

LA DIVISIÓN VERTICAL DEL TRABAJO ESTATAL ARGENTINO 1989-2019. EL PELIGRO DEL EMPATE CATASTRÓFICO EN EL ESTADO DE DOS PISOS

Horacio Cao
Alcides Bazza

RESUMEN

La presente ponencia describe la evolución de la división vertical del trabajo del Estado argentino a lo largo de los últimos treinta años *pari passu* los cambios contextuales que fueron ocurriendo. Se trabaja a partir de una serie estadística realizada por el Ministerio de Hacienda, que nos permite abordar las diferentes finalidades y funciones y el gasto público total de cada uno de los tres ámbitos estatales de la Argentina (Nación, Provincias y Municipios).

A partir de estos datos, el estudio divide la evolución de la división vertical del trabajo en dos etapas históricas, que muestran profundas variaciones en la incidencia del endeudamiento y del gasto social y económico y en la participación relativa de cada uno de los tres niveles territoriales de Estado. La primera abarca de 1980 a 2001, cuando se implementaron las reformas estatales impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito. En esta etapa se estableció el modelo de dos pisos que todavía está vigente y que se caracteriza por asignar al nivel nacional el financiamiento, diseño y coordinación de programas, y a Provincias y Municipios el centro de gravedad de la gestión estatal. La segunda etapa cubre el período posterior a la crisis y colapso del régimen neoliberal; el Estado argentino dejó de lado las recomendaciones del FMI y, a partir del fin de un escenario globalizador centrado en la hegemonía neoliberal, buscó dotar de mayor autonomía al accionar estatal. Finalmente, parecería que estamos ingresando en una tercera etapa. Más allá de los contenidos que ésta pudiera tener, en el trabajo se evalúa la flexibilidad de la división vertical del trabajo estatal para adaptarse al contexto económico y político que estamos recorriendo, el que se caracteriza por multiplicar las presiones sociales, financieras y organizacionales sobre la administración pública.

En este sentido, se analizan los desafíos que el escenario contemporáneo plantea al actual esquema de división de las funciones estatales, como así también el nuevo tipo de relaciones intergubernamentales emergentes.

Reseña biográfica

Horacio Cao es Administrador Gubernamental (AG), Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster de la Universidad Menéndez Pelayo (España). Docente universitario, es Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA). Ha publicado 14 libros y más de cien textos en revistas científicas de América y Europa sobre temas estatales y federales. Desde 1988 es miembro del Cuerpo de AGs, y en tal condición ha sido Director del INAP y responsable de programas y acciones del Estado Nacional. Fue Secretario de Gestión Pública en las Provincias de San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego e IAS. Actualmente es Director de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Bazza, Alcides. Abogado por la Universidad Católica de Santa Fe. Especialización en derecho de la empresa, por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral en la cátedra de grado sobre Finanzas Públicas y Derecho Tributario. Docente en carreras de posgrado de la UNL, la Facultad de la Defensa Nacional

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

(FADENA), y la Universidad Federal de Fluminense (UFF). Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (de doble dependencia UNL y CONICET). Temas de interés: la política fiscal y su rol en el desarrollo económico, a nivel nacional y subnacional – Evaluación de impacto del gasto público y de los recursos tributarios en la estructura productiva – Análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales.

La división vertical del trabajo estatal argentino 1989-2019. El peligro del empate catastrófico en el Estado de dos pisos

- **Horacio Cao¹ y Alcides Bazza²**

Palabras claves: Federalismo, Relaciones Intergubernamentales, Gasto público, Argentina

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo hacer un análisis crítico de la división vertical del trabajo argentino a partir de realizar un recorrido histórico de su situación en los últimos treinta años.

La división vertical del trabajo estatal se organiza con el propósito de cumplir objetivos diferentes, pero complementarios. En términos funcionales, debe ser conducente a garantizar la gobernabilidad y la ejecución efectiva de políticas públicas en todo el territorio nacional. Asimismo, debe fijar las potestades de la gestión financiero fiscal, tanto para cada una de las entidades estatales existentes, como para las que se plantean a nivel intergubernamental.

Entre los aspectos internos que inciden sobre el diseño institucional estatal, la extensión territorial, la distribución demográfica, y la ubicación de recursos estratégicos constituyen variables a considerar.

A su vez, las formas de vinculación comercial y financiera internacional de los países también condicionan o, incluso, redefinen las funciones que se asignan a cada nivel de gobierno. La incidencia de esta variable externa fue clave con la progresiva apertura económica que los países iniciaron desde mediados de la década de los setenta.

Con la revolución neoconservadora –lanzada en la segunda mitad de los ’70, pero que tuvo su apogeo en los ’90– se promovieron reformas estatales que promovían la desregulación, las privatizaciones y la descentralización de funciones a gobiernos provinciales (Cao, 2018).

Tales recomendaciones apuntaron a reducir la intervención de los Estados nacionales como aspecto ‘supuestamente’ necesario para garantizar la estabilidad macroeconómica en el nuevo contexto global.

Dichas medidas se impulsaron a escala mundial, aunque las formas de implementación y sus fundamentos difirieron según las regiones. En el caso latinoamericano, la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta condicionó a este grupo de países a implementar de manera particularmente profunda el paquete de medidas dispuesto por los Organismos Multilaterales de Crédito, bajo las premisas del Consenso de Washington –CW– (Williamson, 1990, pp. 8–17).

La emergencia de China como nueva potencia económica mundial no solo cuestiona una forma unilateral de globalización alrededor de la hegemonía norteamericana, sino que abre nuevas posibilidades de vinculación económica y política internacional.

Su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001 permitió una relación comercial estrecha con los países de América Latina a partir de sus necesidades de recursos naturales y alimentos. El aumento de las cantidades exportables permitió un significativo ingreso de divisas para los países de la región, el pago de la deuda externa con los Organismos Multilaterales y la recuperación de la soberanía en materia fiscal y monetaria.

El entusiasmo por estas nuevas formas de cooperación “Sur-Sur”, hizo que algunas voces plantearan el abandono del CW por el denominado Consenso de Beijing –CB– (Ramo, 2004). Una

¹ Horacio Cao (CIAP/FCE/UBA) viene trabajando estos temas de larga data. Los últimos trabajos al respecto fueron Cao (2019) y Cao y Vaca (2020).

² Instituto de Humanidades y Ciencias del Litoral.

de las principales premisas del CB consiste en el respeto por la “autodeterminación” de los gobiernos, es decir, la “independencia a la hora de fijar sus propias políticas económicas, y en especial la soberanía financiera, evitando así las injerencias del mundo desarrollado dentro de su esfera de determinación política” (Sanz, 2013, pp. 148–149).

De hecho, China evidencia una particular forma de organizarse políticamente. Si bien no cuestiona el «Orden Liberal Internacional» y promueve la globalización (Cao & Bluth, 2013), le otorga un rol clave al Estado nacional para planificar e intervenir en el desarrollo económico.

Esta cuestión es especialmente relevante para el caso de los países en vías de desarrollo o periféricos: el margen de acción para organizar su diseño institucional contaría con mayores grados de libertad en relación con las estrictas condiciones dispuestas por el CW, ya que no se plantean modelos ideales de reforma estatal.

En este nuevo escenario, la consideración específica del caso argentino cobra especial relevancia por diferentes razones. Por un lado, Argentina no estuvo exenta de la dinámica estructural que atravesó la región durante los diferentes períodos. Por otro lado, en dirección contraria a la de la mayoría de sus pares latinoamericanos, el país ingresa en una zona de turbulencia con los crecientes desequilibrios instalados a partir del año 2018, situación emblemáticamente representada con el regreso de la Argentina al FMI.

Se ingresa así en una situación que, *mutatis mutandis*, podríamos asimilar al concepto de «*empate catastrófico*»³: una crisis política que se mantiene en el tiempo y que, al no definirse, genera parálisis e irresolución estatal.

Si bien el reciente acuerdo de reestructuración de deuda suscripto con el organismo no establece condicionamientos que obliguen al país a impulsar reformas estatales en un sentido similar al de finales del siglo pasado, diferentes señales marcan limitaciones a la autonomía nacional⁴.

Atendiendo a esta cuestión el presente trabajo se propone analizar la división vertical del trabajo estatal en Argentina en el marco de los cambios que están ocurriendo en el escenario internacional.

A los fines de analizar el periodo, se trabaja con la serie estadística realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, Gasto Público Consolidado, que nos permite abordar las diferentes finalidades y funciones y el gasto público total (Nación, Provincias y Municipios)⁵.

El estudio aborda dos etapas históricas que estructuran las primeras dos secciones del trabajo. La primera de ellas transcurre desde los años 1989 a 2001, donde se implementaron las reformas estatales impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito bajo las premisas del CW. La segunda etapa abarca el período posterior a la crisis y colapso del régimen de convertibilidad, donde el Estado argentino intensifica sus relaciones comerciales con la emergente potencia china y se libera de los condicionamientos dispuestos por el FMI.

Finalmente, la tercera sección evalúa la flexibilidad de la división vertical del trabajo estatal para adaptarse al nuevo contexto económico y político global. Y analiza potenciales desafíos para sostener el actual esquema de organización de funciones a nivel intergubernamental.

³ Gramsci (2004).

⁴ Por ejemplo, muchos analistas vincularon el acuerdo con el posicionamiento ante la guerra Rusia – Ucrania, que rompió la tradicional posición abstencionista de la política nacional popular.

⁵ La serie disponible se extiende desde el año 1980 hasta el 2020; analizamos los datos hasta el año 2019 por las modificaciones que las cuentas fiscales intergubernamentales han tenido durante 2020 en razón de la emergencia sanitaria del COVID-19.

1- La construcción y consolidación del modelo de dos pisos durante la etapa del ajuste estructural.

A partir del estallido de la crisis de la deuda en el año 1982, el FMI centralizó su relación con los países de Latinoamérica otorgando créditos condicionados a la implementación de programas de ajuste estructural (Nemiña & Larralde, 2018, pp. 293–296).

Si bien los tipos de condicionamientos contaron con matices de acuerdo a los países involucrados y al momento de ejecución de los desembolsos, todos apuntaban a una serie de reformas que promovían la apertura económica y una reducción de la intervención estatal.

En el caso argentino, hacia finales de los ochenta la agudización de los desequilibrios macroeconómicos -y la consolidación de los Organismos Multilaterales de Crédito como prestamistas de última instancia del gobierno- reforzaron el consenso alrededor de la necesidad de un programa neoliberal de reformas.

En este programa, la centralidad del sector público fue tal que «ajuste estructural» y «reforma del Estado» pasaron a ser expresiones casi sinónimas de una estrategia dirigida hacia una reconversión capitalista que, liderada por el capital financiero, se basó en la liquidación de los institutos que reproducían la matriz Estado céntrica.

Esta estrategia contó con el respaldo de poderes fácticos, que constituyeron la principal alianza del gobierno nacional en ese período y que tendrán una injerencia decisiva para delinear, junto al Ministerio de Economía bajo el mando de Domingo Cavallo, un conjunto de programas y planes de reforma. Durante su gestión se produjo el despliegue definitivo de las políticas de ajuste estructural, apalancadas por la notoria baja de la inflación lograda por el régimen de convertibilidad⁶.

Las acciones de reconversión estatal llegarían hasta el nivel provincial a través de diferentes pactos y acuerdos institucionales, como así también alrededor de presiones y auxilios financieros condicionados.

La guía de ruta para la reforma en los niveles subnacionales fue establecida en el documento del Banco Mundial «*Towards a New Federalism*» (Banco Mundial, 1992), que planteó una estrategia de reducción del gasto y transferencia de funciones a provincias. Junto a ella, se establecía que se deberían descentralizar potestades tributarias, de forma tal de reducir las transferencias financieras y así incrementar el grado de «correspondencia fiscal», unificando bajo la misma incumbencia jurisdiccional las instancias de recaudación y gasto. Este esquema fue fuente de inspiración de sucesivos programas, planes de ajuste y Pactos Fiscales firmados por Nación y Provincias⁷.

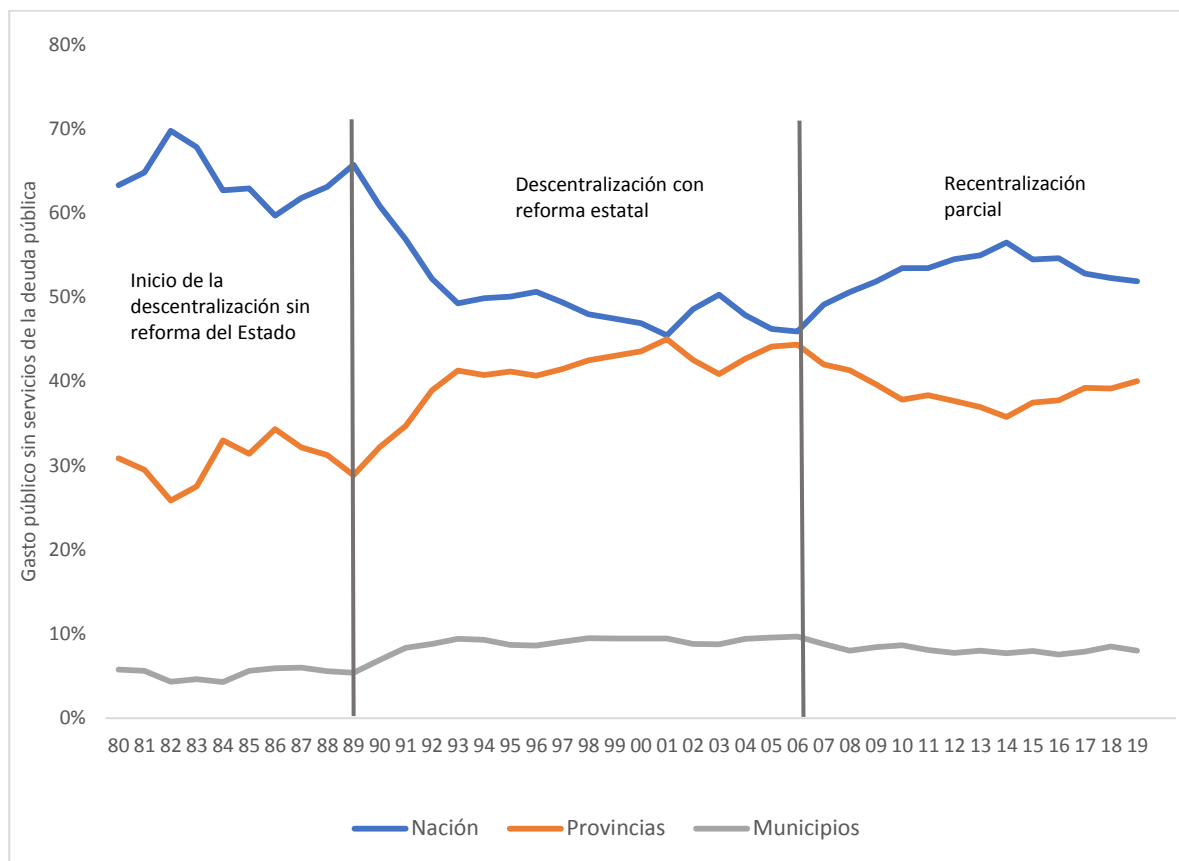
La instrumentación efectiva del marco normativo mencionado transformó significativamente la división vertical del trabajo.

En efecto, se partió de una situación inicial en la que el gobierno nacional ejecutaba el 65,7% del gasto total y los niveles subnacionales un 34,3% (gráfico 1). Y, en solo tres años (1991/3), se configura un nuevo esquema que llevó a Provincias y Municipios a quedarse con más de la mitad del gasto total: un incremento de 50% en su participación. La tendencia descentralizadora se mantendrá, aunque atenuada, hasta el final de la etapa, en la que el consolidado de Provincias y Municipios llegó a ejecutar el 54,1% del gasto.

Gráfico 1: Evolución del gasto de Nación, Provincias y Municipios 1980-2019. En porcentajes del gasto consolidado total

⁶ Lanzado en marzo de 1991, este régimen establecía una nueva moneda: el peso convertible, que tenía una paridad fija de un peso por dólar. De esta forma, el Banco Central se convirtió en una virtual Caja de Conversión.

⁷ Aunque, como veremos, el poder de veto de los gobernadores hizo que su avance, en lo relativo a la reducción de las transferencias financieras, fuera marginal.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

La reducción del gasto público, como el hecho central del periodo, se concentra en la Administración Nacional: durante esta fase los Municipios y, especialmente, las Provincias incrementan no sólo su participación relativa, sino también su gasto absoluto.

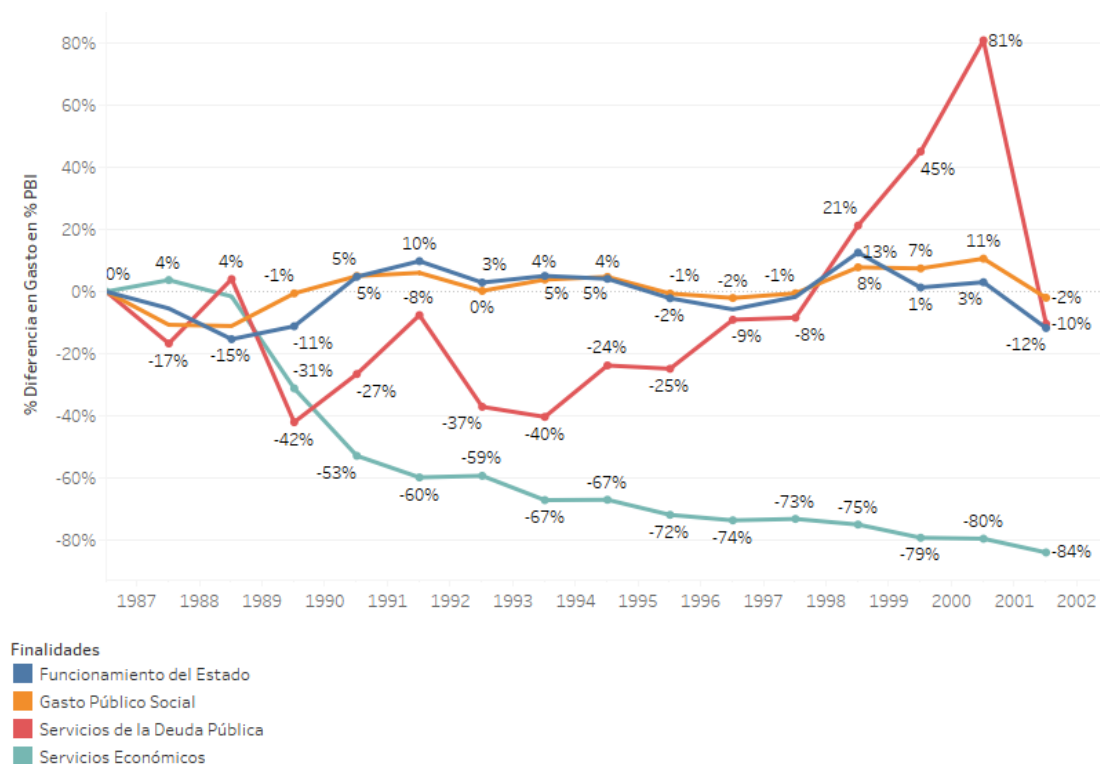
El evento más importante que impactó sobre el gasto fue el paso a la órbita provincial de las llamadas “Escuelas Nacionales”: más de un punto del PBI asignado a esta finalidad pasó del Estado Central a las Provincias en un solo ejercicio, entre los años 1991 y 1992.

Más allá de su importancia relativa, vale aclarar que los cambios no ocurrieron únicamente en el ámbito educativo: la descentralización de funciones incluyó una miríada de temas y programas: hospitales nacionales, obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, la regulación económica sobre los recursos naturales, puertos, renglones de política social y económica, programas culturales, etcétera.

El gráfico 2 permite enfocar con claridad el epicentro del ajuste: el gasto en servicios económicos. El centro del descenso del gasto en este rubro ocurrió en el ámbito nacional: las erogaciones virtualmente se desplomaron entre 1987 y 2002: pasaron de explicar un 31% del total del gasto nacional al 3,33% (en términos de PBI, pasó del 6,5% al 0,39% en esos años).

Otro elemento destacable del gráfico 2 es el incremento del gasto en los servicios de la deuda, cuya evolución fue clave en el desequilibrio de todo el esquema fiscal y macroeconómico.

Gráfico 2: Evolución del gasto consolidado (Nación+Provincias+Municipios) por finalidad 1987-2002 – (Diferencia en % respecto a 1987 en proporción del PBI)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Sin embargo, la descentralización mencionada en las funciones de gasto no fue acompañada de una transferencia similar de potestades tributarias, por lo que el grueso de los ingresos continuó siendo gestionado por Nación⁸. Estos procesos terminaron por construir un nuevo patrón de división del trabajo entre la Nación y las Provincias que, como adelantamos, se caracterizó por asignar a la Nación el financiamiento, diseño y coordinación de programas, y a Provincias y Municipios el centro de gravedad de la gestión estatal.

Este nuevo patrón de división vertical del trabajo y la consecuente especialización provincial en la gestión territorial impacta notablemente sobre la estructura política argentina.

El modelo de relación Provincias-Nación se convirtió en una de las claves de la gobernanza del país al articular el importante poder institucional y financiero/fiscal de la Nación con la también relevante especialización de Provincias y Municipios en la construcción política, social y administrativa sobre el territorio.

La fórmula construida durante la primera mitad de los noventa resultó exitosa para avanzar en el ajuste fiscal nacional y obtener consensos provinciales que legitimen esas medidas. No obstante, se presentó como un obstáculo insalvable en la segunda mitad de esa década, cuando las necesidades perennes del ajuste comenzaron a demandar recortes sobre el sector público provincial.

El primer episodio de inestabilidad que afectó al régimen de convertibilidad se dio con la devaluación del peso mexicano en el año 1995. La abrupta salida de flujos financieros externos, en un marco de desregulación de la cuenta de capitales, afectó directamente las posibilidades de financiamiento y provocó la recesión económica durante ese año.

Si bien esta crisis pudo superarse en los años siguientes producto de las reservas internacionales acumuladas, la reducción de los ingresos fiscales debida a la recesión económica intensificó la necesidad de reducir el gasto público.

⁸ La centralización nacional de los ingresos tributarios en el caso argentino ha sido un tema ampliamente abordado por la literatura nacional, en los trabajos de Porto (2003), Fernández (1999), Cetrángolo & Gatto (2002, pp. 7–10), entre otros.

Cuando el ajuste llegó a un punto en donde era prácticamente imposible continuar con las reducciones del gasto nacional, el esquema se quedó sin soporte: el único paso adelante era adelantar el ajuste en las provincias. Pero la delegación de potestades que estas recibieron durante los años previos fue esencial para dotarlas de mayor poder y vetar el avance de Nación sobre sus cuentas fiscales.

Atento al elevado costo político de reducir el gasto en funciones sensibles como educación, salud y seguridad, las resistencias de los gobernadores a profundizar el proceso de ajuste fueron contundentes. Más aún, los pedidos de incremento de fondos eran apremiantes como consecuencia de la destrucción diaria de puestos de trabajo.

La tensión entre las políticas de ajuste estructural y los gobernadores aumentó hacia julio de 1995. Se produjeron tumultos, puebladas o asistencias preventivas de urgencia en las provincias de San Juan, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Misiones y Río Negro. Los resultados de estos conflictos provocaron un incremento del financiamiento de Nación a Provincias por transferencias no automáticas y en un veto provincial a los intentos del gobierno nacional para modificar el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos⁹.

Durante los años siguientes a la denominada “crisis del Tequila” la economía argentina se recuperó y el crecimiento resultante descomprimió provisoriamente los conflictos, aunque la dinámica de crecimiento del gasto provincial se mantuvo inalterada. Tres años más tarde, en razón de la crisis rusa de 1998, las dificultades económicas retornaron y se acentuaron (Canavese, 2001, p. 10).

El punto de inflexión fue el incremento de la tasa de interés internacional, al provocar una nueva salida de flujos financieros y la caída del precio de las exportaciones argentinas. Asimismo, la reducción de exportaciones fue mayor producto de la recesión brasileña durante ese período. La disminución de divisas resultante obligaba al gobierno a reducir su base monetaria, y a profundizar el ajuste de sus cuentas públicas.

Ante la creciente debilidad de su posición fiscal, Argentina perdió la posibilidad de acceder al mercado de capitales internacional, y su único prestador fue el FMI. Sus desembolsos exigían cada vez más condicionamientos, que demandaban que la reducción del gasto ocurriera ahora en el ámbito provincial. El programa pudo avanzar con la privatización de bancos de provincias y municipios y el traspaso de catorce cajas de jubilación provinciales al Estado nacional, pero en términos globales, las provincias no cedieron ante la presión.

Con el cambio de gobierno y la llegada de la llamada “Alianza” al poder (año 1999), esta situación, lejos de modificarse, se profundizó. Si bien las provincias suscribían documentos y receptaban desde lo formal las reformas impulsadas, en la práctica no se hicieron efectivas, sobre todo cuando se trataba de hacer recortes importantes del personal empleado. Los distintos conflictos y resistencias planteadas fueron una limitación para continuar con el plan de ajuste estructural.

Si el período de la primera ola de reformas fue un tiempo paradójico, en donde se desarrollaron paralelamente políticas de ajuste y de construcción territorial, la segunda mitad de los noventa se caracterizó por la supremacía de las segundas. En efecto, los gobernadores provinciales en la etapa de la segunda ola de reformas se dedicaron a la construcción territorial con la sola limitación de su capacidad de endeudamiento.

El problema fue que, ante la extraordinaria inestabilidad macroeconómica y política, prácticamente la totalidad de las jurisdicciones provinciales perdieron esa capacidad.

La señal más clara en este sentido fue que 14 de las 24 jurisdicciones, incluido el gobierno nacional, recurrieron a la creación de instrumentos monetarios alternativos a la moneda de curso legal (*cuasi-*

⁹ Consultar el trabajo de Horacio Cao (2018, pp. 66-74).

monedas) para poder atender gastos básicos de funcionamiento entre los años 2000 y 2001¹⁰. La prestación de servicios esenciales del Estado estuvo al borde de colapsar.

2. Cambios y continuidades frente al nuevo contexto internacional

Sólo la extraordinaria recuperación económica ocurrida luego de la crisis permitió la continuidad del diseño institucional de dos pisos; es difícil imaginar que sin ella hubiera podido sostenerse.

Sin acceso al mercado de capitales, elevado endeudamiento externo, desequilibrios fiscales y con condicionamientos crecientes por parte del prestamista de última instancia, es previsible aventurar que se hubieran precisado cambios en la división vertical del trabajo.

Sin embargo, el enorme dinamismo de la producción nacional y la paralela recuperación fiscal registrada entre 2002 y 2007 descomprimió un escenario que parecía no salir de la catástrofe.

Varios analistas atribuyeron las causas de la recuperación a la implementación de medidas económicas estratégicas, vinculadas a la devaluación y la salida de un régimen de tipo de cambio fijo¹¹. Otros pusieron el acento en el carácter combativo de la nueva coalición de gobierno que, con el regreso del Justicialismo al poder nacional y en alianza con los gobernadores, rechazaban las políticas de ajuste del FMI y proclamaban la recuperación de la soberanía nacional para promover el desarrollo económico y social¹². Sin perjuicio de lo acertado de estos análisis, tampoco puede dejar de citarse lo decisivo que fue la sustantiva demanda de recursos naturales y materias primas por parte de China¹³.

El ingreso de divisas proveniente de las exportaciones permitió en pocos años reestructurar la deuda externa, acumular reservas internacionales, y ampliar el espacio fiscal. Este último aspecto fue significativo para dinamizar el mercado interno a partir de un incremento del gasto público (Amico, 2013).

En un contexto de superávit de balanza comercial y de las cuentas fiscales, el margen de autonomía para orientar la política económica se amplió notablemente. El pago de la deuda al FMI sin ningún plan de renegociación redujo el poder de actores que en los noventa habían tenido amplia preponderancia, entre ellos, los Organismos Multilaterales de Crédito, la embajada de EEUU y las empresas a cargo de servicios privatizados.

Paralelamente, la fortaleza presidencial se consolidó porque los partidos políticos opositores no lograron convertirse en voceros de los poderosos agentes que estaban siendo desplazados. Mientras el contexto internacional fue favorable el país alcanzó tasas históricas de crecimiento económico y recuperó la estabilidad institucional.

¹⁰ Catorce provincias y varios municipios, además del Gobierno Nacional, imprimieron su propia moneda durante 2001 y 2002 hasta alcanzar los 7.814 millones de pesos, la tercera parte de la base monetaria [...] Las jurisdicciones que no emitieron fueron seis, pero recibieron LECOP del Gobierno Nacional para pagar gasto corriente (Chelala, 2013, pp. 65–66).

¹¹ Autores como Frenkel y Rapetti (2008), Palazzo y Rapetti (2017), entre otros, sostuvieron que un tipo de cambio real estable y competitivo habría sido la causa explicativa del significativo aumento de las exportaciones argentinas.

¹² Esto fue producto de la confluencia de sectores académicos que expresaban las ideas del “Nuevo Desarrollismo”, con una tradición no académica que recupera las ideas nacionales-populares (ver Cao, 2018, p. 111-118). En lo que respecta al rol de Provincias y Municipios en este esquema –considerado clave, por cierto– habría estado en posibilitar una construcción política capaz de enfrentar a la alianza dolarizadora sobre la base del apoyo del conglomerado de organizaciones territoriales (movimientos sociales, los clubes barriales, las instituciones de enseñanza y aprendizaje, vecinales, etc.) al gobierno nacional, sumado a su capacidad institucional y su propio prestigio.

¹³ El destino de las exportaciones argentinas durante el período cambia drásticamente. Mientras que para el año 1999, China ocupaba el 11º lugar en orden de importancia y solo representaba el 2% de los ingresos totales en ese concepto; para el año 2007, este país alcanzaba el 2º lugar desplazando a Estados Unidos y Chile, al representar el 9% de los ingresos totales. Consultar datos sobre destino de las exportaciones que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina: https://opec.indec.gob.ar/index.php?pagina=mapa_dinamico

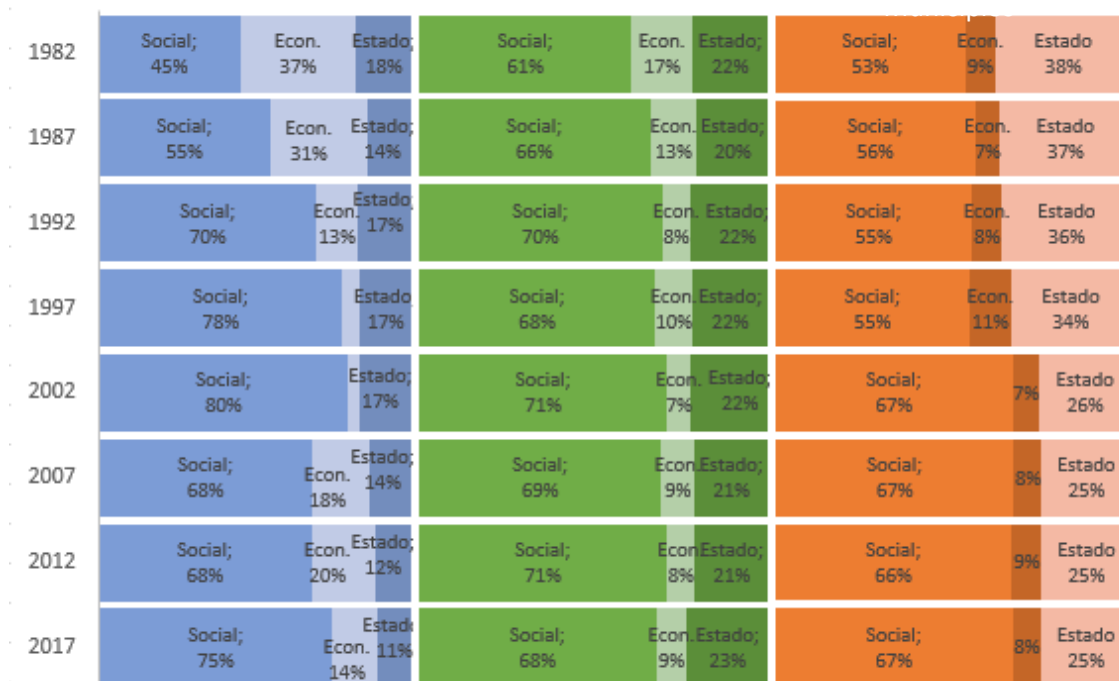
En lo que respecta a la relación de la Nación con las Provincias, la disponibilidad financiera fue clave para desplegar una construcción federal que robusteciera el poder presidencial. En virtud de su funcionalidad, durante el periodo no hubo intentos de modificar el modelo de dos pisos consolidado en la década anterior.

En una primera etapa (2003-2006), inclusive, se profundizaron las trasferencias hacia provincias y municipios¹⁴, pero luego de este interregno –que implicó salir de una situación de emergencia– la Nación incrementó sus erogaciones a una tasa superior a la de los niveles subnacionales, generando algún nivel de re-centralización del gasto público.

En particular, se destacan dos políticas públicas que explican el grueso de este fenómeno: los subsidios a los servicios públicos y los programas de inclusión de la previsión social.

Esta situación puede verse en el gráfico 3, donde se presenta el gasto correspondiente a los tres niveles jurisdiccionales —su proporción es homogénea ya que se han graficado en base 100—. Las divisiones de color indican cada nivel jurisdiccional y dentro de un mismo color, se pueden ver las finalidades con su correspondiente participación porcentual.

Gráfico 3: Gasto sin servicios de deuda por nivel y finalidad en proporción al total. Por quinquenio, años 1982-2017



Fuente:

elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

En el primer caso, el incremento de las erogaciones se refleja en la evolución que tuvieron las funciones de Energía y Combustible, Servicios y Transporte en el nivel nacional, que pasaron de explicar el 2,98% del total del gasto al 12,16% entre los años 2002 y 2017 (en términos de PBI pasaron de 0,35% a 2,76 PBI%). En el caso de la previsión social, el gasto nacional (en % del PBI) no deja de ser impactante: casi cinco puntos del PBI: de 4,80% a 9,57%. Y un dato a destacar: en sentido de contrario a muchos otros rubros, este registro siguió incrementándose con el cambio de gobierno en 2015.

Al igual que ocurrió en el periodo anterior, entre 2002 y 2017 el incremento del gasto provincial se explica fundamentalmente por el aumento del rubro social que pasó de 8,02% a un 11,41% del PBI.

¹⁴ Esto se debió a razones de tipo instrumental (la extrema penuria en que estaban los Estados provinciales a la salida de la crisis del 2001) y a otras de tipo político (construir gobernabilidad basada en el apoyo de los mandatarios provinciales).

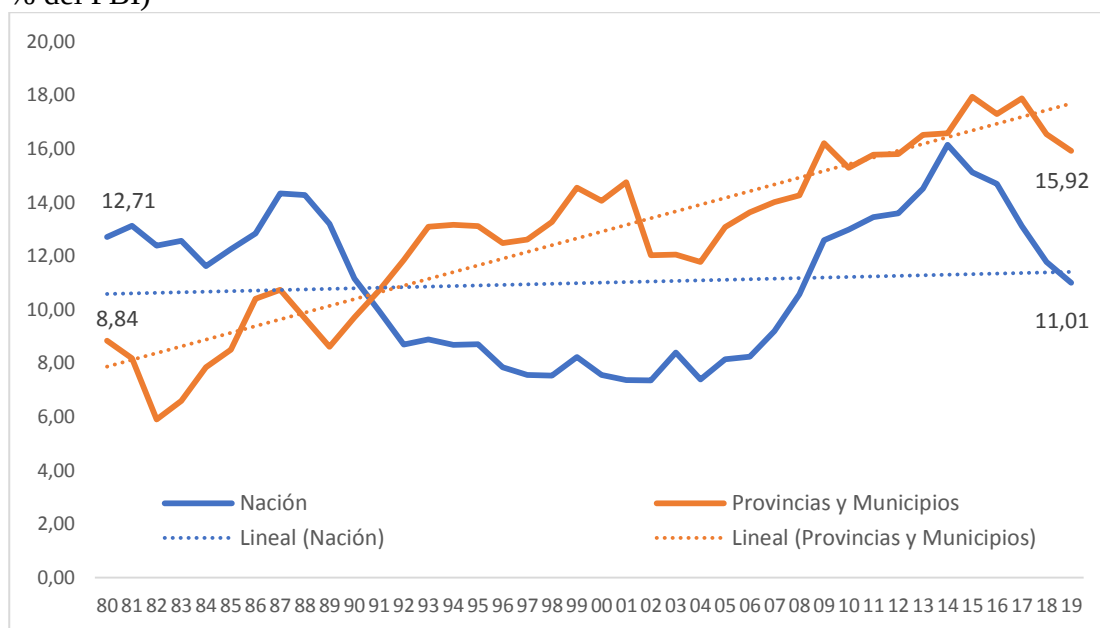
En lo que hace a servicios económicos, también se da una situación en algún sentido paralela a lo que ocurrió en la era del ajuste con la Nación y las Provincias: en ambas creció –en el periodo anterior ambas se habían reducido–, pero ocurrió de una manera notablemente más atenuada en las Provincias (pasó de 0,68% a 1,44% del PBI en el periodo 2002/17) que en el Estado Central (1,17% a 3,16%, con un pico en 2014 de 6,23%)¹⁵.

En estos datos se resaltan las grandes tendencias que, a lo largo de casi cuarenta años, se observan en la división vertical del trabajo:

- El crecimiento del gasto social entre puntas en los tres niveles estatales.
- Resultados mixtos en el gasto de Funcionamiento del Estado: decreciente en Nación y Municipios, y levemente creciente en Provincias.
- Los cambios más importantes ocurren en el Gasto en Servicios Económicos. Como este gasto era menor en las Provincias (y casi inexistente en los municipios) el grueso de la reforma ocurre en la Nación entre los años 1988-2002. Hay una recuperación importante en el año 2010 que se revierte parcialmente hacia el año 2017.
- Otro aspecto destacable del equilibrio vertical ocurre en el nivel municipal que, si bien tiene una incidencia menor en el PBI, presenta un crecimiento notable –y continuo– desde la recuperación de la democracia¹⁶.

Para terminar este paneo por la división vertical del trabajo, mostramos la evolución de los totales de gasto por nivel estatal sin deuda ni previsión social (gráfico 4), dos ítems importantes pero menores en término de la gestión pública: sin ellos se nota más claramente que la Nación ha perdido una preeminencia histórica en lo que hace las responsabilidades de gestión estatal en el sector público argentino.

Gráfico 4: Gasto por nivel de gobierno sin servicios de la deuda ni previsión social 1980-2019 (en % del PBI)



¹⁵ Esta reducción de 3% del PBI es uno de los cambios más notorios en la tendencia del gasto ocurridos con el cambio de Gobierno en 2015.

¹⁶ En diferentes momentos se produjeron traspasos de servicios a los Municipios, aunque pocas veces fueron acompañados de los recursos para sostener sus gastos, tanto en lo que respecta a transferencias, como en otorgarles la capacidad de recaudar los propios. Cabe destacar que, por su fuerte impacto en el crecimiento del gasto municipal en el periodo 2002/15, el gasto en bienes de capital fue principalmente financiado con asignaciones directas de transferencias nacionales (Cao y Vaca, 2020, p. 15).

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

2.1. El modelo de dos pisos: una continuidad vacilante

La interpretación estadística del gasto público en Argentina es una buena aproximación para observar que el modelo de dos pisos se mantuvo sin alteraciones sustanciales frente a los cambios del contexto internacional a inicios del nuevo milenio: existen más continuidades que rupturas.

Ahora bien: de manera similar a lo acontecido en el segundo lustro de la década de los noventa, cuando las condiciones financiero fiscales se endurecen, el modelo presenta signos de inestabilidad.

Un primer examen para el modelo fue la crisis financiera internacional de 2008, que pudo superarse gracias a la acumulación de reservas internacionales que el país detentaba de los años anteriores.

Incluso, la reactivación contracíclica de la actividad económica se debió, entre otras cuestiones, a la inversión pública ejecutada por provincias y municipios con financiamiento del gobierno nacional. No obstante, la desaceleración del comercio exterior que tuvo lugar desde 2011, con reducción de exportaciones y caída en el precio internacional de las materias primas, condicionará la dinámica económica y política del país.

Entre 2011-2015, la respuesta macroeconómica ante el escenario internacional adverso fue mantener una tasa de interés baja, y establecer controles aduaneros y cambiarios: primero, restringiendo importaciones; luego, desdoblado el tipo de cambio y estableciendo límites cuantitativos para el atesoramiento en moneda extranjera.

Estas medidas fueron conducentes para mantener apreciado el tipo de cambio –aspecto fundamental para contener la inflación y no desacelerar abruptamente la actividad económica– pero, como contrapartida, generaron una mayor erosión de las reservas en divisas.

La tasa de interés real negativa incentivó la formación de activos externos. A su vez, la brecha cambiaria estimuló el adelanto de importaciones y la subfacturación de exportaciones. Por último, el tipo de cambio real apreciado alentó las importaciones de bienes y servicios, como aspecto agravante el drenaje de divisas. Con la devaluación de inicios de 2014, la recesión se agudizó. El gasto público fue el único motor de la leve recuperación económica en 2015, frente a un contexto que planteaba severas restricciones.

Durante 2016-2019 se apostó a una respuesta macroeconómica que, centrada en el dinamismo financiero, se basó en eliminar las restricciones cambiarias y aduaneras, y establecer una tasa de interés real positiva. El impacto inicial de estas medidas se tradujo en un significativo ingreso de fondos internacionales.

Asimismo, la emisión de deuda extranjera por parte del gobierno nacional, y el acceso a los mercados internacionales de varias jurisdicciones provinciales, provocaron un extraordinario ingreso de divisas que reforzaron las reservas del Banco Central y evitaron una reducción drástica del gasto público.

Sin embargo, la reducción de la tasa de interés que el Banco Central establece hacia fines de 2017, los bajos rendimientos de la producción de cereales por la sequía de 2018, y los incrementos de la tasa de interés internacional fueron detonantes de una crisis cambiaria severa.

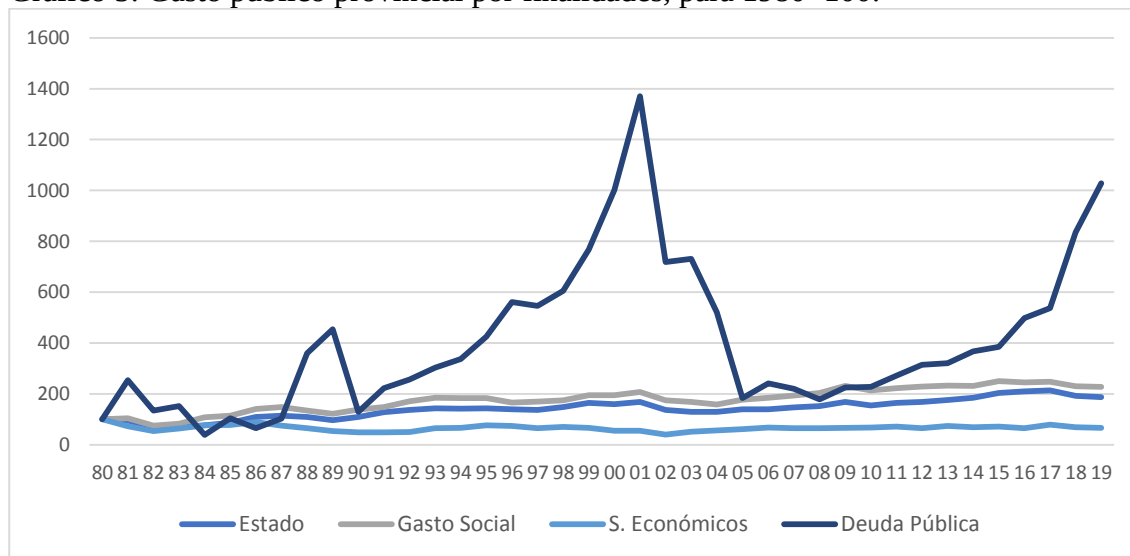
En un escenario de desregulación de los flujos financieros, la salida de capitales fue abrupta y en pocos meses se perdieron las cuantiosas reservas acumuladas durante los dos años previos. Ante un nuevo cierre de los mercados internacionales, en abril de 2018 el gobierno acudió al rescate financiero del FMI.

3. Modelo de dos pisos y endeudamiento

La rigidez del modelo de dos pisos es amenazada cíclicamente por la inestabilidad del contexto. Una de las variables claves para reflejar esta cuestión es, precisamente, la volatilidad en el gasto destinado a los servicios de la deuda.

La evolución relativa de las cuatro finalidades en que se clasifica el gasto público muestra que este ítem tiene un desempeño notoriamente diferenciado de los demás. Sus variaciones tienen una variabilidad, tasa de cambio y duraciones diferentes del resto del ciclo del gasto público (ver gráfico 5)¹⁷.

Gráfico 5: Gasto público provincial por finalidades, para 1980=100.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Desde que se acentuó el proceso de delegación de funciones de gasto hacia las provincias, los problemas de financiamiento emergieron ante cada crisis macroeconómica. La disminución de transferencias nacionales resultante y la rigidez del gasto provincial, en su mayor parte destinado al pago de remuneraciones y compra de bienes básicos de funcionamiento, explican ese fenómeno.

Así se pueden apreciar tres picos de incremento del gasto en pago de los servicios de la deuda desde 1989: años 1988-1989; 1999-2001; y 2017-2019. A este patrón estructural de volatilidad del gasto se le agrega un factor adicional: desde mediados de la década de los noventa, las provincias pueden emitir deuda ante el mercado de capitales internacional en moneda y bajo legislación extranjera.

El endeudamiento externo plantea agudos desafíos a la sostenibilidad de las cuentas públicas provinciales. Existen cuatro principales razones que explican esta condición amenazante¹⁸.

En primer lugar, porque los niveles subnacionales no controlan políticas macroeconómicas claves para incidir en una variable fundamental, y de alta volatilidad en nuestro país, como es el tipo de cambio. El control de la política monetaria, cambiaria y aduanera fue delegado constitucionalmente a la Nación, por lo tanto, frente a una devaluación de la moneda de curso legal, la deuda provincial se incrementa respecto de los títulos públicos emitidos en moneda extranjera con independencia de la disciplina fiscal de estos gobiernos.

En segundo lugar, las deudas denominadas en moneda extranjera solo pueden honrarse con la divisa internacional y no en la moneda de curso legal. En otros términos, la divisa internacional no se obtiene por resultados fiscales superavitarios (ahorro fiscal) del gobierno sino por saldos positivos en el comercio exterior, o bien, con flujos financieros internacionales. La capacidad de los gobiernos subnacionales para afectar la dinámica de estas dos variables es acotada, o nula, según sea el potencial exportador de cada provincia y las posibilidades de emitir títulos de deuda ante acreedores no residentes en el país.

¹⁷ Incluso, la función deuda pública muestra una mayor variación entre provincias. Sin perjuicio de la relevancia de las trayectorias diferenciadas por provincias, en este trabajo nos centramos en la dinámica agregada del nivel provincial.

¹⁸ Estas dificultades son generalmente omitidas por la literatura dominante sobre federalismo fiscal. Para un tratamiento más detenido del tema, ver Bazza (2020).

En tercer lugar, porque más allá del discurso, en los hechos gran parte del endeudamiento externo se destina a erogaciones corrientes que pueden financiarse en la moneda de curso legal. En consecuencia, el endeudamiento en divisa extranjera para financiar erogaciones en la moneda de curso legal eleva el riesgo de descalce monetario cuando los ingresos provinciales no están anclados a la divisa internacional.

Finalmente, en cuarto lugar, porque existen obstáculos políticos e institucionales para renegociar los términos y condiciones de los títulos de deuda cuando se regulan por legislación extranjera. Ante un eventual incumplimiento, el procedimiento para obtener consensos con los acreedores externos puede dificultarse en razón del vacío normativo existente en materia de reestructuraciones soberanas a nivel internacional (Guzmán, 2016)¹⁹.

Por las razones expuestas, la distinción entre deudas denominadas en moneda nacional y extranjera es crucial en el diseño de la regulación que habilita el acceso al crédito público subnacional. Pese a las modificaciones legislativas que se implementaron durante las últimas décadas, el régimen jurídico argentino no ha efectuado un tratamiento específico de la cuestión.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad, el acceso al crédito público de las provincias se supeditó a un control administrativo del gobierno nacional. A partir de la reforma constitucional del año 1994 se reconoció explícitamente el derecho a que las provincias celebren convenios internacionales “en tanto no afecten el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional”.

La regulación operativa de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Nacional se dio con la Resolución 731/1995, que determinaba los requisitos de las propuestas de financiamiento externo (Álvarez, Manes, Paredes, & Ivani, 2011). La normativa pretendía regular el ingreso de monedas extranjeras al país en función de su impacto sobre la base monetaria, por el mecanismo de caja de conversión existente.

Con todo, el marco normativo no estableció claramente los parámetros de las operaciones de crédito y tampoco se previeron límites cuantitativos. Este tipo de límites fue establecido en varias constituciones provinciales, no obstante, “la mayoría de ellas no hace una distinción expresa entre fuentes de crédito nacionales e internacionales” (Iglesias, 2008, p. 166).

La consecuencia directa de la ausencia de regulaciones fue la insolvencia de la mayoría de las jurisdicciones provinciales cuando se cerró el acceso al financiamiento de los mercados internacionales, en el año 1997. Solo 4 de las 24 jurisdicciones provinciales no participaron en alguno de los programas de reestructuración de sus deudas con Nación (Ruiz del Castillo, 2004, p. 27). El resto tuvo que acudir a los Planes de Canje de Deuda Provincial, a los Programas de Financiamiento Ordenado, o bien, al Programa de Unificación Monetaria.

Luego de una etapa de transición que transcurre entre la salida del régimen de convertibilidad y el proceso de reestructuración de deuda externa, tendrá lugar el segundo período con la vigencia del sistema de reglas fiscales como principal regulación del crédito público. Pero las reglas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal también omiten el tratamiento de las deudas gubernamentales según su composición por tipo de moneda y legislación aplicable.

En su artículo 21, la ley 25.917 establece un límite cuantitativo al endeudamiento provincial, sin especificar el tipo de moneda en que esa deuda puede ser emitida. Asimismo, el inciso a) del artículo 10, paradójicamente, no incluye los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales para evaluar la regla del gasto corriente. Es decir, las provincias no incumplen con

¹⁹ La obligación de negociar con múltiples acreedores presenta dificultades evidentes con respecto a los grandes fondos de inversión (houldouts) que, al explotar los vacíos legales, rechazan toda posibilidad de acuerdo y litigan contra el gobierno emisor de la deuda ante los tribunales en cuya jurisdicción la deuda fue emitida. Como resultado, se dilata el proceso de reestructuración con serios perjuicios para los gobiernos deudores y, generalmente, estos fondos obtienen fallos favorables con retornos sumamente lucrativos.

dicha regla cuando los aumentos del gasto sean financiados con fondos provenientes de organismos internacionales.

En los años recientes, el resultado se asemeja al de finales de los noventa. La deuda provincial en moneda extranjera fue incrementándose paulatinamente desde 2010, y exponencialmente desde 2016. Con la crisis cambiaria de comienzos de 2018 se agravan los problemas de insolvencia y, durante el período 2019-2021, 12 de las 24 provincias se vieron obligadas a reestructurar sus deudas²⁰. En todos estos casos, al menos un 60% de su stock de deuda total se denominaba en moneda extranjera²¹.

Las evidencias son contundentes para prever una regulación específica que contemple las condiciones y circunstancias en que los niveles subnacionales pueden contraer crédito externo. Dichas condiciones deben ser conducentes a evitar problemas de insolvencia y eventuales condicionamientos de los acreedores internacionales sobre la política económica.

4. Entre la rigidez del modelo de dos pisos y su inestabilidad cíclica. Desafíos y alternativas en el nuevo contexto internacional.

Pero la evolución del endeudamiento es sólo un síntoma, la manera en que se hace presente en el ámbito federal y regional la crisis recurrente que, como país de desarrollo intermedio, debe enfrentar cíclicamente la Argentina.

Esta crisis toma la forma de una serie de empates catastróficos: agro vs industria, capital financiero vs capital productivo, frente de todos vs juntos por el cambio. En el caso que nos ocupa, la crisis abre la disputa por recursos fiscales entre Nación y Provincias o, dicho de otro modo, por ver si serán los gobernadores o será el presidente el que tendrá que pagar el costo político del ajuste.

El ciclo de endeudamiento fue una suerte de tirar la pelota afuera: ganar tiempo a ver si cambiaban las condiciones contextuales y se podía volver a la *pax federal*.

Como esto no ocurrió, las tensiones Nación/Provincias se hacen crecientemente presentes, pero en un escenario mucho peor por los condicionamientos que implican los servicios de la deuda. Como vimos en la sección anterior, por ganar dos años, se transformó irresponsablemente un escenario complejo en una situación explosiva.

En lo que queda del presente texto analizaremos las posibilidades de una organización vertical del trabajo en el Estado argentino que atenúe la inestabilidad cíclica del modelo de dos pisos, capítulo con limitaciones estructurales dentro de un modelo cíclicamente inestable.

Incluso, si se compara con el resto de los países de la región, Argentina tuvo enormes dificultades para estabilizar sus principales variables macroeconómicas. Una limitación palpable radica en la insuficiencia de un modelo productivo que se apoya, primordialmente, en las divisas que provee el sector agropecuario concentrado en la región pampeana²². La escasa diversificación del entramado productivo genera una fuerte dependencia del país a la importación de insumos intermedios, bienes de capital y servicios, y plantea el desafío de explotar otros recursos naturales adicionales al sector agropecuario que tengan potencial exportador.

Pero no sólo esto; mirar la organización federal del Estado sólo desde el punto de vista institucional es, en nuestra consideración, a todas luces insuficiente. Ninguna potestad autonómica puede

²⁰ De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, la participación de los bonos en el stock de deuda total provincial fue del 19% para 2009 y del 64% para 2017. La información sobre evolución del stock de deuda y reestructuraciones provinciales puede consultarse en <https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html>. Las últimas tres jurisdicciones en reestructurar sus deudas fueron Tierra del Fuego, La Rioja y Buenos Aires.

²¹ Los datos se encuentran disponibles en los informes de evaluación elaborados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

²² Para el año 2020, el 80% de las exportaciones del país tuvieron origen en tres provincias: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Consultar los datos del sistema georeferenciado del INDEC.

reemplazar el desarrollo económico y social: así como hay dos pisos estatales que funcionan bajo lógicas diferentes, también hay dos (o más) argentinas sociales y productivas: una que funge de locomotora y otra que, independientemente del entramado federal, es agente más bien pasivo del desarrollo nacional²³.

Este esquema doblemente diferenciado –en lo estatal y en lo económico– genera una serie de distorsiones y transferencias fiscales entre regiones y gobiernos que son una de las rémoras de nuestro sistema federal, imposibles de dejar atrás sin superar las enormes diferencias territoriales. En síntesis, en nuestra mirada, la resolución de la cuestión federal se inicia con una reconfiguración económica regional que da paso a una nueva geopolítica de la federación argentina.

La emergencia de China como el gran inversor global y la reconfiguración del mundo en clave multipolar se presenta como una oportunidad para avanzar en ese sentido también en el ámbito regional.

Lo emblemático del caso chino es que sigue políticas pragmáticas que no cuestionan la situación existente, sino que coopera con el «Orden Liberal Internacional» (Cao & Bluth, 2013; Mayer & Wubbeke, 2013), al impulsar el libre comercio y adherirse a los principales organismos internacionales que regulan la política económica global.

De esta manera, aprovecha las capacidades institucionales y de seguridad de ese orden y elimina gran parte del riesgo a sanciones que EE.UU. podría aplicar ante la amenaza de su ascenso geopolítico creciente.

En el plano institucional China se caracteriza por el Principio de Autodeterminación de los países. Tal como lo reconoce una amplia literatura (Fanjul, 2011; Herrera-Feligueras, 2017) no tiene dentro de sus objetivos instalar a nivel local algún tipo de orden económico. Por último, China diversifica sus importaciones en varios países, y profundiza sus lazos políticos con aquéllos que son exportadores de recursos naturales, especialmente, con países en vías de desarrollo (Zhao, Shi, & Song, 2020).

La dinámica económica y política internacional que propone China plantea oportunidades para el desarrollo Latinoamericano. Argentina se ha adherido recientemente a la llamada Ruta de la Seda²⁴, y desde hace varios años viene promoviendo la explotación de recursos minerales en las regiones extrapampeanas.

Dichas explotaciones se consolidan con la salida de la crisis sanitaria del COVID-19. La región de la Patagonia presenta un gran potencial para la extracción de hidrocarburos como petróleo y gas natural, en yacimientos no convencionales. Actualmente, en la provincia de Neuquén se está explotando uno de los reservorios de petróleo y gas no convencional más relevantes del país (Villalba, 2020). Incluso, en las provincias de Tierra del Fuego y Santa Cruz existe producción de gas en los pozos marinos de la Cuenca Austral desde hace décadas. Y se estima la existencia de otros yacimientos de hidrocarburos en el Mar Territorial argentino²⁵.

Asimismo, la explotación de fuentes alternativas de energías cobra relevancia en el noroeste del país por su potencial geológico en minerales como cobre, oro, plata y, particularmente, litio. El triángulo del litio compuesto por Argentina, Bolivia y Chile cuenta con cerca del 65% de los recursos mundiales de ese recurso (Secretaría de Minería de la Nación, 2021).

²³ En la mayoría de los casos, pagan con indicadores de deterioro social tal condición.

²⁴ La *Belt and Road Initiative* (BRI), o también denominada “Iniciativa de la Franja y de la Ruta” o “Ruta de la Seda”, lanzada en el año 2013. Si bien la idea inicial de este megaproyecto se dirigía exclusivamente a zonas estratégicas de Asia central y Europa, durante los últimos años incrementó su impacto económico en América Latina (Gélvez Rubio & Gachúz Maya, 2021).

²⁵ Para una referencia geográfica de las diferentes cuencas de hidrocarburos que están siendo explotadas y exploradas en Argentina, consultar la base de datos de la Secretaría de Energía de la Nación: <http://datos.minem.gob.ar/dataset/mapas-de-explotacion-y-produccion-de-hidrocarburos>

Finalmente, el impulso reciente al desarrollo de la energía nuclear en el marco del contrato suscripto por la empresa estatal Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) y la Corporación Nuclear Nacional China (CNNC) para la construcción de la cuarta central nuclear argentina, Atucha III, renueva el interés por la explotación de uranio. Pese a la existencia de reservas comprobadas que se distribuyen en yacimientos ubicados en Chubut, Salta, Mendoza y Río Negro, este mineral no se extrae en Argentina desde el año 1997 y las centrales nucleares activas en el país lo importan (Murguía, 2022, pp. 89–98).

La decisión de avanzar en la explotación de las reservas argentinas sería clave para autoabastecer al país con la ventaja de evitar pérdidas de divisas por las importaciones de esta materia prima. La energía nuclear vuelve a reconsiderarse a nivel mundial como la mejor alternativa para dejar de utilizar combustibles fósiles²⁶, y la explotación de su principal insumo es crucial para desarrollar esta fuente energética en el país.

El contexto económico y político internacional actual abre oportunidades para que las economías regionales argentinas ocupen un rol protagónico en el objetivo de superar las restricciones macroeconómicas vinculadas a la ausencia de reservas internacionales y equilibrar las cuentas fiscales a nivel intergubernamental de manera sostenible. Complementariamente, la explotación de estos recursos podría consolidar nuevos polos de desarrollo en regiones históricamente rezagadas socioeconómicamente respecto a las provincias de la pampa húmeda.

Sin embargo, avanzar en esta dirección implica una política que contemple una serie de problemáticas.

Es amplia la literatura que hizo referencia a la “maldición” de los recursos naturales atento a que las rentas obtenidas por su explotación podrían desincentivar a los países a implementar políticas estructurales que complejicen su entramado productivo. Asimismo, es conocido el impacto ambiental de este tipo de explotaciones y las resistencias de grupos locales al avance de esos proyectos se han profundizado en las provincias durante los últimos años²⁷.

Sin negar la importancia de estos temas, en el presente trabajo queremos subrayar los elementos institucionales del federalismo que se ponen en juego. En tal sentido es preciso considerar que desde la reforma constitucional del año 1994 se reconoce expresamente el dominio originario sobre los recursos naturales a las Provincias. Tal descentralización fue otro de los aspectos importantes que modificó la división vertical del trabajo en el Estado argentino, al otorgarle un poder decisivo a las Provincias para viabilizar o vetar actividades vinculadas a esos recursos. Inclusive, cuando estas actividades son impulsadas desde nación.

La cuestión es que en nuestra tradición—y en el modelo de Estado de dos pisos— es la jurisdicción nacional la que se encarga de poner temas en agenda y fijar el marco general del trabajo.

Su inacción provoca que las provincias actúen como una confederación de actores políticos que funcionan al arbitrio de la coyuntura y de los ciclos macroeconómicos que atraviesan el país.

En suma: aun en el marco de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional, es un tema a debatir alguna estrategia de coordinación e intervención nacional en la gestión económica de los recursos naturales.

Solamente bajo la construcción de capacidades estatales e institucionales conjuntas es posible prever que se podrá regular y monitorear permanentemente las actividades que desarrollan las empresas bajo un marco que genere incentivos a la inversión, a partir de prácticas ambientales

²⁶ Según datos de la Agencia Internacional de Energía de la OCDE, la generación de energía nuclear viene incrementándose sostenidamente desde 2012 en adelante. Ver: <https://www.iea.org/fuels-and-technologies/nuclear>

²⁷ Uno de los conflictos más relevantes se dio con el acuerdo entre Chevron-YPF para explotar una reserva de hidrocarburos no convencional en la provincia de Neuquén en el año 2013. Otros se dieron recientemente, con la Ley de Zonificación Minera de la provincia de Chubut, y la explotación del petróleo offshore en el mar territorial.

sustentables y proclives al desarrollo de encadenamientos hacia adelante y atrás de la cadena de valor.

Si estos emprendimientos despliegan la dinámica que se espera, estos instrumentos institucionales podrían contar, asimismo, con los recursos financieros fiscales necesarios para superar el *empate catastrófico* en el ámbito de la división vertical del trabajo en general y del federalismo fiscal en particular.

Conclusiones

El artículo analizó el impacto del nuevo contexto internacional sobre la división vertical del trabajo estatal en Argentina.

A estos fines se analizó la evolución histórica de la división vertical del trabajo dividida en tres etapas:

- El período 1989-2001, donde en el marco de las reformas estatales promovidas por los Organismos Multilaterales de Crédito, se construye la estructura de dos pisos estatales
- El periodo 2002-2017, etapa en donde se incrementan los niveles de autonomía, *pari passu* con el aumento del vínculo comercial con la potencia emergente china.
- El periodo 2018 hasta la actualidad, en donde se vuelve a las negociaciones con el FMI y se abre un sendero de rumbo todavía incierto.

El análisis presupuestario del periodo nos permite visualizar que a pesar de los cambios en el contexto nacional e internacional ocurridos en los últimos 20 años no se ha alterado el modelo de dos pisos que se consolidó con las reformas de ajuste estructural.

A grandes rasgos, esta estructura especializa al gobierno central en el gasto previsional y el financiamiento de programas, mientras que los niveles subnacionales tienen el centro de atención en la construcción de la gobernanza territorial y en la administración y gestión estatal. Empero, los cambios de tendencia que se hicieron patentes en 2018 amenazan la estabilidad de esa organización institucional.

Esto no es una cosa nueva: ya en la crisis de 1995 y del 2001 el sistema estuvo bajo presión. El termómetro más sensible para medir la fortaleza de la situación está dado por las erogaciones destinadas a los servicios de la deuda.

Como se observó en la segunda sección de este trabajo, la situación crítica que afectó la sostenibilidad de la deuda intergubernamental con el *default* del año 2001 pudo superarse gracias a un extraordinario aumento de las exportaciones.

Sin perjuicio de factores endógenos, asociados a medidas macroeconómicas implementadas a la salida del régimen de convertibilidad o aspectos políticos vinculados al cambio de gobierno, este fenómeno se explica también por el incremento de la demanda china de alimentos a partir de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio. El ingreso de divisas resultante le permitió al país cumplir con el pago de la deuda contraída con el FMI y ampliar su espacio de autonomía política y fiscal.

El gasto gubernamental se incrementó en los tres niveles de gobierno, pero la mayor proporción de ese incremento fue del gobierno nacional. No obstante, el incremento del gasto nacional no fue acompañado por una recentralización de las funciones delegadas durante las décadas anteriores.

La estabilidad de esta estructura institucional se mantuvo mientras el contexto internacional fue favorable; incluso, en la delicada coyuntura de la crisis financiera mundial de 2008.

Sin embargo, la desaceleración de las exportaciones y la caída de los precios de las materias primas a inicios de 2011 afectaron la dinámica de crecimiento económico argentino y, por ende, su comportamiento fiscal.

Desde comienzos de 2016 se mitigaron los efectos de esta situación con endeudamiento de la nación y de la mayoría de las jurisdicciones provinciales. La crisis cambiaria de inicios de 2018 repercutió negativamente sobre la capacidad de pago intergubernamental y durante los años

siguientes nación y la mitad de las provincias se vieron obligadas a reestructurar sus obligaciones de deuda.

Se ingresa así la situación que definimos como de *empate catastrófico*. En la dimensión que nos ocupa, no es difícil prever que el escenario financiero fiscal estará sometido a crecientes presiones, y que habrá situaciones complejas en varias jurisdicciones provinciales y crecientes tensiones en las transferencias Nación/Provincias.

En el marco de este escenario, se puso el foco de atención sobre uno de los puntos críticos del modelo: el endeudamiento en moneda extranjera y su amenaza sobre la solvencia fiscal provincial.

Más allá del reconocimiento expreso que la reforma constitucional del año 1994 estableció en su artículo 124 a las provincias para que puedan acceder al crédito externo, esta potestad no fue acompañado por una reglamentación específica que establezca condiciones de hacerse efectiva.

Lo que se vio es que, cuando ocurren las turbulencias, si no hay una decisión política clara —como ocurrió en el 2008— una de las válvulas de escape del sistema es el endeudamiento provincial. Solución frágil y de corto plazo que amenaza la sostenibilidad financiera cuando se incrementan las erogaciones en servicios de la deuda.

Pero más allá de estos elementos, existen problemas estructurales en el federalismo argentino que la actual división vertical del trabajo estatal bajo la modalidad de Estado de dos pisos no puede resolver.

En períodos de auge económico derivados de ingresos masivos de flujos financieros, o bien, por *boom* de exportaciones de alimentos, el modelo alcanza para prestar servicios básicos y garantizar la gobernabilidad. Pero, culminados estos breves episodios, los desequilibrios financiero fiscales no tardan en aparecer y las desigualdades territoriales de larga data se amplifican.

Lo que estamos queriendo decir es que el Estado de dos pisos está vinculado con la apropiación de la renta agropecuaria pampeana por parte del Estado Nacional. Alrededor de este esquema se financian en cascada una serie de institutos del federalismo argentino, cuya solución de fondo implica superar —o al menos atenuar— los desequilibrios territoriales y el esquema de región *locomotora* subsecuente.

Estos institutos que citamos —empezando por la coparticipación federal de impuestos, la nave insignia del federalismo fiscal argentino— son inmodificables desde su interior; su reforma precisa de cambios en los condicionantes que le dieron origen en su forma actual. Dicho esquemáticamente, que simétricamente a lo que ocurre a nivel global, se construya una multipolaridad regional en el país²⁸.

El nuevo contexto internacional puede ofrecer interesantes oportunidades para alcanzar este objetivo. Los requerimientos de China abren la puerta a una serie de oportunidades para el desarrollo regional y es de resaltar que, a diferencia de lo que aconteció en otros escenarios globales, la multipolaridad que se da con la emergencia china no parece condicionar la intervención de los Estados nacionales ni promover reformas estatales ideales.

En la dimensión que trabaja el presente texto, uno de los elementos para poder avanzar en esta dirección implica resolver el intríngulis institucional que generó la reforma constitucional del año 1994, que reconoce expresamente el dominio originario de los recursos naturales a las Provincias.

En tal sentido vimos que en nuestra tradición —y en el modelo de Estado de dos pisos realmente existente— es el ámbito nacional quien lidera los cambios, incluye temas en la agenda estatal y fija el marco general del trabajo.

En síntesis, uno de los elementos cruciales para aprovechar esta oportunidad estará en la posibilidad de desplegar un nuevo formato de división vertical del trabajo, que sume virtuosamente toda la potencia de construcción territorial en los gobiernos provinciales con la conducción estratégica que sólo puede dar el gobierno nacional.

²⁸ Se desarrolla la idea en Cao (2009).

Bibliografía

- Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P., & Ivani, G. (2011). *El acceso al crédito público de los gobiernos subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina*. Córdoba: Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- Amico, F. (2013). *La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso Argentino reciente* (No. 51). Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEDIFAR).
- Banco Mundial. (1992). *Towards a New Federalism* (No. Report N° 10.612). Washington, D.C.
- Bazza, A. (2020). Finanzas Públicas Intergubernamentales. Análisis de la Teoría Monetaria Moderna (TMM) para considerar los principales problemas del caso argentino. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (14), 203–228.
- Canavese, A. (2001). Convertibilidad en Argentina: funcionamiento de una caja de conversión anclada al dólar. *Relaciones Económicas Entre La Unión Europea y El Mercosur*, 13. Valencia, España: Instituto de Economía Internacional, Universidad de Valencia.
- Cao, H. (2009). Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos. *Aportes Para El Debate*, 26, 121–145.
- Cao, H. (2018). Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Volumen 1. Buenos Aires: Prometeo.
- Cao, H. (2019). Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado La Administración y Las Políticas Públicas*, 3(2), 79–98. Retrieved from <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/84>
- Cao, H., & Vaca, Á. (2020). ¿A qué se dedicó el Estado en los últimos 40 años? Un análisis basado en la finalidad y función del gasto público consolidado en el periodo 1980/2017. *Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (AAEAP)*. Buenos Aires, Argentina.
- Cao, W., & Bluth, C. (2013). Challenges and countermeasures of China's energy security. *Energy Policy*, 53, 381–388. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.070>
- Cetrángolo, O., & Gatto, F. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. Quito: Seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- Chelala, S. (2013). La fragmentación monetaria en el noreste de la Argentina. *Revista Venezolana de Economía Social*, (16), 57–83.
- Fanjul, E. (2011). El “Consenso de Beijing”: universalidad y particularidad del modelo chino. *Información Comercial Española (ICE)*, (859), 47–53.
- Fernández, V. R. (1999). Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Frenkel, R., & Rapetti, M. (2008). Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002–2007. *International Review of Applied Economics*, 22(2), 215–226. <https://doi.org/10.1080/02692170701880734>
- Gélvez Rubio, T. A., & Gachúz Maya, J. C. (2021). Current trends in China's international development cooperation to Latin America: potential opportunities and challenges with the belt and road initiative. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 457–468. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0125>
- Gramsci, A. (2004). *Antología*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Guzmán, M. (2016). Reestructuración de deuda soberana en una arquitectura financiera-legal con huecos. *Revista Jurídica de La Universidad de Puerto Rico*, (85), 611–627.

- Herrera-Feligueras, A. (2017). En torno al socialismo con características chinas. In J. Antolín Beltrán (Ed.), *Viaje al centro. El XIX Congreso del Partido Comunista Chino* (pp. 77–94). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Iglesias, V. (2008). La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino. In E. Iglesias, V. Iglesias, & G. Zubelzú (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 159–184). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mayer, M., & Wubbeke, J. (2013). Understanding China’s International Energy Strategy. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(3), 273–298. <https://doi.org/10.1093/cjip/pot005>
- Murguía, D. (2022). Minerales y materias primas críticas. Potencial y oportunidades para Argentina. *Visión de Futuro*, 26(1), 81–104.
- Nemiña, P., & Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina En La Historia Económica*, 25(1), 275–313. <https://doi.org/https://doi.org/10.18232/alhe.v25i1.858>
- Palazzo, G., & Rapetti, M. (2017). Tipo de cambio real y exportaciones: evidencia de Argentina 2003-2008. *Cuadernos Económicos*, (94), 271–299.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos* (No. 2). La Plata: Departamento de Economía (UNLP).
- Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. London, United Kingdom: The Foreign Policy Centre.
- Ruiz del Castillo, R. (2004). *¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas?* (Universidad Nacional de La Plata).
- Sanz, J. (2013). La influencia de China en Latinoamérica. El Consenso de Washington y el de Beijing. *Cuadernos de Pensamiento Político*, (37), 145–166. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/23511315>
- Secretaría de Minería de la Nación. (2021). *Litio. Informe especial*. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Villalba, M. S. (2020). Hidrocarburos no convencionales en la Argentina del siglo XXI. Transformaciones y desafíos en el territorio neuquino (Universidad Nacional de La Plata). <https://doi.org/10.35537/10915/107453>
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In *Latin American Readjustment: How Much has Happened* (pp. 7–20). Washington: Institute for International Economics.
- Zhao, Y., Shi, X., & Song, F. (2020). Has Chinese outward foreign direct investment in energy enhanced China’s energy security? *Energy Policy*, 146, 111803. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111803>