



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Responsabilidad fiscal federal y las nuevas tendencias en el desarrollo y en la gestión territorial. Confluencias y desajustes en la coordinación de políticas públicas

Leila Andalle

Ponencia presentada en VI Coloquio Internacional IIFAP “Estado, política pública y acción colectiva : praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia” realizado en Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública - Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

“Responsabilidad Fiscal Federal y las nuevas tendencias en el desarrollo y en la gestión territorial. Confluencias y desajustes en la coordinación de políticas públicas”

Leila Andalle

Docente, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

E-mail: leila.andalle@gmail.com

Resumen:

El presente trabajo pretende aportar al debate, desde una perspectiva de la política y gestión territoriales, del proceso de gestación e implementación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal Federal. Reconocer el marco de los nuevos procesos de recentralización en el cual se sitúa la configuración del nuevo régimen y cómo esto opera frente a los nuevos paradigmas y concepciones del rol del Estado en el desarrollo. Efectuar un análisis, a priori, del impacto en los perfiles de gestión en las Provincias, sus autonomías y sus capacidades para llevar adelante políticas de desarrollo regionales acordes a las problemáticas y singularidades que las caracterizan.

I-Introducción.

Durante la década de los noventa, el proceso de profundas reformas del Estado derivadas esencialmente de la percepción del fracaso y crisis del Estado-nación, propició el rediseño y reformulación del modo en el que los Estados se vinculaban con los ciudadanos, con los demás actores políticos que integraban su esfera de acción y, por supuesto, con el resto de los diferentes niveles de gobierno que completaban su ámbito de acción. Procesos de descentralización, desconcentración, desestatización y desregulación daban forma a la reforma.

896

Entre otras situaciones, se producía una ilusión de un mayor empoderamiento de los niveles intermedios y locales de gobierno (provincias y municipios) como efecto de la descentralización o desconcentración de actividades, que dejaban de estar a cargo de los gobiernos nacionales para pasar a ser responsabilidad de éstos. Por cierto, sin la correlativa transferencia presupuestaria de recursos (Cetrángolo-Jiménez, 2004:119).

A su vez, la desconcentración implicaba reducción de la escala de producción o prestación de servicios (con el consiguiente aumento de los costos relativos), lo cual comenzaba a avizorar las futuras inequidades y disparidades que se producirían al consolidarse los cambios. Cambios que no contaban con la necesaria compensación que debía provenir de un activo rol del Estado Nacional, de coordinador de las políticas a los efectos de darle integralidad e integridad. Distante de ello, tales procesos implicaron un deslinde de responsabilidades políticas y de gestión, incluidos sectores estratégicos y/o servicios esenciales de carácter indispensable para el desarrollo, que en la mayoría de los casos ameritaban su producción a escala nacional.

La transferencia de funciones fue compulsiva y sistemática, mientras que la transferencia de recursos no se caracterizaba precisamente por la sistematicidad, regularidad o por respetar criterios o parámetros técnicos que garantizaran una transición planificada de los cambios. Por el

contrario, la transferencia de recursos tuvo lugar por mecanismos discrecionales en base a ATN's y según reglas de signo partidario, en una importante cantidad de casos y situaciones (Cetrángolo-Jiménez, 2004:119).

Se transfirieron funciones, luego se originaron las crisis y tan pronto como aparecieron los déficits se pretendieron aplicar las recetas de la reforma que se había realizado a nivel nacional. Algo que resultaba absolutamente incongruente, dado que mientras el Estado Nacional se había desprendido de servicios y empresas mediante privatizaciones, desconcentraciones y descentralizaciones, las Provincias debieron asumir la responsabilidad de la gestión de todos ellos.

Tan pronto como se evidenció la crisis en determinadas provincias, quedaron al descubierto aquéllas inconsistencias. Los diagnósticos de los expertos, no exentos de las influencias de sectores y discursos dominantes de la década, no tardaron en declarar a algunas provincias como "inviabiles". Mutamos de país en desarrollo en los sesentas y setentas, a ser un conjunto de territorios inviables, con un Estado-nación sin propuestas técnicamente posibles para abordar tales diagnósticos ni para cumplir sus funciones de coordinación territorial en la diversidad.

Se sugería que ciertas provincias debían ser liquidadas, privatizadas, fusionadas, concesionadas, o una combinación de dos o más de estas opciones. La elipse de este círculo, poco virtuoso, se cierra en 2001 con la crisis política y económica más profunda de principios de este siglo. Y con mayor alcance, lo que Veltmeyer (2003:8-9) definirá como "*crisis del modelo dominante*". Varios otros autores coincidirán en esta definición.

II-El fin de un proceso y el inicio de una nueva etapa.

Los mecanismos de recuperación posteriores a la crisis de 2001 pueden ser vinculados con una reversión de los procesos de descentralización (iniciados en los 80's y 90's). Para Veltmeyer (2004) se configuraba un escenario cuyo potencial integrador -so pretexto de reconstituir un nuevo tejido económico y sociopolítico con características singulares en América Latina-retornaba a los Estados Nacionales sus antiguos roles y competencias, a priori como coordinador de un desarrollo de carácter nacional, en contra de las tendencias más actuales de desarrollo endógeno. En otras regiones las situaciones de tono recentralizante fueron poco auspiciosas y fuertemente cuestionadas, tal el caso de de España y Francia -con Rajoy y Hollande liderando los procesos- pero que sucedieron en otro momento diferente, posterior a las crisis de 2008 y en pleno ajuste fiscal. También en Malasya, Lituania y Uganda se presentaron otros procesos similares. En cierto modo, se fue emprendiendo un proceso "recentralizante" generalizado (Cravacuore, 2014:7-8; Veltmeyer y O`Malley, 2003) del Estado, no en todos los casos de manera justificada ni teniendo en cuenta las particularidades e identidades regionales, y en algunas situaciones debilitando las competencias de las administraciones locales. Sólo en algunos casos reorientando los procesos hacia la consolidación de los gobiernos subnacionales. Si bien se plantea como pretensión teórica y crítica la función de articulación de fuerzas productivas, fortalecimiento institucional, construcción o reconstrucción de redes y consolidación de la demanda agregada tanto interna como externa, promover la integración y/o complementación entre provincias, regiones, gobiernos locales, potenciando las capacidades de cada uno, tanto en materia de planificación como en la redefinición de las formas de trabajo y los medios de movilización de los recursos productivos en la búsqueda de mayor

competitividad¹. Parafraseando a Cravacuore (2014:1), cualquier análisis, en relación a gobiernos subnacionales en Latinoamérica debe partir de considerar la heterogeneidad: en general se hace hincapié en las diferencias de forma, pero poco en la variedad competencial; en la multiplicidad de leyes regulatorias al nivel nacional, regional y local; en la diversidad presupuestaria; en la variedad de prácticas; y en las singularidades naturales, demográficas, institucionales, fiscales, económicas y políticas. Y lo más importante que Cravacuore considera una paradoja, es que “...los procesos descentralizadores de las décadas de 1980 y 1990 fueron homogéneos y nuestra perspectiva es que la recentralización en marcha también omite estas diferencias” (Cravacuore, 2014:2).

No desestimamos estas críticas, simplemente procuramos ubicar nuestro punto de vista algo más alejado, y nos permitimos entender que esta etapa de liderazgo del Estado nación, en nuestro país, ha resultado imprescindible para ordenar las condiciones previas para un empoderamiento real de los gobiernos locales. Se deriva un nuevo acuerdo o compromiso intelectual y material con la sociedad y una revaloración de los activos dinámicos versus los activos estáticos², y sus potencialidades para producir riqueza, valor, bienestar y mejora de la calidad de vida de poblaciones concretas, aumentando la productividad en todos los sectores productivos por medio de las innovaciones tecnológicas; y de los pasivos, como aquello que compromete y genera deuda para generaciones futuras, como es la dimensión medioambiental (Vázquez Barquero, 2005:25-26; Vázquez Barquero, 2000:5-6; Albuquerque, 2004:3).

Este cambio en el rol del Estado, se registra en pleno cambio de paradigma de las teorías del desarrollo. Concomitantemente se enfrenta al desafío de revertir y neutralizar los efectos negativos de la pretendida modernización heredada de la década del noventa y que simplemente revistió las características de “*modernización de escaparate*” como lo definiera Fernando Fanjzylber³. Las políticas cambiarias y de apertura externa indiscriminada permitían la incorporación de instrumental y maquinarias tecnológicas que no significaba de modo alguno la incorporación y capitalización dinámica de conocimiento. Mucho menos acumulación de capacidades productivas ni reproductivas (consolidación de competencias, vía desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas). El replanteamiento de este enfoque está claramente presente en las nuevas concepciones del desarrollo y constituye la base de la comprensión de las nuevas demandas que la sociedad requiere al rol del Estado (CEPAL-BID, 2006:13-14).

1 Esta recentralización se justifica, entre varias decenas de diversos pretextos según cada país, en el alivio a las gestiones municipales más débiles. Este argumento resulta muy engañoso, como si la mera acción centralizada les garantizara la equidad territorial y una protección uniforme de los derechos. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal, afirma Cravacuore (2004:8). Esto agravado porque, habitualmente, los dirigentes comunales- alcaldes, concejales, regidores, dirigentes de asociaciones municipales- demuestran desapego e indolencia en confrontar frente a las restricciones autonómicas, como resultado de considerar que el gobierno local es sólo un mojón en la construcción de sus trayectorias políticas. Op. cit. pp.9.

2 Citado por Vázquez Barquero, Giorgio Fuà –vinculado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende de las fuentes inmediatas de crecimiento como lo es la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de equipamiento y de capital social. Pero, lo realmente sostenible y duradero son los factores que Fuà denomina estructurales, como la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. Más aún, estos procesos no se dan en formas aisladas, sino que las empresas necesitan localizarse en territorios concretos insertos en sistemas productivos firmemente integrados en sociedades locales. Op.cit.(2005) pp 26-27.

3 Fanjzylber a lo largo de su extensa y prolífica obra como investigador de la CEPAL explicó los rasgos cruciales del desafío económico y social por entonces emergente. Son valiosas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su gestación y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mismos operen de modo efectivo. También sus reflexiones sobre el papel de los sectores público y privado en todo ello, así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales. Asimismo, sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe tener con el desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como eje de la transformación productiva con equidad y con referencias a los procesos sociales en que participan los actores relevantes de las comunidades. (CEPAL-BID,2006:13-14)

Es muy importante tener en cuenta los cambios en el contexto internacional y sobre todo el fenómeno que se produce a partir de 2003, punto de inflexión temporal en el que se revierte la tendencia al deterioro de los términos de intercambio⁴ por la variación de los precios relativos, por primera vez, el incremento de los precios relativos de los productos primarios es proporcionalmente mayor al del incremento de los bienes industriales y tecnológicos. Esto evidencia una ventana de oportunidades y ventajas importantes para el reposicionamiento de países productores de materias primas, aunque en detrimento de los países con pobreza extrema a los cuales, el aumento del precio de los alimentos empeora sus condiciones.

Otro factor clave a considerar, es que los procesos de desarrollo ya no están necesaria, directa y linealmente asociados a los procesos de industrialización. Por el contrario, hay unos procesos de *desplazamiento* –por parte de los países centrales– de procesos más contaminantes, de baja complejidad y mano de obra no calificada, hacia los países periféricos (Pérez, 2001:3-12). El análisis de los cambios y las revoluciones tecnológicas modifican los paradigmas del desarrollo y los modos de inserción de cada país en las dinámicas de intercambio y producción mundial. No era el paradigma dominante en la posguerra, en el caso de Argentina, industrialización por sustitución de importaciones, aunque industrialización tardía y competencia desigual mediante, fueron un intento de desarrollo liderado por el Estado-nación, que tuvo lugar en período de posguerra y que llega hasta principios de los setentas. El saldo del proceso a nivel global, fue también la generación de cuellos de botella, escasez de capital y heterogeneidades generadas por sectores de alta productividad frente a otros de baja productividad.

En la posmodernidad, el nuevo escenario globalizante marca una tendencia a diseñar las condiciones y formas que deben ofrecer los estados bajo estrategias territoriales, las redes y cada nodo (gobiernos y empresas locales, provincias, regiones) y sus esferas de acción, para integrarse a las oportunidades cambiantes que el desarrollo ofrece para los países periféricos o dependientes (Vázquez Barquero; 2005:39; Pérez, 2001:2). Su inserción resulta más factible y potenciabile si en lugar de hacerse en forma individual (como empresas o personas) se hace en forma de un sistema o subsistema que se inserta en otro sistema. Las sinergias que se producen tienen mayores *“pretensiones de beneficio mutuo”* en una relación de intercambio productivo con países más desarrollados (Hirshman, 1984:3-7-8). La incorporación al mundo debiera tender a ser más organizada, más integral y estratégica y a contrarrestar o evitar la tendencia natural a formas de explotación o formas extractivas de unos países por otros más fuertes, y por consiguiente una apropiación asimétrica de los excedentes.

Dicho de otra manera: *“las empresas se sitúan siempre en un conjunto de eslabonamientos productivos con sus proveedores, distribuidores y clientes, en una cadena productiva, la cual –a su vez– está siempre en un determinado contexto o entorno social e institucional, es decir, territorial. El territorio no es, por tanto, solamente un lugar geográfico. Es, fundamentalmente, un elemento crucial explicativo de la eficiencia productiva y empresarial.”* (Albuquerque, 2004:19).

En los casos de países con regímenes federales de gobierno deben empeñarse para coordinar esfuerzos de escalas, pero respetando, rescatando, recuperando las autonomías, la diversidad y capacidades orgánicas y de gestión, su autarquía y la regulación del ejercicio de sus competencias, sus regímenes electorales, sus instrumentos de participación ciudadana y sus normas de prestación de servicios públicos.

4 Cardoso y Faletto 1969. Op. cit. Pp. 137.

En este marco se intenta analizar la legislación en materia de responsabilidad fiscal y algunos de los principales interrogantes que se plantean, como por ejemplo: ¿de qué manera este régimen gestado e implementado en los primeros años de este siglo es coherente y contribuye a lograr el cumplimiento del este nuevo rol que se propone el Estado? ¿Las nuevas formas de gestión y desempeño de las finanzas de los estados subnacionales tiene vinculación con el debate sobre la reconstrucción de habilidades productivas y la construcción de redes y clusters productivos?, ¿Es posible a partir de la diferenciación y la identificación de ventajas comparativas localizadas, promover la movilización de inversiones de capital financiero y anclarlo a la mejora de la productividad? entre otros.

III-Provincias, federalismo, relación y conflictos Nación-Provincias.

Hasta los años 2002-2003, y aún luego de atravesar por la crisis de 2001, conjuntos de Provincias conformaban regiones subsumidas en una de las más profundas crisis institucionales y de endeudamiento, y sus consecuentes procesos de ajustes fiscales, a priori, aplicados para contrarrestar los supuestos efectos negativos. El conjunto de provincias se estratificaban linealmente como avanzadas, intermedias, rezagadas o despobladas (Esteso; Cao, 1998) y más genéricamente en “pobres” o “ricas” conforme a ciertos factores y criterios seleccionados.. Confrontando entre sí, por la distribución de los recursos, y con el gobierno nacional, por razones fiscales, económicas y políticas, pero también y muy fuertemente, por la discusión en torno a las concepciones que por entonces se imponían como hegemónicas. Hegemónicas en términos de Gramsci (1975:X-XI), es decir, la faceta discursiva del poder. Poder para establecer lo que es “el sentido común” o doxa de una sociedad, el fondo de descripciones autoevidentes de la realidad social que normalmente permanecen inexploradas. Esto incluye la posibilidad de establecer definiciones autoritarias de las situaciones y necesidades sociales (Fraser, 2008)⁵.

900

Provincias pobres versus provincias ricas, provincias con capacidades de gestión, versus provincias incapaces de generar recursos y gestionar políticas públicas de manera autónoma, otras cooptadas por feudos de poder encarnizados en la sociedad. Esencialmente débiles, gobiernos fragmentarios y blancos fáciles de la dominación a nivel nacional y, por ende, más susceptibles a la dominación por parte de establishments supranacionales. Los ajustes fiscales impulsados e impuestos hasta el fin de la convertibilidad intentaron resolver los problemas financieros para aumentar la credibilidad del país en los mercados. No obstante, tales metas dispuestas para contener el gasto y los déficits estructurales eran rígidas y difíciles de alcanzar, sobretodo en una etapa recesiva con persistentes caídas del producto, y en un marco con continuos pactos, compromisos y acuerdos que cada vez distorsionaban más el régimen de coparticipación federal de impuestos, y con ello los recursos efectivos de las Provincias.

Luego de superar la crisis económica y social de fines de 2001, se impuso un fuerte límite fiscal en las Provincias y se inició un paulatino pero intenso proceso de saneamiento que lentamente comenzó a mostrar sus resultados y a incrementar sus ingresos a medida que se reactivó la economía en 2003, logrando superávits fiscales por primera vez desde 1983. Los desafíos actuales

5 Fraser plantea una alternativa más crítica políticamente, una política de las necesidades que comprende tres momentos diferentes analíticamente pero interrelacionados en la práctica. El primero de ellos es la lucha por validar la necesidad como legítima o por clasificarla como un tema político o no, el segundo es la lucha por la interpretación de la necesidad, poder definirla y determinar con qué satisfacerla, y el tercero, la lucha por la satisfacción de la necesidad y asegurar o impedir la disposición correspondiente.

que enfrentan la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y los Programas de Asistencia Financiera a las Provincias (PAF) son, entre otros, la contención del crecimiento del gasto corriente y de la deuda pública provincial, en un contexto con fuertes presiones sociales y pujas distributivas. Lograr la concreción de autonomías reales.

El Estado nacional a partir de mediados de la primera década de este siglo encara el problema de las provincias como parte de una política estratégica global de crecimiento, estabilidad institucional y en procura de generar condiciones para el desarrollo interior, entendiendo que las capacidades institucionales y la legitimidad que en ese momento poseía el Estado nacional lo posicionaba para accionar tales mecanismos estratégicamente. Sin embargo, más allá de esa apariencia, el aspecto fundamental del cambio de rumbo de la política se encuentra no sólo en el desendeudamiento, detrás hay una devolución de cierta autonomía y un proceso de democratización en materia de información pública. El estado general que presentaban las provincias hacia finales del siglo pasado, mostraba unas ciertas aristas de singular decadencia que era pasible de una atención inmanente. Esto favoreció, en el caso de nuestro país, a una justificación por parte del Estado Nacional de comandar ciertos procesos avanzando sobre las autonomías provinciales y en ciertos casos cooptando a los gobiernos locales a través de transferencias directas de recursos para infraestructura básica.

Es necesario considerar que este proceso, iniciado desde el Gobierno Federal, como imposición hacia sí mismo y a su vez como inducción hacia los gobiernos provinciales se registra en torno a estos conflictos latentes e irresueltos, en gran medida, por la vigencia de un régimen de coparticipación federal de impuestos sumamente controversial que no prioriza ningún criterio objetivo de distribución. El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales cristalizado en el régimen de coparticipación federal de impuestos, como la institución fiscal más relevante del federalismo fiscal argentino, que no se logró reformar por falta de consenso entre los actores involucrados (Estados provinciales entre sí y con el Estado nacional) tal como lo exigía el mandato de la Constitución Nacional de 1994. Sin embargo, el Gobierno Federal y las Provincias –por consenso casi generalizado⁶-acordaron aprobar esta Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) N° 25.917 en agosto de 2004. Sus propósitos esenciales eran: controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, el cumplimiento de una regla de oro que permite endeudamiento sólo con destino a gastos de capital (inversión pública), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal (homogénea y comparable entre jurisdicciones). En otros términos apunta a una fuerte limitación a ciertas atribuciones y competencias de los estados subnacionales y lo que aparece como una democratización de la información fiscal-financiera pública en realidad apunta a una restricción concreta que impone un manejo estricto de las cuentas fiscales.

Esto claramente se enmarca en un nuevo desarrollismo, pero apunta básicamente a mantener un equilibrio en las cuentas públicas, un saneamiento y simplificación de los escenarios fiscales pero como un medio para lograr un desarrollo social y económico que se refleje en una mejora en las condiciones de vida de la población en su conjunto y derrame en un mejor esquema organizativo de los gobiernos que les permita desempeñar un rol estratégico como facilitador de las sociedades locales para insertarse en un esquema de desarrollo endógeno.

6 El 90% de las provincias adhirieron voluntariamente al régimen.

Durante la década de los noventa el proceso de endeudamiento fue feroz y engañoso. A partir de la convertibilidad y en un contexto de disminución de la producción, con la consecuente tendencia a disminuir la recaudación, las provincias se vieron compelidas, en algunos casos, a tomar endeudamiento, tentadas en otros, garantizándolo con recursos de la coparticipación. Fueron uno de endeudamientos más caros de la historia, porque no había prácticamente ningún riesgo crediticio. Algunas provincias alcanzaron un endeudamiento de hasta 4 pesos por cada peso de su presupuesto. Hoy el promedio por cada peso del presupuesto de una provincia, el endeudamiento es 0,18 centavos. La decisión en el año 2010 de lanzar el Programa de Desendeudamiento de las Provincias, eliminando el Índice CER, fijando una tasa anual del 6 por ciento, a 20 años, con vencimiento de las últimas cuotas programadas aproximadamente en 2030, lo cual permite a las provincias planificar políticas de mediano plazo y tomar decisiones en torno a sus necesidades de desarrollo y no de sus urgencias financieras para cubrir gastos corrientes. Esas provincias que además de estar endeudadas, tenían cada una moneda diferente, en forma de bonos, como Lecops que casi llegaron a tener circulación paralela a la moneda nacional. En el zenit de la crisis llegó a haber entre 14 y 15 cuasi-monedas circulando en todo el país.

La crisis y caída abrupta se interrumpió con esta firme decisión de integrar a los Estados bajo una nueva concepción de desarrollo y, las últimas puntadas del proceso de desendeudamiento terminaron de cerrar en 2010. Además, a partir de ese mismo año, se modifica el manejo de la famosa partida de ATN (Adelantos del Tesoro Nacional), que eran aportes no reintegrables y que se manejaban con un alto nivel de discrecionalidad y arbitrariedad por parte de los presidentes de turno con los gobernadores. Eso que era para emergencia financiera en el Presupuesto Nacional, fue incorporado a un fondo que fue desendeudando sistemáticamente a las provincias.

La Ley de Responsabilidad Fiscal Federal vino a saldar unas brechas importantes en materia de integración territorial en un sistema federal que no había logrado la contención necesaria para las diversas realidades que evidenciaba el universo de provincias que componen el conjunto país, a pesar de los voraces procesos de reformas –de primera y segunda generación- aplicados durante la década de los noventa, y los actuales procesos de recentralización que tampoco han sido todo lo analizados y planificados conforme las realidades locales.

IV-La gestación de la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal y el nuevo desarrollo territorial.

En este entorno el concepto de responsabilidad refiere a las garantías o la reducción de la incertidumbre en la gestión de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la transparencia y el control gubernamental, armonizando diferentes normativas para la organización y el equilibrio de las cuentas públicas. Esto se da, tal como veremos luego, en un contexto histórico en el cual pareciera que todos los preceptos de la nueva gestión pública se encuentran en retroceso, fuertemente cuestionados y ausentes (o en retirada) en casi todos los países que en las décadas pasadas aplicaron fuertes reformas y en una etapa que se iniciaba bajo concepciones de un nuevo desarrollismo y cuyas implicancias pueden reconocerse en casi todos los gobiernos contemporáneos en América Latina en los cuales el Estado tiende a dejar de ser un problema para liderar procesos de evolución en los niveles de vida de sus comunidades, entendido como algo más que desarrollo económico, sino como DESARROLLO, que incluye el desarrollo social y humano, desarrollo cultural, político e institucional, desarrollo económico y financiero y desarrollo sostenible y sustentable ambientalmente (Albuquerque, 2013; Bresser Pereira, 2007; Chibber, 2008; Evans, 1996; North, 1998).

En este contexto, las administraciones públicas intermedias y locales han tenido en las últimas décadas una fuerte presión para mejorar su efectividad y elevar la eficiencia de su gestión. Mejorar las prácticas de medición del desempeño en gobiernos subnacionales permite disponer de información adecuada para tomar decisiones de políticas públicas que, no solamente, permitan generar las condiciones básicas para el desarrollo, sino que a la vez lideren los procesos de innovación tecnológica y productiva de las economías de cada región. También, el hecho de permitir a los ciudadanos saber de qué modo sus gobernantes dispondrán de ciertos recursos (humanos, materiales, organizativos), representan señales importantes a la hora de inducir las decisiones de los diferentes actores de una economía (o de votar, en sus diferentes modos, ya sea con sus pies, en forma de migraciones de población; o con una tecla si se trata de capitales financieros que se desplazan lúbilmente en búsqueda de rentabilidad de un espacio territorial hacia otro/s).

Las innovaciones que estos sistemas han pretendido inducir en las formas de administrar los recursos, así como en las formas de evaluar el desempeño, han tenido, a priori, un impacto en las formas de gobernar y en los avances hacia la democratización de los estados de derecho y en pleno inicio de la etapa de transición hacia la posmodernidad y hacia los nuevos enfoques de desarrollo. Autores como Bresser Pereira (2007) describen esta etapa como la que adopta una perspectiva histórica, recoge las enseñanzas institucionalistas de la escuela histórica alemana y del institucionalismo norteamericano de inicios del siglo XX. Las instituciones son importantes y su reforma es una necesidad permanente –afirma-ya que, en las sociedades complejas y dinámicas en que vivimos, las actividades económicas y el mercado necesitan ser constantemente reglamentados. El nuevo desarrollismo es, entonces, reformista afirma el autor (Bresser-Pereira, 2007:120).

Afirma Bresser-Pereira, que en la jerga neoliberal un gobierno es bueno si es reformista (interpretando por «reformista», que implementa reformas orientadas hacia el mercado). Para el nuevo desarrollismo, en cambio, un gobierno será bueno si promueve el desarrollo y la distribución del ingreso a través de políticas económicas y de reformas institucionales orientadas al mercado, siempre que sea posible, pero, con frecuencia, también para corregirlo. Muchas reformas institucionales son comunes al nuevo desarrollismo y a la ortodoxia convencional. Pero los objetivos son distintos (Bresser-Pereira, 2007:112). Tomando en particular, el caso que nos ocupa en este trabajo, la reforma de la gestión pública, singularmente la Reforma de la Ley de Administración Financiera y Control Gubernamental (a nivel nacional) de los noventa, de la cual deriva luego, en 2004 la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal, que pretende hacer extensivos los preceptos y principios de la Ley 24.156 a los niveles de gobierno subnacionales. El nuevo desarrollismo la impulsa porque quiere un Estado más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional vio en estos mecanismos sólo una oportunidad de reducir la carga tributaria y reducir el tamaño del Estado y, más aún, esto conlleva una reducción de sus capacidades efectivas.

Neodesarrollismo y ortodoxia convencional, ambas apuntan a la estabilidad macroeconómica. La diferencia es que, mientras la ortodoxia convencional termina identificándola con el control de la deuda pública y de la inflación, el nuevo desarrollismo también contempla la tasa de interés (para lograr el equilibrio en el tiempo de las cuentas públicas) y el tipo de cambio (para garantizar buenas cuentas externas). El nuevo desarrollismo, impulsa reformas institucionales que, además de fortalecer el mercado, fortalezcan el Estado, ya que solo un Estado con un aparato eficiente y con instituciones dotadas de legitimidad puede servir de instrumento a la evolución de la sociedad. Tanto para intelectuales como para elites políticas y organizaciones de la sociedad civil, la Nación –la sociedad nacional solidaria– es el agente fundamental del desarrollo y aparece incluso para muchos como el “programa de transición” del presente tiempo como el espacio para el desarrollo del capital nacional, bajo la dirección de grupos nacionales, (Bresser Pereira, 2007:121; Chibber, 2008; North, 1998). En ese sentido, la Ley 24156 de la década del noventa -1992-, pone énfasis en

el equilibrio, la eficiencia, la transparencia, el control, etc., de las cuentas públicas, en cambio, la Ley 25.917 del 2004, deja entrever un componente coordinador y de liderazgo del Estado Nacional a fin de promover cierta eficacia en el logro de objetivos de desarrollo, viabilizado a través de una mejora en el desenvolvimiento de las cuentas provinciales. La finalidad ulterior entendemos, es dotar de autonomía a los gobiernos subnacionales que les permitan proveer de un entorno favorable al desarrollo de cada región del país, conforme las propias características y ventajas competitivas de su región.

Abordar las significaciones de la idea de “*responsabilidad fiscal*” que estas nuevas institucionalidades presentan como categoría novedosa en las últimas décadas, nos conduce al núcleo de cuestiones fundamentales de los fenómenos socioeconómicos contemporáneos, a debates esenciales asociados con la propia naturaleza del Estado y el funcionamiento y características de los mecanismos de producción e intercambio en una sociedad. La opinión pública y la búsqueda de ciudadanía, la *governance* democrática y las relaciones de poder, la soberanía popular, la legitimidad; atraviesan los procesos de innovaciones tecnológicas que impactan decididamente en la comunicación y la creación y recreación de nuevos escenarios socioproductivos. Por cierto, son sólo condición necesaria y fundamental, pero de ningún modo suficientes en un escenario global completamente dinámico, complejo y cambiante.

Por lo tanto, para intentar entender la sociedad y la economía debemos considerar también el Estado y los gobiernos en sus distintos niveles, y el potencial que representan en tanto, a través de lo local se pueden superar las visiones totalizantes, los análisis macroeconómicos y sectoriales. Los enfoques de desarrollo territorial tienen en cuenta la heterogeneidad de la economía y la sociedad, la interconexión entre las actividades económicas sectoriales, los estados locales deben coadyuvar a identificar y potenciar el motor de desarrollo en base al perfil productivo (Arroyo (2003:2-8), para lo cual debe consolidar a priori de su propia autoorganización, modernización y eficiencia de su gestión, de mecanismos de articulación con los actores claves de la sociedad y de innovación en la aplicación de políticas públicas de desarrollo. Los gobiernos intermedios y locales deben desarrollar sus propias tecnologías de gestión, aprender a aprender, indagar a sus comunidades, investigar sus perfiles productivos, generar capacidades de recaudar y de aplicar convenientemente el producido de esos recursos, aprovechar las ventajas comparativas y competitivas tanto estáticas como dinámicas, generar mecanismos de reclutamiento, capacitación y formación de sus recursos humanos acordes con los requerimientos del diseño y la planeación de las políticas.

Por cierto, cada espacio gubernamental debe identificar su perfil de desarrollo al momento de planificar sus políticas, cuáles son los factores condicionantes, las restricciones y las características de su entorno territorial (lo que determinará sus economías de escala o cercanías). Tamaño, cantidad de habitantes, perfil productivo histórico o tradicional, perfil productivo potencial, en base a las ventanas de oportunidades que ofrece el entorno tanto local como global (glocal), el entorno geográfico, recursos naturales y posibilidades de utilización, capacidad de planificación, infraestructura disponible y/o capacidad para generarla, y por último, entorno social y político adecuado (Arroyo, 2003:6-15). Todo ello implica un aprendizaje a través de la formación, la incorporación por parte de las administraciones del correspondiente *know-how* y sus complementos legales y técnicos necesarios. Como dice Karl Polanyi, «*el liberalismo económico leyó erróneamente la Revolución Industrial porque insistió en analizar los acontecimientos sociales desde el punto de vista económico*», porque creyó en la «espontaneidad» del cambio social ignorando «las verdades elementales de la teoría política y la competencia para gobernar (*statecraft*)».

La LRFF si bien resulta un instrumento legal innovativo, más bien reconoce y se apoya en los aspectos positivos de la Ley 24156, de administración financiera y control público; perfecciona

y realiza unos ajustes que aumentan su precisión hacia el logro de los objetivos de mejorar cualitativamente la calidad de la gestión. Esta es la base sobre la cual se podrán luego garantizar el resto de los procesos que promueven el desarrollo.

De acuerdo a lo conceptualizado amplia y minuciosamente por Arroyo (2003:1), una de las primeras ideas básicas sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo “*desde abajo*”, no como un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región cuando se juntan más de un municipio. Debemos tener claro que uno de los recursos clave y estratégico es el capital institucional y de gestión con el que cuenta el gobierno que emprende el desempeño de su papel promotor (ya sea como motor o como catalizador) del desarrollo. Pero si nos vamos un paso más atrás en esta lógica, también implica que los estados deben poseer las capacidades para indagar, investigar, hacer buenos diagnósticos y descripciones de las situaciones que les compete abordar, y vinculados a estos conceptos que con asidero expresa Arroyo (2003:17-25).

El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Desarrollo local de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico, pero también la distribución del ingreso (la riqueza) y, por ende, mejora las condiciones de vida generales de la población, esto es, tiene impacto social positivo. No cualquier actividad económica fomenta el desarrollo local.

Es importante esquematizar algunos puntos críticos en el análisis del desempeño de las políticas territoriales a niveles subnacionales tal como los plantea Casalis (2011:1) El perfil de desarrollo, ventajas comparativas, características, culturas. 2) Tipo y tamaño de la provincia. 3) Sus circuitos económicos (formal, informal y de subsistencia). 4) Modelo de gestión, Los instrumentos técnicos: la capacidad técnica (qué se encara, qué políticas, qué programas, qué líneas de trabajo tiene ese territorio); La voluntad política: que hace referencia a cómo se gobierna, no sólo qué programas y qué líneas; Los actores: quiénes participan. 5) Las políticas sociales locales (lo alimentario, el eje productivo, la capacitación de recursos humanos o el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, talleres de oficios, etc.) y programas de empleo). 6) El proceso (actores, modelos de políticas, la planificación estratégica, definición de visión, misión, objetivos, acciones, evaluación o diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación).

Pero en lo que respecta a políticas estatales y sus impactos, algunos estudios hasta hace unas décadas utilizaban datos e indicadores muy inadecuados, que sin duda han influido para que las conexiones causales postuladas hacia y desde las políticas estatales fueran excesivamente tenues (Oszlak y O'Donnell, 1981:106). El avance en la información y la calidad de los datos de los que se pueden disponer ha cambiado sutilmente esta situación. Por su parte, la propia Ley de Responsabilidad Fiscal Federal obliga a la construcción y elaboración de indicadores que serán puestos a prueba en su eficacia para evaluar los perfiles de gestión de las distintas provincias y localidades, tratar de buscar patrones, factores de competitividad, generalizar algunas conclusiones e inferir algunos impactos que ha tenido esta legislación en las capacidades y autonomías de gestión de las Provincias, así como la eficacia de sus políticas.

Es aplicable aquí para lo público, lo que las concepciones de desarrollo alternativo, mencionan asertivamente para la medición del desempeño de sectores privados en los que se intenta evaluar productividad u otros resultados. Se trata de que los indicadores no siempre son objetivos ni adecuados. No siempre sirven para hacer comparaciones, porque no siempre reflejan lo que se trata de medir. Por eso, la selección y construcción de indicadores es una tarea que también ofrece un grado de complejidad irreductible y no debe ser minimizado. Al menos, debe considerarse como una restricción en su utilización y para efectuar análisis concluyentes, determinísticos o universalizables.

No debemos perder de vista que la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición predominante del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad, y cuando nos planteamos el problema de los “impactos” de una política estatal debemos tener en cuenta que no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál(es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados”(Oszlak y O’Donnell, 1981).

V-Algunas reflexiones adicionales y conclusiones.

El análisis de la aplicación de reglas de comportamiento fiscal no tiene un profuso ni muy abundante tratamiento y abordaje desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas de desarrollo y gestión territorial. Desde hace unos pocos años ha sido abordada desde perspectivas de las finanzas públicas y de la política fiscal, así como también ampliamente desarrollada desde la administración financiera gubernamental. Sin embargo, las distintas aristas y connotaciones que el tema presenta, a priori, fundamenta la apertura de un espacio de análisis, desde la perspectiva de las políticas y gestión territorial.

Partiendo de la experiencia de nuestro país, el manejo de los fondos estatales ha sido una preocupación generalizada y con una fuerte connotación en la vida política y las economías de cada región. La implementación del nuevo Régimen de Responsabilidad Fiscal Federal ha representado un punto de inflexión en el cual vale la pena focalizar algunos esfuerzos de análisis a los fines de determinar en qué medida puede aportar a los procesos de desarrollo a los que se aspira alcanzar.

7 Se ha sostenido que la orfandad en que nos encontramos en el estudio del impacto de políticas públicas se debe a la falta de requerimientos de información de este tipo por parte de los poderes públicos. James T. Bonnen argumenta que “si el Congreso y el Ejecutivo no demandan esta información, nunca existirá de un modo sistematizado”. También el movimiento de la “New Political Economy” se planteó en su momento como preocupación fundamental la necesidad de que las ciencias sociales ayuden al gobernante a optimizar sus opciones. Entre otros, Philippe Schmitter ha reaccionado contra esta perspectiva sugiriendo que no sólo nos preguntemos cómo “ayudar a las autoridades existentes a enfrentar las grandes cuestiones y problemas públicos de nuestro tiempo”, sino cómo y cuáles instituciones políticas alternativas pueden contribuir mejor a que el pueblo transforme problemas en cuestiones e induzca a las autoridades a tratarlos de un modo efectivo, eficiente y equitativo”. Ver James T. Bonnen, “The Absence of Knowledge of Distribucional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions”, en R. H. Haveman y Julius Margolis (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1970.

Si bien, la responsabilidad fiscal es un aspecto muy parcializado de la realidad global de los Estados, ésta es un indicador que resume y nos deja unas pistas y huellas a seguir respecto de las potencialidades de los gobiernos en la promoción de políticas orientadas a aprovechar ventanas de oportunidades que genera la dinámica económica mundial, lo cual resulta un aporte por demás significativo al debate.

En una sociedad en red, es más difícil (para sectores de poder tradicionales) obturar todos los flancos por los cuales fluyen la información, las decisiones, las orientaciones de las políticas y el accionar de los diferentes poderes de la república. Consistente con esa sociedad red, el Estado red debe adaptar sus procesos, sus métodos, sus técnicas sus formas de interacción con los distintos actores con los que debe coordinar su accionar (otros Estados, organizaciones de la sociedad, movimientos, sectores, otros niveles de gobierno y sus propios representados). Debe hacer más translúcidos sus actos, visibilizar los criterios con los cuales procede o resuelve las distintas situaciones problemáticas que se le plantean o que por sí sólo define desde sus plataformas ideológicas lo que es mejor para sus representados.

Los medios que conectan estas redes, los canales por los que fluye la información, pueden ser neutrales, pero también pueden ser parte del problema. Pueden ser unos actores con intereses propios, que transforman los mensajes, los decodifican conforme sus propósitos parciales o sectoriales. Esto debe considerarse al momento de hablar de transparencia, al momento de transferir información para la toma de decisiones, tanto de representantes como de representados, de auditores como de auditados, gobernantes y ciudadanos. Por ello, las instituciones que propenden a establecer reglas de responsabilidad fiscal que consisten en mantener las finanzas del Estado –el gasto público, como comúnmente lo denominamos en sentido genérico– dentro de ciertos estándares de calidad generalmente aceptables o razonables, deben también poner énfasis en las formas, cantidad, carácter y mecanismos de la comunicación de los resultados. Se impone a sí mismo y a los niveles de gobiernos más bajos, el cumplimiento de estos objetivos, creando órganos de control colegiados con potestades suficientes para lograr los grados de efectividad deseables respecto de los nuevos paradigmas de desarrollo y el cumplimiento de objetivos planteados en pos de lograr la integración de las diferentes y nuevas formas de producción y reproducción de las relaciones sociales, políticas y económicas conforme se insertan en las dinámicas del entorno global. Comunicación e información completan la consolidación de los procesos de toma de decisiones políticas, mejoran el ejercicio de la democracia, el desarrollo de redes sociales que permiten el ejercicio de derechos de una diversa naturaleza y casi inimaginables hace un par de décadas atrás, pero a la vez no exento de contradicciones y ambigüedades que ponen en cuestión los propios mecanismos de formación, deformación o manipulación de la opinión pública, vaciada en ciertos casos de contenido y significado social y político.

Bibliografía:

- Alburquerque F (2004) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL Nro 82. Abril. Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (2013) *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Mimeo.
- Arroyo, D. (2003). “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. En: Jefatura de Gabinete de Ministros (2003), *Desarrollo Local*. JGM, Buenos Aires.
- Bresser Pereyra, Luiz (2007): *Estado y mercado en el nuevo desarrollismo*, en Nueva Sociedad No 210, julio agosto 2007. Disponible en www.nuso.org
- Castells, Manuel (2009): *El poder en la sociedad red*, en Comunicación y Poder. Alianza Editorial. Madrid, 2009.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México. Cuarta edición 1978.
- Casalis, Alejandro (2011). *Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas*, en Revista Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, n° 19, año 2011, UNQ Editorial, Bernal.
- CEPAL/ILPES: *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. Ariel D. Melamud. Gestión Pública, Serie 71. Santiago de Chile, 2010. Cetrángolo, O y Jiménez J:P: (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL Nro 84. Diciembre. Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/084117134_es.pdf?sequence=1
- CEPAL-BID. (2006). Fernando Fajnzylber. *Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Torres Olivos, Miguel (Compilador). Santiago de Chile, Noviembre de 2006. Disponible en:
 - http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/S0600410_es.pdf?sequence=1
- Cravacuore, D.; Ilari, S., y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Cravacuore D. (2014) *La recentralización emergente en América Latina*, en Fidel, C. y Villar, (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, Buenos Aires. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes. En prensa.
- Chibber, Vivek (2008): *¿Revivir el estado desarrollista?, el mito de la 'burguesía nacional'*. Departamento de Sociología, New York University. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Mis%20documentos/Downloads/12363233-1-PB.pdf>
- Dabat, A. (1993) *El mundo y las naciones*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM. México.
- Evans, Peter (1996): *El Estado como problema y como solución*, en Desarrollo Económico n° 140, V° 35, Enero-Marzo, 1996, Buenos Aires.
- Fraser, Nancy: *Transnacionalización de la esfera pública: sobre la legitimidad y la eficacia de la*

opinión pública en un mundo post-westfaliano en Escalas de Justicia. Herder. Barcelona, 2008. Págs. 145 a 184.

- Hirschman, A. (1984) *De la economía a la política y más allá*. Primera edición en español, páginas 11-51. Fondo de Cultura Económica. México.
- Gramsci, Antonio. (1975): *Quaderni del carcere*, editado por Valentino Gerratana, Turín, Einaudi, 1975. Cuadernos décimo y undécimo. *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Edición: México [MX] , Juan Pablos Editor.
- Musgrave, Richard. (1959): *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid.
- Oates, Wallace. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995). *Estado y políticas públicas en América Latina. Una estrategia para su investigación* REDES, Vol 2 nº 4, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez, Carlota (2001). *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil*. Revista de la Cepal N° 75. Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo endógeno y Globalización*. Disponible en: http://www.diba.cat/documents/172547/226405/promoeco-descarreguesbiblioteca_estrategies-desarrolloendogeno_vbarquero-pdf.pdfVázquez Barquero, Antonio (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosh, Editor. Barcelona, 2005.

