

# El rol de las monedas provinciales y la soberanía monetaria en Argentina

**José Sbattella**

## **Contenidos**

<a href="#">Introducción</a> .....	1
<a href="#">La moneda y sus tres estados</a> .....	2
<a href="#">El dinero y la deuda</a> .....	3
<a href="#">La deuda de vida</a> .....	3
<a href="#">Moneda y soberanía</a> .....	4
<a href="#">Moneda y confianza</a> .....	4
<a href="#">Cómo se llegó a las cuasimonedas en Argentina</a> .....	5
<a href="#">El Programa de unificación monetaria</a> .....	11
<a href="#">La confianza y la dolarización</a> .....	12
<a href="#">Conclusiones</a> .....	15

## **Introducción**

Los procesos inflacionarios en Argentina, que culminaron con la hiperinflación de 1989, generaron en la práctica una situación de dualidad monetaria, ya que continuamente la población tiene como referencia el valor del dólar para las transacciones de mediano y largo plazo.

La situación actual, donde el estado nacional recuperó un rol activo, que incrementó el nivel de reservas internacionales a niveles históricos, que disminuyó el impacto del endeudamiento externo, que logró disminuir a un dígito la tasa de desempleo, en definitiva, que inició el camino de recuperación de un proyecto nacional, no ha logrado revertir el hecho que siga existiendo una referencia a una moneda extranjera como unidad de cuenta en el largo plazo.

Este fenómeno se da a pasar que recientemente en Argentina se produjeron fenómenos vinculados a la moneda que mostraron las limitaciones de la interpretación financiera tradicional sobre lo que se puede hacer y lo que no en política económica del Estado. Nos referimos al fenómeno de las cuasimonedas o monedas provinciales: aparecieron en un momento de profunda crisis económica y social entre 2001 y 2002, justamente como respuesta tácita a la más extrema de las posturas del liberalismo ortodoxo que fue el intento por dolarizar la economía argentina y perder el peso como moneda nacional<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para dimensionar la crisis vivida en el año 2001 en Argentina, bastaría con decir que fueron 30 los ciudadanos muertos por la represión los días 19 y 20 de diciembre de ese año. Hay que agregar que en el plano institucional el presidente De la Rúa debió renunciar, generando la aplicación de la ley de acefalia, con 5 presidentes sucesivos en los últimos 10 días de dicho año. Previamente se habían fugado alrededor de u\$20 mil millones de dólares de las reservas, lo que obligó al ministro de economía, Domingo Cavallo, a prohibir la extracción de dinero (corralito) de las cajas de ahorros de la población. Los bancos extranjeros retiraron fondos de sus sucursales, dejando sin respaldo a sus depósitos, violando la confianza de sus clientes, ya que se suponía que se encontraban respaldados con sus reservas. Finalmente, el

Las monedas provinciales no nacieron precisamente con un espíritu de "experimentación" teórica. Sin embargo, los imprevisibles resultados de esta implementación práctica tuvieron repercusiones que alcanzaron el ámbito teórico, al evidenciar algunas de las limitaciones de las interpretaciones tradicionales.

Las monedas provinciales surgen en respuesta a la necesidad de las provincias ante la quiebra del Estado provincial y la supresión del endeudamiento. El estado provincial emite los bonos para pagar sueldos, jubilaciones y proveedores. Los receptores, a su vez, los utilizan para pagar impuestos provinciales, nacionales, servicios públicos, y en el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, también para consumo final.

La aparición de las monedas estadales fue una bocanada de aire fresco desde la praxis y un desafío desde lo teórico ya que puso en tela de juicio las bondades de la atadura al dólar como moneda de referencia experimentada por la economía argentina entre 1991 y 2001. A pesar de ese doble éxito, hoy sigue siendo vista por economistas como un símbolo del deterioro económico y social en lugar de interpretarlo como una estrategia superadora del mismo.

Utilizando el análisis de la escuela regulacionista<sup>2</sup> referidos a los distintos tipos de confianza que están detrás de una unidad monetaria, metódica, jerárquica, y ética, la presente nota tiene como objetivo mostrar que lo que subyace en la existencia del sistema bimonetario argentino, es la falta de confianza ética. La misma se deriva de haber experimentado como sociedad un proceso político que recién alcanza estabilidad en los últimos 27 años de democracia, donde paradójicamente el valor de la moneda estuvo en permanente conflicto.

En la primera parte del estudio, se repasa el análisis teórico de los tres estados de la moneda desarrollados por la Teoría Regulacionista para contextualizar.

En segundo lugar se repasan los motivos por los cuales el intrincado federalismo fiscal argentino condujo inexorablemente a la emisión de cuasimonedas y en qué contexto se realiza el programa de unificación monetaria. En la tercera parte se describe el proceso de dolarización de la economía a través de la composición de los depósitos, la circulación de divisas en nuestra economía y la formación de activos externos. En la cuarta parte se brindan las conclusiones.

## **La moneda y sus tres estados**

La explicación simplista de que la moneda surge como sustituta del trueque en el proceso de intercambio y en consecuencia es una derivación de la expansión del mercado capitalista como sistema único de funcionamiento social, no resiste el menor análisis histórico, antropológico ni sociológico. Es

---

Estado asumió la responsabilidad de devolver los depósitos a futuro mediante diversos esquemas financieros.

<sup>2</sup> Bruno Théret (2008). LES TROIS ÉTATS DE LA MONNAIE: APPROCHE INTERDISCIPLINAIRE DU FAIT MONÉTAIRE., Revue économique, ISSN 0035-2764, Vol. 59, N°. 4, 2008, pags. 813-842

una invención de los economistas ligados al liberalismo, apologistas del capitalismo globalizado.

Por el contrario, el fenómeno monetario se desarrolla desde los inicios del proceso de humanización, ya que la moneda se registra como existente en casi todas las sociedades pre capitalistas, y para explicarla es necesario una aproximación teórica interdisciplinaria, que parta de la antropología, incluya la historia, la sociología y en última instancia la economía.

Esta teoría<sup>3</sup> se desarrolla sobre la base de una articulación de tres conceptos, la deuda, la soberanía y la confianza.

### ***El dinero y la deuda.***

Cualquier tejido social, en cualquiera de las etapas de la humanidad puede ser considerado como un entramado de deudas de diferentes orígenes y naturaleza, causados por las transferencias de propiedad de bienes reales o simbólicos. Estas deudas pueden surgir por transacciones diferentes: los intercambios entre seres humanos y entre seres humanos y los dioses u otros espíritus, los intercambios de tipo comercial, o los derivados de actividades colectivas que deben ser solventadas por cada individuo.

La moneda es el medio que permite medir cuantificar este conjunto de relaciones que constituyen la sociedad. A través de la mediación monetaria, las interdependencias sociales generadas y transformadas en obligaciones y derechos recíprocos entre los miembros y entre éstos y sus organizaciones colectivas o sus representantes se traducen en términos de deuda.

La moneda aparece así por primera vez como unidad de cuenta, mediante la cual se transforma en la primera forma de representación simbólica de la unidad social del conjunto.

El dinero es también lo que permite que las deudas se sostengan en el tiempo consolidando las reclamaciones entre los miembros de la sociedad, transformándose en una unidad dinámica que permite un ciclo que es fundamental para el proceso de reproducción social.

Siendo unidad de cuenta y medio de pago, la moneda es una clave de enlace social, que unifica el sistema de deudas y su reproducción en el tiempo.

### ***La deuda de vida***

En toda sociedad, los seres humanos nacen, se reproducen y mueren. Recibir, dar y hacer vida es el proceso esencial de la reproducción individual y social.

La deuda de vida es así objeto de diversos reconocimientos, religiosos y sociales reflejados en las ofrendas a los dioses hasta en el pago de impuestos en las sociedades actuales. Es fundamental para la reproducción social, ya que cualquier grupo, cualquier corporación, para sobrevivir en el tiempo debe enfrentar la necesidad de garantizar su reproducción más allá de la mortalidad de sus miembros. Esto requiere el mantenimiento de la sociedad global y la transferencia de deudas entre generaciones.

---

<sup>3</sup> Ver pie de página 2

Las transacciones de bienes, los rituales simbólicos que unen a los seres humanos con sus antepasados, las deidades, espíritus, el clan, la nación, el país. Las ceremonias con motivo de los nacimientos, iniciaciones, bodas, funerales, el sacrificio, son todas manifestaciones de transferencias de vida.

La moneda tiene su origen en los pagos a los dioses por la deuda de vida como sustituta de las víctimas sacrificadas en su nombre, reemplazados civilizadamente por el pago de impuestos que aparece con el surgimiento de la autoridad del Estado.

### ***Moneda y soberanía***

La visión de que las deudas de vida generan la necesidad de la moneda tiene dos consecuencias fundamentales:

- 1) La universalidad del hecho monetario queda bien fundamentada ya que no existe sociedad donde el hombre sea inmortal, en consecuencia la deuda de vida se encuentran en todas las sociedades que han existido, existen o existirán.

En las sociedades capitalistas modernas, la deuda de vida fue negada por la ideología económica dominante, que introduce en escena un individuo racional, inmortal y asexuado, con deudas privadas puramente contractuales. Solo se vislumbra en el ejercicio del poder de imperio del Estado, donde los impuestos financian los bienes públicos.

- 2) En la relación moneda – deuda de vida residen los fundamentos de la relación entre moneda y soberanía entendiéndose que la soberanía política se basa en la perennidad del grupo, ya que sus componentes son mortales. El grupo soberano no conoce la muerte, la supera. Su legitimidad reposa en la capacidad de proteger la vida individual y la del grupo.

Es por la circulación de la moneda y su ciclo ininterrumpido de pagos que la sociedad se reproduce, aparece a los ojos de sus miembros como eterna y en consecuencia como autoridad soberana.

### ***Moneda y confianza***

El tercer elemento del tríptico teórico sobre la moneda soberana es la confianza.

Dado que las monedas de crédito han prevalecido sobre la moneda metálica es un lugar común decir que la moneda se basa en la confianza.

En los mercados de divisas, las monedas nacionales son evaluadas por la confianza que inspiran a los operadores.

La confianza financiera se estima sobre la base de la capacidad presunta de las autoridades nacionales del sistema monetario para honrar sus deudas públicas y privadas.

¿Esta visión de la confianza es aplicable a cualquier moneda?

A estos efectos vamos a avanzar en la conceptualización de la confianza que vaya más allá del concepto de credibilidad.

Consideramos tres formas: la confianza metódica, la confianza jerárquica y la confianza ética.

La metódica se refleja en el comportamiento cotidiano en el que una persona acepta el dinero porque otros hacen lo mismo, cada uno creyendo que va a ser aceptado mañana y pasado mañana a su valor actual.

La jerárquica se visualiza en que el dinero está garantizado por un poder colectivo representado, como por ejemplo, en el Banco Central como organismo de aplicación de ese poder, lo que le permite emitir reglas a los actores sociales que participan del sistema.

La ética se expresa en que además del proceso de circulación producido en las transacciones económicas, también se utiliza en el proceso de acumulación de riqueza, y refleja un reconocimiento al sistema de valores y normas sociales que respalda al sistema emisor de esa moneda. En definitiva es el instrumento de transmisión, distribución y circulación de bienes que permite garantizar la reproducción de la sociedad dentro del respeto de los valores y normas del emisor.

La soberanía monetaria tiene un rol central en la confianza, ya que si es legítima, la confianza en la moneda está asegurada. La confianza metódica está garantizada por la confianza jerárquica, y esta por la confianza ética.

## **Cómo se llegó a las cuasimonedas en Argentina**

El federalismo fiscal argentino es muy intrincado. De acuerdo a la Ley 23.548 del año 1988, a las provincias les corresponde el 57,66% de la masa de recursos coparticipables, de los cuales un 3% (incisos c y d) se distribuyen de forma diferente a la establecida en el artículo 4 que versa sobre la distribución secundaria (entre provincias). Cabe aclarar que en la práctica los coeficientes de los incisos b y c se suman para conformar la distribución secundaria automática.

Pero lo más significativo aquí es que el artículo 2 en los incisos b) y c) principalmente, habilita para hacer y deshacer lo establecido en el punto a) del mismo artículo y, como consecuencia, de modificar la masa coparticipable y la porción que corresponde a las provincias. Por ser una ley de coparticipación, demasiado flexible<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El artículo 2º de la Ley 23.548 establece: "La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional

De hecho, todos los impuestos comenzaron a formar parte de la masa de coparticipación en un 100%: el IVA, el impuesto a las ganancias, los impuestos internos, por mencionar a los más importantes.

Sin embargo, leyes y acuerdos mediante entre la nación y las provincias, produjeron que desde la vigencia de la Ley de Coparticipación, se establecieran nuevos esquemas especiales, dentro del marco del inciso b del Artículo 2. Todos estos acuerdos, cláusulas y pactos "paralelos" a la Ley no han hecho otra cosa que provocar una reducción significativa en la masa coparticipable y se dio también en el marco de la delegación de gran parte de los gastos sociales hacia las provincias.

Entre las principales enmiendas se encuentran la Transferencia de Servicios Educativos y de Salud (entre 1992 y 1994) y el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (1992), el Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993), el Compromiso Federal (1999), el Acuerdo entre Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (2000), etc.

El cambio estructural más importante en las relaciones fiscales nación-provincias, se produce con motivo de la privatización del sistema de jubilación en 1994<sup>5</sup>. Con tal motivo el estado nacional había perdido los aportes de aquellos que habían optado por el régimen de capitalización (sistema privado) en lugar del régimen de reparto (sistema público) y había que financiar esa pérdida del sistema de seguridad social. La financiación se dio en dos dimensiones. Por un lado, previo a formar parte de la masa coparticipable, algunos impuestos como el IVA, impuesto a las ganancias y bienes personales, sufrieron retracciones para financiar directamente a la seguridad social. Luego, una vez que estos impuestos integraban la masa coparticipable bruta junto al resto de los impuestos, se realiza una

---

por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley.

Asimismo considéranse integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley Nº 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley"

Finalmente, en lo que hace a la distribución primaria, el artículo 3º establece: "El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;
- c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%; Chubut 0,1433%; Neuquen 0,1433%; Santa Cruz 0,1433%
- d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias"

<sup>5</sup> Recién en el año 2008, con la sanción de la Ley 26425, el sistema de jubilaciones pasó nuevamente a la órbita del Estado y el sistema de AFJPs (capitalización privada) desaparece.

detracción del 15% del total también para tal fin. Recién con lo que sobra se distribuye de acuerdo al artículo 3 de la Ley.

En 1994 se aprobó la nueva Constitución Nacional, modificando la vigente desde 1853. En la nueva Carta Magna el sistema de coparticipación tiene expresamente rango constitucional. Sin embargo, en las cláusulas transitorias de la Carta Magna se establecía que la fecha tope para la aprobación de esta Ley era el 31 de diciembre de 1995, o sea, que a partir del 1º de enero de 1996, debía estar vigente la nueva Ley de Coparticipación.

El artículo 75 inciso 2, menciona las características que debe tener la Ley de Coparticipación que, como bien se describe, no es una Ley común sino el de Ley Convenio que implica no solamente acuerdo de la Legislatura Nacional sino de cada legislatura de las Provincias.

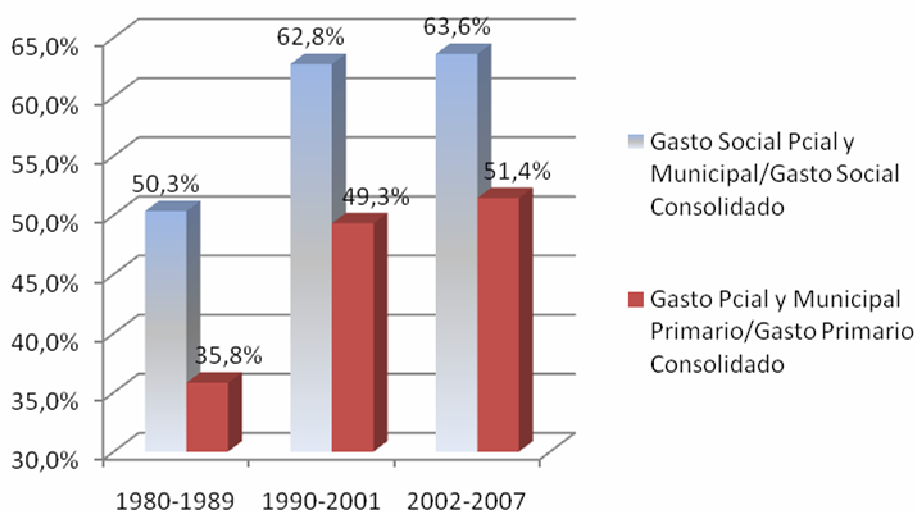
Esta situación resulta muy difícil de imaginar si pensamos que nadie querrá cambiar el *status quo* actual: ni entre nación y provincias ni entre las provincias entre sí. Esta dificultad se suma al hecho que el contexto macroeconómico recesivo desde 1998 hasta 2001 hacía más difícil trabajar sobre hipótesis de cambios ya que todos estaban más a la defensiva. Sobre todo en aquellos años en que fiscalmente la situación era apremiante por la presión de los intereses de la deuda en el presupuesto público.

Los numerosos pactos y acuerdos y addendas de pactos y acuerdos, etc. que firmaban los gobiernos provinciales con el nacional, fijando pisos y techos de transferencias, plazos para aprobar una nueva ley de coparticipación y compromisos fiscales incumplibles, hacían presagiar que la situación fiscal estallaría muy pronto.

Como manotazo de ahogado y previo a la emisión masiva de monedas secundarias para afrontar la crisis, en 2001 nace un nuevo impuesto: a los débitos y créditos en cuenta corriente, más conocido como impuesto al cheque. Según la Ley de coparticipación en su artículo 2, debería ser coparticipable. Sin embargo, recién al año siguiente y merced a un nuevo acuerdo entre el gobierno nacional y los gobernadores, sólo ingresaría a la masa coparticipable el 30% de los ingresos de dicho impuesto. Es decir, para las provincias sólo correspondería el 57,36% de ese 30%, menos del 18% del total recaudado por el impuesto.

Como resumen, las provincias con el tiempo fueron perdiendo capacidad tributaria para recaudar y al mismo tiempo asumen la mayoría del gasto social a partir de las transferencias de los servicios de salud y educación en 1993. Sólo para tomar dimensión, en el año 1982 el conjunto de provincias y municipios del país era responsable del 31% del total de gastos primarios del estado argentino. Diez años más tarde de casi el 51% y en 2001 del 55%. Más de la mitad de todo el gasto público consolidado. Lo mismo puede observarse del gasto público social: el conjunto de provincias y sus municipios eran responsables del 45% del gasto social total consolidado en 1982 y pasó al 67% en 2001.

### Participación del gasto estadual en el gasto consolidado total



Dentro de este marco es que las provincias en 2001/2002 apelan a la emisión de cuasimonedas como instrumento de soberanía

La proporción en que aparecieron mostraba la importancia que cada jurisdicción fue asumiendo. Las cuasimonedas llegaron a representar casi la mitad de la masa circulante desde el momento en que se emitieron, en julio de 2001, hasta octubre de 2002.

El Estado Nacional llegó a emitir, debido a su crisis propia, los Lecop que representaron el 42% del total de la emisión de cuasimonedas. El Patacón emitido por la Provincia de Buenos Aires representó el 36% del total. Ambos llegaron a tener una paridad uno a uno con la moneda oficial (el peso) e incluso, en algunos períodos y bajo algunos casos específicos, por encima del valor<sup>6</sup>.

Las 4 provincias de la República Argentina que fueron las mayores emisoras de bonos en el marco de la crisis del año 2001 fueron Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza.

<sup>6</sup> Algunos comercios a modo de política de venta, aceptaban contra los productos ofrecidos el valor del Patacón por encima del valor del Peso.



**Participación de las cuasimonedas de cada provincia y nación, según \$VN  
al 31 de enero de 2003**

Denominación de la Quasimoneda	Provincia Emisora	Porcentaje de participación sobre \$VN
LEOOP	Estado Nacional	42,8%
PATACON	Buenos Aires	35,4%
LECOR	Córdoba	8,5%
FEDERALES	Entre Ríos	3,3%
BOCANFOR	Formosa	1,1%
BOCADE	Tucumán	2,2%
BONOCAT	Catamarca	0,7%
QUEBRACHOS	Chaco	1,3%
CACACOR	Corrientes	3,2%
PETROM	Mendoza	0,9%
BOCADEA	La Rioja	0,6%
<b>TOTAL</b>		<b>100,0%</b>

La provincia de Buenos Aires linda al norte con las de Córdoba y Santa Fe, y con el Río Paraná, que la separa de la de Entre Ríos; al Este con el Río de La Plata y el océano Atlántico; al sur con el mismo océano y con la provincia de Río Negro; y al oeste con las provincias de Córdoba, La Pampa y Río Negro.

Tiene una superficie de 307.571 km<sup>2</sup> y su población es de 15 millones de habitantes. Estas cifras hacen que Buenos Aires sea la provincia más importante en tamaño y cantidad de habitantes, pues abarca el 11,06% del territorio nacional y en ella reside el 38% de la población. Dada su tamaño relativo, aporta el 32,0% del Producto Interno Bruto y se desarrollan de las más variadas actividades productivas.

Dentro de principales actividades económicas se encuentran el sector servicios (profesionales, intermediación financiera, inmobiliarios, comercios, entre otros); la agricultura, basándose en la producción de trigo, maíz, soja y girasol; la ganadería bovina; la industria manufacturera, destacándose la elaboración de medicamentos, alimentos, bebidas, tabaco, productos químicos, prendas de vestir, y papel. El turismo es otra importante fuente de ingresos, al contar esta provincia con el atractivo de las playas de la costa atlántica.

Por otro lado, se asientan en Buenos Aires los principales cordones de pobreza del país, principalmente en el primer y segundo cordón del conurbano bonaerense que rodean a la Capital Federal y se registra una de las tasas de desocupación más altas del país alcanzando el 8,5%.

La provincia de Córdoba se encuentra en la zona central del territorio argentino. Limita al norte con las de Santiago del Estero y Catamarca, al Este con la de Santa Fe; al sur con las de La Pampa y Buenos Aires, y al Oeste con la de Catamarca. Tiene una extensión de 165.321 km<sup>2</sup>, lo cual la convierte en la quinta provincia más amplia del país, abarcando el 5,94% del territorio nacional. Está habitada por 3,2 millones de personas, lo que representa el 8,16% de la población total.

Las actividades económicas de esta provincia también resultan de suma importancia, al contribuir con el 7% del ingreso nacional argentino. Estos

ingresos los genera a través de la prestación de servicios (profesionales, comerciales, hoteleros, restaurantes, financieros, inmobiliarios, entre otros); de la agricultura basada en el trigo, maíz, girasol, soja y sorgo; a través de la ganadería vacuna, porcina, ovina y caprina; de la industria manufacturera y automotriz; del turismo en sus sierras; y a partir de la actividad minera, con la extracción de granito, canto rodado, cal, mica, cuarzo y sal. A nivel social, cuenta con una desocupación del 7,6%.

La provincia de Entre Ríos linda al norte con la de Corrientes, al sur con Buenos Aires, al oeste con Santa Fe, y al este con la República Oriental del Uruguay. Su extensión de 78.781 km<sup>2</sup> la sitúa en decimoséptimo lugar, al ocupar solo el 2,83% de la superficie argentina. Se encuentra habitada por 1,2 millones de personas, es decir, el 3,15% de la población total.

Su producto bruto contribuye con el 1,9% del PBI nacional. Este es generado principalmente por la actividad ganadera, donde prevalecen el vacuno, el avícola y el ovino; la agricultura con los cultivos de naranjas, mandarinas, pomelos, arroz, soja, trigo y maíz; y por la industria, preponderando los frigoríficos, la elaboración de alimentos, los molinos arroceros y harineros, y la maderera. Esta provincia cuenta con el 5,5% de su población desocupada.

La provincia de Mendoza limita al Norte con San Juan, al este con San Luis y La Pampa, al sur con La Pampa y Neuquén, y al Oeste con Chile, del cual la separa la Cordillera de los Andes. Tiene una superficie de 148.827 km<sup>2</sup>, que al ocupar el 5,35% de la superficie total del país, la ubica en la séptima posición en tamaño. Está habitada por 1,7 millones personas, por lo que en ella reside el 4,35% de la población habitantes.

En Mendoza se genera el 3,4% del Producto Interno Bruto siendo la vitivinicultura la principal actividad agrícola con la que cuenta, pero también resultan importantes los cultivos de tomates, papas, cebollas, damascos, ciruelas y nueces. La actividad minera se centra en la extracción de petróleo, uranio, hierro, arena, caliza y yeso. Otra fuente de ingresos muy importante es el turismo, atraído por las bodegas y la Cordillera de los Andes. Su población desocupada es del 4%.

En resumen, es importante resaltar que de las 23 provincias que integran la República Argentina, la superficie de estas 4 abarca el 25,18% del territorio nacional; en ellas reside el 53,66% de la población; además Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza son las que aportan más del 50% del Producto Interno Bruto.

Descripción/ Provincia	Buenos Aires	Córdoba	Entre Ríos	Mendoza
Superficie	307.571 km <sup>2</sup>	165.321 km <sup>2</sup>	78.781 km <sup>2</sup>	148.827 km <sup>2</sup>
Participación en la superficie total	11,06%	5,94%	2,83%	5,35%
Población[1]	15.052.177	3.221.001	1.255.787	1.729.660
Participación en la población total	38,0%	8,2%	3,2%	4,35%
Participación en el PBI	32,0%	7,0%	1,9%	3,4%
Principales actividades económicas	-Servicios -Agricultura -Ganadería -Industria -Turismo	-Servicios -Agricultura -Ganadería -Industria -Turismo -Minería	-Ganadería -Agricultura -Industria	-Agricultura -Minería -Industria -Turismo
Desocupación[2]	8,5%	7,6%	5,5%	4,0%

[1] Población del año 2008. Fuente: INDEC

[2] Tasa de desocupación del año 2008. Fuente: INDEC

### ***El Programa de unificación monetaria***

La recuperación de la soberanía monetaria se produce sobre fines de 2002 y termina en octubre de 2003. El programa se llamó Programa de Unificación Monetaria, por el que las provincias se comprometen a no emitir más cuasimonedas y el estado rescata, por letras de cancelación de obligaciones provinciales, estas monedas y la propia, el Lecop. Se emite deuda por \$7.595 millones el 31 de enero de 2003, y en agosto de 2003 ya se había logrado canjear el 50 %, y el 100 % en diciembre de 2003. Es decir, el fenómeno duró dos años. Para la estadística financiera, para el Fondo Monetario, eso eran letras de tesorería, no era masa monetaria. Pero en la práctica, casi el 50 % de la masa monetaria que circuló en Argentina en ese momento eran bonos provinciales.

Aunque una de las teorías tradicionales sostenía que esto podía generar una expansión inflacionaria, no fue lo que ocurrió en la práctica. Por el contrario, se emitieron mayores montos que fueron compatibles con tasas de inflación reducidas.

Este esquema de financiamiento por letras de tesorería por cuasimonedas tuvo efectos positivos. Entre ellos, la reactivación de las economías provinciales en el período de aguda crisis y retracción. Por otro lado, no generó inflación, evitó la fuga de capitales de los circuitos de acumulación provinciales, frenó la corrida del dólar (las cuasimonedas no eran canjeables directamente por dólar, o sea que redujeron las importaciones, porque había que comprar en el mercado interno).

La confianza, que es lo que explica de alguna manera los tipos de cambio diferenciales, tenía que ver con la credibilidad de los gobernantes. No estaba muy claro quiénes firmaban estos billetes: en algunos firmaba el gobernador, en otros el tesorero, en otros el contador, y los más raros de todos eran los del trueque, que no tenían nadie que garantizara. Pero a pesar de los avales imprecisos, estos billetes circularon. Este hecho puso en

crisis la interpretación tradicional de que esto era pecado ya que se rompe con la unidad monetaria y cuestiona la centralidad de la política monetaria.

El sistema de cuasimonedas también tuvo efectos negativos: el Estado ya había perdido la política monetaria, y con los cuasibonos la perdió del todo. Existieron restricciones con estas transacciones para vender entre provincias. También, salvo en el caso de la provincia de Buenos Aires, las cuasimonedas no sirvieron para pagar impuestos nacionales, cosa que habría dado más liquidez y habría mejorado la paridad de muchas monedas. En efecto, se llegó a correr el riesgo de la disolución del Estado Nacional y la discusión eventual de un nuevo pacto fiscal. Incluso estuvo en la imaginación de muchos economistas del establishment reemplazar el sistema monetario nacional por un sistema que directamente utilizara al dólar como moneda o, en su defecto, terciarizar el sistema monetario a bancas off shore.

### **Recuperación de la soberanía monetaria del Estado Nacional**

- A través del Decreto 743/03 fechado el 28 de marzo de 2003, el gobierno crea el Programa de Unificación Monetaria (PUM) al cual adhieren por Ley provincial las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Tucumán, Catamarca, Chaco, Corrientes y Mendoza, rechazando la invitación La Rioja.
- Las provincias se comprometen a no emitir más cuasimonedas en el futuro, según Resolución 266/03 del 9 de abril de 2003, aunque las jurisdicciones y nación cortaron las emisiones en octubre de 2002.
- Se incluyen en el rescate, las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECO), mediante decreto 957/03 del 23 de abril de 2003.
- A partir de mayo de 2003 comienzan a efectivizarse los rescates de cuasimonedas provinciales y nacionales por billetes.
- Se emiten los BODEN 2011 y 2013 en pesos por \$ 6 800 millones y 1.000 millones de valor nominal respectivamente. Se canjea deuda en Letras por deuda de largo plazo.
- El total de cuasimonedas provinciales y nacional ha rescatar al 31 de enero de 2003 (fecha de corte elegida) llegaba a \$ 7595 millones de valor nominal, no entrando \$ 48 millones en Bocade (A) de La Rioja.
- En agosto de 2003 ya se había logrado canjear el 50% de las cuasimonedas, en noviembre el 75% y para finales de diciembre el 100%.

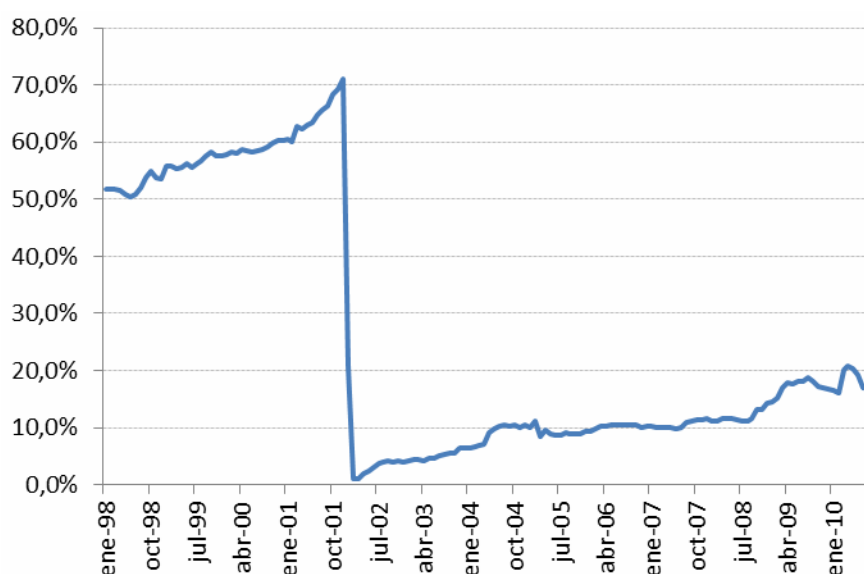
### **La confianza y la dolarización**

A partir de la unificación monetaria y plan de rescate de las cuasi monedas, la Argentina ha mostrado signos de prosperidad macroeconómica de gran significancia merced al esquema implementado desde 2003 en adelante. El mismo consistió en el establecimiento de un Tipo de Cambio Real Diferencial vía retenciones a las exportaciones de bienes primarios, que permitió proteger al sector industrial y consolidar de esta forma el empleo y el mercado doméstico. Como resultado del esquema macroeconómico, el PBI en 2009 era un 65% más alto que en el 2002 y la tasa de desocupación

pasó en dicho lapso del 22% al 7,4%, creándose en el mercado de trabajo unos 4,5 millones de puestos en su mayoría en el sector formal. La pobreza se redujo del 54% al 24% mientras que el empleo informal se redujo del 55% al 35% de la fuerza de trabajo.

A pesar de la robustez macroeconómica de los resultados que se sostuvieron incluso en el contexto de la peor crisis financiera internacional desde 1930, la economía preserva en el inconsciente colectivo al dólar como moneda de referencia. Este hecho se puede corroborar en varios aspectos.

**Gráfico. Dolarización de los depósitos bancarios en porcentaje del total. 1998-2010**



**Fuente:** sobre la base de datos del BCRA

En primer lugar, se ha verificado que en el mismo período un lento y persistente incremento de las cuentas bancarias en moneda extranjera. Si se toman en cuenta la sumatoria de las cuentas corrientes, las cajas de ahorro y los depósitos a plazo, el monto total depositado en dólares se encuentra alrededor del el 20%. Si bien este porcentaje no resulta significativo respecto del alcanzado en la convertibilidad, lo cierto es que desde la ruptura del régimen de tipo de cambio fijo en enero de 2002, donde se pesificaron todos los depósitos y transitoriamente se prohibieron los depósitos en moneda extranjera, el porcentaje ha ido ascendiendo, principalmente en 2008 donde se generó una crisis interna a partir de la rebelión fiscal del sector agropecuario frente a la propuesta del gobierno nacional de implementar retenciones móviles a las exportaciones de soja, maíz y trigo.

El segundo signo de dolarización de la economía, y quizás el más significativo y persistente de la misma, es la formación de activos externos, lo que denota que el ahorro se elige en dólares en lugar de realizarlo en inversiones domésticas. En efecto, la fuga de capitales se manifiesta en Argentina a través de la acumulación de divisas ya sea bajo la forma de atesoramiento, o en la acumulación de activos fuera de la economía.

La formación de activos externos en Argentina bajo la forma de dólares billetes ha sido una constante frente a la persistente inflación de la economía Argentina en las últimas décadas que se vio reforzada por los episodios hiperinflacionarios de 1975, 1989 y 1990. Por tal razón la utilización de los dólares para las transacciones y como unidad de cuenta son de larga data. Con la ruptura del esquema de convertibilidad que tuvo al peso argentino atado al dólar, se generó un gran beneficio para aquellos que habían decidido tener en dicho momento sus tenencias en dólares en efectivo fuera del sistema bancario.

Según un trabajo de la Reserva Federal de los Estados Unidos (2003)<sup>7</sup>, Argentina, Panamá y Rusia eran en los 90 los países con mayor cantidad de billetes de dólares en términos per cápita en todo el mundo, sin contabilizar al propio Estados Unidos. Sin embargo, el caso argentino es paradigmático: las tenencias en dólares por habitante son las más altas de todo el mundo, incluido la propia Estados Unidos.

	Tenencia de dólares en efectivo	
	En miles de millones de dólares	En dólares per cápita
Argentina	50	1300
Bielorusia	3	288
Brasil	1	6
Chile	0,25	16
China	50	39
Colombia	2	52
Panamá	2	648
Rusia	80	550
Singapur	1	294
Turquía	10	157
Estados Unidos	243,3	918

Fuente: sobre la base de datos de "The Use and Counterfeiting of United States Currency Abroad, Part 2" <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/counterfeit2003.pdf> y USBureau of the Census

Con esta herencia que dejó el período de convertibilidad, basta tener el menor incidente ya sea externo o interno para socavar la confianza en la moneda local y profundizar los mecanismos de formación de activos externos, ya sea en efectivo o mediante salidas de divisas al exterior, aun cuando dichos shocks no tengan que ver con aspectos objetivos vinculados con lo monetario y/o financiero doméstico.

De acuerdo a los datos de provenientes de las cuentas externas argentinas, en los últimos años, el crecimiento de la formación de activos externos se aceleró y eso refleja la falta de confianza en el peso nacional, para acumular excedente.

<sup>7</sup> U.S. Treasury Departmental Offices, the U.S. Secret Service, and the Federal Reserve System for the Secretary of the Treasury (2003). "The Use and Counterfeiting of United States Currency Abroad, Part 2". <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/counterfeit2003.pdf>

En los últimos dos años entre 2008 y 2009, en la cuenta corriente de la balanza de pagos se generó un ingreso de divisas de u\$18.000 millones. En dicho período se acumularon en divisas externas en el BCRA tan sólo u\$1.355 millones y el sector público utilizó u\$1.200 millones para cancelar pasivos externos (o incrementar activos externos). Quiere decir, que de lo ingresado en la cuenta corriente, hay unos u\$15.000 millones que no quedaron en la economía y formaron activos externos o se guardaron en el "colchón" por parte del sector privado.

Estos datos son consistentes con los que figuran en la contabilidad externa. Según dichos datos, entre 2008 y 2009 la formación de activos externos por parte del sector privado (financiero y no financiero) alcanzó los u\$14.800 millones. Lo más llamativo, es que tan sólo u\$2.000 millones fueron a parar a inversión directa o productiva y el resto (casi u\$13.000 millones) fueron a parar a inversiones especulativas o directamente al llamado "colchón" (dólares en efectivo). Actualmente se estima que el stock de dinero en moneda extranjera en el "colchón" o en orígenes desconocidos (depósitos u otras inversiones especulativas), alcanza los u\$134.000 millones mientras que las inversiones productivas en empresas o emprendimientos inmobiliarios es tan sólo de u\$30.000 millones.

Los mecanismos legales de compra de divisas y salida, están estipulados por la normativa del BCRA<sup>8</sup> aunque también se destaca la fuga proveniente de actividades ilícitas. Según Gaggero (2010)<sup>9</sup>, en los países emergentes (entre ellos Argentina) en el último año se fugaron alrededor de un billón de dólares provenientes de actividades ilícitas principalmente hacia los principales paraísos fiscales de los países desarrollados.

La consecuencia económica del proceso de dolarización para la economía argentina es el incremento de la acumulación suntuaria del excedente que va creciendo en porcentaje del PBI en detrimento de la inversión doméstica. Esto entra en flagrante contradicción con un modelo de acumulación productiva y basada en el mercado interno.

## **Conclusiones**

La experiencia transitada entre 2001 y 2003 a partir de la emisión masiva de cuasimonedas provinciales, fue enriquecedora y positiva tanto desde los aspectos prácticos como teóricos.

A la luz de los conflictos que genera el euro en la actual crisis financiera en Europa, debe considerarse lo positivo de la experiencia Argentina al utilizar monedas provinciales para recuperar la masa monetaria que disminuyera el impacto de la crisis.

En la práctica fue la respuesta obligada de las provincias quebradas por la crisis que explota en 2001/2002 y conducidas por la construcción anárquica del federalismo fiscal argentino. Las consecuencias de no haber entrado en dicho proceso son inimaginables desde el punto de vista económico y social.

---

<sup>8</sup> Comunicación "A"5085 del BCRA

<sup>9</sup> Gaggero, Jorge (2010). "Fuga de capitales". Voces en el Fénix, Revista del Plan Fénix, N°4, noviembre de 2010.

Desde lo teórico, representó un desafío casi involuntario a todo el marco teórico monetario ortodoxo, que terminó por descartar el intento de buena parte del liberalismo económico de adoptar al dólar como moneda nacional.

Desde un nuevo enfoque monetario, las cuasimonedas se insertaron en la sociedad con confianza metódica. Es decir, la circulación quebrantada por el deterioro del régimen de convertibilidad y luego con su definitiva caída, fue retroalimentada a través de las cuasimonedas y la sociedad aceptó su inserción. Incluso en algunas cuasimonedas se generó confianza jerárquica en el caso de aquellas provincias con representación de poder colectivo como garantía del circulante.

De todos modos, es recién a partir del año 2003 donde el estado nacional a través del programa de unificación monetaria recupera definitivamente con el peso las confianzas metódica y jerárquica.

A pesar del período de bonanza económica evidenciado en la Argentina producto principalmente del cambio de rumbo de la política económica que venía siendo aplicada desde el año 1976, el restablecimiento de la confianza ética en la moneda nacional no se ha logrado.

La historia inflacionaria argentina, la cultura del dólar como medio de acumulación, la política económica liberal que intentó asociar nuestra economía a la norteamericana, minaron durante muchos años la posibilidad que establecer confianza ética al peso a punto tal que Argentina es el país que más dólares per cápita tiene, incluso más que en el país emisor.

Esta es la explicación por la cual a casi 10 años del derrumbe de la convertibilidad del peso con el dólar, y a pesar del cambio de orientación de la política económica, aún no se pueda restablecer la confianza ética. Esta dependerá básicamente de la capacidad que tengamos como sociedad de consolidar un proyecto de nación diferente en el nuevo contexto regional con un compromiso social más amplio de lo que se gestó en esta transición.

Las expectativas de consolidar un bloque regional con los países de América Latina pone en el horizonte la posibilidad de unificar el espacio económico bajo un solo símbolo monetario. En ese camino debería renacer la confianza ética en una moneda que reemplace al dólar.