

**El desfinanciamiento del sector público
en la provincia Entre Ríos
Su reflejo en la emisión de cuasimonedas
Origen y desarrollo del proceso
Situación actual y perspectivas**

Seminario de Economías Regionales

Tercer Encuentro de Universidades Nacionales
en el Marco del Plan Fénix

Area temática: Relaciones Nación-Provincias

Autor: Luis Lafferriere

Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales (UN Litoral)
Facultad de Cs. De la Educación (UN Entre Ríos)

(agradezco la colaboración de mis colegas de cátedra,
Dres. Rubén Pagliotto y Roberto Schunk y Arq. Ricardo Santiago,
y la valiosa información del Diputado Pcial. Alvaro Guiffrey)

Indice General Resumido

0) Introducción.

1) Causas del desfinanciamiento del Sector Público y de la emisión de los Bonos Federales en Entre Ríos.

- 1.1. El marco global de la cuestión: situación nacional y modelo económico.
- 1.2. Antecedentes provinciales en el surgimiento de la cuestión.

2) La emisión de los Bonos Federales. Origen y desarrollo del proceso.

- 2.1. Año 2001: El estallido del proceso.
- 2.2. Año 2002: Una lenta agonía.
- 2.3. Año 2003: Rescate de los Bonos: Fin del problema?

3) Situación actual y perspectivas.

- 3.1. La situación financiera actual del Estado provincial.
- 3.2. Interrogantes y perspectivas.

4) Conclusiones.

INDICE GENERAL DESAGREGADO

0) Introducción

1) Causas del desfinanciamiento del Sector Público y de la emisión de los Bonos Federales en Entre Ríos.

1.1. El marco global de la cuestión: situación nacional y modelo económico.

- Ley de Convertibilidad, liquidez y cuasi monedas en la Argentina.
- Pérdida de ingresos pciales. por cambios a ley de coparticipación vigente.
- Mayores gastos provinciales, por trasferencias de servicios sin su financiamiento.
- Política económica recesiva, que restó ingresos a la recaudación nacional y provincial, y nuevos cambios en la estructura impositiva.
- Deuda que acumula el gobierno central con la provincia.

1.2. Antecedentes provinciales en el surgimiento de la cuestión.

- Incremento sistemático del gasto, a lo largo de la década del '90.
- Pérdida de posibilidad de financiarse con el banco de la provincia, por su privatización.
- Endeudamiento asumido por los distintos gobiernos.
- Bajo nivel de recaudación de los recursos tributarios propios (evasión y mora, estructura distorsionada, etc).

2) La emisión de los Bonos Federales. Origen y desarrollo del proceso.

2.1. Año 2001: El estallido del proceso.

- . Primera manifestación de la crisis: no hay plata ...
- . Segunda manifestación de la crisis: ... pero hay bonos.
- . El marco legal: las leyes provinciales N° 9359 y 9382/2001.
- . Los actores relevantes y la primera reacción.
- . ¿ Qué pasó con la aceptación de los bonos ?

2.2. Año 2002: Una lenta agonía.

- . ¿ Cómo continuó el proceso y cuál fue la actitud de los agentes involucrados ?
- . Efectos económicos y sociales del bono federal
 - Sobre los tenedores primarios.
 - Sobre el comercio y las empresas locales.
 - Sobre los servicios prestados por la provincia.
- . Se agrava la situación, crece el descontento ...
- . Finales de un año traumático.

2.3. Año 2003: Rescate de los Bonos: Fin del problema?

3) Situación actual y perspectivas.

3.1. La situación financiera actual del Estado provincial.

3.2. Interrogantes y perspectivas.

4) Conclusiones.

0) Introducción

El tema del desfinanciamiento del Estado provincial es una cuestión que ha adquirido ribetes dramáticos para la sociedad entrerriana, en especial a partir de mediados del año 2001, donde luego de un atraso de más de dos meses en el pago de los salarios y haberes (además de otras obligaciones), se decidió finalmente la emisión de los Bonos Federales, como una salida coyuntural a la grave situación.

Ello generó un conflictivo proceso social, que llevó a un fuerte desgaste de la legitimidad del gobierno provincial, y a un duro período de privaciones para un sector importante de la población, que de diferentes maneras se vio afectado por el posterior deterioro de esa cuasi moneda, hasta que finalmente se produjera su rescate.

Son múltiples las variables involucradas, como también numerosos son los actores (directa o indirectamente) intervinientes, al igual que las variadas y contradictorias interpretaciones que cada uno de esos actores realizaron del problema en cuestión. Es difícil además, estimar el grado de incidencia de las distintas variables y actores en el desencadenamiento de los acontecimientos en estudio.

Desde los cambios sucedidos a nivel mundial y latinoamericano en las últimas décadas (Consenso de Washington mediante), las variantes y cuestionables posturas y presiones del FMI hacia la Argentina, hasta las políticas nacionales aplicadas en el último cuarto de siglo (con sus graves consecuencias y efectos coyunturales y estructurales), pasando por las acciones irresponsables de los distintos gobiernos provinciales; aparece un contexto turbulento que va abonando el surgimiento de un escenario que eclosiona en el año 2001, con la imposibilidad de hacer frente a las erogaciones públicas a través de las fuentes habituales hasta ese momento.

Si bien hoy (y luego de muchos intentos) asoma al fin una solución aparentemente “definitiva” al problema generado por los bonos federales, se viven todavía algunos efectos negativos que produjo su emisión, en especial desde principios del año 2002.

En la mayoría de los establecimientos en los niveles primario y secundario se perdió medio año de clases, el sistema sanitario provincial sufrió (y aún continúa) un dramático desfinanciamiento, la seguridad ciudadana seriamente afectada por falta de recursos de las fuerzas policiales, dos ciudades importantes (Gualeguaychú y Concordia) tuvieron la amenaza de quedar sin el servicio de energía eléctrica, la justicia provincial funcionando “a media máquina”, y las permanentes luchas de los empleados estatales, fueron y son claras manifestaciones de la falta de solución de fondo al problema.

A pesar de que la casi totalidad de las protestas de muchos de los sectores afectados se centró en la figura del actual gobernador, la situación actual que se vive en Entre Ríos, no puede explicarse sin una referencia al contexto nacional y mundial, y a la evolución del mismo durante (al menos) los últimos quince años.

A lo largo de ese período, se fueron conformando las que serán las principales causas de la grave crisis que azota económica y socialmente a la provincia, y que se manifestó a través de la saturación del Bono Federal (con la cada vez menor aceptación que tuvo por parte de las empresas, y la consiguiente disminución de su valor en el mercado).

El proyecto de saqueo y genocidio que iniciara la última dictadura militar en la Argentina a mediados de los '70, comenzó una dinámica de acumulación por la vía de la valorización financiera, de la sobreexplotación de los trabajadores, de la apropiación de los activos estatales, y de otros mecanismos de obtención de rentas de privilegio, que cerraban el ciclo con la posterior fuga de capitales al exterior (Sevares, 2002).

Los casi veinte años de gobiernos democráticos no alteraron esa lógica perversa, y a pesar de los cambios de forma en las políticas aplicadas, la esencia no cambió, ya que los efectos fueron siempre similares: los mismos beneficiados y los mismos perjudicados. Y entre tanto, la marcha de la economía quedaba cada vez más condicionada al ingreso de capitales y al mayor endeudamiento que ello implicaba.

Las consecuencias a nivel regional de ese proyecto depredador, fueron doblemente nocivas.

Por un lado, la crisis económica nacional fue desarticulando el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y afectando la inserción periférica de las provincias dentro de la división nacional del trabajo. Cada una de ellas quedó librada a la suerte del mercado.

Por otro lado, el Estado nacional dejó de cumplir su rol de articulador del sistema económico nacional, y de redistribuidor regional del excedente hacia las provincias periféricas, lo que antes hacía a través de variados mecanismos (subsidios, redescuentos, empresas públicas, coparticipación, etc).

A principios del siglo XXI, la mayoría de las provincias argentinas se han visto afectadas por este proceso, y muchas de ellas sin fondos para financiar sus gastos, se vieron obligadas a emitir su propia "moneda" para evitar una crisis de mayores dimensiones.

Entre Ríos no ha estado ajena a este desenlace, en el que confluyen tanto las responsabilidades del Estado central (principalmente), como las propias responsabilidades de sus gobiernos, en gran parte por errores y fallas de gestiones anteriores, que de manera irresponsable aumentaron el gasto y el endeudamiento provincial.

1) Causas del desfinanciamiento del Sector Público y de la emisión de los Bonos Federales en Entre Ríos.

1.1. El marco global de la cuestión: situación nacional y modelo económico.

La responsabilidad principal por el estado actual de la economía provincial y de la crítica situación de sus finanzas públicas, debe buscarse: por un lado, en los efectos del modelo económico que inicia la última dictadura, agudizados luego en las políticas económicas generales aplicadas por el gobierno nacional en la década de los noventa (que provocaron la grave crisis, una creciente concentración y centralización, la desindustrialización, las privatizaciones, etc), y por otro lado, en las medidas tomadas directamente en relación a las provincias: cambios en la coparticipación, transferencia de algunos servicios sin su correspondiente financiamiento (salud, educación), mora en los pagos, etc.

Es necesario tomar en consideración este factor, dado que a la hora de buscar soluciones, el Estado nacional se fue desentendiendo del problema o adoptando una actitud crítica hacia las provincias, pretendiendo hacer recaer la culpa de la grave situación en las propias víctimas de su accionar. Toma la misma actitud del FMI respecto de la Argentina, que acusaba al gobierno nacional de mantener un elevado gasto público, siendo que a lo largo de la década del '90 el rubro de mayor aumento fue el pago de los intereses de la deuda (a la que contribuyó de forma significativa).

Entre las medidas económicas generales que tuvieron directa repercusión en muchas provincias, no se puede ignorar el efecto "concentración" del plan neoliberal aplicado desde 1989, que por diversas vías generaba una salida de recursos y riquezas desde el interior del país hacia su centro desarrollado.

A través del sistema financiero, del desarrollo de las mega empresas comercializadoras, de la privatización de los servicios públicos, de la crisis de las pymes y de los pequeños productores del agro (que son desplazados por los grandes grupos empresarios), etc, se crean variados mecanismos de extracción de excedentes, que van empobreciendo a las provincias argentinas.

La mayoría de las medidas económicas se basaron en el recetario del Consenso de Washington y en las presiones del FMI, tomadas con el justificativo de modernizar el país y adaptar sus estructuras a la nueva realidad mundial.

En el sector agropecuario, se fue gestando un modelo de producción extensiva de la soja transgénica, que favoreció el ingreso de fuertes inversores extra provinciales, que a diferencia del pequeño y mediano productor regional, tiene comportamientos depredadores y un afán desmedido de ganancias de corto plazo, captando una gran parte de la riqueza generada por el agro y trasladando los beneficios hacia fuera. Esto llevó a la desaparición de más de un cuarto de los productores existentes en relación al censo anterior, pero también a la peligrosa sustitución de producciones entrerrianas desplazadas por la soja (arroz, tambo, ganadería, entre otros).

En el sector comercial, el ingreso de las grandes cadenas de supermercados (la mayoría extranjeras), desplazó a miles de micros, pequeños y medianos empresarios, con los consiguientes efectos negativos sobre el empleo, pero también sobre la pérdida de riquezas de la provincia, ya que no sólo los beneficios de esas grandes empresas se van fuera de su territorio, sino que gran parte de la producción de alimentos de la zona (frutas y verduras en especial), va a ser reemplazada por compras extra provinciales. Adicionalmente, y vía el Convenio Multilateral, van a pagar parte de los impuestos provinciales en el domicilio de su sede central, perjudicando a las finanzas provincial y municipales.

Por otro lado, y en relación directa a los bonos provinciales, se debe mencionar el mecanismo perverso incluido en la ley de convertibilidad (de condicionar la emisión de dinero a un mayor nivel de reservas de divisas), que en la última etapa de su vigencia y ante la fuga masiva de capitales, obliga a la búsqueda de medios de cambio alternativos a nuestra moneda nacional, para evitar una profundización de la recesión iniciada en el año 1998.

Esto llevó, por un lado, a la aparición de los "clubes de trueque" (con su moneda social), y por el otro, a que tanto la Nación (con las Lecop), como catorce provincias argentinas (con su bonos propios), buscaran el oxígeno de las cuasi monedas para aliviar la situación de severa iliquidez.

- Ley de Convertibilidad, liquidez y cuasi monedas en la Argentina

La ley de convertibilidad vigente en la Argentina desde el año 1991, disponía (entre otras cosas) la prohibición de emitir dinero sin su correspondiente contrapartida en divisas en el Banco Central.

Esta norma implicaba una fuerte restricción a la política monetaria, ya que en caso de que se produzcan bajas en el nivel de reservas de divisas, disminuiría el circulante y con ello los medios de pago de la economía.

De darse tal circunstancia, la menor disponibilidad de medios de pago tendría un inmediato efecto contractivo sobre la demanda global, y finalmente un impacto recesivo sobre el conjunto de la actividad económica.

En la medida que la economía vivió un proceso expansivo, con un fuerte ingreso de capitales del exterior, no se presentaron mayores dificultades desde el punto de vista de la liquidez general del sistema. Por el contrario, la mayor liquidez reinante provocó una fuerte suba de la demanda global y un simultáneo crecimiento de la producción.

Sin embargo, cuando se presentan los primeros movimientos adversos por la salida de los capitales al exterior (año 1995), ya se ponen en evidencia los peligros de este rígido mecanismo. La salida de divisas como respuesta al pánico generado por el efecto tequila (y por la similitud de las políticas mexicanas y argentinas), dio como resultado una disminución de los medios de pago y una fuerte caída del producto bruto interno.

La “normalización” de la situación, con nuevos ingresos de capitales en los años siguientes (1996 y 1997), generó la falsa idea que lo ocurrido fue una cuestión coyuntural que había sido fácilmente superable. No se advertía que la contrapartida de la entrada de divisas, era el creciente y peligroso aumento del endeudamiento externo argentino, el cual no podía continuar en forma indefinida.

La posterior interrupción del ingreso de capitales, la persistencia de la recesión, la elevada deuda externa, eran síntomas evidentes que se aproximaba el fin de la burbuja de la convertibilidad. Y el año 2001 fue el de la explosión, y la fuga masiva de capitales al exterior.

Una de las consecuencias fue la drástica caída de los niveles de liquidez, por la reducción de los medios de pago que provocó la salida de divisas, dado el mecanismo vigente de la ley de convertibilidad. En este marco debe verse la aparición de las “monedas” provinciales.

Siguiendo a Schvarzer y Finkelstein (2003), los bonos provinciales emitidos en condiciones de circulación forzosa (o casi forzosa) comenzaron a aparecer a mediados de la década del 1980, cuando las provincias se vieron sometidas a procesos de racionamiento de fondos de parte de la Nación. Pero el proceso actual, con la magnitud y la extensión geográfica que lo caracteriza, comenzó, en rigor, a mediados de 2001 con la emisión de los patacones y, casi simultáneamente, de las Lecop.

Es de notar que estos títulos fueron avalados por el FMI, que los consideró un instrumento capaz de financiar el desequilibrio fiscal, sin necesidad de apelar a los mercados de capitales y sin quebrar de manera evidente las reglas de la convertibilidad del peso (que impedían emitir sin aumento equivalente de reservas).

Así lo contempla explícitamente el Memorando firmado por el Gobierno Nacional con ese organismo en agosto del 2001, donde sostiene que “para hacer frente al deterioro de las condiciones de financiamiento, los gobiernos provinciales (...) utilizarán bonos provinciales para pagar parte de la masa salarial y de la deuda con proveedores”.

Desde entonces, los Lecop comenzaron a funcionar como moneda gracias a una serie de medidas de estímulo, entre las que se cuenta el permiso de utilizarlos para cancelar impuestos nacionales y los acuerdos para que fueran aceptados por los empresarios en la compra de bienes y servicios (facilidades que se extendieron a los patacones y, en menor medida, a otros bonos –no así al Federal-).

En definitiva, las cuasi monedas nacieron en el orden nacional y en los últimos meses de la convertibilidad, para resolver las restricciones que imponía esa estrategia económica, y fueron avaladas por los padres locales de la propia convertibilidad, por varios representantes de la economía tradicional e, incluso, por el FMI (aunque este organismo internacional estaba ya por cambiar sus posiciones respecto a la Argentina).

En la segunda mitad del 2001 los medios de pago disminuyeron a niveles inferiores al promedio de los cuatro años anteriores, por lo que la aparición de las cuasi monedas provinciales significaron un fuerte alivio a las restricciones monetarias que se habían generado.

La importancia alcanzada en el 2002 se explica en buena medida porque ya estaban lanzados, debido a los problemas de la convertibilidad, y su presencia posibilitó que resultaran muy útiles para atravesar la crisis de los primeros meses de la transición. Más detalles con información oficial sobre el tema se pueden ver en el ya citado trabajo de Schvarzer y Finkelstein (2003).

- Pérdida de ingresos provinciales por cambios a ley de coparticipación vigente.

La relación entre la Nación y las provincias será un capítulo más del proyecto concentrador y excluyente que se impulsa desde mediados de los '70 y se profundiza a comienzo de los '90. Dos elementos centrales explican la fuerte tendencia del Estado nacional a apropiarse de una parte creciente de los recursos provinciales: por un lado, la necesidad de cumplir con los compromisos de la deuda externa, que demanda aumentar los ingresos y achicar otros gastos; y por otro lado, la pérdida de ingresos que se produce con las modificaciones al régimen previsional, que promueve Cavallo en el año 1994, y que representan alrededor de 10 mil millones de pesos por año.

En este marco se inscribe el avance del poder central sobre los legítimos intereses de las provincias argentinas, que va a dar como resultado la mayor captación nacional de fondos coparticipables, y la transferencia de servicios a las provincias.

La ley de coparticipación de impuestos vigente, N° 23.548, data del año 1988. La misma, que contó con la aprobación no sólo del Congreso Nacional sino de todas las legislaturas provinciales, contempla una distribución primaria de los ingresos tributarios coparticipados, de un 57,66 % del total para las provincias, y del 42,34 % restante para la Nación.

Desde entonces, y principalmente a lo largo de la década del '90, la Nación vino modificando esos porcentajes en perjuicio directo de las provincias. La prioridad del Estado Central se fue poniendo en cumplir con las obligaciones externas, lo que llevó a buscar comprimir el gasto y aumentar los ingresos, en parte a costa de las provincias.

De acuerdo a un trabajo del Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (2002), "el primer régimen especial posterior a la sanción de la Ley N° 23.548 corresponde al establecido en la Ley N° 23.906 del año 1991, donde se encuentra el régimen de afectación específica de recursos destinados al financiamiento adicional de la finalidad Cultura y Educación y Ciencia y Técnica".

Y continúa: "Desde entonces se establecieron nuevos esquemas especiales entre los que se encuentran la Transferencia de Servicios Educativos y el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (1992), el Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993) y, más recientemente, el Compromiso Federal (1999) y el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (2000).

Todos estos esquemas alternativos se suman al existente en la Ley de 1988, e implicaron para las provincias en su conjunto una merma considerable en los recursos, estimada como la diferencia entre el monto que deberían haber percibido en concepto de coparticipación de acuerdo a la aplicación de la Ley N° 23.548 del año 1988 y lo que realmente percibieron".

Esta pérdida en la coparticipación representó una suma para el conjunto de las provincias, en el período 1991-2001, de alrededor de 20 mil millones de dólares (o pesos convertibles). Los cálculos toman como fuente al citado IEFE. No obstante, otros estudios como los del CECE (Centro de Estudios para el Cambio Estructural) estiman una cifra bastante mayor.

Para el caso particular de la provincia de Entre Ríos, la cifra que dejó de percibir por los cambios a la ley de coparticipación, supera para el período mencionado, la suma de 1.700 millones de pesos (otros estudios la sitúan en más de 2 mil millones).

- Mayores gastos provinciales, por transferencias de servicios sin financiamiento.

También durante la década del '90, la Nación transfirió a las provincias, los servicios de educación y salud que aún quedaban en su jurisdicción (principalmente la educación media).

Lo hizo con el compromiso de aportar los recursos correspondientes, pero para ello modificó la coparticipación primaria de las provincias, perdiendo éstas parte del ingreso que legítimamente habían acordado por ley en 1988 (Ver IEFE, 2002).

- Política económica recesiva, que restó ingresos a la recaudación nacional y provincial, y nuevos cambios en la estructura impositiva.

A partir del año 1991, la economía nacional inició un proceso de reactivación que llegó (con el paréntesis de 1995) hasta mediados de 1998.

Este período de bonanza, que se sostuvo a costa de un creciente endeudamiento público externo, permitió mejorar sustancialmente la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables y de los impuestos provinciales de recaudación directa.

Eso facilitó la aceptación por parte de las provincias de los cambios en la ley de coparticipación vigente, que aunque las perjudicaban relativamente, no lo sentían en términos absolutos por la mayor recaudación obtenida.

Sin embargo, desde mediados de 1998, se inicia un prolongado período recesivo, que llega hasta el corriente año, y por el cual se produce una fuerte caída de la recaudación tributaria (tanto nacional como provincial).

La recesión es la culminación de un modelo económico no sustentable, que se apoyó artificialmente en un mayor endeudamiento externo, que fue paralelo a una fuga de capitales por un monto casi similar, y que estalló hacia fines del año 2001.

Todo esto se reflejó en un agravamiento de las finanzas provinciales, que en los dos últimos años se encontraron con la falta de recursos genuinos y con la incapacidad de incrementar su endeudamiento para cubrir el déficit fiscal.

En el caso de la Nación, en cambio, sus finanzas fueron mejorando a lo largo del año 2002, en gran parte a costa de las provincias.

Tanto la mayor recaudación por el impuesto a las transacciones financieras (débitos y créditos bancarios), que hoy sólo coparticipa un 30 % a las provincias (pero en un principio fue en su totalidad para la Nación), como por las retenciones a las exportaciones (que no se coparticipan), la situación fiscal nacional mejoró sustancialmente (al menos si no se considera el pago de intereses de la deuda externa, puesto que en su mayor parte no se están realizando).

Nuevos cambios de la Estructura Impositiva

Debido a la incorporación del impuesto a las transacciones financieras (ITF), a la aplicación de Retenciones a las Exportaciones y al aumento en el precio de los combustibles, en el 2002 se vio alterada la importancia relativa de cada impuesto en el total recaudado por la AFIP.

De acuerdo a datos extraídos del “Boletín Regional” N° 45 (de Economía y Regiones), mientras en 2001, el IVA y Ganancias –principal fuente de recursos coparticipables– representaban más del 68%, en 2002 resignaron un 11% de participación.

En contraposición, los ingresos provenientes del Comercio Exterior –no coparticipables– crecieron en términos relativos casi el triple, pasando del 4% al 15% de la recaudación de la AFIP. En tanto el ITF –del cual las provincias sólo reciben el 30% de lo recaudado– ganó cuatro puntos porcentuales en los ingresos tributarios.

En consecuencia, mientras los impuestos compartidos entre la Nación y las provincias en el 2001 representaban el 67% del total recaudado, en el mismo período del 2002 dicha proporción se redujo al 58%, es decir una caída de nueve puntos porcentuales.

Pero más importante que la pérdida en términos relativos de los impuestos coparticipados, son los menores ingresos en términos nominales de \$1.155 millones, frente a un aumento de \$6.228 millones de los recursos exclusivos del Estado Nacional.

Transferencias a Provincias 2001-2002

Del 2001 al 2002, los Recursos de Origen Nacional remitidos a las provincias, registraron una caída interanual cercana al 12%, lo cual representa unos \$1.672 millones menos para el conjunto de jurisdicciones en 2002. Frente a la caída en las transferencias automáticas a provincias, la Nación registró un aumento del 11%, lo cual pone en evidencia el cambio de la estructura impositiva, favoreciendo al Gobierno Central y perjudicando a los Gobiernos Locales.

Es así que también se registró una caída de seis puntos porcentuales en la participación relativa de los recursos transferidos a provincias, dado que pasaron de representar de un 30% a un 24% del Total de Recaudación Nacional entre 2001 y 2002, respectivamente.

Para el caso particular de la provincia de Entre Ríos, las retenciones a sus exportaciones primarias, por ejemplo, le significan (según declaraciones de dirigentes de la Federación Agraria Argentina) un monto superior a los 680 millones de pesos anuales, monto del que no vuelve ni un centavo en concepto de coparticipación, ya que a tales fondos se los apropia totalmente la Nación.

En este mismo sentido se pronuncia el corresponsal de “La Nación” en Entre Ríos (Fiorotto, 2003), cuando afirma que “la educación, la salud, la seguridad, la provisión de agua, la limpieza de las calles y las cloacas, dependen de las comunas y la provincia, pero las retenciones impuestas por el gobierno nacional a las exportaciones (23,5 % en soja) no son coparticipables (los entrerrianos aportaron más de 600 millones de pesos en retenciones, sólo en 2002)”, con el agravante que “la provincia renunció hace casi una década al cobro de impuestos a los ingresos brutos a la producción primaria”.

No obstante, hay que aclarar que el monto asignado para los subsidios del Plan Jefas y Jefes de Hogar desde la Nación a la provincia de Entre Ríos, involucra una cifra aproximada de 100 millones de pesos al año.

Esto le dejaría a favor del estado nacional, un neto de recursos de 580 millones anuales, generados por nuestra provincia (que según un informe de SIEMPRO, sufrió una clara discriminación en beneficio de otras jurisdicciones, en la distribución de los planes sociales).

- Deuda que acumula el gobierno central con la provincia.

Finalmente, el gobierno nacional acumula deudas con el gobierno de la provincia de Entre Ríos, por distintos conceptos, que superaban (a diciembre del 2002) la cifra de los quinientos millones de dólares.

Se trata de deudas que surgen de la violación de normas vigentes y del incumplimiento de fallos judiciales, que ponen en evidencia no sólo un preocupante desconocimiento de las instituciones por parte del poder central, sino también por dónde pasan sus prioridades.

Podemos mencionar, entre otros, la deuda por los excedentes de Salto Grande, que alcanzaban los 150 millones de pesos, por los Fondos del Fonavi que superan los 15 millones, más de 58 millones por el 3 % IVA (cuando pasó del 18 al 21 % su alícuota), los impuestos recaudados y adeudados en el período marzo-agosto de 2002 por más de 30 millones, Caja de Jubilaciones –transferencia educativa- la deuda por juicios pendientes de cobro, etc.

1.2. Antecedentes provinciales en el surgimiento de la cuestión.

Es cierto que también se llegó a la crítica situación actual, por fallas cometidas por los gobiernos provinciales, a veces presionados por las políticas y las orientaciones neoliberales de la Nación, a veces para atemperar sus nocivos efectos (el desempleo generado por el achicamiento del Estado Nacional, por las privatizaciones y por la desindustrialización), y otras veces por desidia, incapacidad o clientelismo político.

Estos gobiernos, en forma irresponsable, fueron asumiendo mayores compromisos de gastos (acompañando así la fase ascendente de los ingresos), pero sin prever que en algún momento podía detenerse o revertirse la suba de dichos ingresos.

Esto sucedió no sólo en el gobierno radical que culminó en 1987, sino principalmente en las tres gestiones justicialistas que lo sucedieron entre ese año y 1999. Un claro ejemplo de esto fue el régimen de jubilación para las amas de casa, que por los escasos y bajos aportes, y el elevado número potencial de beneficiarias, hacía prever antes de su puesta en vigencia, su creciente e inexorable estado deficitario futuro.

- Incremento sistemático del gasto, a lo largo de la década del '90.

Si se analiza el período posterior a 1990, se observará una constante. El gasto público viene creciendo de manera sistemática, tanto cuando suben los ingresos (por mayor recaudación propia y más coparticipación), como cuando éstos bajan. Este proceso se detiene recién en los últimos tiempos, cuando se manifiesta la imposibilidad de seguir cubriendo con endeudamiento los déficits de la provincia.

Tomando la serie con la Ejecución Presupuestaria provincial que abarca los años 1989 a 2001, podemos corroborar lo antes dicho, en especial cómo se agrava la situación en los años 1999 a 2001 (cifras en millones de pesos corrientes):

Años	Ingresos		Gastos		Resultado	
	Ctes.	Totales	Ctes.	Totales	Econ	Financiero
1989	438	439	391	448	47	- 9
1990	414	416	430	485	- 16	- 69
1991	526	529	512	570	14	- 41
1992	767	772	753	830	14	- 58
1993	874	878	822	915	52	- 37
1994	955	995	924	1.035	31	- 40
1995	940	960	958	1.156	- 18	- 196
1996	1.039	1.211	936	1.051	103	160
1997	1.134	1.169	952	1.194	182	- 25
1998	1.169	1.199	1.021	1.187	148	12
1999	1.112	1.167	1.111	1.351	1	- 184
2000	1.103	1.117	1.174	1.318	- 71	- 201
2001	1.060	1.089	1.232	1.356	- 172	- 267

En un artículo titulado "Los Padres de la Crisis", Jorge Riani (2002) acusa a todas las gestiones provinciales desde 1983 (gobernadores Montiel, Busti y Moine), por los gastos acumulados a lo largo del lapso del regreso a la democracia en Entre Ríos.

- Pérdida de posibilidad de financiarse con el banco de la provincia, por su privatización.

Un factor que agravó la situación de las finanzas públicas provinciales, y que preparó las condiciones para la emisión de los bonos federales, fue la falta de una alternativa para endeudarse a bajo costo, como existía en la época en que el Banco de la Provincia de Entre Ríos era de propiedad de su gobierno. Más nocivo aún, cuando por disposición posterior del BCRA las provincias sólo podían endeudarse con aprobación del Gobierno Nacional, en moneda extranjera y afectando su coparticipación.

La privatización del Banco por parte de un gobierno justicialista anterior (año 1995), privó a la provincia de esta herramienta. Con el agravante que, para llevar adelante la venta del Banco, la provincia (en lugar de cobrar por dicha venta) se endeudó por 80 millones de pesos, monto a amortizar a partir del año 2001, en cuotas semestrales, pero con pago de intereses desde 1996.

- Endeudamiento asumido por los distintos gobiernos

De la mano del incremento del gasto, y ante la disminución de los ingresos de la provincia, se fue gestando un creciente endeudamiento, que era asumido por sucesivos gobiernos, sin la previsión de la forma en que se cubriría luego el pago correspondiente (tanto de los intereses, como la devolución del capital).

Hasta Agosto/99, la anterior gestión provincial (del Dr. Busti) gobernó con una Ley de Emergencia que le permitió disminuir algunos pagos, afectando negativamente a los asalariados y jubilados públicos provinciales, y a los municipios. Es de hacer notar que coincidiendo prácticamente con el fin de ese período de gobierno, dejó de tener vigencia la mencionada norma.

Aún así, el gobierno saliente mantuvo un gasto elevado y fuertes déficits, que se cubrían con financiamiento bancario (público y privado), lo que fue aumentando la deuda a costos crecientes.

Es de resaltar que este comportamiento no fue exclusivo del gobierno entrerriano, ya que para 1998 algunos advertían sobre el problema que representaba una estructura de financiamiento del déficit provincial con gran porcentaje de deuda con los bancos comerciales (Cao y Vaca, 1998).

Como resultado de ese manejo irresponsable, el actual gobierno se encontró con una difícil situación, que se agravaba porque las elevadas obligaciones se concentraban en su mayor parte en los primeros años de la nueva gestión. Las cifras al respecto son muy elocuentes.

Al concluir el gobierno de Busti (12-1999), la deuda pública consolidada de la provincia de Entre Ríos alcanzaba la suma de 885 millones de pesos, de los cuales casi el 50 % era con el sistema bancario privado. Esto ponía límites a la posibilidad de postergar el pago de las deudas cuando estalló la convertibilidad, ya que a la provincia se le descontaba en forma automática antes de recibir la coparticipación.

Pero más grave aún fue la concentración de los vencimientos de la deuda en los años siguientes, puesto que el 80 % de las obligaciones totales vencían entre los años 2000 a 2003 (actual gestión del gobernador Montiel).

- Bajo nivel de recaudación de los recursos tributarios propios (por evasión y mora, estructura distorsionada, etc).

El sistema tributario provincial, por acción u omisión de los distintos gobiernos, fue viendo afectada negativamente su capacidad de recaudación.

Por un lado, a comienzos de la década del '90 se modificó el impuesto a los ingresos brutos, que gravaba las ventas de todas las actividades económicas con una alícuota del 1,6 por mil. La reforma deja fuera del tributo a las actividades primarias y secundarias, y grava con una alícuota del 3,5 por mil a las ventas de comercios y servicios. Dado el peso de la producción primaria en la economía entrerriana, y que la mayor parte sale fuera del territorio sin procesarse, hay una pérdida efectiva de recursos para las finanzas entrerrianas.

Por otro lado, el impuesto inmobiliario provincial parte de una estructura regresiva para las escalas más bajas de los contribuyentes, y no contempla una presión mayor en función de la concentración de la propiedad. A esto se suma la falta de actualización del avalúo inmobiliario, que disminuye la recaudación potencial de la provincia.

En el tema del Impuesto Automotor, se produce una situación perjudicial para las finanzas públicas, debido a que su mayor costo en relación a las vecinas provincias de Santa Fe y Corrientes, hace que un número significativo de propietarios (particulares y empresas) patenten sus unidades en esas provincias.

Además de los factores antes señalados, durante los últimos años se ha producido un fuerte atraso en los pagos de los tributos provinciales, en parte por la difícil situación económica, pero también por la incapacidad y desidia de las sucesivas gestiones para poner en caja a los contribuyentes morosos.

A fines de agosto del año 2002, la deuda por mora en el pago del impuesto inmobiliario superaba los 310 millones de pesos, por el impuesto automotor alcanzaba los 60 millones, y por otros impuestos se adeudaban más de 52 millones de pesos, lo que suman en conjunto más de 420 millones de pesos (según fuentes de la Dirección General de Rentas de la Provincia).

2) La emisión de los Bonos Federales. Origen y desarrollo del proceso.

2.1. Año 2001: El estallido del proceso.

Si bien el desfinanciamiento público provincial tiene raíces en el mediano plazo, es en el año 2001 cuando la situación hace eclosión. Entre las causas más directas (sin desconocer todos los factores mencionados en los puntos anteriores) es indudable que se cuenta el rápido deterioro de la situación económica, financiera y monetaria a nivel nacional.

De acuerdo a lo ya mencionado sobre el régimen de convertibilidad de nuestra moneda, la creación o destrucción de la misma estaba sujeta a la variación en el nivel de reservas de divisas en el Banco Central.

El proceso de fuga de capitales, persistente a lo largo de toda la década del '90, implicó la salida del país de una cantidad superior a los 50 mil millones de dólares (Basualdo y Kulfas, 2000).

En la medida que esto tenía como contrapartida el ingreso de capitales, vía mayor endeudamiento externo, la circulación monetaria no se veía afectada mayormente, como tampoco el nivel de actividad.

Pero la interrupción de este proceso de endeudamiento (que servía para incrementar reservas y proveer divisas a la fuga de capitales), se empezó a notar desde 1998, año en que se inicia el proceso recesivo. Y las reservas comenzaron a caer gradualmente hacia diciembre del año 2000 (Sevares, 2002).

A medida que avanzaba la recesión (y se transformaba en depresión), que caían las reservas y fugaban los capitales, se hacía cada vez más costoso y difícil para el sector público contraer nuevas deudas para financiar el déficit. Precisamente cuando más se necesitaban los recursos, ante la caída de la recaudación por la baja de la actividad económica.

En el año 2001 se acelera la crisis a nivel nacional, y con ella las repercusiones que tendrá a nivel de la provincia (tanto en su economía, como en sus finanzas públicas).

Primera manifestación de la crisis: no hay plata...

El deterioro de la situación a lo largo del año es muy veloz, y se multiplica la fuga de capitales, donde el papel de la banca privada es fundamental para entender este proceso.

Los bancos privados fueron el canal por el cual se promovió (con la colaboración del ministro de economía) el vaciamiento de divisas, que llevó a una caída sustancial en las reservas del Banco Central, que pasaron de 27 mil millones a fines del 2000 a 14.600 millones a fines del 2001.

Según denuncia de legisladores nacionales (a partir de una investigación promovida por la Cámara de Diputados), entre Dic.'01 y Oct.'02, cinco bancos extranjeros de primera línea sacaron del país 12.500 millones de dólares. Cuando se hubiera esperado que la gran banca extranjera respondiera a la crisis, con más dólares desde sus casas matrices; es cuando mayor fuga de capitales al exterior promovieron (realizando maniobras legales e ilegales). Este proceso está muy bien explicado y documentado por Cafiero y Llorens (2002).

La pérdida de reservas del Banco Central y la pérdida de depósitos en el sistema bancario, reduce sustancialmente la liquidez en la economía, provoca una suba en la tasa de interés, y profundiza la recesión.

A principios de marzo, al agravarse la situación, Macchinea debe abandonar su puesto como Ministro de Economía, y luego de dos semanas y media del interregno de López Murphy, llega Cavallo al frente de la cartera.

El Estado provincial entrerriano, que venía acumulando atrasos en los pagos y aumentando su nivel de déficit, había especulado con un adelanto de coparticipación del Tesoro Nacional de 40 millones de pesos, que le habría prometido (pero nunca concretado) el saliente ministro Macchinea. Con los funcionarios que lo sucedieron, las cosas no mejoraron.

Otra alternativa que tampoco se concretó, era la posibilidad de una operación de crédito por 75 millones de dólares, con una sociedad de Nueva York, que el ministro Cavallo no autorizó (en una muestra más del "federalismo realmente existente").

Sin financiamiento bancario y sin ayuda del Estado nacional, el deterioro financiero de la provincia se acelera. Hacia mediados del año 2001, el Estado provincial entra en mora con la mayor parte de sus obligaciones, incluyendo sueldos del personal, haberes jubilatorios y pagos a proveedores.

Llegamos así a la primera manifestación de la crisis: no hay plata.

Segunda manifestación de la crisis: ... pero hay bonos.

Dado que el Gobierno provincial no veía otras alternativas para superar esa situación en el corto plazo, y ante la aparición de las cuasi monedas emitidas en otras jurisdicciones (que se tomaron como antecedentes y enseñanzas para la propia realidad entrerriana), se adoptó la decisión de emitir los bonos federales.

Pero a pesar de que las circunstancias así lo demandaban, no fue un proceso fácil ni rápido, considerando que el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo a la Legislatura, ingresó al Senado el 24-7, y recién logró la sanción el 28-9 (luego de grandes esfuerzos, resistencias, marchas y contramarchas). Esos dos meses se cargaron de movilizaciones, reclamos, debates, críticas, y del notorio agravamiento en las condiciones de vida de las decenas de miles de familias afectadas por la falta de pago.

El marco legal: leyes provinciales N° 9359 y 9382/2001

El proyecto original (de 29 artículos) ingresa el mediodía del 24 de julio del 2001 a la Cámara de Senadores, y una semana más tarde, en la sesión del día 31, los senadores lo envían para su estudio a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Legislación General. Las diferencias de los legisladores con el texto enviado, las diversas posturas enfrentadas, y la decisión de los senadores del bloque oficialista de elaborar un proyecto con diferencias sustanciales, aplaza el tratamiento del tema hasta el mes de setiembre, cuando en la sesión del día 13 se solicita el ingreso del expediente respectivo, para tratarlo en la sesión siguiente, con o sin despacho de comisión.

La Cámara de Senadores, en su sesión del día siguiente (14-9), sanciona en general y en particular el nuevo proyecto (de 34 arts.) elaborado por el oficialista bloque de la Alianza, y cuyo texto es remitido a la Cámara de Diputados ese mismo día.

En Diputados ingresa a la sesión el día 14-9, y se aprueba su tratamiento preferencial en la próxima sesión, tenga o no despacho de Comisión. En sesión del día 26-9, los Diputados aprueban con modificaciones importantes el texto ingresado (con 64 arts.), por lo que es devuelto en revisión al Senado, donde ingresa a las 22:50 hs del mismo día.

Al día siguiente (27-9), los Senadores aprueban dos artículos del proyecto devuelto en revisión, por lo que el trámite continúa nuevamente en Diputados en segunda revisión, con un texto de 36 artículos. Como en su sesión del día 28-9 los Diputados no logran los dos tercios de los miembros para insistir en su proyecto, queda finalmente sancionado el proyecto definitivo, que promulgará el Ejecutivo el mismo día 28.

La ley que autoriza al gobierno provincial a emitir los bonos federales, llega en un momento que se acumulan más de dos meses de atraso en el pago de sueldos al personal. La autorización para emitir es por un monto máximo de 260 millones de pesos en bonos, los que pueden ser utilizados para cancelar obligaciones, devengadas o a devengarse, de cualquier naturaleza (incluyendo las remuneraciones del personal y de los pasivos). Queda exceptuado el caso de la coparticipación a municipios, que requiere el acuerdo de éstos a través de un convenio expreso.

La ley crea la Caja de Conversión (de bonos por pesos), contemplando la situación de las empresas y organizaciones que justifiquen sus compras y pagos fuera de la provincia. Sin embargo, su constitución se demoró más de dos meses, su posterior operatoria fue muy lenta, y luego prácticamente casi se paralizó (en mayo 2003 llevaba atrasos de más de cien días, por un importe superior a los 50 millones de pesos).

La ley dispone también la creación de un Fondo de Amortización, a los efectos de acumular los recursos necesarios para el rescate de los bonos a emitir, en el plazo estipulado por la ley para su vencimiento.

Posteriormente, el 13 de diciembre del 2001, se sanciona la ley de Emergencia N° 9382, que establece la obligación de aceptar el bono federal como medio de pago, en la proporción del 50 % (porcentaje ampliado luego al 100 % por otra ley), y en la paridad uno a uno. Establece las prioridades de pago por parte del estado provincial, comenzando por los sueldos, los aportes a la Obra Social de la Provincia, y las deudas con proveedores de medicamentos, de insumos hospitalarios y de comedores.

Los actores relevantes y la primera reacción

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1984) en su estrategia para el análisis de la cuestión, podemos decir que hasta acá (momento del ingreso del proyecto del Ejecutivo a la Legislatura), la cuestión surge como problema para el gobierno, ante la imposibilidad de hacer frente a sus erogaciones corrientes. Tiene la necesidad de buscar una respuesta a ese problema, de "hacer algo" para solucionarlo, y toma la decisión de emitir los bonos federales.

Pero esta solución del Ejecutivo, genera a su vez reacciones y posteriores problemas, que llevarán a tomas de posiciones de otros actores relevantes, aún antes de que el mencionado proyecto llegue a convertirse finalmente en ley provincial.

A esta altura de los acontecimientos legislativos (sanción de la ley), ya habían hecho su aparición plena los principales actores del proceso bajo análisis. No sólo el Ejecutivo y la Legislatura, con sus distintos bloques, sino también los más directos involucrados, que serán los tenedores primarios de los bonos a emitir, y aquellos que lo recibirán al ser usados por los primeros como medio de pago.

La oposición más fuerte a los bonos surgió a partir de su anuncio, desde la conducción de dos sindicatos que agrupan a personal del estado: ATE y AGMER (docentes provinciales). Hubo actos, marchas y movilizaciones, muchas de las cuales generaron disturbios callejeros. También se sumaron a las críticas representantes de jubilados y pensionados de la provincia, que también se verían afectados por el cobro de sus haberes en bonos. Acá la cuestión comenzó a ocupar un lugar central en la agenda del Estado, y a convertirse en un tema que concentraría la atención de toda la sociedad (y a ocupar espacios crecientes en los medios de comunicación).

Dentro de la oposición al proyecto (y a la posterior ley), estuvieron los legisladores de la oposición en ambas cámaras (bloques justicialistas), en un momento de mucha confusión y complejidad, ya que se estaba a menos de dos meses de las elecciones para legisladores nacionales, momento en el cual se agudizan habitualmente los enfrentamientos partidarios.

No obstante, hubo quienes vieron como una solución la emisión de los bonos, y apoyaron abiertamente la aprobación de la ley correspondiente.

Si recordamos que la economía nacional venía transitando por una fase de prolongada recesión, en el caso de la provincia la crisis se veía potenciada por los atrasos en los pagos del Estado, y con ello el efecto multiplicador negativo del menor gasto sobre la actividad económica.

No es casual que muchos comerciantes vieran la emisión de bonos como un alivio frente a la drástica caída de sus ventas. En términos favorables a los bonos se pronunciaron delegaciones de la Federación Agraria Argentina (pidiendo la urgente aprobación de la ley), y la Federación Económica de Entre Ríos, que agrupa a los Centros Comerciales de toda la provincia (aunque lo hizo con una serie de condicionamientos acerca del manejo del gasto público por parte del Gobierno).

Se puede decir, en síntesis, que lanzados los bonos federales, se produce una situación confusa, dado que hay sectores que lo rechazan (en especial la dirigencia de ATE y AGMER, de extracción bustista –simpatizantes del ex gobernador Busti-), y los legisladores de la oposición justicialista; en tanto otros, como el oficialismo lo apoyan; y los comerciantes en general, lo ven como una necesidad imperiosa.

¿ Qué pasó con la aceptación de los bonos ?

En un comienzo, hubo una generalizada aceptación por parte del comercio local y de los empresarios micro, pequeños y medianos.

No obstante, y también desde un comienzo, hubo una fuerte resistencia y rechazo por parte de grandes empresas privadas (en especial de servicios públicos privatizadas, bancos y petroleras). Desde la órbita oficial nacional hubo un rechazo similar (como la AFIP –que no los recibe- y el BCRA -que no permite a los bancos comerciales operar con los bonos federales-).

Esta actitud de la Nación se mantuvo durante el año 2002, y contrasta con otros tratamientos más favorables que le otorga a provincias políticamente “amigas”. Así, por ejemplo, no sucedió lo mismo con los bonos emitidos por el gobierno de la provincia de Bs.As. (patacones), que fueron aceptados por ambos organismos (AFIP y BCRA).

Ese rechazo inicial por parte de las grandes empresas, es lo que llevó a la sanción de la Ley de Emergencia 9382, y su posterior modificación, obligando a bancos y empresas de servicios públicos a aceptar el pago del 100 % de las deudas en bonos federales. A pesar de las sanciones previstas, la mayoría continuó rechazando el cobro en bonos.

2.2. 2002: Una lenta agonía

¿ Cómo continuó el proceso y cuál fue la actitud de los actores involucrados ?

El desarrollo posterior del proceso, tiene directa vinculación con los efectos que fue generando la circulación de los bonos federales emitidos por el Estado entrerriano.

Efectos económicos y sociales del bono federal

- Sobre los tenedores primarios.

En un principio (durante algunos meses), los bonos federales tuvieron una razonable aceptación, especialmente durante el período de estabilidad de precios y mientras no se saturó el mercado.

En general no se presentaron grandes dificultades, dada la parálisis en que se hallaba el comercio local al momento de su emisión, y la necesidad de realizar operaciones que permitieran la supervivencia de las empresas.

Sin embargo, la situación se fue agravando en forma progresiva, ya que los pesos que circulaban terminaban fuera de la provincia, lo que fue llevando a la saturación de los bonos en el mercado, y a la pérdida progresiva de su valor.

La Caja de Conversión estiraba cada vez más los plazos para el cambio de bonos por pesos, lo que generaba problemas crecientes a las empresas e instituciones que requerían de su intervención.

La burbuja de los bonos federales se fue inflando, y comenzó a explotar cuando, a la saturación del mercado, se sumó la devaluación del peso a nivel nacional y sus efectos altamente inflacionarios.

Esto llevó a una pérdida progresiva y creciente del poder adquisitivo de quienes percibían bonos como parte de pago (empleados públicos, proveedores del Estado provincial, etc).

- Sobre el comercio y las empresas locales.

Dada la estructura productiva de la provincia de Entre Ríos, donde predominan las actividades primarias; el grueso del comercio y las empresas se abastece desde fuera del territorio. Esto conducirá inexorablemente a un faltante de pesos en forma creciente, que en algún momento iba a hacer eclosión.

Hay rubros donde las dificultades son mayores. Tal es el caso de los combustibles, de los medicamentos y de los bienes industrializados en general, donde la no aceptación de los bonos se transforma en una situación alarmante.

Especialmente grave es el caso de los deudores hipotecarios, que se han endeudado y perciben ingresos en bonos (ya sean tenedores primarios o secundarios), puesto que no pueden cumplir con el pago en pesos, y corren el peligro de perder sus inmuebles (a pesar de la obligatoriedad de su aceptación en un 100 % por Ley Provincial).

Algo similar sucede con los contribuyentes de la AFIP que cobran en bonos por sus ventas, y deben abonar sus impuestos nacionales en pesos. Con el agravante de que al establecerse precios en bonos muy superiores al valor en pesos, se abona ficticiamente un IVA superior al real.

- Sobre los servicios prestados por la provincia.

Las consecuencias se manifiestan dramáticamente en el fuerte deterioro de los servicios básicos que presta la provincia.

Hubo pérdida de varios meses de clases en la educación primaria y media, por paros, retención de servicios, trabajo a reglamento, etc. Y los efectos negativos de esos problemas no se han disipado aún.

La justicia no funciona, o lo hace a un paso tan lento que a los problemas burocráticos habituales se agrega el poco tiempo de trabajo efectivo ante las permanentes medidas de protestas.

El sistema de salud ha colapsado. Los hospitales, además del problema del personal que está mal pago (cobro en federales, atrasado, etc), la situación es dramática por la falta de insumos y las demoras en pago a proveedores.

El IOSPER (obra social de la provincia) también muestra un fuerte deterioro en las prestaciones. Las clínicas privadas y sanatorios también se ven afectadas, por el atraso en los pagos de las obras sociales.

El problema sanitario se presenta más complicado por el hecho de que muy pocas obras sociales continúan prestando servicios (alrededor de diez en toda la provincia), aunque sus "beneficiarios" siguen aportando a las mismas. Pero al no tener cobertura, presionan mucho más sobre los hospitales públicos desfinanciados y sin posibilidades de atender esa demanda explosiva.

Se agrava la situación, crece el descontento...

El impacto de los bonos federales, fue agravando la situación de sectores cada vez más amplios de la población, y con ello se fueron sumando cada vez más críticas y oposición a la situación planteada.

Encabezados por ATE y AGMER, los empleados estatales y los docentes provinciales protagonizaron fuertes enfrentamientos, que incluyeron marchas callejeras, paros masivos, actos de protestas, y que llegaron a la quema de la puerta de entrada principal a la casa de gobierno.

La grave situación no se evidenció sólo en la creciente protesta de los tendedores primarios, sino también a nivel del comercio minorista, de profesionales de distintas disciplinas, de organizaciones sin fines de lucro, etc, etc.

Producto de este descontento que iba "in crescendo", se fueron movilizando los comerciantes de Paraná (la capital entrerriana), quienes nucleados como "comerciantes autoconvocados" reunieron a varios centenares de personas, tomaron medidas de acción, y negociaron con autoridades provinciales para acelerar el canje de bonos a través de la Caja de Conversión. Lo hicieron ante la pasividad que demostró la conducción del Centro Comercial e Industrial de esa ciudad.

También se conformó luego una comisión "multisectorial", integrada por gremios estatales, pequeños comerciantes y empresarios, y profesionales. La misma fue tomando un gran protagonismo, por las medidas de fuerza que adoptó y por su presencia en los medios de comunicación.

A lo largo del año 2002 continuó la permanente búsqueda de apoyo del gobierno nacional, por parte de la conducción provincial. Desde la Nación, hubo una búsqueda paralela y desesperada de las autoridades por un acuerdo con el FMI, el que incluiría un aporte adicional para el rescate de las cuasimonedas que circulaban en el país.

Pero ni el acuerdo con el FMI se produjo, ni el apoyo de la Nación a la provincia llegó. Y el bono federal seguía “vivito” pero “colegando cada vez menos”, ya que la caída de su cotización perforaba pisos que lo llevaron a la mitad de su valor.

Finales de un año traumático

Hacia fines del año 2002, los ingresos de los asalariados entrerrianos (tanto públicos como privados que también cobran en bonos) se han pulverizado. La inflación de bolsillo llega en la Argentina al 75 %, lo que afecta a quienes cobran en pesos. Pero adicionalmente, la inflación perjudica mucho más a los entrerrianos, ya que el bono federal había perdido su valor en pesos, y estaba en un 50 % aproximadamente (lo que conlleva una pérdida mucho mayor).

También se ven afectados por esta doble caída del poder adquisitivo los pasivos provinciales, cuya situación se agrava por el colapso de su cobertura sanitaria.

Gran parte del comercio local se encuentra en una situación casi terminal (salvo rubros y casos excepcionales), porque han entregado bonos a la caja de conversión (y no tiene ni bonos ni pesos), o porque no pueden abastecerse normalmente al no tener pesos para pagar a sus proveedores.

El déficit de la Caja de Conversión los obliga a cambiar los bonos en el mercado informal (arbolitos), provocando grandes pérdidas para el pequeño comerciante e ingentes beneficios para los especuladores.

Las finanzas provinciales, aunque con cierto alivio por la renegociación de sus deudas a través de la Nación, y el tenue repunte de la recaudación de los últimos meses, continúan siendo deficitarias.

La recaudación mensual propia alcanza, en promedio en los primeros 10 meses del 2002, a los 20 millones de pesos (percibidos en gran parte en bonos federales) y las remesas de la nación promedian los 45 millones de pesos por mes (entre enero y noviembre). Por ambos conceptos se obtienen ingresos apenas superiores a los 65 millones de pesos.

Los gastos mensuales del Estado provincial promedian en el transcurso del 2002 los 96,5 millones de pesos, lo que arroja un déficit mensual aproximado de 30 millones, que deben cubrirse de alguna manera. Para los últimos meses, las perspectivas han mejorado relativamente, dada la suba de la recaudación por los efectos de la inflación.

No obstante, desde el Ejecutivo nacional se continuaba con una dura postura frente a los bonos provinciales, reacios a intervenir para su rescate.

En una jornada sobre las cuasi monedas en el mes de diciembre (IMA, 2002), el Lic. Carlos Arbía (funcionario del Ministerio de Economía, a cargo de las relaciones con las provincias) opinaba que no se podía hacer desde la Nación una emisión sin respaldo para rescatar a los bonos provinciales (olvidando que ese mismo año se emitieron casi 20 mil millones de pesos –con mucho menos respaldo– para asistir al sistema financiero).

Sostenía también otra opinión más que cuestionable, al afirmar de que no se podía hablar de salvataje, porque había provincias que no emitieron (con lo que trasladaba así la culpa de la situación a las propias provincias, obviando las claras responsabilidades de la Nación).

En las mismas jornadas, otro funcionario nacional, el Lic. Federico Poli (del Ministerio de Economía), trató de fundamentar la reticencia al rescate de los bonos, con el argumento que sería inflacionario, falacia que no se corresponde con la mencionada emisión destinada a asistir a la banca, ni con el hecho de que la potencial emisión de pesos se haría con la contrapartida de la eliminación de los bonos, por lo que habría un efecto neutro desde el punto de vista de su impacto sobre la demanda global.

2.3. 2003: Rescate de los bonos: Fin del problema?

En los primeros meses de este año, la situación para los empleados provinciales (al igual que para los pasivos) va a tener una cierta mejora, en el sentido que perciben sus acreencias un 50 % en pesos, y un 50 % en bonos federales.

También están más aliviados, puesto que la cotización de la cuasi moneda se ha recuperado parcialmente (oscila entre el 70 y 80 % de su valor en pesos).

No obstante que continúan percibiendo sus remuneraciones mensualmente, lo hacen con dos meses de atraso, que es el lapso de mora que se generó en el año 2001. Esto explica la persistencia de sectores en conflicto, como el caso de los docentes que van a iniciar las clases recién a mediados del año.

Los comerciantes también fueron mejorando (exceptuando quienes se quedaron con los bonos inmovilizados en la Caja de Conversión), por la mayor circulación de los pesos, y porque fueron "aprendiendo" a cubrirse con la remarca de los precios cuando el pago se hacía en federales.

Se ha constatado que un porcentaje (no determinado pero significativo) de pequeños comerciantes, realizaban las operaciones en bonos federales sin registrarlas ("en negro" en la jerga de la calle), lo que les permitía compensar su depreciación, y hasta realizar negocios rentables.

Hubo sí, quienes hicieron excelentes negocios con la intermediación de los bonos. Desde aquellas empresas que cobraban en pesos y pagaban sus gastos en bonos (hipermercados entre otros), hasta aquellos que organizaron un circuito informal (los "arbolitos") y lograron enormes beneficios.

Desde el mes de febrero, tanto los funcionarios del ejecutivo provincial, como los legisladores oficialistas y de la oposición, han estado debatiendo los criterios para llegar a un acuerdo con la Nación, a los efectos de recibir cuatro tipos de financiamiento: para cubrir el déficit primario, para amortizar capital de préstamos internacionales, para pagar deuda flotante, y para rescatar los federales (Ministerio de Economía de E.R. –2003-).

De acuerdo a las condiciones de la emisión, la primera serie de bonos por un monto de 140 millones de pesos, debe ser rescatada en el mes de junio, a la par más un interés del 4 %. Esta operación sólo sería factible en la medida que la provincia reciba ayuda, ya que el Fondo de Amortización creado por la misma ley 9359 no tiene fondos (como muchas otras disposiciones legales, una más que no fue cumplida).

Sin embargo, a principios del mes de abril se abrió un nuevo panorama, al conocerse la decisión del gobierno nacional de acudir al rescate de la totalidad de los bonos provinciales.

Según el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 743, del 28-3-2003, se crea el Programa de Unificación Monetaria, por el cual la totalidad de los títulos provinciales serán reemplazados por moneda nacional de curso legal, pero a su valor de mercado.

Con esta disposición, se inicia un nuevo capítulo en la cuestión del bono federal, ya que las condiciones en que se rescataría no se ajustaban a la ley de su emisión, lo que generó posturas encontradas entre los distintos actores involucrados.

Para los tenedores primarios, el rescate de los bonos federales significaría una vuelta a la normalidad, con una mejora en relación al calvario vivido durante su vigencia. Desde el momento del rescate en adelante, volverán a percibir sus ingresos en moneda nacional, que si bien se ha desvalorizado, no lo ha sido en la forma que perdieron valor las cuasi monedas provinciales, y en especial, los bonos federales.

El caso de los empresarios, se presenta un poco más confuso. Quienes apostaron al bono federal, esperando que se cumpla la ley vigente, aspiraban a su rescate según las disposiciones respectivas de su texto. Ello hace que, la Federación Económica de Entre Ríos se haya pronunciado con fuertes críticas, y reclamado el cumplimiento de la ley.

Existen sectores que acumularon una gran cantidad de bonos federales, especulando con el cambio uno a uno (habiéndolos adquiridos a un 50 ó 60 % de su valor), y amenazaban con apelar a la justicia en caso del rescate a un valor inferior.

Los legisladores provinciales deberán consensuar las pautas del presupuesto y del acuerdo con la Nación, para que pueda hacerse efectivo el rescate, algo que parecía cada vez más probable, aunque luego no se lo logró tan fácilmente.

De todas maneras, la cuestión tal como se había planteado entre los últimos meses del año 2001 y los primeros meses del 2003, estaba llegando a su fin. El proceso de rescate de los bonos federales, iniciado en el mes de febrero con el anuncio del gobierno nacional de la intención de rescatar las cuasi monedas que vencían en el 2003, generó numerosas gestiones de parte de las autoridades provinciales, para que se rescate la totalidad de los bonos emitidos sin importar la fecha de vencimiento.

Logrado esto, se firma el convenio correspondiente, pero con una nueva dificultad: a cuánto se rescatan los bonos. Se establece entonces que el rescate de los 260 millones de federales se hará a valor de mercado, a la cotización vigente en el mes de enero de 2003, que era del 57 %. Y que del monto resultante del rescate, hasta el 25 % se compensaría con deudas que mantiene la Nación con la Provincia de Entre Ríos, y el resto sería en calidad de préstamo (mediante suscripción de BODEN 2013 en dólares).

En definitiva, la cantidad de federales rescatados ascendió a la suma de casi 250 millones. Y el precio de corte, luego de numerosas gestiones realizadas por el Ministro de Economía de la provincia, se estableció finalmente en el 75%.

Para compensar ciertos casos donde la diferencia entre el precio de corte y el uno a uno, implicaba un notorio perjuicio y una evidente injusticia, el gobierno de la provincia tomó medidas complementarias. Para los comerciantes que tenían bonos en la Caja de Conversión (por alrededor de 82 millones), se emitió un título a 18 meses, en seis cuotas trimestrales sin interés (no pudiendo usarse para el pago de impuestos provinciales hasta esa fecha).

Para las Cajas de Profesionales que mantenían saldos en federales (aproximadamente 20 millones), se les libró –por la diferencia- títulos a cuatro años, con un interés del 2% anual más el CER, con pago de intereses trimestrales y amortización del capital en forma anual.

A la fecha, se encuentra pendiente la firma del convenio de la Provincia con la Nación, por el pago del saldo resultante del proceso de rescate.

Respecto de la reacción de los diferentes sectores involucrados en el rescate, hubo en general una actitud favorable, dado que el precio de corte superó las expectativas previas, más aún con el complemento abonado por la provincia para algunos casos particulares.

3) Situación actual y perspectivas.

3.1. La situación financiera actual del Estado provincial.

A comienzos del corriente mes de octubre, el tornado del federal ya casi es historia. Producido el rescate de la totalidad de los bonos emitidos por la provincia, sólo pueden quedar unos pocos papeles en existencia, como recuerdo traumático en manos de algún coleccionista. El tema es cómo ha quedado la situación financiera del estado entrerriano, y cómo se llega hasta fin de año (fin del período del actual gobierno).

En este sentido, se puede decir que las finanzas públicas entrerrianas pasan por una situación de alivio, aunque difícilmente se pueda asegurar que el mismo no sea transitorio. Un mayor nivel de ingresos mensuales, producto de un incremento de los fondos recibidos de la Nación (por la suba de los impuestos coparticipables y recursos de otros orígenes), permite apenas cubrir las erogaciones que se mantuvieron estables a lo largo del año.

La reciente renuncia del Ministro de Economía de la provincia (por diferencias con el Gobernador, ante las pasadas elecciones internas del gobernante partido radical), a pesar de haber sido el principal vínculo en las relaciones con la Nación, encuentra a este proceso con la mayor parte de los temas resueltos, por lo que el hecho no llegó a generar mayores inconvenientes.

Las previsiones para los últimos tres meses del año indican gastos e ingresos equilibrados, en una suma aproximada de cien millones de pesos promedio mensual. Esto significa que si no aparecen nuevos frentes de tormentas, se llegaría al cambio de autoridades sin mayores sobresaltos (las elecciones están llamadas para el próximo 23 de noviembre).

3.2. Interrogantes y perspectivas.

La pregunta que nos hacemos ahora, es si el fin de los federales implica también el fin de los problemas existentes en la provincia (y que en parte le dieron origen).

Veíamos que el flujo de caja previsible hasta diciembre, muestra una situación estable y equilibrada. También parece probable el acuerdo de refinanciación con la Nación, y que en el 2004 continúe la calma en las finanzas públicas. Podría mejorar incluso, si se llegara a acordar una quita en la deuda con los organismos internacionales, ya que los acuerdos de la Nación con las provincias contemplan una aplicación directa de tales beneficios a las provincias (en caso de surgir ese eventual logro).

No obstante, siguen firmes algunos nubarrones en el horizonte de mediano plazo de las finanzas provinciales.

Los nubarrones desde la Nación vienen por la deuda que ha ido asumiendo la provincia con garantía de los fondos de la coparticipación, que comenzará a pesar gradualmente, en especial desde el 2005 (ya que se trata de retenciones automáticas).

También se ven nubarrones por la amenaza de la reforma de la ley de coparticipación vigente, donde las provincias grandes pueden llegar a incidir con sus fuertes intereses en la distribución secundaria, en perjuicio de los fondos que recibe la nuestra. Pero además, en la distribución primaria en general, la cuestión de las relaciones financieras con la Nación, vienen perjudicando sistemáticamente a las provincias, y en el mejor de los casos, es de esperar que no se avance por ese mismo camino.

Otros nubarrones vienen desde la propia provincia. Son los graves problemas económicos y sociales no resueltos, que afectan a numerosos sectores entrerrianos, y que pueden llegar a rebasar el dique de contención que han tenido hasta el momento.

El déficit de la caja de jubilaciones, el régimen para las amas de casa, la elevada deuda con el IOSPER, la fuerte pérdida del poder adquisitivo salarial de los empleados públicos, el notorio deterioro de las rutas provinciales por la falta de inversiones, al igual que las necesarias y urgentes reparaciones edilicias para la administración (en especial en escuelas y hospitales), son algunos de los elementos que presionarán sobre el gasto futuro.

Entre la precariedad del corto plazo, y los nubarrones del mediano, es difícil poder hacer pronósticos. Más bien habría que ir pensando en llevar a cabo políticas estratégicas que procuren atacar simultáneamente los dos frentes.

A nivel nacional, unirse con el resto de las provincias, para frenar el proyecto concentrador que les viene quitando recursos, agregando gastos, y generando crecientes problemas económicos y sociales.

Pero eso no alcanzaría, si internamente no se impulsan medidas que modifiquen la estructura y el funcionamiento del estado provincial, para ponerlos al servicio de un proyecto de desarrollo que genere riquezas, empleos y bienestar para todos. Esto último incluye, por supuesto la necesaria reforma tributaria, para hacerla más equitativa y eficiente, buscando captar parte de la renta que pierde en forma persistente la provincia.

Y también el impulso de políticas de promoción de la producción provincial, de agregar valor a nuestros productos primarios, de apoyar a las micros y pequeñas empresas, de articular el sistema productivo, con el educativo y el científico-tecnológico; en fin, de definir líneas de desarrollo estratégico hacia los cuales orientar los esfuerzos de la sociedad.

4) Conclusiones.

Hemos tomado el tema del desfinanciamiento provincial y la emisión de los bonos federales, a los efectos de analizar el proceso social que se generó a partir de esta cuestión. Si bien el peligro del déficit no ha desaparecido aún de la agenda pública, todo indica que al menos en la modalidad del uso de las cuasi monedas, es un capítulo cerrado.

Se ha tratado de una cuestión compleja, con numerosas variables afectadas y una gran cantidad de intereses y actores involucrados, que asumieron variadas y variables posturas a lo largo del ciclo. Muchos aspectos no han podido ser abarcados, o fueron analizados parcialmente, dada la complejidad del tema y la acotada extensión de este trabajo.

Tal vez una constante a destacar, haya sido el comportamiento del Gobierno provincial (de la Alianza) y de los legisladores de la oposición (del Justicialismo).

El primero, manteniendo siempre una postura rígida, y especulando con una ayuda nacional que nunca llegaba (acusando siempre a la oposición). Y manteniendo una dinámica que en esencia no rompió con la modalidad de los gobiernos anteriores.

Y los segundos, en una permanente crítica (que se limitaba exclusivamente a las responsabilidades del actual gobernador), que intentaba ocultar las responsabilidades propias (tanto de los gobiernos justicialistas anteriores –provinciales y nacionales-, como del gobierno justicialista nacional de Duhalde).

En el medio de esta división tajante estaba el grueso de la sociedad entrerriana, que viene sufriendo una dura situación (con índices de pobreza y desempleo de los más elevados del país), pero alentando esperanzas en una pronta solución al problema.

Y como marco general, el proyecto de saqueo y genocidio que no obstante los cambios de forma, continúa vigente en la Argentina. Desde comienzos del 2002, bajo la nueva modalidad de plataforma exportadora, con bajos salarios, elevado desempleo, y una exclusión social inédita y gigantesca (al decir de algunos, una “republicueta sojera y petrolera”).

No obstante las diferentes posturas enfrentadas, tanto en la práctica como en la explicación teórica de los hechos, se considera que la responsabilidad de la Nación ha sido el factor más relevante en la generación del desfinanciamiento provincial y en los graves problemas vividos. Y una vez desencadenado el proceso de emisión de los bonos, era la Nación la única que contaba con las posibles soluciones concretas.

Como se señaló en el trabajo, la provincia fue perdiendo por los cambios introducidos al régimen de coparticipación vigente, una suma aproximada de dos mil millones de pesos. Por otra parte, sin contar esa pérdida, la Nación le debe a la provincia alrededor de quinientos millones de pesos. Esto último significa que, si se hubiera pagado la mitad de esa deuda exigible y legítima, Entre Ríos hubiera contado con sus propios recursos para el rescate de la totalidad de los bonos (o directamente no hubiera necesitado emitirlos).

Si bien el nuevo gobierno nacional ha creado un ambiente favorable al cambio, y se ha manifestado en contra del modelo neoliberal que se viene aplicando en el país desde mediados de los años '70, son muchos los escollos y muy fuertes los intereses que se opondrán.

Los cambios necesarios todavía no asoman con claridad en la agenda oficial, y en la medida de que ellos no ocurran, difícilmente puedan darse mejoras sustanciales en la situación de nuestra provincia.

Lo que lleva a concluir que el grueso de la responsabilidad de lograr un futuro mejor para los entrerrianos, descansará al menos en el corto y el mediano plazo, sobre las espaldas de los propios comprovincianos.

Aunque, en cuestiones vinculadas a la evolución de la sociedad y a su dinámica futura, no se pueden hacer proyecciones lineales. Y nunca está dicha la última palabra...

5) BIBLIOGRAFIA CITADA

- ◆ BASUALDO Y KULFAS (2000). "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina". En revista "Realidad Económica" N° 173 (IADE).
- ◆ CAFIERO Y LLORENS (200). "La Argentina robada". Ediciones Macchi.
- ◆ CAO Y VACA (1998). "El endeudamiento de las provincias argentinas". En revista "Realidad Económica" N° 158 (IADE).
- ◆ ECONOMIA Y REGIONES (2002). "Boletín Regional" N° 45, del 23-12-2002 al 3-1-2003.
- ◆ FIOROTTO, Daniel (2003). "En Entre Ríos, la expansión agrícola no benefició a todos". En "La Nación" del 14-02-2003.
- ◆ IMA Instituto para el Modelo Argentino (2002). Jornadas de discusión: "Las cuasi-monedas en la Argentina", Bs.As., 6-12-2002.
- ◆ INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES Y ECONOMICOS (2002). "La Relación Fiscal Nación-Provincias".
- ◆ MINISTERIO DE ECONOMIA DE ENTRE RIOS (2003). Gacetilla de Prensa con declaraciones del Ministro Berón, 18-2-2003.
- ◆ OSZLAK Y O'DONNELL (1984). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En Kliksberg y Sulbrandt, "Para investigar la administración pública", INAP, Alcalá de Henares, 1984.
- ◆ RIANI, Jorge. (2002). "Los padres de la crisis". Artículo publicado en diversos medios, 15-10-2002.
- ◆ SCHVARZER Y FINKELSTEIN (2003). "Bonos, cuasi monedas y política económica". Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (Fac. Ciencias Económicas, Univ. Nac. de Bs.As.).
- ◆ SEVARES, Julio. (2002). "Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal". Grupo Editorial Norma.