



LA SITUACIÓN FISCAL PROVINCIAL EN CONTEXTO DE CRISIS

Agosto 2011

Mirta Basile, Silvia Berger, Federico Casanovas, Gustavo Muñoz, Pablo Tavilla

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución de las finanzas provinciales en relación a la crisis financiera internacional explicitada a fines del 2008. Asimismo, se realizará un análisis focalizado en el gasto de las principales políticas públicas subnacionales orientadas a estimular la demanda agregada.

Para establecer un parámetro de comparación se examinará el comportamiento de los gastos provinciales y sus principales características durante las dos últimas décadas, observando las finalidades y en particular los servicios sociales tales como salud, asistencia social, educación, vivienda y urbanismo, etc.

En la década del 90 los gobiernos provinciales se involucraron en el proceso de cambios estructurales asumiendo la responsabilidad en la prestación de los servicios de salud y educación, la reforma del sistema financiero estatal, las privatizaciones de empresas del área de servicios y la transferencia a la órbita nacional de once Cajas Previsionales, entre las acciones más importantes.

Este marco ocasionó un mayor gasto público principalmente en las finalidades “servicios sociales” y “administración gubernamental”, incluyendo esta última las transferencias que realizan las Provincias a sus Municipios. En la segunda mitad de la década, luego de las crisis financieras internacionales acaecidas entre 1994 y 1999, se observa también un incremento de los gastos derivados del pago de deuda, como consecuencia de la suba de la tasa de interés aplicada a un alto nivel de endeudamiento producto de los reiterados desequilibrios fiscales.

En este contexto y principalmente a partir del año 2001, cada provincia mostró una capacidad diferenciada para enfrentar la retracción del nivel de actividad, pero como resultado el conjunto del gasto público provincial en términos del PIB nominal se retrajo una vez que la crisis se explicitó.

Durante el período 2003-2009, desde la perspectiva fiscal, la prioridad consistió en la búsqueda de herramientas y reglas que condujeran a un ordenamiento de las cuentas públicas. Una de las principales aristas de esta política fue el alivio de la deuda pública de las provincias. Esta política se orientó a descomprimir los vencimientos concentrados en el corto plazo, medida que fue posible a partir del reemplazo del acreedor privado por el gobierno nacional.

En estos años el gasto público creció a tasas superiores que las registradas por el Producto Interno Bruto nominal. La implementación de la Ley de Financiamiento Educativo y sus complementarias (Leyes Nros. 26.075 y 26.206), que derivó en aumentos salariales del escalafón docente y se propagó al resto de los escalafones de la administración pública provincial, acompañada por una política más activa en lo que hace a los Servicios Económicos (en particular la Obra Pública), manifestaron la decisión gubernamental de estimular la demanda agregada.

En efecto, con el objetivo de paliar la crisis financiera internacional de 2008, en el orden interno se impulsan medidas fiscales anticíclicas orientadas a sostener el nivel de actividad económica, las cuales tienen un reflejo en el gasto público provincial. En igual sentido, el Gobierno Nacional impulsó medidas para incrementar las inversiones en obra pública, tomando particular importancia aquellas que están financiadas por el Fondo Federal Solidario (FOFESO).

Las fuentes de información primarias son las ejecuciones presupuestarias provinciales (gasto devengado) suministradas por las provincias e información propia de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Toda esta información es procesada y homogeneizada de acuerdo a los clasificadores presupuestarios utilizados en el ámbito nacional.

Palabras clave: Gasto público provincial, crisis y medidas fiscales anticíclicas.

Clasificación JEL: H70, H72, H75

Hipólito Yrigoyen 250 (C.P. 1310) 9° Piso - Oficina 932
TEL (011) 4349 – 6401. Email: mbasil@mecon.gov.ar, sberge@mecon.gov.ar, fca-san@mecon.gov.ar, gmunoz@mecon.gov.ar y pabtav@mecon.gov.ar



LA SITUACIÓN FISCAL PROVINCIAL EN CONTEXTO DE CRISIS¹

1. MARCO HISTÓRICO: Las finanzas provinciales en la década del 90	4
El contexto	5
Las finanzas provinciales.....	6
Los resultados fiscales y el financiamiento	9
2. LA IRRUPCIÓN DE LA CRISIS EN 2001-2002	10
3. ALTO CRECIMIENTO Y RECUPERACIÓN DE LAS FINANZAS EN 2003-2008	13
El contexto	13
Las finanzas provinciales.....	15
Resultados financieros	17
La importancia de las transferencias de origen nacional con afectación específica	18
4. CRISIS INTERNACIONAL. EFECTOS Y MEDIDAS RELACIONADOS CON LAS FINANZAS PROVINCIALES EN 2009-2010	19
El contexto	19
Principales medidas relacionadas con Provincias	20
Los primeros resultados fiscales 2010.....	22
5. REFLEXIONES FINALES.....	22
ANEXO I	25
Síntesis de normativas relevantes de las relaciones fiscales intergubernamentales.....	25
ANEXO II	30

¹ El presente trabajo contó con la colaboración de los integrantes de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias- Subsecretaría de Relaciones con Provincias- Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

Introducción

El presente documento analiza la evolución de las principales variables fiscales provinciales en una visión de largo plazo que comprende el período 1991/2009, con particular énfasis en los años de crisis y con el objeto de identificar sus principales efectos así como las medidas implementadas en relación con ese nivel de gobierno.

El informe se inicia con un sintético análisis de lo ocurrido durante la década de los 90 para identificar las sucesivas crisis financieras internacionales que afectaron a las finanzas públicas, y luego tratar en particular los efectos de la crisis nacional de 2001/2002.

Posteriormente, analiza las características del período iniciado en 2003, lo cual incluye un cambio de perspectiva en relación con el rol del Estado y el gasto público -con un mayor protagonismo de las políticas de sostenimiento de la demanda- y respecto del papel del endeudamiento externo.

En cada etapa se presenta un análisis de las erogaciones según la clasificación por Finalidad y Función que refleja la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, a los efectos de exponer la estructura y orientación del Gasto Público Provincial.

Se adjunta un anexo legal en el que se reseñan algunas de las principales medidas adoptadas por ambos niveles de gobierno y también una somera síntesis de los aspectos referidos a las relaciones fiscales intergubernamentales a los que hace referencia la Constitución Nacional de 1994. Por otra parte, y por razones de espacio y de priorización de otros objetivos, el análisis prescinde del tratamiento de la Ley de Coparticipación que, además, es una temática que cuenta con una extensa bibliografía.

Por último, se presenta un anexo estadístico donde se muestra la evolución de las principales variables fiscales, con particular énfasis en las relativas al gasto público provincial. Las fuentes de información primarias son las ejecuciones presupuestarias de las veintitrés provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suministradas por las jurisdicciones, e información propia de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Toda esta información es procesada y homogeneizada de acuerdo a los clasificadores presupuestarios utilizados en el ámbito nacional y expresada en términos del PIB. La cobertura institucional de dicha información comprende la Administración Central y Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales. Consecuentemente, excluye los Fondos Fiduciarios y las Cajas Previsionales Provinciales, aunque la Administración Central registra las transferencias financieras que les realiza².

1. MARCO HISTÓRICO: Las finanzas provinciales en la década del 90

Durante el período comprendido entre los años 1991 y 2000, se implementó en la Argentina una serie de reformas orientadas a la apertura comercial externa y la integración al mercado financiero internacional, en consonancia con los lineamientos del denominado Consenso de Washington, priorizando objetivos antiinflacionarios y de “ajuste estructural” y bajo los supuestos implícitos de las teorías tradicionales de crecimiento basadas en la relevancia de

² Cabe destacar que un detalle más exhaustivo de la información se puede consultar la página de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>

los incentivos del “lado de la oferta” (led profit), con reformas institucionales tendientes a dar mayor relevancia a los mecanismos de mercado.

El éxito inicial del Plan de Convertibilidad en términos de nivel de actividad y de recaudación, tanto nacional como provincial, así como el freno a la hiperinflación, fueron factores que posibilitaron avanzar en una serie de reformas de mayor complejidad en el Sector Público, siempre en la orientación señalada, como es el caso de las privatizaciones y concesiones, la eliminación o disminución de impuestos, la desregulación, etc. en un contexto de crecimiento del gasto y de déficits fiscales que se empezaron a financiar con endeudamiento, conforme las condiciones que generaba el contexto para ello.

Las sucesivas crisis internacionales a partir de fines de 1994, con sus efectos sobre las tasas de interés y la pérdida de financiamiento en los mercados voluntarios de préstamos, fueron agotando el dinamismo inicial del Plan de Convertibilidad y poniendo en evidencia la fragilidad de la economía al flujo de capitales del exterior, así como la incompatibilidad de los déficits fiscales con el rígido sistema que implicaba la regla de currency board.

El contexto

En marzo de 1991, en el marco de un proceso hiperinflacionario, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Convertibilidad N° 23.928 que fijó la paridad cambiaria y la exigencia de que las reservas de libre disponibilidad del Banco Central fuesen equivalentes a por lo menos un 100% de la Base Monetaria³.

Por otra parte, en la Carta Orgánica del Banco Central, a través de su Artículo 19, se prohibió expresamente a este organismo conceder préstamos al Gobierno Nacional, a los Bancos, Provincias y Municipalidades, eliminando de esta forma uno de los mecanismos de financiamiento de los desequilibrios fiscales utilizado en las últimas décadas.

La rigidez que implicaban estas medidas imponía a los diferentes niveles de gobierno la necesidad de equilibrar las cuentas públicas o en caso contrario financiar sus déficits en los mercados financieros en condiciones similares al sector privado.

La estabilización macroeconómica y el plan de reformas estructurales produjeron en forma inmediata una recuperación sustantiva en el nivel de actividad económica que se reflejó en un aumento promedio anual del PIB del 8.5% entre 1991 y 1994. Al mismo tiempo, la tasa de inflación del período se estabilizó en niveles internacionales.

El núcleo del programa de reformas, en lo que se relaciona con provincias, se puede resumir en las siguientes medidas y objetivos priorizados: la coordinación y simplificación del sistema tributario; eliminación de impuestos que se consideraban distorsivos; descentralización de funciones; reducción del déficit fiscal; transferencias de las cajas de jubilaciones provinciales a la órbita nacional, en un marco de privatización del sistema jubilatorio; desregulación de la economía; privatizaciones de empresas y de bancos provinciales y concesiones para explotación de ciertos activos de los estados.

Este complejo conjunto de reformas se implementó mediante un significativo número de Leyes-Convenios, Acuerdos, Pactos y Decretos, con impacto directo en las finanzas públicas, los cuales se tratan sintéticamente en el **Anexo 1** que se adjunta al final, donde también se incluye la mencionada síntesis de la Constitución Nacional de 1994.

³ Si bien admitía un porcentaje de títulos en moneda extranjera.

Las finanzas provinciales

En este contexto inicial de estabilidad y recuperación de los fundamentos macroeconómicos, las disponibilidades financieras tanto de las provincias como de la nación experimentaron un crecimiento vigoroso. A modo ilustrativo, se señala que durante el bienio 1991 y 1992 el total de recursos de las 24 jurisdicciones se incrementó significativamente (un 48% en valores corrientes tanto los ingresos totales como los tributarios). Esta evolución se manifestó rápidamente en una sensible reducción de los déficits fiscales durante 1991 y 1992 (**Cuadro A1 del Anexo 2**).

En lo que hace a los gastos provinciales su evolución como porcentaje del PIB muestra a partir del año 1991 una tendencia creciente, debiendo destacarse en la década el impacto del proceso de reasignación de funciones que tuvo como hitos a la descentralización de prestaciones desde la órbita nacional a la provincial.

En efecto, a partir de enero de 1992 se transfirieron a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (educación secundaria) y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), incluyendo las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Asimismo, se efectúa la transferencia de los Servicios Hospitalarios e Instituciones Nacionales y de los programas sociales nacionales: Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU).

A partir de 1994, con una lógica política y económica diferente y en el marco de la profunda reestructuración general del sistema previsional, se concreta la transferencia a la órbita Nacional (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) de once Cajas Previsionales Provinciales⁴.

Como consecuencia de estos procesos y del contexto de recuperación económica, las estructuras de gastos registraron en el período 1991 - 2000 significativas transformaciones tal como puede observarse en el **Cuadro** siguiente y en los expuestos en el **Anexo 2**:

Cuadro 1
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD	1992-1993	1994-2000
Administración Gubernamental	20,51%	1,29%
Servicios de seguridad	11,67%	5,46%
Servicios sociales	19,72%	3,10%
Servicios económicos	25,54%	-5,37%
Deuda pública	23,02%	21,42%
Gasto Total	19,87%	2,48%

Como se observa en el **Cuadro 1** se pueden reconocer dos subperíodos en cuanto a la magnitud de la variación de los gastos: el bienio 1992 y 1993, que refleja los cambios citados y también un crecimiento de los egresos como consecuencia de la mayor capacidad

⁴ Fueron incorporándose al régimen nacional, a partir de 1994 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero y Catamarca; luego, durante 1996, se transfieren las siete cajas de Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Jujuy y Tucumán. En 1997, finalmente, se transfirió San Luí.

financiera de las provincias ocasionada por el aumento en la recaudación derivado de la mejora en el nivel de actividad; y el restante período 1994-2000. En el bienio 1992 – 1993, tiene lugar la mayor expansión del gasto total que crece a una tasa promedio del 19,87% anual. Cabe observar que este crecimiento se produce desde un bajo nivel de partida.

La descripta recuperación económica posibilitó la expansión del gasto provincial en general, pudiéndose verificar, a su vez, que la finalidad mas relevante y decisiva en su evolución: “servicios sociales”, creció durante 1992 y 1993 un 19,87% anual en promedio, reflejando el proceso de descentralización citado. Por su parte la finalidad que le sigue en importancia (**Cuadro A 6 del Anexo II**), Administración Gubernamental, creció también a una tasa elevada (del 20,51% anual en promedio) dado que en ella se registran la participación de impuestos a Municipios que siguen el comportamiento de la recaudación.

Igualmente, el aumento más elevado se da en los gastos de la finalidad Servicios Económicos, que nuclea todas aquellas acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público, recuperándose desde muy bajos niveles.

Por otra parte, el gasto en Deuda Pública, presenta una tasa de crecimiento anual promedio del 23% en 1992-93, en tanto que en el período 1994-2000 en una fase de moderado incremento del gasto total (2,48% anual), puede observarse sin embargo un fuerte crecimiento del 21,42%, reflejando la importancia del rol jugado por el endeudamiento.

En el **Cuadro A 6 del Anexo 2** se observa que los gastos originados en la función Educación y Cultura representan más de la mitad de las erogaciones destinadas a servicios sociales y crecen sostenidamente. Junto con las prestaciones de Salud Pública representan mas del 70% del gasto total en Servicios Sociales, tratándose de actividades “trabajo intensivas” que implican una fuerte participación del gasto en personal.

Cuadro 2
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD-FUNCION
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES		
PRINCIPALES FUNCIONES	1992-1993	1994-2000
Salud	17,04%	1,35%
Promoción y asistencia social	33,06%	8,68%
Seguridad social	8,54%	-9,22%
Educación y cultura	26,84%	5,07%
Vivienda y Urbanismo	-6,13%	0,21%

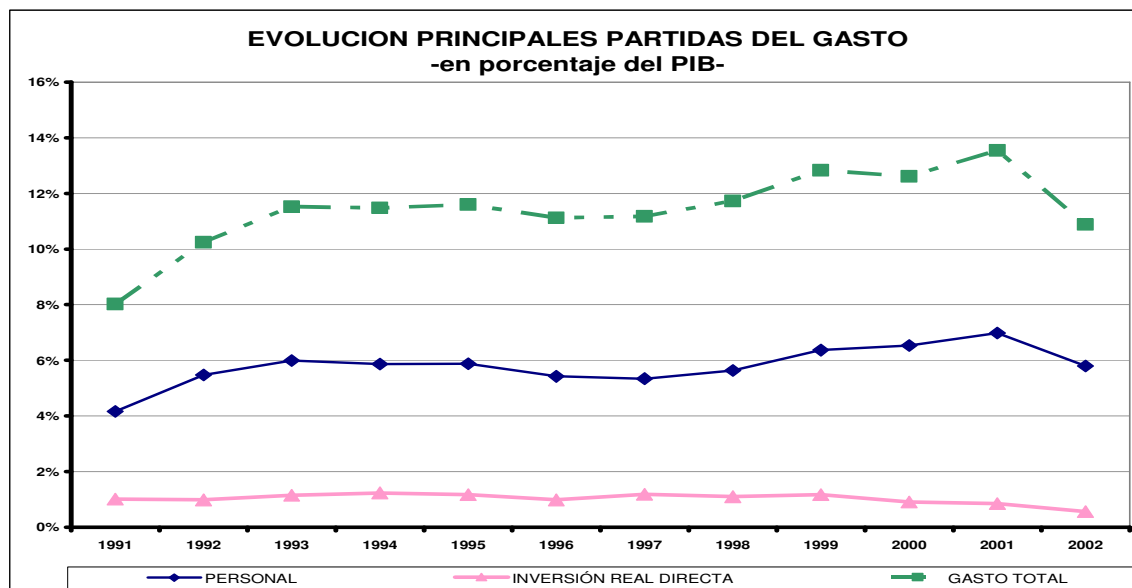
En la desagregación del gasto por las principales funciones de la finalidad servicios sociales puede observarse, en el bienio 1992-1993, que la función “educación y cultura” creció un 26,84% anual.

Durante el período 1994-2000 los gastos en Seguridad Social efectuados por la Administración Central experimentan una caída acumulada del 47%, con una tasa anual promedio negativa del 9,22%. Ello refleja el menor gasto de las Administraciones Centrales

Provinciales para cubrir los Déficits de las Cajas de Previsión transferidas a la órbita nacional⁵.

Hasta 1998 el gasto provincial en términos del PIB se mantiene relativamente constante y en el 1999 el coeficiente Gasto Provincial/PIB se eleva, con fuerte crecimiento del gasto en la finalidad deuda pública.

Gráfico I



A partir del **Gráfico I** y el **Cuadro A 1** del **Anexo II** se puede observar el comportamiento de los gastos provinciales en personal y en inversión real directa durante el período, en términos del PIB.

El gasto en personal oscila en torno al 50% del gasto total en el período 1991-99, y de ahí que amerita el análisis de su evolución, factor decisivo en la explicación de las finanzas provinciales. En este sentido, puede observarse que durante el bienio 1992 y 1993 el gasto en personal acumula un crecimiento del 43,8%, alcanzando el equivalente al 6% del PIB en ese último año, concurriendo en su explicación tanto la recuperación del salario, como el impacto de la transferencia de actividades claramente “trabajo-intensivas” a las provincias, como es el caso de los servicios de educación y salud. Luego de leves oscilaciones, el gasto en personal alcanza el máximo de la década en 1999 al equivaler al 6,4% del PIB.

Durante el período 1991-2002, la Planta de Personal consolidada se incrementó en 250.353 cargos, a una tasa promedio anual del 1.9% aproximadamente. Por su parte, la cantidad de cargos cada mil habitante se mantuvo en un promedio de aproximadamente 35 cargos, con escasa dispersión anual a nivel consolidado.

El Gasto Medio por agente en valores nominales verifica una tasa de crecimiento anual promedio del 5.2% entre 1991 y 2002. En consecuencia, surge que la evolución del Gasto en Personal estuvo dinamizado por los aumentos salariales.

⁵ Igualmente se continúan realizando gastos: en las provincias que no transfirieron sus sistemas, a fin de cubrir necesidades de financiamiento de las cajas previsionales; en tanto que en algunas Jurisdicciones que las transfirieron, por gastos relacionados con regímenes de jubilaciones especiales y pensiones graciables.

Finalmente, en base al **Gráfico I y al Cuadro A 1 del Anexo II**, puede observarse la evolución relativamente estable de la inversión real directa en términos del PIB. Durante el período 1991-1999 el promedio se sitúa en el 1,11%, alcanzándose el mayor nivel en 1994 con un valor equivalente a 1,23% y el menor, que coincide con el pleno impacto de la crisis mexicana, se sitúa en 1996 y es equivalente al 0,98% del PIB.

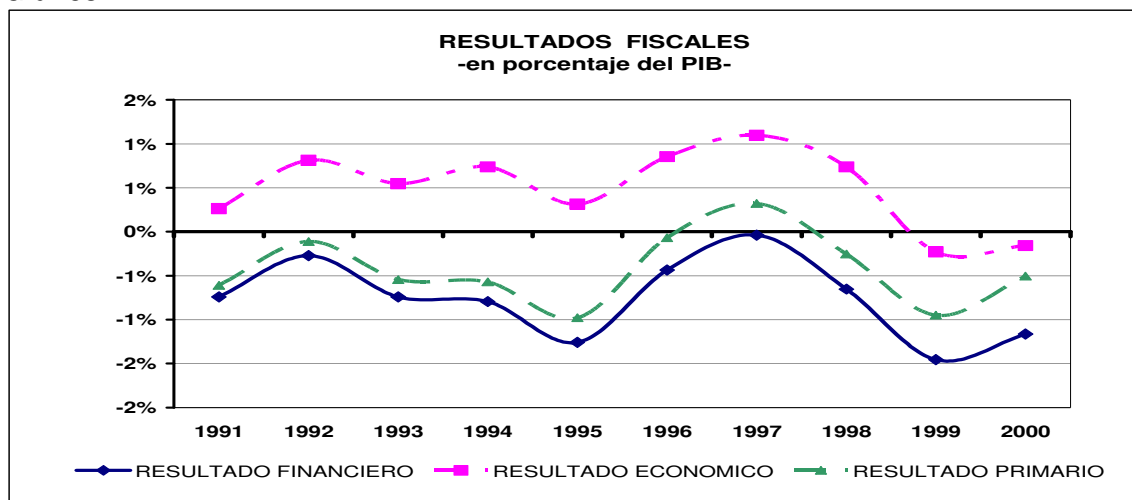
Los resultados fiscales y el financiamiento

Durante los tres primeros años de la convertibilidad los déficits fiscales encontraron facilidades para financiarse en un mercado interno de alta liquidez por el crecimiento de los depósitos bancarios y el flujo de capitales financieros provenientes del exterior. Adicionalmente, las provincias se financiaron con ingresos extraordinarios provenientes de la cancelación de obligaciones por parte de la Nación mediante la entrega de títulos⁶, y debido al pago de las deudas del Estado Nacional por regalías hidrocarburíferas.

Como puede observarse en el **Gráfico II**, se aprecia una persistencia de los déficits consolidados, que hacia el final de la década adquiere magnitudes significativas, lo cual suma tensiones a las derivadas de las características propias del modelo nacional implantado -distorsión en la estructura de precios relativos, déficit en cuenta corriente del balance de pagos, los efectos fiscales de la transferencia de aportes en el marco del nuevo régimen previsional y de la baja de aportes patronales, endeudamiento creciente, enfriamiento de la economía-, atento a su lógica de funcionamiento y, en especial, debido a las restricciones y límites fiscales que implicaba la regla de "currency board".

Sólo los ejercicios 1992 y 1997 verifican comportamientos cercanos al equilibrio fiscal, sustentados principalmente en el fuerte crecimiento del total de Recursos que percibieron las Provincias, en razón de altos niveles de actividad económica en general (el PIB creció 8,8% en 1992 y se recuperó en 8,1% en 1997).

Gráfico II



En el **Gráfico II**, se puede apreciar que el resultado económico (ingresos corrientes menos gastos corrientes) resultó positivo durante el período 1991-1998, alcanzando el máximo en 1997, año a partir del cual se inicia una senda de deterioro, que se transforma en déficit en 1999 y 2000.

⁶ Según Ley N° 24.133, citada en el Anexo I.

En consecuencia, el déficit financiero consolidado de las 24 jurisdicciones, que había registrado una fuerte reducción en 1992 hasta el 0.27% del PIB; entra en una fase expansiva a partir de 1993 con resultado financiero deficitario en 1995 equivalente al 1.26%, debido al impacto de la crisis mexicana sobre el nivel de actividad económica y su consecuente incidencia en la recaudación tributaria. (**Cuadro A1 del Anexo 2**).

El año 1995 reflejó plenamente la vulnerabilidad respecto del denominado “Efecto Tequila” con caídas en el PIB (4.4%) y en los recursos tributarios, tanto de origen nacional como provincial. La crisis de las finanzas provinciales se manifestó con toda crudeza debido al efecto simultáneo de la caída de recursos, la continuidad en los niveles del gasto, pero con un empeoramiento en las condiciones de acceso al crédito. Como consecuencia, algunas provincias tuvieron que endeudarse y/o renegociar sus obligaciones -a elevadas tasas y comprometer porcentajes significativos de su coparticipación como garantía de los préstamos- en tanto que otras recurrieron al aumento de la deuda flotante.

En 1996 se observa una reducción del déficit, desempeño favorable que se profundiza en 1997, cuando se alcanza el mejor Resultado Financiero de la década con un nivel cercano al equilibrio: 0.04% del PIB a partir de los efectos de la recuperación del nivel de actividad económica y el ingreso de recursos por privatizaciones de empresas públicas provinciales.

El año 1998 se desarrolla en un contexto internacional dominado por la crisis rusa y asiática, nuevamente con efectos negativos de retracción del crédito interno, conforme la alta vulnerabilidad de la economía nacional a partir de la orientación de las reformas hacia la plena integración con los mercados financieros internacionales. La tendencia hacia el equilibrio fiscal que venían exhibiendo las finanzas públicas provinciales, se interrumpe como consecuencia de la desaceleración de la recaudación impositiva ocasionada por el enfriamiento en el nivel de actividad económica, en un marco de crecimiento del gasto (finalidad deuda pública y seguridad principalmente).

La situación empeora en 1999 con un déficit que alcanza el 1,45% del PIB, récord para la década, debido al fuerte impacto que tuvo la crisis brasileña y, en particular, la devaluación de su moneda.

A modo de cierre, el marco institucional creado hacía depender el ciclo económico de los movimientos en las cuentas externas, debido a la renuncia explícita al empleo de políticas anticíclicas de inspiración keynesiana. La política monetaria estaba prácticamente limitada por Ley y también la política fiscal, particularmente la del gasto público que quedaba sujeta indirectamente a los límites derivados de la misma Ley de Convertibilidad⁷.

Por otra parte, los márgenes de acción pública eran de por sí reducidos, dado el deterioro fiscal que se registraba hacia fines de la década, en donde no sólo impactaba la recesión sino también: la rebaja de aportes patronales; las transferencias al sector privado por la reforma previsional; el alto endeudamiento en un marco de déficit creciente de la cuenta corriente del balance de pagos y atraso cambiario.

2. LA IRRUPCION DE LA CRISIS EN 2001-2002

Los años 2001 y 2002 se caracterizaron por una profunda recesión con graves consecuencias sociales: fuerte caída del empleo con precarización y desocupación en niveles récords y agudo empeoramiento en materia de pobreza e indigencia, como

⁷ Además de que la visión oficial predominante era muy crítica respecto del uso de la política del gasto y se priorizaban los objetivos de “ajuste estructural”.

expresión de una crisis que abarcaba los planos económico, social, financiero e institucional. Un cuadro signado por drásticas decisiones de política: congelamiento de depósitos bancarios, cesación de pagos, emisión de “cuasi-monedas” en varias provincias, entre otros.

Cuadro 3
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD
-en porcentaje del PIB-
 Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD	1998-2000	2001	2002
Administración Gubernamental	5,74%	6,76%	-20,00%
Servicios de seguridad	10,70%	6,13%	-13,72%
Servicios sociales	6,89%	6,20%	-15,57%
Servicios económicos	-8,14%	-0,57%	-29,87%
Deuda pública	25,54%	36,82%	-52,73%
Gasto Total	5,98%	7,39%	-19,69%

En consecuencia, la anterior trayectoria expansiva del gasto provincial con respecto al PIB se ve interrumpida drásticamente con una fuerte caída en 2002 respecto de 2001 (-19,69%), pasando del 13,5% al 10,9% del PIB, que es el menor valor desde el año 1993, considerando las dos décadas estudiadas (**Cuadro A1 del Anexo 2**).

En cuanto al gasto provincial, el mismo no registró una contracción en términos del PIB hasta 2002, a pesar de la caída en el nivel de actividad que ya se registraba desde la segunda mitad de 1998. La consecuente disminución de los ingresos obligó a las provincias a rediseñar las políticas públicas teniendo en cuenta los componentes más “inflexibles” del gasto a la baja, asignándoles prioridades al pago de sueldos a los empleados públicos, al mantenimiento de los servicios básicos (salud, seguridad y educación) y al refuerzo del sistema de asistencia social, acompañando mayoritariamente las decisiones tomadas en el orden nacional al orientarse a una contención del gasto que incluyó medidas inusuales como la reducción de los haberes de empleados públicos.

A partir de los datos del **Gráfico I** y del **Cuadro A 1 del Anexo II** puede observarse que el gasto en personal alcanza el mayor nivel de la serie en 2001, equivalente al 7% del PIB; en tanto el gasto público provincial total alcanza el 13,6%; en ambos casos, principalmente como resultado de la fuerte contracción del producto.

El ejercicio 2001 se desarrolló en el marco determinado por el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y su Addenda. El artículo 6° de este Acuerdo fijaba una suma fija mensual de transferencias por todo concepto (Coparticipación de Impuestos y Fondos Específicos). Por su parte, en el artículo 8° del Acuerdo de referencia, el Gobierno Nacional, las Provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se comprometieron a no aumentar sus respectivos niveles del Gasto Primario.

Si bien a nivel del consolidado de provincias se observa el cumplimiento de la restricción del Gasto Primario, igualmente el ejercicio 2001 finalizó con un déficit financiero récord, equivalente a 2.4% del PIB.

Los recursos totales se redujeron un 8%, tanto por la fijación de las transferencias de origen nacional como por la caída de la recaudación tributaria provincial en línea con la prolongada

y profunda recesión, lo cual combinado con el gravitante nivel de intereses de la deuda derivó en resultado financiero negativo precitado.

En cuanto a la inversión real directa, la misma se contrajo a partir del año 2000, cayendo hasta alcanzar el 0,56% del PIB en 2002. Esta variable sigue una regla de acompañamiento de la evolución del nivel general de actividad económica, continuando la tradición de constituirse en “variable de ajuste” en ocasión de problemas de financiamiento fiscal. Es decir, posee una evolución coincidente con el sentido del ciclo económico (comportamiento “procíclico”) y la evolución de la recaudación.

En el orden nacional, el deterioro de la situación fiscal nacional a mediados de 2001 y las dificultades de financiamiento por la caída de la recaudación y el cierre de los mercados crediticios, fueron condicionantes claves en la decisión del gobierno Nacional para la creación de las Letras de cancelación de obligaciones provinciales (LECOP), mediante el Decreto 1004 de 2001.

En el orden provincial y, por idénticos motivos que en el nivel nacional, un conjunto de provincias deciden utilizar como mecanismo financiero para el cumplimiento de sus obligaciones la emisión de bonos, denominados cuasi-monedas.

Estas cuasi-monedas provinciales cumplieron funciones de medios de pagos incluyendo la posibilidad de cancelar obligaciones tributarias provinciales, pero en general limitadas a su propio ámbito geográfico excepto las emitidas por la Provincia de Buenos Aires (Patacones) que además tuvieron poder cancelatorio en los impuestos nacionales y las LECOP (emitidas por el FFDP) que se usaron para el pago de impuestos tanto nacionales como provinciales.

En lo relativo a las transferencias financieras intergubernamentales se aplicó la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, firmada el 8 de noviembre de 2001, por medio de la cual ambos niveles de gobierno acuerdan que a partir del 1° de Enero de 2002, las transferencias de montos fijos precitados se reduzcan un 13%, en línea con la decisión de disminuir los haberes previsionales y los salarios correspondientes al Sector Público Nacional.

Luego de la inédita situación política y económica generada por el default de la deuda (23/12/2001), la política fiscal provincial acompañó mayoritariamente las decisiones adoptadas en el orden nacional y se orientó a una contención del gasto que incluyó medidas inusuales, como la reducción de los haberes de empleados públicos y jubilados que, a su vez, sumaron impulsos contractivos adicionales sobre la demanda agregada.

El contexto antes mencionado, conjuntamente con las modificaciones a la Ley de Convertibilidad, la devaluación del peso, generaron las condiciones necesarias para la firma del “Acuerdo Nación-Provincia Sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” que redefinió el marco en que deberían desenvolverse las relaciones fiscales intergubernamentales.

En dicho Acuerdo se dispuso, como aspecto central, que la masa de recursos tributarios coparticipables vigente a esa fecha incorpore el 30% de la recaudación del impuesto a los Créditos y Débitos y que se distribuya de acuerdo a la Ley 23.548. Además, se establecía que las provincias se comprometen a reducir en un 60% el déficit fiscal del año 2002 y a alcanzar el equilibrio fiscal en 2003.

Esto se da en el marco del denominado Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina⁸, por medio del cual ambos niveles de gobierno acordaban adoptar el principio presupuestario que entonces se llamó “Déficit Cero”, a los fines de privilegiar el cumplimiento de los compromisos con los acreedores externos y frenar la caída en relación con la calificación de los títulos de deuda emitidos por el Estado.

En este contexto el Estado Nacional estableció el denominado “Programa de Financiamiento Ordenado” para el año 2002, a fin de atender las necesidades financieras de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto que las mismas observaran pautas de comportamiento fiscal y financiero que permitieran el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo en consideración.

Cuadro 4
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD-FUNCION
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES			
PRINCIPALES FUNCIONES	1998-2000	2001	2002
Salud	3,54%	7,84%	-16,02%
Promoción y asistencia social	13,00%	7,87%	-8,77%
Seguridad social	-8,46%	11,87%	18,67%
Educación y cultura	9,56%	5,29%	-17,03%
Vivienda y Urbanismo	-1,18%	4,40%	-29,04%

Si se analiza en el año 2002 la finalidad Servicios Sociales, se observa que la contracción del gasto tiene lugar en la totalidad de las funciones, con la excepción de Seguridad Social que se eleva como consecuencia del aumento del déficit en las cajas previsionales provinciales.

Del **Cuadro A1** del **Anexo II** surge que el gasto en personal cae un 17% en términos del PIB en 2002, al contraerse hasta el 5,8%.

Como consecuencia de las medidas de ajuste, el ejercicio 2002, si bien presentó un resultado financiero deficitario, alcanzó un nivel equivalente al 0.52% del PIB, sustancialmente inferior al de 2001 que fue del 2,4% del PIB. Este comportamiento se explica por el lado de las erogaciones debido al ajuste aplicado que significó una reducción del Gasto Total del 6.6% y a un incremento de los Ingresos Totales del 7,8% respecto a 2001, medidos ambos conceptos en valores nominales.

3. ALTO CRECIMIENTO Y RECUPERACIÓN DE LAS FINANZAS EN 2003-2008

El contexto

El período post-convertibilidad implicó un cambio de esquema macroeconómico con eje en el sostenimiento de un tipo de cambio “competitivo” y diferenciado (retenciones, subsidios

⁸ En el mismo Acuerdo, la Nación se compromete a proveer los instrumentos financieros y el apoyo técnico para aliviar la situación financiera de las provincias. Lo cual se desarrolla en el Anexo 1

sectoriales, políticas comerciales) y la expansión deliberada del gasto público a partir de enfatizarse el rol que deben jugar los componentes de la demanda como motores del crecimiento.

En líneas generales, se da un cambio de concepción al recuperarse la visión sobre las potencialidades benéficas del rol del Estado y la política fiscal, iniciándose un período de alto y sostenido crecimiento del PIB; fuerte crecimiento de la productividad acompañado de una importante recuperación de los niveles de empleo⁹; los llamados superávits “gemelos” (fiscal y de cuenta corriente del Balance de Pagos); preponderancia del ahorro interno; fuerte reducción de la importancia de la deuda (en términos del PIB y de las exportaciones); acumulación de reservas internacionales, fuerte recuperación del mercado interno y mejora en los indicadores sociales.

En lo que hace específicamente a las finanzas provinciales, el rasgo característico de este período fue la consolidación y sustentabilidad de las mismas y el establecimiento de reglas generales de comportamiento fiscal.

Como hitos institucionales relevantes en relación con las finanzas públicas, se destacan durante esta etapa el tratamiento de la deuda pública provincial (la instrumentación del Canje de la deuda provincial y el Programa de Unificación Monetaria), el Régimen de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Financiamiento Educativo y la continuidad del financiamiento del gobierno nacional a través de los Programas de Financiamiento Ordenado y de Asistencia Financiera

Respecto del canje de la deuda, se dispuso que las deudas provinciales -instrumentadas en la forma de Títulos Públicos, Bonos, Letras del Tesoro o préstamos, pudieran convertirse en forma voluntaria en Préstamos Garantizados o Bonos Nacionales Garantizados- fuesen asumidas inicialmente por el Gobierno Nacional y posteriormente por el Fondo Fiduciario Para el Desarrollo Provincial. Por su parte las jurisdicciones deudoras que aceptaran dicho canje garantizaron con sus recursos coparticipados la deuda resultante de la conversión.

Por otra parte, el clima fiscal y económico favorable facilitó, en agosto de 2004, la aprobación del Régimen de Responsabilidad Fiscal a través de la Ley 25.917, con vigencia a partir de 2005. Este instrumento introdujo reglas fiscales de comportamiento obligado para el Gobierno Nacional y para las provincias que adhiriesen al Régimen, con objetivos generales en cuanto a dotar de mayor previsibilidad y transparencia a las finanzas públicas.

En particular, se destaca su inscripción en el marco de la política general de desendeudamiento y priorización del gasto en obra pública, consolidándose la institucionalización de mecanismos y reglas que regulan al respecto.

En cuanto a la llamada ley de Financiamiento Educativo (la Ley 26075/2006) dispuso que el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y la CABA, aumenten la inversión en educación, ciencia y tecnología, reafirmando su rol estratégico en el desarrollo económico y socio-cultural del país. Para tal fin, se estableció que el presupuesto consolidado en esas funciones debe crecer hasta alcanzar en 2010 el 6% del PIB.

Esta normativa estableció una asignación específica de los recursos coparticipados de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para garantizar el financiamiento.

⁹ En claro contraste con la etapa anterior, mas basada en mejoras eficientistas a nivel micro y que coincidió con niveles récords de desempleo.

Las finanzas provinciales:

A partir de 2003 el gasto experimenta una expansión y crece aún más rápido que el producto. El motor es el incremento en la finalidad servicios sociales (que crece a un 6,9% anual), en especial la función Educación, con al participación en la estructura de los egresos, que es favorecida, a partir de 2005, por la citada ley de Financiamiento Educativo. Es de destacar que el gasto en la finalidad Servicios Económicos, de escasa incidencia en el total, es el que mas crece a un 7,1% anual, por encima del gasto total, en consonancia con la recuperación de la inversión real directa.

Cuadro 5
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD	2003-2008
Administración Gubernamental	5,04%
Servicios de seguridad	4,78%
Servicios sociales	6,92%
Servicios económicos	7,08%
Deuda pública	-11,68%
Gasto Total	5,70%

Asimismo se destaca que, si bien el pago de los intereses de las deudas en valores corrientes siguieron creciendo, en términos del PIB muestran una tasa anual negativa del 11,68% , tal como se observa en el cuadro anterior en el concepto Deuda Pública.

La importancia del stock de deuda se redujo fuertemente, pasando del 216.03% de las ingresos corrientes provinciales (netos de coparticipación a municipios) en 2002 hasta representar el 77,72% en 2008, recuperando a los niveles pre-crisis (**Cuadro A7 del Anexo II**).

Cuadro 6
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD-FUNCION
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES	
PRINCIPALES FUNCIONES	2003-2008
Salud	3,99%
Promoción y asistencia social	-1,02%
Seguridad social	9,93%
Educación y cultura	8,27%
Vivienda y Urbanismo	12,50%

Dada la importancia de los servicios sociales en los estados provinciales, el **Cuadro 6** muestra la evolución de los gastos en sus principales funciones.

Se destaca la alta tasa de crecimiento de los gastos en vivienda y urbanismo (12,5%), corroborando el gran dinamismo de la inversión pública en esta etapa. Asimismo, el dinamismo en la función “seguridad social”¹⁰ (9,93% anual) se explica por la cobertura de los aumentos en las pasividades, en las jurisdicciones que no transfirieron sus Sistemas Previsionales a la órbita nacional, y otros beneficios como la garantía del 82% y la jubilación de amas de casa; debiendo aclararse que de todos modos su importancia relativa es reducida, situándose en torno al 5% del gasto total en servicios sociales. También puede observarse, en particular, el alto dinamismo en el gasto destinado a la función educativa, que creció a un 8,27% anual, representativo de casi el 56% del gasto social en 2008. (**Cuadro A6 del Anexo II**).

La disminución del elevado nivel de desocupación que propició la recuperación económica, a partir de 2004 permitió reducir gradualmente los gastos relacionados con la emergencia social¹¹ y reorientar los presupuestos para incentivar la demanda agregada vía aumentos salariales al sector público (consumo) y el impulso a la Inversión Real Directa (inversión).

En el **Gráfico III** se puede observar, la evolución de estos dos componentes del Gasto en porcentajes del PIB. Los Gastos en Personal representan el 46% del total en 2003. A partir de 2004 crece un 20,9% respecto de 2003, iniciando un proceso de crecimiento sostenido relacionado con la recuperación de los salarios. El Gasto en Personal pasa de representar un valor equivalente al 5,07% del PIB en 2003 al 7,16% del PIB en 2008. (**Cuadro A1 del Anexo II**). El año 2003 es el menor registro de la serie, después del valor de 1991.

Igualmente, no se observa durante el período mas que una recuperación de la participación del gasto en personal para situarse en sus valores históricos: en 2008 representa el 49,4% del gasto, porcentaje inferior a los registros de la primera mitad de la década de 1990 y similar al valor de 1999 (49,5%).

Puede observarse en el **gráfico A1 del Anexo II** que se produjeron incrementos relevantes en el gasto medio por cargo, durante el período de referencia, en línea con la política nacional de recuperación salarial, conforme los objetivos de mejora en la distribución de ingresos y fortalecimiento del mercado interno. En ese contexto tuvieron un papel importante los aumentos otorgados al escalafón docente en las diferentes jurisdicciones, en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo y las paritarias del sector docente. Estos últimos aumentos se financiaron parcialmente con transferencias del Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y del Fondo de Compensación Salarial Docente.

Un análisis más desagregado muestra una clara heterogeneidad en la política de empleo público aplicada entre las diferentes provincias. En las jurisdicciones de menor desarrollo económico y/o donde la actividad económica principal es de tipo “capital intensiva”, el empleo público desempeña un rol compensador de la escasez de demanda del sector privado.

En cuanto a la Planta de Personal, verificó un crecimiento a una tasa anual promedio de 4.5% (421.923 cargos creados entre 2003 y 2009). Por su parte el indicador Cargos cada Mil Habitantes se incrementó entre los años 2003 y 2009, de 36 a 45 empleados.

¹⁰ Representa en 2008 apenas el 6,7% del gasto en servicios sociales.

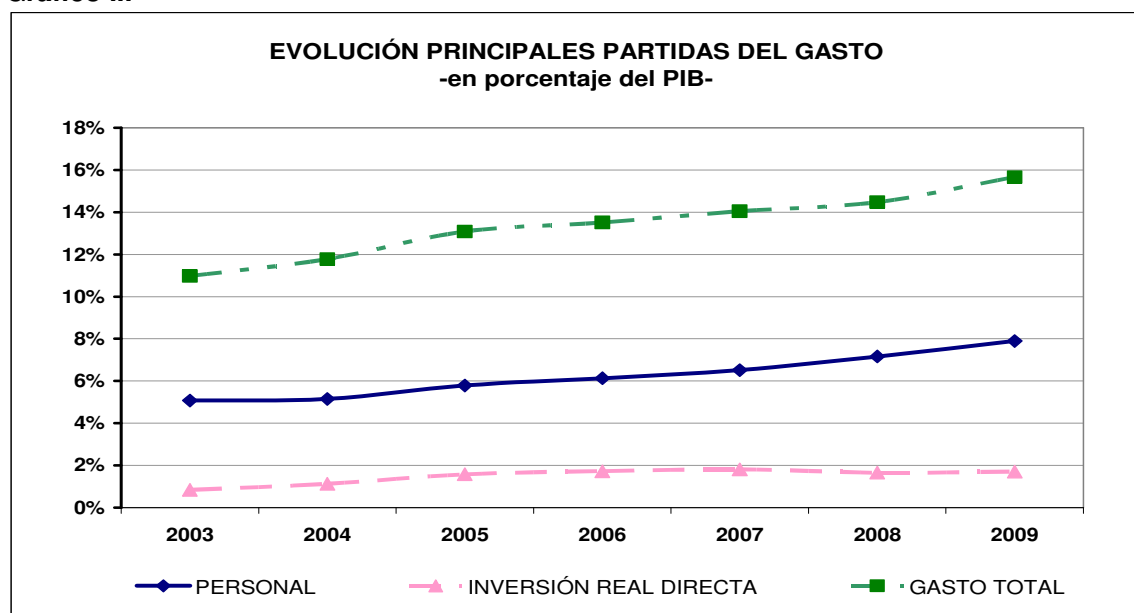
¹¹ En **Cuadro 6** puede observarse la disminución en Promoción y Asistencia Social en términos del PIB.

El gasto medio por agente, verificó un crecimiento en el período citado a una tasa anual promedio del 22.5%, en tanto que el mismo deflactado por precios implícitos en el PIB a precios de 1993, muestra un continuo crecimiento desde el mínimo de 2003 del 9.0% anual promedio (**Gráfico A1 del Anexo II**).

La Inversión Real Directa es otra partida clave del dinamismo del Gasto Público y tuvo a partir de 2004 un crecimiento elevado y sostenido, situándose siempre a niveles superiores a los de la década del 90: el promedio 2004-2008 es del 1,58% del PIB¹², superior al promedio 1991-1999 (**Cuadro A 1 del Anexo II**)

Asimismo, su participación en las erogaciones totales, en promedio durante el período 2003-2008, fue del 11.6%, superior al 10.6% que se verificó durante la década de los noventa. A partir de 2003 comienza a incrementar su participación y logra su valor máximo en 2007 con una participación del 12.9%. El énfasis puesto en este tipo de gasto, permitió aprovechar el efecto multiplicador sobre la actividad económica y el nivel de empleo, mejorar la infraestructura básica social y reducir el déficit habitacional.

Gráfico III



Estos mayores esfuerzos en el Gastos en Personal e Inversión Real Directa, se asocian con reducciones en los superávits financieros: del 1.07% del PIB en 2004 al 0.37% del PIB en 2005 (**Cuadro A1 del Anexo II**)

Al respecto, es importante aclarar que la Inversión Real Directa contó durante dicho período también con financiamiento de organismos internacionales y de otras fuentes, que incluyen la colocación de títulos provinciales en el mercado internacional de capitales.

Resultados financieros

En contraste con la década del 90 (**Gráfico II**), otro rasgo distintivo del período posterior a 2003, tal como puede apreciarse en el **Gráfico IV**, fue el surgimiento de superávits financieros provinciales hasta 2006, tendencia que se revierte en 2007 con un leve resultado

¹² El valor alcanzado en 2009 es mas alto que el del 2008 (Cuadro A1), y se analiza posteriormente, en tanto implica un quiebre de tendencia en su comportamiento.

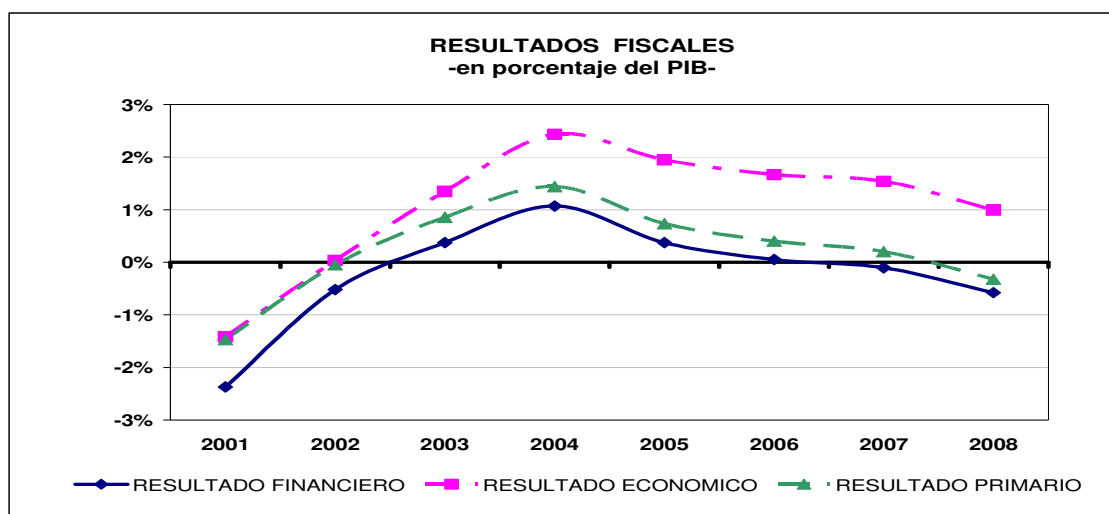
financiero negativo que se profundiza en el 2008 a partir de una expansión del gasto en obra pública que disponía de financiamiento internacional. En consecuencia, este tipo de gasto es deducible a los efectos de la evaluación del cumplimiento del resultado financiero en el marco de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal.

En 2004 se obtuvo el resultado consolidado de las jurisdicciones provinciales más significativo del período: superávit del 1.07% del PIB, explicado por un fuerte crecimiento de los recursos totales (34,8% respecto a 2003, en valores corrientes), en tanto que la expansión de los gastos fue menor (27,8%, valores corrientes). (**Cuadro A 1 del Anexo II**)

La mayor disponibilidad de recursos, tanto en 2003 como en 2004, se explica por la recuperación del nivel de actividad económica y el Acuerdo¹³ alcanzado para coparticipar el 30% de la recaudación del impuesto a los Créditos y Débitos bancarios (impuesto al cheque).

Un instrumento clave de estos resultados fiscales durante 2003-2004, por su incidencia sobre el gasto y los resultados financieros, lo constituye el Programa de Financiamiento Ordenado, mediante el cual las provincias se comprometieron al cumplimiento de metas fiscales trimestrales.

Gráfico IV



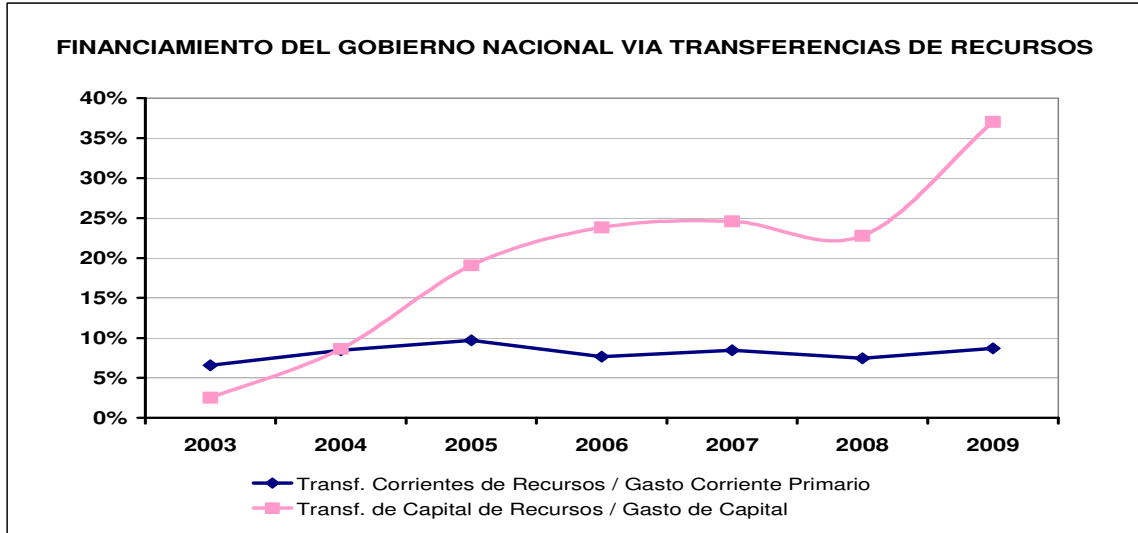
La importancia de las transferencias de origen nacional con afectación específica

El Gobierno Nacional, a partir de 2004, otorga a la obra pública tanto a nivel nacional como de los gobiernos subnacionales un rol relevante tanto desde la perspectiva fiscal como económica.

La implementación de esta política en el orden subnacional, se ve reforzada por transferencias del Gobierno Nacional destinadas a la construcción de viviendas, a través del Fondo Nacional de la Vivienda, Acciones para Planes Federales de Vivienda, Acciones sobre Emergencia Habitacional y Mejoramiento de Barrios, planes en la órbita del Ministerio de Planificación Federal.

¹³ Ver anexo.

Gráfico V



El **Gráfico V** muestra el fuerte crecimiento en la importancia de las transferencias de capital desde el Gobierno Nacional en el financiamiento del gasto de capital de las provincias a partir del año 2004: un crecimiento sostenido como tendencia, desde niveles inferiores al 5% en los inicios de período a casi el 40% en 2009. El máximo de este último año coincide con la implementación del Fondo Federal Solidario.

Como puede observarse en el **Cuadro A 1** del **Anexo II** las transferencias de capital en términos del PIB pasan del 0,15% al 0,89%, es decir que se sextuplican.

Por otra parte, la importancia de las transferencias corrientes respecto del gasto corriente de las provincias se mantiene estable durante el período. En este tipo de transferencia adquiere preponderancia las transferencias en los conceptos de Fondo Nacional de Incentivo Docente y el Fondo de Compensación Salarial Docente, como así también las realizadas bajo el concepto Cláusula XII, destinadas al financiamiento de los déficits de las cajas previsionales no transferidas.

4. CRISIS INTERNACIONAL. EFECTOS Y MEDIDAS RELACIONADOS CON LAS FINANZAS PROVINCIALES EN 2009-2010

El contexto

El impacto de la crisis internacional de 2008 y 2009 desaceleró el ritmo de crecimiento de la economía tal como se venía registrando entre 2003 y 2008, y erosionó el resultado financiero de las provincias en 2009, cuando se registra un déficit financiero equivalente al 1% del PIB.

No obstante la gravedad de la crisis originada en los países centrales, sus efectos sobre los sectores real y financiero no tuvieron la intensidad observada en otras oportunidades. En ese sentido, el país ha logrado reducir su grado de vulnerabilidad debido a la solvencia fiscal por la fuerte reducción de su endeudamiento y la política de mayor autonomía respecto de los flujos financieros externos, el notable crecimiento económico alcanzado entre 2003-2008, el superávit en cuenta corriente y el alto nivel de reservas internacionales acumuladas.

En efecto, los datos muestran una recuperación veloz con alta tasa de crecimiento del PIB en 2010, de un 9,1%, respecto de 2009; revirtiendo el magro resultado de este año respecto de 2008 (0,8%) en el cual se habían manifestado plenamente los efectos de la crisis internacional.

En un marco nacional de activismo estatal contrastante con el período anterior, los efectos negativos de la crisis fueron contrarrestados por la combinación de políticas contracíclicas al nivel nacional: sostenimiento de los niveles de inversión pública, programas de financiación para consumo, subsidios para sostener el empleo, estatización del sistema previsional, aumentos salariales y de jubilaciones y pensiones, nuevos programas sociales, destacándose por sus efecto y amplitud la implementación de la denominada Asignación Universal por Hijo a finales de 2009.

Principales medidas relacionadas con Provincias

En relación con las provincias, el bienio 2009-2010 tuvo como hitos relevantes la aplicación del denominado Fondo Federal Solidario y el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas, cuyos principales rasgos se detallan a continuación.

Asimismo, debe mencionarse que en noviembre de 2009, se realizaron las readecuaciones transitorias al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, aprobadas a través de la Ley 26.530 que contó con la adhesión de la mayoría de las jurisdicciones partícipes. Por la misma, se establece que aquellas erogaciones que se destinen a promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y dar cobertura a la emergencia sanitaria y a la asistencia social, serán deducibles del nivel de gasto y, consecuentemente, del resultado financiero a los efectos de cumplir con las metas de del Régimen.

El Fondo Federal Solidario fue implementado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto N° 206/09 para afrontar las circunstancias excepcionales de la crisis internacional. El mecanismo adoptado implica una Transferencia de recursos en favor de los presupuestos provinciales y municipales destinados a obras de infraestructura, prohibiéndose expresamente su utilización en el financiamiento del gasto corriente.

Dicho Fondo se financia con el 30% de los montos efectivamente recaudados en concepto de derecho de exportación de soja en todas sus variedades, es decir, se trata de financiamiento con recursos exclusivos de la Nación.¹⁴ La distribución de esos fondos se efectúa en forma automática, entre las provincias adheridas, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley de Coparticipación 23.548 y sus modificatorias.

El Decreto estipula que las provincias beneficiarias del fondo deberán, a su vez, establecer un régimen de distribución automático a sus municipios, en proporción semejante a la participación de impuestos que rige en cada provincia. El monto coparticipado a los municipios deberá ser al menos el 30% del total de los fondos que percibe la provincia.

Mediante este instrumento la Nación ha transferido a las provincias entre 2009 y 2010 un monto total equivalente a 0.26% y 0.52% del PIB, respectivamente. Las transferencias de capital del gobierno nacional aumentaron algo más del 50% en 2010 respecto de 2009, cuando representa alrededor del 85% del total de los ingresos de capital de las provincias.

¹⁴ En virtud del artículo 4º de la Constitución Nacional y también el artículo 2º inciso a) de la Ley N° 23.548.

Cuadro 7
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD	2009
Administración Gubernamental	6,50%
Servicios de seguridad	9,52%
Servicios sociales	8,83%
Servicios económicos	3,43%
Deuda pública	11,19%
Gasto Total	7,83%

En cuanto a los gastos, puede reconocerse el impacto del Fondo Federal Solidario (FOFESO) en el sostenimiento de casi todas sus finalidades. En la finalidad Administración Gubernamental, por las transferencias a los Municipios (que se encuentran en la función Relaciones Interiores); en la finalidad Servicios Sociales, por el aumento de los fondos destinados a la función Vivienda y Salud (infraestructura hospitalaria, escuelas, viviendas) y en la Finalidad Servicios Económicos, porque suele ser la que está mas vinculada con los distintos rubros de la inversión directa (transporte y equipos).

Cuadro 8
GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD-FUNCION
-en porcentaje del PIB-
Tasas de crecimiento anual

FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES	
PRINCIPALES FUNCIONES	2009
Salud	14,42%
Promoción y asistencia social	3,45%
Seguridad social	-1,97%
Educación y cultura	9,94%
Vivienda y Urbanismo	11,91%

La aplicación de esta política, por su magnitud, les permite a las provincias aumentar la Inversión Real Directa y simultáneamente liberar recursos para reorientarlos a otro tipo de objetivos. En este sentido, la política de expansión de la obra pública ha desempeñado un rol contracíclico por la absorción de mano de obra y sus efectos directos y “aceleradores” de la demanda agregada.

En efecto, tal como puede apreciarse en el **Cuadro A1** del **Anexo II**, la inversión real directa de las provincias continúa creciendo en 2009: alcanzando el 1,71% del PIB y quebrándose de esta manera la tradición de prácticas “ajustistas” en tiempos de enfriamiento del nivel de actividad.

Por otra parte, el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas fue puesto en marcha mediante el Decreto N° 660 de fecha 10 de mayo de 2010 y contempló la aplicación de los excedentes del Fondo de Aportes al Tesoro Nacional (ATN) acumulados al cierre del año 2009 por \$ 9.643,7 millones, a favor de aquellas provincias que mantuvieran deudas con el Gobierno Nacional al 31 de mayo de 2010 y que voluntariamente accedieran a dicho programa.

Las deudas a las que hace referencia el Decreto citado son aquellas que surgen por: Canje de Deuda, reestructuración de deudas con el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (Decreto 977/05), el Programa de Unificación Monetaria (PUM) y los Programas de Asistencia Financiera (PAF).

La distribución de los ATN entre las provincias adheridas al Programa se efectuó en base a la participación relativa de cada una de ellas en el total de stock de la citada deuda. El monto total que implicó la operatoria significó una reducción del 14,7% del stock de deudas para el total de las provincias adheridas al programa.

La reducción de la deuda en la magnitud antes señalada, la eliminación de las cláusulas de ajuste (CER) y la reprogramación del saldo a 20 años a tasa fija de la misma originada en los conceptos anteriormente mencionados, proporcionó a las provincias adheridas un horizonte de mayor previsibilidad, reducción de los costos financieros y la liberación de los recursos que previamente estaban destinados a atender sus servicios.

A partir de 2009, la expansión de la obra pública provincial se acentúa principalmente con el financiamiento del Fondo Federal Solidario. El anterior **Gráfico V** que presenta la trayectoria del coeficiente Transferencias de Capital/Gastos de Capital, muestra en forma elocuente la incidencia de las transferencias del Gobierno Nacional en la obra pública provincial.

Cabe señalar, que dada la importancia de dichas transferencias nacionales destinadas a la obra pública, los gobiernos provinciales reorientan sus recursos de Rentas Generales a atender otras prioridades y/o mejorar sus resultados fiscales.

Los primeros resultados fiscales 2010

Finalmente, en base a datos provisorios disponibles del gasto consolidado provincial para el universo institucional "Administración Pública No Financiera", puede observarse en el **Cuadro A.2** la mejora en las finanzas, con un superávit financiero en 2010 que alcanza el 0,5% del PIB.

Se observa una importante recuperación en los ingresos tributarios medidos en pesos corrientes (un 32,3% respecto de 2009), destacándose la alta tasa de crecimiento (50,9%) de las transferencias de capital (FOFESO); en tanto las transferencias corrientes incluyen la implementación del Programa de Desendeudamiento. En síntesis, los gastos totales aumentaron un 24,9%, tasa inferior a la del crecimiento de los ingresos totales del 35,3%, siempre en la comparación 2010 respecto de 2009.

5. REFLEXIONES FINALES

La situación que desembocó en la profunda crisis de 2001/2002, en la que Argentina fue protagonista central luego de haberse integrado plenamente a las corrientes financieras internacionales, contrasta fuertemente con la situación de menor vulnerabilidad de 2009, ya en un marco dado por una mayor autonomía respecto del mercado financiero internacional y en un proceso de fuerte reducción de la importancia de la deuda externa en la economía.

En cuanto a la situación provincial, en la etapa iniciada en 2003 se verifica un cambio de escenario con la aparición de superávits financieros, si bien todavía es prematuro pensar en que se está ante soluciones “estructurales” o definitivas en relación con objetivos de equilibrio en las finanzas provinciales tomadas en conjunto,

Como regularidades de todo el período analizado, puede visualizarse la relevancia de los gastos en personal, explicados fundamentalmente por el carácter de la especialización de las provincias en materia de provisión de bienes públicos dentro del país, es decir, atento a la alta incidencia del factor trabajo en las funciones de producción de los servicios sociales (centralmente educación y salud) y de seguridad.

A partir de 2003, se destaca la incidencia de la política provincial en línea con la política nacional de recuperación salarial, conforme los objetivos de mejora en la distribución de ingresos y fortalecimiento del mercado interno. A la vez que debe mencionarse la política de incrementos en las transferencias destinadas a la educación, con la continuidad del Fondo de Incentivo Docente y la creación del Fondo Compensador Salarial Docente, pero fundamentalmente a partir de lo previsto en la Ley de Financiamiento Educativo, que privilegió a la educación otorgándole valor estratégico.

Un efecto especial de la implementación de esta Ley es que la política salarial docente opera como una referencia para las negociaciones salariales del resto de los empleados públicos provinciales.

El gasto medio salarial por agente, deflactado por precios implícitos en el PIB, a partir de 2006 alcanza los valores mas altos del período.

Por otra parte, a partir de 2004 se registra una recuperación sostenida de los niveles de inversión real directa en las provincias, en consonancia con los objetivos explícitos fijados al respecto por parte de los gobiernos nacional y provincial, acompañando e incentivando la larga fase de fuerte crecimiento económico registrada. En efecto, en la comparación entre subperíodos analizados, se constata que desde el 2004 la inversión real directa crece sostenidamente y alcanza niveles sustancialmente superiores a los de la década del 90. Da cuenta de esto el alza en las transferencias de capital desde el gobierno nacional acompañando los esfuerzos provinciales durante el período.

Por su parte, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal además de incorporar racionalidad a las políticas de gasto de las provincias y de la Nación adecuando su comportamiento al cumplimiento de pautas macrofiscales, privilegia las políticas en materia de obra pública y de reducción en los niveles de endeudamiento.

En otro orden de ideas, resulta observable un comportamiento altamente sensible de la inversión directa a las distintas fases del ciclo económico como regla del período (comportamiento “procíclico”) y su frecuente tratamiento como “variable de ajuste” frente a problemas de financiamiento fiscal provincial, atento a la fuerte dependencia de este respecto del nivel de actividad económica.

Sin embargo, puede observarse un quiebre en esa regla, diferenciándose un comportamiento de tipo “contracíclico” en ocasión del impacto de la última crisis de origen internacional (2009), cuando la inversión siguió creciendo en términos del PIB, prolongando la tendencia altamente positiva que se venía registrando desde 2004.

Durante 2009, en un contexto general de políticas nacionales de apuntalamiento de la demanda para enfrentar la crisis y a partir fundamentalmente de la instrumentación del Fondo Federal Solidario, la inversión real directa no sólo no se contrae sino que crece.

Un indicador ilustrativo de la importancia del impacto del Fondo Federal Solidario desde 2009, a través del cual el Gobierno Nacional cede parte de sus recursos en favor de los gobiernos provinciales (y municipales) con destino exclusivo a la obra pública, son los datos sobre evolución de las transferencias de capital, que aumentaron un 87,6% en 2009 y algo más del 50% en 2010.

Por otra parte, la política de desendeudamiento institucionalizada en el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal fue profundizada con la instrumentación del Programa Federal de Endeudamiento, que contempló la aplicación de los excedentes del Fondo de Aportes al Tesoro Nacional acumulados al cierre del año 2009 a la reducción del stock de deuda de las Provincias que accedieran a dicho programa. Así puede observarse que, después de haber alcanzado el equivalente al 216,3% de los ingresos corrientes (netos de coparticipación a municipios) durante el año 2002, el stock de deuda equivale en 2009 al 74,53% y se estima una baja adicional en 2010.

Finalmente, los datos disponibles para 2010 dan cuenta de la rápida recuperación de la economía en general y de las finanzas provinciales en particular.

ANEXO I

Síntesis de normativas relevantes de las relaciones fiscales intergubernamentales

En este Anexo se presenta una breve síntesis de las principales normativas que modificaron las relaciones fiscales intergubernamentales en el período 1991-2009.

Transferencia de Servicios Educativos Ley N° 24.049.

Mediante esta Ley, sancionada el 6/12/91, se transfirieron a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación (educación secundaria)¹⁵ y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, hasta ese momento en la órbita del Gobierno Nacional.

En materia de financiamiento, la Ley facultó a la Secretaría de Hacienda de la Nación a retener de la masa coparticipable correspondiente al conjunto de las Provincias (Ley N° 23.548) —previamente a la distribución secundaria— el monto necesario para atender el costo de tales servicios.

Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales

Suscripto el 12 de Agosto de 1992, el acuerdo propuso un complejo programa de reformas estructurales, que en lo financiero se tradujo en las siguientes medidas:

- ✓ Creación de un mecanismo para financiar al Sistema Previsional Nacional y atender otros gastos operativos, con la concurrencia solidaria de las Provincias, a través de la autorización al Gobierno Nacional a retener un 15% de la masa coparticipable, previa a la distribución primaria.
- ✓ Con el objetivo de financiar los desequilibrios fiscales creó el Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales, para ser distribuido entre las jurisdicciones suscriptoras del Acuerdo conforme a la asignación prevista en el mismo. Este compromiso implicaba una detracción adicional de la masa coparticipable previa a la distribución primaria de \$ 43.8 millones.
- ✓ A fin de dotar de previsibilidad financiera, el Gobierno Nacional garantizó a las Provincias un ingreso mensual mínimo de \$ 725 millones en concepto de recursos coparticipados.
- ✓ Estableció la automaticidad de la transferencia de los fondos del FO.NA.VI.

Saneamiento de la Situación Financiera entre las Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional. Ley N° 24.133 y 24.154

Las deudas y créditos de carácter recíprocos entre los diferentes niveles de gobiernos generaron un entramado de juicios y reclamos. La estabilidad económica alcanzada a partir del Plan de Convertibilidad y el fuerte crecimiento de los recursos generaron el marco propicio para solucionar complejos conflictos financieros entre la Nación y las Provincias, a la vez que la Ley N° 24.133 (sancionada el 3 de septiembre de 1992) otorgó el marco legal adecuado a tales efectos¹⁶.

¹⁵ En 1978, fue transferida a las provincias la educación pre-primaria y primaria administrada por la Nación.

¹⁶ El Acuerdo significó para las provincias acreedoras favorecidas un ingreso neto de \$ 2.035 millones, cancelados con Bonos de Consolidación de la Deuda Pública, según lo previsto legalmente.

A los efectos de cumplir con las obligaciones de pago por deudas devengadas hasta el primero de Abril de 1991, que surgieran en el proceso de compensación, el Gobierno Nacional creó como medio de pago los Bonos de Consolidación, a través de la Ley N° 23.982.

Es importante destacar que el proceso de compensación posibilitó la cancelación de redescuentos otorgados a los Bancos Provinciales por parte del Banco Central. Las Jurisdicciones cancelaron obligaciones que sus bancos provinciales mantenían con esa entidad por más de \$ 950 millones, y se posibilitó, así, el proceso de privatización de tales bancos.

Federalización de Hidrocarburos. Ley N° 24.145

La Ley de Federalización de Hidrocarburos, sancionada el 24 de septiembre de 1992, habilitó la privatización del capital de Y.P.F, transfirió el dominio público de los yacimientos hidrocarburíferos de la Nación a las Provincias y otorgó una mayor participación a las Provincias en la determinación del porcentaje de regalías. La Ley generó, además, el marco legal para la solución de los reclamos históricos de deudas por regalías hidrocarburíferas y de gas por parte de las provincias productoras.

Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Decreto N° 1.807/93-Ratificado por el artículo 33 Ley N° 24.307-

El Acuerdo firmado el 12/8/93 contempló como objetivo central mejorar la competitividad de los sectores productivos a partir de la implementación —por parte de las provincias— de políticas de desregulaciones, privatizaciones, disminución de la presión tributaria y la reducción de costos empresariales, mediante la reducción o derogación de impuestos a los sectores productivos. El acuerdo incluyó por parte de las Provincias el compromiso de derogar los impuestos a: Sellos¹⁷, Débitos Bancarios, Nómina Salarial, Transferencia de Combustibles, Gas y Energía Eléctrica.

Con respecto al Impuesto a los Ingresos Brutos, se acordó su modificación a través de exenciones a un conjunto de actividades gravadas (específicamente detalladas en el acuerdo), las cuales podrían aplicar las Provincias en forma parcial y progresiva hasta su eliminación, prevista como fecha tope en agosto de 1996.

Cabe señalar que las jurisdicciones se comprometieron a, una vez superado el período de transición y logrado un mayor control de la evasión, sustituir el impuesto a los Ingresos Brutos por un impuesto general al consumo que tendiera a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.

Como contrapartida el Gobierno Nacional acordó:

- ✓ Incrementar la Cláusula de Garantía de \$ 725 millones mensuales establecidos inicialmente a \$ 740 millones a partir de Enero de 1994.
- ✓ Ampliar el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales al incorporar las Provincias de Corrientes y del Chaco, que elevará, en consecuencia, el monto de \$ 43.8 millones a \$ 45.8 millones.

¹⁷ Con relación al impuesto a los sellos, el Pacto establecía su eliminación inmediata a las operatorias, financieras y de seguros, destinada a los sectores: agropecuario, industrial, minero y de la construcción, y extender su derogación, pero en forma gradual al resto de operaciones y sectores.

- ✓ En el marco del cambio del régimen de reparto al de capitalización (Ley 24.241/93), el Estado Nacional se comprometió a aceptar la transferencia de las Cajas Previsionales Provinciales a la órbita Nacional¹⁸. Este mecanismo permitía aliviar la situación fiscal de las Provincias con Cajas deficitarias.
- ✓ En materia impositiva se comprometió a: eliminar el Impuesto a los Activos, afectados a los procesos productivos, en aquellos sectores en los cuales las Provincias derogaran o establecieran exenciones del impuesto a los Sellos; Reducir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral; Adecuar las normas para corregir las distorsiones en las retenciones del IVA.

Reforma Constitucional de 1994

La reforma Constitucional introdujo una serie de modificaciones en las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las Provincias. Entre las principales medidas se detallan:

- ✓ La reforma establece en el artículo 75 inciso 2, entre las atribuciones del Congreso Nacional, la de sancionar una Ley Convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, que instituya regímenes de coparticipación de los recursos, con excepción de la parte que tengan asignación específica. Asimismo, define los criterios de distribución¹⁹. La ley convenio, que tendrá como cámara de origen el Senado, deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de cada Cámara y no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada.
- ✓ No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos (art. 75 inciso 2).
- ✓ Corresponde al Congreso establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara (art. 75 inciso 3).
- ✓ Corresponde al Congreso acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir gastos ordinarios (art. 75 inciso 9).
- ✓ El artículo 124 determinó que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales.
- ✓ La disposición transitoria sexta fija como fecha de aprobación del nuevo régimen de coparticipación el año 1996. La distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma no podrá modificarse sin la aprobación de la Provincia interesada y tampoco la distribución de recursos vigente.

Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial

Creado mediante el Decreto N° 286/95²⁰, con el objeto de asistir a los bancos de provincia sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales, este fondo fiduciario se constituyó rápidamente en una pieza clave y prestó asistencia técnica y financiera.

¹⁸ A partir de 1994 y en el orden que se menciona, se fueron incorporando al Régimen Nacional las Instituciones de Seguridad Social de: la Municipalidad de Buenos Aires, Santiago del Estero, Catamarca, Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Jujuy, Tucumán y San Luis.

¹⁹ "La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

²⁰ El Fondo fue ratificado por el artículo 53 de la Ley N° 25.565 (Presupuesto 2002), y se prorrogó su vigencia hasta el 27/2/2025.

El primer paso de la privatización consistió, en la solicitud por parte de la provincia, de un préstamo al Fondo Fiduciario con el objeto de capitalizar a su respectivo banco oficial y hacerse cargo de las obligaciones o pasivos residuales.

Las privatizaciones en las provincias se llevaron a cabo a través de mecanismos de licitación pública nacional e internacional, que ocurrieron mayoritariamente en empresas de energía eléctrica y en empresas de provisión de agua potable. Además de los rubros mencionados, se privatizaron o concesionaron numerosos entes o empresas de diversas actividades económicas: hoteles, hosterías, casinos, terminales de ómnibus, canales de televisión, puertos, servicios aéreos y ferroviarios, etc.

Cabe señalar, que mediante Decreto 1004/2001, el Poder Ejecutivo amplió las facultades del Fondo, al autorizarlo a convenir e implementar programas de asistencia financiera para el saneamiento de las finanzas públicas, y renegociaciones y/o cancelación de deudas con las jurisdicciones. Las Provincias y Municipio que voluntariamente decidieran su participación en estos programas debían comprometerse al cumplimiento de una serie de medidas.

En el marco de este Decreto el Poder Ejecutivo autorizó al Fondo emisión de las Letras de Cancelación de Obligaciones provinciales (LECOP) con las Provincias que voluntariamente aceptaran su participación en dicho programa y además a la emisión por cuenta y orden de las jurisdicciones de un título público denominado Bono Interprovincial

Compromiso Federal

El compromiso fue suscripto el 6 de diciembre de 1999 entre el Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y posteriormente fue ratificado por la Ley N° 25.235. El acuerdo estableció que durante el ejercicio 2000 las transferencias por todo concepto a las Provincias —tanto las emergentes de la Ley N° 23.548 y sus complementarias y modificatorias, como las de las Leyes N°: 23.966, 24.130, 24.699 y 25.082—, consistiesen en una suma única y global equivalente a \$1.350 millones, que debe ser garantizada por la Nación con el doble carácter de límite inferior y superior, con independencia de los niveles de recaudación de los impuestos existentes o a crearse en el futuro.

El artículo 4° de dicho compromiso estableció que durante 2001 los recursos a transferir fuesen el promedio mensual de lo recaudado coparticipable en los años 1998,1999 y 2000. La Nación garantizó una transferencia mínima mensual de \$ 1.364 millones.

Los firmantes del acuerdo se comprometieron a disminuir en términos nominales tanto el gasto público Nacional como Provincial, y además impulsar la incorporación de los siguientes institutos en sus propias legislaciones: Transparencia de la Información fiscal, Sanción dentro del año 2000 de la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, Creación de un fondo anticíclico con recursos coparticipables, y la Coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial.

Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal

Este compromiso fue suscripto entre los señores Gobernadores e Interventor Federal de los Estados Provinciales, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, posteriormente ratificado por la Ley N° 25.400 de diciembre de 2000.

En el artículo 6° se dispuso mantener el nivel de transferencias, garantizado por el Gobierno Nacional, de \$ 1.364 millones mensuales para los ejercicios 2001 y 2002 e incrementar esa cifra a \$ 1.400 millones para el ejercicio 2003, \$ 1.440 millones para 2004 y \$ 1.480 para 2005.

Como consecuencia de la fuerte caída del nivel de actividad y la recaudación tributaria durante 2001, el Gobierno Nacional no pudo cumplir con la garantía comprometida e impulsó una serie de medidas contenidas en la Segunda Addenda al Compromiso, las cuales se detallan a continuación.

Segunda Addenda al Compromiso por el Crecimiento y la disciplina fiscal

En el marco de la crítica situación política y económica agravada por la desaparición del crédito voluntario, se acordó entre ambos niveles de gobierno, la denominada Segunda Addenda al Compromiso, ratificada por el Decreto 1584 de diciembre 2001, cuyas principales medidas se mencionan a continuación.

- ✓ Adopción en todas las jurisdicciones del principio presupuestario de déficit cero.
- ✓ Incorporación al Fondo fiduciario de Desarrollo Provincial de mil millones de pesos de anticipo de Impuesto a las Ganancias para ayudar a las provincias a implementar sus respectivos ajustes sin dejar de atender las urgencias sociales de la hora.
- ✓ La creación por parte del Gobierno Nacional de las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), con el objetivo de dotar a las jurisdicciones de un instrumento financiero.
- ✓ Reconocimiento del Gobierno Nacional a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial de los saldos impagos resultantes del incumplimiento de las garantías al 31 de diciembre de 2001.
- ✓ Los gobiernos provinciales aceptan una reducción de las transferencias de recursos coparticipados de un 13% respecto de la suma fija establecida en el Compromiso Federal.
- ✓ El Gobierno Nacional, a través del fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, se hace cargo de la renegociación de las deudas provinciales instrumentadas en la forma de Títulos Públicos para las jurisdicciones que acepten dicho canje. Como contrapartida, las jurisdicciones se comprometen a no aumentar sus gastos primarios, ni asumir nuevos endeudamiento hasta la cancelación de sus obligaciones resultantes del canje.

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

Los acontecimientos políticos e institucionales de fines de 2001 y la reforma cambiaria y monetaria condujeron a la necesidad de este nuevo acuerdo, suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, y ratificado por la Ley 25.570 en abril de 2002.

El acuerdo contempló las siguientes medidas:

- ✓ Incorporación a la masa de recursos coparticipables del 30% del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria.
- ✓ Abandono de los montos fijos mensuales garantizados por el Gobierno Nacional y el reestablecimiento de la distribución conforme a lo establecido por la Ley 23.548.
- ✓ Refinanciación de la deuda de los Estados Provinciales.
- ✓ El Estado Nacional garantiza las acciones conducentes para que los servicios de la deuda pública reprogramada de cada provincia no supere el 15% de afectación de los recursos coparticipados.
- ✓ Las jurisdicciones que conviertan sus deudas quedan sujetas al monitoreo fiscal y financiero que establezca el Estado nacional.
- ✓ Las jurisdicciones que acepten el canje de la deuda se comprometen a reducir en un 60% el déficit del año 2002 y alcanzar el equilibrio fiscal en 2003.

ANEXO II

Cuadro A.1

ESQUEMA AHORRO-INVERSION-FINANCIAMIENTO

CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES -en porcentajes del PIB-

ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECIALES

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. INGRESOS CORRIENTES	7,18%	9,88%	10,47%	10,46%	10,08%	10,26%	10,52%	10,71%	10,97%	11,20%	10,91%	10,15%	11,13%	12,46%	12,81%	12,78%	13,10%	13,17%	13,61%
. Tributarios	6,47%	8,85%	9,32%	9,19%	8,76%	8,90%	9,30%	9,50%	9,70%	9,60%	9,43%	8,26%	9,18%	10,35%	10,61%	10,64%	11,02%	11,11%	11,23%
- De Origen Provincial	2,31%	3,37%	3,72%	3,76%	3,55%	3,60%	3,72%	3,90%	3,90%	3,82%	3,64%	3,39%	3,82%	4,04%	4,12%	4,17%	4,22%	4,40%	4,62%
- De Origen Nacional	4,16%	5,48%	5,60%	5,43%	5,20%	5,30%	5,58%	5,60%	5,80%	5,77%	5,79%	4,87%	5,36%	6,31%	6,49%	6,47%	6,80%	6,71%	6,61%
. No Tributarios	0,59%	0,79%	0,89%	0,96%	0,95%	0,70%	0,66%	0,63%	0,66%	0,87%	0,84%	1,04%	1,15%	1,13%	1,03%	1,16%	0,96%	0,99%	1,10%
- Regalias	0,23%	0,25%	0,23%	0,22%	0,25%	0,29%	0,29%	0,21%	0,26%	0,40%	0,39%	0,67%	0,73%	0,71%	0,75%	0,76%	0,62%	0,55%	0,58%
- Otros No Tributarios	0,36%	0,55%	0,66%	0,74%	0,70%	0,41%	0,38%	0,43%	0,41%	0,48%	0,45%	0,37%	0,43%	0,42%	0,28%	0,40%	0,34%	0,43%	0,52%
. Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,11%	0,11%	0,12%	0,13%	0,12%	0,09%	0,12%	0,12%	0,09%	0,09%	0,09%	0,11%	0,11%
. Rentas de la Propiedad	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,07%	0,09%	0,08%	0,08%	0,10%	0,09%	0,07%	0,04%	0,06%	0,08%	0,08%	0,08%	0,04%
. Transferencias Corrientes	0,11%	0,23%	0,26%	0,31%	0,37%	0,43%	0,38%	0,39%	0,40%	0,51%	0,43%	0,67%	0,61%	0,82%	1,02%	0,82%	0,95%	0,89%	1,13%
II. GASTOS CORRIENTES	6,91%	9,07%	9,93%	9,72%	9,77%	9,41%	9,43%	9,98%	11,20%	11,36%	12,33%	10,11%	9,79%	10,02%	10,86%	11,11%	11,56%	12,18%	13,27%
. Gastos de Consumo	5,01%	6,56%	7,18%	7,06%	7,11%	6,55%	6,55%	6,90%	7,81%	7,84%	8,44%	6,99%	6,48%	6,56%	7,27%	7,54%	7,93%	8,51%	9,42%
- Personal	4,16%	5,48%	5,99%	5,86%	5,87%	5,42%	5,34%	5,63%	6,37%	6,54%	6,98%	5,80%	5,07%	5,15%	5,79%	6,14%	6,52%	7,16%	7,90%
- Bienes de Consumo	0,85%	1,09%	1,19%	1,20%	0,92%	0,29%	0,30%	0,32%	0,34%	0,35%	0,36%	0,36%	0,45%	0,44%	0,43%	0,39%	0,41%	0,42%	0,44%
- Servicios	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,31%	0,83%	0,91%	0,95%	1,10%	0,96%	1,10%	0,83%	0,95%	0,97%	1,04%	1,01%	1,01%	0,93%	1,08%
. Rentas de la Propiedad	0,13%	0,16%	0,20%	0,22%	0,28%	0,37%	0,36%	0,40%	0,50%	0,66%	0,90%	0,47%	0,48%	0,37%	0,36%	0,35%	0,31%	0,26%	0,29%
. Transferencias Corrientes	1,77%	2,34%	2,55%	2,44%	2,38%	2,49%	2,52%	2,68%	2,88%	2,86%	2,99%	2,65%	2,83%	3,10%	3,23%	3,22%	3,32%	3,41%	3,56%
III. RESULTADO ECONOMICO (I-II)	0,26%	0,81%	0,55%	0,74%	0,31%	0,85%	1,10%	0,74%	-0,23%	-0,16%	-1,42%	0,04%	1,35%	2,44%	1,95%	1,67%	1,54%	0,99%	0,34%
IV. INGRESOS DE CAPITAL	0,11%	0,10%	0,31%	0,23%	0,27%	0,42%	0,61%	0,36%	0,42%	0,25%	0,27%	0,21%	0,22%	0,39%	0,65%	0,79%	0,85%	0,73%	1,06%
. Recursos Propios de Capital	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,03%	0,02%	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%
. Transferencias de Capital	0,06%	0,04%	0,07%	0,05%	0,06%	0,07%	0,06%	0,08%	0,07%	0,06%	0,04%	0,03%	0,03%	0,15%	0,43%	0,57%	0,61%	0,53%	0,89%
. Disminución de la Inversión Financiera	0,04%	0,05%	0,24%	0,17%	0,20%	0,34%	0,52%	0,27%	0,33%	0,17%	0,22%	0,17%	0,17%	0,23%	0,21%	0,19%	0,21%	0,19%	0,16%
V. GASTOS DE CAPITAL	1,11%	1,18%	1,60%	1,76%	1,84%	1,71%	1,75%	1,75%	1,64%	1,25%	1,22%	0,77%	1,19%	1,75%	2,23%	2,40%	2,50%	2,31%	2,40%
. Inversión Real Directa	1,01%	0,98%	1,15%	1,23%	1,17%	0,98%	1,18%	1,10%	1,17%	0,91%	0,84%	0,56%	0,84%	1,13%	1,58%	1,73%	1,81%	1,66%	1,71%
. Transferencias de Capital	0,03%	0,08%	0,19%	0,22%	0,20%	0,13%	0,14%	0,17%	0,18%	0,09%	0,09%	0,09%	0,18%	0,26%	0,35%	0,43%	0,38%	0,36%	0,45%
. Inversión Financiera	0,07%	0,12%	0,27%	0,31%	0,47%	0,60%	0,43%	0,49%	0,29%	0,25%	0,29%	0,13%	0,17%	0,36%	0,30%	0,25%	0,30%	0,29%	0,25%
VI. INGRESOS TOTALES (I+IV)	7,28%	9,98%	10,78%	10,69%	10,35%	10,69%	11,14%	11,08%	11,38%	11,45%	11,18%	10,36%	11,35%	12,85%	13,46%	13,57%	13,95%	13,90%	14,66%
VII. GASTOS TOTALES (II+V)	8,02%	10,25%	11,53%	11,48%	11,60%	11,12%	11,18%	11,73%	12,84%	12,62%	13,55%	10,88%	10,98%	11,78%	13,09%	13,51%	14,06%	14,48%	15,67%
VIII. RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	-0,74%	-0,27%	-0,74%	-0,79%	-1,26%	-0,44%	-0,04%	-0,65%	-1,45%	-1,17%	-2,37%	-0,52%	0,37%	1,07%	0,37%	0,05%	-0,11%	-0,58%	-1,00%
IX. RESULTADO PRIMARIO (VIII + Rentas de la Prop.)	-0,61%	-0,11%	-0,54%	-0,57%	-0,98%	-0,07%	0,32%	-0,25%	-0,95%	-0,51%	-1,47%	-0,05%	0,86%	1,44%	0,73%	0,40%	0,20%	-0,32%	-0,72%
X. GASTO PRIMARIO (VII - Rentas de la Prop.)	7,89%	10,09%	11,33%	11,26%	11,32%	10,75%	10,82%	11,33%	12,33%	11,96%	12,65%	10,41%	10,50%	11,41%	12,73%	13,16%	13,75%	14,22%	15,38%

Cuadro A.2

**ESQUEMA AHORRO-INVERSION-FINANCIAMIENTO
CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES -en porcentajes del PIB-
ADMINISTRACION PUBLICA NO FINANCIERA**

CONCEPTO	2009	2010 PROVISORIO
I. INGRESOS CORRIENTES	15,35%	16,39%
. <u>Tributarios</u>	11,23%	11,79%
- De Origen Provincial	4,63%	4,76%
- De Origen Nacional	6,61%	7,03%
. <u>Contribuciones de la Seguridad</u>	1,74%	1,68%
. <u>No Tributarios</u>	1,07%	1,04%
- Regalías	0,57%	0,53%
- Otros No Tributarios	0,50%	0,52%
. <u>Vta.Bienes y Serv.de la Adm.Publ.</u>	0,13%	0,13%
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	0,05%	0,04%
. <u>Transferencias Corrientes</u>	1,12%	1,70%
II. GASTOS CORRIENTES	14,89%	14,67%
. <u>Gastos de Consumo</u>	9,43%	9,16%
- Personal	7,92%	7,63%
- Bienes de Consumo	0,44%	0,44%
- Servicios	1,08%	1,10%
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	0,29%	0,27%
. <u>Prestaciones de la Seguridad Social</u>	1,92%	1,88%
. <u>Transferencias Corrientes</u>	3,26%	3,36%
III. RESULTADO ECONOMICO	0,46%	1,72%
IV. INGRESOS DE CAPITAL	1,06%	1,25%
. <u>Recursos Propios de Capital</u>	0,01%	0,03%
. <u>Transferencias de Capital</u>	0,89%	1,06%
. <u>Disminución de la Inversión Financiera</u>	0,17%	0,16%
V. GASTOS DE CAPITAL	2,40%	2,47%
. <u>Inversión Real Directa</u>	1,71%	1,72%
. <u>Transferencias de Capital</u>	0,42%	0,47%
. <u>Inversión Financiera</u>	0,27%	0,29%
VI. INGRESOS TOTALES (I+IV)	16,42%	17,64%
VII. GASTOS TOTALES (II+V)	17,29%	17,14%
VIII. GASTOS PRIMARIOS (VII - Rentas de la Prop.)	17,00%	16,88%
IX. RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	-0,88%	0,50%
X. RESULTADO PRIMARIO (IX+Rentas de la Prop.)	-0,59%	0,76%

Cuadro A.3**GASTO PROVINCIAL POR FINALIDAD**

CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES -en porcentajes del PIB-

ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECIALES

AÑOS	FINALIDAD					
	Administración Gubernamental	Servicios de seguridad	Servicios sociales	Servicios económicos	Deuda pública	TOTAL
1991	2,10	0,73	4,26	0,80	0,13	8,02
1992	2,73	0,86	5,48	1,01	0,16	10,25
1993	3,05	0,91	6,11	1,26	0,20	11,53
1994	3,05	0,90	6,02	1,29	0,22	11,48
1995	2,93	0,96	6,00	1,44	0,28	11,60
1996	2,83	0,87	5,66	1,39	0,37	11,12
1997	2,78	0,91	5,92	1,20	0,36	11,18
1998	2,97	0,99	6,08	1,28	0,40	11,73
1999	3,20	1,09	6,85	1,20	0,50	12,84
2000	3,14	1,08	6,73	1,01	0,66	12,62
2001	3,35	1,15	7,15	1,00	0,90	13,55
2002	2,68	0,99	6,03	0,70	0,47	10,88
2003	2,75	0,93	5,93	0,88	0,48	10,98
2004	3,14	0,98	6,24	1,05	0,37	11,78
2005	3,33	1,09	7,20	1,10	0,36	13,09
2006	3,36	1,07	7,51	1,23	0,35	13,51
2007	3,48	1,11	7,89	1,27	0,31	14,06
2008	3,52	1,18	8,28	1,25	0,26	14,48
2009	3,75	1,30	9,04	1,29	0,29	15,67

Cuadro A.4**ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO POR FINALIDAD**

CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES -en participación porcentual-

ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECIALES

AÑOS	FINALIDAD					
	Administración Gubernamental	Servicios de seguridad	Servicios sociales	Servicios económicos	Deuda pública	TOTAL
1991	26,16	9,14	53,14	9,93	1,64	100,00
1992	26,65	8,43	53,47	9,88	1,58	100,00
1993	26,44	7,93	53,01	10,89	1,73	100,00
1994	26,54	7,84	52,43	11,25	1,93	100,00
1995	25,21	8,27	51,68	12,43	2,41	100,00
1996	25,45	7,83	50,89	12,52	3,32	100,00
1997	24,91	8,17	52,99	10,71	3,21	100,00
1998	25,33	8,48	51,86	10,93	3,39	100,00
1999	24,90	8,48	53,32	9,37	3,93	100,00
2000	24,86	8,60	53,34	7,99	5,22	100,00
2001	24,71	8,50	52,75	7,39	6,65	100,00
2002	24,62	9,13	55,46	6,46	4,34	100,00
2003	25,07	8,51	53,98	8,06	4,38	100,00
2004	26,62	8,34	52,97	8,92	3,15	100,00
2005	25,47	8,36	55,05	8,38	2,75	100,00
2006	24,84	7,89	55,54	9,13	2,60	100,00
2007	24,74	7,92	56,14	9,01	2,19	100,00
2008	24,29	8,14	57,18	8,60	1,78	100,00
2009	23,91	8,27	57,73	8,26	1,83	100,00

Cuadro A.5**GASTO PROVINCIAL POR FUNCIONES DE LA FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES**

CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES -en porcentajes del PIB-

ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECIALES

AÑOS	FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES									
	Salud	Promoción y Asistencia Social	Seguridad Social	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	Trabajo	Vivienda y Urbanismo	Agua Potable y Alcantarillado	Otros servicios urbanos	Total
1991	1,04	0,24	0,38	1,95	0,01	-	0,48	0,11	0,05	4,26
1992	1,31	0,33	0,46	2,76	0,01	-	0,40	0,13	0,08	5,48
1993	1,43	0,42	0,45	3,13	0,01	-	0,43	0,16	0,08	6,11
1994	1,37	0,46	0,36	3,12	0,01	-	0,44	0,17	0,08	6,02
1995	1,35	0,37	0,33	3,21	0,01	0,00	0,43	0,19	0,09	6,00
1996	1,29	0,40	0,26	3,03	0,01	0,00	0,43	0,13	0,11	5,66
1997	1,26	0,52	0,21	3,19	0,01	0,03	0,46	0,14	0,10	5,92
1998	1,27	0,55	0,21	3,27	0,01	0,06	0,49	0,12	0,09	6,08
1999	1,45	0,61	0,23	3,79	0,01	0,08	0,44	0,12	0,11	6,85
2000	1,40	0,54	0,20	3,89	0,01	0,10	0,39	0,08	0,12	6,73
2001	1,51	0,59	0,22	4,10	0,01	0,13	0,40	0,07	0,11	7,15
2002	1,27	0,53	0,26	3,40	0,01	0,13	0,29	0,06	0,08	6,03
2003	1,26	0,71	0,26	3,10	0,01	0,09	0,31	0,09	0,10	5,93
2004	1,24	0,72	0,33	3,20	0,01	0,11	0,40	0,11	0,11	6,24
2005	1,37	0,75	0,37	3,74	0,01	0,11	0,63	0,11	0,13	7,20
2006	1,40	0,74	0,34	4,01	0,02	0,08	0,66	0,12	0,14	7,51
2007	1,45	0,70	0,37	4,29	0,01	0,09	0,63	0,19	0,16	7,89
2008	1,53	0,67	0,42	4,61	0,01	0,08	0,55	0,18	0,22	8,28
2009	1,75	0,69	0,41	5,07	0,01	0,07	0,62	0,20	0,18	9,01

Cuadro A.6**ESTRUCTURA DEL GASTO DE LA FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES POR FUNCION**

CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES -en participación porcentual-

ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECIALES

AÑOS	FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES									
	Salud	Promoción y Asistencia Social	Seguridad Social	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	Trabajo	Vivienda y Urbanismo	Agua Potable y Alcantarillado	Otros servicios urbanos	Total
1991	24,41	5,60	8,94	45,69	0,19	0,00	11,35	2,60	1,21	100,00
1992	23,98	5,98	8,48	50,41	0,18	0,00	7,26	2,33	1,38	100,00
1993	23,33	6,92	7,35	51,28	0,22	0,00	6,98	2,61	1,32	100,00
1994	22,82	7,58	5,92	51,87	0,21	0,00	7,31	2,88	1,40	100,00
1995	22,59	6,24	5,51	53,51	0,21	0,01	7,13	3,23	1,57	100,00
1996	22,77	7,02	4,61	53,59	0,23	0,03	7,52	2,28	1,96	100,00
1997	21,30	8,86	3,56	53,82	0,16	0,42	7,80	2,39	1,69	100,00
1998	20,93	9,11	3,51	53,72	0,17	1,03	8,04	2,01	1,46	100,00
1999	21,21	8,98	3,42	55,38	0,14	1,11	6,43	1,69	1,64	100,00
2000	20,80	8,07	2,94	57,83	0,16	1,48	5,76	1,24	1,72	100,00
2001	21,12	8,19	3,10	57,34	0,16	1,82	5,66	1,05	1,57	100,00
2002	21,01	8,85	4,36	56,34	0,19	2,09	4,76	1,02	1,39	100,00
2003	21,21	11,90	4,37	52,34	0,15	1,56	5,20	1,53	1,73	100,00
2004	19,83	11,55	5,35	51,28	0,19	1,83	6,43	1,74	1,81	100,00
2005	19,03	10,35	5,11	51,85	0,19	1,54	8,69	1,48	1,77	100,00
2006	18,70	9,91	4,50	53,41	0,20	1,03	8,77	1,63	1,85	100,00
2007	18,33	8,90	4,74	54,34	0,17	1,13	7,98	2,36	2,06	100,00
2008	18,44	8,09	5,02	55,78	0,13	0,92	6,70	2,23	2,69	100,00
2009	19,51	7,69	4,52	56,29	0,15	0,81	6,89	2,26	1,88	100,00

Cuadro A.7

STOCK DE DEUDA

CONSOLIDADO 24 JURISDICIONES

ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y CUENTAS ESPECIALES

AÑOS	STOCK DE DEUDA sin Deuda Flotante	
	En términos del PIB	En términos de los Recursos Corrientes
1996	5,12%	54,70%
1997	4,03%	42,03%
1998	4,40%	45,00%
1999	5,84%	58,41%
2000	7,51%	73,77%
2001	11,15%	112,90%
2002	21,92%	216,03%
2003	18,79%	185,09%
2004	16,81%	148,62%
2005	14,76%	127,29%
2006	12,77%	110,40%
2007	10,98%	92,84%
2008	9,24%	77,72%
2009	9,18%	74,53%

