

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CÉPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

***"DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y ESTABILIZACIÓN: ASPECTOS
CONCEPTUALES Y EXPERIENCIA ARGENTINA"*/***

Ernesto Rezk

*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



DESCENTRALIZACION FISCAL Y ESTABILIZACION:
ASPECTOS CONCEPTUALES Y EXPERIENCIA ARGENTINA

Ernesto Rezk
Instituto de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba
Fax 54 51 22 6908

1.- INTRODUCCION

El tema de la DESCENTRALIZACION FISCAL viene concitando el interés de economistas y de formuladores de política en todo el mundo, aunque difícilmente se podría identificar un único enfoque de ésta y menos hablar de consenso respecto a los BENEFICIOS, o PERJUICIOS que se derivan de su generalizada aplicación en diferentes escenarios económico-institucionales.

El análisis de la descentralización, con el marco conceptual brindado por la teoría del Federalismo Fiscal, se centró a menudo en los efectos de la primera sobre objetivos redistribucionales y de asignación y, en menor medida, en el impacto sobre metas de ESTABILIZACION ECONOMICA a partir del reconocimiento generalizado de que el logro de ésta es un objetivo en la órbita de los gobiernos centrales.

Debe no obstante distinguirse entre el escaso o nulo impacto que las políticas ad-hoc de los gobiernos subnacionales tendrían (o tienen), respecto a la ESTABILIZACION, y el impacto negativo (no deliberado pero inevitable) que sobre ésta producirían ciertas modalidades de DESCENTRALIZACION de tributos y gastos. En este sentido, se plantea como objetivo del presente ensayo avanzar en



el análisis de si la implementación de políticas macroeconómicas de estabilización se dificulta por la descentralización fiscal en de gobiernos subnacionales, lo que se complementará con un análisis de la experiencia de Argentina en esta materia.

2.- BREVE REVISION CONCEPTUAL

En un interesante artículo sobre esta materia, R. Bird [1, p. 208] ilustra al menos sobre dos 'variantes' sintetizadoras de la expresión Descentralización Fiscal; la primera, llamada 'desde arriba hacia abajo', resulta del interés de los gobiernos centrales de transferir déficits a los niveles inferiores de gobierno o, delegación de autoridad a gobierno locales mediante, de obtener más eficientemente sus metas de asignación o de bienestar. Como bien lo sugiere este autor, la evaluación de la performance del proceso descentralizador se realiza aquí con referencia a su aporte a objetivos nacionales de política.

El segundo enfoque, 'de abajo hacia arriba', enfatiza no solo el objetivo de asignación eficiente ya planteado por el 'teorema de la descentralización' de W. Oates [2, p.55], respecto a la elección del nivel gubernamental más adecuado para la provisión de cada tipo de bien público, sino que considera a la descentralización también en términos de valores políticos tales como AUTONOMIA LOCAL, GOVERNABILIDAD (entendida según Tomassini [3, p. 6] como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción entre ambos segmentos y a la legitimidad del primero de ellos) y



RESPONSABILIDAD (o accountability). Ambos enfoques comparten sin embargo la idea de que la DESCENTRALIZACION FISCAL apunta básicamente a obtener los más altos niveles de eficiencia y de equidad tanto en la provisión de bienes públicos como en la operación de políticas públicas.

El tema puede también ser analizado desde el punto de vista del enfoque PRINCIPAL-AGENTE o del MODELO DE ELECCION PUBLICA, o por una combinación de ambos. De acuerdo a T. Moe [4, p. 739-777], el primero de los modelos es una expresión analítica de la relación de agencia en la cual una parte, el principal, acepta vincularse contractualmente con la otra, el agente, con la expectativa de que ésta última llevará a cabo acciones orientadas a la obtención de resultados deseadas por la primera. Independientemente de los problemas que puedan viciar la relación principal-agente (riesgo moral y selección adversa derivada de información insuficiente), ésta gobierna el proceso de descentralización fiscal cuando existen sistemas de transferencias interjurisdiccionales destinados a compensar las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, sujeta su distribución al cumplimiento de condiciones o pautas previamente acordadas. E. Wiesner [5, p. 182] define precisamente la situación cuando sostiene que el gobierno central (el principal) coloca las prioridades, servicios o respuestas que espera del gobierno subnacional (el agente), mientras que el 'agente' acepta esta delegación porque encuentra que puede beneficiarse del contrato; los gobiernos subnacionales son en este caso responsables ante el principal y no ante la comunidad o contribuyentes locales.



El modelo de elección pública (desarrollado por Buchanan y sus colegas del Virginia Polytechnic Institute) se inspiró en los valiosos antecedentes provistos K. Wicksell, quien en sus pioneros trabajos consideró conjuntamente a ambos lados de la cuenta fiscal: los ingresos tributarios y el gasto y con gran visión identificó además al proceso de formulación de decisiones en el sector público como un ejercicio de elección colectiva y política. Como el autor del presente ensayo planteara en un trabajo sobre Federalismo Fiscal [6], el enfoque positivo de elección pública, a través del estudio del estado, de las reglas de votación, del comportamiento de los votantes, de la política de los partidos y de las burocracias, provee las bases para el análisis de procesos de formulación de decisiones en situaciones no de mercado (y para la aplicación en estos casos de soluciones de mercado). En línea con la regla de unanimidad planteada por Wicksell, y suponiendo un comportamiento racional y maximizador de utilidad, el modelo postula que los individuos se beneficiarán mutuamente del intercambio (o quid pro quo) y se alcanzarán también situaciones Pareto óptimas.

Al puntualizar la diferencia con el caso anterior, Wiesner [5, p. 182] resalta que bajo el supuesto de la aplicación del modelo de elección fiscal local, la descentralización implica que las jurisdicciones locales financian la mayor parte de sus gastos con sus propios ingresos, por lo que tienen suficiente autonomía para decidir como manejarse aún cuando sus posibles elecciones se hallen condicionadas por la restricción presupuestaria, la que supuestamente actúa como promotora de eficiencia. La esencia del



modelo de elección pública reside acá en que cuando los contribuyentes votan por un determinado nivel o canasta de servicios públicos actúan como compradores que buscan maximizar eficiencia.

El segundo de los enfoques fué utilizado recientemente por R. Prud'homme para destacar los peligros que la 'descentralización pura' de la teoría del federalismo fiscal (situación en la que los gobiernos locales puros recaudan tributos locales puros y efectúan gastos públicos locales puros sin el beneficio de contar con transferencias provenientes del gobierno central [7. p. 201]) implicaba respecto a los objetivos de eficiencia, equidad y -en particular- de estabilidad. Sin embargo, la descentralización comparte en la realidad ambos modelos ya que, aún en el primer caso, los gobiernos subnacionales acceden a algún grado de discrecionalidad (en el proceso decisorio) en la provisión de servicios o bienes condicionados por el agente y esto, agregado a la autonomía fiscal que permite el uso de recursos tributarios locales (propio del modelo de elección pública), dará la medida neta de la descentralización real ya que, según lo afirma Wiesner [5, 181], '...la descentralización trata de formulación descentralizada de decisiones'.

El desarrollo precedente de los enfoques que dan fundamento a las diferentes modalidades de descentralización ha sido también tratado por R. Bird [1, 8] con la novedosa introducción del concepto de FINANCIAMIENTO FEDERAL. Este autor, al analizar el diseño que se realiza de las instituciones fiscales federales (desde una posición normativa), señala que la falta de

convergencia entre el análisis teórico y la realidad institucional se origina en que el primero responde al concepto tradicional de FEDERALISMO FISCAL (situación caracterizada por la existencia de la relación principal-agente, en la cual el acceso subnacional a tributos propios debe ser restringido y las transferencias intergubernamentales generalmente condicionadas), mientras que la idea de FINANZAS FEDERALES, en la línea del modelo positivo de elección pública, se apoya en los supuestos de la negociación entre iguales y de que los diferentes objetivos de política podrían ser conjuntamente intentados por el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Mientras que en el marco de las FINANZAS FEDERALES, sin presunción de dominación del gobierno central, las transferencias son generalmente no condicionadas y compensatorias [9] y el marco analítico apropiado es el de una negociación entre principales, Bird insiste [1, p. 209-210] en que el mundo tradicional del FEDERALISMO FISCAL es aquel en que las preferencias del gobierno central son dominantes en la práctica y en el que el principal (el gobierno central) puede alterar -entre otras cosas- las responsabilidades de ingreso y de gastos de los gobiernos subnacionales, y los arreglos fiscales interjurisdiccionales, buscando así resolver los conocidos problemas de 'asimetría' de información y el de los diferentes objetivos entre principal y agente.

Se destaca finalmente como una importante conclusión del análisis precedente que, contrariamente al marco conceptual de elección pública utilizado por Prud'homme para analizar los

riesgos de la descentralización, Bird enfáticamente sostiene que, salvo por las relaciones gobierno central-gobiernos subnacionales en muy pocos países 'verdaderamente' federales, el enfoque principal-agente (federalismo fiscal) es en la mayoría de los casos la forma correcta de analizar los temas de descentralización fiscal.

3.- DESCENTRALIZACION, ASIGNACION Y ESTABILIZACION

Es sabiduría convencional, en el mundo académico, que el enfoque Musgraviano de las funciones económicas de los gobiernos, y la responsabilidad que las diferentes jurisdicciones tienen respecto de éstas, se resumen de la siguiente forma:

* ASIGNACION: trata como los recursos serán usados y que bienes y servicios públicos serán producidos. Es en esta función, y basado en los desarrollos de Oates [2], en donde la descentralización tuvo sus avances más significativos; al respecto, se acepta que la provisión de BIENES PUBLICOS PUROS (no exclusión en el consumo, fuertes externalidades y efectos derrame) e IMPUROS (sujetos a posibilidad de exclusión tecnológica o congestión en el uso), para los cuales los beneficios a los recipientes no dependen de la distancia o de su localización geográfica, deben ser provistos por los niveles gubernamentales superiores: generalmente por el gobierno central y en algunos casos por los gobiernos provinciales o estatales. Existe sin embargo una categoría de BIENES PUBLICOS LOCALES, cuyo consumo está básicamente limitado a los residentes de la comunidad dentro de la cual los bienes se proveen: en este

caso, puede ser más eficiente su provisión por el gobierno local ya que es posible distribuir su costo entre los residentes, que son a su vez prácticamente los únicos beneficiarios de los servicios (poco o nulo efecto derrame) [10, cap. 11].

La descentralización, como medio de producir una asignación más eficiente de los recursos, ha sido fuertemente criticada por R. Prud'homme [7] al menos por dos motivos: por suponer hipótesis difíciles de defender en países en desarrollo y por concentrarse enteramente en la eficiencia en la demanda e ignorar la eficiencia productiva o de oferta. Con respecto a la primera objeción Prud'homme sostiene que, contrariamente a las hipótesis implícitas en los modelos de federalismo fiscal, las principales diferencias entre regiones o jurisdicciones se dan en los ingresos familiares -o en el ingreso tributario potencial- y no en los respectivos gustos o preferencias. La crítica alcanza también a la creencia de que los residentes en cada jurisdicción revelarán sus preferencias, que si así fuera las autoridades locales satisfarán dichas preferencias y que, finalmente, las autoridades electas locales tendrán suficiente poder para manejar las burocracias locales. En cuanto a la segunda objeción, ésta engloba básicamente la duda de si la provisión local es -en términos de costo- más efectiva que la provisión nacional, tanto por la posible existencia de economías de escala en la provisión o de jurisdicción (cuando las burocracias nacionales producen el servicio en forma más eficiente que las burocracias locales).

* DISTRIBUCION: realiza ajustes en la distribución del ingreso

y de la riqueza de acuerdo a patrones que la sociedad considera justos. No existe prácticamente discrepancias en cuanto a que la responsabilidad principal y mayor efectividad de su manejo recaen en el gobierno central, en razón de la efectiva movilidad de la población a través de límites subnacionales; este último argumento fue particularmente notado por Prud'homme [7, p. 202-204] quien, para ilustrar las dificultades que la descentralización impone sobre las políticas redistributivas, juzgó que aquellos gobiernos subnacionales que adopten políticas de este tipo (imponiendo mayores tributos a los más ricos y otorgando beneficios adicionales a los más pobres) enfrentarán en el corto plazo la imposibilidad de sostener las mismas por la emigración de personas con mayor capacidad contributiva, agravada por la atracción de población pobre desde áreas con menores beneficios. Pero aparte de la contraargumentación ofrecida por Ch. McLure [11, p.223], respecto a que la dificultad de los gobiernos subnacionales para implementar políticas redistributivas responde más al pequeño tamaño y apertura de dichas jurisdicciones, que a su carácter de unidades subnacionales, la realidad ofrece suficientes evidencias de que muchos gobiernos provinciales y estatales no solo pueden tomar responsabilidad en la función redistributiva sino que, de hecho, muchos ejecutan una variedad de políticas redistributivas en los campos de la Educación, la Salud, la Vivienda y el Bienestar Social, como se verá en la sección destinada al análisis empírico.

* ESTABILIZACION: presupone el uso de políticas monetarias y

fiscales para controlar el comportamiento cíclico de las variables macroeconómicas, en orden a mantener un alto nivel del producto y del empleo, con precios estables. La afirmación de la introducción respecto al escaso o nulo impacto de esta función en otro nivel que no sea el del gobierno central encuentra un generalizado consenso entre los economistas; Stevens [10, p. 331] resume la posición al sostener que los gobiernos subnacionales encontrarían inútil involucrarse en políticas de estabilización dado que (en razón del libre movimiento de personas en un país) sus límites jurisdiccionales no serían un obstáculo al tránsito permanente de mano de obra o a las corrientes de capital, y menos a las compras de bienes y servicios; por otro lado, la propia apertura de la economía doméstica desincentivaría políticas subnacionales de estabilización por la imposibilidad de controlar las filtraciones, hacia otras regiones, de las ampliaciones o reducciones de gastos que con este fin realizaran los estados, provincias o municipalidades.

Prud'homme [7, p. 205-206] esgrime un argumento similar para descartar el control, por parte de los gobiernos subnacionales, de importantes instrumentos fiscales como la cantidad y estructura de los impuestos y de los gastos y el manejo de los superávits y déficits presupuestarios con fines de estabilización; agrega asimismo que solo el porcentaje de participación de recaudación y gastos del gobierno central, respecto al total de recaudación y gastos, y en relación al Producto Nacional Bruto, es lo suficientemente grande como para que sus políticas fiscales puedan

afectar la demanda global. Por otro lado, y teniendo en cuenta que las políticas de estabilización solo pueden implementarse en el margen (dado que una parte importante de ingresos y gastos están ya comprometidos), Prud'homme sostiene que el margen es función del todo y si el todo es pequeño (caso de los gobiernos subnacionales), el margen será a su vez muy pequeño.

Debe notarse sin embargo que, aún cuando la función estabilizadora recaiga en el gobierno central, la descentralización fiscal podrá acompañar o jugar en contra del objetivo nacional de estabilización, según que ésta promueva en los gobiernos subnacionales comportamientos anticíclicos o procíclicos, respectivamente; así, un gobierno subnacional actuará en contra de la estabilidad -o procíclicamente- si incrementa su recaudación y gasto al mismo tiempo que el gobierno central sigue una política fiscal totalmente opuesta.

Al avanzar en la posible vinculación entre descentralización fiscal y estabilización, cualquiera sea el tipo de efecto de la primera sobre la segunda, Mc Lure (11, p. 224) hace una correcta referencia a la Teoría de la Economía Pública cuando menciona los dos enfoques estabilizadores más utilizados: los efectos estabilizadores automáticos de ciertos tributos, gastos y transferencias y los cambios presupuestarios autónomos (política fiscal discrecional). Como es sabido, la versión más difundida y analizada del primer enfoque se refiere a la capacidad estabilizadora de los sistemas tributarios (FLEXIBILIDAD AUTOMÁTICA), cuando se verifica que la recaudación es función

lineal del Ingreso; es obvio en esta hipótesis que, para hablar de estabilización automática, las respuestas impositivas (aumento o disminución de la recaudación) deben ser inducidas por las fluctuaciones económicas en el sector privado y no ser el resultado de acciones gubernamentales deliberadas. R. Aten [12] agrega al respecto que el término estabilización automática se refiere a la influencia anticíclica y auto-operante de las actividades fiscales del gobierno, que reduce las fluctuaciones en el ingreso pero no cambia el signo de la respuesta, mientras que R. Musgrave y M. Miller, en su ya tradicional artículo de 1948 [13], desarrollan el primer coeficiente para la medición del grado de flexibilidad automática de los sistemas tributarios, basado en los valores de la propensión marginal al consumo, de la elasticidad ingreso de la recaudación y de la tributación media.

Ciertas transferencias y gastos gubernamentales forman parte también de políticas automáticas de estabilización, en cuanto responden contracíclicamente a los ciclos económicos, como es el caso de los seguros de empleo y de desempleo y de los programas de gasto que forman parte de las denominadas 'redes de seguridad' sociales y que incluyen diversos subsidios y transferencias para las personas más adversamente afectadas por la etapa recesiva de los ciclos económicos.

El segundo de los enfoques de estabilización citado es el de la política fiscal discrecional o activa, en la que los cambios en los instrumentos tributarios (sean en las alícuotas, en las bases o en cualquier elemento de los mismos), y en la cuantía de los gastos y transferencias, se producen por una acción deliberada del

gobierno. Si bien la evidencia muestra que gran parte de las acciones discrecionales de los gobiernos se dan en el marco impositivo, los incrementos o disminuciones (marginales, como se mencionó antes) en el nivel de gasto y transferencias son la otra vertiente a través de la cual se canalizan las políticas estabilizadoras; en este sentido, es posible también usar al gasto público de capital como un instrumento de estabilización aún cuando, y debido a rigideces, inflexibilidades e indivisibilidades, su utilización con este fin se dificulta bastante. P. Boorsma [14] sostiene, con referencia al abanico de posibilidades, que una política discrecional presupone que es factible para un formulador de política benevolente elegir aquellas medidas que parezcan óptimas, dado los objetivos perseguidos y dada cierta información.

A partir del consenso existente, respecto a que las políticas de estabilización automáticas o discrecionales deben ser asignadas al gobierno central (aún cuando Mc Lure [11] descarte el argumento de los tamaños relativos de los presupuestos como determinantes de la jurisdicción más apropiada), resta considerar si el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales (con el agregado de la descentralización) apoya o perjudica la política nacional de estabilización. En uno de los más interesantes tratamientos de este punto, Bogoev [15, p. 104-107] plantea la situación de la ex-Yugoslavia en la que, como resultado de la fuerte descentralización fiscal producida en los 70', el gobierno central vio seriamente reducida su participación en los ingresos tributarios mientras que los estados subnacionales

y los gobiernos locales aumentaron éstos en forma considerable y adquirieron -en consecuencia- una posición dominante respecto del primero. Si bien Bogoev analiza particularmente el caso yugoslavo, sus conclusiones resumen en cierta forma la posición de quienes adelantan un impacto negativo de la descentralización fiscal sobre el objetivo de estabilidad económica:

'...Aunque la causa básica de las dificultades y el fracaso en implementar en los Setenta la proclamada política de estabilización debe buscarse en la fragmentación horizontal del sector público y en el carácter pluralista de su financiamiento, uno no debiera menospreciar las debilidades del sector fiscal que se derivan de un gran grado de DESCENTRALIZACION VERTICAL, del reducido poder fiscal del gobierno central, de la singularidad de sus propios ingresos y de la rigidez y horizonte limitado de los gastos públicos en el presupuesto federal.' [15, p. 105].

A juicio de Bogoev, el escaso margen del gobierno federal yugoslavo para implementar políticas de estabilización resultó de la imposibilidad de ejercer, a través de su potencial fiscal y de la acción combinada de sus instrumentos fiscales, una influencia más importante sobre la conducta de los gobiernos subnacionales y locales. Desde el punto de vista de los ingresos, el proceso de descentralización no solo disminuyó el potencial fiscal del gobierno federal sino que limitó además la mayor parte de sus fuentes de financiamiento a tributos pocos adecuados para políticas estabilizadoras, como es el caso de los impuestos a las ventas y al comercio exterior; desde el punto de vista de los gastos, las posibilidades funcionales del gobierno central, para ejercer políticas de estabilización (e incluso redistributivas) se vieron también limitadas por rígida y pobre estructura del gasto público nacional, en la que el 90% del mismo se destinó a Defensa Nacional y a Seguridad Social de Personal Militar e Invalidos de

Guerra.

La experiencia de DESCENTRALIZACION de ingresos y gastos, citada por Bogoev para el caso yugoslavo y más próximo al enfoque mencionado de Elección Pública, no es sin embargo la situación usual (salvo quizás por los casos de Suiza, Alemania o Brasil), sino más bien una DELEGACION, en el marco de la relación principal-agente y desde el gobierno central a los subnacionales, de parte del poder de formulación de decisiones en el campo fiscal. En este escenario, el aporte que los gobiernos subnacionales puedan realizar al objetivo de estabilidad económica está prácticamente limitado al lado de los ingresos y dependerá de que sus sistemas impositivos presenten rasgos de flexibilidad automática o de que los cambios autónomos en sus tributos tengan un carácter contracíclico; en cuanto a las transferencias no condicionadas recibidas desde el gobierno central, son de aplicación -respecto de su posible aporte a la estabilidad- los mismos criterios de manejo anticíclico de las mismas. Más difícil resulta pensar que el gasto de los gobiernos subnacionales (aún en forma marginal) pueda manejarse con fines de estabilización, habida cuenta que una parte importante de los gastos corrientes está comprometida de antemano (personal) mientras que los gastos de capital presentan generalmente las rigideces e inflexibilidades mencionadas precedentemente; sobre este mismo punto Aten [12] señala, para los Estados Unidos, cierta evidencia de comportamiento perverso (variaciones cíclicas) en el gasto estadual-local, cuya manifestación más significativa es la variación en el tiempo de los patrones de gasto de los proyectos

de capital. Este mismo autor cita también dos importantes casos de actuación perversa (respecto al objeto de estabilización) de los gobiernos subnacionales norteamericanos, resultantes de cambios en el volumen de transferencias desde el gobierno federal: en el primero (en los 50 y en los 60), los aportes recibidos por los estados y municipios creció considerablemente y ello fue acompañado por niveles reales crecientes de sus gastos, sin consideración de las circunstancias del ciclo económico; en el segundo (principios de los 80), ante la reducción en la ayuda federal, producto de la contracción económica, los gobiernos subnacionales reaccionaron con incrementos tributarios discrecionales y reducciones de gasto. Finalmente, también Prud'homme [7] coincide con la posibilidad de un comportamiento fiscal perverso de al nivel subnacional, si el ciclo político influye la decisión de los gobernantes (incremento de gasto antes, e incremento de impuestos después, de las elecciones locales) y además no concuerda con el ciclo económico.

4.- DECENTRALIZACION Y ESTABILIDAD: EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES ARGENTINOS*

Desde el punto de vista político-institucional, Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno: el nacional, 23 gobiernos provinciales y más de 1000 municipios, incluyendo en éstos últimos a la Capital Federal. Si bien la Constitución

* El material estadístico utilizado en esta Sección ha sido tomado del Proyecto de Investigación Conjunto entre la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y la Universidad Toronto (Canada), co-dirigido por los Profesores Richard M. Bird y Ernesto Rezk [16], actualmente en curso de elaboración.

Nacional dá amplios poderes fiscales a todos ellos, la marcada concentración de la recaudación tributaria en el nivel nacional (según la tabla 1, 75,03%, frente a 21,17% y 3,8% para los gobiernos provinciales y locales, respectivamente) ha llevado a muchos especialistas a sostener que el país es 'formalmente' antes que 'verdaderamente' federal. Esta afirmación encuentra sustento adicional (tabla 3) en el hecho de que, luego de efectuar las transferencias (por coparticipación o cualquier otro concepto) a los gobiernos subnacionales, el gobierno central retiene aún casi el 55% de los ingresos impositivos totales.

Las tablas 1 y 2, del Anexo Estadístico, permiten explicar el elevado nivel de concentración de los ingresos impositivos en el nivel nacional de gobierno: en primer lugar, ciertos tributos como las contribuciones de seguridad social y los impuestos al comercio exterior son casi o totalmente exclusivos de dicha jurisdicción; por otro lado, el régimen de coparticipación de impuestos existente en el país desde hace seis décadas significó que las provincias delegaran en la nación la imposición sobre los ingresos y las ventas (actualmente representada por Impuestos a las Ganancias, al Valor Agregado e Internos) cuyo producido era, hasta el año 1987, distribuido entre las primeras y la segunda (distribución primaria) y entre las primeras (distribución secundaria) sobre la base de parámetros establecidos en las respectivas leyes y leyes-convenio que se sucedieron y, con posterioridad y hasta 1992, en base a la ley 23548 en la que nación y provincias consensuaron transitoriamente porcentajes fijos de distribución primaria y secundaria.

Las relaciones fiscales interjurisdiccionales argentinas, no obstante las facultades constitucionales de los gobiernos subnacionales, se basaron generalmente en el enfoque principal-agente antes que en modelos de elección pública y eso también ayuda a explicar el rol excluyente de la nación en la recaudación y la fuerte concentración de recursos tributarios en dicho nivel. A diferencia de regímenes de coparticipación en otros países (vg. Alemania) que incluyen no solo disposiciones constitucionales para la distribución de la masa impositiva sino que contienen también mecanismos de igualación y de equidad fiscal y prevén roles activos en la recaudación por parte de los gobiernos subnacionales, en Argentina los arreglos fiscales interjurisdiccionales casi nunca tuvieron el carácter de una negociación entre iguales ya que el manejo del sistema de coparticipación estuvo generalmente sujeto a la influencia, objetivos y políticas del gobierno central. En este sentido, el Pacto Fiscal -firmado entre la Nación y las provincias en el año 1993- es una evidencia adicional de la relación de agencia en cuanto que el Gobierno Nacional, previo compromiso del reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos por un Impuesto sobre las Ventas Minoristas, de la disminución de alícuotas en el Impuesto Inmobiliario, de la eliminación de ciertos impuestos considerados distorsivos (como por ejemplo Impuestos de Sellos y sobre el Consumo de Energía Eléctrica) y de la reducción en términos reales de sus presupuestos de gastos, garantizaba a las provincias firmantes un piso mensual de coparticipación (sobre la base de porcentajes acordados en 1992), reducía en dichas jurisdicciones

las alícuotas de las contribuciones de seguridad social correspondiente a los empleadores y suspendía la aplicación del Impuesto sobre los Activos.

El rasgo de concentración ya mencionado aparece también cuando se analiza el gasto correspondiente a cada jurisdicción de gobierno (tablas 4 y 5) acentuado por la carga de la Deuda, cuya incidencia está casi exclusivamente en el nivel central. Los porcentajes correspondientes al gobierno central, provincias y municipalidades, 57,13%, 35,12% y 7,75%, respectivamente, indican sin embargo un cierto proceso de descentralización hacia los gobiernos locales, los que han asumido la prestación de servicios urbanos, están proveyendo cierto nivel de infraestructura a los sectores productivos e incursionan también en el suministro de un cierto nivel de bienes públicos puros y mixtos en los campos de la educación, la salud y el bienestar social.

Con respecto a los gobiernos subnacionales, los avances en la descentralización (tablas 4 y 7) se verificaron mayormente en el área del Gasto Social, en algunos de los cuales como por ejemplo educación primaria y secundaria, vivienda y bienestar social su actuación es casi excluyente, mientras que en la provisión de infraestructura para la producción primaria, de servicios eléctricos y de transporte, su participación es significativa.

El carácter federal del país explica que tanto la Nación como las provincias tengan funciones y gastos importantes en los campos de la Administración General, Justicia y Seguridad (coexisten poderes ejecutivos, legislativos y judiciales y policías

nacionales y provinciales), mientras que el gobierno central es responsable exclusivo de la defensa nacional y participa con porcentajes muy altos en las prestaciones de seguridad social (las provincias las mantienen para empleados públicos provinciales y municipales) y en la provisión de infraestructura de todo tipo.

El análisis del comportamiento de los gobiernos subnacionales argentinos, vis-a-vis el objetivo de estabilización económica y la identificación de posibles trade-offs entre ésta y la descentralización fiscal ofrecen variadas respuestas: según se considere el ángulo de los recursos impositivos o el del gasto público. En primer lugar, las estructuras impositivas provinciales y municipales, basadas en tributos sobre la propiedad inmueble y automotor y en un impuesto sobre los ingresos brutos, no se caracterizan particularmente por sus rasgos de flexibilidad automática por lo que difícilmente se pueda esperar -desde este sector- aportes significativos a la estabilidad: por el contrario, problemas de recaudación (en momentos de recesión) y restricciones políticas frente a intentos de disminuir los niveles salariales y el empleo público forzaron en algunas jurisdicciones cambios impositivos discrecionales (o emisión de deuda pública) que probaron rápidamente su carácter procíclico. Es en este contexto que se explica la necesidad del gobierno central de que las provincias firmen el Pacto Fiscal de 1993 privilegiando -mediante la imposición de mecanismos de disciplina y ordenamiento presupuestario- el objetivo nacional de ESTABILIDAD frente al de las autonomías fiscales provinciales. Pero es de notar que este Pacto en realidad consolida 6 décadas de CENTRALIZACIÓN de los

recursos por lo que cualquier análisis de trade-off entre estabilidad y descentralización pierde acá relevancia.

El posible comportamiento perverso de los gastos de los gobiernos subnacionales argentinos respecto del objetivo de estabilidad, planteado en diversos artículos sobre el tema [17], respondió en parte a lo que Prud'homme [7] ilustró como falta de coincidencia entre las necesidades del ciclo político de dichas jurisdicciones y las circunstancias del ciclo económico nacional, que llevó a éstas sucesivamente primero a tratar de mantener o aumentar el empleo público y el gasto y, posteriormente, a incrementar la carga impositiva de frente a las exigencias presupuestarias (una de las principales razones que como se mencionara llevó al Gobierno central a impulsar el Pacto Fiscal). Pero aún suponiendo que las demandas del ciclo político no fueran inescapables para los gobiernos subnacionales argentinos, la capacidad estabilizadora de sus presupuestos estaría seriamente limitada ya que gran parte de los gastos que podrían usarse con este fin están en la órbita nacional y porque los sueldos y salarios, al representar porcentajes muy altos del total de gastos, impondrían serias limitaciones al libre uso de sus recursos.

Si bien se destacó antes que el proceso de DESCENTRALIZACION es importante respecto a algunas funciones de gobierno y algunos tipos de gasto realizados por los gobiernos subnacionales (provinciales y locales) esto -per se- no implica atribuir a la descentralización la responsabilidad por cualquier efecto desestabilizador, especialmente cuando en muchos casos (educación,

vivienda y salud por ejemplo) los gobiernos subnacionales reemplazaron parcial o totalmente a la nación en la prestación de los servicios; por otro lado, no cabría esperar en estos casos una posición activa respecto al objetivo de estabilidad cuando gran parte de las transferencias nacionales vienen con destino específico, lo que elimina el margen de maniobra para un uso anticíclico de las mismas.

Es importante finalmente señalar que, no como un efecto de la descentralización fiscal pero si de la mejor performance de la administración tributaria del gobierno central desde la implementación del actual plan económico en 1991, los gobiernos subnacionales han visto acrecentada la percepción de sus transferencias, en especial las por coparticipación de impuestos (tablas 9 y 11) como lo refleja la gráfica VCE de la estimación del Coeficiente de Equilibrio Vertical. Un efecto no deseado de ello (favorecido en parte por un incremento también en los recursos impositivos propios) fue un fuerte incremento en el gasto público per cápita de los gobiernos subnacionales (tablas 10 y 12) y un impacto negativo sobre el objetivo de estabilización económica, situación que también explica los intentos del gobierno central por morigerar el comportamiento fiscal de las provincias (Pactos Fiscales I y II).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- [1] BIRD R., Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization, National Tax Journal, Junio de 1993 (2).
- [2] OATES W., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1972.
- [3] TOMASSINI L., Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, Serie de Monografías No. 9, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993.
- [4] MOE T., The New Economics of Organization, American Journal of Political Science 28, Noviembre de 1984.
- [5] WIESNER E., Fiscal Decentralization of the Public Sector, Special Report: Fiscal Decentralization, Economic and Social Progress in Latin America, 1994 Report, Interamerican Development Bank, Washington, 1994.
- [6] REZK E., Federal Finance in the Argentine, Germany and Brazil, Anales de las 28 Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1995.
- [7] PRUD'HOMME R., The dangers of decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2, Agosto de 1995.
- [8] BIRD R., A comparative perspective on federal finance (In The Future of Fiscal Federalism, Banting, Brown and Courchene Eds., John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, Canada, 1994).
- [9] SHAH A., Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations, WPS 726, The World Bank, Washington.
- [10] STEVENS J., The Economics of Collective Choice, Westview Press Inc, USA, 1993.
- [11] MC LURE CH., Comment on "The dangers of decentralization" by Prud'homme, The World Bank Research Observer, Vol. 10, No. 2, Agosto de 1995.
- [12] ATEN R., Automatic Stabilizers: Is there anything left?, 45 Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Buenos Aires, Argentina, Agosto de 1989.
- [13] MUSGRAVE R.A. y MILLER M. H., American Economic Review, Marzo de 1948.
- [14] BOORSMA P.B., Rules versus discretion in Fiscal Policy, 45 Congreso del Instituto internacional de Finanzas Públicas, Buenos Aires, Argentina, Agosto de 1989.

[15] BOGOEV K., The dangers of decentralisation: The experience of Yugoslavia, 46 Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Bruselas, Bélgica, Agosto de 1990

[16] BIRD R. y REZK E. (codirectores), Federal Finance and Fiscal Federalism in Argentina and Canada, proyecto binacional conjunto de investigación entre la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y la Universidad de Toronto (Canadá), actualmente en curso de elaboración.

[17] REZK E., Gasto Público y Crowding-Out: una aplicación de multiplicadores dinámicos, Anales de las 27 Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1994.

AGREGACION PARA CALCULO DE COEFICIENTE DE EQUILIBRIO HORIZONTAL

CONCEPT	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
T0	82	99	128	173	156	130	108	118	178	280	350	359.7
TS	112	97	212	230	219	201	202	195	282	415	428	439.5
R	22	28	26	40	16	50	60	19	27	51	125	118
G0	128	109	106	134	207	220	205	79	67	54	54	45.4
GC	252	162	70	137	118	71	50	32	48	85	117	128.9
B	-33	84	-8	46	59	36	-126	12	-11	15	6	44.8
E	572	581	552	816	759	743	494	453	574	876	1111	1163.5
a	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
b	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
d	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
e	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
f	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
V	0.14	0.37	0.30	0.39	0.28	0.34	0.07	0.32	0.31	0.37	0.46	0.47
V1	0.34	0.53	0.68	0.67	0.57	0.61	0.48	0.75	0.80	0.84	0.85	0.85
V2	0.39	0.39	0.70	0.61	0.49	0.56	0.74	0.73	0.82	0.82	0.84	0.81
V3	0.62	0.58	0.89	0.78	0.77	0.86	1.15	0.90	0.94	0.89	0.89	0.85

25

ARGENTINA: ESTIMATED COEFFICIENTS OF
VERTICAL BALANCE, YEARS 1983-1993

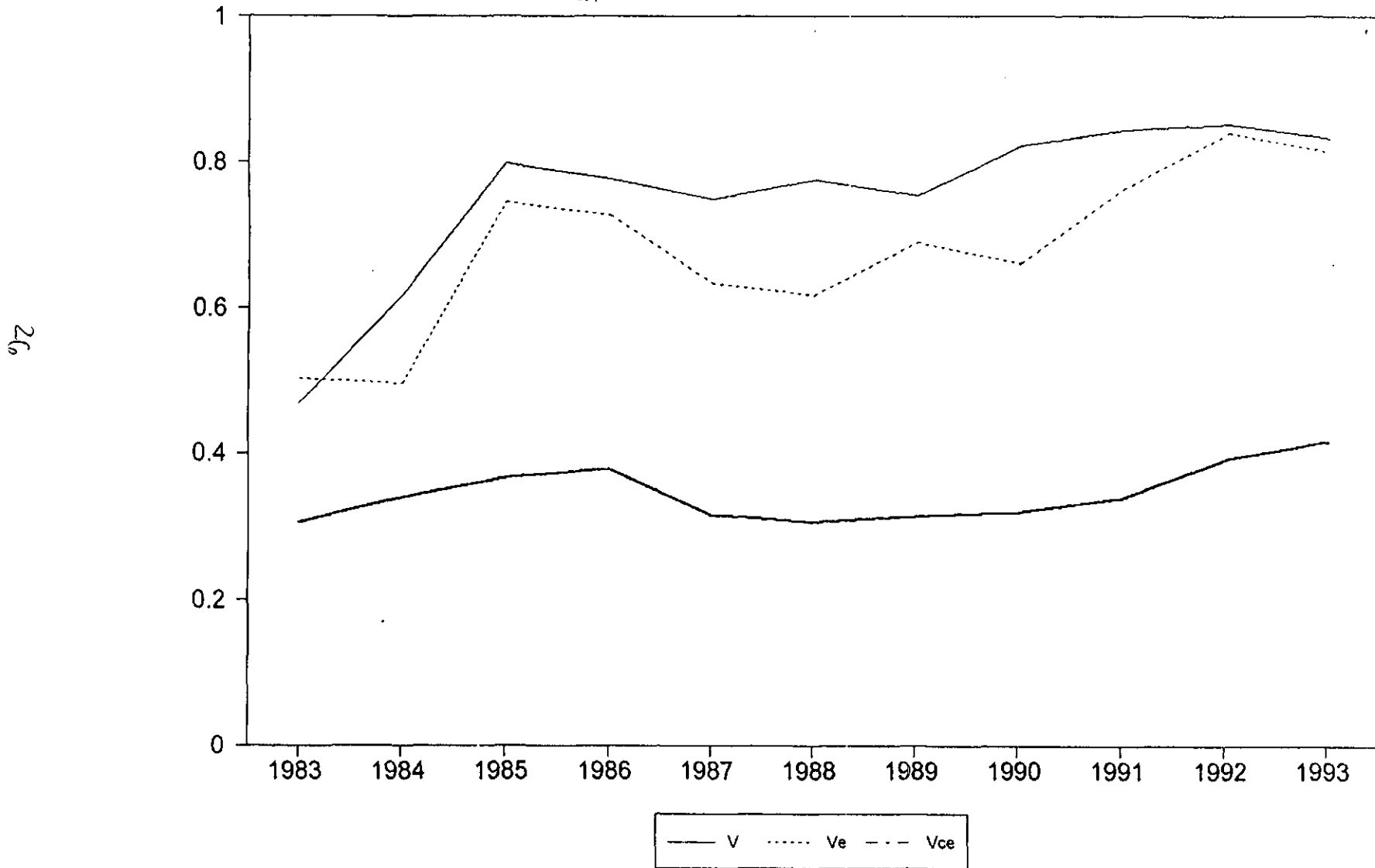


TABLA 1

DISTRIBUCION DEL INGRESO TRIBUTARIO POR FUENTES Y NIVEL DE GOBIERNO-1994

En porcentajes

CONCEPTOS	IMPUESTO A LAS GANANCIAS	CONTRIBUCION A LA SEGURIDAD SOCIAL	IMPUESTO A LA PROPIEDAD	IMPUESTOS INDIRECTOS		OTROS IMPUESTO	TOTAL
				DOMESTICOS	INTERNACIONALES		
NIVEL NACIONAL	100.00	77.54	14.26	74.09	100.00	74.45	75.03
PROVINCIAS	0.00	22.46	64.61	21.83	0.00	15.80	21.17
MUNICIPALIDADES	0.00	0.00	21.13	4.08	0.00	9.75	3.80
% DEL TOTAL	9.38	26.95	6.00	47.02	4.49	6.18	100.00

FUENTES: Basado en datos provistos por la Secretaría de Programación Económica y la Secretaría de Asistencia de Reforma Económica Provincial

TABLA 2

FUENTES DEL TOTAL DE RECURSOS FISCALES

En millones de pesos de 1994

CONCEPTO	NACION	PROVINCIA	M.C.B.A.	RESTO MUN.	TOTAL
	48,689.40	11,033.02	2,141.75	2,359.40	62,223.57
GANANCIAS	5,821.60				5,821.60
CONTIBUCION SOCIAL	13,003.60	3,767.59			16,771.39
Otros seg. social	3,485.60				3,485.60
IMPUESTOS IND. DOM.	21,675.00	4,959.89	1,425.75	1,195.06	29,255.70
I.V.A.	17,365.40				17,365.40
Interno	2,146.10				2,146.10
Sellos	94.90	978.36			1,071.26
Combustibles	2,068.60				2,068.60
Ingresos Brutos		3,983.53	1,425.75	1,195.06	6,604.34
IMPUESTOS IND. INT.	2,795.10				2,795.10
Comercio Exter.	2,795.10				2,795.10
OTROS IMPUESTOS	2,861.20	607.11		374.72	3,843.03
Reembolsos	1,128.90				1,128.90
Present. Espont.	937.10				937.10
Otros copartic.	208.50				208.50
Otros no copart.	586.70				586.70
Otros		607.11		374.72	981.83
IMPUESTOS PROPIEDAD	532.70	1,698.43	716.00	789.82	3,736.75
Activos	374.00				374.00
Es personales	158.70				158.70
Automotores		448.00	297.53	253.72	999.26
Inmobiliario		1,250.43	418.46	535.90	2,204.79

TABLA 3

EQUILIBRIO VERTICAL EN ARGENTINA-1994

En porcentajes

CONCEPTO	ANTES DE TRANSFERENCIAS		DESPUES DE TRANSFERENCIAS*	
	NIVEL NACIONAL	PROVINCIAS	NIVEL NACIONAL	PROVINCIAS
PORCION DE INGRESOS	79.64	20.36	54.82	45.18
PORCION DE GASTOS	52.95	47.05	52.95	47.05
SUPERAVIT/DEFICIT	26.68	(26.68)	1.87	(1.87)

FUENTES: Basado en datos provistos por la Secretaría de Programación Económica.

*Las Transferencias incluyen la porción de Ingresos y todo tipo de transferencias provenientes del nivel nacional a las provincias.

TABLA 4

GASTO PUBLICO TOTAL POR FINALIDAD Y FUNCION. PARTICIPACION POR NIVEL DE GOBIERNO-1993

En porcentaje del P.B.I.

FINALIDAD/FUNCION	NIVELES DE GOBIERNO	NACION	PROVINCIAS	MUNICIPALIDADES
EROGACIONES TOTALES	100.00	57.13	35.12	7.75
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	100.00	51.72	32.40	15.88
I.1 Administración General	100.00	39.15	29.36	31.49
I.2 Justicia	100.00	54.55	45.45	0.00
I.3 Defensa	100.00	100.00	0.00	0.00
I.4 Seguridad	100.00	45.13	54.87	0.00
II. GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS	100.00	55.60	37.69	6.71
II.1 Cultura, educación y ciencia y técnica	100.00	25.21	72.49	2.29
II.2 Salud	100.00	48.03	45.79	6.18
II.3 Vivienda	100.00	12.50	87.50	0.00
II.4 Bienestar social	100.00	5.81	79.07	15.12
II.5 Seguridad social	100.00	80.65	19.35	0.00
II.6 Trabajo	100.00	100.00	0.00	0.00
II.7 Otros servicios urbanos	100.00	0.00	0.00	100.00
III. GASTO PUBLICO EN INFRAEST.ECON. Y SERV.	100.00	54.62	40.16	5.22
III.1 Producción primaria	100.00	26.47	73.53	0.00
III.2 Energía y combustible	100.00	78.13	20.83	1.04
III.3 Industria	100.00	66.67	8.33	25.00
III.4 Servicios	100.00	53.01	39.76	7.23
III.5 Desarrollo de la economía sin discriminar	100.00	0.00	87.50	12.50
IV. DEUDA PUBLICA	100.00	92.77	7.23	0.00

FUENTE: Datos provistos por la Secretaría de Programación Económica (Ministerio de Economía).

TABLA 5

GASTO PUBLICO TOTAL POR FINALIDAD Y FUNCION-1993

En porcentaje del P.B.I.

FINALIDAD/FUNCION	NIVELES DE GOBIERNO	NACION	PROVINCIAS	MUNICIPALIDADES
EROGACIONES TOTALES	26.85	15.34	9.43	2.08
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	4.66	2.41	1.51	0.74
I.1 Administración General	2.35	0.92	0.69	0.74
I.2 Justicia	0.44	0.24	0.20	0.00
I.3 Defensa	0.74	0.74	0.00	0.00
I.4 Seguridad	1.13	0.51	0.62	0.00
II. GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS	18.04	10.03	6.80	1.21
II.1 Cultura, educación y ciencia y técnica	3.49	0.88	2.53	0.08
II.2 Salud	3.56	1.71	1.63	0.22
II.3 Vivienda	0.4	0.05	0.35	0.00
II.4 Bienestar social	0.86	0.05	0.68	0.13
II.5 Seguridad social	8.32	6.71	1.61	0.00
II.6 Trabajo	0.63	0.63	0.00	0.00
II.7 Otros servicios urbanos	0.78	0.00	0.00	0.78
III. GASTO PUBLICO EN INFRAEST.ECON. Y SERV.	2.49	1.36	1.00	0.13
III.1 Producción primaria	0.34	0.09	0.25	0.00
III.2 Energía y combustible	0.96	0.75	0.20	0.01
III.3 Industria	0.12	0.08	0.01	0.03
III.4 Servicios	0.83	0.44	0.33	0.06
III.5 Desarrollo de la economía sin discriminar	0.24	0.00	0.21	0.03
IV. DEUDA PUBLICA	1.66	1.54	0.12	0.00

FUENTE: Datos provistos por la Secretaría de Programación Económica (Ministerio de Economía).

TABLA 6

ARGENTINA

GASTO PUBLICO GOBIERNO CENTRAL POR FINALIDAD Y FUNCION
 ADMINISTRACION NACIONAL, EMPRESAS PUBLICAS Y SISTEMA DE SEG. SOCIAL
 En Porcentaje del P.B.I.

FINALIDAD/FUNCION	1991	1992	1993
EROGACIONES TOTALES	14.76	16.18	16.34
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	2.29	2.51	2.41
I.1 Administración General	0.77	0.91	0.92
I.2 Justicia	0.17	0.21	0.24
I.3 Defensa	0.81	0.83	0.74
I.4 Seguridad	0.54	0.56	0.51
II. GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS	8.72	9.01	10.03
II.1 Cultura, educación y ciencia y técnica	1.13	0.76	0.88
II.1.1 Educación básica	0.50	0.00	0.00
II.1.1.1 Educación elemental	0.05		
II.1.1.2 Educación media y técnica	0.45		
II.1.2 Educación superior, ciencia y técnica	0.59	0.00	0.00
II.1.2.1 Educación superior y universitaria	0.41		
II.1.2.2 Ciencia y técnica	0.17	0.00	0.00
II.1.2.2.1 Capac. y promoción científico-téc.	0.02		
II.1.2.2.2 Investigación y desarrollo	0.12		
II.1.2.2.3 Ciencia y técnica sin discriminar	0.03		
II.1.3 Cultura	0.03		
II.1.4 Cultura y educación sin discriminar	0.02		
II.2 Salud	1.91	1.60	1.71
II.2.1 Atención médica	0.16	0.13	0.18
II.2.2 Obras sociales	1.72	1.43	1.51
II.2.3 Saneamiento ambiental	0.01	0.04	0.02
II.2.4 Salud sin discriminar	0.02		
II.3 Vivienda	0.05	0.04	0.05
II.4 Bienestar social	0.06	0.03	0.05
II.4.1 Asistencia social	0.05		
II.4.2 Promoción social	0.00		
II.4.3 Deportes y recreación	0.00		
II.4.4 Bienestar social sin discriminar	0.01		
II.5 Seguridad social	4.96	6.04	6.71
II.5.1 Regímenes previsionales	4.24	5.34	5.92
II.5.2 Asistencia médica	0.71	0.70	0.79
II.6 Trabajo	0.62	0.54	0.63
II.6.1 Relaciones laborales	0.02	0.06	0.16
II.6.2 Asignaciones familiares	0.60	0.49	0.48
II.7 Otros servicios urbanos	0.00		
III. GASTO PUBLICO EN INFRAEST. ECON. Y SERV.	1.93	1.69	1.36
III.1 Producción primaria	0.04	0.09	0.09
III.2 Energía y combustible	1.02	1.11	0.75
III.3 Industria	0.10	0.09	0.08
III.4 Servicios	0.70	0.40	0.44
III.4.1 Turismo	0.02		
III.4.2 Transporte	0.53	0.28	0.37
III.4.3 Comunicaciones	0.02	0.02	0.03
III.4.4 Comercio y almacenaje	0.12	0.09	0.03
III.4.5 Seguros y finanzas	0.01	0.01	0.01
III.5 Desarrollo de la economía sin discriminar	0.07		
IV. DEUDA PUBLICA	1.81	1.97	1.54

FUENTE: Datos provistos por la Secretaría de Programación Económica (Ministerio de Economía).

TABLA 7

ARGENTINA
GASTO PUBLICO GOBIERNOS PROVINCIALES POR FINALIDAD Y FUNCION
En Porcentaje del P.B.I.

FINALIDAD/FUNCION	1991	1992	1993
EROGACIONES TOTALES	9.45	9.47	9.43
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	1.72	1.65	1.51
I.1 Administración General	0.79	0.71	0.69
I.2 Justicia	0.22	0.20	0.20
I.3 Defensa	0.00		
I.4 Seguridad	0.71	0.64	0.62
II. GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS	6.27	6.66	6.80
II.1 Cultura, educación y ciencia y técnica	2.16	2.60	2.63
II.1.1 Educación básica	1.87	2.23	2.26
II.1.1.1 Educación elemental	1.56	1.48	1.50
II.1.1.2 Educación media y técnica	0.31	0.75	0.76
II.1.2 Educación superior, ciencia y técnica	0.06	0.06	0.06
II.1.2.1 Educación superior y universitaria	0.05	0.05	0.05
II.1.2.2 Ciencia y técnica	0.01	0.01	0.01
II.1.2.2.1 Capac. y promoción científico-téc.	0.00	0.00	0.00
II.1.2.2.2 Investigación y desarrollo	0.00	0.00	0.00
II.1.2.2.3 Ciencia y técnica sin discriminar	0.00	0.00	0.00
II.1.3 Cultura	0.06	0.06	0.06
II.1.4 Cultura y educación sin discriminar	0.16	0.15	0.15
II.2 Salud	1.64	1.59	1.63
II.2.1 Atención médica	0.69	0.69	0.71
II.2.2 Obras sociales	0.62	0.50	0.61
II.2.3 Saneamiento ambiental	0.29	0.27	0.28
II.2.4 Salud sin discriminar	0.14	0.13	0.13
II.3 Vivienda	0.67	0.49	0.36
II.4 Bienestar social	0.35	0.50	0.68
II.4.1 Asistencia social	0.13	0.15	0.21
II.4.2 Promoción social	0.06	0.16	0.22
II.4.3 Deportes y recreación	0.01	0.01	0.01
II.4.4 Bienestar social sin discriminar	0.15	0.18	0.24
II.5 Seguridad social	1.56	1.58	1.61
II.5.1 Regímenes previsionales	1.56	1.58	1.61
II.5.2 Asistencia médica			
II.6 Trabajo	0.00	0.00	0.00
II.6.1 Relaciones laborales			
II.6.2 Asignaciones familiares			
II.7 Otros servicios urbanos			
III. GASTO PUBLICO EN INFRAEST. ECON. Y SERV.	1.34	1.14	1.00
III.1 Producción primaria	0.34	0.29	0.25
III.2 Energía y combustible	0.26	0.22	0.20
III.3 Industria	0.02	0.01	0.01
III.4 Servicios	0.44	0.38	0.33
III.4.1 Turismo	0.02	0.01	0.01
III.4.2 Transporte	0.36	0.31	0.27
III.4.3 Comunicaciones	0.02	0.02	0.02
III.4.4 Comercio y almacenaje	0.01	0.01	0.01
III.4.5 Seguros y finanzas	0.03	0.03	0.02
III.5 Desarrollo de la economía sin discriminar	0.28	0.24	0.21
IV. DEUDA PUBLICA	0.12	0.12	0.12

FUENTE: Datos provistos por la Secretaría de Programación Económica (Ministerio de Economía).

TABLA 8

ARGENTINA

GASTO PUBLICO GOBIERNOS MUNICIPALES POR FINALIDAD Y FUNCION

En Porcentaje del P.B.I.

FINALIDAD/FUNCION	1991	1992	1993
EROGACIONES TOTALES	2.30	2.03	2.08
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	0.85	0.76	0.74
I.1 Administración General	0.85	0.76	0.74
I.2 Justicia			
I.3 Defensa			
I.4 Seguridad			
II. GASTO PUBLICO SOCIAL Y EN RECURSOS HUMANOS	1.35	1.17	1.21
II.1 Cultura, educación y ciencia y técnica	0.08	0.07	0.08
II.1.1 Educación básica	0.08	0.07	0.08
II.1.1.1 Educación elemental	0.08	0.07	0.08
II.1.1.2 Educación media y técnica			
II.1.2 Educación superior, ciencia y técnica	0.00	0.00	0.00
II.1.2.1 Educación superior y universitaria			
II.1.2.2 Ciencia y técnica	0.00	0.00	0.00
II.1.2.2.1 Capac. y promoción científico-téc.			
II.1.2.2.2 Investigación y desarrollo			
II.1.2.2.3 Ciencia y técnica sin discriminar			
II.1.3 Cultura			
II.1.4 Cultura y educación sin discriminar			
II.2 Salud	0.24	0.22	0.22
II.2.1 Atención médica	0.24	0.22	0.22
II.2.2 Obras sociales			
II.2.3 Saneamiento ambiental			
II.2.4 Salud sin discriminar			
II.3 Vivienda			
II.4 Bienestar social	0.14	0.12	0.13
II.4.1 Asistencia social			
II.4.2 Promoción social			
II.4.3 Deportes y recreación			
II.4.4 Bienestar social sin discriminar	0.14	0.12	0.13
II.5 Seguridad social	0.00	0.00	0.00
II.5.1 Regímenes previsionales			
II.5.2 Asistencia médica			
II.6 Trabajo	0.00	0.00	0.00
II.6.1 Relaciones laborales			
II.6.2 Asignaciones familiares			
II.7 Otros servicios urbanos	0.09	0.76	0.79
III. GASTO PUBLICO EN INFRAEST. ECON. Y SERV.	0.10	0.10	0.13
III.1 Producción primaria			
III.2 Energía y combustible	0.01	0.01	0.01
III.3 Industria	0.02	0.02	0.03
III.4 Servicios	0.05	0.05	0.06
III.4.1 Turismo			
III.4.2 Transporte	0.05	0.05	0.06
III.4.3 Comunicaciones			
III.4.4 Comercio y almacenaje			
III.4.5 Seguros y finanzas			
III.5 Desarrollo de la economía sin discriminar	0.02	0.02	0.03
IV. DEUDA PUBLICA			

FUENTE: Datos provistos por la Secretaría de Programación Económica (Ministerio de Economía).

TABLA 9

INDICE: INGRESOS Y GASTOS FISCALES PROVINCIALES - ARGENTINA - 1994

En millones de pesos de 1994

CONCEPTOS	INGRESOS TOTALES	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS NACIONALES	COPARTI- CIPACION	OTROS	APORTES	GASTOS TOTALES	POBLACION 1993	TASA DE CRECIMIENTO	POBLACION 1994
TOTAL PROVINCIAS	26.201.00	10.971.00	13.224.00	10.570.00	2.654.00	1.720.00	28.127.00	33.582.688.16		34.071.760.01
CUYO	2.046.00	564.00	1.222.00	1.002.00	220.00	144.00	2.333.00	2.301.554.78		2.339.492.97
Mendoza	1.092.00	397.00	560.00	440.00	120.00	54.00	1.164.00	1.457.468.01	0.02	1.480.496.01
San Juan	535.00	93.00	391.00	336.00	55.00	43.00	695.00	541.480.29	0.01	547.978.06
San Luis	419.00	74.00	271.00	226.00	45.00	47.00	474.00	302.606.45	0.03	311.018.91
NEA	2.391.00	293.00	1.778.00	1.543.00	235.00	282.00	2.576.00	2.947.895.51		3.012.739.39
Corrientes	575.00	72.00	431.00	373.00	58.00	68.00	591.00	823.845.35	0.02	838.345.03
Chaco	701.00	94.00	537.00	486.00	51.00	74.00	746.00	868.810.30	0.02	883.753.84
Formosa	550.00	41.00	406.00	351.00	55.00	79.00	588.00	421.528.11	0.03	433.583.81
Misiones	565.00	86.00	404.00	333.00	71.00	63.00	651.00	833.712.75	0.03	857.056.71
NOA	3.539.00	640.00	2.427.00	2.050.00	377.00	447.00	3.980.00	3.820.416.82		3.894.102.33
Catamarca	401.00	30.00	327.00	271.00	56.00	43.00	467.00	276.528.54	0.02	282.888.70
Jujuy	529.00	130.00	346.00	291.00	55.00	48.00	587.00	534.386.65	0.02	545.769.09
La Rioja	473.00	48.00	257.00	208.00	49.00	167.00	477.00	233.444.44	0.03	240.074.26
Salta	711.00	178.00	465.00	387.00	78.00	61.00	831.00	911.067.68	0.03	934.391.01
Santiago del Estero	633.00	79.00	472.00	406.00	66.00	74.00	680.00	687.668.54	0.01	695.645.50
Tucumán	792.00	175.00	560.00	487.00	73.00	54.00	938.00	1.177.320.77	0.02	1.195.333.78
PAMPEANEA	16.766.00	8.890.00	6.358.00	5.164.00	1.194.00	448.00	16.201.00	22.903.571.04		23.179.270.89
Munic. de Buenos Aires	2.705.00	2.498.00	190.00	162.00	38.00	12.00	2.684.00	2.931.018.65	0.00	2.935.122.08
Buenos Aires	7.446.00	3.977.00	3.288.00	2.445.00	843.00	159.00	7.638.00	12.951.624.27	0.014	13.133.718.93
Córdoba	2.138.00	1.039.00	1.017.00	923.00	94.00	65.00	2.414.00	2.840.205.50	0.01	2.877.696.21
Entre Ríos	962.00	315.00	590.00	510.00	80.00	48.00	953.00	1.043.032.41	0.01	1.054.610.07
La Pampa	449.00	145.00	243.00	189.00	54.00	58.00	420.00	271.136.68	0.02	276.894.78
Santa Fe	2.066.00	916.00	1.030.00	945.00	85.00	106.00	2.092.00	2.868.553.53	0.01	2.901.238.83
PATAGONICA	2.459.00	584.00	1.439.00	811.00	628.00	399.00	3.037.00	1.589.247.22		1.646.154.42
Chubut	406.00	69.00	275.00	168.00	107.00	55.00	507.00	378.500.45	0.03	389.628.37
Neuquen	732.00	205.00	445.00	175.00	270.00	74.00	902.00	424.696.63	0.05	443.850.44
Río Negro	551.00	167.00	291.00	243.00	48.00	85.00	754.00	534.298.96	0.03	548.618.18
Santa Cruz	467.00	85.00	282.00	152.00	130.00	90.00	484.00	170.133.41	0.03	175.526.64
Tierra del Fuego	303.00	58.00	146.00	73.00	73.00	95.00	390.00	81.617.77	0.08	88.530.79

FUENTE: Basado en datos provistos por la Secretaría de Asistencia de Reforma Económica Provincial.

TABLA 10

INDICE: INGRESOS Y GASTOS FISCALES PROVINCIALES PER-CAPITA - ARGENTINA - 1994

En pesos de 1994

CONCEPTOS	INGRESOS TOTALES P/C	RECURSOS PROPIOS P/C	COPARTI- CIPACION P/C	APORTES P/C	OTROS P/C	GASTOS TOTALES P/C	INDICE DE INGRESOS P/C	INDICE DE GASTOS P/C	ORDENAMIENTO DE INGRESOS	ORDENAMIENTO DE GASTOS
PROMEDIO TOTAL DE PROVINCIAS	768.99	322.00	310.23	77.89	50.48	826.62	100.00	100.00		
CUYO	874.66	241.08	428.30	94.04	61.66	997.22	113.73	120.80		
Mendoza	737.69	268.16	297.20	81.05	36.47	786.22	96.92	96.24	19	19
San Juan	976.32	169.71	613.18	100.37	78.47	1,268.30	126.98	153.64	11	11
San Luis	1,347.18	237.93	726.64	144.69	161.12	1,524.02	175.19	184.61	7	6
NEA	793.63	97.25	512.16	78.00	93.60	855.04	103.20	103.58		
Corrientes	686.88	86.88	444.92	69.18	78.73	704.96	89.19	85.40	21	23
Chaco	793.21	103.36	549.93	57.71	83.73	844.13	103.15	102.25	16	17
Formosa	1,268.60	94.66	809.63	126.86	182.20	1,366.14	164.96	164.28	8	9
Misiones	659.23	100.34	388.64	82.84	73.61	759.68	85.73	92.01	23	21
NOA	908.81	164.36	626.44	96.81	114.79	1,022.06	118.18	123.81		
Catamarca	1,417.62	106.06	967.97	197.96	162.00	1,660.83	184.33	199.97	6	5
Jujuy	969.27	238.20	633.19	100.78	87.95	1,075.55	126.04	130.29	12	12
La Rioja	1,970.22	199.94	868.40	204.10	696.62	1,986.89	256.21	240.68	3	4
Salta	760.92	190.60	414.17	83.48	65.28	889.35	98.95	107.73	17	16
Santiago del Estero	909.96	113.66	683.63	94.88	108.38	977.51	118.33	118.41	15	13
Tucumán	662.68	146.40	407.42	81.07	46.18	784.72	86.16	96.06	22	20
PAMPEANA	690.18	383.53	222.79	61.61	19.33	698.94	88.46	84.67		
Munic. de Buenos Aires	921.80	861.07	61.79	12.96	4.09	914.44	119.84	110.77	13	14
Buenos Aires	666.94	302.81	188.16	64.19	12.11	681.66	73.72	70.46	24	24
Córdoba	742.96	361.06	320.74	32.67	22.69	838.87	96.61	101.62	18	18
Entre Ríos	912.19	298.69	483.69	76.86	46.61	903.66	118.62	109.46	14	16
La Pampa	1,621.61	623.68	682.69	195.03	209.47	1,516.88	210.87	183.75	6	7
Santa Fe	712.11	316.73	326.72	29.30	38.64	721.07	92.60	87.36	20	22
PATAGONICA	1,493.78	364.77	492.66	381.60	242.38	1,844.91	194.26	223.48		
Chubut	1,042.02	177.09	431.18	274.62	141.16	1,301.24	135.60	167.63	9	10
Neuquen	1,649.20	461.87	394.28	608.31	168.72	2,032.22	214.46	246.17	4	3
Río Negro	1,004.34	304.40	442.93	87.49	164.93	1,374.36	130.60	166.48	10	8
Santa Cruz	2,660.66	484.26	866.97	740.63	612.74	2,767.42	345.98	334.02	2	2
Tierra del Fuego	3,422.64	665.14	824.67	824.67	1,073.07	4,406.26	445.07	533.63	1	1

FUENTE: Basado en datos provistos por la Secretaría de Asistencia de Reforma Económica Provincial.

36

TABLA 11

INDICE: INGRESOS Y GASTOS FISCALES PROVINCIALES - ARGENTINA - 1990

En millones de pesos de 1994

CONCEPTOS	INGRESOS TOTALES	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS NACIONALES	COPARTI- CIPACION	OTROS	APORTES	GASTOS TOTALES	POBLACION 1991	TASA DE CRECIMIENTO	POBLACION 1990
TOTAL PROVINCIAS	15,067.00	5,696.00	7,454.00	6,111.00	1,343.00	1,860.00	17,963.00	32,572,964.00		32,091,838.32
CUYO	1,118.00	264.00	727.00	585.00	142.00	136.00	1,206.00	2,227,654.00		2,191,666.45
Mendoza	563.00	174.00	357.00	248.00	109.00	32.00	576.00	1,412,481.00	0.02	1,390,510.93
San Juan	315.00	42.00	220.00	201.00	19.00	52.00	377.00	528,716.00	0.01	522,445.65
San Luis	240.00	38.00	150.00	136.00	14.00	52.00	254.00	286,458.00	0.03	278,709.87
NEA	1,491.00	173.00	1,003.00	931.00	72.00	305.00	1,814.00	2,822,599.00		2,762,074.76
Corrientes	379.00	44.00	248.00	221.00	27.00	83.00	443.00	795,594.00	0.02	781,833.73
Chaco	450.00	51.00	309.00	297.00	12.00	89.00	546.00	839,877.00	0.02	825,478.77
Formosa	320.00	20.00	231.00	216.00	15.00	67.00	424.00	398,413.00	0.03	387,335.21
Misiones	342.00	58.00	215.00	197.00	18.00	66.00	401.00	788,915.00	0.03	767,427.04
NOA	2,215.00	291.00	1,416.00	1,211.00	205.00	503.00	2,831.00	3,677,538.00		3,608,280.05
Catamarca	259.00	8.00	184.00	164.00	20.00	67.00	328.00	264,234.00	0.02	258,293.26
Jujuy	461.00	66.00	191.00	189.00	22.00	194.00	606.00	512,329.00	0.02	501,643.98
La Rioja	235.00	15.00	154.00	123.00	31.00	65.00	388.00	220,729.00	0.03	214,633.41
Salta	443.00	97.00	301.00	227.00	74.00	43.00	532.00	866,153.00	0.03	844,532.96
Santiago del Estero	337.00	26.00	264.00	245.00	9.00	56.00	352.00	671,988.00	0.01	664,282.33
Tucumán	490.00	80.00	332.00	283.00	49.00	79.00	627.00	1,142,106.00	0.02	1,124,894.12
PAMPEANA	8,441.00	4,679.00	3,198.00	2,920.00	276.00	543.00	10,076.00	22,363,161.00		22,098,351.09
Munic. de Buenos Aires	1,583.00	1,368.00	174.00	152.00	22.00	41.00	1,797.00	2,922,829.00	0.00	2,918,742.76
Buenos Aires	3,682.00	2,026.00	1,432.00	1,306.00	126.00	210.00	4,664.00	12,594,974.00	0.014	12,420,348.86
Córdoba	1,097.00	443.00	573.00	528.00	45.00	80.00	1,304.00	2,766,683.00	0.01	2,730,638.57
Entre Ríos	541.00	170.00	316.00	291.00	26.00	53.00	620.00	1,020,267.00	0.01	1,009,056.47
La Pampa	278.00	118.00	131.00	112.00	19.00	27.00	258.00	269,996.00	0.02	254,598.51
Santa Fe	1,260.00	554.00	570.00	531.00	39.00	132.00	1,432.00	2,798,422.00	0.01	2,764,965.91
PATAGONICA	1,792.00	299.00	1,112.00	464.00	648.00	373.00	2,037.00	1,482,002.00		1,431,465.99
Chubut	274.00	42.00	180.00	94.00	86.00	51.00	314.00	357,189.00	0.03	346,987.57
Neuquen	580.00	117.00	372.00	103.00	269.00	84.00	635.00	388,833.00	0.05	372,053.39
Río Negro	492.00	93.00	268.00	150.00	108.00	141.00	566.00	506,772.00	0.03	493,544.99
Santa Cruz	310.00	26.00	230.00	94.00	136.00	56.00	381.00	169,839.00	0.03	154,927.79
Tierra del Fuego	136.00	22.00	72.00	23.00	49.00	42.00	151.00	69,369.00	0.08	63,952.24

FUENTE: Basado en datos provistos por la Secretaría de Asistencia de Reforma Económica Provincial.

37

TABLA 12

INDICE INGRESOS Y GASTOS FISCALES PROVINCIALES PER-CAPITA -ARGENTINA- 1990

En pesos de 1994

CONCEPTOS	INGRESOS TOTALES P/C	RECURSOS PROPIOS P/C	COPARTI- CIPACION P/C	APORTES P/C	OTROS P/C	GASTOS TOTALES P/C	INDICE DE INGRESOS P/C	INDICE DE GASTOS P/C	ORDENAMIENTO DE INGRESOS	ORDENAMIENTO DE GASTOS
PROMEDIO TOTAL DE PROVINCIAS	489.18	177.49	190.42	41.85	57.96	559.74	100.00	100.00		
CUYO	510.11	115.89	266.92	64.79	62.05	550.27	108.72	98.31		
Mendoza	404.89	125.13	178.35	78.39	23.01	413.52	86.30	73.88	22	23
San Juan	602.93	80.39	384.73	36.37	99.53	721.61	128.51	128.92	12	12
San Luis	861.11	136.34	487.96	50.23	186.57	911.34	183.53	162.82	8	11
NEA	539.81	82.63	337.07	26.07	110.42	656.75	115.05	117.33		
Corrientes	484.76	56.28	282.67	34.53	106.16	569.62	103.32	101.23	16	16
Chaco	545.14	61.78	359.79	14.54	107.82	661.43	116.19	118.17	14	14
Formosa	826.16	51.63	557.66	38.73	172.98	1,094.66	176.08	195.57	10	8
Misiones	445.64	75.58	256.70	23.45	86.00	522.63	94.98	93.35	18	17
NOA	613.87	80.65	335.62	56.81	139.40	784.58	130.84	140.17		
Catamarca	1,002.74	30.97	634.94	77.43	259.40	1,269.87	213.72	226.87	7	5
Jujuy	899.04	131.57	336.89	43.86	386.73	1,208.03	191.62	215.82	9	6
La Rioja	1,094.89	69.89	573.07	144.43	302.84	1,798.42	233.36	321.30	4	4
Salta	524.55	114.86	268.79	87.62	50.92	629.93	111.80	112.54	13	13
Santiago del Estero	507.31	37.63	368.82	13.55	82.80	529.90	108.13	94.67	17	20
Tucumán	436.60	71.12	251.58	43.56	70.23	557.39	92.84	99.58	21	18
PAMPEANA	381.97	211.74	132.14	12.49	24.57	455.92	81.41	81.45		
Munic. de Buenos Aires	542.36	468.69	52.08	7.64	14.05	615.68	115.60	109.99	19	19
Buenos Aires	296.45	163.12	105.15	10.14	18.91	375.51	63.18	67.09	24	24
Córdoba	401.74	162.23	193.36	16.48	29.30	477.54	85.62	85.32	23	22
Entre Ríos	536.14	168.47	288.39	24.78	52.52	614.44	114.27	109.77	15	15
La Pampa	1,091.92	463.47	439.91	74.63	106.05	1,013.36	232.73	181.04	5	9
Santa Fe	455.70	200.36	192.05	14.11	47.74	517.91	97.13	92.53	20	21
PATAGÓNICA	1,251.86	208.88	324.14	452.68	260.57	1,423.02	266.82	254.23		
Chubut	789.65	121.04	270.90	247.85	146.98	904.93	168.30	161.67	11	10
Neuquén	1,558.92	314.47	276.84	723.01	225.77	1,706.74	332.26	304.82	3	3
Río Negro	996.87	188.43	303.92	218.83	285.69	1,126.54	212.47	201.26	6	7
Santa Cruz	2,000.93	181.37	606.73	877.83	355.00	2,459.21	426.47	439.35	2	2
Tierra del Fuego	2,126.59	344.01	359.64	766.20	656.74	2,361.14	453.25	421.83	1	1

FUENTE: Basado en datos provistos por la Secretaría de Asistencia de Reforma Económica Provincial.

32