiscal en el 2003. El crecimiento del gasto público quedó supeditado al crecimiento del producto interno bruto (PIB), obligando a no aumentar el gasto primario corriente en el caso de caídas de la actividad económica. Se dispuso también la creación de un Fondo Anticíclico Fiscal (FAF), que se constituiría con ingresos extraordinarios provenientes de concesiones y privatizaciones y con un porcentaje definido de la recaudación de impuestos.” (Braun y Gadano 2007:58)

Para 1999, hacia el fin del gobierno de Menem a tan solo 6 meses del recambio presidencial, el déficit fiscal crecía en una economía cada vez más recesiva y que poco podía hacer frente los problemas externos como la devaluación en Brasil y en Rusia. Como observaremos en el siguiente capítulo, ante la necesidad de un ajuste fiscal, la ley 25152 demostró no poder generar la conducta fiscal que el país necesitaba y Argentina vivió una de las etapas más difíciles de toda su historia.

2.3 El Gobierno de la Alianza y la Crisis del 2001

Como destacábamos en el capítulo anterior, el régimen de la Convertibilidad encadenó a la Argentina de tal manera que había un acotado margen de acción que la hizo tambalear hasta caer indefectiblemente, fruto de sus políticas cortoplacistas, en la Crisis del 2001.

En este capítulo, se analizará el Gobierno de la Alianza (1999-2001) que ya con el presidente electo, Fernando de la Rúa, significaba otro cambio de partido político en el Poder Ejecutivo. De esta manera, el 10 de diciembre de 1999 Argentina consolidaba la democracia con la asunción de Fernando De la Rúa, pero con un peronismo opositor fuerte tanto en las provincias como dentro del Poder Legislativo.

A comienzos de los 2000, la Convertibilidad ya daba grandes señales de agotamiento, el peso se encontraba sobrevaluado lo que lo hacía poco competitivo en los mercados. De esta manera, “retrocedieron las exportaciones industriales, que habían sido uno de los pilares de la transformación de los noventa. Pagar los vencimientos de la deuda requería un enorme esfuerzo fiscal y reducción de los gastos del Estado: congelar salarios, suprimir partidas, achicar la inversión.” (Romero 2014:340)

La coyuntura política y social de la Argentina demandaba un fuerte cambio en lo económico. La economía argentina cada vez era más recesiva y el gobierno de la alianza sufría el descontrol de la época menemista.

Bajo este contexto adverso, al gobierno no le quedaba otro camino que el de generar un ajuste fiscal. Basándose en el diagnóstico del Ministro de Economía, José Luis Machinea (que había sido presidente del Banco Central al momento de la Hiperinflación de 1989), “si el gobierno lograba reducir el déficit fiscal esto generaría un aumento de la confianza en el programa económico, lo cual tendría un impacto positivo en el flujo de capitales del exterior. Este ingreso de capitales financieros ayudaría a disminuir la tasa de interés en el mercado local, lo cual produciría un incremento en la inversión y el consumo. Este aumento del gasto doméstico generaría la tan ansiada reactivación de la economía y llevaría a un aumento de la recaudación. Este círculo virtuoso iría reduciendo el elevado déficit fiscal.” (Guido y Lazzari 2003:18)

De esta manera, con el fin de disminuir el déficit fiscal se redujeron parte de las transferencias a las provincias. Esto generó una reacción de los empleados provinciales al verse perjudicados por esta medida, por otro lado, llevó a los gobernadores a encontrarse entre los problemas con los empleados y la necesidad de negociar con el gobierno nacional. Asimismo, las deudas provinciales se encontraban en alza dado que no hubo un control en los años anteriores.

El endeudamiento posible para cada provincia se había definido de manera individual y no general. Cada provincia lo había definido de manera constitucional lo que reducía el margen de maniobra del gobierno nacional.

“La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central prohibió el otorgamiento de créditos de las entidades financieras al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos provinciales necesitaban una aprobación *ad hoc* de las operaciones concertadas con el sistema financiero, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía.” (Cetrángolo y Jiménez 2010:42)

Desde la implementación del régimen de coparticipación en 1994, las provincias habían utilizado este sistema como garantía lo que acrecentaba las deudas provinciales. De esta manera, las provincias habían entrado en una espiral de desfinanciamiento en lo cual disminuían la provisión de bienes y servicios para equilibrar el presupuesto provincial.

En este sentido, De la Rúa se encontraba en la encrucijada de tener que realizar un ajuste fiscal. Así lo afirmó el entrevistado al expresar: “Porque a diferencia de otras decisiones, en política lo más importante es seguir preservando el poder. Entonces no siempre el que ajusta retiene el poder. (...) Y el que viene a ajustar pierde el poder al poco tiempo, porque la gente no está dispuesta a sufrir el ajuste.” (Ver Anexo VI)

El gobierno de la Alianza, entonces, buscó un método para evitar el incremento de la tasa inflacionaria y reducir el déficit fiscal. La ley 25152 propuesta durante el gobierno de Menem y puesta en vigor en el año 2000 fracasó rotundamente y en el intento por evitar que la Convertibilidad también fracasase, se gestionó una ley aún más extrema que es la “Ley de Déficit Cero”.

Para lograr este objetivo, se retomó la ley 24156 de 1992 de Administración Financiera Pública que de acuerdo con los autores Braun y Gadano, esta ley “se propuso llevar a la práctica un principio muy simple: no gastar cada mes más que lo que podía financiarse con los recursos corrientes del Estado” (Braun y Gadano 2007:59)

El proceso de la ley 25152 tenía como objetivo alcanzar el objetivo fiscal en el año 2003, por otro lado, la ley de “Déficit Cero” alargaba el plazo a 2005. Esta modificación de los objetivos de la Ley de Responsabilidad Fiscal demostraba que Argentina no podía cumplir con los mismos y se seguía postergando la solución al problema de las cuentas fiscal.

Considerando este fracaso y los subsecuentes problemas debido a los fuertes ajustes el gobierno optó por el “Blindaje Financiero” y el “Megacanje”. El primero, acordado con el FMI, solicitaba un rescate financiero “con la participación de organismos internacionales, España, bancos de inversión locales y Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)” (Guido y Lazzari 2003:23)

Este rescate financiero fue efectivo en el corto plazo para evitar lo que más adelante sucedería, la caída de Argentina en el default y que esto genere replicas en otros estados emergentes. Considerando la poca efectividad del Blindaje, Machinea renunció y lo sucedió López Murphy que, a pesar de tener un buen diagnóstico sobre la situación, no contaba con el apoyo de funcionarios y gobernadores. Finalmente, presentó su renuncia a las dos semanas de asumir y marcaba el regreso de Domingo Cavallo.

De cara al default del 2001, Argentina demostraba una crisis no solo económica, sino institucional desde lo político. Era muy difícil generar consenso, el presidente se encontraba cada vez más aislado. Ante el fracaso del Blindaje, Cavallo propuso una medida aún más fuerte que fue el Megacanje.

“Era un acuerdo voluntario que hizo el Estado argentino (deudor) con inversores particulares, entidades bancarias y fondos institucionales (acreedores) por el cual se cambiaron los títulos de vencimiento de corto plazo por otros de más largo plazo compensados con una mayor tasa de interés. El megacanje fue de cerca de 32.000 millones de la deuda pública generando un ahorro de corto plazo poco menor a los 3.000 millones.” (Guido y Lazzari 2003:29)

Ante el fracaso de estas dos medidas y el incumplimiento del déficit cero, Argentina ya no tenía vuelta atrás y entraba en Default. El posterior “corralito”, los saqueos y marchas en todo el país, el crecimiento del desempleo y la pobreza demostraban el fracaso del gobierno de la Alianza y la subsecuente renuncia de Fernando De la Rúa.

Considerando que la Crisis del 2001 no tiene un manejo de la Ley de Responsabilidad Fiscal sino un esfuerzo por sacar a la Argentina del default, solamente se repasará a modo de conclusión del presente capítulo.

El primer presidente en asumir tras la renuncia de Fernando De la Rúa fue Adolfo Rodríguez Saá que como primera medida anunciaba frente al Congreso la suspensión del pago de la deuda pública. Si bien contó con el apoyo del Congreso, demostraba una realidad política de esconder los problemas de la Argentina. Se decidía no pagar la deuda ni sus respectivos intereses es decir la segunda parte del déficit fiscal global. y por ende era imposible alcanzar el déficit primario cero.

Consecuentemente, Rodríguez Saá estuvo tan solo nueve días en el gobierno y tras el paso de los 5 presidentes “en una semana” asumió Eduardo Duhalde. La asunción de Duhalde se explica con la “Liga de los Gobernadores peronistas” ya que ellos tenían el control sobre el Senado, todos ellos peronistas.

Ya con Duhalde como presidente y Jorge Remes Lenicov a cargo de la cartera económica, se decidió darle fin a la tan renombrada Convertibilidad lo cual devaluó 40% el peso argentino llevándolo a \$1,40 rompiendo con la paridad 1-1.

“El dólar se vendía a 4 pesos; las provincias estaban inundadas de bonos, llamados eufemísticamente “cuasi monedas”; la inflación del año llegaba ya al 21%, lo mismo que la desocupación, más alta aún en el conurbano bonaerense. La mitad del país se encontraba por debajo de la línea de pobreza y una cuarta parte traspasaba la línea de indigencia” (Romero 2014:350)

Finalmente, y a pesar de lograr un crecimiento en abril de 2002, Remes Lenicov fue reemplazado por Roberto Lavagna y Duhalde apoyó a quien ganaría las elecciones de 2003: Néstor Kirchner, gobernador de Santa Cruz.

2.4 El recupero de la Crisis

Para mayo de 2003, Lavagna había conseguido sortear la crisis económica y sostenía el escenario de crecimiento. Luis Alberto Romero (2014) señala que “la salida catastrófica de la convertibilidad, además de dejar un tendal de damnificados y un país sumido en la miseria, creó las condiciones para la recuperación fiscal y económica. Los salarios cayeron el 20% y las jubilaciones, el 50%, lo que significó un alivio para el Estado y para las empresas, que también fueron estimuladas por la reducción de las importaciones -consecuencia directa de la fuerte devaluación- y por el congelamiento de las tarifas de servicios, que el gobierno impuso a las empresas privadas” (Romero 2014:355)

De esta manera, Argentina logró consolidar superávit fiscal primario y superávit comercial (superávits gemelos) por primera vez desde 1960, en gran parte por una reactivación en las exportaciones y el mercado internacional, sobre todo hacia los países asiáticos.

Por otro lado, si bien el contexto internacional estaba mejorando, había que hacer frente a los problemas internos. Para esto, el gobierno negoció con el FMI firmando un acuerdo en enero de 2003, pero previo a esto Lavagna comprendía que no podía ejercer cambios bruscos sino pausados. Por ejemplo, hizo que el gobierno nacional se apropiara de todas las “cuasi monedas” de las provincias (destacadas en el capítulo anterior) a lo que las provincias debieron ajustar sus déficits. Aquí, la Liga de los Gobernadores Peronistas volvió a funcionar negociando con Duhalde los aspectos políticos.

Sin embargo, esto no le alcanzó a Duhalde para ser candidato en el 2003 y frente a la baja de otros gobernadores peronistas y su competencia con Menem decidió apoyar a Néstor Kirchner, gobernador de Santa Cruz.

Kirchner asumió el 25 de mayo de 2003 tras la renuncia de Carlos Menem al ballottage. El sistema democrático volvía a ganar frente a los conflictos económicos pero una deuda que crecía era la de la credibilidad en las instituciones políticas.

Kirchner contaba con el aval de los gobernadores peronistas y era el tercero (Menem y Rodríguez Saá) en asumir como presidente habiendo capitalizado el respaldo político de la gobernación de su provincia.

A su vez, la continuidad de Lavagna le aseguraba cierta estabilidad desde lo económico renovando el acuerdo con el FMI hasta 2006. Entre los lineamientos exigidos por el Fondo se encontraba sostener el superávit fiscal y comenzar las negociaciones de la deuda externa. Este va a ser un tema que continuará durante los siguientes 15 años debido a que el Megacanje realizado en el 2005 no acordaba con todos los acreedores y se postergaban algunos vencimientos para el año 2012.

Por otro lado, se retomó aquel fallido intento por reformular la Coparticipación Federal de 1994. En el 2004, con un consenso en ambas cámaras se sancionó la nueva Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal.

“En materia de transparencia fiscal, se establecieron obligaciones de estandarizar, elaborar y difundir la información presupuestaria de la Nación y las provincias, con un horizonte plurianual. El gobierno nacional quedó encargado de presentar todos los años un marco macrofiscal que sería utilizado como insumo para elaborar el presupuesto de todas las jurisdicciones.” (Braun y Gadano 2007:59)

A su vez, “sus reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional y las provincias. Nada más ni nada menos que 21 de las 24 jurisdicciones se adhirieron a la norma, quienes a su vez invitaron a sus municipios a adoptar los principios de la ley. El régimen entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2005.” (Melamud 2010:26)

De esta manera, el gobierno nacional y las provincias negociarían programas de financiamiento siempre que lo necesitasen supervisados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Mediante esta nueva ley se buscaba sostener el superávit fiscal con una serie de compromisos de aquellas provincias con mayores problemas en materia fiscal. Para recibir el financiamiento por parte de la Nación, las provincias debían ordenar sus cuentas fiscales.

Sin embargo, para el año 2005, fue la Nación la primera en no cumplir esta ley. El gasto primario había crecido más que el PIB. Le siguieron las provincias que habían superado el límite establecido para endeudarse. Esta situación evidencia la poca capacidad de los gobiernos tanto nacionales como subnacionales de someterse a las reglas fiscales.

Para el año 2005, el gobierno nacional buscó establecer nuevos límites de endeudamiento en la ley de presupuesto y posteriormente en el año 2006, se sancionó la reforma de la Ley de Administración Financiera de 1992, destacada en capítulos anteriores, que ampliaba las capacidades del Poder Ejecutivo para modificar estos límites de endeudamiento.

Con una economía en crecimiento, se vislumbraban las elecciones de mitad de mandato del 2005 en las que el kirchnerismo consolidó su posición al frente del Partido Justicialista. De esta manera, Kirchner destinó una buena parte de los recursos a los subsidios sociales y se hizo un fuerte cambio en materia previsional que le demandaba al Estado Nacional una suma de 10 mil millones de pesos de forma anual. Lejos había quedado el manejo calculador de Lavagna a quién Kirchner le solicitó la renuncia luego del triunfo de las legislativas del 2005.

“Sin embargo, las fuertes demandas por recomposición del poder adquisitivo de los salarios públicos provinciales determinaron un fuerte aumento del gasto en personal de 33 y 31% (equivalente a \$ 7.574 y \$ 9.517 millones) en 2005 y 2006, respectivamente. Los aumentos fueron superiores y previos a los otorgados por el Gobierno Nacional, y con mayor impacto en las Provincias a partir de la intensidad del uso de trabajo en las actividades del sector público provincial. Los ingresos continuaron aumentando, en promedio 24% anual entre 2005-2006, a la par de la actividad económica, aunque el gasto aumentó en mayor medida, un 29%. De este modo, el superávit fiscal provincial cayó al 0,3% y 0,2% del PBI en 2005 y 2006.” (Melamud 2010:34)

La maquinaria estaba en marcha. Se destinó gran parte del gasto fiscal a la obra pública y los fondos se distribuyeron de manera discrecional a los gobiernos subnacionales. Llegaban así, las elecciones de 2007, Néstor le otorgaba el poder a su esposa Cristina y la idea de sostener los superávits gemelos era cada vez más complicada en un marco de crecimiento de la inflación y atraso cambiario.

2.5 Los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner

El presente capítulo se abordará de una manera diferente al resto de los gobiernos dado que el gobierno de la presidente Cristina Fernández, como observaremos a continuación, no ha elaborado leyes o reglas fiscales de envergadura para sostener el superávit fiscal conseguido por su predecesor.

De esta manera, se resumirán los hechos más importantes de los dos mandatos de la presidente considerando que el presente trabajo tiene por objeto de estudio la ley de responsabilidad fiscal.

Cristina Fernández de Kirchner asume el 10 de diciembre de 2007 tras una sólida victoria en primera vuelta. El contexto político y económico de su primer mandato puede disponerse de la siguiente manera:

En el 2008, dispuesta a continuar las políticas adoptadas por su antecesor y sostener el balance fiscal, una medida fue la de subir 7% (28 a 35) las retenciones a las exportaciones considerando la suba del precio la soja en los mercados internacionales. Esto le significó el choque con todo el bloque rural y el rechazo de la ley en el Congreso Nacional con el voto decisivo en el desempate del vicepresidente Julio Cobos.

En el 2009, el gobierno debía afrontar diversos problemas. Por un lado, la crisis financiera mundial sumada a “la baja de los precios de bienes primarios, las devaluaciones de los países vecinos, especialmente el brasileño, que dificultaron las exportaciones, y también por la fuga de capitales, estimulada por convicción de que antes o después habría una actualización del dólar.” (Romero 2014:376)

Por otro lado, con la derrota electoral de las elecciones de medio término, se propuso retomar la iniciativa política a través del aumento de la asistencia social, mediante la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como así la implementación de diversas medidas destinadas a impulsar el consumo interno.

Asimismo, sumando la sequía de ese año, Argentina no lograba recaudar más de lo que gastaba y nuevamente comenzaba a crecer el déficit fiscal. A esto hay que agregarle, la suspensión de la Ley de Responsabilidad Fiscal con el acuerdo de la mayoría de las provincias, y la medida del gobierno que optó por utilizar las reservas del Banco Central para pagar la deuda.

Para el año 2011 con la reestatización y ampliación del sistema previsional y la AUH como logros políticos, el Frente para la Victoria obtuvo el 54% de los votos confirmando la reelección de Cristina Fernández.

Desde entonces, Argentina volvió a entrar en déficit que año a año fue mayor.

El segundo mandato que abarca de 2011-2015 concluyó con un déficit fiscal cercano a los 8 puntos (ver anexos I y II) que fue tan elevado como el de la Crisis del 2001.

Por otro lado, la relación con las provincias y el dilema principal-agente se observa en la suspensión (acordada con las provincias) de la Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal.

“La centralización de los recursos fiscales fue usada para disciplinar a los gobiernos provinciales y a los intendentes del conurbano. Una cuarta parte de los recursos de estos gobernantes provenía de transferencias del tesoro nacional, o de fondos para obras públicas administrados por el Ministerio de Planificación Federal. El reparto nunca se ajustó a normas prefijadas, y una porción considerable se establecía en acuerdos específicos con cada uno de los gobernadores e intendentes” (Romero 2014:382)

De esta manera, las provincias perdieron autonomía y quedaron supeditadas al Gobierno Nacional que manejaba los recursos fiscales con discrecionalidad.

El empleo público en las provincias creció considerablemente por lo que intendentes y gobernadores se veían obligados a negociar con el gobierno por transferencias para pagarle a los empleados.

A diferencia de los otros gobiernos previamente analizados, el gobierno de la presidente Cristina Fernández no tenía un lineamiento fiscal que sirviera como guía. Cada presidente desde el retorno a la democracia ha intentado tener cierto orden en la política fiscal a fin de no gastar más de lo que se recauda, sin embargo, el uso discrecional de los fondos del estado para hacer política acabó con esta metodología y este manejo de la política económica comprometía a la Argentina.

“El aumento de los ingresos no se explica, sin embargo, principalmente por una mayor recaudación tributaria, sino que se explica por incrementos en las contribuciones sociales y por transferencias de fondos de pensión y del BCRA al

tesoro. En el 2003 los ingresos tributarios representaban el 79% de total de los ingresos, en el 2015 los impuestos representan el 54% de las contribuciones al fisco. En resumen, el fisco se volvió menos dependiente de ingresos fiscales a favor de transferencias de otras instituciones gubernamentales y de contribuciones sociales (...) Al 2015, estos ingresos ficticios representan más del 50% del resultado financiero. Al descontar estos ingresos el déficit financiero cae de 225.600 millones de pesos a 367.600 millones de pesos. En términos de PBI esto implica un déficit del 8.1% en lugar del 4.9% que surge de los datos oficiales que consideran las transferencias del BCRA y de los fondos de pensión como ingresos genuinos.” (Cachanosky 2016:8)

El clientelismo político, el crecimiento del aparato estatal en todo el país y el incremento de los subsidios se volvió insostenible para los aportantes. Los impuestos que se pagaban no coincidían con todo aquello que el Estado Nacional usaba en los puntos destacados anteriormente, es decir que el diferencial fue sostenido por las reservas del Banco Central.

“El abultado déficit fiscal del kirchnerismo se dio a la par de un significativo incremento de la presión tributaria y a la par de uno intercambio también récord. Esto sugiere que el desequilibrio fiscal en Argentina se debe a un problema estructural en el estado que hace del mismo un ente insostenible.” (Cachanosky 2016:8)

De esta manera, con un gobierno despreocupado por el déficit fiscal y un ritmo de devaluación sostenido por el uso de reservas, para el año 2014, Argentina volvió a quedar en default.

Se aproximaban las elecciones del 2015 y sin posibilidad de tener un tercer mandato, el kirchnerismo designó a Daniel Scioli (gobernador de la Provincia de Buenos Aires) como el candidato a presidente; que luego de un reñido ballottage perdió con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri.

La nueva Ley de Responsabilidad Fiscal

El 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina tras ganarle en la segunda vuelta al candidato del kirchnerismo, Daniel Scioli por 51% a 49%.

Este resultado nos muestra la polarización social en la que Argentina se encontraba para ese año. Sin embargo, se debe analizar el contexto en el que asume el presidente Macri.

Si observamos los Anexos I y II, el déficit fiscal para el año 2015 era similar al del 2001. Cambiemos era un gobierno de coalición integrado por el PRO (Propuesta Republicana), Coalición Cívica ARI y UCR (Unión Cívica Radical).

Si bien son 3 partidos de alcance nacional, para las elecciones generales Cambiemos se impuso en 5 de los 24 distritos del país. A saber: Capital Federal, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fé. (En el ballottage se suman: Jujuy, La Pampa, La Rioja y San Luis).

De esta manera, Cambiemos asumía con un déficit fiscal cercano al 8% y sólo 7 provincias de las 24 se encontraban en superávit. Las mismas eran San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Corrientes, La Rioja, Tucumán y Formosa. (Ver Anexo IV)

En lo que respecta a la política económica, Cambiemos se encontraba con una economía con cepo cambiario lo que establecía un dólar oficial a \$9 y uno no oficial cercano a \$15.

Por otro lado, el Banco Central no contaba con una buena cantidad de reservas tras las políticas implementadas por su predecesora, detalladas en el capítulo anterior, a su vez el Estado Nacional carecía de estadísticas oficiales y una fuerte presión tributaria sobre los ciudadanos.

En lo que respecta al escenario internacional, Argentina contaba con escasos apoyos de otros países y el default técnico sufrido en 2014, le impedía el acceso a los mercados internacionales. En este sentido, Cambiemos decidió tomar un camino diferente al que transitaba Argentina para aquellos años lo que significó un cambio en el tipo de políticas realizadas.

Arrancaba 2016 y de esta manera el primer año de gobierno. El contexto político-económico de la Argentina marcó el rumbo para las políticas que el

presidente Macri quería llevar adelante. Cambiemos era minoría en ambas cámaras y si algo necesitaba el presidente Macri para gobernar era el apoyo del Poder Legislativo.

Para lograr el apoyo en la cámara de Senadores, el presidente debía mantener un diálogo fluido con los gobernadores. Por otro lado, en la cámara baja, la situación era un poco más complicada por la diversidad de partidos.

En el anexo VI, el entrevistado da cuenta de la importancia de la relación principal-agente para el gobierno del presidente Macri:

“se puede decir que un presidente como Mauricio Macri que tiene minoría en las cámaras y solamente 3 gobernadores afines o 5 si vos sumás CABA y Buenos Aires, necesitó ser generoso con las provincias para conseguir aprobar las leyes que aprobó. ¿Por qué aprobaron tantas leyes? Porque fue generoso con las provincias a través de las políticas de Rogelio Frigerio (...) En los primeros dos años de este gobierno, se fue muy generoso, creo que todas las provincias menos 4 tienen superávit fiscal, eso te demuestra que este gobierno fue muy generoso. No lo fue solamente porque le interesa el equilibrio fiscal, que a lo mejor lo podría haber logrado a nivel nacional siendo menos generoso con las provincias, y es porque necesitaba de las provincias para sacar las leyes. Si vos mirás, como se votaron en 2016 y 2017 todas las leyes que se votaron, vas a ver los votos de los diputados y senadores de las provincias superavitarias.” (Ver Anexo VI)

Ligado a este punto, aparece la política económica impulsada por el gobierno de Macri con Alfonso Prat-Gay como Ministro de Hacienda. El “sinceramiento de la economía” otorgó un nuevo tipo de cambio real que llevó el dólar de \$9 a \$16, hubo un aumento escalonado de tarifas en los servicios públicos y se cesó con la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Este “sinceramiento de la economía” permitió la inserción de Argentina en el escenario internacional generando nuevas alianzas, no solo con países vecinos sino también con Estados Unidos, destacando la visita del presidente Barack Obama en marzo de ese año. A nivel mundial, Argentina fue elegida en 2016 como presidente y sede del G-20 que se celebró en 2018.

Esta elección internacional daba cuenta que los esfuerzos del gobierno de Macri en la materia estaban dando sus frutos.

Ya en 2017, el nuevo objetivo del gobierno eran las elecciones de mitad de mandato para ambas cámaras. Sin embargo, el sinceramiento de la economía tenía repercusión en el gobierno de Macri lo que determinó el cambio de ministro. Alfonso Prat-Gay fue reemplazado por Nicolás Dujovne.

Por medio de Rogelio Frigerio, Ministro del Interior, la relación con las provincias y sus legisladores era positiva, pero en la sociedad se instauraba el debate de la crudeza del sinceramiento de la economía.

Al respecto, el entrevistado destaca que:

“...si hubiéramos sido muy drásticos en enero de 2016 y hubiéramos llevado el dólar de 9 a 30 como decía Melconian o algunos otros y haber reducido el gasto público, hubiera habido tal revuelo en la calle que difícilmente hubieras conseguido los 18.000 millones de dólares que te permitieron salir de los Holdouts y no podrías haber ido nunca al financiamiento externo. Tampoco podrías haber ido al FMI porque no tenías estadísticas, y tardaste un año y medio en tener estadísticas. El FMI hasta que no tenes estadísticas, es como que te haces socio del club, pero no pasas por la revisión médica y no podés usar la piletta.” (Ver Anexo VI)

La economía argentina funcionaba y lograba reducir el déficit fiscal. De acuerdo con las cifras del Ministerio de Economía, Argentina lograba reducir el déficit fiscal de 8% a 6% para el año 2017 lo cual implica una reducción considerable en los gastos del Estado Nacional.¹

En otro pasaje, el entrevistado señala:

“Si hubiésemos hecho el gran ajuste no hubiésemos tenido el financiamiento, no arreglábamos con los Holdouts. Argentina estaba en una opción muy complicada, si te hacías el simpático y que la cosa estaba bien, por ahí con el buen inglés de Prat-Gay y las actitudes de Macri conseguiste ese financiamiento que te permitió ganar las elecciones de octubre de 2017, alguien me contesta a la pregunta

¹ Ver: <https://www.infobae.com/economia/2019/01/18/el-gobierno-sobrecumple-la-meta-fiscal-de-2018-el-deficit-primario-fue-de-24-del-pbi/>

¿hubiera Macri sido capaz de sobrevivir si perdía las elecciones de 2017?" (Ver Anexo VI)

En esta línea, Cambiemos se impuso en las elecciones legislativas de 2017 consiguiendo así ser la primera minoría en la cámara baja. Sin embargo, el capital político obtenido en las elecciones duró poco tras el intento de tratar en el Congreso la reforma previsional que derivó en los incidentes en las inmediaciones del Congreso Nacional y dio por finalizada la luna de miel con el Poder Legislativo.

Terminaba así 2017, con un marco de sesiones extraordinarias en el Congreso, se aprobó la Ley 27428 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno.

Argentina de esta manera comenzaba 2018 con una nueva ley de responsabilidad fiscal. Con la mirada internacional puesta en Argentina por la presidencia y ser anfitrión del G-20, el gobierno buscaba ratificar el rumbo y demostrar la efectividad de sus políticas.

Argentina cerró el 2018 con una reducción del déficit fiscal a 5,2% según cifras oficiales, lo que implicaba un descenso de 0,8% respecto al 2017.

Este logro del gobierno se enmarca en varios puntos.

Primero, el gobierno logró afianzar el acuerdo con las provincias y la adhesión al Pacto Fiscal. Si observamos el Anexo V, 22 de las 24 provincias adhirieron al mismo y solo San Luis decidió no hacerlo. Por su parte, La Pampa debe ratificarlo en la legislatura provincial. De esta manera, podemos observar que 21 provincias se encuentran en superávit para 2018 y tan solo 1 en déficit (Santa Cruz).

Segundo, pese al reordenamiento de la economía, Argentina debió recurrir al FMI y cerrar un Stand-By Agreement en junio de 2018. Esto se debió a la profunda sequía que afectó la cosecha y una salida importante de capitales de los mercados emergentes. El acuerdo por 50 mil millones de dólares por una duración de tres años buscaba posicionar a la Argentina de mejor manera frente a los imprevistos de este tipo.

Tercero, el G-20 moldeó el contexto político-económico del 2018. Del 30 de noviembre al 1 de diciembre de ese año, los principales líderes del mundo se reunieron en Argentina y de acuerdo con la comunidad internacional, Argentina tuvo una presidencia más que aceptable.

De esta manera comenzamos el último año del gobierno de Macri.

El 2019 tiene un contexto político-económico impulsado por las elecciones nacionales de octubre de este año. Estando en mayo, el único candidato que se ha expresado con intención de competir es el presidente Macri. La comunidad internacional con presidentes como Trump, Bolsonaro, Macron, entre otros, respaldan la gestión del presidente y confían en que un segundo mandato puede resultar beneficioso para la Argentina.

En lo que respecta a la dinámica principal-agente con las provincias, el Pacto Fiscal sigue su curso y hoy en día es mayor el porcentaje de los impuestos que se coparticipan, esto implica que las provincias tienen más recursos.

Acerca de este punto, el entrevistado destacó con énfasis:

“Tener esta plata les permitió a las provincias desarrollar su propia obra pública y esto le generó un crecimiento y un progreso porque no fue solamente a cubrir el déficit, sino también a hacer obras. Si vos circulabas por el país en la época anterior estaba lleno de carteles celestes que decían “presidencia de la nación hace”, y lo que más te sorprende ahora es que son los gobiernos provinciales los que hacen y están los gobiernos provinciales impulsando las obras y que conocen realmente lo que se necesita.” (Ver Anexo VI)

Las provincias reciben los fondos y son ellas quienes las destinan a las obras que precisan los ciudadanos. Este valor agregado es muy importante ya que las provincias son más autónomas y no se encuentran supeditadas al Estado Nacional.

La Nueva Ley de Responsabilidad Fiscal demuestra cierta efectividad para el corto tiempo que lleva implementada. Quedará pendiente de análisis si en la próxima gestión (2019-2023) se cambiarán los lineamientos o se ratificará el rumbo impulsado por el presidente Mauricio Macri.

Consideraciones finales

A lo largo del presente trabajo se ha analizado de una manera comprensiva las leyes de responsabilidad fiscal que hubo en los diferentes gobiernos. El déficit fiscal es un problema crónico de la historia argentina. De los últimos 55 años, Argentina solo pudo consolidar seis de superávit entre 2003 y 2008 lo que demuestra que el Estado Nacional no logra recaudar más de lo que gasta.

La pregunta que determinaba el presente trabajo es ¿Qué factores influyeron en la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en los últimos 35 años?

La elección de los últimos 35 años surge del retorno de Argentina a la democracia en 1983 y, a priori, podemos determinar que no se ha logrado mantener una política a largo plazo sobre esta temática. Cada presidente desde Alfonsín hasta Macri ha buscado la correspondencia fiscal con breves lapsos de éxito, algunos de mejor manera que otros.

La Ley de Responsabilidad Fiscal en sí, es un acuerdo entre el Estado Nacional y las Provincias. Ninguno de los dos puede lograr la correspondencia fiscal de manera autónoma.

De esta manera surgen tres variables que deben confluir para lograr una correcta funcionalidad de las leyes de responsabilidad fiscal.

Estos son el contexto político-económico, el dilema agente nacional-subnacional y las implicancias de una ley de responsabilidad fiscal.

El primero de ellos destaca la importancia del contexto para llevar adelante leyes de este tipo. Se abordó desde una perspectiva histórica dado que cada presidencia se encuentra moldeada o definida por aquellos eventos que la antecedieron y aquellos que se van presentando durante la gestión.

Para el presidente Alfonsín, el retorno a la democracia y el Juicio a las Juntas Militares por los delitos perpetuados durante la última dictadura cívico-militar. El contexto internacional con el retorno a la democracia de los países de la región también dificultaba la posibilidad de celebrar acuerdos.

En el caso de Carlos Menem, la salida de la Hiperinflación de 1989 heredada del gobierno de Alfonsín marcaba el contexto político-económico de los 90. Los diversos planes económicos, el posterior Plan Convertibilidad y los conflictos en el escenario internacional como por ejemplo en México, Asia y Rusia, también fueron determinantes.

Por su parte, el presidente De la Rúa asumía en 1999 con un contexto político, económico y social muy complicado que demandaba cambios bruscos para no caer en una crisis como finalmente ocurrió. La Convertibilidad impulsada por su predecesor demostró ser contraproducente en el largo plazo y acotó el margen de acción del presidente. Sumado a una crisis institucional con la corrupción de ese entonces, Argentina entró en la Crisis del 2001.

Néstor Kirchner asumía en el 2003 tras el paso del presidente Duhalde que había sido electo por el Congreso. El contexto político-económico del 2003 al 2007 fue positivo, pero dependía de un buen manejo de la economía. Hubo una reinserción de Argentina en el sistema internacional y el crecimiento de la economía favoreció el contexto nacional.

A Kirchner lo sucedió su esposa Cristina Fernández en 2007 y tuvo dos mandatos hasta 2015. El contexto era muy favorable para la presidente, sin embargo, el conflicto con el campo en 2008 y la crisis financiera del 2009 debilitaron fuertemente este contexto. Si bien el gobierno pudo tener una mejora en los años venideros, en 2014 al caer en default técnico prendió las alarmas en el gobierno.

Tras estos problemas Mauricio Macri asumió, en 2015, la presidencia en un contexto político y económico complicado tanto en el plano nacional e internacional. Sin embargo, como hemos observado, pudo revertir la situación obteniendo el apoyo popular necesario para imponerse en las elecciones legislativas del 2017.

En lo que respecta a la dinámica agente nacional-subnacional, se entiende la relación del Estado Nacional con las provincias. Como se ha señalado anteriormente, la correspondencia fiscal no es algo que puedan lograr por sí solas. En el marco teórico se establecían dos factores esenciales en esta relación: por un lado, las dinámicas intraprovinciales y por el otro, las transferencias como factor interprovincial.

Las provincias no solo juegan un rol por sí mismas, sino que lo hacen a través de sus legisladores. El Poder Ejecutivo Nacional, en pos de generar un Pacto Fiscal, debe acordar con las provincias. Esto implica con el Poder Ejecutivo Provincial, es decir los gobernadores que a su vez tienen incidencia en el Poder Legislativo Nacional; y necesitan del Poder Legislativo Provincial ya que son las legislaturas provinciales quienes ratifican o no estos pactos fiscales.

En este sentido, hemos observado a lo largo del trabajo como las dinámicas intraprovinciales han influido en los diversos intentos por llevar adelante leyes fiscales. La injerencia de las provincias se puede observar en diferentes puntos. Los gobernadores tienen mucho peso sobre los Senadores y las legislaturas provinciales, pero a su vez, hay que destacar que el peso del cargo de gobernador es muy importante.

Si observamos desde 1983 hasta la fecha, de los 7 presidentes (Alfonsín, Menem, De la Rúa, Duhalde, Kirchner, Fernández y Macri), salvo Alfonsín y Cristina Fernández no ejercieron el cargo de gobernador. Por otro lado, Adolfo Rodríguez Saá fue gobernador de San Luis y presidente durante el 2001; y para citar otros ejemplos Hermes Binner y Daniel Scioli fueron gobernadores y candidatos presidenciales.

Esto nos demuestra el peso que tiene el cargo de gobernador provincial en las aspiraciones nacionales.

El segundo punto de las dinámicas está dado por lo económico y las transferencias. A lo largo del trabajo se ha trabajado en como este punto influye en la relación no solo entre las provincias sino en cada una de ellas con el Estado Nacional. Los casos más emblemáticos podrían ser el de Cristina Fernández donde las transferencias fueron completamente discrecionales y el de Mauricio Macri donde no hubo discrecionalidad y el manejo de los fondos estuvo determinado por las mismas provincias.

Finalmente, la tercera variable analizada es la implicancia o implicancias de la ley de responsabilidad fiscal. Este punto se explica como los objetivos de cada ley. La búsqueda por limitar el gasto público o los objetivos dispuestos para cumplir en cada ley de este tipo han resultado ser ineficientes. Controlar el gasto no es suficiente si no se genera una conducta y no se generan los consensos necesarios para que cada nivel de gobierno no gaste en exceso.

Aquí es donde la economía se supedita a la política dado que existe una tendencia de los gobiernos a resolver y generar políticas tan solo para el mandato en cuestión, mientras que la efectividad de estos planes se consigue en el largo plazo. Hasta el momento Argentina no ha generado una política de correspondencia fiscal que perdure más allá de una administración o partido político. La prueba fehaciente de este hecho es observar que en 55 años solo en 5/6 años se ha sostenido un superávit fiscal pero dentro de una misma administración.

En el caso de Alfonsín, la Ley 23548 establecía el nuevo esquema de distribución de la Nación a las provincias para la última etapa del mandato de Alfonsín, pero no pudo sostenerlo por falta de apoyo de las provincias y la hiperinflación de 1989.

Por su parte, Carlos Menem impulsó dos leyes. El primero con la Ley 24156 de Administración Financiera Pública en 1992 que buscaba generar un proceso de ordenamiento y la Ley 25152 de Administración de Recursos Públicos que demostró no poder generar la conducta fiscal que el país necesitaba.

Tras el fracaso de la Ley 25152, De la Rúa buscó reformular la ley 24156 para transformarla en la Ley de déficit cero que también fracasó ante la falta de compromiso de todos los niveles de gobierno en un marco de crisis institucional y política.

Más adelante para el año 2004, durante la gestión de Néstor Kirchner, se sancionó la Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal en la cual, el gobierno nacional y las provincias negociarían programas de financiamiento siempre que lo necesitasen supervisados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Mediante esta nueva ley se buscaba sostener el superávit fiscal con una serie de compromisos de aquellas provincias con mayores problemas en materia fiscal. Para recibir el financiamiento por parte de la Nación, las provincias debían ordenar sus cuentas fiscales.

Sin embargo, tan solo 5 años después, Cristina Fernández suspendió esta ley con el apoyo de las provincias para flexibilizar los límites de endeudamiento de las provincias.

De esta manera, resta destacar el caso de la Ley 27428 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno sancionada en 2017 durante la gestión del presidente Macri.

Hasta el momento, se ha destacado la efectividad de esta ley mediante la reducción del déficit fiscal y el incremento de las provincias superavitarias en el corto plazo, sin embargo, quedará por analizar si ante las elecciones de octubre del 2019, esta ley trascenderá al gobierno de Macri o quedará en la historia como otro intento de lograr la correspondencia fiscal.

Analizando lo descripto anteriormente, sumado al aporte del entrevistado y al análisis bibliográfico realizado, se puede arribar a una serie de conclusiones sobre las Leyes de Responsabilidad Fiscal en Argentina.

El trabajo ha demostrado que sin compromiso de todos los niveles de gobierno la ley de responsabilidad fiscal no es viable y está destinada al fracaso. Lo correcto sería debatir la responsabilidad fiscal en la ley de presupuesto.

La ley de presupuesto, por lo general, es tomada a la ligera cuando tiene una gran importancia para la materia.

Para citar dos casos internacionales que pueden servir como ejemplos, Alemania y Brasil cuentan con dos ejemplos ricos.

Alemania, por ejemplo, tiene un capítulo de la constitución destinado a la responsabilidad fiscal. A su vez se fijan límites de déficit y existe un órgano que controla las relaciones fiscales intergubernamentales. La similitud con este modelo reside en que cada nivel de gobierno tiene autonomía en el manejo de su propio presupuesto.

Brasil, por su parte, cuenta con una Ley de Responsabilidad Fiscal (2000) que a su vez funciona como buenas prácticas de gobierno. Lo novedoso de la misma es que el Estado Nacional no se hace cargo de las deudas de los otros niveles de gobierno.

Argentina debería debatir de manera exhaustiva la Ley de Presupuesto e incluir la responsabilidad fiscal dentro de esta ley. Si se considera que la ley de responsabilidad fiscal se utiliza para ampliar los límites de endeudamiento se incursiona en un error innecesario. El debate esencial de la ley presupuesto debería fijar límites de déficit y el Ministerio del Interior podría ser el órgano que controle las relaciones intergubernamentales (Modelo Alemán) y a su vez, el Estado Nacional podría no hacerse cargo de las deudas provinciales y municipales como una suerte de banquero (Modelo Brasileiro), lo que fomentaría la responsabilidad fiscal de todos los niveles de gobierno.

Anexos

I. Déficit Fiscal en Argentina, 1961 – 2015.

Fuente: <https://opinion.infobae.com/domingo-cavallo/tag/deficit-fiscal/index.html>

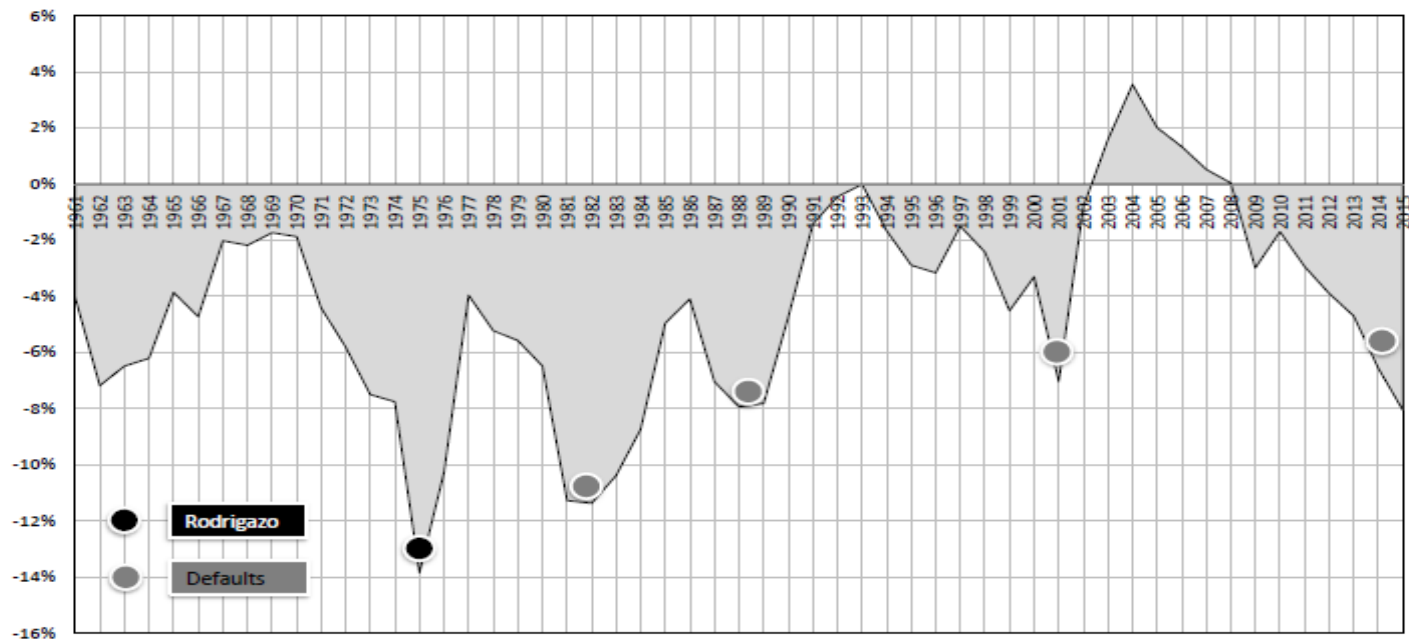


II. Déficit Financiero Consolidado, 1960-2015.

Cachanosky, N. (2016): “El deterioro económico de Argentina durante el gobierno Kirchner-Kirchner”. Metropolitan State University of Denver.
Página 7.

Nicolás Cachanosky
EL DETERIORO ECONÓMICO DE ARGENTINA DURANTE EL GOBIERNO KIRCHNER-KIRCHNER

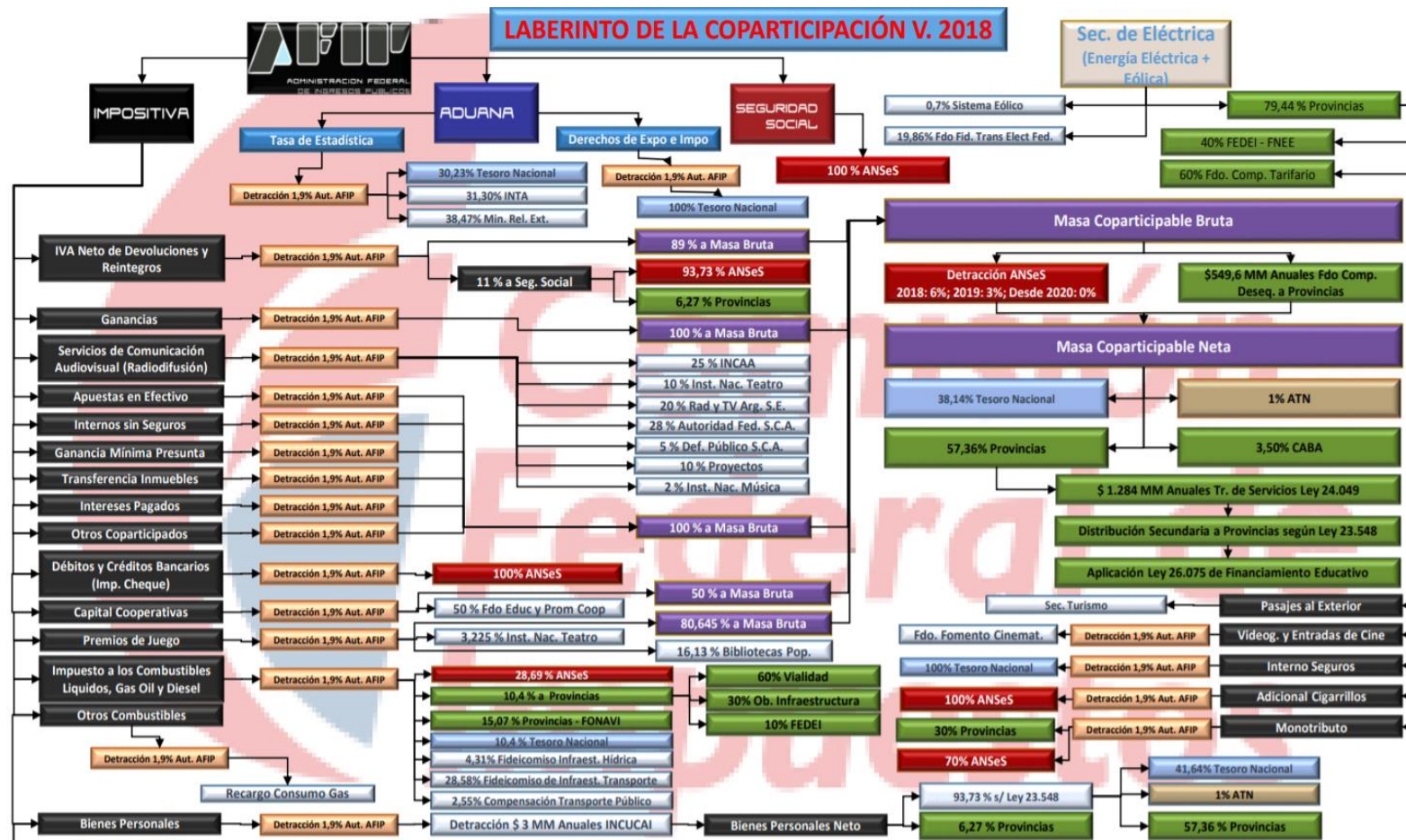
Figura 1. Déficit financiero consolidado, 1960-2015.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

III. Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos para el año 2018

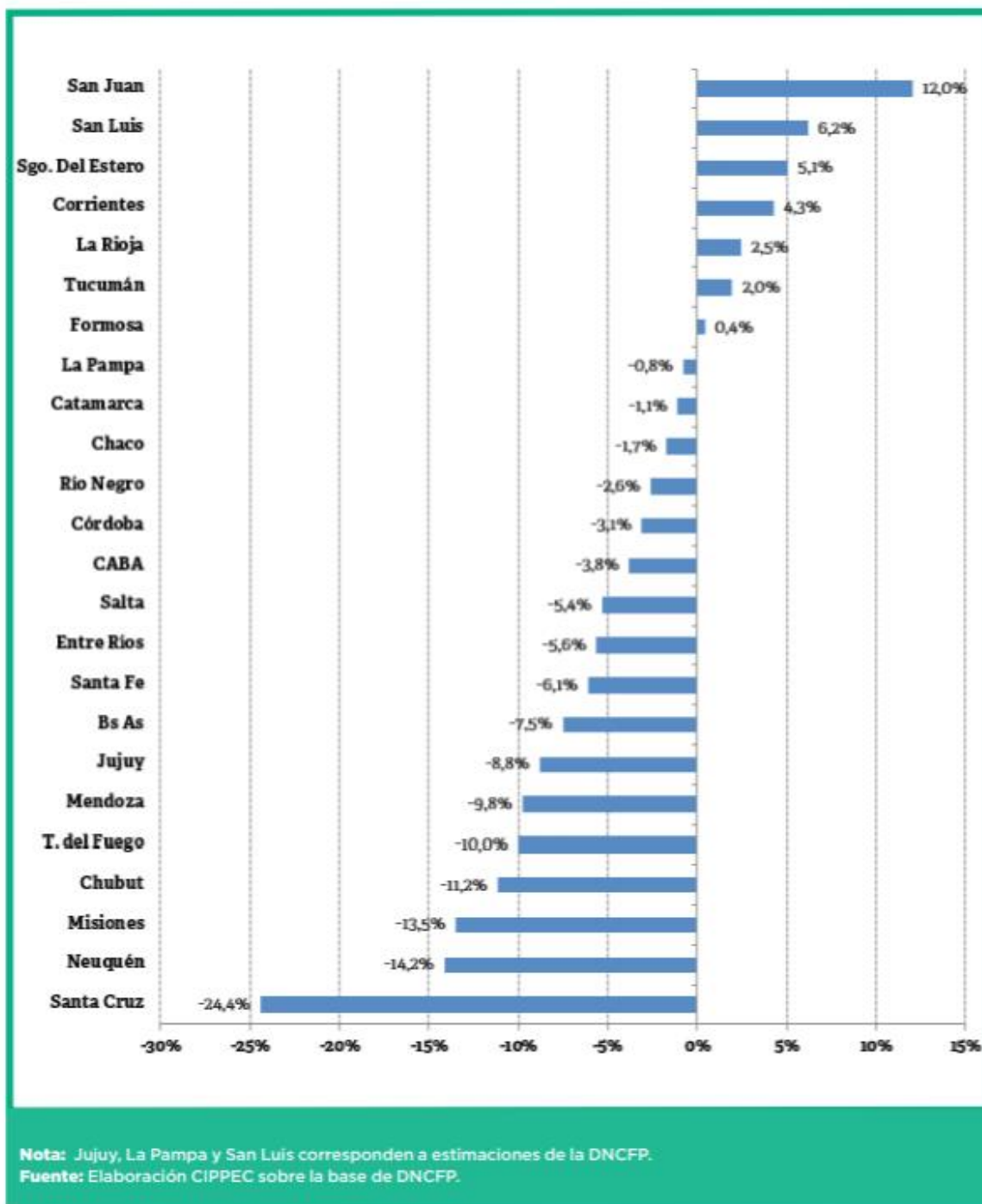
Elaborado por el Licenciado Vicente Alberto Pollola para la Comisión Federal de Impuestos en su carácter de Asesor Económico Financiero. En: http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2018.pdf



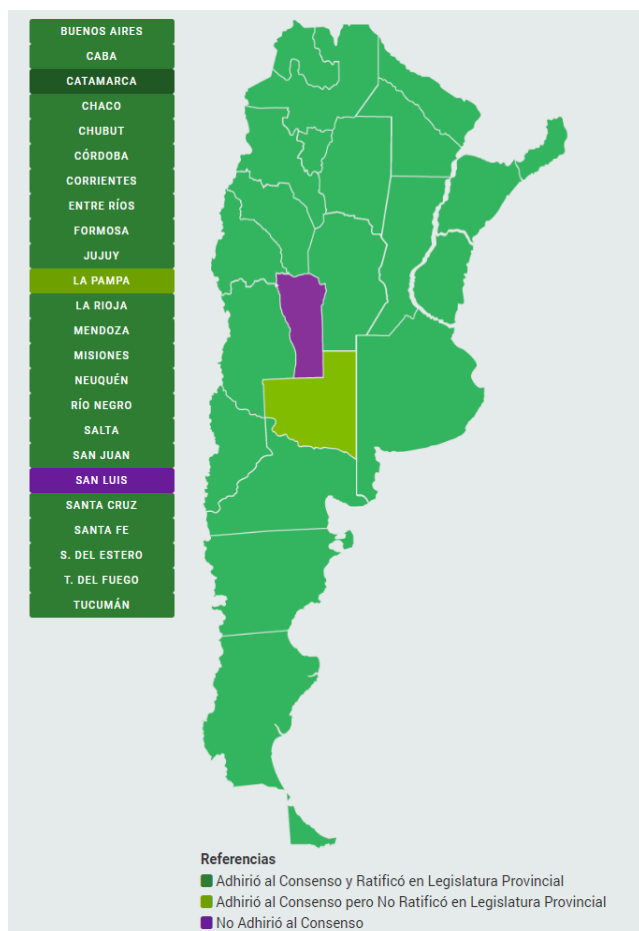
IV. Provincias argentinas en déficit y superávit 2015

Agosto, W (2016). Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°179. Buenos Aires: CIPPEC.

Resultado financiero en % de recursos totales (2015)



V. Situación de las provincias



a) Adhesión al Pacto Fiscal 2018-2019. Fuente: Ministerio de Economía en:

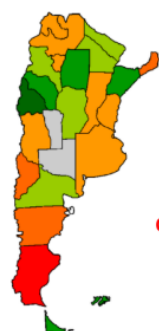
<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/monitoreofiscal>

b) Diferencias de provincias 2015-2018. Fuente: Ministerio de Economía en:

<https://drive.google.com/file/d/1HzpGCJy-eWSzaH8T4tgU3l8Usul4vVMq/view>

Resultado primario por provincia

Ene-Sep 2015



-0,9%
de los ingresos

En déficit: 12
En superávit: 10



Ene-Sep 2018



+7,9%
de los ingresos

En déficit: 1
En superávit: 21

VI. Entrevista a informante clave

A continuación, se transcribe la entrevista realizada al informante clave. El mismo ejerció el cargo de presidente del Banco Central de la República Argentina y actualmente es un importante funcionario del Banco Nación. Se decide resguardar su identidad y se le otorgará el nombre de "Entrevistado". Se debe tener en cuenta que la transcripción se hizo con un grado leve de edición, eliminando latiguillos y repeticiones no premeditadas del entrevistado.

Por último, es imperativo destacar que toda palabra o frase del entrevistado es de uso académico exclusivo para la presente tesis de maestría y que no se debe reproducir de manera parcial ni total fuera de la misma.

FERNANDO DANIEL GUTIERREZ:

La primera pregunta que tengo para usted es: **¿qué tan relevante cree que es la relación entre el Estado Nacional y las provincias a la hora de pensar una ley responsabilidad fiscal?**

ENTREVISTADO:

Bueno es sumamente importante, el Estado Nacional dependiendo del partido de turno que está en el poder, tiene más capacidad o menos capacidad de tratar mejor o peor a las provincias del punto de vista fiscal.

A veces, cuando hay una relación de debilidad del gobierno nacional, tiene que buscar apoyos en el Congreso a través de los gobernadores, los gobernadores tienen una muy fuerte influencia sobre los senadores y tienen una debilitada o no tan fuerte influencia sobre los diputados porque van representando al partido que ganó, pero también al partido que perdió, entonces, pero en el caso de los senadores es clave. Yo te diría que los gobernadores manejan el senado.

Si te vas muchos años para atrás vas a escuchar hablar de la Liga de los Gobernadores, encabezados por Duhalde en su momento, tenían el control del Senado y por eso eran tremendamente importantes y fueron importantes durante la Crisis del 2001, durante la Crisis Institucional; fueron quienes lo sacaron a Rodríguez Saá.

Entonces, hay que entender cómo funciona un país. El presidente necesita las cámaras, el senado responde a los gobernadores y diputados es un poco más caótico.

A su vez, están los partidos de oposición y los partidos minoritarios tienen mucha más presencia en diputados que en el senado. Y esta es la base en la cual se manejan las finanzas

Conclusión de esto, se puede decir que un presidente como Mauricio Macri que tiene minoría en las cámaras y solamente 3 gobernadores afines o 5 si vos sumás CABA y Buenos Aires, necesitó ser generoso con las provincias para conseguir aprobar las leyes que aprobó.

¿Por qué aprobaron tantas leyes? Porqué fue generoso con las provincias a través de las políticas de Rogelio Frigerio.

Entonces, más allá de que hay gobiernos que son más ajustadores o períodos en los cuales tienen que hacer más ajuste fiscal y períodos donde pueden ser más mano amplia, cuando les toca hacer ajustes entra en colisión este problema. Cuando tienen que ser mano amplia seguramente lo van a hacer a cambio de leyes en este aspecto.

En los primeros dos años de este gobierno, se fue muy generoso, creo que todas las provincias menos 4 tienen superávit fiscal, eso te demuestra que este gobierno fue muy generoso.

No lo fue solamente porque le interesa el equilibrio fiscal, que a lo mejor lo podría haber logrado a nivel nacional siendo menos generoso con las provincias, y es porque necesitaba de las provincias para sacar las leyes.

Si vos mirás, como se votaron en 2016 y 2017 todas las leyes que se votaron, vas a ver los votos de los diputados y senadores de las provincias superavitarias.

FERNANDO DANIEL GUTIERREZ:

Perfecto. Bien, ahora un poco más a lo que respecta a las leyes en sí, y esto es de lo que le contaba de los últimos 35 años. **¿Cree usted que los objetivos o las metas, por ejemplo, el déficit primario cero, son metas difíciles de alcanzar en el corto plazo y por eso generan un fracaso?**

ENTREVISTADO

Sí, Creo que son difíciles de alcanzar. Y creo que en una primera lectura las leyes de responsabilidad fiscal no sirven para nada.

Porque es como decir, “votamos una ley que nos vamos a portar bien”, pórtate bien directamente y no apruebes una ley de presupuesto que es de déficit.

Que el país tenga equilibrio fiscal depende de la ley de presupuesto, la ley de presupuesto la vota el Congreso. Entonces, ¿porque van a votar una ley para tener responsabilidad fiscal? Cuando discutan el presupuesto, si están convencidos, que le metan responsabilidad fiscal en la discusión del presupuesto.

Mi primera reacción es “Que Huevada”. ¿Por qué creen que se van a portar bien? Esa fue mi crítica a la Ley de Convertibilidad. Muchos te dicen que esto te va a obligar al equilibrio fiscal.

Si estás decidido a tener equilibrio fiscal, aplicalo. Entonces, me parece que a veces hay una hipocresía en tratar de conseguir una ley que te autocontrole. Por ahí si no me porto mal, necesito la ley, pero si te quieres portar mal vas a romper la ley como cuando defaulteas o cuando mandas otra ley para justificar más gasto.

La primera lectura es que no me parece serio las leyes que te autoimponen una disciplina que te la podrías imponer directamente sin la ley, si es que realmente estas convencido.

La segunda lectura es más política. Si te pones la ley que te autolimita en el gasto es más fácil que después frenes unos gastos. La política es así de rara y por ahí las leyes te imponen una disciplina que a lo mejor no te impones de entrada. Es como poner en el espejo de tu casa “estoy obligado a salir a correr 10 km todas las mañanas”; si tenes ganas vas a salir no necesitas ponerte una regla escrita en el espejo, a lo mejor te hace acordar.

Mi primera reacción, no de ahora sino de toda la vida fue: háganlo, no pongan leyes, si tienen la mayoría para aprobar esta ley, tienen la mayoría para ajustar la ley de presupuesto cuando le llega de parte del gobierno de turno. Pero reconozco que hay una segunda lectura que hace a la política a buscar los consensos.

No se cuál es la experiencia internacional, supongo debe haber habido muchos países latinos que se deben haber puesto esta regla, los países sajones supongo que no la deben haber tenido porque son serios directamente y no necesitan que una ley les recuerde que necesitan ser serios.

FERNANDO DANIEL GUTIERREZ:

Estaría incluida dentro de la de presupuesto eventualmente. Y un poco relacionada a eso me lleva a la tercera pregunta que apunta a eso, al contexto internacional por ejemplo cuando hablamos de la incidencia del FMI o inclusive de países extranjeros, **¿qué incidencia tienen esos actores? ¿tienen tanta relevancia como realmente se les otorga?**

ENTREVISTADO:

Sí pero no necesariamente operan en la línea de lo que insinuas en la pregunta. Por ejemplo, esto fue un debate del año 91/92. Yo me opuse a la Convertibilidad y me fui del Gobierno porque estaba en desacuerdo. Tengo el triste mérito de haberla demorado un año y medio.

La convertibilidad fue propuesta por Juan Llach, Cavallo y alguno más al comienzo de julio del 89 y yo me opuse y gané la discusión.

El argumento principal de ellos era de que la convertibilidad iba a obligarnos a la disciplina fiscal. Esto era el gran argumento. Al no tener capacidad de emisión de dinero vas a tener obligación de ajustar las cuentas.

Y justamente se dio lo contrario, porque más allá de todas las promesas de Menem, cuando la convertibilidad le dio acceso al financiamiento, el financiamiento permitió el déficit fiscal.

Y ningún presidente que yo haya conocido, y me queda por incluir o no a Macri en esta lista, ningún presidente que haya conocido prefiere hacer ajuste a tomar deuda. Prefieren tomar deuda, porque la deuda es un problema de otro más adelante y el ajuste es un problema de ellos.

Porque a diferencia de otras decisiones, en política lo más importante es seguir preservando el poder. Entonces no siempre el que ajusta retiene el poder.

La experiencia argentina es que el populista retiene el poder y lo entrega cuando no hay más para repartir. Y el que viene a ajustar pierde el poder al poco tiempo, porque la gente no está dispuesta a sufrir el ajuste.

Entonces, esto hace que no siempre el FMI y sus amigos de New York (el fondo opera en Washington, pero defiende los intereses de los acreedores) pero en algún momento el Fondo se relaja. Cuando los bancos quieren volver a prestar, ahí se relaja y le abre el camino a que los bancos vuelvan a prestar.

Y el Fondo usa la plata de los privados para que le canceles al Fondo y ya no te jode más porque si no tenes deuda con el Fondo, el Fondo se relaja. Ya no le importa lo que haces.

Y si incurrís en déficit fiscal financiado privadamente por bancos extranjeros, el Fondo se queda callado, no opina. Si opinase, al primero que tendría que castigar es a Estados Unidos que es el país que ha tenido más déficit fiscal financiado siempre con emisión monetaria y nunca le pide ayuda al fondo. Por eso el Fondo no se mete con EE. UU.

Lo que creo que es muy importante, Fernando, es distinguir si tenes crédito del sector privado o si no tenes crédito del sector privado.

Si no tenes crédito del sector privado, el FMI aparece como el gran disciplinador para que le pagues al sector privado que quiere cobrar. Se llaman las “Financial Reassurements” en la terminología que utiliza el fondo.

Ahora si el sector privado te quiere prestar, el Fondo solamente va a decir “Pagame lo que me debes” y punto.

FERNANDO DANIEL GUTIERREZ:

Está perfecto. De hecho, me lleva a la siguiente pregunta que es si **¿hay alguna situación puntual sobre política económica durante los gobiernos democráticos que desee destacar?**

ENTREVISTADO:

Hay un Megacanje que llevo a varios a la Justicia en el 2001 que hace Cavallo. Es un Megacanje voluntario que paga una fortuna.

El megacanje de Kirchner es el que hace Lavagna que es un default en realidad. Tiene 76% de aprobación. Yo tengo una mirada donde si buscas un artículo de enero 2017 en La Nación, aparece bien descripto lo que yo llamo Gradualismo.

Que creo que está en el centro de muchas cuestiones porque Gradualismo no es hacer lento lo que se puede hacer rápido, sino entender que la máxima velocidad de cambio posible es aquella consistente con la viabilidad política y la viabilidad social.

Si vos vas más rápido, volcas y retrocedes. Por eso defendí el Gradualismo mientras había financiamiento externo. Después entiendo que se cortó la posibilidad de hacerlo.

Pero cada vez que hoy me preguntan si el Gobierno debió haber sido más drástico como dice ayer López Murphy en una nota, si hubiéramos sido (y me pongo en primera aunque no estaba en el gobierno) si hubiéramos sido muy drásticos en enero de 2016 y hubiéramos llevado el dólar de 9 a 30 como decía Melconian o algunos otros y haber reducido el gasto público, hubiera habido tal revuelo en la calle que difícilmente hubieras conseguido los 18.000 millones de dólares que te permitieron salir de los Holdouts y no podrías haber ido nunca al financiamiento externo.

Tampoco podrías haber ido al FMI porque no tenías estadísticas, y tardaste un año y medio en tener estadísticas. El FMI hasta que no tenes estadísticas, es como que te haces socio del club, pero no pasas por la revisión médica y no podés usar la pileta.

Entonces, yo lo que creo es que los economistas, la economía, la política económica, está subordinada a la política. La mejor política económica es la políticamente sustentable, porque es la única que le va a dar durabilidad. Esto lo dije en la Di Tella cuando me invitaron a hablar hace 3 años atrás, contraponiéndome con Miguel Broda que dijo “ojalá la política esté subordinada a la economía” y yo le dije que eso daba pie a un golpe de estado porque solo en un contexto de golpe de estado la política está subordinada a la economía.

Porque los políticos necesitan recibir el apoyo cada dos años y esto manda en cuanto a que decisiones económicas que se toman y no se toman. Los países tienen que salir lo más rápido posible a hacer todos los ajustes que tienen que hacer en la medida que retengan el poder político porque si no los echan y viene el que no quiere hacer los ajustes.

Esto para mí, es de los temas más centrales y es muy actual. Porque ahora hemos tenido que acelerar la velocidad, no fue tan gradual tampoco al comienzo, se hicieron muchas cosas muy rápidas, pero ahora hemos tenido que acelerar en algunos temas, pero fijate la paradoja: cómo se rompió el sustento político que la oposición le daba, algunas leyes no han salido en el último año y hoy se habla de la ley previsional o reformar la ley de trabajo y es imposible, no tenes el apoyo.

Aún después de haber ganado en octubre de 2017 cuando avanzaste con una moderación previsional, te tiraron 200 toneladas de piedras en el Congreso; y eso marco el final de la luna de miel del Gobierno.

Entonces, yo creo que son temas donde la historia argentina es muy rica en ejemplos, de debates que, para mí, son pocos teóricos a veces. Venir a decir “¿porque no hiciste al comienzo?” como si hubiera sido fácil hacerlo. En la mayor parte de los casos, Nye te explica cuáles son las consecuencias de haber hecho eso.

Y yo me dedico en todos los debates sobre economía hoy, le pregunto a los que critican “¿Y vos que hubieras hecho?” y es increíble como muy pocos te dicen concretamente como haber hecho eso.

Si hubiésemos hecho el gran ajuste no hubiésemos tenido el financiamiento, no arreglábamos con los Holdouts. Argentina estaba en una opción muy complicada, si te hacías el simpático y que la cosa estaba bien, por ahí con el buen inglés de Prat-Gay y las actitudes de Macri conseguiste ese financiamiento que te permitió ganar las elecciones de octubre de 2017, alguien me contesta a la pregunta ¿hubiera Macri sido capaz de sobrevivir si perdía las elecciones de 2017?

Porque hoy estamos diciendo por ahí no llega al final de su mandato, imagínate como hubiera sido si hubiera perdido en octubre de 2017.

Yo creo que viene bien la charla porque vos sos un hombre que te interesa la Ciencia Política. Yo creo que los economistas tienen exceso de matemática y carencia de Ciencia Política a diferencia de la sociología que limitó muchísimo la dominación de las matemáticas y en cambio se hizo mucho más filtrable o amigable de la ciencia política.

A mí me gustaría que la economía se acerque a la ciencia política y se aleje de la adoración de los modelos matemáticos que creo que le hacen perder relevancia a la ciencia económica.

Onganía decía que había un tiempo económico, un tiempo social y un tiempo político. Si ahora manda la economía, después mandará lo social y después recién la política. Y eso demostró no ser así porque haces economía en función de los grupos de poder, ninguna economía es neutra, toda esta sometida a intereses. Que haces antes, una cosa o la otra, son intereses. La política te sabe leer esos intereses si vos congelas la política no tenes eso.

Yo creo que es un tema apasionante. Pero hasta hace 100 años atrás la política era inescindible de la economía o la economía era inescindible de la política, eran filósofos. Solamente al final del siglo XIX, empezó la economía a aparecer con todo el auge de las ciencias físicas, empezó a creerse que era una ciencia por sí misma.

Yo sigo pensando que es más arte que ciencia y he tenido grandes profesores en esto que me han enseñado mucho; y gente que sabía mucha matemática que me decían que no abuse de las matemáticas y Keynes es un ejemplo de esto, estudia primero matemática y después economía y en su gran libro “La Teoría General” hay un solo gráfico en todo el libro y cuando le pregunta por qué él dice: “no quiero que crean que entendieron los que saben manejar cuatro ecuaciones que cualquier alumno que ha pasado por un curso de matemática”, tienen que poder entender la prosa, es decir las ciencias sociales.

Esto es un ejemplo muy acabado de este debate, yo creo que la enorme pérdida de relevancia de la economía es que el mundo de las ciencias sociales acusa a los economistas de no haber podido predecir la crisis del 87, la del 2008. Tiene que ver con esa adoración de las matemáticas, que para mí el monumento de eso es ese capítulo triste de la economía que es el de las expectativas racionales que como había un elemento que no podían controlar (el de las expectativas) terminaron modelizando las expectativas en función de los mercados de valores como si los mercados supieran en conjunto lo que cada uno de los individuos no saben individualmente.

Esto es una gran pavada, pero esta gran pavada permitió llegar a la conclusión de que los mercados se autorregulan y por lo tanto las regulaciones son malas; que era lo que los banqueros querían que los economistas digan. Y por lo tanto cayeron en las crisis del 87 y del 2008 por falta de regulaciones y detrás de eso había miles de millones de dólares en juego entonces yo creo que no hay inocencia en todo esto y que una economía sometida a las matemáticas y a todo esto no solo es por un desvío intelectual, es por el enorme lobby que tienen los bancos para que los economistas se entretengan con modelos matemáticos en lugar de que opinen como opinan los sociólogos sobre la política y los intereses que están atrás de ello.

FERNANDO DANIEL GUTIERREZ:

Perfecto. Y la última pregunta que le quiero hacer, que está un poco por fuera de este tema. Cuando hablamos de las provincias, antes hablábamos del 2015 cuando asume Mauricio Macri el 10 de diciembre, según la estadística había 18 provincias en déficit y hoy el número está invertido.

Ahora, para lograr o sanear las cuentas fiscales **¿Qué tan importante es el desarrollo regional de cada provincia? ¿Se puede impulsar algo que sea desde abajo hacia arriba y no tanto de arriba hacia abajo?**

ENTREVISTADO:

Las dos cosas son importantes. No hay que competir una cosa con la otra. El gobierno le transfirió miles de millones, te acordás cuando fue la transferencia de los 15 mil millones, entonces eso fue todo manejado por Frigerio consiguiendo favores políticos a cambio, pero le llenó de plata.

Tener esta plata les permitió a las provincias desarrollar su propia obra pública y esto le generó un crecimiento y un progreso porque no fue solamente a cubrir el déficit, sino también a hacer obras. Si vos circulabas por el país en la época anterior estaba lleno de carteles celestes que decían “presidencia de la nación hace”, y lo que más te sorprende ahora es que son los gobiernos provinciales los que hacen y están los gobiernos provinciales impulsando las obras y que conocen realmente lo que se necesita.

Por ejemplo, en Jujuy vos tenes una autopista del aeropuerto hasta Perico y te preguntas a quién se le ocurrió hacer esta autopista. Cuando hablas con los jujeños, lo que necesitaban era una represa para duplicar el área de tabaco.

Pero como lo decidía la Nación y el curro de la corrupción estaba con el que fabricaba autopistas y no que fabricaba represas, hicieron la autopista. Entonces imponían obras que respondían a intereses espúreos o no, de la Nación.

Entonces, yo sí creo que es muy bueno el desarrollo regional porque son los que conocen los que son las verdaderas necesidades, ya se llamen de infraestructura o necesidades que tengan que ver con otro tipo de gasto: empleo, subsidios, prestamos, lo que sea. Por eso me parece bueno que el Estado les devuelva fondos a las provincias y al mismo tiempo que las provincias permitan el desarrollo regional.

Pero acá, pasas muy cerca de un tema que sí tengo una opinión tomada y te comento en dos minutos más.

Yo creo que las reformas financieras desde los últimos 50/60 años fueron tremendamente antifederales. Te hago un poquito de historia porque esto tiene que ver con lo que yo estoy haciendo en el Banco Nación.

En los 60 con Onganía, se sospechaba que los cooperativistas eran de izquierda y por lo tanto se persiguieron a muchas entidades cooperativas. Y el cooperativismo financiero vino en los barcos de los inmigrantes, de la misma manera que hay un cooperativismo en Inglaterra, Alemania, sobre todo, en España, en Italia, esta gente trajo estas ideas cooperativas y todas las grandes ciudades (o las no tan grandes) tenían una caja de crédito cooperativa que tomaba fondos de la comunidad y los prestaba en la comunidad.

Onganía empezó a perseguirlos, quizá algunos eran de izquierda, pero se los perseguía por razones ideológicas. Unos años más tarde vino Martínez de Hoz con una ley que directamente eliminó las cajas de crédito. Entonces de 700 entidades financieras pasamos a 150, las cajas de créditos fueron cerradas y reemplazadas por sucursales de bancos de Buenos Aires. Una tremenda transferencia de la decisión financiera de las provincias a Capital Federal con una pérdida federalista.

Los banqueros de Capital federal no necesariamente colocaban en las provincias los depósitos que captaban de las provincias. Y como si esto no hubiese alcanzado, en los 90 se hace la privatización de los bancos provinciales oficiales, donde fueron comprados por los Eskenazi, los Macro, los Comafi, los Supervielle, me debo estar olvidando de alguno; que agudizó el problema porque desmanteló lo que quedaba de la banca provincial y estos bancos que hicieron (exagerando un poco) se dedicaron solamente a prestarle plata a los empleados públicos y a los jubilados que como tenían el código de pago, eran riesgo 0. Si vos miras para atrás, mirás las tasas de interés con 80/90% con riesgo 0.

Fue un curro en favor de unos bancos de Capital Federal que todo hace pensar que con mecanismos corruptos se aseguraban su permanencia siendo agentes financieros de estos estados provinciales con muy pocas excepciones. Porque quedaron bancos provinciales en Córdoba, el de Mendoza y Catamarca cayeron y los tomó el Banco Nación y no muchos más, el banco de Tierra del Fuego quedo porque es mixto.

Pero es un tema muy interesante que es paralelo a lo tuyo, lo fiscal y lo financiero, hoy estamos en una situación donde este Banco Nación está tratando de ganar algunas agencias financieras cuando van a licitación...

Ahora, esta transferencia de decisión financiera de las provincias a Capital explica una parte, no te digo si mucha o poca, pero una parte, pero no es poco importante del atraso de las economías regionales.

Primo-hermano del tema fiscal que vos planteas, puedes estudiar donde están los depósitos y los préstamos y como se han concentrado. Estos bancos que manejan las sucursales y son agentes financieros de las provincias y captan e invierten en LELIQs, invierten en títulos públicos, etcétera, cuando antes originariamente las cajas de créditos regionales no se les hubiera jamás ocurrido comprar un título nacional.

Le hubieran prestado al tambero del lugar, al negocio del lugar porque son riesgo conocido. El modelo alemán de las Sparkassen, el modelo inglés o el modelo de la mayor parte de la banca minorista regional lo que se llama "local" es decir local, que acá pierde un poco de sentido.

La banca regional tiene su origen en los montes de piedad de Francisco de Asís, hacia 1400 porque curiosamente tiene dos desvíos, la banca da lugar a la usura, pero por otro lado también da lugar a lo virtuoso con el capital se usan a los que la necesitan en las localidades.

Y esto es un tema qué en Argentina, que, por la persecución a las cooperativas, hoy solo queda un solo banco cooperativo o dos, queda Credicoop que de cooperativo no tiene nada porque tiene dueño con nombre y apellido, todo el resto fue barrido.

Es muy interesante estudiar como la persecución ideológica, las cajas de crédito y las bancas cooperativas y después el proceso de privatización de los bancos provinciales, desfinanció las economías regionales. Es un tema primo-hermano de lo fiscal.

Bibliografía

-
1. Kopits, G. (2001): "Reglas fiscales: ¿Un marco político útil o un ornamento innecesario?". IMF. WP/01/145.
 2. Braun, M. y Tommasi, M. (2002): "Fiscal rules for subnational governments. Some organizing principles and Latin American experiences". Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico.
 3. Drazen, A. (2002): "Fiscal Rules From a Political Economy Perspective". Tel Aviv University, University of Maryland, NBER, and CEPR.
 4. Perry, G. (2002): "Can fiscal rules help reduce. Macroeconomic volatility in LAC? Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions in Emerging Market Economies. Oaxaca, México.
 5. Guido, P., & Lazzari, G. (2003). Apuntes Sobre la Caída de la Economía Argentina: Se Puede Evitar todo Menos las Consecuencias. Libertas. 107–170.
 6. Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004): "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.
 7. Person, T. y Tabellini, G. (2004): "Constitutions and Economic Policy". The Journal of Economic Perspectives, Vol.18, No.1 (pp.75-98). American Economic Association.
 8. Takagi, S. et al. (2004) Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991-2001. Fondo Monetario Internacional. Oficina de Evaluación Independiente.
 9. Webb, S. (2004): "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience". Working paper 3309. World Bank.
 10. Braun, M. y Gadano, N. (2007): "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina". Revista de la CEPAL N.º 91 (53-65).

11. De Gregorio, J. (2007) *Macroeconomía. Teoría y Políticas*. Pearson Educación. Santiago de Chile. Chile
12. Montecinos, E. (2007) "Federalismo / Unitarismo, Centralismo / Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?", *Revista Imaginales*, N° 6, pp 11-26
13. Vega, J. y Diblasi J. (2008) "Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y Propuestas" *Asociación Argentina de Economía Política. XLIII Reunión Anual*
14. Gerchunoff, P. y Llach, L. (2010): "El Ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas". Segunda Edición, Emecé.
15. Gibson, E. y Suarez-Cao, J. (2010) "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina." *Forthcoming in Comparative Politics* 43.
16. Krikorian, M. (2010): "La hiperinflación de 1989/90 Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina". Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata.
17. Melamud, A. (2010): *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile
18. Behrend, Jacqueline (2011): The unevenness of democracy at the subnational level. *Provincial Closed Games in Argentina*, en *Latin American Research Review*, Vol. 46, No.
19. Suárez Cao, J. (2011) ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP vol.5 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires*
20. Dabat, A. (2012): "El Rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo". *Economía UNAM*. Vol.9 No 26. México.
21. Bruno, E. A. (2013). *Sovereign Debt Litigation: Decoding NML Final Arguments against the Republic of Argentina and Why Litigating so Hard May Be Counter-Effective to Plaintiffs' Goals When the Defaulting Debt is Large*. SSRN Electronic Journal.

22. Llach, J. (2013): Federales y Unitarios en el Siglo XXI. 1ª Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Temas Grupo Editorial.
23. Romero, L. (2014) Breve Historia Contemporánea de la Argentina. 3ª Edición, 2ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
24. Cachanosky, N. y Ravier, A. O. (2015). A Proposal of Monetary Reform for Argentina: Flexible Dollarization with Free Banking. The Independent Review.
25. Agosto, W (2016). Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°179. Buenos Aires: CIPPEC.
26. Cachanosky, N. (2016): “El deterioro económico de Argentina durante el gobierno Kirchner-Kirchner”. Metropolitan State University of Denver.
27. Agosto, W (2017). Relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°194. Buenos Aires: CIPPEC.
28. Cao, H. (2017) “Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 6 No 12: 275-303.