

Implicancias en la relación fiscal entre distintos niveles de gobierno:

Estudio del Régimen de Responsabilidad Fiscal en Argentina en el período 2004 – 2014

Mgr. Leila Andalle¹

Resulta interesante estudiar el Régimen de Responsabilidad Fiscal en un país por cuanto permite conocer con cierta rigurosidad la distribución de los recursos fiscales entre los Estados de una Federación y analizar aspectos referidos al equilibrio de las cuentas de estos espacios políticos. Por tratarse de un sistema que establece límites de endeudamiento, topes en gasto público y reglas de reconducción presupuestaria mediante indicadores de gestión y de resultados, desde un nivel de gobierno superior hacia otro de nivel inferior que se encuentra bajo su órbita, opera como marco referencial para optimizar la gestión del sector público de modo integral en sistemas de gobiernos federales. Es un instrumento de política pública que incluye formas de monitoreo y evaluación de su cumplimiento, a través de estándares de desempeño financiero, y las consecuentes sanciones monetarias y punitivas.

En el caso de Argentina, a partir de 2004 se establece una línea de política que procura institucionalizar cambios estructurales en los modos de gestionar de los gobiernos de distintos niveles, en un sistema federal y que pretende evitar habituales e irracionales ajustes fiscales de corto plazo, arbitrariedades en las decisiones de endeudamiento, discrecionalidades político partidarias en la asignación de gasto público, manipulaciones en las relaciones de poder, que afectan finalmente la calidad de las instituciones y que altera los niveles de vida de las sociedades en su conjunto, atentando a menudo contra el concepto de ciudadanía y sus derechos esenciales. En el espíritu de la normativa se percibe un interés por generar incentivos para mejorar el desempeño de los gobiernos provinciales, transfiriendo experiencias de gestión con indicaciones claras y con la señalización adecuada para marcar la orientación sobre cómo organizarse a fin de alcanzar objetivos que demandan las comunidades bajo su órbita, pero con un sentido integral y de conjunto en el marco del Estado nación que las contiene.

La Ley Nº 25.917, por consenso casi generalizado del Gobierno Federal y las provincias, crea, en agosto de 2004, el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, un conjunto de reglas generales de comportamiento fiscal, buscando mejorar la transparencia de la gestión pública de todos los niveles de gobierno y allanando el camino para el saneamiento de las cuentas públicas de los estados provinciales. Con esta Ley se procuró que todas las jurisdicciones políticas del país se comprometieran a seguir un comportamiento fiscal sujeto a criterios de orden y sustentabilidad de sus finanzas.

Sus propósitos esenciales son: controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda, estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos; la observación de una regla de oro que permite endeudamiento sólo con destino a gastos de capital (inversión pública); establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal (homogénea y comparable entre jurisdicciones). En otros términos, apunta a una fuerte democratización de la información fiscal-financiera pública, a la vez que promueve un manejo responsable de las cuentas fiscales.

¹ Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Departamentos de Administración y Contabilidad. Estudiante de Doctorado en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública.

Estos antecedentes, así como las innovaciones que el régimen ha pretendido inducir en las formas de gestionar, de evaluar el perfil de desempeño y la calidad de la gestión, conducen a proponer una investigación² que permita profundizar y describir los principales efectos que esta política ha tenido, durante una década de vigencia, en la relación Nación-Provincias en Argentina. Se procura conocer su implicancia sobre cuestiones relativas al federalismo fiscal, así como su incidencia en torno a una problemática muy extendida y no resuelta, sobre la influencia de este vínculo en la calidad de vida de la población; influyendo también en derechos ciudadanos, como es el acceso a la información pública y la transparencia, aspectos importantes para la consolidación y la sustentabilidad democrática.

Abordaje Metodológico.

Se parte de considerar que el Estado y el mercado son instituciones complementarias. El Estado –el sistema constitucional y la organización o aparato que lo garantiza– es la principal institución que coordina las sociedades modernas, el principal instrumento a través del cual las sociedades democráticas moldean el capitalismo para poder alcanzar sus objetivos políticos. El mercado es una institución basada en la competencia que, bajo la regulación del Estado, contribuye a la coordinación de la economía.

Se observa que desde fines de los '80, el neoliberalismo lanzó un asalto al Estado (y también al mercado) desde la teoría neoclásica y la teoría de la elección pública, que se convirtieron en una metaideología de la época, diezmando sus capacidades reales y potenciales. Aunque el ataque fue feroz, la crisis económica global de 2008 demostró la necesidad de reconstruir el Estado y buscar una nueva complementariedad con el mercado (Bresser Pereira; 2009). Un Estado promotor y compensador de las deficiencias del modelo de mercado a ultranza.

Por ello la propuesta de investigación busca, entre otras cuestiones, detectar las huellas que ha dejado esta política pública que, silenciosamente y sin mayor trascendencia en los debates intelectuales, ni presencia mediática, ha estado vigente por más de una década. Se trata principalmente, de encontrar las pistas de sus efectos en la forma federal de gobierno y también en los perfiles de desempeño de gobiernos subnacionales.

El proyecto apela a la triangulación de información entre métodos cuantitativos y métodos de investigación cualitativa encuadradas en las tradiciones en paradigmas interpretativos. En cuanto a los primeros, se seleccionaron dentro de los métodos cuantitativos, específicamente métodos no paramétricos como es el Análisis Envolvente de Datos- DEA, capaz de captar dimensiones implícitas en los datos básicos utilizados cuando los aspectos a analizar son complejos. En cuanto a los cualitativos se utilizará metodología de análisis de discurso (hermenéuticas y fenomenológicas) que nos permitan captar las perspectivas epistemológicas, metodológicas, teóricas e ideológicas contenidas en los discursos y debates parlamentarios respecto de la ley y las políticas complementarias al régimen. A su vez, desde distintas disciplinas (Historia, Sociología, Ciencia Política, Economía, Antropología del Estado), buscar perspectivas teóricas multidisciplinares que contribuyan a analizar la conformación del poder, la mutación de las formas de la representación, los cambios en la ciudadanía, las nuevas formas que asume la política y lo político en diferentes espacios nacionales y subnacionales, las acciones de los sujetos sociales involucrados, así como sus vinculaciones y articulaciones con la fisonomía y naturaleza de las sociedades en que se radican (Caetano;2006).

² Proyecto de Investigación para la tesis doctoral en Administración y Política Pública-IIFAP-UNC.

En su construcción metodológica realiza una propuesta creativa de procesos y medios. Para analizar las significaciones de los principales actores respecto de la problemática se plantea un estudio del debate parlamentario, entrevistas, etc. Desde lo cuantitativo se plantea una comparación interjurisdiccional a través de indicadores, utilizando la metodología de indicadores sintéticos que proveen los métodos no paramétricos.

A partir de ello se espera que el estudio pueda encontrar respuesta al interrogante acerca de si la política pública de “responsabilidad fiscal federal” resulta un intento posible para concretar mejores vínculos entre los diversos niveles del Estado y la sociedad y a fin de otorgar cierta sostenibilidad a las estructuras macroestales. También aportar a la comprensión singular y la explicitación descriptiva de los factores que determinan la relación, interacción y vínculo entre los diferentes niveles de gobierno y su influencia en el federalismo fiscal así como las pautas de desempeño de los gobiernos provinciales. A partir de allí, evaluar si esta política pública se puede valorar como un instrumento innovador que promueve una transformación en la relación del Estado con la sociedad y contribuye a consolidar aspectos puntuales del sistema democrático.

Contexto del estudio.

A los fines del caso bajo estudio, interesa considerar el debate parlamentario de la Ley que da origen al Régimen de Responsabilidad Fiscal y también los efectos de su implementación en el perfil de desempeño de los gobiernos subnacionales (provincias), desde la perspectiva del federalismo declamado por la Constitución Nacional para nuestra forma de gobierno.

Interviene aquí el contexto en el cual se desarrollan las acciones que se van a analizar, para lo cual cobra un papel fundamental la descripción y explicación de los fenómenos o hechos políticos analizados. En línea con la perspectiva de Van Dijk (1998) definiremos el contexto entendido como las estructuras sociopolíticas y económicas que se registra a fines del año 2004, momento en que apenas se empezaba a dejar atrás un escenario de crisis de gobernabilidad, fiscal, financiera y monetaria, que sin duda cobran expresión y relevancia en la producción y comprensión del discurso.

Es imprescindible también considerar que los rasgos del contexto no sólo pueden influir en la interpretación del discurso, sino que es posible que los discursos modifiquen de algún modo las características del contexto; tal como pueden distinguirse estructuras locales y globales en el discurso (Van Dijk; 1998). Entre las primeras se ubican el entorno regional y local en el que se desarrollan nuestra investigación, desde el debate en el parlamento por Ley que crea el régimen³ aprobada en 2004 y cuya vigencia alcanza hasta el presente. Los actores involucrados: Estado nacional y provincias, Poder Legislativo (interviene para su tratamiento y aprobación), Poder Ejecutivo (autor del proyecto y responsable de su implementación) y sus roles socio-comunicativos en calidad de representantes de la ciudadanía. A través de los registros documentales, discursos y datos de estadísticas fiscales dan cuenta de las intenciones, metas o propósitos que contienen y nuestro objetivo será dilucidarlo a través del análisis del discurso y su reflejo en los resultados obtenidos del procesamiento de los datos. El contexto global se hace evidente o relevante en la identificación del desarrollo o proceso del discurso expresado en acciones de las organizaciones o instituciones conocidas como procedimientos. En este caso, debate parlamentario luego plasmado en legislación. Del mismo

³ Ley Nº 25.917 de Agosto de 2004 de Creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

modo, el contexto global se manifiesta cuando los participantes se involucran en interacciones como miembros de un grupo, clase o institución social. Finalmente interesa el contexto internacional y el panorama económico político y social en la región y en Argentina.

En la mayoría de los países de la región se registra, en los primeros años del siglo XXI, un giro en las orientaciones del papel de los Estados y gobiernos nacionales y subnacionales hacia la consolidación de los procesos democráticos. Aun así, en sus más recientes estudios la CEPAL afirma que en las últimas décadas los avances en materia de derechos civiles y consolidación de la democracia en América Latina, no necesariamente se ha completado en su fase de consolidación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La democracia como la mejor manera legítima de buscar avances en el bienestar de la población y la cohesión social continúa planteando fuertes desafíos. La búsqueda de una sociedad más cohesionada e integrada territorialmente, con pleno acceso a los servicios sociales para toda la población, es un camino extenso que tiene asignaturas pendientes. Argentina, como la mayoría de los países de América Latina ha debido enfrentar altos niveles de pobreza y desigualdad, lo que plantea fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza (CEPAL- Cetrángolo & Goldschmit; 2011).

En tanto, el escenario internacional, ha estado signado por serias restricciones al financiamiento hacia los países menos desarrollados, que para el caso de los países deudores se manifestó como una fuerte presión para hacer efectiva una transferencia de recursos a sus acreedores, lo cual derivó en una elevada volatilidad macroeconómica y las consiguientes dificultades para reducir la profunda desigualdad en la distribución del ingreso. La necesidad de alcanzar solvencia fiscal de mediano plazo ocupó el centro de la escena, relegando a un segundo plano los restantes objetivos de las agendas gubernamentales en materia de políticas públicas.

Sin embargo, por el lado de la balanza, en un contexto internacional de expansión económica, aumento del precio de las commodities y abundancia de liquidez en los mercados de capitales, se pudo observar un manejo prudente de la política macroeconómica y fiscal de la mayor parte de los países de la región, lo cual permitió una trayectoria sustentable en materia fiscal y la reducción de la vulnerabilidad externa de sus economías. Para la CEPAL no debe ser subestimado el impacto de este cambio en la política económica, toda vez que la región ha brindado sobradas evidencias que las crisis siempre dejan en peor situación relativa a los sectores más pobres, aquellos que carecen de medios (tanto en forma de activos económicos como de capacidades) para amortiguar efectos negativos de las crisis y son quienes deben soportar en mayor medida pérdida de ingresos, pérdida de empleos y reducción de beneficios que proveen los estados benefactores (Bárcena & Kacef-CEPAL;2009).

La crisis de 2008 ha fortalecido los argumentos a favor de la necesidad de elementos contracíclicos en la política fiscal: “Solo así podrá lograrse una mejora sostenida en la gobernabilidad fiscal y cohesión social, manteniendo y fortaleciendo los programas de protección social en momentos recesivos o ante un cambio en las condiciones de los mercados internacionales” (Bárcena & Kacef-CEPAL;2009). Los nuevos debates sobre la crisis en muchos países desarrollados, han alentado una presencia más amplia del Estado, aunque la respuesta ha sido disímil, teniendo en cuenta que se trata de un cometido difícil de lograr en países que han evidenciado una marcada debilidad tanto en sus capacidades financieras como de gestión en sus gobiernos.

Estos estudios evidencian una prioridad y una preocupación extrema por el manejo cuidadoso de la política macro fiscal a la cual consideran condición necesaria, pero a su vez, asumen, dista

mucho de ser suficiente para lograr la igualdad de derechos que se espera alcanzar en las democracias de la región.

Asimismo, en el escenario internacional se observan actualmente alianzas cada vez más sofisticadas entre los grupos dominantes. Después de la transición de los 70-80's, luego de una fase de tremenda expansión del imperialismo y como resultado del auge económico sin precedentes en la historia del modo de acumulación capitalista del período 1948-73 (Borón;2014)- se configura un nuevo "orden social" (Duménil, Gérard; Levy, Dominique; 2011). Con esa expresión estos autores describen la actual relación y organización del poder, nuevas formas de dominación y nuevos acuerdos de grupos para imponer un cierto modo de funcionamiento del mundo. El sistema actual se caracteriza, ya no por un poder absoluto de gobiernos en alianza con el poder económico de las clases capitalistas, sino que se sostienen alianzas mediadas por factores e instrumentos de imposición y penetración política con creciente opacidad en sus mecanismos de intervención. Las alianzas son menos evidentes y perceptibles para las comunidades que consumen productos culturales masivos, instantáneos o reprocesados conforme a intereses sectoriales. Hay una construcción de la realidad que permite legitimar las necesidades crecientes de las elites de poder financiero nacional e internacional, en muchos casos respaldados por un cooptado rol del Estado y sus políticas públicas que, como expresa Alicia Naveda, "ponen en acto los intereses de las clases dominantes, al tiempo que legitiman política y socialmente a las mismas. ... instrumentos que traducen las cosmovisiones y los intereses de la burguesía y sostienen ideas alrededor de las que se teje la hegemonía. Esta construcción no es sólo racional, sino que genera y enlaza cargas valorativas que son reproducidas culturalmente" (Naveda; 2011).

En este escenario, un factor clave que podría contrarrestar en alguna medida el entramado laberíntico del poder es la información, la capacidad para interpretarla adecuadamente y la conciencia de su importancia. Quien la controla y manipula tiene el poder de moldear la realidad y la conciencia de su importancia. Aquí la educación, a todo nivel, tiene un desafío que atender, al decir de Martha Nussbaum⁴.

Los diferentes aspectos aquí mencionados resultan útiles considerar en el análisis de las políticas estatales, así como su manifestación explícita en la formulación y ejecución del presupuesto público. Dado un determinado nivel de recursos y la necesidad de mantener un grado adecuado de sostenibilidad fiscal a lo largo del tiempo, la estructura del gasto público debiera ser el reflejo de las prioridades en materia de protección social y otras finalidades de las políticas estatales. Aunque pueda parecer elemental, el tema es sumamente complejo y se vincula con las formas que cada sociedad adopta para la asignación de recursos públicos. Son conocidas las dificultades que tienen las autoridades fiscales para modificar el nivel y estructura de los presupuestos públicos (Cetrángolo & Jiménez, 2009). Cuanto mayor es su grado de rigidez, más difícil será el manejo de la política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico y mayores serán las pérdidas de eficiencia derivadas de esa política.

Por tanto, si bien, nadie en las disciplinas especializadas discutiría la importancia de la creación de capacidades fiscales, en especial las consideradas contracíclicas, y el mantenimiento de posiciones fiscales sustentables en el tiempo, que permitan fortalecer los programas orientados a contrarrestar los efectos sociales de los períodos recesivos, tales como el desempleo y la agudización de la pobreza, es necesario ser cuidadosos con la delgada línea que convierte un medio en un fin. El equilibrio de las ecuaciones fiscales debe proveer los medios

⁴ Discurso de Martha Nussbaum (2015) en ocasión de recibir su distinción de doctor honoris causa de la Universidad de Antioquía. Disponible en: <http://m.elheraldo.co/educacion/el-duro-discurso-de-martha-nussbaum-sobre-el-futuro-de-la-educacion-mundial-233416>

para garantizar la ejecución de otras políticas fundamentales, pero este postulado no es reversible. El equilibrio como tal no debe convertirse en el eje central de una política de gobierno, ni en el eje de su gestión, tampoco el resto de las políticas deben alinearse y subordinarse de modo irreflexivo en torno a este objetivo. Se trata de no reproducir los modos de simplificación en los que muchos campos de conocimiento ponen sus esfuerzos en objetivos intermedios, mientras debilitan la búsqueda de instrumentos que contemplen el logro de objetivos de fondo; que en este caso debieran cubrir las expectativas de unos fines ulteriores que le dan fundamento vital y sentido a la existencia del Estado.

Por ello, para completar el análisis y concentrarlo en lo que guía este trabajo de investigación, seguiremos algunos autores que señalan que no solo es importante concentrarse en una búsqueda de equilibrios entre ingresos y gastos públicos, sino en la forma cómo se hace. En palabras de Jiménez y Kacef, “crecientemente han cobrado relevancia las demandas por una acción pública más eficiente y transparente, y que a la vez posibilite una mayor participación ciudadana. Ello contribuiría a la necesaria legitimidad de las políticas públicas y de los impuestos que deben sustentarlas, fortaleciendo la gobernabilidad democrática” (Jiménez y Kacef;2011).

Principales interrogantes a resolver...

La legislación en materia de responsabilidad fiscal planteó y plantea fuertes interrogantes acerca de su vigencia, su eficacia en lo correspondiente al desempeño fiscal de los distintos niveles de gobierno, su contribución al logro de objetivos de política social, de desarrollo sustentable y otros. La investigación encarada procura generar conocimiento en torno a esto, buscando responder en alguna medida las siguientes cuestiones:

- a. ¿La aplicación de un régimen que procura ordenar el desempeño fiscal y de gestión, desde un nivel de gobierno superior hacia otros niveles de gobiernos más bajos –mediante una ley-, modifica en algún sentido significativo las prácticas y el desempeño de las administraciones públicas subnacionales?
- b. ¿De qué manera este régimen gestado e implementado en los primeros años de este siglo es coherente con objetivos de desarrollo, un desarrollo que apunte a la disminuir la pobreza y las desigualdades?
- c. ¿Las nuevas formas de gestión y desempeño de las finanzas de los estados subnacionales tiene vinculación con el debate sobre la reconstrucción de habilidades productivas y la construcción de redes y que aporten a la planificación para un desarrollo sustentable ambientalmente, sostenible para todos los sectores de la población, socialmente inclusivo y políticamente superador, atento a las diversidades cultural, histórica y materiales de cada región?
- d. ¿Cómo avanzar hacia procesos de transformación real y estructural que reviertan los procesos de incremento de la desigualdad?
- e. ¿De qué modo singular la implementación de esta política afecta la relación nación-provincias y su influencia en el federalismo de gobierno?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borón, Atilio A. (2014). *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Luxemburg.
- Bresser Pereyra, Luiz (2007): “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en Nueva Sociedad No 210, julio agosto 2007. Disponible en www.nuso.org
- _____: “El asalto al Estado y al mercado” en Nueva Sociedad Nº 221, mayo-junio 2009. Disponible en www.nuso.org
- Caetano, Gerardo (2006) Comp.: “Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina” Buenos Aires. CLACSO, julio 2006. ISBN 987-1183-64-1
- Cao, Horacio (2007) “La Coparticipación Federal de Impuestos” –Revista del Instituto Nº 3-AFIP-Buenos Aires ISSN1851-0302
- CEPAL/ILPES: *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. Ariel D. Melamud. Gestión Pública, Serie 71. Santiago de Chile, 2010.
- (CEPAL), C. E. (2014). *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635-P). Santiago de Chile. Naciones Unidas (CEPAL).
- Cetrángolo, O. (2010), “Reflexiones sobre el financiamiento de la protección social en salud en América Latina y su impacto sobre la equidad”, en Hernández Bello, A. y Rico de Sotelo, C. (ed), *Protección social en salud en América Latina y el Caribe: investigación y políticas*, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.
- Cetrángolo, O. y A. Goldschmit (en prensa), “Fiscal decentralization in Latin America: A view from the need to improve social cohesion in areas highly uneven”, en Brosio, G. y Jiménez, J. P. (ed.), *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Edward Elgar Publishing.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2009) *Rigideces y espacios fiscales en América Latina*, Documento de proyecto, CEPAL-Unión Europea (LC/W.269), Santiago de Chile, septiembre.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez J.Pablo. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL Nro 84. Diciembre. Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/084117134_es.pdf?sequence=1.
- Clastres, Pierre (1978): “*La Sociedad contra el Estado*”. Monte Ávila Editores, C.A. Barcelona. España.

- Cunnill Grau, Nuria (2011): *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas*. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011.
- Duménil, Gérard; Levy, Doninique. (2011). *The crisis of neoliberalism*. New York: Harvard University Press.
- Naveda, Alicia. (2011). *Laberintos de las desigualdades sociales*. San Juan, Argentina: EFU.
- Van Dijk, Teun, 1998, *Texto y contexto. Semántica y pragmática del discurso*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- ———, 2002, “El análisis crítico del discurso y el pensamiento social”, en *Athenea digital* número, primavera, [http:// www.blues.uab.es/athenea/num1/vandijk.pdf](http://www.blues.uab.es/athenea/num1/vandijk.pdf)