

# Los orígenes del endeudamiento provincial

*Matías Pon\**

Un aspecto olvidado de la política fiscal argentina es que el problema del endeudamiento de los Estados provinciales tuvo una dinámica diferente de la del Estado nacional. Suele omitirse que el endeudamiento de las provincias como problema fiscal, surge a partir de la convertibilidad y no antes. Es decir que en términos históricos la convertibilidad significó a los Estados provinciales, lo que la política de Martínez de Hoz al Estado nacional. Esto se debe a que la convertibilidad obtura abruptamente el modo en que se financiaban los déficits provinciales en los 30 años precedentes, redefinición que generaría el crecimiento exponencial de la deuda provincial. Creado el problema, la salida abrupta de la convertibilidad, sólo lo agravará.

\* Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

## Los déficits provinciales: un poco de historia

La crisis fiscal de los Estados provinciales, cuya principal expresión es el crecimiento del endeudamiento, adquirió importancia en la agenda pública en la década de los '90.

Amparados en la falta de perspectiva histórica, suele atribuirse este problema a la generación reciente de déficits fiscales por parte de los gobiernos provinciales. No es así. Lo primero que surge del análisis estadístico es que las provincias (sector público provincial no financiero) durante los últimos 41 años (de 1959 a 2000) casi siempre presentaron déficits presupuestarios. En los años 1960, 1968, 1979 y 1980 se obtuvieron superávits; en los años 1977 y 1997 los presupuestos estuvieron equilibrados y en los 35 años restantes las provincias incurrieron en déficits<sup>1</sup>.

Cualquier serie que tomemos so-

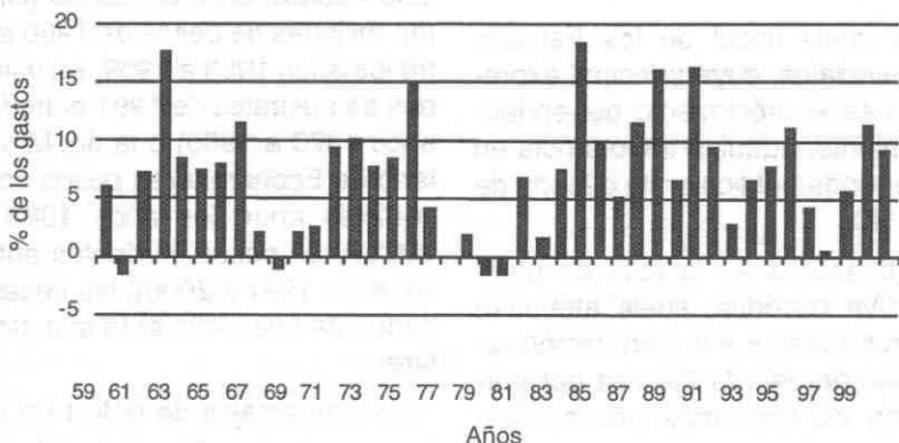
bre ejecuciones de gastos e Ingresos provinciales, sea la del Consejo Federal de Inversiones (CFI) (en millones de pesos de 1960 entre los años 1959 a 1969, en millones de australes de 1991 entre los años 1970 a 1985) o la del Ministerio de Economía (en pesos convertibles entre los años 1983 a 1993, y en pesos corrientes entre los años 1991 a 2000), las necesidades de financiamiento son similares.

Los porcentajes de déficit en relación con el gasto provincial permiten comparar las series referidas a distintos períodos, monedas y valores (corrientes y constantes). Un análisis por etapas de 10 y 11 años muestra que el déficit en porcentaje del gasto del período 1959/1969 fue en promedio de 6,07 %; entre los años 1970 y 1980 equivalió a 4,95 %; de 1981 a 1990 representó un 9,84 % y finalmente entre 1991 y 2000 alcanzó un 6,65%.

Aunque los resultados para de-

<sup>1</sup> Antes de 1980 en la Argentina el concepto de déficit fue medido como "resultado" que es el cambio neto en los activos y pasivos de corto plazo. Resultado = Préstamos netos - Necesidad de Financiamiento. Con la implementación de la ley 22.202 en 1980, las provincias comenzaron a usar la actual definición de déficit/ superávit: las necesidades de financiamiento del sector público (criterio este más amplio que contabiliza las llamadas Fuentes y Aplicaciones Financieras "bajo la línea"). De todas maneras, dada la estructura de financiamiento provincial de la época, la utilización de uno u otro criterio no arroja sensibles diferencias. El promedio de déficit en porcentaje del gasto para el período 1959/1969 medido como "resultado" es del 6,07% y de 7,39% como "necesidad de financiamiento". Para el período 1970/1985 la diferencia es de 6,62% y 9,20% respectivamente (aunque este aumento se ve fuertemente sesgado debido a que de 1980 a 1985 se contabilizan los fondos del FONAVI como Ingresos de Capital (Préstamos) y no como Ingresos Corrientes (Otras Remesas Nacionales). Hechas estas aclaraciones juzgamos conveniente mantener en los cuadros elaborados el criterio original utilizado en cada serie de datos.

**Gráfico N° 1.** 24 jurisdicciones provinciales. Necesidad de financiamiento en porcentaje de los gastos 1959/2000



Fuente: elaboración propia sobre: i) para el período 1959-1985, CFI, Gastos e ingresos públicos provinciales, Buenos Aires, 1966, 1969, 1971 y 1991; ii) para el período 1986-1990, Secretaría de Planeamiento Económico del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Argentina: *A growing Nation*, 1994, pág. 186; iii) para el período 1991-2000, Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

a/ En las series del período 1959-1985, la Provincia de Tierra del Fuego aparece como Territorio.

terminados años pueden tener variaciones menores según la serie estadística que se utilice, la perspectiva completa del período que va de 1959 a 2000 muestra datos concluyentes<sup>2</sup>: el déficit como porcentaje de los gastos aparece permanentemente y representa en promedio el 6,81 % para todo este

período<sup>3</sup> (véase **gráfico N° 1**).

En conclusión, los déficits no son un factor excepcional o coyuntural en las cuentas públicas provinciales sino un elemento constitutivo y permanente de su funcionamiento. La existencia de déficits es casi "un dato" inherente a la historia

<sup>2</sup> Es importante aclarar que las metodologías de construcción de las series pueden no coincidir. Las Ejecuciones de Ingresos y Gastos del CFI se realizaron a partir de las Cuentas de Inversión y de estimaciones contables puntuales realizadas *in situ* en las provincias. La información consignada por el Ministerio de Economía se releva a partir de planillas de ejecución presupuestaria enviadas por las provincias a la nación.

<sup>3</sup> Los datos Consolidados de Necesidad de Financiamiento en porcentaje de los Gastos incluyen diferencias por Provincias. Para el período 1970/1985 agrupadas por regiones arrojan valores que se encuentran entre los extremos de Cuyo (3,24 %) y Patagonia (15,04 %). Para el período 1991/2000 los valores de 23 provincias oscilan entre el 0,62% de Santiago del Estero al 16,83% de Río Negro. Se destaca el caso de San Luis que presenta una Necesidad de Financiamiento en porcentaje de los Gastos negativa del 14,47%.

fiscal de todas nuestras provincias. Por ende, no existe un "empeoramiento" de los resultados fiscales en los '90 sino una clara continuidad histórica dentro de valores habituales.

Veamos ahora las causas de los déficits. La falta de una perspectiva histórica sobre el tema, de la que adolecen muchos trabajos, conduce a caracterizaciones erradas del problema.

Los argumentos que basan la existencia de los déficits provinciales sobre *factores coyunturales* o sobre *factores internos* a cada provincia (por ejemplo, la mala gestión, la falta de incentivos, los déficits institucionales) no pueden explicar acabadamente cómo (salvo excepciones puntuales) a lo largo de 40 años, estos aparecen casi permanentemente en todas las provincias, sean avanzadas, intermedias, atrasadas o de baja densidad, durante distintos regímenes de acumulación (sustitutivo de importaciones, rentístico - financiero), en gobiernos civiles y militares, con partidos políticos gobernantes de distinto signo, etc. y, nos interesa destacar aquí, antes y después de la instauración del Régimen de Convertibilidad.

Si bien su explicación excede los

objetivos de este trabajo, puede aventurarse que este fenómeno se vincula fundamentalmente con la permanencia del desequilibrio vertical (o falta de correspondencia fiscal) que implica la dependencia financiera provincial de los recursos coparticipados nacionales, en un marco donde estas transferencias son fluctuantes debido a la importancia de la imposición al consumo, junto con la rigidez de las erogaciones provinciales. Entre otros factores cabría agregar el subdesarrollo histórico de los sistemas de presupuesto provinciales y la influencia negativa del contexto inflacionario sobre las previsiones fiscales.

### **Financiamiento de los déficits provinciales antes de la convertibilidad.**

En el año 1990, el mercado de crédito argentino presentaba una configuración diferente de la actual. Se caracterizaba por estar poco concentrado, por la reducida participación de los bancos extranjeros y por la importancia de la banca pública<sup>4</sup>. Por ende, era escasa la vinculación del sector público provincial con el mercado privado formal de crédito nacional e internacional<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> En 1990 las instituciones públicas eran 36 y las privadas 187. En 1999 estos números habían caído a 14 y 107 respectivamente. La participación de las Instituciones oficiales (nacionales, provinciales y municipales) en los depósitos que superaba los 2/3 en 1990, había disminuido a menos de 35% en 1999. Véase Daniel Heymann y Bernardo Kosacoff (editores), *La Argentina de los '90*. Tomo I, Eudeba, 2000, pág. 89.

<sup>5</sup> En 1990 esta realidad era descrita por el Banco Mundial del siguiente modo: "Una estrategia de largo plazo para la provisión de financiamiento privado: financiamiento

¿Cómo financiaban las provincias sus déficit presupuestarios hasta el año 1991? Con endeudamiento interno utilizando fundamentalmente dos mecanismos: el financiamiento de corto y de largo plazo.

### 1. *Financiamiento de corto plazo.*

El financiamiento de corto plazo incluye: a) órdenes de pago impagas que no están vencidas (crédito voluntario), b) órdenes de pago impagas que están vencidas (crédito involuntario), c) Fondo Unificado de Cuentas Oficiales, d) giros en descubierto contra el Banco provincial.

Los instrumentos más utilizados son la acumulación de libramientos impagos<sup>6</sup> con empleados, proveedores y contratistas, y los saldos deudores bancarios.

El recurrente uso del financiamiento de corto plazo se relaciona con el "contexto inflacionario" del país que enmarcaba el funcionamiento de las finanzas provinciales. La existencia de inflación de precios modificaba tanto los valores reales de los ingresos provinciales como los de sus gastos. Por esto, es difícil determinar con exactitud si el balance final es positivo o negativo para las finanzas provinciales. Lo cierto es que, en cuanto al gasto, la inflación de precios disminuía el costo real del pago de las deudas "postergadas" con empleados, proveedores y contratistas (mediando también el fenómeno de la elusión fiscal).

El financiamiento del déficit vía libramientos impagos en un contexto inflacionario, erosiona la deuda, evita su consolidación, y libera a los fiscos provinciales de las restricciones y condiciones

---

privado para las inversiones en el sector público en nivel subnacional no es probable que esté disponible en el corto o aun en el mediano plazo, dadas las excesivamente altas tasas de inflación en años recientes. No obstante, hay un número de pasos iniciales que podrían ser tomados en dirección al establecimiento del acceso de los gobiernos subnacionales a los mercados privados de capital, como en el caso de muchos países desarrollados. Pueden hacerse estudios sobre cómo los gobiernos subnacionales obtienen financiamiento en estos países, y sobre cómo se desarrollan estos mercados. Este estudio podría también incluir contactos con firmas que realizan evaluación crediticia para gobiernos estatales y municipales en los Estados Unidos y otros países", Banco Mundial, Argentina: *Finanzas Gubernamentales provinciales*, Washington D.C., 1990, pág. 80.

<sup>6</sup> Dentro de los Instrumentos de crédito público contractivos Jorge Macón señala a "la deuda administrativa o, para utilizar el término técnico apropiado, los libramientos impagos, es decir, la deuda hacia proveedores de bienes y servicios que no se han pagado al cierre del período, en ocasiones por problemas de trámite y en ocasiones por acción deliberada de las autoridades, que constituyen el alargamiento de los plazos del pago de esa deuda en una forma de financiación más. En los hechos, ésta es la única forma de financiación del déficit fiscal con que cuentan las provincias y los municipios, fuera del apoyo de otros niveles de gobierno". Macón Jorge, *Las finanzas públicas argentinas: período 1950-80*, Ed. Macchi, 1985, pág. 71.

que imponen los mercados de crédito formales (bancos privados, títulos, etcétera).

Cabe aclarar que el uso del criterio del "compromiso" para los gastos y del criterio base "caja" para los ingresos contribuye a sobreestimar la magnitud real de lo que aparece bajo el nombre de "financiamiento de corto plazo".

## 2. *Financiamiento de largo plazo.*

El financiamiento de largo plazo es la segunda forma de financiar los déficits provinciales. Se componía de préstamos otorgados por sus bancos provinciales y de los créditos del FONAVI<sup>7</sup> y <sup>8</sup> que proveía la Nación.

Tradicionalmente en nuestro país la banca pública de provincia ha sido un instrumento de los Estados provinciales para alcanzar ciertos objetivos de política, como

el desarrollo económico a través del otorgamiento de crédito a tasas preferentes a determinados sectores productivos (campo, industria, etcétera).

Adicionalmente, la banca pública funcionó como "caja" amortiguadora de los desequilibrios de los fiscos provinciales, adoptando un rol no demasiado contemplado en sus fundamentos, objetivos y en la teoría. Así las provincias y sus bancos establecen relaciones "ad-hoc", particulares, beneficiosas para ambos por varios aspectos<sup>9</sup>.

Los bancos actúan como agentes financieros de las provincias, cobrando la respectiva comisión por los contratos de servicios, y obteniendo importantes sumas de fondos públicos inmovilizadas con las que pueden operar y financiarse. Como contrapartida, las provincias utilizan a los bancos como "caja chica" prestamista de fondos

<sup>7</sup> "Los bancos provinciales y el FONAVI son las fuentes primarias de crédito de largo plazo. Históricamente ha sido altamente cuestionable si los del FONAVI debían ser tratados como préstamos, dado que sus muy altas tasas de interés negativas hacen su función más parecida a un embudo que a un fondo". Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 78.

<sup>8</sup> Por sus condiciones benignas para con las provincias tradicionalmente se han contabilizado los fondos del FONAVI como Ingresos Corrientes y no como Fuentes Financieras. Se contabilizan como recursos "sobre la línea" lo que de hecho disminuye las Necesidades de Financiamiento además de no impactar sobre la deuda de las provincias.

<sup>9</sup> "Las relaciones entre los gobiernos provinciales y sus bancos provinciales en la Argentina son todo menos transparentes. Por un lado, proveen préstamos subsidiados a las provincias, a menudo en la forma de descubiertos. Por el otro, no pagan tasas de interés sobre los recursos tributarios provinciales que están depositados en ellos, los que algunas veces toman un tiempo inusualmente largo para transferir a las cuentas de los bancos provinciales (hasta 6 meses) (...) De esta forma, los bancos provinciales han servido a menudo efectivamente para canalizar recursos del Banco Central a los gobiernos provinciales", Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 78 y 79.

para financiar casi sin costos los posibles déficits fiscales, rápidamente, sin condiciones.

Además, utilizan para uso propio los fondos obtenidos por sus bancos desde el Banco Central de la República Argentina (BCRA) vía redescuentos y otras formas de crédito<sup>10</sup>. Se apropian, por este mecanismo, de parte del financiamiento vía emisión monetaria de que hacía uso el gobierno nacional. Este importante recurso no se coparticipaba a las provincias y estaba al margen de todo reparto formal y constitucional de recursos fiscales. En algunos períodos, durante los '80, llegó a representar recursos nacionales por más del 7,5 % del PIB.

Se trataba entonces de una forma *ad-hoc* de morigerar los costos fiscales causados por el proceso inflacionario sobre los ingresos de las provincias. Como factor limitante, esta forma de crédito los hacía dependientes de la política monetaria del Banco Central y ponía a las provincias en situación de debilidad ante presiones desde

la esfera nacional.

Estas "fuentes blandas de financiamiento" descritas, permitían en cierta medida "autonomizar" a los fiscos provinciales, aislarlos del mercado de crédito privado nacional, financiarse a tasas menores o subsidiadas y atenuar así la llamada "restricción presupuestaria"<sup>11</sup>.

Por esta razón, hasta comienzos de los '90 la principal fuente de acumulación de deuda registrable no residía en las provincias sino en sus bancos controlados (con los que ellas se financiaban) fundamentalmente con el Banco Central (por adelantos, redescuentos, préstamos, etc.). El **cuadro N° 1** describe la dependencia financiera entre las partes a que se había llegado en el año 1991.

Así, el financiamiento de los déficits provinciales previo a 1991 se ajustó al contexto inflacionario y a las características del sector público provincial financiero como parte del sistema financiero argentino.

<sup>10</sup> "Las provincias han financiado la mayor parte de sus déficits a muy corto plazo, principalmente a través de créditos de proveedores y contratistas, pero también por medio de descubiertos en sus bancos provinciales. La resultante crisis de liquidez en los bancos provinciales los ha hecho principales usuarios de las facilidades de "redescuento" del Banco Central, haciéndolos contribuyentes significantes al déficit cuasifiscal", *Ibid.*, pág. 72.

<sup>11</sup> A manera de ejemplo ilustrativo, la composición de la deuda de la provincia de Buenos Aires en 1991 era la siguiente: 92% con el Banco Provincia, 2% con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), y 6% Otros. En 1998 (después de los cambios que describiremos) la composición había cambiado de la siguiente manera: 33% Eurobonos; 32% BID y BM; 30% Otros; 5% Banco Provincia. Ministerio de Economía de la Provincia de Bs.As., Presupuesto General. Ejercicio 1999, Tomo I, pág. 6.

**Cuadro N° 1.** Stock de deuda de los bancos provinciales en 1991

Bancos	Depósitos moneda local y extranjera	Depósitos moneda local	Depósitos moneda extranjera	Deuda con el BCRA. a/	% deuda con el BCRA sobre depósitos
De la Pcia. de Buenos Aires	1.575,9	1.010,4	565,5	322,1	20
De la Pcia. de Córdoba	456,3	310,1	146,2	111,6	24
Provincial de Santa Fe	292,2	221,8	70,4	115,2	39
De Mendoza	227,5	164,4	63,1	84,6	37
De Entre Ríos	152,9	118,3	34,6	17,1	11
De La Pampa	110,9	76,6	34,3	18,9	17
De Previsión Social- Mza.	104,1	70,1	34,0	18,0	17
De la Pcia. de Río Negro	98,4	77,2	21,2	337,5	343
De la Pcia. de Neuquén	92,2	72,9	19,3	26,1	28
De San Juan S. A.	77,9	52,9	25,0	6,3	8
Del Chaco S.E.M.	77,2	70,8	6,4	189,0	245
De la Pcia. de Misiones	68,4	52,0	16,4	45,0	66
De la Pcia. de Tucumán	61,2	55,9	5,3	74,7	122
De la Pcia. del Chubut	51,1	36,1	15,0	7,2	14
De la Pcia. de Corrientes	44,4	41,8	2,6	276,3	622
De la Pcia. de Santa Cruz	39,9	38,5	1,4	17,1	43
De la Pcia. de Formosa	35,7	29,2	6,5	41,4	116
Social de Córdoba	33,0	25,9	7,1	3,6	11
De la Pcia. de San Luis	29,3	27,2	2,1	9,0	31
De la Pcia. de Jujuy	26,2	24,6	1,6	9,9	38
De la Pcia. de Sgo. Del Estero	23,2	22,2	1,0	7,2	31
De Catamarca	22,7	22,5	0,2	36,0	159
Provincial de Salta	13,1	12,5	0,6	44,1	337
Total	3.713,7	2.633,9	1.079,8	1.818,0	49

a/ Comprende el *stock* de deuda en moneda local con el BCRA. por todo concepto, incluyendo redescuentos con destino específico, situación transitoria de iliquidez y descubiertos en cuenta corriente.

Fuente: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP), *Las crisis provinciales: Evaluación del reciente acuerdo Nación- Provincias, 1992*, sobre datos del BCRA.

### El régimen de Convertibilidad y la privatización de bancos públicos provinciales

La instauración del régimen de Convertibilidad en 1991 implicó

fuertes redefiniciones en el funcionamiento de la política económica nacional. A partir de aquí el Estado restringió severamente la posibilidad de utilizar instrumentos de política monetaria y cambiaria pa-

ra alcanzar sus objetivos, reduciendo su menú de opciones a instrumentos de política fiscal.

Al establecer un límite férreo al financiamiento monetario de los déficits fiscales tanto nacionales como provinciales, se obtura la forma tradicional de financiamiento de los déficits provinciales de los 30 años precedentes: licuación inflacionaria de deuda flotante y "coparticipación de hecho" de la emisión monetaria por la vía de los bancos provinciales. En consecuencia este nuevo régimen impone la búsqueda de financiamientos de alternativa para los déficits provinciales o requiere su eliminación.

En esencia la Convertibilidad es una caja de conversión (*currency board*) que exige que, con las reservas del Banco Central, primero se mantenga la conversión de la moneda y su valor y, segundo, se cumpla "limitadamente" la clásica función de prestamista de última instancia del sector financiero.

Es decir que con un solo instrumento se persiguen dos objetivos. Las limitaciones como "prestamista" al sector bancario se producen a partir de que su acabado cumplimiento exigiría contar con cuantiosas reservas inmovilizadas para neutralizar periódicas crisis de confianza en el sector financiero. Esto se acentúa con la posibilidad

cierta de "importar" crisis externas que impacten negativamente sobre los bancos, que facilita un tipo de cambio fijo y elevado.

Esta limitación exige, por lo tanto, que el sistema bancario adquiriera solvencia a través de su extranjerización. Esta línea de análisis supone erróneamente que los bancos extranjeros respaldarán con dólares de sus casas matrices los depósitos en caso de corridas bancarias con retiros pronunciados.

Por lógica coherencia con las características del régimen de Convertibilidad y el pensamiento de sus mentores, debe redefinirse el sistema financiero a través de la privatización de los bancos públicos provinciales y la absorción de bancos privados insolventes por los bancos extranjeros, concentrándose así el mercado de crédito.

El proceso que condujo a la privatización de los bancos de provincia fue escalonado. Tuvo como impulso inicial la adopción de dos medidas que tuvieron drásticos efectos: la limitación de los redescuentos y giros en descubierto por parte del Banco Central a los bancos provinciales en 1990 y su eliminación definitiva con la instauración del régimen de Convertibilidad en 1991<sup>12</sup>. Se suprimía así abruptamente, la principal fuente

<sup>12</sup> "Los redescuentos suministrados por el BCRA en 1991 significaban una porción relevante de la estructura de financiamiento de los bancos públicos provinciales, ubicándose la relación deuda con el BCRA/depositos en el 48,9%. En 1994, dicha relación se había reducido fuertemente hasta situarse en 4,1%. Como contrapartida se advier-

de financiamiento de los bancos provinciales.

Este marco dado por las políticas deliberadas del Banco Central en sintonía con los principios de la Convertibilidad, potenció las dificultades operativas, de cartera y de solvencia que venían arrasando los bancos provinciales por mala gestión e invirtió completamente la relación provincias-bancos. A partir de ahí serán los bancos provinciales los que deberán cubrir las necesidades de liquidez de sus bancos<sup>13</sup>. Pero los recurrentes déficits de los Estados provinciales dificultaron las posibilidades de socorro a los bancos ante crisis externas que encarecieron desmedidamente el costo del crédito.

El detonante de este proceso fue el impacto adverso producido por la crisis mexicana del año 1994 (efecto tequila) sobre la economía en general y sobre el sector financiero en particular<sup>14</sup> debido a la extrema dependencia de capitales

externos que es inherente a la Convertibilidad y a las limitaciones del Banco Central como prestamista de última instancia.

A caballo de esta crisis, el Banco Central eliminó las restricciones al ingreso de bancos extranjeros (equiparándolos con los nacionales) y aumentó las regulaciones prudenciales en cuanto a exigencias de capital y los controles de cartera de créditos. Así, el Banco Central ejerció un papel central en la redefinición del sistema financiero argentino.

A partir de esa fecha, el embrionario proceso de privatización de bancos públicos provinciales se consolidó definitivamente y adquirió una amplitud inusitada.

Estas medidas responden a una orientación general de política económica. La privatización de las empresas de servicios públicos y bancos provinciales (independientemente de su estado financiero) se comprometió en el "Pac-

---

te un fondeo significativo, siempre en relación con el volumen de depósitos (19,7%) con créditos suministrados por los bancos privados y organismos internacionales, destacándose los casos de Río Negro (85%), Misiones (62%), Entre Ríos (54%), Salta (53%), Córdoba (48%) y Formosa (46)". CTA, "Los nuevos contenidos de las crisis provinciales. Las relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las Provincias durante la Convertibilidad", Buenos Aires, 1995, pág. 21.

<sup>13</sup> "Además, en 1990, al limitar el Banco Central las operaciones de redescuento, los bancos provinciales comenzaron a obtener fondos de los mercados de dinero, y la consiguiente subida de las tasas de interés exacerbó el desequilibrio. En 1991, la relación de 1:1 entre peso y dólar eliminó por completo las operaciones de redescuento y los gobiernos provinciales se encontraron en la posición contraria de garantes de los bancos provinciales cuya privatización según se espera ha comenzado (...) Partasarathi Shome, *Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica*, CEPAL, Serie Política Fiscal N° 64, 1995, pág. 13.

<sup>14</sup> Durante la crisis mexicana de 1995, de la Argentina se fugaron en 30 días el 20% de los depósitos.

to Federal para la producción, el empleo y el crecimiento"<sup>15</sup> suscripto entre la Nación y Provincias en 1993. Los organismos internacionales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y Banco Mundial -BM-) definieron las orientaciones generales de la política de privatización de la banca pública provincial<sup>16</sup> y facilitaron su concreción a través de los recursos de los Programas de Reforma del sector público.

El instrumento adecuado para hacer "políticamente viable" el

proceso privatizador fue el Fondo Fiduciario<sup>17</sup>. Con él se traslada el horizonte temporal de los costos que acarrea la privatización ocultándola a los ojos del público y facilitando la cancelación de las obligaciones de corto plazo. Técnicos del Banco Mundial<sup>18</sup> sindicaron a este fondo como la "clave" y la llave para destrabar el dificultoso proceso privatizador.

A tal fin el programa aprobado el 10 de mayo de 1995 contó con 1.500 millones de dólares<sup>19</sup>. De ese monto, 1.310 millones fueron

<sup>15</sup> "Art. 9) Propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las provincias."

<sup>16</sup> El "Programa sectorial de privatización de bancos provinciales" (865/OC-AR) del BID define entre sus fundamentos que "Con el producto del préstamo se financiará el costo c.i.f. de las importaciones admisibles. A su vez, el gobierno establecerá, en el Banco de la Nación Argentina (BNA), un fondo fiduciario en moneda nacional, cuyos recursos se canalizarán a las provincias elegibles a fin de cubrir necesidades de liquidez a corto plazo, hasta la venta de los bancos provinciales que hayan de privatizarse y de otorgar respaldo financiero a largo plazo para pagar los costos de la privatización", en [www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar865s.htm](http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar865s.htm).

<sup>17</sup> En 1995 se constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP). En una primera etapa, el FFDP se concentró en canalizar el apoyo financiero a provincias y municipalidades para la privatización de sus bancos. El grueso de este proceso se completó en 1998. En una segunda etapa, se ampliaron sus objetivos, entre los que se destacan financiar programas de reforma fiscal, financiera y de saneamiento de la deuda pública de los estados provinciales. Entre los años 2000 y 2001, quince provincias firmaron convenios con el FFDP para adherirse al Programa de Saneamiento Financiero. Principalmente los fondos se destinaron al pago de servicios de amortización e intereses de los préstamos contraídos por la provincia con las entidades bancarias y financieras a cambio de medidas para reducir el déficit del Estado provincial. En agosto de 2001, el Poder Ejecutivo autoriza al FFDP a implementar un programa de emisión de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LE-COP), actualmente en proceso de rescate total; en noviembre del mismo año se instruye al FFDP para instrumentar el canje de la deuda pública provincial, tarea principal que realiza actualmente.

<sup>18</sup> George R.G. Clark y Robert Cull, *La Política económica de la Privatización. Un análisis empírico de la Privatización de Bancos en Argentina*, Banco Mundial, Policy Research Working Paper N° 1962, Washington DC, Agosto de 1998.

<sup>19</sup> Su destino fue "(a) reintegrar depósitos del sector privado; (b) reembolsar adelantos

Cuadro Nº 2

JURISDICCIÓN	PRIVATIZACIÓN DEL BANCO	JURISDICCIÓN	PRIVATIZACIÓN DEL BANCO
G.C.B.A.	No	MENDOZA	Sí (1996) f/
BUENOS AIRES	No	MISIONES	Sí (1995)
CATAMARCA	Sí (2000) a/	NEUQUEN	No
CORDOBA	Ley b/	RIO NEGRO	Sí (1996)
CORRIENTES	Sí (1992) c/	SALTA	Sí (1996)
CHACO	Sí (1995) d/	SAN JUAN	Sí (1996)
CHUBUT	Ley b/	SAN LUIS	Sí (1996)
ENTRE RIOS	Sí (1995)	SANTA CRUZ	Sí (1998)
FORMOSA	Sí (1995)	SANTA FE	Sí (1998)
JUJUY	Sí (1998)	S. DEL ESTERO	Sí (1996)
LA PAMPA	No	TUCUMÁN	Sí (1996)
LA RIOJA	Sí (1991) e/	T DEL FUEGO	Ley b/

Fuente: Elaborado sobre datos propios y George R.G. Clark y Robert Cull, *Provincial Bank Privatization in Argentina. The Why, How, and "So What"?*, World Bank, Washington, D.C., 1999. Excluye bancos municipales.

a/ En 1999 el llamado a licitación para su privatización quedó desierto; después fue absorbido por el Banco Nación. b/ Se sancionó la ley pero no se concretó la privatización c/ Privatizado en 1992 y posteriormente reestatizado en 1997. d/ La Provincia se hizo cargo nuevamente del Banco con la caída de sus adquirentes privados post Tequila. e/ Posteriormente fue reestatizado y reprivatizado. f/ Fue fusionado antes de su venta con el Banco de Previsión Social de Mendoza; el Banco Central ordenó su cierre en 1998.

desembolsados a través del Fondo Fiduciario. Esta cifra permitió cubrir un importante porcentaje de los 1.850 millones que constituían las obligaciones residuales (fundamentalmente con el BCRA y el Banco de la Nación Argentina BNA) que acumulaban los bancos de provincia.

El cuadro Nº 2 muestra el alcan-

ce del proceso privatizador de los bancos provinciales en 2001.

La combinación de vulnerabilidad propia, decisión política nacional, financiamiento internacional y crisis externa, marcaron el tono y los tiempos del proceso de privatización del Sector Público Provincial Financiero.

A finales de la década los cam-

a corto plazo del Banco Central de la República Argentina y del Banco de la Nación Argentina; (c) reembolsar otras obligaciones de buena fe; (d) financiar programas de reducción voluntaria del personal; y (e) cubrir los costos relativos a la contratación de asesores y consultores para redactar los documentos de privatización de los bancos elegibles", en [www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar865s.htm](http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ar865s.htm)

bios eran rotundos: la mayoría de los bancos públicos provinciales se habían privatizado y los restantes languidecían impotentes como respaldo de los Estados provinciales debido a las nuevas reglas de juego establecidas por el régimen de Convertibilidad. La privatización, concentración y extranjerización<sup>20</sup> caracterizaban el sistema financiero argentino.

### **El financiamiento de los déficits post Convertibilidad**

La instauración del Régimen de Convertibilidad no impide la recurrente aparición de déficits fiscales provinciales. Lo distintivo es que altera su forma habitual de financiamiento por las nuevas condiciones descriptas en los puntos anteriores.

En el período 1991–2000 el déficit en porcentaje de los gastos provinciales representó 6,65 % y el resultado financiero arrojó un déficit acumulado de 19.730 millones de pesos<sup>21</sup>. Los ingresos por privatización de empresas estatales (de 1993 a 2000) fueron de 3.760 millones de pesos con lo que el déficit provincial sin ingresos por privatizaciones acumulados fue de 23.500 millones de pe-

sos. En el crítico año 2001, preludio del abandono abrupto de la convertibilidad, el déficit ascendió a 6.300 millones de pesos lo que representa el 17,5 % de los gastos.

Una parte del déficit provincial se financió con deuda flotante o de mora registrada pero su utilización como fuente de financiamiento se redujo considerablemente en comparación con la década pasada, ya que si bien esta deuda interna no soporta interés alguno, el contexto deflacionario impidió que ella se licuara como solía ocurrir en el período previo al régimen de Convertibilidad.

Otro porcentaje importante de los déficits fiscales de la década de los '90, se financió con préstamos de bancos privados (y en mucha menor medida bancos públicos) y entidades financieras. En períodos de crisis financieras como la del Tequila, la crisis brasileña, etc. las refinanciaciones de deuda son mucho más costosas; en particular sobre la deuda a corto plazo que constituye más del 50 % de la deuda financiera.

En esta década se recurrió (sobre todo al principio) a la emisión de bonos "involuntarios"<sup>22</sup> para el

<sup>20</sup> La participación de la banca extranjera en el total de los depósitos del sistema ha pasado del 15 por ciento de comienzos de la década, a más del 50 en 2001. En la actual posdevaluación un sector de la banca privada nacional ha ocupado las posiciones que ha dejado la retirada de las filiales de los bancos extranjeros de la plaza local.

<sup>21</sup> Fuente: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

<sup>22</sup> Los Títulos de Colocación Forzosa son entregados en forma compulsiva como medio

pago a acreedores "flotantes" (proveedores y empleados públicos). Posteriormente se procedió a la colocación "voluntaria" de títulos públicos<sup>23</sup> de distintas características. En el canje de deuda (fases I y II) se incorporaron 101 bonos provinciales de los cuales 43 son en pesos, 48 en dólares, 8 en euros, 1 en yenes y 1 en francos suizos. De estos bonos, 41 son a tasa fija y 60 son a tasa variable (las que se conformaron con una tasa base -plazo fijo, caja de ahorro BCRA, caja de ahorro \$, tasa máxima Bono Global de la Argentina, Libor 30 días, etc.- y un *spread* adicional<sup>24</sup>).

Las emisiones de títulos y los créditos de la banca privada, se han realizado mediante la afectación en garantía de los recursos provenientes del Régimen de Participación Federal de Impuestos, del otorgamiento de garantías provinciales y en algunos casos de regalías petrolíferas y gasíferas.

Por un lado, estas nuevas formas de financiamiento generan un círculo vicioso alrededor del endeudamiento. Se recurre a nuevo endeudamiento para financiar

los intereses que abultan el déficit y las amortizaciones del capital adeudado. Por otro lado, esto tendrá como efecto destacable el crecimiento de la carga del servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes provinciales. Éste pasó del 1,8 % en 1991 al 8,26 % en 2001, aumentos vinculados con la suba pronunciada del riesgo país. Como término de comparación, téngase en cuenta que la participación promedio de las erogaciones por deuda pública en el total de ingresos provinciales del período que va de 1970 a 1985 fue de 0.99 %<sup>25</sup>.

Lo distintivo de los '90 es que para financiar los habituales déficits provinciales se recurre laxamente a nuevas fuentes de financiamiento privadas tanto nacionales como externas. Esto alimentará el crecimiento ininterrumpido de la carga de los pagos por intereses y capital de deuda sobre los presupuestos provinciales. Asimismo, esta forma de financiamiento de los déficits, tiene su reflejo en el *stock* remanente de deuda de las provincias después de los pagos realizados durante la década.

---

de pago de deudas. En algunos casos este instrumento ha recibido el trato de circulante o moneda corriente.

<sup>23</sup> Además de financiar déficits presupuestarios, se aplicaron para reestructurar pasivos y para inversiones en infraestructura.

<sup>24</sup> Los bonos provinciales incorporados al canje de deuda muestran a diciembre de 2001 tasas corrientes que van del 2,2 % al 37,5 %. Asimismo, debido a las distintas características y condiciones de emisión (en muchos casos bajo par), la TIR de los bonos suele ser considerablemente mayor. Ver: Valores Técnicos de Bonos Provinciales, en [www.mec.gov.ar](http://www.mec.gov.ar).

<sup>25</sup> CFI, Gastos e Ingresos Públicos Provinciales: 1970 - 1985, 2v. Bs.As., 1991.

### Datos centrales del crecimiento de las deudas públicas provinciales

Es un hecho significativo que el problema de las deudas de los Estados provinciales<sup>26</sup> (a diferencia de la del Estado Nacional que tiene sus orígenes a mediados de los '70) aparece recién durante la década de los '90<sup>27</sup> y a fines de la misma se incorpora como tema de la agenda entre la Nación y las Provincias.

La bibliografía especializada da cuenta hasta 1987 de la escasa relevancia del problema<sup>28</sup>. Descripta la fuente de financiamiento de los déficits hasta el año 1991 y la particular relación de las provincias con los mercados de crédito, es factible realizar una estimación de la deuda de las provincias te-

niendo en cuenta:

- la deuda de sus Bancos provinciales controlados con el Banco Central: 1.800 millones de pesos.
- la deuda flotante de las provincias (que en general equivale a un mes de gastos, es decir que oscila en torno del 8 ó 10 % de los gastos anuales): en 1991 cerraron el ejercicio con una deuda flotante cercana a los 1.500 millones de pesos.
- las cuasimonedas en circulación en ese tiempo (que no pagan interés) de Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y La Rioja<sup>29</sup>; sobreestimándolos se llega a 100 millones de pesos.
- Los bonos de cancelación de deudas emitidos en el año

<sup>26</sup> El tema de las deudas provinciales es difícil de abordar entre otras cosas, por la amplitud y heterogeneidad institucional del sector público provincial y por la carencia de información fidedigna. Incluso los datos oficiales de un mismo año no coinciden en los distintos informes seguramente por la realización "retrospectiva" de ajustes debido a la "aparición" de pasivos ocultos o a la incorporación o no de deudas en litigio. Además, a diferencia de los datos referidos al déficit provincial, no existe una serie de datos sobre *stock* de deuda suficientemente extensa en el tiempo. No obstante, tales dificultades no impiden el análisis de este período.

<sup>27</sup> "Al comienzo de la década de los '90, la mayoría de las provincias no tenía deudas con la banca privada. Esta fuente de financiamiento surge después que pierden el 15 % de los recursos de coparticipación que les correspondía según la ley 23.548..." Aldo César Hugo Nieva, "El origen de los males. El aumento de la deuda provincial", *Página 12*, Cash, Buenos Aires, 19 de marzo de 2000, pág. 4.

<sup>28</sup> "La información sobre el *stock* de deuda de las provincias es bastante fragmentaria y raras veces cubre las empresas públicas provinciales. Hasta 1987, esto no era tan serio porque las provincias tomaron prestado relativamente poco, pero el rápido aumento del endeudamiento en los últimos dos años fiscales hace esta falta de información bastante seria". Banco Mundial, op. cit., pág. 78.

<sup>29</sup> "La emisión total de estos bonos es, no obstante, relativamente pequeña. En Salta, el monto total en circulación es aproximadamente 10 millones de us\$, menos del seis por ciento de las necesidades de financiamiento totales de la provincia en 1987. De algún modo, esta fuente de financiamiento parece más un medio simbólico de mostrar independencia, que de financiamiento del déficit", *Ibid*, pág. 78.

1991: 640 millones de pesos.

Si a estos cálculos le sumamos la posible existencia de pasivos "ocultos" o en trámite por distintas causas (garantías, juicios, etc.) dentro de la jurisdicción provincial<sup>30</sup>, el total de deuda provincial estimada para el año 1991 no debería ser superior a los 5.000 millones de pesos.

Entre 1992 y 1994 sólo hay algunas estimaciones de deuda, período en el cual empiezan a surtir efecto los trascendentes cambios descriptos en puntos anteriores.

Recién a partir del año 1995, cuando adquiere cierta relevancia el problema, contamos con información consolidada de las categorías que componen el *stock* de deuda provincial. En este año la deuda provincial alcanzó los 14.500 millones de pesos. En 1997 fue de casi 18.000 millones. A fines de 1999 el total de deudas provinciales superaba los 23.000 millones de pesos. En 2001 trepó a 30.000 millones (excluyendo deuda flotante).

Este remanente de deuda se produce después de importantes pagos de amortizaciones e intereses. La naturaleza del círculo vicioso financiero en el que entran

los fiscos provinciales en los '90 se manifiesta en el hecho de que de 1991 a 2000 las provincias toman deuda por 36.600 millones y pagan en contrapartida amortizaciones por 21.400 millones. A este monto hay que sumar el pago de intereses por 8.900 millones, lo que explica el 45 % del déficit de este período, de 19.700 millones de pesos<sup>31</sup>.

Las cifras referidas a la evolución de la deuda provincial durante los '90 hasta el año 2001 reafirman la tendencia de crecimiento pronunciado del *stock* de deuda provincial (en términos nominales) dentro de los criterios rectores del Régimen de Convertibilidad.

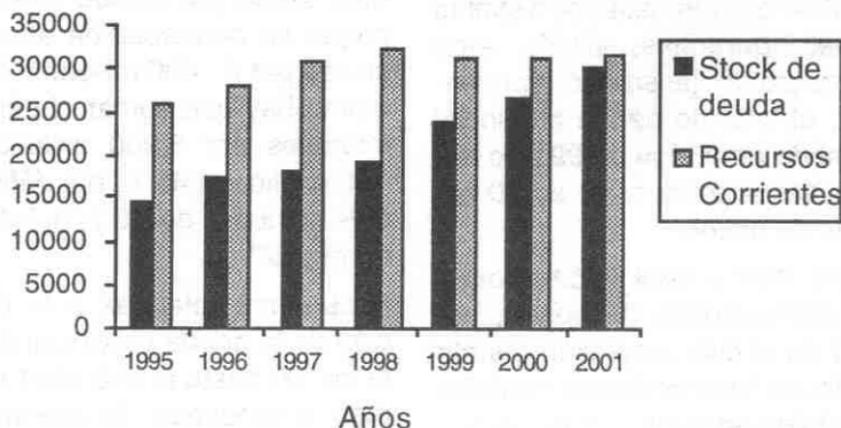
Para justipreciar la gravedad de este incremento, cabe comparar la deuda como proporción de los ingresos corrientes provinciales. En 1991 equivalía aproximadamente al 35 % de sus recursos corrientes. En 1995 el *stock* de deuda/recursos corrientes fue de 55 %, en 1997 del 58 % y en 1999 creció a 75 %. En 2001 representó un 94 % (Véase el **gráfico N° 2**).

El proceso de crecimiento del endeudamiento se relaciona con las características de las nuevas fuentes de financiamiento utiliza-

<sup>30</sup> Recordemos que el proceso de cancelación de deudas cruzadas entre la Nación y las provincias terminó con un saldo a favor de estas últimas por 1.900 millones de pesos.

<sup>31</sup> Contra lo que suele afirmarse, las provincias incurren en déficit no por la imposibilidad de cubrir sus erogaciones corrientes, sino de financiar parte de sus gastos de capital. Los ingresos corrientes entre 1991 y 2000 fueron de 266.000 millones, los gastos corrientes de 254.000 millones, lo que da un resultado económico positivo de 12.000 millones. Asimismo los recursos de capital fueron de 8.000 millones y los gastos de capital fueron de 40.000 millones. Por ende el déficit del período fue de 19.700 millones.

**Gráfico N° 2.** 24 jurisdicciones provinciales. Stock de deuda y recursos corrientes 1995-2001



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco Mundial, Argentina: Finanzas Provinciales. Actualización IV, pág. 44 para los años 1995 –2000; año 2001, datos del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias

das por los estados provinciales a partir de la Convertibilidad.

A fines de este período, si bien existen diferencias entre provincias, la deuda consolidada de las 24 jurisdicciones está compuesta fundamentalmente por Títulos Públicos (37 %), Bancos y Financieras (34 %) y, en menor medida, Organismos Internacionales (11 %), Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial FFDP (10 %). (Véase **gráfico N° 3**).

### La situación posdevaluación

Como resultado del vertiginoso

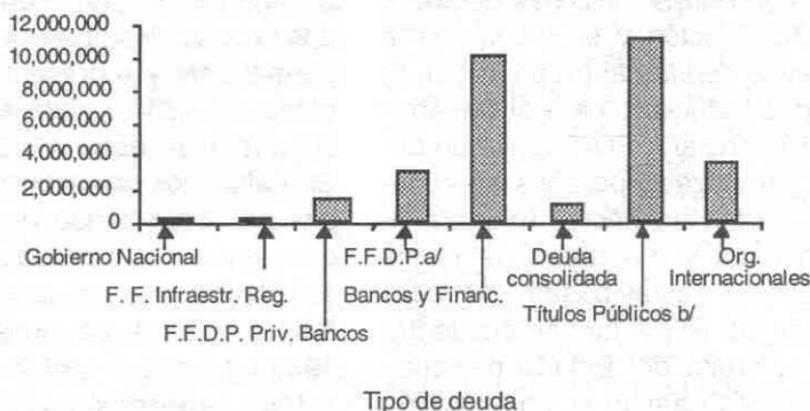
proceso de endeudamiento de los '90 durante la Convertibilidad, la traumática salida de este esquema ocasionó, entre otros efectos previsibles, el aumento de la deuda pública provincial. Esta pasó de 30.000 millones de pesos (con la Convertibilidad 1 peso = 1 dólar) a fines de 2001 a más de 68.000<sup>32</sup> millones de pesos a fines de 2002, deuda que equivale al 214 % de los recursos corrientes provinciales.

Este incremento se debe a distintos factores. En primer lugar, las deudas en dólares radicadas en jurisdicción extranjera (generalmente del Estado de Nueva

<sup>32</sup> Según estimación oficial con datos preliminares sujetos a revisión. Realizado con tipo de cambio del 31/12/02 proporcionado por el BCRA.: \$ 3,37 = 1 US\$ por lo que puede suponerse un monto total menor. El resultado del canje también está estimado. No se incluye la deuda flotante.

**Gráfico N° 3.** Composición de la deuda provincial a diciembre de 2001

en miles de pesos



Fuente: elaboración propia sobre datos de MECON.

a/ Incluye Programa de Saneamiento Financiero Año 2000 - 2001 y Ayuda Financiera - LECOP.

b/ Valor Residual

York) se ajustan según el tipo de cambio libre publicado por el BCRA, por lo que se trata del rubro de deudas de mayor incremento en pesos<sup>33</sup>. En segundo lugar, las deudas en dólares con los organismos internacionales recibirán el mismo tratamiento que las que renegocie con ellos el Estado nacional. En tercer lugar, las deudas en dólares cuya jurisdicción es la nacional fueron pesificadas por decreto nacional a 1,40 más el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) que incorpora la inflación. La mayor parte de estas deudas se incluyeron voluntariamente en el Programa de Canje de la deuda pública provincial,

que alargó los plazos de vencimiento, fijó un interés del 2 % anual y estableció un tope del 15 % sobre los pagos a descontar automáticamente de la coparticipación. Una porción menor de deuda (en su mayoría en bonos) cuyos tenedores no entraron al canje, en algunos casos está siendo abonada, en otros fue refinanciada y otra parte aún es discutida y su pago se halla suspendido. Finalmente las deudas en pesos que entraron al canje alargan plazos y reducen la tasa de interés pero son actualizadas por el CER.

El proceso de Canje se inició a fines de 2001 (ante la imposibilidad de sufragar los vencimientos en

<sup>33</sup> De las ocho provincias en esta situación, cuatro continúan con el servicio normal de los intereses; dos han reestructurado las deudas sin obtener quitas y alargando los plazos y dos han suspendido los pagos.

medio de la crisis y el *default* de varias provincias) y fue continuado en 2002 cuando se alteraron las condiciones iniciales debido a la pesificación y se incorporaron nuevas deudas al grupo inicial. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) emite un bono garantizado para los acreedores de las provincias (bancos, financieras y tenedores de títulos públicos) y éstas pasan a ser deudoras del FFDP que se encuentra en la órbita del Estado nacional. Con esto cambia la composición de la deuda ya que este rubro representa ahora alrededor del 50 % de la deuda provincial.

Esta rápida resolución al problema del *default* provincial, configura en realidad una solución de corto plazo que traslada el problema a las futuras administraciones provinciales, además de atar el crecimiento de la deuda a la evolución de la inflación (a través del CER) lo que es de gravedad. Esta medida que se presenta superficialmente como beneficiosa para las provincias, es en realidad una salida conveniente para los acreedores (quienes entraron masivamente al canje), a diferencia del *default* nacional que dura al día de hoy y es de resultado incierto para los acreedores.

## Conclusiones

Una primera consideración es que los Estados provinciales han tenido déficits presupuestarios re-

currentemente y en una proporción similar a lo largo de los últimos 40 años. El déficit como porcentaje de los gastos de los estados provinciales aparece de modo permanente y representa en promedio el 6,81 % para el período comprendido entre 1959 y 2000. Si realizamos un análisis por etapas se observa que el déficit en porcentaje del gasto del período 1959/1969 fue en promedio de 6,07 %. Entre los años 1970 y 1980 equivalió a 4,95 %. De 1981 a 1990 representó un 9,84 % y finalmente entre 1991 y 2000 alcanzó un 6,65%. De manera que los déficits fiscales provinciales no son un hecho novedoso de los '90 sino un fenómeno que se inscribe en una notable continuidad histórica.

En segundo lugar destacamos que hay formas diferenciadas de financiamiento de los déficits fiscales provinciales antes y después de 1991 cuando entra en vigencia el Régimen de Convertibilidad. Antes de la Convertibilidad se utilizaba fundamentalmente financiamiento interno de corto plazo (vía atrasos con proveedores, contratistas y empleados públicos) y créditos de sus bancos provinciales (de corto y de largo plazo). Esto guarda relación, por un lado, con el fenómeno inflacionario que marcaba el contexto macroeconómico y con las características del sistema financiero argentino, donde la banca pública nacional y provincial tenía una participación fundamental. Con la

Convertibilidad se reconfigura el sistema financiero de la Argentina, que pasará a estar caracterizado por su apertura y por el crecimiento de la participación del capital extranjero. En esta dirección el Banco Central obturó el fondeo habitual de la banca pública provincial inhibiéndola como instrumento de financiamiento de los déficits provinciales y forzando su posterior privatización. Además, el nuevo contexto deflacionario inhibió la utilización generalizada de la deuda flotante, ya que no existe la ventaja de la licuación inflacionaria. En estas nuevas condiciones, los Estados provinciales apelaron a otros instrumentos de financiamiento privados internos y externos como títulos públicos y créditos con la banca privada entre los más utilizados.

Una tercera reflexión es que una interpretación de los posibles impactos de los déficits fiscales sobre las deudas de las provincias debe adoptar una perspectiva de largo plazo y analizar las condiciones macroeconómicas definidas por el Estado nacional (a través de su política cambiaria, monetaria y financiera), que determinan los medios con que estos déficits fiscales podrán ser financiados.

La continuidad histórica del comportamiento deficitario de las provincias junto con el cambio en la forma de su financiamiento genera que, a la par del déficit, aparezca el problema de la deuda pública en los años '90 después de la

instauración del Régimen de Convertibilidad.

Esto explica su crecimiento incesante entre 1991 y 2001 tanto en términos absolutos (pasa de 5.000 millones a 30.000 millones de pesos) como respecto de sus recursos corrientes (crece del 35 % al 94 %). En el año 2001 la composición de la deuda reflejaba los cambios descriptos: las categorías más importantes eran deudas por títulos públicos (37 %), con los bancos (fundamentalmente privados) y financieras (34 %), seguidas por la deuda con organismos internacionales (11%), F.F.D.P (10 %) y deuda flotante.

En cuarto lugar, una vez generada la deuda provincial con el abandono de la Convertibilidad, la solución legal dada al endeudamiento en dólares del sector público provincial, la aumentó de 30.000 a 68.000 millones de pesos según estimaciones oficiales, en el término de un año.

A diferencia del *default* nacional que dura al día de hoy y es de resultado incierto para los acreedores, las provincias tomaron decisiones políticas perjudiciales para sus intereses. Por un lado la continuidad de los pagos y reestructuraciones sin quitas, de buena parte de las deudas provinciales bajo jurisdicción extranjera. Por otro, la incorporación del 50 % de su deuda al proceso de Canje, que es una salida del *default* provincial conveniente para los acreedores y muy riesgosa para las provincias

por estar indexada por la inflación.

Por último, todo indica que asistimos a una reedición trágica en versión provincial, diferente en sus causas pero similar en sus

efectos, del círculo vicioso de endeudamiento en que entró el Estado nacional veintisiete años atrás.

Septiembre 2003

## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 43

Julio-setiembre de 2003

Nº 170

GRETCHEN HELMKE: La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia.

MARIO DAMILL, ROBERTO FRENKEL Y LUCIANA JUVENAL: Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina.

NICOLÁS GADANO: Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

MARÍA CRISTINA CACOPARDO Y ALICIA M. MAGUID: Migrantes limítrofes y desigualdad de género en el mercado laboral del Área Metropolitana de Buenos Aires.

FEDERICO NEIBURG: Intimidación y estera pública. Política y cultura en el espacio nacional argentino.

ROBERTO GARGARELLA: El período fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860).

### CRÍTICA DE LIBROS

LAURA COLABELLA: "Tierra" vs. "territorio". Alquimia o política de homogeneización cultural en la Argentina de los siglos XIX y XX.

### INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA

*Desarrollo Económico* es indexado, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); *Clase* (LINAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

**DESARROLLO ECONOMICO** - *Revista de Ciencias Sociales* es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68,00; Resto de América, US\$ 74,00; Europa, US\$ 76,00; Asia, África y Oceanía, US\$ 80,00. Ejemplar simple: US\$ 15,00 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: [desarrollo@ides.org.ar](mailto:desarrollo@ides.org.ar) o disponible en el Web site: [www.ides.org.ar](http://www.ides.org.ar). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aréoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: [desarrollo@ides.org.ar](mailto:desarrollo@ides.org.ar)