

2276

APRECIACIONES SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA DURANTE LA CONVERTIBILIDAD

Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez
(Oficina de la CEPAL en Buenos Aires)

El presente es un extracto del estudio "Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. Una perspectiva histórica" que será publicado próximamente por el ILPES. Esta versión fue realizada para ser presentada en el XV Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile, del 27 al 30 de enero de 2003. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

1. Introducción

Durante la década de los años noventa, se discutieron y desarrollaron importantes reformas económicas en casi todos los países de la región, muchas de las cuales involucraron cambios significativos en sus respectivas políticas fiscales. La magnitud y repercusión de las reformas llevadas a cabo en Argentina a lo largo de esos años, convierten a ese caso en un objeto de estudio inevitable al momento de hacer un balance de la política fiscal regional.

La sociedad argentina está sufriendo hoy una crisis de una magnitud inédita, agravada por el traumático abandono del régimen macroeconómico que había sido adoptado a principios de los años noventa. Muchos de los análisis macroeconómicos señalan a los errores de la política fiscal como una de sus principales causas (en algunos casos se la considera la causa excluyente). No obstante, no existe tanta coincidencia en relación con cuáles son los aspectos específicos de la política fiscal del período que más incidieron en la crisis. Para algunos se trata de errores que afectaron a la totalidad del manejo financiero estatal, para otros el problema está centrado en las finanzas provinciales, las privatizaciones, la reforma previsional, la evasión tributaria o el manejo de la deuda.

Muchos son los autores que sostienen que la crisis tuvo un origen fiscal. Mussa (2002), por ejemplo, llega a argumentar que el principal error del Fondo Monetario Internacional en su relación con la Argentina durante los años noventa consistió en no haber sido más duro en la presión a las autoridades para que desarrollen una política fiscal más responsable, en especial durante la fase de crecimiento posterior a la crisis del tequila¹. Más aún el mismo autor sostiene que la falla crítica fue la inhabilidad crónica de las autoridades argentinas para seguir políticas fiscales responsables. Fanelli y Heymann (2002) invierten la relación entre política fiscal y convertibilidad al señalar que la convertibilidad fue concebida, entre otras cosas, como un instrumento para restringir las políticas fiscales, habiendo fracasado, en especial después de la reforma previsional de 1994. Perry y Servén (2002), por su parte, pone el acento sobre la falta de buen manejo fiscal durante los períodos de expansión como consecuencia de una política fiscal procíclica, además de importantes contingencias fiscales asociadas con shocks adversos externos. Coincidentemente, Machinea (2002) extrae como una de las lecciones de lo sucedido que en una economía emergente con régimen de convertibilidad, el logro de superávit fiscal debe ser el objetivo cuando la economía está creciendo.

En cambio, Hausman y Velasco (2002) entienden que el desequilibrio fiscal no es el problema más importante y, en todo caso, se puede explicar en gran medida por la reforma previsional, correspondiéndose con incrementos simétricos en los ahorros del sistema privado de pensiones. Para estos autores, poner el acento sobre los problemas

1. Véase Mussa (2002).

fiscales es una justificación ex - post. En consecuencia, sostienen que los desequilibrios fiscales fueron consecuencia de la recesión y no causa de la crisis². Calvo y otros (2002), por su parte, relacionan los problemas de sostenibilidad fiscal con la extrema vulnerabilidad de la economía argentina ante la súbita desaparición de la entrada de capitales y la modificación del tipo de cambio de equilibrio. Krueger (2002), por su parte, utiliza la imagen de un cocktail de dos ingredientes que generaron la crisis: la debilidad fiscal y la política cambiaria. Entre los determinantes de la crisis fiscal, a su vez, incorpora el gasto previsional, la falta de política fiscal anticíclica, la falta de disciplina fiscal en las provincias y la elevada relación entre salarios públicos y privados.³

En el Mensaje de la Ley de Presupuesto 2003 para la Administración Nacional se sostiene que el supuesto fiscal fundamental que no se cumplió para que pudiera ser mantenida la convertibilidad es la constancia del gasto público nominal. En cambio, Teijeiro (2002) insiste en que el problema es el desequilibrio al expresar que “los déficit fiscales (“sin contabilidad creativa”) excedieron el 4% por año durante una década, son la explicación fundamental de una acumulación de deuda que nos llevó al default y al colapso económico”. A su vez, este autor no acepta que la explicación sea adjudicada a un componente de ese desequilibrio, como el previsional. Precisamente, en Cetrángolo y otros (1997) se había sostenido que la situación fiscal era sostenible bajo supuestos que definían un creciente desequilibrio agregado externo. Alternativamente, una situación externa más sostenible era compatible con mayores problemas fiscales⁴. En esa misma línea argumental, Damill (2002) sostiene que la acumulación de reserva de divisas producida bajo la convertibilidad estuvo sustentada esencialmente en la colocación de deuda externa pública a un ritmo mayor al requerido por los pagos en divisas que debía afrontar el propio sector público.

La rápida revisión de este grupo de opiniones, algunas muy recientes, da cuenta de la importancia del estudio de la cuestión fiscal durante los años noventa para poder comprender los alcances de la crisis económica actual. Ese es, precisamente, el objeto de este trabajo. El análisis de la evolución fiscal puede ser abordada desde dos perspectivas muy diferentes aunque complementadas. Por un lado, la visión de los agregados del gasto, recursos y resultado, así como las diferentes formas de financiamiento del déficit, constituye un elemento central en la evaluación del desempeño macroeconómico de una determinada economía.

2. Una explicación muy peculiar de la crisis argentina, en donde la política fiscal de los noventa no es considerada una de sus causas, es presentada por Rodríguez (2002), Para este autor, la crisis es, simplemente, el resultado de la incompetencia y pobreza intelectual del gobierno que sustituyó al del Dr. Menem.

3. Feldsten (2002) prefiere explicar el fracaso de la convertibilidad en la combinación entre tipo de cambio fijo y elevado endeudamiento externo. Una de las explicaciones del nivel excesivo de deuda serían los desequilibrios presupuestarios y éstos, a su vez, estarían motivados por la evasión tributaria y el elevado gasto público, en especial en las provincias.

4. No obstante, estos autores señalaban el impacto negativo que tendría en el futuro el tipo de reforma previsional instrumentado pocos años antes.

A su vez, el estudio de la evolución de esos agregados así como el de los factores que la explican debe recaer, necesariamente, sobre las diversas políticas sectoriales que son llevadas adelante por los diferentes niveles de gobierno. No se debe olvidar que el presupuesto público no es otra cosa que el reflejo de las decisiones de intervención pública en los diferentes sectores de la economía y de su financiamiento.

El documento adoptará, esencialmente, la primera de esas perspectivas. Se trata de concentrar el análisis sobre la evolución de los agregados fiscales y su relación con el comportamiento macroeconómico. No obstante, la cabal comprensión del fenómeno requerirá la incorporación de comentarios y referencias a ciertos aspectos de las principales reformas a las políticas públicas. Ha sido necesario la construcción de series fiscales de largo plazo que permitan una mejor calificación del período, permitiendo el seguimiento de la evolución de los agregados fiscales por jurisdicción y en forma consolidada. El documento, entonces, tendrá como objeto la evaluación de las finanzas públicas, tanto en términos de su consistencia interna como de su impacto sobre el funcionamiento de la macroeconomía durante los noventa y posterior crisis. Asimismo, con el objeto de comprender los determinantes del desempeño fiscal, se introducirán elementos que permitan la evaluación del impacto de algunas reformas, en especial las referidas a la tributación, relaciones financieras entre la Nación y las provincias (incluyendo la descentralización de servicios educativos y de salud), previsional, endeudamiento y privatizaciones.

A continuación, y con el objeto de servir de apoyo a las discusiones de la Sesión 6 del XV Seminario Regional de Política Fiscal, se ofrece la sección 5 de ese documento, referida a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

5. Relaciones entre la Nación y las provincias

El logro de un federalismo que respete los consensos básicos de la sociedad y permita una eficiente producción y equitativa distribución de los bienes públicos es una difícil y dilatada construcción institucional. Argentina ha evidenciado a lo largo de su historia, y muy especialmente durante el período bajo estudio, serias dificultades para resolver de manera razonable los conflictos que se generan en torno a las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde los pioneros trabajos de Musgrave⁵ hasta la fecha, se ha desarrollado una voluminosa literatura acerca de las dificultades en la gestión de la hacienda pública en gobiernos con diferentes niveles. En países federales como la Argentina, a las dificultades antes apuntadas hay que sumarle aquellas resultantes de esta organización política institucional, adquiriendo una complejidad aun mayor y requiriendo significativos esfuerzos de coordinación.

Por su parte, los procesos de descentralización y reasignación de responsabilidades que se dieron durante las últimas tres décadas han tenido su correlato en el debate teórico relacionado con la necesidad de hacer más eficiente el presupuesto público. En algunos casos se entiende que cuanto más cerca de los beneficiarios se ubique su provisión mejor será la asignación de los recursos, ya que se aprovecharían las mejoras en la definición del gasto de acuerdo con las preferencias locales y su control por parte de la ciudadanía. Sin duda, ello supone que los costos y beneficios de esa provisión se limiten al espacio geográfico en que se define la política y que la comunidad local tenga mecanismos institucionales para manifestar sus preferencia y hacer valer su derecho a controlar y fiscalizar el destino de los fondos públicos, lo que no ha sido una característica presente a lo largo de la totalidad de las etapas del proceso en Argentina. Aún así, tanto la teoría del federalismo fiscal como la experiencia internacional muestran que no se trata de reformas mágicas que producen efectos automáticos⁶. Estos cambios involucran significativas modificaciones institucionales que requieren, a su vez, tiempo de maduración.

Por último, a partir del mayor avance en materia de descentralización de funciones, a los tópicos tradicionales del federalismo (asignación entre distintos niveles de gobierno de gastos y recursos) se le sumó la coordinación del crédito público. La experiencia de Argentina en los últimos años reviste particular interés en este tema. Sucesivas decisiones en las políticas nacionales brindaron la posibilidad que las provincias tuvieran un acceso más fluido a fuentes financieras internas y externas. La

5. Véase Musgrave (1969).

6. En relación con el desarrollo de esta teoría puede consultarse Ahmad y Tanzi (2002), Litvack, Ahmad y Bird (1998), Oates (1977 y 1999), Prud'homme (1995), Shah (1991), Ter-Minassian, (1997). En relación con la experiencia de descentralización en América Latina, se sugiere consultar Di Gropello y Cominetti (1998).

situación de los mercados de crédito fue propicia a este cambio. Esto llevó a un considerable aumento de los stocks de deuda provinciales, situación que llegó a un límite a fines del 2001.

En nuestro país, la relación entre el gobierno central y las provincias se dió, fundamentalmente a partir de 1935, por intermedio de la distribución de recursos tributarios siendo escasos los esfuerzos de coordinación en los restantes componentes del sector público (gasto y endeudamiento).

En lo que se refiere al reparto de recursos, a lo largo de las últimas décadas tres grupos de factores han coadyuvado para que no se haya logrado un régimen estable de reparto entre la Nación y las provincias, como pivote de una modalidad más amplia de federalismo que incorpore el control del endeudamiento, las políticas sociales compensadoras y la armonización tributaria. En primer lugar, los factores macroeconómicos (y su impacto sobre los equilibrios fiscales), han jugado un papel central, incluyendo, entre otros aspectos, la necesidad de diversas medidas de emergencia y modificaciones en las capacidades recaudadoras de las diferentes jurisdicciones. En segundo lugar, ya ha sido nombrada la inmensa presión que ha ejercido el sistema previsional para lograr recursos adicionales que aseguren su financiamiento. Por último, pero muy importante tratándose de la construcción del federalismo, el elevado grado de conflicto político ha impedido la construcción de acuerdos duraderos.

A los ya complejos problemas que han existido históricamente, durante la década de los años noventa se le han sumado nuevas modificaciones en las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno sin un marco institucional adecuado, lo que ha complicado aún más la situación y alejado la posibilidad de encontrar soluciones adecuadas⁷. El régimen de coparticipación es solo una parte (tal vez la más importante) del andamiaje institucional que conforma un esquema federal eficiente y que debe contemplar un ambicioso sistema de coordinación de políticas fiscales, sociales y económicas.

Los últimos años se han caracterizado, además, por la emergencia de pactos y acuerdos transitorios que intentaron establecer reglas temporarias y, en algunos casos, sentar las bases de acuerdo para futuros regímenes. Bajo las circunstancias políticas y macroeconómicas predominantes al momento de redactarse este informe, resulta sumamente aventurado especular sobre la modalidad que adoptará, en el futuro, la organización federal en Argentina. A lo largo de esta sección se revisarán las alternativas que, durante la vigencia de la convertibilidad, han afectado el reparto de recursos y la distribución de funciones.

5. 1. Distribución de impuestos recaudados por la Nación

7. Este tema será tratado en la próxima sección.

La década de los ochenta se había iniciado con el fracaso del intento de consolidar un régimen sólido y dinámico de coparticipación, y finalizó con la sanción de un nuevo régimen que, desde su creación, fue definido como provisorio. En efecto, hacia fines de 1987, la ley 23548, estableció un régimen transitorio de distribución de recursos tributarios entre la Nación y las provincias.

La nueva norma implicó importantes modificaciones en las distribuciones primaria y secundaria de recursos. En el primero de los casos conviene señalar la mayor participación de las provincias en el reparto de fondos al establecerse el más alto porcentaje a distribuir a las provincias desde 1935 (año del primer régimen de coparticipación), y expandirse la lista de impuestos que integran la masa coparticipable, alcanzando, adicionalmente, a los tributos que se pudieran crear con posterioridad a la sanción de la norma.

Con relación al reparto secundario, la principal diferencia con la ley 20221⁸ es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes de la ley 23548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y -más importante- cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones.⁹

A lo largo de la vigencia de la ley 23548, la evolución de la recaudación tributaria ha estado fuertemente afectada por el desarrollo de la situación económica global. Como se analizó más arriba, a lo largo de la primera mitad de los años noventa se ha podido observar una importante simplificación de la estructura tributaria. En contraste con esa tendencia, el sistema de distribución de esos recursos ha cobrado una complejidad y fragilidad difícil de encontrar en otro período de la historia argentina. Como se verá, la concentración de la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables con las provincias ha desatado una puja por el destino de esos fondos y motivó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. Pese a que la recaudación del IVA y Ganancias registró un incremento del 152% entre 1991 y 1995, las transferencias por coparticipación se mantuvieron constantes¹⁰; en consecuencia, la participación de los recursos efectivamente coparticipados en el total nacional (sin Seguridad Social) cayó del 65% al 54% entre esos mismos años. En cambio, los recursos de asignación específica crecieron un 122%, en moneda constante.

A partir de 1996, como se observa en el gráfico 1, el incremento en la recaudación de la DGI (coparticipables de acuerdo con la ley 23548) no se tradujo en un aumento en

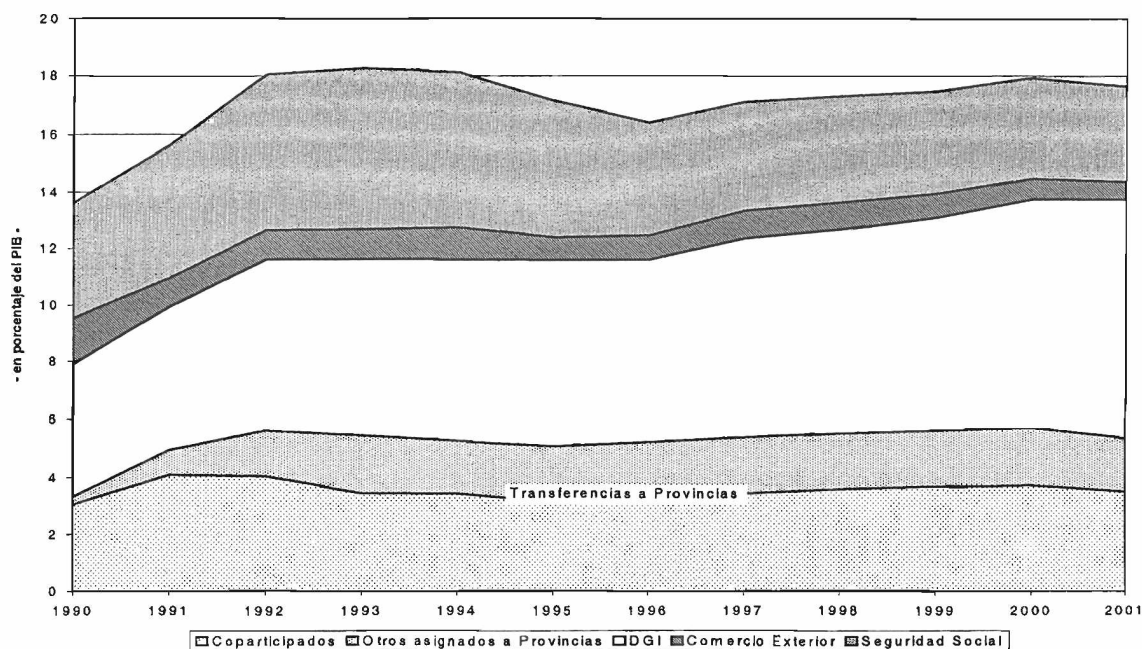
8. Ley de coparticipación vigente entre 1973 y 1984.

9. Este tema fue desarrollado en el Cetrángolo y Jiménez (1995).

10. Incluyendo la cláusula de garantía acordada en el primer pacto fiscal esas transferencias crecieron apenas un 0,2% en dicho período.

las transferencias a las provincias y, en cambio, sirvió para compensar la pérdida de recursos sobre la nómina salarial destinados a la Nación. En resumen, ese gráfico ofrece una clara ilustración de los rasgos salientes de las transferencias a las provincias durante los noventa: aumento fuerte durante los primeros años; crecimiento simultáneo de la participación de asignaciones específicas dentro del total de transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; constancia de las transferencias totales a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total, y, parcialmente relacionado con lo anterior, reemplazo de impuestos sobre la nómina salarial por tributos recaudados por la DGI dentro de los recursos de la Nación.

Gráfico 1. Recursos transferidos a las provincias en el total



La puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica. La respuesta de las autoridades nacionales frente a estas presiones tomó la forma de negociar asignaciones específicas para gastos que de otra manera hubiera asumido el Tesoro Nacional (fundamentalmente al sistema previsional) o transferir gastos a otros niveles de gobierno (escuelas y hospitales). El resultado fue un cambio en el “reparto efectivo” para arribar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples “remiendos”. Estos han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde la sanción de la ley de coparticipación virtualmente en vigencia.

Esa variedad de "remiendos" que afectaron la distribución de recursos tributarios pueden ser clasificados en tres tipos¹¹: las que obedecen a una lógica diferente a la puja Nación-provincias (por ejemplo, los relacionados con el impuesto a los combustibles); las modificaciones a diversos impuestos específicos, que se relacionan con esa puja, y, finalmente, las reformas globales a la asignación de tributos que tienen que ver directamente con ese conflicto (pactos fiscales).

Para ilustrar lo anterior, en el cuadro 1 se introduce la evolución de los diferentes mecanismos mediante los cuales se han realizado transferencias a las provincias de recursos tributarios nacionales en algunos años seleccionados (1990, 1996 y 2001). Allí se puede confirmar nuevamente la pérdida de importancia relativa de la coparticipación de impuestos como instrumento de regulación de las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno y la multiplicación de mecanismos de transferencia de recursos.

Cuadro 1
Transferencias a provincias de recursos originados en impuestos
nacionales
En millones de pesos de 2001

	1990	1996	2001
Coparticipación Federal.	6,088.6	8,565.5	9,401.5
Imp. Plazos fijos (Inundaciones)	41.8		
Fdo. Financ. deseq. fisc.	152.5	0.7	
Cláusula de Garantía.		398.7	
Ganancias(14%)		982.3	1,381.6
Gcias.(Exc.del Conurbano)		18.4	184.3
Gcias (Suma fija)		69.5	
Fdo. Fin. Educ.		22.1	3.1
Seguridad Social.	175.3	288.9	410.7
<i>Bs Personales.</i>		153.3	305.3
<i>Ley 23549</i>	175.3		
<i>IVA (11%)</i>		135.5	105.4
Impuesto Combustibles	167.2	606.0	416.6
<i>Vialidad</i>	161.1	339.0	252.1
<i>Obras Infraestr.</i>		169.5	126.1
<i>FEDEI</i>	6.1	97.5	38.5
Fdo.Comp.Des. Pciales.		526.2	549.6
Transf. Servicios		1,272.4	1,152.4
FONAVI		936.5	663.7
Reg. Energía elect. (Ley 24.065)			133.3
Reg. Simplif.p/peq.contrib. (Ley 24.977)			65.6
TOTAL	6,625.4	13,687.1	14,362.5

FUENTE: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

11. Véase Cetrángolo y Jiménez (1996).

Un comentario especial merece una modalidad especial de transferencia que sobresale por su carácter discrecional y no condicionado: los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Como se vio, desde 1988, la ley 23548 creó el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, financiado por el 1% del total a coparticipar, y distribuido por el Ministerio del Interior. De acuerdo al artículo 5 de dicha ley este Fondo “se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación”¹². El Fondo creado por la ley 23548 sufrió, posteriormente, algunas modificaciones¹³. No obstante, desde el año 2000 este fondo ha perdido importancia al restringirse de manera sustancial sus cuotas presupuestarias.

De la observación de las series históricas de distribución de este Fondo surge que la distribución secundaria del Fondo de ATN siguió un comportamiento difícil de explicar sin prestar atención a criterios políticos. En especial llama la atención la asignación a la Provincia de La Rioja, superando la cuarta parte del total a lo largo de la vigencia de la ley 23548, mucho más que provincias de igual desarrollo¹⁴.

A fines de 1999 se firmó el *Compromiso Federal*, el cual estableció una suma fija para el año 2000 y un promedio trianual (con un piso mensual de \$ 1.364 millones) para el 2001. Más tarde, en noviembre de 2000, se firmó otro *Compromiso Federal* entre la Nación y las provincias en el marco de un nuevo programa conocido como “blindaje”. Este acuerdo reemplazó los promedios móviles por sumas fijas durante los años siguientes, hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación.

La situación macroeconómica y fiscal sufrió un fuerte deterioro a partir de mediados de 2001. A partir del tercer trimestre de ese año, las dificultades para lograr financiamiento obligaron al gobierno argentino a adoptar un programa consistente en asegurar el equilibrio fiscal mes a mes mediante el anuncio de una estricta regla de caja

12. Boletín Oficial (BO): 26 de enero de 1988. La creación de este fondo, de características discrecionales en su reparto, coincide con el abandono en la utilización de los ATN asignados por el Congreso, tal cual se conocían hasta ese momento. Se debe aclarar que el hecho de que no se hayan utilizado no significa la desaparición de los aportes, que se encuentran reglados, a partir de 1994, en el inciso 9 del artículo 75 de la nueva Constitución Nacional.

13. A partir del año 1992, de acuerdo al Decreto 879/9213, se incorporó al Fondo el 2% del impuesto a las ganancias; luego, la ley 2462113 (prórroga del impuesto a las ganancias) dispuso que a partir de 1996 el Fondo sufre una detracción anual de 6 millones de pesos a ser distribuido entre las provincias, según los coeficientes establecidos en la ley 23548; a partir de octubre de ese mismo año, y de acuerdo con la ley 2469913, el impuesto a las ganancias sufre una detracción -previa a su distribución- de 580 millones anuales. De estos, 20 millones se destinan al Fondo de ATN.

14. Si consideramos exclusivamente los años en donde el Dr. Menem (oriundo de esa provincia) estuvo a cargo de la presidencia, la participación de La Rioja asciende al 32% del total. En los años 2000 y 2001 se produjo una reducción sustantiva del total de fondos transferidos bajo ese concepto (pasaron de cerca de 400 millones de pesos a menos de 100 anuales), de los cuales esa provincia sólo recibió el 7% del total. Adicionalmente, a mediados de los años noventa, el Ministerio de Economía había comenzado a transferir 250 millones de pesos anuales a esa misma provincia, monto que también fue reducido a partir de 2000. Para un análisis más profundo de ese tipo de transferencias, véase Cetrángolo, Jiménez y Vega (1997).

denominada de “déficit cero”. Como parte del mismo programa, el gobierno nacional negoció con las provincias una “Segunda Addenda” al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que establecía una reducción en las transferencias del orden del 13% y se puso en marcha un esquema de canje voluntario de la deuda. A partir de entonces, los diferentes niveles de gobierno presentaron serias dificultades para cumplir con sus obligaciones y, en varias jurisdicciones, reaparecieron importantes atrasos en el pago de los salarios. Adicionalmente, se extendió rápidamente la práctica de pago de obligaciones en bonos, proliferando una gran variedad de medios de pago.

Cuadro 2
Distribución del Fondo de ATN. Promedio 1989-2001, en % del total

Jurisdicción	Específico
La Rioja	26.5
Corrientes	5.9
Buenos Aires	5.6
San Juan	4.3
Formosa	4.3
Tucumán	4.2
Chaco	4.1
Santa Fe	3.9
Neuquén	3.8
Salta	3.8
Stgo. del Estero	3.8
Entre Ríos	3.4
Córdoba	3.4
Río Negro	3.2
La Pampa	3.1
Catamarca	2.7
Tierra del Fuego	2.7
Jujuy	2.5
Mendoza	2.5
Misiones	1.7
Chubut	1.7
San Luis	1.3
Santa Cruz	1.3

Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Hacienda.

El fracaso del programa de “déficit cero” y una suma de factores de orden político y social derivaron en una profunda crisis política que ha quedado de manifiesto con los

relevos de diferentes elencos gubernamentales. El 27 de febrero de 2002, luego de la salida de la convertibilidad, el gobierno nacional cerró una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendientes a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. En resumen, ello implicó los siguientes compromisos básicos:

- abandono de una suma fija de transferencias y su reemplazo por los coeficientes establecidos por la legislación vigente más el 30% del impuesto a los créditos y débitos;
- renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirla en deuda en pesos según la paridad uSs1 = \$1.4, con una tasa máxima del 4% y ajuste por precios, a 16 años de plazo con tres de gracia.¹⁵ El tratamiento de las deudas contraídas bajo ley extranjeras seguirán los mismos lineamientos que el que obtenga por el Estado Nacional;
- establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas;
- reducción del 60% del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitaciones al endeudamiento provincial.

En el marco de este Acuerdo Federal de fecha 27 de febrero, y ratificado en el último documento de 14 puntos firmado entre los Gobernadores y el Presidente, el gobierno nacional está firmando acuerdos bilaterales con cada una de las provincias (Programa de Financiamiento Ordenado (PFO)). A la fecha de redacción de este documento (enero de 2002) han suscrito los acuerdos las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Tucumán, Jujuy, Río Negro, Misiones, Santa Fé y La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires. Los acuerdos suscriptos se basan en tres ejes centrales:

- reducir el nivel de déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva,
- no incrementar el endeudamiento público provincial (incluyendo las cuasimonedas),
- realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes.

Las políticas a implementar resultan particulares a cada provincia, en función del nivel de desequilibrio fiscal y el grado de avance de las reformas. De no cumplirse estos

15. Por intermedio del decreto 1387/2001 se dispuso que las deudas Provinciales instrumentadas bajo la forma de títulos públicos, bonos, letras del tesoro o préstamos, podrían voluntariamente convertirse en Préstamos Garantizados o Bonos Nacionales garantizados. En esta etapa, se presentaron 16 provincias al canje. Las ofertas presentadas por los bancos y principales tenedores de títulos públicos que habrían ingresado al canje son de 8621 millones por préstamos bancarios, de 4599 millones por títulos públicos y de 2563 por financiamiento del FFDP. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo establecido en el decreto 417/2002, en donde se pesifican las obligaciones del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal vigentes al 3 de febrero de 2002, nominadas en Dólares estadounidenses u otras moneda extranjera.

compromisos en los plazos previstos, está previsto que el acuerdo caduque y que el financiamiento otorgado sea devuelto por la provincia.

Para garantizar el repago del préstamo, las provincias ceden un porcentaje de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos. Por los recursos desembolsados del Préstamo, ajustados por un índice combinado, las provincias abonarán mensualmente, a partir de enero del 2003, un interés variable, que va desde el 2% y hasta el 8% anual, en función de la reducción del déficit financiero alcanzado a fines del 2002. El capital será amortizado en 36 cuotas mensuales, iguales y consecutivas a partir de enero de 2004.

5. 2. Reasignación de responsabilidades en el gasto: Descentralización y reformas en la salud y educación públicas¹⁶

En Argentina, el proceso de descentralización del gasto ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria¹⁷ y tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria hacia fines de los años setenta como la de hospitales y escuelas secundarias de principios de los años noventa tuvieron como motivación explícita la modificación de la coparticipación efectiva. Más aún, no han existido transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias.¹⁸

En el caso argentino, aún compartiendo un proceso de similares motivaciones y características, la problemática de la salud es diferente a la educación. En primer lugar, de acuerdo con la Constitución Nacional, son las provincias las encargadas de la salud pública, mientras que en materia educativa existen potestades superpuestas. En segundo lugar, aún con posterioridad a la transferencia de 1991, se sancionó un marco normativo que regula las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia educativa (Ley Federal de Educación); en cambio, no existe un marco regulatorio similar para la salud. Por último, los mercados (beneficiarios y proveedores) son muy diferentes al existir, en el

16. En esta sección se incorporan algunos desarrollos tomados de Cetrángolo y Gatto (2002).

17 En el área de vivienda también se experimentaron procesos de descentralización. La creación del Sistema Federal de la Vivienda mediante la sanción de la Ley 24464, en 1995, significó la transferencia a las provincias de los recursos del FONAVI administrados hasta entonces por la Nación, pero no significó una modificación relevante en los criterios de asignación de ese gasto.

18 En términos teóricos, tanto en salud como en educación se presentan dos problemas que requieren de especial atención. Por un lado, no es posible sostener que la provisión de estos servicios en una jurisdicción no afecta el bienestar de poblaciones vecinas (externalidades). Por otro, existen importantes razones para rechazar la idea de que cada jurisdicción se haga cargo de manera totalmente independiente de la educación pública y la cobertura sanitaria de sus propios habitantes, ya que se observan significativas disparidades entre las necesidades y los recursos en muchas de ellas. Se requiere, entonces, de políticas compensatorias regionales que apunten a garantizar niveles de cobertura y equidad, claramente diseñadas y decididamente instrumentadas.

caso de la salud, intereses económicos y políticos de una magnitud muy superior a los que se presentan en la educación.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de "cohesión social". Tanto en el campo sanitario como en la provisión de educación se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios¹⁹.

A fines de 1991, se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de 20 establecimientos hospitalarios y los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (fundamentalmente secundarios) y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) a los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires²⁰. No obstante, la modalidad y oportunidad en que se hizo efectiva la transferencia muestran una intencionalidad predominantemente fiscal. Téngase en cuenta que, en primera instancia, se intentó instrumentar la transferencia de servicios educativos mediante la ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992²¹, pero, ante la resistencia de algunos gobiernos provinciales y legisladores, el gobierno nacional fue facultado mediante una ley especial (24049²²) a realizar esa transferencia. En cambio, la transferencia de hospitales (mayormente a la Ciudad de Buenos Aires), fue establecida en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del

19. Muchos de los argumentos presentados en este capítulo fueron desarrollados con mayor detalle en estudios específicos realizados anteriormente. Véase Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996); Bisang, R. y Cetrángolo, O., (1997), y Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002).

20. En 1978, luego de una larga historia de avances parciales, se había producido la transferencia a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Desde la organización nacional (a mediados del siglo XIX) habían convivido, en Argentina, establecimientos de jurisdicción nacional, provincial y algunos municipales. En materia sanitaria, en aquel año, mediante la ley 21883 se aprobaron los convenios entre la Nación y varias jurisdicciones para la transferencia de 65 hospitales. Dos rasgos caracterizan este proceso: por un lado, los gobiernos provinciales que firmaron los acuerdos con la Nación eran meros delegados del Poder Ejecutivo Nacional durante un período de gobiernos "de facto"; y en segundo lugar, en ningún caso se estableció la fuente del financiamiento que cubriera las erogaciones provenientes de los hospitales transferidos.

21. Artículo 27 y 28.

22. Boletín Oficial del 7 de enero de 1992.

ejercicio 1992 (ley 24 061²³). También fueron transferidos los Institutos de Menor y Familia y otros programas sociales²⁴.

Debe destacarse que en el mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley de presupuesto de 1992 se argumentó que esas transferencias se hacían como respuesta a la "mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23 548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional"²⁵. Son claras las coincidencias entre esta descentralización y la realizada en 1978, atendiendo a la motivación central de la política de reforma -consistente en la modificación de la relación financiera entre la Nación y las provincias- y la inexistencia de consideraciones relativas a la mejor y más equitativa prestación de los servicios públicos de salud. A su vez, en la ley 24049, la preminencia de objetivos macroeconómicos se detecta claramente en el diseño financiero de la transferencia de la enseñanza media: esta adoptó un mecanismo transitorio y contingente a la modificación de la ley de coparticipación federal²⁶.

No obstante, como elemento característico de el último proceso en materia de política educativa debe contarse la sanción de la Ley Federal de Educación (24195²⁷). Esta ley provee el marco regulatorio general del sistema educativo argentino, extiende la escolaridad obligatoria, reorganiza por entero la educación primaria y secundaria y sienta las bases de una reorganización curricular integral. La ley aporta un conjunto de principios y disposiciones normativas cuya aplicación es motivo de una transformación de mediano y largo plazo del sistema educativo actualmente en pleno desarrollo. En particular, esta ley tiene una trascendencia destacable ya que en ella se establecen las responsabilidades de las distintas jurisdicciones y los respectivos mecanismos de coordinación. Esta norma viene a cubrir un vacío que, como se vio anteriormente, tiene una larga historia.

Sin duda, uno de los elementos más importantes de la nueva ley se relaciona con la evaluación de la calidad educativa. El artículo 48 establece que el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de los servicios brindados mediante la evaluación permanente del sistema educativo²⁸. Debe notarse que la ley ubica en órbita del Consejo Federal de Educación las

23. Boletín Oficial del 30 de diciembre de 1991.

24. Asimismo, mediante la ley 24 049 se había establecido la transferencia de establecimientos educativos.

25. Cámara de Diputados de la Nación, Trámite Parlamentario No. 95, Buenos Aires, 13 de setiembre de 1991.

26. El capítulo IV de la ley de transferencia establece un esquema de financiamiento de los servicios educativos transferidos "hasta tanto se modifique la ley 23548", lo que no llegó a realizarse hasta la redacción de este informe. El esquema de financiamiento de los servicios transferidos consiste en que la Secretaría de Hacienda, a partir del 1 de enero de 1992 y hasta el momento en que cada jurisdicción tomó a su cargo los servicios, retuvo un monto equivalente al costo de los servicios transferidos de la participación de cada jurisdicción en la distribución secundaria de recursos coparticipados, pero, al mismo tiempo, le aseguró a cada gobierno provincial que el monto neto que reciban por ese concepto no será nunca menor al promedio mensual recibido entre abril y diciembre de 1991. La medida consistió, esencialmente, en un arreglo de cuentas fiscales.

27. Boletín Oficial del 5 de mayo de 1993.

28. Durante 1993 se llevó a cabo la primera evaluación de la enseñanza primaria. Este parecería ser

facultades de coordinación del sistema. Sin embargo, no dispone de presupuesto propio, ni facultades decisorias sobre los presupuestos de las jurisdicciones encargadas de la gestión. Hay, en tal sentido, una asimetría entre objetivos perseguidos e instrumentos disponibles. No existen recursos para asistir a las jurisdicciones que presenten más bajos rendimientos en las evaluaciones de calidad.

Otro ejemplo de aquellas asimetrías se tiene al notar que la ley dispone que la inversión educativa asuma un carácter prioritario y fija un crecimiento del 20% anual a partir de 1993 que sería atendida con los respectivos presupuestos provinciales. Sin embargo parece emerger aquí un conflicto en torno de los instrumentos de decisión: por un lado, las provincias son enteramente soberanas sobre la asignación de los recursos públicos, y por otro, el Consejo no dispone, como se ha visto, de fondos propios como para inducir conductas en uno u otro sentido. Adicionalmente, la ley establece que esa meta de inversión podría ser financiada con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva. En el momento de ser sancionada la norma el impuesto sobre los activos cumplía con ese requisito y era destinado en un 50% de manera específica a la educación. Este impuesto fue derogado en distintas etapas entre 1994 y 1995. Esto refuerza el argumento del texto en el sentido de la ausencia de instrumentos específicos. En 1998, luego de un largo debate, se aprobó un impuesto sobre automotores para financiar un Fondo de Incentivo Docente. Se trataba de un tributo sancionado y recaudado por la Nación que afectaba una base tributaria provincial y distribuido según la planilla salarial de cada jurisdicción. Difícilmente pueda ser comprendido este tipo de financiamiento adicional en el marco de un proceso de descentralización educativo como el observado en Argentina; en su lugar, se relaciona con el tipo de puja política que se desarrolló en los últimos años alrededor de los salarios docentes. La constitución de un fondo para el financiamiento de salarios docentes, financiado por un impuesto nacional determinó un retroceso en el proceso de descentralización, al implicar, por parte del gobierno nacional, reasumir un compromiso de pago salarial. Esta situación se vio reforzada cuando, a fines de 1999, se eliminó el impuesto específico destinado a financiar el Fondo de Incentivo Docente y se comprometió a realizar estos pagos con recursos de las rentas generales del Estado.

Los elementos señalados son algunos de los componentes de transformación sectorial que se observa desde la sanción de la ley. Ese proceso, llevado a cabo mediante sucesivas resoluciones del Consejo Federal de Educación, ha tratado de definir un cambio sistémico que alcanzó diferentes elementos de la organización educativa: estructura del sistema; contenidos curriculares; evaluación, información y capacitación, y formación de docentes.

En salud, el problema es más grave aún. Como en muchos países la provisión de salud en Argentina se organiza en tres subsectores: público, seguridad social y privado. Sin duda, la excesiva fragmentación de las instituciones que lo componen es su rasgo distintivo, su falta de coordinación y articulación impide la conformación de un "sistema" de salud y

un esfuerzo consistente con la política de descentralización.

atenta contra el uso eficiente de recursos y el logro de niveles aceptables de equidad en su cobertura. No sólo se nota la falta de integración entre los distintos subsectores -público, seguridad social, privado-, sino que hacia el interior de cada uno de ellos también se observa un elevado grado de fragmentación.

Desde principios de la década de los setenta²⁹, el rasgo distintivo del sistema de salud argentino se relaciona con el papel central que, en su desarrollo, ha tenido un particular sistema de seguridad social. Con el desarrollo de las obras sociales (instituciones de salud de la seguridad social), el sistema amplió rápidamente la cobertura aunque a costa de una gran fragmentación. A través de esas instituciones (surgidas tiempo atrás), los trabajadores trataron de introducir las bases de un sistema solidario hacia el interior de cada uno de los gremios en que se organizaron. El aporte de cada trabajador a su obra social es función de sus ingresos y no de su riesgo potencial, compartiendo en igual medida los beneficios que surgen de la asociación. La expansión de las obras sociales se convirtió en el pivote articulador del desarrollo global del sector, en especial de su componente privado; orientando su demanda hacia prestadores privados, empresas químico farmacéuticas y productores de equipamiento médico, fue determinante en el crecimiento del subsector privado. Por su parte, la red de servicios estatales, que era hegemónica hasta la consolidación de este esquema pasó a quedar reservada, básicamente, a la atención de la población más carenciada, sin cobertura de la seguridad social³⁰.

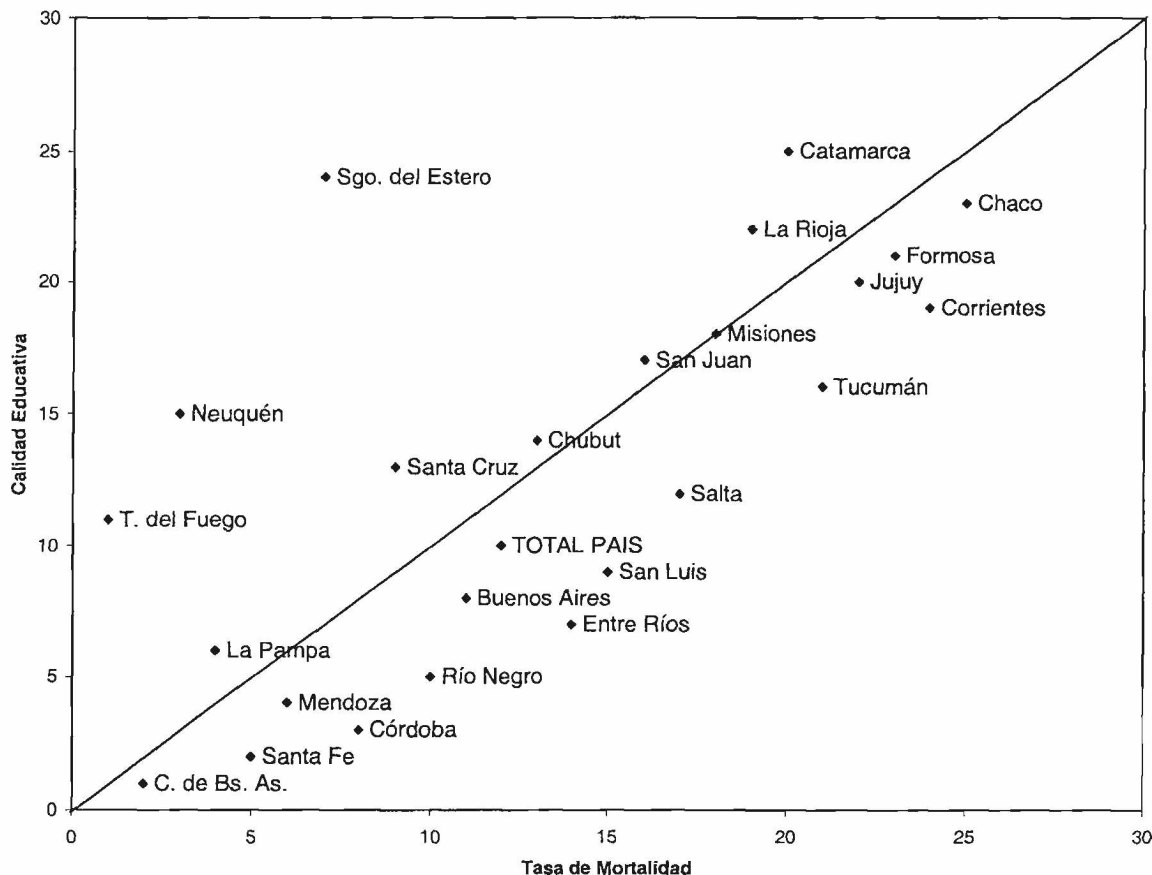
En el gráfico 2 se presentan los resultados de calidad educativa correspondientes al año 2000 (último período para el que se cuenta con datos para la casi totalidad de las jurisdicciones) y las tasas de mortalidad infantil promedio para el período 1998-2000. Allí se puede comprobar la posición relativa de cada jurisdicción y, más importante para este estudio, la gran dispersión de resultados entre provincias. En materia de calidad educativa, con un promedio de respuestas correctas que osciló entre el 60 y 67% para las pruebas de lengua y matemática de los alumnos de séptimo grado de la escuela primaria y quinto año de la secundaria, los resultados varían entre el 70% y el 45% de respuestas correctas. En materia de mortalidad infantil, la tasa nacional 18 por mil resulta de promediar situaciones provinciales que van desde tasas del 10 al 27 por mil.

29 En 1970, la ley 18.610 extendió la cobertura de las obras sociales a toda la población en relación de dependencia, haciendo obligatoria la afiliación de ésta a esas instituciones. Poco después, el sistema de obras sociales se extendió asimismo en forma obligatoria a los jubilados y pensionados (Ley 19.032) con financiamiento compulsivo sobre los trabajadores activos.

30 Una presentación estilizada de la evolución histórica del sector, con especial referencia al desarrollo del subsector privado, fue desarrollada por Jorge Katz. Véase Katz y Muñoz (1988), Cetrángolo y otros (1992) y Katz (1995).

Gráfico 2

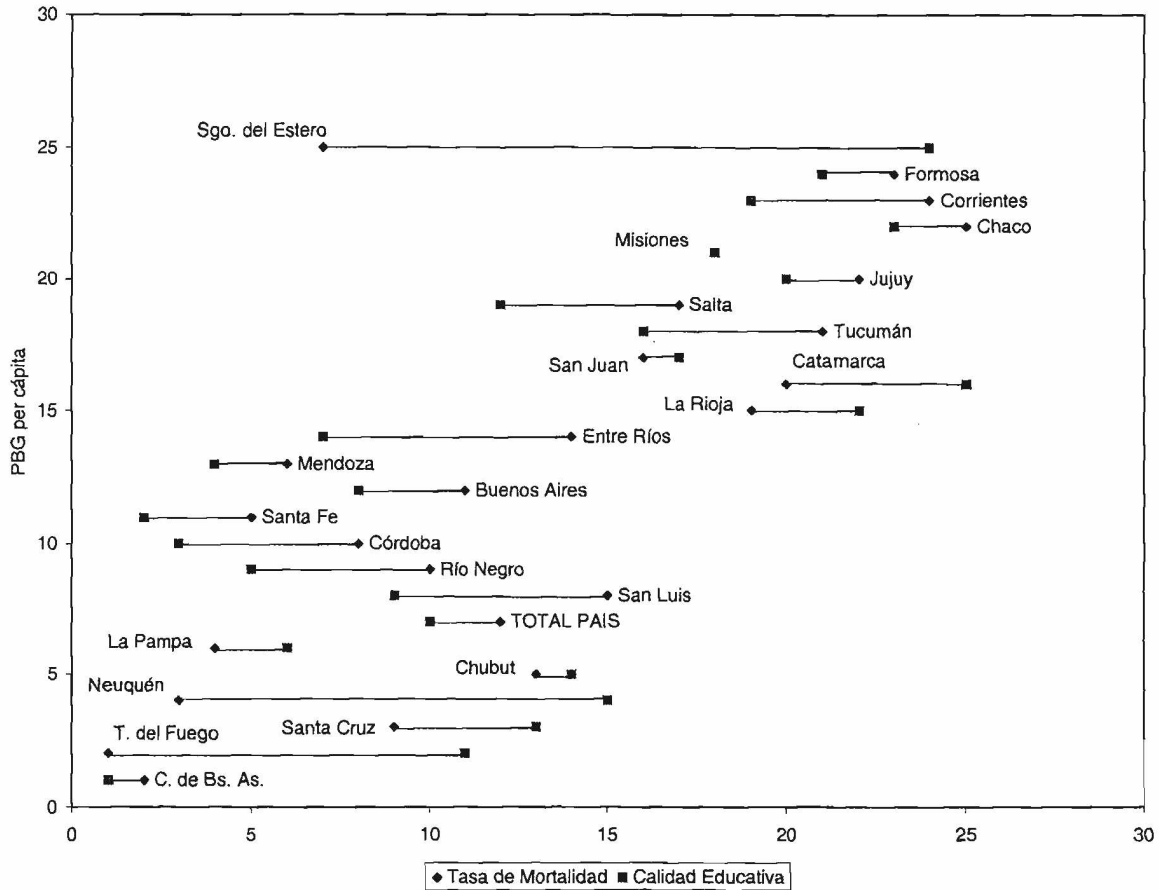
Calidad educativa y tasa de mortalidad infantil



Analizando conjuntamente los indicadores presentados se puede observar que la Ciudad de Buenos Aires presenta los mejores indicadores de calidad educativa y de mortalidad infantil. Le siguen La Pampa, Santa Fe, Mendoza y Córdoba. Tierra del Fuego presenta las más bajas tasas de mortalidad infantil y resultados de evaluación educativa similares al promedio nacional. Neuquén también presenta buenos resultados sanitarios (el desarrollo de su sistema de salud ha sido ejemplar durante la segunda mitad del siglo pasado) pero no es posible contar con los resultados de evaluación educativa para el año 2000; no obstante, los resultados del año 1998 habían sido muy buenos. Luego, un grupo de provincias, entre las que se cuentan Santa Cruz, Río Negro, Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos y San Luis, presentan indicadores cercanos al promedio nacional. Algo peores son los correspondientes a San Juan, Salta, Misiones y Tucumán. Es importante corroborar que los peores indicadores de evaluación educativa y las más altas tasas de mortalidad infantil se presentan en un grupo de provincias de menor desarrollo relativo: Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Catamarca y La Rioja. Un caso especial lo constituye Santiago del Estero, con muy malos resultados de calidad educativa pero tasas de mortalidad infantil menor al promedio nacional. A su vez, en el gráfico 3 se muestra la

estrecha relación entre los indicadores de calidad del gasto social y el nivel de desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones.

Gráfico 3
Indicadores sociales y PBG per cápita



No hay mecanismos fiscales y financieros particulares, asociados a la distribución de rentas fiscales entre la Nación y las provincias, que puedan asimilar pautas de carácter nacional en cuanto a la provisión y calidad de la educación o la salud. Bajo el diseño actual, esto plantea un dilema de difícil solución: si se desean aplicar programas o políticas y prioridades de alcance nacional, orientadas a una provisión más equitativa de la educación/salud en las diferentes provincias y regiones del país, éstas terminarán demandando fondos adicionales del presupuesto nacional; por otro lado, si esta opción no fuera fiscalmente viable, se perjudicarán aquéllas acciones de reaseguro. Como resultado: la provisión y calidad de la educación tenderá a resultar excesivamente dependiente de la disponibilidad de recursos económicos y fiscales de las diferentes jurisdicciones.

Las provincias han sido las receptoras de la red de establecimientos y poseen en la actualidad completa autonomía en la decisión y gestión de la política de salud y educativa. Las provincias son jurisdicciones políticas que, en el caso argentino, cubren áreas geográficas extensas con una enorme dispersión en cuanto a la concentración de la población dentro de ellas. Siendo así, es legítimo preguntarse si se puede sostener que este

modelo de descentralización es el más conducente para incorporar sus supuestas ventajas (mejor asignación de los recursos, participación e integración de la comunidad, control de los servicios ofrecidos, etc).

Adicionalmente, la descentralización de servicios sociales ha derivado en una modificación en la modalidad en que se manifiesta la restricción fiscal. Dado que la estructura de gasto provincial ha pasado a estar cada vez más dominadas por los servicios sociales, los diferentes esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por diferentes jurisdicciones provinciales que enfrentaron problemas fiscales y financieros debieron, necesariamente, prestar atención a las posibilidades de reducir sus erogaciones en salud y educación. Adicionalmente, considerando que la casi totalidad de los gastos en esas finalidades se concentra en pago de salarios, esos intentos generaron, en algunas provincias, episodios de alta conflictividad social.

Para atender esta problemática, se intentaron instrumentar algunas reformas en los sectores de salud y educación tendientes a mejorar la organización y administración del gasto social. Es en ese contexto que, en educación, diversos programas con asistencia de los organismos multilaterales de crédito trataron de incorporar modificaciones en los esquemas de remuneraciones y nuevos procedimientos. Entre otras iniciativas se cuentan los cambios en la estructura de adicionales salariales, legajo único docente, control del ausentismo y actualización de las plantas orgánicas funcionales. En general, no se ha podido apreciar aún mejoras significativas en la eficiencia sectorial; no obstante, señalan una tendencia en la que se van definiendo, con suerte muy variada entre las jurisdicciones, un nuevo mapa en materia de la capacidad de administración del gasto sectorial.

En el área sanitaria, por su parte, durante los años noventa se intentó, avanzar con reformas en la organización microeconómica con la introducción de un nuevo modelo de autonomía hospitalaria sumamente ambicioso. Esta reforma podría tener una clara incidencia sobre la eficiencia y equidad de las prestaciones públicas. Se trataría de la captación de recursos adicionales para la atención de pacientes con capacidad de pago, lo que permitiría, en teoría, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención a pacientes de menores recursos. Ello supone un mecanismo donde el proceso de transferencia, en gran medida se determine y materialice en cada una de las unidades prestadoras de servicios. No obstante, han sido escasos los avances logrados en tal sentido. La captación de ingresos adicionales se ha orientado en su mayor parte a la recuperación de pagos por servicios prestados a otras entidades públicas o semipúblicas que cubren estratos de menores recursos económicos; es decir, el sistema no se nutre mayormente de ingresos por prestaciones adicionales efectuadas a la población de mayores recursos económicos. Por otra parte, no se han mejorado las condiciones de prestación del servicio público ni se han logrado introducir mecanismos que permitan vincular el pago de sobresueldos a mejoras en la productividad de los agentes. Pero, más importante para el argumento de este documento, debe tenerse en cuenta la existencia de diversos puntos de partida en materia de equipamiento, especializaciones y capacidades concretas entre las unidades objeto de descentralización. Ello podría derivar en que algunas unidades descentralizadas rápidamente puedan captar fondos

adicionales, mientras que otras queden rezagadas por sus deficiencias estructurales iniciales, llevando a establecer grados crecientes de iniquidad interna en la medida que no exista una entidad superior que tienda a compensar estos desequilibrios.

Este ha sido un proceso muy extendido en el tiempo, en donde las motivaciones, alternativas y reformas efectivamente adoptadas no han resultado de un diseño único y ordenado de esta política de reforma del gasto social. Por el contrario, se trata de una reforma en donde los avances han estado relacionados, muchas veces, con elementos que poco tienen que ver con los factores que usualmente son considerados para recomendar este tipo de políticas. En general, el proceso ha estado muy influido por las restricciones macrofiscales de cada período.

5. 3. Financiamiento del gasto y desarrollo productivo local

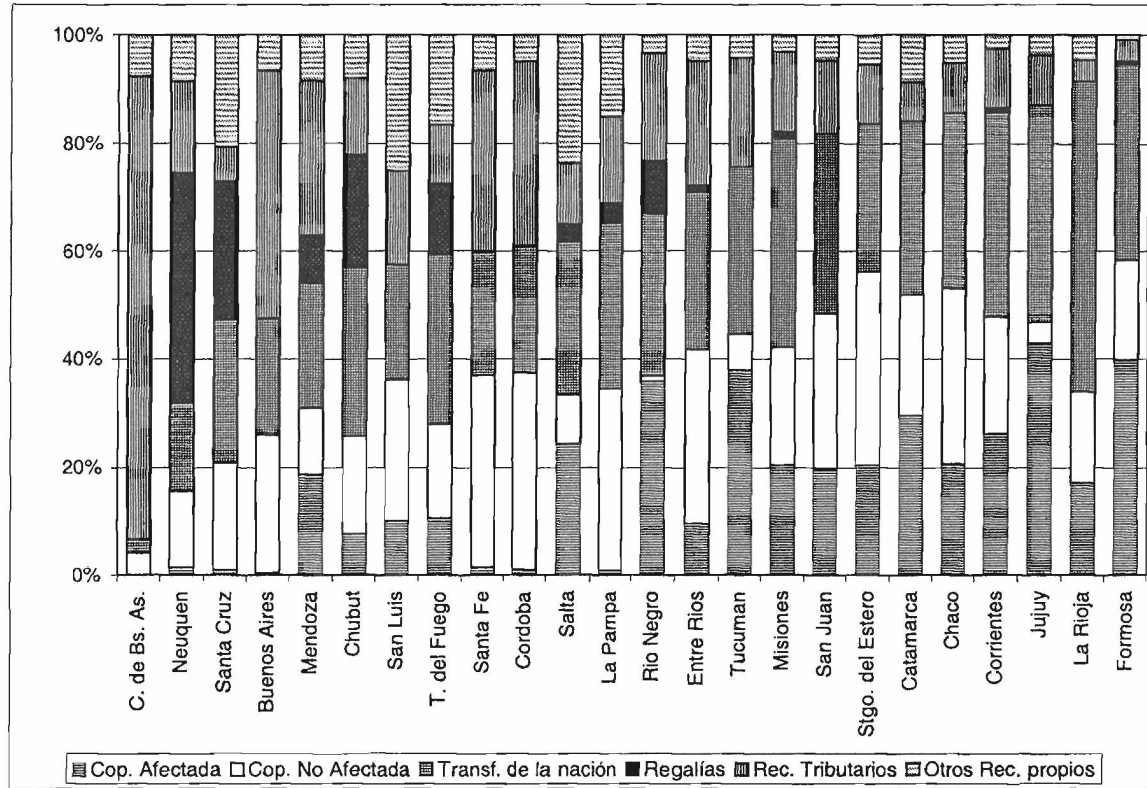
Atendiendo a la forma de financiamiento de las actividades públicas, existen dos ejes centrales sobre los cuales depositar la atención para evaluar de qué manera los diferentes estados provinciales cobran mayor autonomía para las definiciones de política fiscal y puedan, asimismo, afectar la eficiencia en la asignación de recursos en su territorio: la estructura de ingresos de cada jurisdicción y la existencia y magnitud de los tributos que más distorsionan la asignación de recursos.

En definitiva, es posible clasificar las provincias argentinas de acuerdo con la estructura de sus ingresos teniendo en cuenta los siguientes aspectos, casi todos ilustrados en el gráfico 4:

i. grado de dependencia de recursos recaudados por el gobierno nacional: La suma de recursos coparticipados (afectados y no afectados) y otras transferencias (los tres componentes inferiores del gráfico) denota la dependencia de los recursos transferidos. Ello hace referencia al diferente nivel de desarrollo y, a su vez, muestra la mayor capacidad de una determinada jurisdicción para financiar sus políticas. Las jurisdicciones con mayor desarrollo productivo (Ciudad de Buenos Aires y Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y las patagónicas son las que presentan mayor autonomía.

Gráfico 4

Estructura porcentual de los ingresos provinciales



- ii. grado de afectación de fondos coparticipables como garantía de endeudamiento: Desde mediados de los años noventa, las provincias contrajeron deudas (en especial con el sistema financiero) utilizando sus recursos coparticipados como garantía. Ello les ha restringido notablemente el margen de maniobra fiscal. El grado de afectación de la coparticipación no puede ser utilizado como indicador sintético ya que depende, en cada período, del perfil de vencimientos y no del total de endeudamiento. Si bien este es un indicador por demás elocuente de la situación fiscal de las provincias hacia fines de los noventa y principios de esta década, a partir del default y los acuerdos con la Nación tendientes a reestructurar las deudas provinciales, deja de ser un indicador razonable de la situación fiscal futura.
- iii. participación de ingresos por regalías: las provincias patagónicas, Mendoza y Salta reciben importantes recursos provenientes de las regalías sobre la extracción de combustibles;

- iv. incidencia de los tributos provinciales sobre la asignación de recursos. En términos generales, puede establecerse que los impuestos inmobiliarios, sobre las patentes automotrices y todo otro sobre la riqueza tendrá un efecto sobre la asignación de recursos mucho menos significativo que los tributos sobre los ingresos brutos y sellos. El primero de éstos es un impuesto acumulativo que grava “en cascada” a las diferentes etapas de producción y, en consecuencia, tiene efectos importantes en materia de distorsión de la asignación de los recursos.

Como resumen de los indicadores presentados se ofrece una clasificación de las jurisdicciones en seis grupos, de acuerdo con su estructura de ingresos:

- A. De autonomía casi absoluta de ingresos y bajo impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: en este grupo se ubica exclusivamente la Ciudad de Buenos Aires.
- B. De gran autonomía de ingresos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: incluye las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa, que, si bien mantienen cierta imposición de ingresos brutos y sellos sobre actividades comerciables, recaudan una parte significativa de sus ingresos propios a través de los tributos sobre la riqueza y, además tienen una menor importancia de la coparticipación (que, además, tiene baja afectación al pago de la deuda).
- C. De ingresos relativamente autónomos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: a diferencia del grupo anterior, en este se encuentran dos provincias patagónicas –Neuquén y Santa Cruz-, con un gran peso de ingresos por regalías (menos permanentes que los tributarios tradicionales) y Mendoza, con mayor afectación de la coparticipación que los grupos anteriores.
- D. De escasa autonomía de ingresos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: en este grupo se incluyen tres provincias con escasa autonomía –Entre Ríos, San Luis y Salta- y tres provincias patagónicas –Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro- con alta dependencia de las regalías de hidrocarburos, todas ellas con cierto peso de impuestos distorsivos en su reducida capacidad tributaria propia.
- E. De elevada dependencia en los ingresos y significativo impacto de la estructura tributaria sobre la competitividad: incluye a las provincias de Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Misiones, San Juan, Tucumán y Catamarca. Todas ellas con muy bajos ingresos propios y de libre disponibilidad y baja tributación sobre la riqueza.
- F. Totalmente dependientes en los ingresos y con alto impacto de la estructura tributaria sobre la competitividad: las provincias de Formosa, Jujuy y La Rioja no tienen ingresos propios y las transferencias recibidas tienen una elevada

afectación en garantía de la deuda o son discrecionales y no permanentes (La Rioja). Adicionalmente, tienen baja participación de tributos sobre la propiedad (en el caso de Formosa, la recaudación del impuesto sobre las patentes está delegada a los municipios).

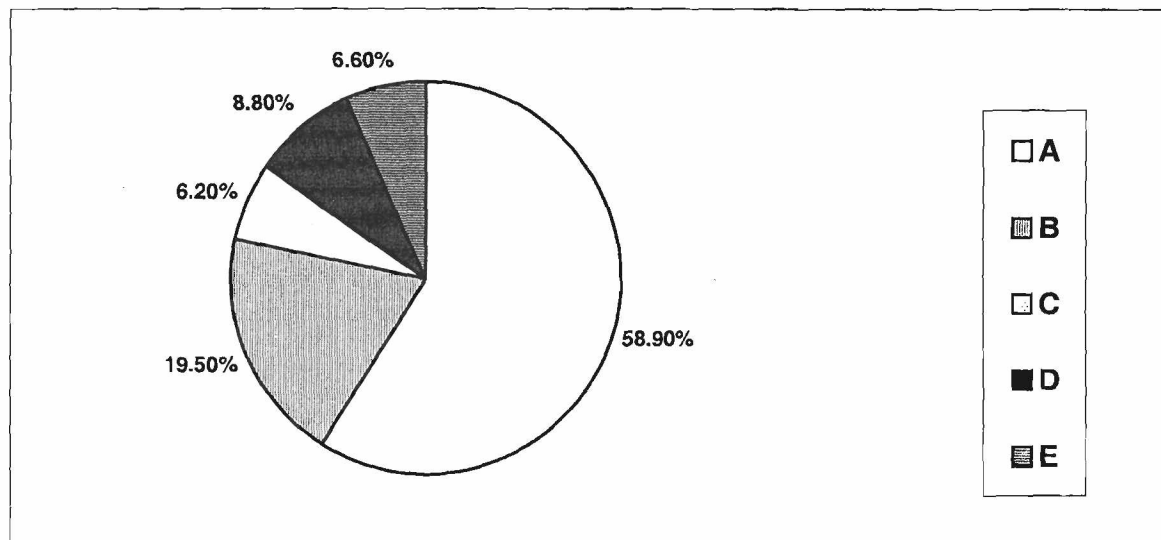
Hasta aquí, el documento se concentró mayormente en los componentes fiscales de la crisis y las diferentes situaciones fiscales de las provincias. No obstante, esta diversidad no es independiente de los diferentes niveles de desarrollo. Es cierto que la evolución fiscal consolidada de las provincias argentinas está sumamente determinada por la *performance* de algunas pocas jurisdicciones de mayor tamaño. También lo es que las bases tributarias distan mucho de estar distribuidas de manera homogénea entre las jurisdicciones, lo que impone serias restricciones en materia de provisión equitativa de bienes públicos y otros servicios públicos e incrementa la importancia de las transferencias entre jurisdicciones. Las posibilidades de alcanzar una razonable autonomía fiscal y financiera por parte de las diferentes jurisdicciones se encuentran seriamente restringidas.

Una de las peculiaridades y, a su vez, la causa de muchos de los problemas que presenta la organización federal en Argentina se relaciona con la gran heterogeneidad de su territorio. El país está compuesto por 24 jurisdicciones con marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social. De acuerdo con las estimaciones del producto bruto geográfico³¹, la distribución territorial del producto estimado correspondiente al año 2000 muestra una alta concentración económica en pocas jurisdicciones. Las dos de mayor envergadura (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Bs. As.) dan cuenta del 58% del total de producto bruto geográfico, siguiendo en dimensión económica las provincias de Córdoba y Santa Fe -alrededor de un 8% del total, cada una- y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde residen aproximadamente el 67% de la población del país, generan cerca del 78% del producto total.

31. La referida estimación fue realizada en el marco del proyecto Panorama Económico Provincial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires. Esta estimación toma como año base 1993 y a través de diferentes indicadores calcula la serie hasta el año 2000 a precios constantes y corrientes. Para mayor información consúltese la página web [www:\http.cepal.cl/argentina/](http://www.cepal.cl/argentina/).

Gráfico 5

Distribución de las estimaciones de producto bruto geográfico por tamaño de las estructuras económicas provinciales - Año 2000



A: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires; B: Córdoba, Santa Fe, Mendoza; C: Tucumán, Neuquén, Entre Ríos; D: San Luis, Salta, Río Negro, Misiones, Chubut, Chaco, Corrientes; E: Tierra del Fuego, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, San Juan, Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

Las estimaciones del producto bruto geográfico per cápita describen una situación diferente, colocando a las provincias patagónicas entre las más favorecidas. Estas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut), junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentan los valores per cápita más elevados (superiores a \$ 8000 pesos de 1993 por habitante). En torno a la media nacional (cuyo valor está muy fuertemente influenciado por la provincia de Buenos Aires) se ubican la propia Provincia de Buenos Aires, San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza. En el extremo opuesto (valores per cápita de \$3.000 pesos de 1993 o menores) se ubican cuatro jurisdicciones: Formosa (nivel más bajo), Santiago del Estero, Corrientes y Chaco; básicamente la zona noreste y centro este de la Argentina con excepción de Misiones, cuyo valor apenas supera los 3.500. Entre los grupos descritos se ubica un conjunto de provincias con valores por debajo de la media nacional pero no extremadamente bajos: Jujuy, Catamarca, Salta y Tucumán (lo que muchas veces se denomina Noroeste NOA), San Juan y La Rioja (la región norte del Gran Cuyo), Entre Ríos y Misiones.

5. 4. Mecanismos de coordinación de endeudamiento

Por último, para completar esta revisión, cabe señalar que a partir de los procesos de descentralización y reasignación de responsabilidades que se dieron durante las

últimas dos décadas en numerosos países, a los tópicos tradicionales del federalismo (asignación entre distintos niveles de gobierno de gastos y recursos) se le sumó la coordinación del crédito público.

Al respecto, una cuestión que se ha planteado con frecuencia –tanto en la literatura como en las propias experiencias de los países que confrontan este tipo de situaciones- es cuál debe ser la función de coordinación que corresponde ser ejercida por el gobierno central en cuanto a la capacidad de endeudamiento de las unidades sub-nacionales. Los argumentos utilizados para ponderar el grado y necesidad de esta coordinación del nivel central aluden a preocupaciones diversas: el interés por inducir un manejo anti-cíclico de las finanzas públicas, la potencial amenaza sobre las finanzas de la federación derivada del endeudamiento excesivo de algunas de sus unidades, la existencia de garantías o colaterales que inducen una evaluación sesgada de los riesgos impidiendo el adecuado descuento por parte del mercado. De otro lado, también se pueden hacer argumentos más extremos en el sentido de minimizar la coordinación bajo la doble premisa que la posibilidad de un manejo anti-cíclico de la política fiscal en un sistema de múltiples unidades de gobierno es reducido y que, de manera general, las imperfecciones del mercado de crédito se podrían resolver si las restricciones de presupuesto son claras y firmes –i.e. que no hay mayores chances de un “rescate” de los gobiernos sub-nacionales que enfrentan una situación de insolvencia financiera.

En los últimos años, el análisis de la relación entre descentralización y gestión macroeconómica ha tomado preponderancia en la literatura sobre federalismo fiscal³². Esta literatura ha puesto en evidencia que en los países que han adoptado una organización federal para su gobierno, la gestión macroeconómica y la estabilización de la economía se ven seriamente influidas por las normas y prácticas del federalismo fiscal.

Al respecto, Tanzi (1996) señala que existe suficiente evidencia empírica en los países en desarrollo que bajo ciertas circunstancias las jurisdicciones subnacionales han contribuido –en muchos casos significativamente- al emperoramiento de los problemas macroeconómicos. En dicho trabajo Tanzi argumenta que “en diferentes países en desarrollo los gobiernos locales impulsaron aumentos en los gastos por encima de los incrementos en sus recursos, incrementando así la deuda y ocasionalmente forzando a los gobiernos centrales a salir en su rescate”.

Para Ter-Minassian (1997) esta aparente contradicción entre descentralización y gestión macroeconómica es mucho mayor cuando los gobiernos subnacionales no operan en condiciones de limitaciones presupuestarias estrictas, es decir, cuando hay plena autonomía en los gobiernos subnacionales.

La experiencia de Argentina en los últimos años reviste particular interés en este tema. Sucesivas decisiones en las políticas nacionales brindaron la posibilidad que las provincias tuvieran un acceso más fluido a fuentes financieras internas y externas. La situación de los mercados de crédito fue propicia a este cambio. Esto llevó a un

32 Ver Ter-Minassin y Craig (1997), Dillinger y Webb (1998), Tanzi (1996) y Tanzi (2002).

considerable aumento de los stocks de deuda provinciales, situación que llegó a un límite a fines del 2001³³.

Durante la década de los años noventa el endeudamiento provincial estuvo reglado por una serie de normas de diferente alcance y origen institucional³⁴. La mayor parte de las provincias contaban con límites establecidos por sus propias constituciones sobre el nivel de endeudamiento permitido. Estas restricciones incluyen mecanismos de autorización al endeudamiento, restricciones al uso de los fondos (como, por ejemplo, la prohibición de su asignación al financiamiento de gasto corriente), o restricciones sobre el nivel de los niveles de servicios³⁵.

A su vez, desde el nivel nacional existía un conjunto de regulaciones sobre el endeudamiento de los estados provinciales. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central prohibió el otorgamiento de créditos de las entidades financieras al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos provinciales necesitaban una aprobación *ad hoc* de las operaciones concertadas con el sistema financiero, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 1075/93 del Ministerio de Economía. A su vez, esta resolución establecía un mecanismo de repago automático de los servicios de deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados depositados por el gobierno nacional en las cuentas provinciales. Este mecanismo facilitó el acceso de las provincias a los mercados financieros al otorgar una garantía confiable, pero, a su vez, la falta de uso del instrumento con el objetivo de asegurar la solvencia financiera de las jurisdicciones incentivó un endeudamiento excesivo en algunos casos. Recién con la implementación del Programa de Asistencia Financiera y Fiscal de principios del año 2000 y con los Acuerdos de Financiamiento Ordenado del año 2002 este mecanismo pudo ser utilizado en un conjunto de provincias como un medio efectivo de limitar el endeudamiento al nivel del sendero de reducción de los desequilibrios acordados por cada estado provincial con el Gobierno Nacional. Por otra parte, por el lado de la oferta, las regulaciones del sistema bancario imponían mayores requisitos de capital. Los requisitos de capital para los préstamos al sector público no financiero fueron incrementados en el año 2000 como manera de desincentivar este destino de los fondos³⁶.

Adicionalmente, la mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios de los años noventa, utilizando las transferencias de coparticipación como

33 Para una explicación en detalle del mecanismo de endeudamiento provincial véase Jiménez y Devoto (2002).

34 La Constitución Nacional en su art. 124 faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales, debiendo cumplir con ciertos requisitos, aclarando que "...las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o al crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional".

35 Para un tratamiento exhaustivo del tema, vease CEPAL (2002).

36. La Comunicación 3039 estableció un rango de coeficientes entre 1% y 5% mientras que la regulación previa, Comunicación 2253, establecía uno de 0% para los créditos a provincias con garantía de recursos de coparticipación.

garantía, ha tenido dos efectos: por un lado, ha incentivado un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito; por el otro, ha significado una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las provincias al modificar el proceso presupuestario provincial. Las provincias han perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a los acreedores se efectúa en forma automática y debe encontrarse financiamiento adicional para afrontar el pago de los gastos de funcionamiento de cada período.

5. 4. Configuración actual de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado, progresivamente, sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda (véase gráfico 6)³⁷. Las provincias, por su parte, en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del financiamiento de un federalismo responsable, podría argumentarse que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en el futuro.

En materia *previsional*, por ejemplo, la Nación tiene a su cargo el sistema nacional reformado y varios sistemas provinciales transferidos. No obstante, debido a los problemas de solvencia intertemporal que aún presenta el sistema, la Nación ha utilizado como argumento las necesidades financieras del sistema de pensiones para presionar y acordar con los gobiernos provinciales la cesión de recursos para asegurar el financiamiento de la previsión social. Como consecuencia, tanto las provincias como los municipios están hoy cofinanciando el sistema previsional³⁸.

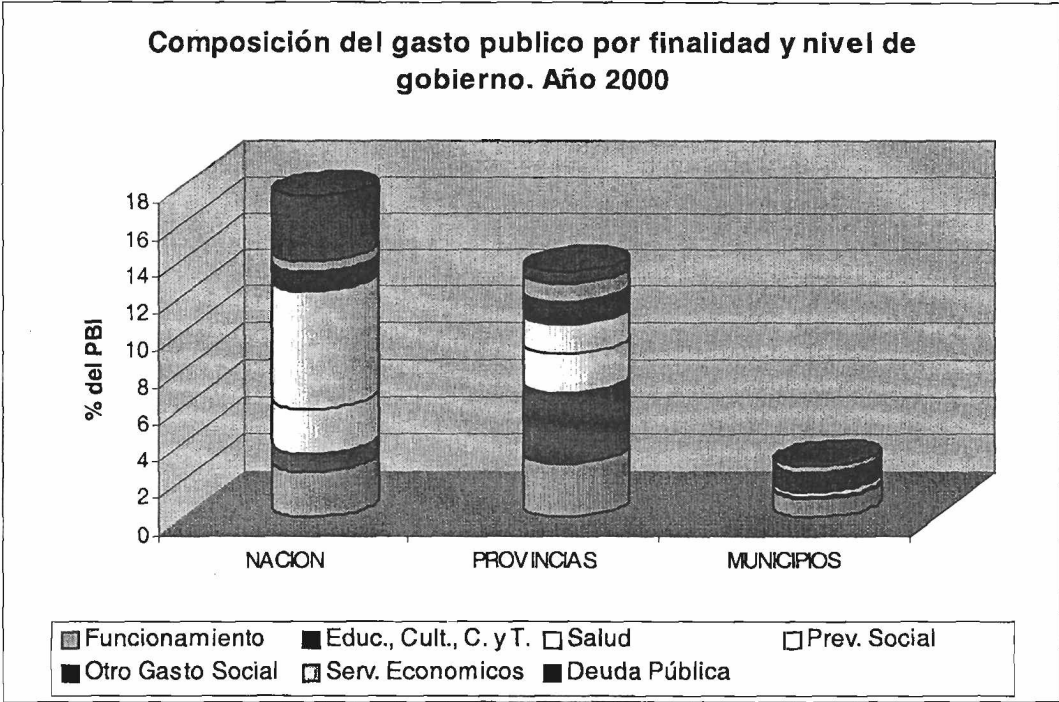
Desde el punto de vista del financiamiento de las distintas actividades gubernamentales, Argentina ha seguido una trayectoria hacia la centralización de sus fuentes tributarias, tendencia que han seguido buena parte de los países desarrollados. La introducción del impuesto al valor agregado como pivote de la tributación sobre los consumos, el desarrollo de la seguridad social, los vaivenes en los impuestos sobre el

37 En el gráfico, la relativamente elevada participación del gasto en salud en el gobierno nacional se explica por la atención de la tercera edad (0.8% del PBI) y el gasto en salud de las obras sociales (2.1% del PBI), que, si bien no son instituciones gubernamentales, en las estadísticas elaboradas por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados de la Secretaría de Política Económica son incorporados como de ese nivel de gobierno.

38 Para tener una idea de cómo la demanda de financiamiento por parte del nuevo sistema de pensiones y la reducción de impuestos sobre la nómina salarial afectó al financiamiento de los gobiernos provinciales basta mencionar que el financiamiento de las prestaciones del sistema nacional de previsión social por parte de esas cargas cayó del 71% al 31% entre 1994 (año de la reforma) hasta 2001. Debiendo ser el resto cubierto por otros recursos, en especial la afectación de los anteriormente coparticipados.

comercio exterior y el lento pero persistente fortalecimiento de la imposición sobre la renta (en especial de las empresas) han determinado una mayor concentración de la recaudación en manos del gobierno nacional. Esta tendencia es fortalecida, asimismo, por las diferencias regionales en materia de administración tributaria.

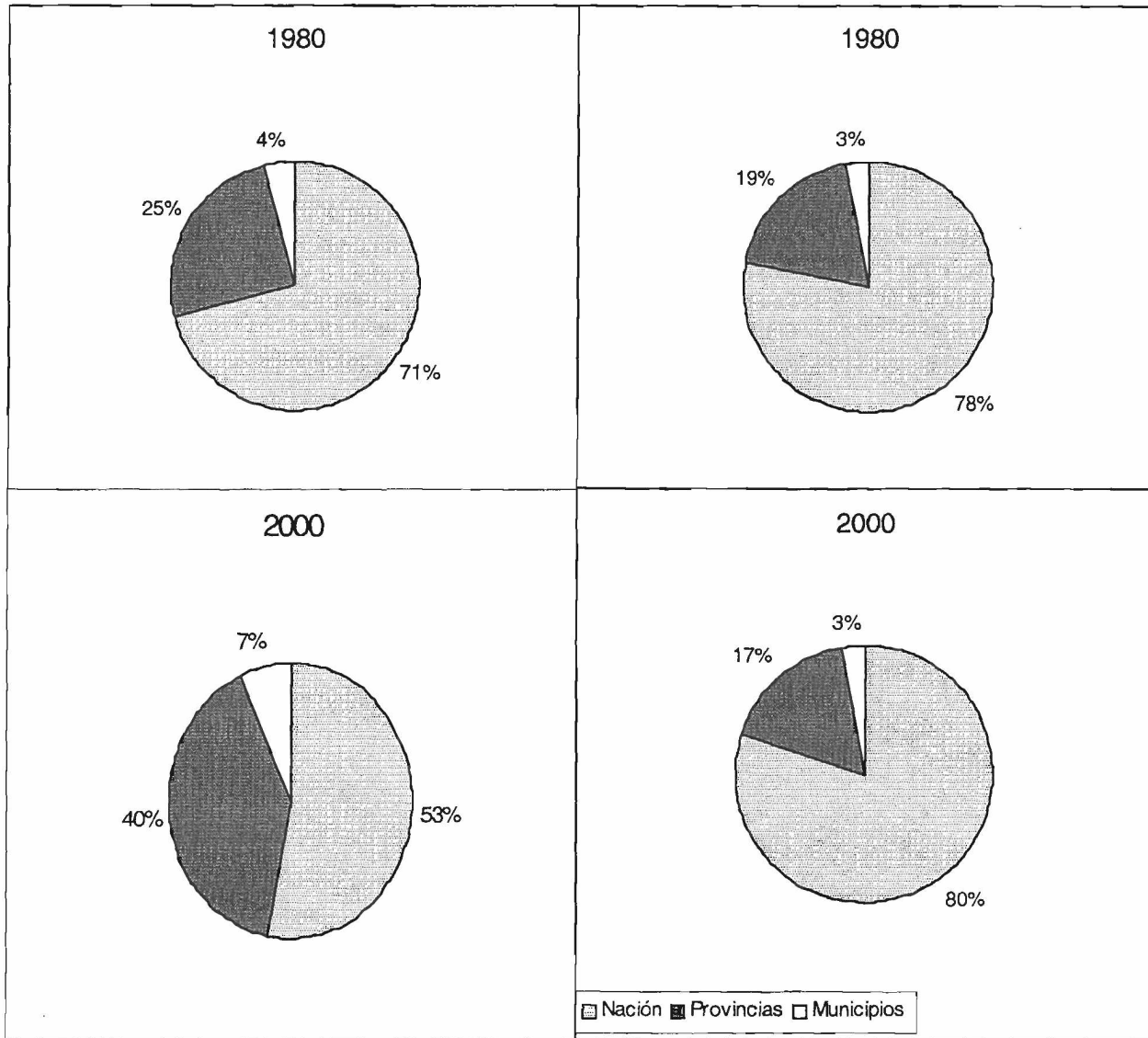
GRAFICO 6



La combinación de las tendencias predominantes en materia de descentralización del gasto público y las de concentración del sistema tributario en pocos impuestos administrados por la Nación determina la importancia del régimen de coparticipación. En el gráfico 7, las diferentes estructuras de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre jurisdicciones ilustran la magnitud del problema.

Esta nueva composición del sector público consolidado, como resultante de los cambios en responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno, ha tenido un fuerte impacto sobre la equidad y la gestión macroeconómica. En los últimos años, el análisis de la relación entre descentralización y gestión macroeconómica ha tomado preponderancia en la literatura sobre federalismo fiscal. Esta literatura ha puesto en evidencia que en los países con organizaciones federales de gobierno, la gestión macro y la estabilización de la economía se ven seriamente influidas por las normas y prácticas de su organización federal.

GRAFICO 7. ESTRUCTURA JURISICCIONAL DE EROGACIONES Y RECAUDACIÓN
 EROGACIONES RECAUDACION TRIBUTARIA



Muchas veces se ha argumentado que el proceso de descentralización no ha sido exitoso debido a la no descentralización de las capacidades recaudatorias, contrariándose el principio de corresponsabilidad fiscal. No obstante, el volumen de recursos que cada sociedad puede destinar al financiamiento de sus gastos en educación y salud no depende necesariamente de decisiones autónomas. Si así fuera podría generarse una fuerte restricción sobre las regiones más rezagadas, definiéndose y consolidándose un círculo vicioso de pobreza que tendería a agravar las desigualdades regionales existentes

en los niveles y condiciones de vida. Es por ello que se estima indispensable, para completar el análisis de las fuentes de financiamiento, la capacidad de autonomía provincial y la disponibilidad de recursos tributarios propias, considerar brevemente las disparidades productivas regionales, la dinámica de sus economías reales y algunos problemas específicos de desarrollo económico en las diferentes jurisdicciones.

La información económica a nivel provincial disponible hasta el año 2000 ha podido comprobar, a través de múltiples indicadores, el elevado grado de diversidad y desigualdad que caracteriza las diferentes jurisdicciones que integran el territorio argentino, que se ha incrementado y consolidado durante la década pasada. Téngase presente, por ejemplo, que el 85% del producto bruto interno es generado en sólo cinco de las veinticuatro jurisdicciones³⁹; en las provincias más rezagadas los sectores productores de bienes (agropecuario, minería, pesca e industria) aportan menos del 20% del PBG provincial, e individualmente aportan menos del 1% del total nacional equivalente; más del 65% de las exportaciones totales corresponde a producción originada exclusivamente en tres provincias mientras que más de la mitad de las jurisdicciones tiene una integración comercial aún muy limitada, poniendo de manifiesto claramente las dificultades agudas competitivas de su estructura productiva; las quinientas empresas (bienes y servicios) más grandes del país concentran más del 85% de su inversión en siete jurisdicciones mientras seis jurisdicciones solo lograron atraer el 1.9% de la inversión⁴⁰; el empleo privado formal estable era inferior al 20% del total del empleo en ocho jurisdicciones más rezagadas, en muchas de las cuales, la inversión pública del último trienio de los años noventa era varias veces superior a la inversión privada productiva de cierta envergadura.

39 En las 19 jurisdicciones restantes, donde se radica el 32% de la población se genera menos del 15% del PBG nacional. No obstante dentro de este grupo también se identifican diferencias significativas. Las jurisdicciones con PBG per cápita inferiores al 60% de la median nacional en el año 2000 fueron: Formosa, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero.

40 Las diferencias por provincias serían aun más grandes si se excluyen del análisis las inversiones realizadas por empresas privatizadas de servicios públicos que debían cumplir con compromisos contractuales de aseguramiento de la cobertura nacional.

Referencias bibliográficas

- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997), "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina", Serie Reformas de Política Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Blanchard, O. (1990), "Suggestions for a new set of fiscal indicators", *Economics and Statistics Department Working Papers*, OECE, París.
- Calvo, G., Izquierdo, A. Y Talvi, E. (2002), *Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons*, Research Department, BID, Fortaleza, Brasil.
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. (1998), "Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad", *Serie Estudios No. 27*, CECE, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002), *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Documento presentado en el seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (1996), "Apuntes para el diseño de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", *Serie Estudios No. 13*, CECE, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., Devoto, F. Y Vega, D. (2002),), "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", *Serie estudios y perspectivas 12*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Di Gropello, E. Y Cominetti, R. (compiladores) (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fanelli, J. Y Heymann, D. (2002), "Monetary dilemmas: Argentina in Mercosur", *Serie estudios y perspectivas*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Feldstein, M. (2002) "El desplome de Argentina. Lecciones de la última crisis financiera", *Foreign Affairs en Español*, Volumen 2, Número 1, Verano 2002.
- Hausmann, R. y Velasco, A., "Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis", (mimeo), Kennedy School of Government, Harvard University.
- Jiménez, J.P. and Devoto, F. (2000) "Argentina: Coordination of subnational borrowing", in Ahmad, E. and Tanzi, V. (ed), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy.
- Krueger, A. (2002), "Crisis Prevention and Resolution. Lessons from Argentina", Conferencia dictada en el Seminario sobre "The Argentine Crisis", en Cambridge el 17 de julio, IMF, Washington.
- Livtack, J.; Ahmad, J. and Bird, R. (1998), "Rethinking Decentralization in Developing Countries", *Sector Studies Series* (Washington: World Bank).

- Machinea, J. L. (2002) "Currency crises: a practitioner's view" (mimeo), Washington.
- Musgrave, R. A. (1969), *Theories of Fiscal Federalism*, Public Finance, Vol. 24, N°4, pp. 521-32.
- Mussa (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Institute for International Economics, Washington.
- Oates, W. (1977), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Oates, W. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, pp.1120-1149.
- Perry, G. y Servén, L. (2002), "The Anatomy of a Multiple Crisis: Why was Argentina special and what can we learn from it" (mimeo), The World Bank, Washington.
- Prud'homme, Remy, (1995) "The dangers of decentralization", *World Bank Research Observer*, Vol.10, N°2 (August), pp 210-26.
- Rodríguez, C. (2002) "The Destruction of Convertibility" (mimeo), CEMA, Buenos Aires.
- Rofman, R., Stirparo, G. Y Lattes, P. (1997), "Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050", *Serie Estudios Especiales No. 12*, Superintendencia de AFJP, Buenos Aires.
- Schulthess, W. y Demarco, G. (1993), *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Sanriago de Chile.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Shah, A. (1991), "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", *Policy Research and External Affairs Working Papers*, No. 276, Banco Mundial, Washington.
- Superintendencia de AFJP (2001), *El Régimen de Capitalización a siete años de la Reforma Previsional*, Buenos Aires.
- Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995*. World Bank, Washington DC.
- Tanzi, V (2002), "Pitfalls on the road to fiscal decentralization", in Ahmad, E. and Tanzi, V. (ed), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy.
- Teijeiro, M. (2002) *El gasto público debe bajar*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.

Ter-Minassian (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington DC.

Ter-Minassian, T. and Craig, J. (1997), "Control of Subnational Government Borrowing" en Ter-Minassian, *op. cit.*.