



Argentina: De una moneda devaluada a la responsabilidad fiscal

POR ALEJANDRO ARLIA



La ciudad de Buenos Aires emitió su propia moneda, lo mismo que muchas provincias.

En Argentina, la década pasada estuvo marcada por déficit recurrentes y por el aumento del endeudamiento que provocaron en todos los niveles de gobierno. De manera progresiva, el país se fue sumergiendo en una profunda recesión económica durante casi cuatro años, de 1998 a 2001.

Esta contracción persistente de la actividad económica significó una gran reducción en los niveles de recaudación de impuestos. Consecuentemente, el gobierno nacional y algunos de los gobiernos de las provincias recurrieron a instrumentos alternativos de financiamiento. Se expidió toda una serie de quasi monedas que se materializaron en notas de crédito de circulación local cuyo valor reembolsable variaba en forma importante de una jurisdicción a otra. Así las cosas, 11 quasi monedas circularon en el territorio nacional, muchas de ellas sufrieron una gran tasa de depreciación (*véase el recuadro*).

Ésta fue una estrategia drástica que los gobiernos consideraron necesaria para dar cierta liquidez a una economía muy deprimida y para poder continuar al menos con un nivel mínimo de gasto público.

El peor momento se presentó a finales de 2001, cuando se desencadenó la mayor de las crisis en la historia de Argentina. El deterioro masivo del tejido económico, político y social significó la ruptura del orden institucional y por consiguiente, el incumplimiento de la mayoría de los contratos sociales. En este marco, tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales, entraron en suspensión de pagos.

Financiamiento ordenado

El año 2002 fue el año del establecimiento del orden y de nuevos puntos de arranque. El sector público argentino inició

un proceso masivo de reordenamiento de sus finanzas y por medio de distintos programas desarrollados en 2002 y 2003, el país consiguió la reunificación monetaria, el refinanciamiento de la deuda municipal, provincial y nacional y la convergencia hacia el equilibrio financiero.

Las 24 jurisdicciones subnacionales empezaron con la implementación de "programas de financiamiento ordenado". Por medio de estos programas, el gobierno nacional ofrece asistencia financiera a las 23 provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires para que enfrenten sus déficit financieros y los pagos de préstamos de capital. Estas entidades se comprometieron a lograr el equilibrio mediante una serie de objetivos fiscales diseñados a tal fin.

El progreso hacia el equilibrio de las cuentas del gobierno nacional no estuvo regulado por programas o leyes específicos; ni siquiera se encontraba enmarcado en un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

En ambos casos, tanto en el gobierno nacional como en las 24 jurisdicciones subnacionales, la búsqueda del balance fue resultado de una fuerte convicción política de la importancia del retorno a la salud fiscal, así como del restablecimiento del papel del gobierno nacional como única autoridad monetaria y organismo principal responsable de la política fiscal.

El resultado fue que después de más de diez años de déficit, el gobierno nacional y las 24 jurisdicciones alcanzaron el equilibrio financiero en el año fiscal 2003, mismo que continuó hasta lograr un superávit en el año 2004. Con esto se puso de relieve la necesidad de establecer criterios armónicos y acciones coordinadas entre todos los niveles de gobierno para consolidar la recuperación fiscal.

Administración sólida y transparencia

El progreso de estas transformaciones hizo posible la promulgación de la *Ley de Responsabilidad Fiscal* de 2004. Este ordenamiento institucionaliza la reglamentación fiscal convenida en el marco de los "programas de financiamiento ordenado".

La Ley establece la adopción de regulación fiscal armónica para asegurar una administración ordenada en el uso de los recursos y favorecer la transparencia en la administración pública. Esto facilita el control ciudadano sobre las operaciones públicas y la previsión del comportamiento de las políticas fiscales.

Las disposiciones más relevantes de la Ley son las siguientes:

- **Aplicación de categorías presupuestarias uniformes.** Éstas permiten la consolidación de las cuentas públicas y las

Alejandro Arlia es Presidente del Centro de Estudios Federales (CEFED) en Buenos Aires.

comparaciones entre la información fiscal nacional y la información de las provincias y entre éstas últimas.

- **Presentación anual del marco tributario proyectado por el gobierno nacional para el siguiente año fiscal** para que las administraciones de las provincias cuenten con la información necesaria para hacer sus proyecciones presupuestales.
- **Publicación regular y con criterios compatibles de información tributaria.** Los dos niveles de gobierno deben publicar sus presupuestos, operaciones tributarias, información sobre la deuda pública y el nivel de actividad del sector público.
- **Reglas para el manejo del ingreso y gasto público en las etapas de formulación e implementación del presupuesto.** En particular, esto limita la expansión del gasto público primario al crecimiento nominal del Producto Interno Bruto (PIB). Demanda un superávit primario de aquellas jurisdicciones cuyo servicio de la deuda exceda el 15 por ciento de sus ingresos corrientes (netos después de las transferencias a los municipios).
- **Establecimiento de fondos anticíclicos.** Todos los niveles de gobierno deben crear estos fondos a fin de garantizar la continuidad en sus operaciones en momentos críticos, sin caer en el desequilibrio fiscal.
- **Sustentabilidad crediticia.** La Ley promueve las medidas de coordinación para asegurar el mantenimiento de los servicios básicos. Regula el acceso de las provincias a crédito nuevo y promueve estrategias de recuperación para aquéllas con mayor endeudamiento, estableciendo como límite la asignación de 15 por ciento de los recursos corrientes (netos después de las transferencias a los municipios) para el servicio de la deuda.
- **Creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal,** mismo que opera como órgano de aplicación de la *Ley de Responsabilidad Fiscal*. Está compuesto por los ministros de Economía y/o Hacienda del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El gobierno nacional invitó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse voluntariamente a la Ley. Al mismo tiempo, las provincias ampliaron el espectro de aplicación de este marco regulatorio por medio de la participación –también voluntaria– de sus respectivos municipios.

Actualmente, 17 de las 24 provincias se han adherido a la Ley: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Asuntos pendientes

La necesidad de consolidar la recuperación de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno es indiscutible; sin embargo, existen algunos aspectos controversiales en la Ley.

Uno de ellos es la correlación directa entre el aumento del PIB y el comportamiento del gasto corriente primario. La vinculación del aumento potencial del gasto corriente primario al crecimiento del PIB tiene como razón implícita la necesidad de evitar desviaciones de fondos que pudieran conducir a una nueva crisis fiscal, en previsión de los aumentos en costos irreducibles en algún momento desfavorable del ciclo económico. Sin embargo, la prioridad concedida a la disciplina fiscal no puede ser ajena a las circunstancias socioeconómicas del país, ni a las normas básicas comúnmente aceptadas del desempeño económico.

En agosto de 2004, cuando fue aprobada la Ley, la preocupación de algunos sectores fue la baja proporción del PIB representada en el gasto público durante los años fiscales 2002 y 2003. Se argumentaba con validez que al congelar el gasto en esos niveles no se podría dar respuesta a la creciente demanda social de beneficios públicos, básicamente a aquellas demandas vinculadas con los servicios sociales y de asistencia a los sectores más desprotegidos. Pero el crecimiento económico de 2004 y, por lo tanto, el aumento de los recursos fiscales, permitieron el aumento del gasto del sector público, que alcanzó el 38 por ciento del PIB. Aun cuando esta proporción sea baja en comparación con los niveles internacionales (50 por ciento), significa un punto de partida más alto que en años anteriores.

El tema de los fondos anticíclicos también fue controvertido. A pesar de la coincidencia general en la necesidad de estos fondos, hubo quienes objetaron la falta de un criterio común en la Ley y de objetivos cuantitativos para alcanzar criterios comunes. La razón de esta “omisión” en la Ley se debió a la convicción de los redactores de que no sería posible obligar a ninguna administración provincial a reservar un porcentaje de sus recursos para hacer frente a situaciones adversas en el futuro debido a las enormes presiones en sus niveles de gasto.

La crisis de 2001 tuvo un efecto profundo en la “cultura fiscal” de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. La situación actual de superávit fiscal es prueba del cambio cultural. A la luz de estos hechos, podemos tener la seguridad de que cada administración sabrá cuánto necesitará para su reserva anticíclica.

Al arte de lo posible

Los resultados de las medidas tomadas en el caso de la deuda provincial fueron satisfactorios. Lograr una relación de 15 por ciento entre los servicios y los ingresos corrientes netos no siempre es posible. En 2005, esta meta será inalcanzable al menos para ocho jurisdicciones. En todo caso, el marco regulatorio prevé escenarios para que el gobierno nacional y las provincias busquen mecanismos alternativos para alcanzar este objetivo.

En este sentido, algunas jurisdicciones que por diversas circunstancias no alcanzaron la misma recuperación económica que el resto de las provincias, pueden considerar el año 2005 como un año que brindará una muy buena oportunidad para lograr la sustentabilidad crediticia. Es decir, dadas las condiciones económicas favorables y con los problemas del endeudamiento nacional y provincial resueltos, el año fiscal 2005 ofrece la oportunidad de atender las necesidades apremiantes de la población.

Con relación al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, en los primeros meses del año se lograron avances muy importantes. En enero de 2005, se reunieron por primera vez todos sus miembros y establecieron encuentros mensuales en los que se fijaron las reglas de operación del Consejo. Fruto de este trabajo será la aprobación del Decreto Regulatorio del Consejo por el Ejecutivo Nacional, que permitirá su funcionamiento en forma regular a partir del mes de mayo.

Se puede decir con justicia que hasta la fecha, la *Ley de Responsabilidad Fiscal* ha servido para consolidar numerosas normas fiscales (control del gasto público, preservación del equilibrio presupuestal, límites de endeudamiento, unificación monetaria) y para manejar la exposición financiera de los distintos niveles de gobierno. En retrospectiva, y con base en la experiencia exitosa de reordenamiento fiscal durante el trienio 2002-2004, los argentinos podrán ver el año pasado como un año de progreso continuo hacia un sano ejercicio de la administración pública y la estabilidad financiera.