
gestión pública

Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad

Oscar Cetrángolo
Juan Pablo Jiménez

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social – ILPES
Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Santiago de Chile, mayo de 2003

Ésta es una publicación conjunta del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires y fue preparado por los consultores Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez.

Los autores agradecen la colaboración brindada por el señor Daniel Vega, así como los comentarios y sugerencias de los señores Ricardo Carciofi, Francisco Gatto, Pablo Gerchunoff, Bernardo Kosacoff, Ricardo Martner y Fernando Sánchez Albavera.

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.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1900-P

LC/IP/L.227

ISBN: 92-1-322170-3

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.60

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Evolución fiscal general: Nación y provincias	11
A. Los agregados fiscales nacionales desde una visión a largo plazo	12
B. Gastos e ingresos del gobierno nacional durante los años noventa	15
C. Financiamiento e indicadores de sostenibilidad fiscal de la Nación	19
D. Finanzas provinciales	20
III. La política tributaria durante el régimen de convertibilidad	29
IV. Reforma previsional	37
V. Relaciones entre la Nación y las provincias	45
A. Distribución de impuestos recaudados por la Nación	47
B. Reasignación de responsabilidades en el gasto: descentralización y reformas en la salud y educación públicas	52
C. Mecanismos de coordinación de endeudamiento	57
D. Configuración actual de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias	58
VI. Reflexiones finales	63
Bibliografía	67
Anexo	71
Serie Gestión pública: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Resultado del sector público nacional no financiero, 1961-2000	14
Cuadro 2	Resultado del consolidado provincial, 1961-2000	22
Cuadro 3	Evolución de agregados fiscales provinciales	23
Cuadro 4	Presión tributaria nacional por décadas.....	31
Cuadro 5	Presión tributaria de países seleccionados	36
Cuadro 6	Determinantes del déficit previsional.....	42
Cuadro 7	Transferencias a provincias de recursos originados en impuestos nacionales.....	49
Cuadro 8	Distribución del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), promedio 1989-2001	52

Índice de gráficos

Gráfico 1	Resultado del sector público nacional no financiero, base devengado 1990-2001	12
Gráfico 2	Resultado del sector público nacional no financiero, base devengado 1990-2001 (bases y tendencias lineales)	13
Gráfico 3	Resultado del sector público nacional no financiero, base devengado 1980-2001	13
Gráfico 4	Resultado del sector público nacional no financiero, base devengado 1961-2001	14
Gráfico 5	Sector público nacional no financiero, base caja	16
Gráfico 6	Resultados del sector público no financiero, base caja.....	17
Gráfico 7	Evolución de los componentes del gasto.....	18
Gráfico 8	Resultado fiscal Nación y provincias, y sus tendencias	21
Gráfico 9	Resultado fiscal con y sin privatizaciones sobre PIB, 1961-2001	21
Gráfico 10	Resultado primario por nivel de gobierno y su tendencia lineal	24
Gráfico 11	Clasificación económica de las erogaciones, evolución 1991-2001	25
Gráfico 12	Evolución de los gastos en personal de las provincias.....	26
Gráfico 13	Gasto en personal, planta ocupada y gasto medio salarial de la provincia de Buenos Aires y el resto.....	26
Gráfico 14	Recaudación tributaria nacional, 1990-2001	30
Gráfico 15	Recaudación tributaria bruta nacional, 1932-2001	31
Gráfico 16	Porcentaje alícuota y recaudación del IVA, 1975-2001	35
Gráfico 17	Prestaciones previsionales y su financiamiento	42
Gráfico 18	Recursos transferidos a las provincias, en el total.....	48
Gráfico 19	Composición del gasto público por finalidad y nivel de gobierno.....	59
Gráfico 20	Estructura jurisdiccional de erogaciones y recaudación	61

Resumen

La política fiscal aplicada en Argentina durante los años noventa es generalmente considerada como uno de los principales factores que explican el fracaso del programa de convertibilidad y la posterior crisis.

Este documento se preparó con el objeto de evaluar las finanzas públicas desde una perspectiva histórica, tanto en términos de su consistencia interna como de su efecto sobre el funcionamiento de la macroeconomía durante la vigencia de ese programa y posterior crisis. Asimismo, a fin de comprender los determinantes del desempeño fiscal, se introducen elementos que permiten la evaluación del impacto de algunas reformas (tributación, previsión social, relaciones Nación-provincias, privatizaciones y endeudamiento, entre otras).

Desde un punto de vista agregado, la información presentada muestra que la puesta en marcha del programa de convertibilidad estuvo acompañada por una rápida mejora de las cuentas fiscales, en especial de la Nación, lo que amplió el margen de maniobra de la política fiscal. La estabilidad de precios y a la recuperación de la actividad económica, junto a la fuerte entrada de capitales y la reducción de los costos financieros en el mercado internacional de crédito, generaron un espacio en donde el aumento en la recaudación y los ingresos por privatizaciones permitieron alcanzar resultados superavitarios. No obstante, en el mediano plazo los costos de algunas de las reformas iniciadas en esos años (en especial la previsional), el agotamiento de los ingresos extraordinarios, la imposibilidad de recurrir al financiamiento monetario

de los desequilibrios y la extrema sensibilidad de la economía argentina a la entrada de capitales y tasa de interés internacional fueron los gérmenes de la debilidad fiscal del programa. De manera especial, la contradicción entre el fortalecimiento de la competitividad mediante reducciones impositivas y la necesidad de presentar cuentas fiscales superavitarias derivaron en un conflicto irresuelto entre equilibrio fiscal y externo, que afectó la sustentabilidad de la política fiscal de la convertibilidad.

I. 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

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 (2000), 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 fiscales es una justificación ex - post. En cambio, sostienen que los desequilibrios fiscales fueron consecuencia de la recesión y no causa de la crisis.² 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 fiscales.⁴ 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

¹ Véase Mussa (2002).

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.

las diferentes formas de financiamiento del déficit, constituye un elemento central en la evaluación del desempeño macroeconómico de una determinada economía.

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 presente 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. Asimismo, una hipótesis central del documento se relaciona con la necesidad de evaluar la política fiscal de los años noventa en perspectiva histórica. Teniendo en cuenta que Argentina no cuenta con series oficiales y homogéneas de sus cuentas públicas para el largo plazo, ha sido necesario su construcción para los agregados fiscales más importantes. Como se verá, la consideración de las mismas permite una más acabada 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 puestas en contexto histórico, 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.

II. Evolución fiscal general: Nación y provincias

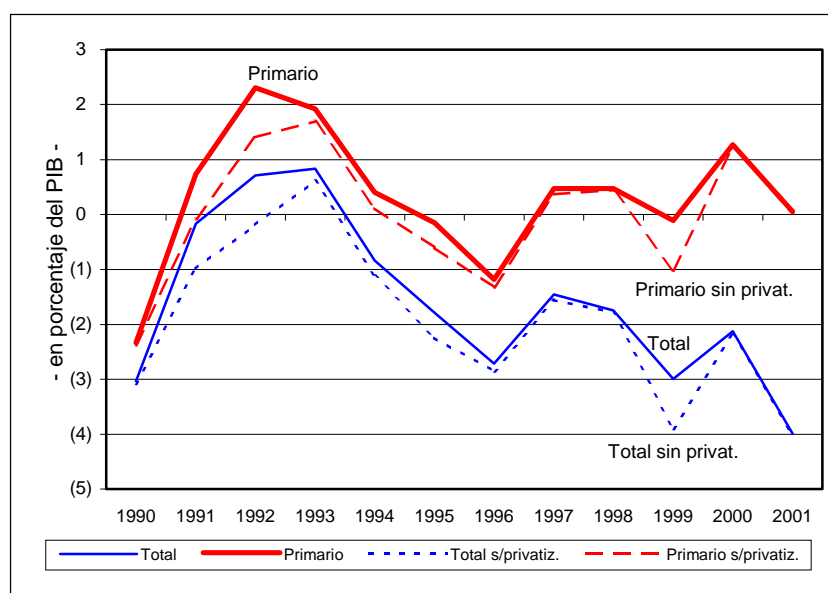
Los años noventa han sido considerados reiteradamente como un período de importantes reformas en materia de intervención pública. Como será presentado más adelante, el análisis de las políticas de reforma del estado que fueron implementadas en Argentina debe reconocer un rasgo común muy acentuado: las diferentes iniciativas han enfrentado problemas estructurales de larga data, cuya génesis se remonta mucho más atrás en el tiempo que el período aquí estudiado. El agotamiento y los problemas de las políticas públicas en educación, salud, previsión social, infraestructura (por citar las más importantes) son muy previas a la hiperinflación de fines de los ochenta, a la crisis de la deuda de principios de esa década y, aún, a la crisis de mediados de los setenta. En todo caso, de lo que se trata es de evaluar la pertinencia de las políticas instrumentadas para atender a los problemas preexistentes.

Desde la perspectiva agregada, interesa aquí no sólo ofrecer una detallada descripción y evaluación de la política fiscal de los años noventa en Argentina, durante la vigencia del programa de convertibilidad, sino también caracterizar lo sucedido durante esos años en función de la historia fiscal de largo plazo, para lo cual se incorporarán apreciaciones a partir de una serie fiscal especialmente elaborada para la confección de este documento y que comienza en 1961. A continuación se ofrecerán los resultados de este análisis dejando para las secciones siguientes al análisis de los contenidos sustantivos de las políticas públicas más relevantes.

A. Los agregados fiscales nacionales desde una visión de largo plazo

A manera de introducción, el gráfico 1 muestra la trayectoria fiscal del sector público nacional no financiero durante la década de los años noventa. Allí se observa la rápida y fuerte mejora de los diferentes indicadores de resultado fiscal (total y primario, incluyendo y sin incluir los ingresos por privatizaciones) entre 1990 y 1993, para deteriorarse en los tres años siguientes y luego recuperarse a excepción de la caída del año 1999.

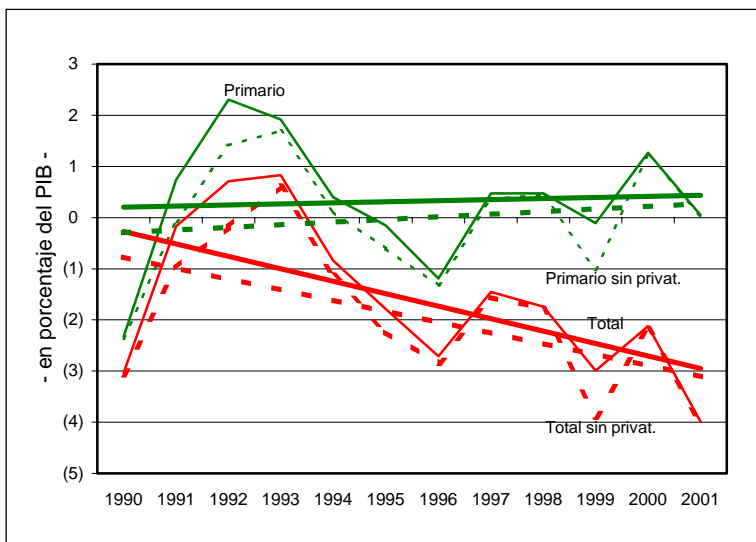
Gráfico 1
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO,
BASE DEVENGADO 1990-2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A1 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Adelantando algunos de los elementos que serán más abajo desarrollados, los rasgos centrales que saltan a la vista en una primera observación son la importancia de los ingresos por privatizaciones durante la primera mitad de la década y el año 1999; el creciente desequilibrio total a partir de 1993 (con privatizaciones a partir de 1992); la consolidación de una situación de equilibrio primario de mediano plazo, y la progresiva brecha entre resultado total y primario, denotando el aumento de los intereses de la deuda. Precisamente, para ilustrar este último punto, se presenta, en el gráfico 2, la evolución de los mismos indicadores presentados en el gráfico 1 incorporando sus respectivas tendencias lineales. Allí se puede observar la mayor presión ejercida por el pago de servicios de la deuda durante los últimos años de la década, producto de mayores volúmenes de deuda y altas tasas de interés.

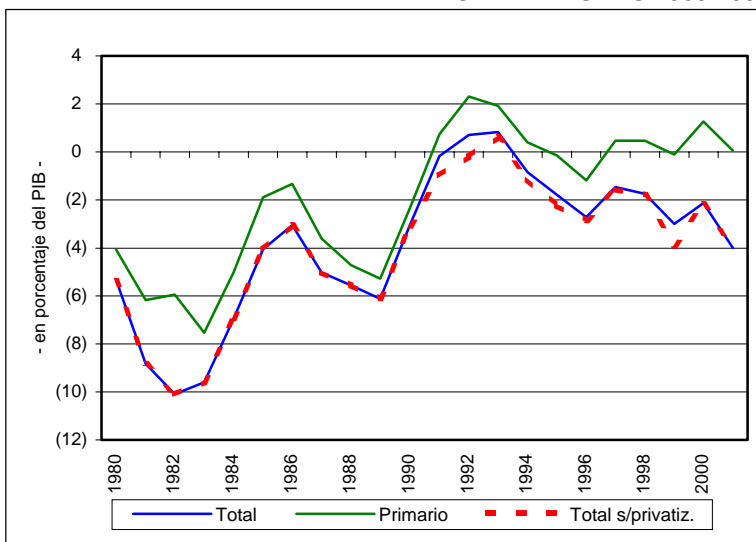
Gráfico 2
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO,
BASE DEVENGADO 1990-2001
 (series y tendencias lineales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A1 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

No obstante, con el objeto de poner en perspectiva la trayectoria fiscal de los años noventa, en el gráfico 3 se presenta la evolución desde 1980. Allí se observa, más allá de la gravedad de los dos momentos correspondientes a la crisis de la deuda (alrededor de 1981-1982) y las hiperinflaciones (1989-1990), la persistente mejora del resultado, en especial primario, y las variaciones en el peso de los intereses de la deuda, muy importantes en la primera mitad de los ochenta y fines de los noventa, y menor entre fines de los ochenta y principios de los años noventa.

Gráfico 3
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO,
BASE DEVENGADO 1980-2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A1 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Pero, sin duda, lo más notable surge de la construcción de los agregados fiscales para un período largo de tiempo. Se ofrece en el gráfico 4 la evolución de los resultados primario y total desde el año 1961. Más allá de las innumerables y variadas alternativas de la política fiscal argentina que se encuentran reflejadas en ese simple par de líneas, en una mirada de conjunto salta a la vista la magnitud del ajuste fiscal de largo plazo. Más allá de los profundos baches que coinciden con gravísimas crisis que tuvieron alcances mucho más amplios que los delimitados por la política fiscal (1975, 1981-83 y 1989-90) la trayectoria de los déficit primario y total giran en torno al 3.1% y 4.4% del PIB respectivamente a lo largo de todo el período. No obstante ello surge como promedio de dos situaciones claramente diferenciadas. Hasta 1990, el déficit sin privatizaciones, con financiamiento parcial proveniente del impuesto inflacionario, giraba en torno al 5.5% del PIB, para pasar al 1.7% del PIB durante los años noventa. El resultado negativo, contabilizando ingresos por privatizaciones, fue de 1.3% del PIB para el mismo período. En cambio, el resultado primario pasó de girar en torno a los -4.3% del PIB para el período 1961-1990 a mostrar un superávit promedio de 0,6% del PIB durante los noventa. A partir de la información presentada en el cuadro 1 y el gráfico 4 se puede concluir que el sector público ha mostrado un importante proceso de ajuste de sus desequilibrios en el largo plazo, lo que no implica que los desequilibrios persistentes, en especial como producto de los servicios de la deuda, hayan sido más fácil de financiar durante el período de convertibilidad, sin contar con el impuesto inflacionario.

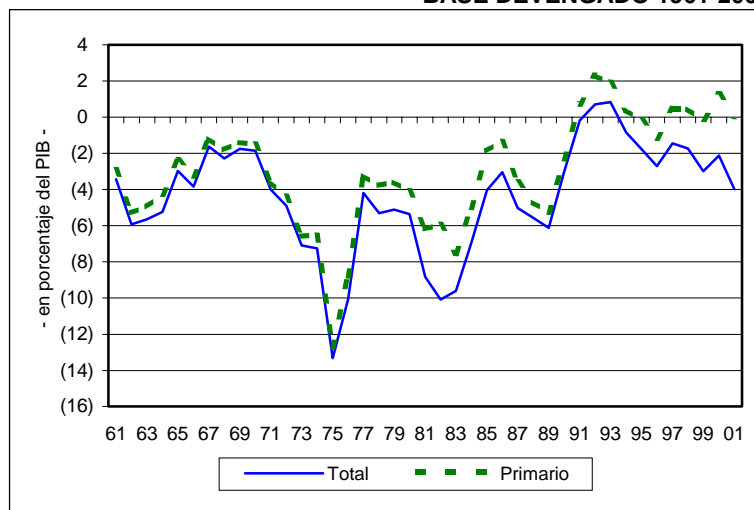
Cuadro 1
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO 1961-2000

Promedio anual en porcentaje del PBI

Período	Total	Total sin privatizaciones	Primario	Primario s/privat.
1961-1970	(3,46)	(3,46)	(2,90)	(2,90)
1971-1980	(6,66)	(6,66)	(5,73)	(5,73)
1981-1990	(6,23)	(6,24)	(4,38)	(4,39)
1991-2000	(1,27)	(1,66)	0,58	0,18
1961-2000	(4,41)	(4,50)	(3,11)	(3,21)
1961-1990	(5,45)	(5,45)	(4,34)	(4,34)
1991-2000	(1,27)	(1,66)	0,58	0,18

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 4
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO, BASE DEVENGADO 1961-2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A1 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Habiendo presentado información correspondiente a la evolución fiscal de largo plazo es imposible eludir la cuestión acerca del período de análisis relevante para encarar la evaluación de la política fiscal de los años noventa. Se podría argumentar que es imposible comprender los noventa sin estudiar las alternativas y la salida de la hiperinflación de finales de los ochenta, que, a su vez, no se comprende sin entender la crisis macroeconómica y fiscal de los ochenta, que resulta de las consecuencias de la crisis de la deuda, que, a su turno, es la consecuencia de políticas fiscales desordenadas durante el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), que, asimismo, es la respuesta a la crisis de mediados de los setenta, que marca el fin de una modalidad de desarrollo económico basado en la intervención estatal que paulatinamente se vería como inviable, y así sucesivamente.

Dicho esto, es clara la raíz de tipo histórico e institucional del funcionamiento del aparato estatal. Basta aquí mencionar, en cambio, que el sector público argentino llega a los noventa con una larga historia definida por desequilibrios estructurales, con breves períodos superavitarios que, en general, habían coincidido con los incrementos extraordinarios en los recursos que se presentaban de manera simultánea a la puesta en marcha de programas de estabilización exitosos. A su vez, y siguiendo la misma lógica, los mayores déficit, coinciden con la erosión de los recursos durante las crisis macroeconómicas de 1975, principios de los ochenta y el período hiperinflacionario de 1989-1990. Esto se relaciona con la relativa estabilidad del nivel de erogaciones primarias. En definitiva, la trayectoria fiscal ha estado fuertemente asociada a la evolución macroeconómica.

No obstante, en materia de erogaciones, adicionalmente a los intereses de la deuda, hay otros dos grupos que han ejercido una presión creciente y continuarían ejerciéndola durante los años noventa: las correspondientes al sistema previsional y las vinculadas, de una u otra manera, con las relaciones fiscales y financieras con las provincias. En términos generales, los diferentes intentos de restringir el nivel de erogaciones han tenido que ver en primer lugar con las erogaciones de capital y, en algunos períodos, con los gastos de funcionamiento (personal y bienes y servicios).⁵

Durante el primer año y medio de gobierno del Dr. Menem (entre julio de 1989 y marzo de 1991) si bien la situación fiscal no se logró ordenar, siguiendo el fracaso inicial en materia de estabilización de precios, se comenzaron a desarrollar algunas iniciativas en materia de reforma del estado⁶ que luego marcarían el rumbo de la política económica durante buena parte de su gestión junto con el establecimiento de la libre convertibilidad del peso en divisas, a una paridad uno a uno con el dólar estadounidense. Sin duda, la apertura de la economía y la desregulación de los mercados fueron otros ejes de importancia en la política económica durante el período de vigencia del programa de convertibilidad. A partir de la sección siguiente, el trabajo estará centrado en las alternativas de la política fiscal durante ese período.

B. Gastos e ingresos del gobierno nacional durante los años noventa

Hasta aquí hemos puesto en contexto la situación fiscal de los noventa a partir de las series fiscales de largo plazo, provenientes de las ejecuciones presupuestarias que siguen los registros correspondientes a la “metodología del devengado”. A partir de esta sección la atención se centrará sobre las cuentas durante la vigencia del programa de convertibilidad (1991-2001) y se utilizarán los registros elaborados de acuerdo con la “metodología de caja” que, desde 1983, ofrecen información con periodicidad trimestral. Si bien el objetivo es el análisis de esta última década, en

⁵ Estos aspectos son revisados en detalle en Carciofi (1990) y Cetrángolo y otros (1997).

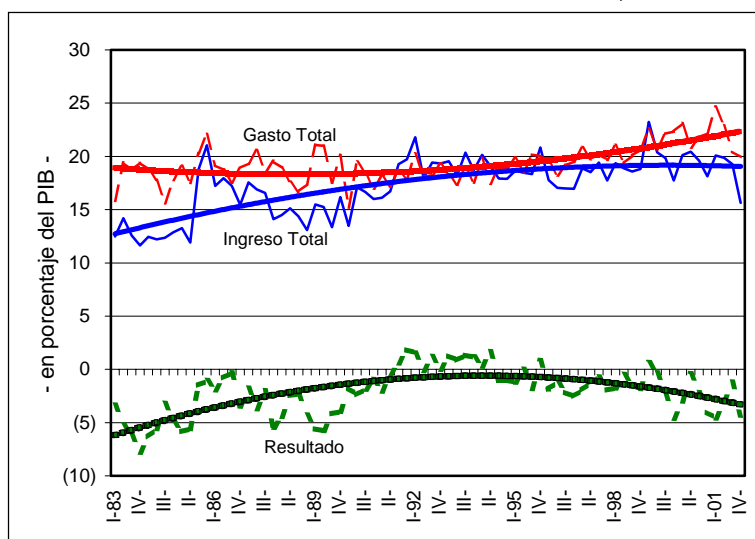
⁶ Entre esas iniciativas merecen mencionarse las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, y se comenzó el importante proceso de privatizaciones de empresas públicas.

muchos casos, con el objeto de poner en contexto el análisis, se presentará la información desde 1983.

A primera vista surge de la observación del gráfico 5 la rápida mejora de la situación fiscal hasta alcanzar superávits entre mediados de 1991 y mediados de 1994 y el paulatino deterioro de la situación global a partir de entonces. Esos tres años tendrían una importancia decisiva en la construcción del “imaginario de la convertibilidad”, siendo el único período con una política fiscal consistente con el esquema macroeconómico.⁷

Nótese, observando la evolución de las erogaciones y recursos totales, que el logro de esos superávits había sido posible por el incremento de los recursos, manteniendo los niveles agregados de gasto relativamente constantes. Durante los años ochenta la evolución de los recursos tenía una alta dependencia de las circunstancias macroeconómicas y con el lanzamiento del programa de convertibilidad mostraron un rápido crecimiento.

Gráfico 5
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO, BASE CAJA

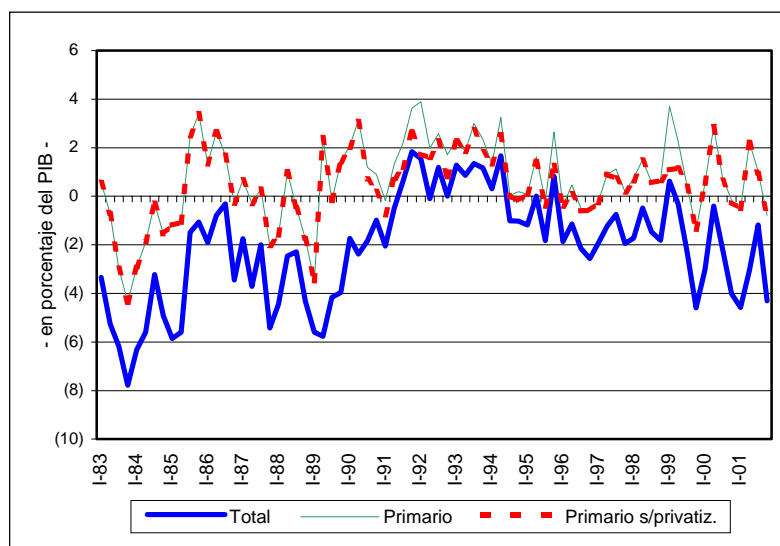


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A2 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

En cambio el posterior deterioro fiscal se debió, pese a la relativa constancia de los recursos, por persistentes aumentos en las erogaciones. Durante la segunda mitad de los años noventa las caídas en la recaudación por las reformas tributarias destinadas a mejorar la competitividad de la economía fueron compensadas por aumentos de alícuotas y la introducción de medidas de emergencia tributaria, así como la modificación de los mecanismos de reparto de recursos con las provincias. Asimismo, en el gráfico 6, se puede constatar que parte de esa dinámica se relaciona con la importancia variable de los intereses de la deuda. Es por ello que los años noventa son de consolidación de resultado primario positivo. No obstante, los intereses de la deuda no alcanzan a explicar la dinámica del gasto.

⁷ No obstante, durante ese período se operó el reconocimiento de deuda y el correspondiente pago en bonos, no registrado como gasto. Véase Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), Anexo 1 y Teijeiro (2001).

Gráfico 6
RESULTADOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, BASE CAJA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A2 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Adicionalmente, durante la primera mitad de los noventa y algunos meses de la segunda (en especial en 1999), el sector público obtuvo importantes recursos provenientes de la privatización de sus empresas y actividades relacionadas con la provisión de bienes y servicios no gubernamentales en prácticamente todas sus áreas (telefonía, transporte, energía, combustibles, petroquímica, vialidad, turismo, tele y radiodifusión, servicios sanitarios, bancos, etc).⁸ Este proceso se prolongó con operaciones similares a cargo de gobiernos provinciales.⁹

Si bien el objetivo explícito y central de este proceso fue el logro de recursos extraordinarios, debe reconocerse otro tipo de motivaciones adicionales. Sin duda, esta política de reformas obedeció a una clara visión de la participación del estado en la economía y su impacto sobre la asignación de recursos. En particular, se ha argumentado que las primeras operaciones obedecieron más a una concepción según la cual lo importante era consolidar la percepción que existía sobre la vocación del gobierno en relación con esa visión de la reforma del estado. Ello permitiría la consolidación política del gobierno y la estabilidad de la economía. Recién en la segunda etapa primaría un mejor diseño microeconómico, con una más cuidada definición de los marcos regulatorios.¹⁰

No es éste el lugar de evaluar el proceso de privatizaciones,¹¹ no obstante se debe señalar que desde el punto de vista fiscal han tenido un impacto significativo y en varias dimensiones. En primer lugar, y más obvio, se cuentan los recursos extraordinarios por la venta de activos o concesiones que modificaron de manera significativa los resultados de los primeros años de la década y 1999, que se observa comparando la evolución del resultado con y sin privatizaciones en el gráfico 6. En segundo lugar, se debe contar el flujo neto de transferencias del Tesoro para cubrir déficits así como los ingresos provenientes de superávits de las empresas privatizadas. En tercer lugar, se deben contar los costos para la sociedad en materia de subsidios que se encontraban implícitos en la política de precios de las antiguas empresas públicas que, o bien se eliminan o se hacen explícitos en el presupuesto. En

⁸ En Heyman (2000) se ofrece un anexo con las privatizaciones y concesiones concretadas en cada uno de los años de la década.

⁹ Véase Cetrángolo y otros (2002).

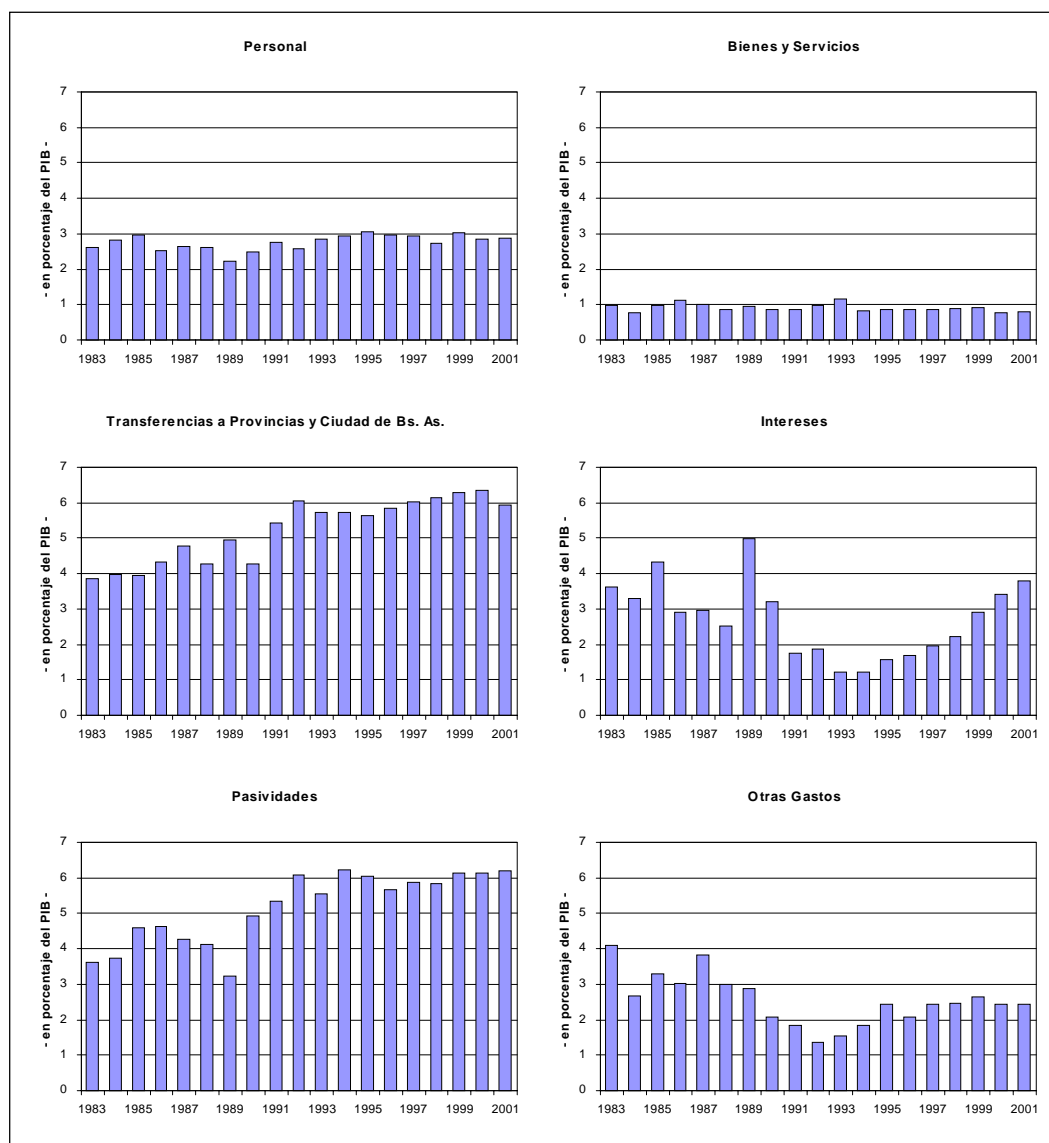
¹⁰ Esta visión es expresada en Gerchunoff y Cánovas (1995). Al primer grupo pertenecían las privatizaciones de la empresa de telefonía y la línea aérea. A la segunda las privatizaciones de gas y electricidad.

¹¹ Tema que es abordado en Gerchunoff, P. (2002).

cuarto lugar, en la medida que las actividades pasen a ser rentables, se genera un nuevo flujo impositivo, en especial proveniente de los impuestos sobre las ganancias. En quinto lugar, en algunos casos (combustibles fue el más claro) el estado debió ceder presión tributaria para favorecer la desregulación de los sectores. Finalmente, en la medida en que el proceso de reforma haya brindado prestigio al gobierno y, consecuentemente, inducir a un mayor financiamiento al sector público, queda por discutirse la permanencia de esos beneficios a lo largo del tiempo y, si son trasladados a un nuevo gobierno. La historia reciente parece arrojar luz acerca de este aspecto.

Para finalizar con esta revisión agregada de los indicadores de gasto, en el gráfico 7 se ofrece la evolución de los componentes de gasto. Además de comprobarse la fuerte caída de los intereses de la deuda acompañando el lanzamiento de la convertibilidad, a principios de la década, y su posterior aumento, también se observa el aumento de los gastos en pasividades y transferencias a provincias. En cambio, los gastos en personal se mantienen relativamente estables.

Gráfico 7
EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A3 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

C. Financiamiento e indicadores de sostenibilidad fiscal de la Nación

En materia de endeudamiento, el período bajo análisis ofrece alternativas que lo diferencian notablemente de la historia previa en materia de financiamiento del sector público. Entre ellas citaremos las cuatro más importantes desde el punto de vista fiscal. El primer cambio sustantivo se relaciona con el lanzamiento del programa de convertibilidad y la simultánea eliminación del financiamiento del sector público por parte del Banco Central. Ello implica una modificación sustancial en la modalidad en que venía operando la restricción fiscal en Argentina. Parcialmente, y en especial durante los primeros años, ello fue compensado con los recursos de las privatizaciones, como se verá más adelante. En segundo lugar, y bajo condiciones internacionales mucho más favorables que durante la década anterior, se concretó la firma del Plan Brady en abril de 1993 y la consecuente conversión de deuda bancaria en bonos. En tercer término, el gobierno nacional decidió reconocer deudas con la clase pasiva, proveedores y otras, regularizándolas mediante la emisión de Boques Previsionales (en pesos y en dólares), Boques a Proveedores (también en pesos y en dólares) y Botes y Botesos. El reconocimiento de estas deudas no siempre fue acompañado por la correspondiente imputación de los gastos en los esquemas ahorro inversión. Adicionalmente, el reconocimiento de deudas previsionales tuvo un impacto importante sobre el gasto primario al incrementar, a partir de entonces, los haberes de muchos beneficiarios. Finalmente, conviene destacar que en algunos casos las privatizaciones incorporaron programas de rescate de deuda por un valor cercano a los 15 mil millones de dólares.¹²

A lo largo de este período, además, muchas discusiones sobre la cuestión fiscal tuvieron un fuerte vínculo con el desarrollo de diferentes medidas de la evolución fiscal. Fue crecientemente evidente que las medidas convencionales no alcanzaban para definir la sostenibilidad de la política fiscal. Incluso se han desarrollado debates metodológicos asociados a las diferentes posiciones frente al problema. Se ha visto que las distintas medidas de déficit fiscal no logran explicar totalmente cual fue el desempeño fiscal.¹³

En este documento se han introducido las medidas más convencionales de comportamiento fiscal: global, primario, con y sin ingresos por privatizaciones. Asimismo, en los últimos años se ha desarrollado una nueva literatura sobre indicadores que logran medir distintas amenazas al buen desempeño fiscal, incorporando variables que no necesariamente se encuentran en el presupuesto. Frases como riesgo fiscal, sostenibilidad fiscal, vulnerabilidad fiscal, impulso fiscal han poblado la literatura de los últimos años. Así es como se han desarrollado sofisticados indicadores que permiten incorporar distintas contingencias a la evaluación del desempeño fiscal. Desde el primitivo resultado financiero “base caja” (que solo mide lo recaudado y lo gastado en el momento en que fue pagado) hasta la contabilidad intergeneracional se han desarrollado distintos indicadores.

Durante la segunda mitad de los años noventa se realizaron algunos intentos de evaluar la sostenibilidad fiscal de Argentina mediante la introducción de mediciones de déficit macroeconómicamente ajustado. Se intentó desagregar los efectos de los cambios de política y administración de las políticas públicas de aquellos atribuibles al ciclo económico. En especial, ha sido objeto de estudio la medición del denominado “impulso fiscal” según la metodología sugerida por Blanchard.¹⁴ Ese “impulso” surge de separar el impacto de la evolución macroeconómica sobre el resultado fiscal, quedando sólo el relacionado con la política fiscal. Los estudios realizados¹⁵

¹² Un análisis exhaustivo de la evolución de la deuda pública durante los primeros años de la convertibilidad se encuentra en Dal Din, C. Y López Isnardi, N. (1998).

¹³ Se debe notar que la variación de la deuda durante la convertibilidad excedió a los déficit acumulados en 21000 millones de dólares.

¹⁴ Véase Blanchard (1990).

¹⁵ Véase Cetrángolo y otros (1997)

ilustran varios de los aspectos desarrollados en este documento. Ciertamente, se ha podido comprobar el impacto de las diferentes decisiones de política fiscal de la década estableciéndose que, de haber perdurado la estructura fiscal correspondiente al lanzamiento de la convertibilidad, se habría producido una brecha fiscal creciente. No obstante, resulta de mayor interés señalar que en el trabajo citado se avanzó en esa línea de análisis proyectando la evolución fiscal bajo las condiciones imperantes a la salida de la crisis del Tequila y manteniendo la evolución de las variables macroeconómicas de ese momento. Se pudo comprobar que, de haberse mantenido los estrictos programas de ajuste fiscal instrumentados para enfrentar la crisis de entonces, no habría habido importantes riesgos fiscales, pero si, en cambio, en otros dos aspectos implícitos en este tipo de ejercicios: externo y laboral. Los déficit comercial y de cuenta corriente mostraban una tendencia hacia el deterioro hasta alcanzar niveles de difícil financiamiento. Por otro lado, se consolidaba un escenario complejo en el mercado laboral, caracterizado en un fuerte exceso de mano de obra. Finalmente, la naturaleza de estos ejercicios no toma en consideración el impacto de las tendencias estructurales de gastos e ingresos. Es aquí donde deben incorporarse las consideraciones que se presentarán en relación con el sistema previsional.

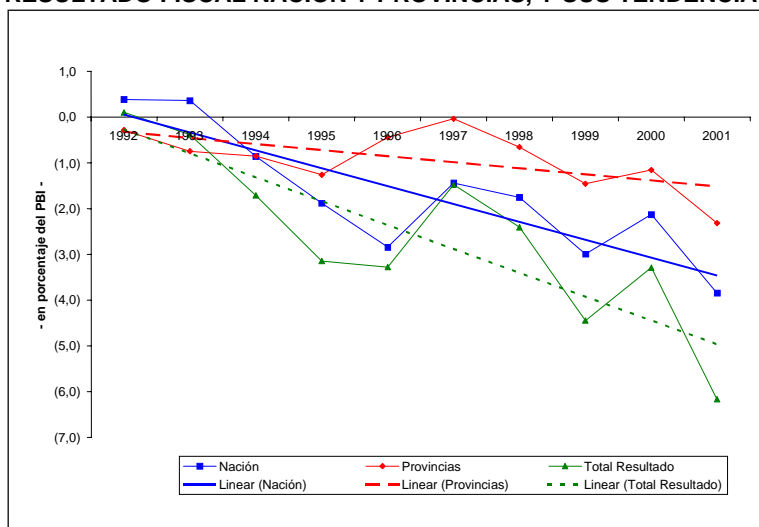
Una vez abandonado el programa de convertibilidad y bajo las circunstancias macroeconómicas de extrema gravedad que se han suscitado a partir de la crisis final de ese modelo, de poco sirve la reelaboración de estos ejercicios. La política fiscal de los próximos años será parte de un nuevo escenario en donde se replanteará las características del funcionamiento macroeconómico. La incertidumbre sobre el nuevo escenario macroeconómico, político y social genera importantes interrogantes sobre la política fiscal futura. Sin embargo ésta deberá tomar en cuenta los efectos de la década anterior y los conflictos emergidos a partir del abandono del modelo con un fuerte impacto sobre las cuentas públicas, tanto en términos cuantitativos como en relación con nuevas demandas de asistencia por parte del presupuesto público.

D. Finanzas provinciales

A lo largo de los años noventa, al igual que lo sucedido con las cuentas de la Nación, la evolución fiscal consolidada de los estados provinciales muestra un creciente desequilibrio. En ambos casos se nota claramente una mejora en los resultados alrededor del año 1997, impulsada, básicamente, por mayores ingresos. En el caso provincial esos incluyeron un mayor dinamismo de los ingresos por privatizaciones y otros de capital.

De una comparación preliminar entre las trayectorias de los resultados fiscales de la Nación y el conjunto de estados provinciales se nota que la Nación muestra una tendencia más marcadamente negativa que la correspondiente a los estados provinciales (Gráfico 8). En buena parte, esa tendencia está motivada por el fuerte crecimiento del déficit nacional en los primeros años de la serie (1992-1995) como resultado del comportamiento de la previsión social (incremento de gasto durante los primeros años y posterior pérdida de recursos por reforma y posterior reducción de cargas sobre la nómina salarial destinada a mejorar la competitividad de la economía).

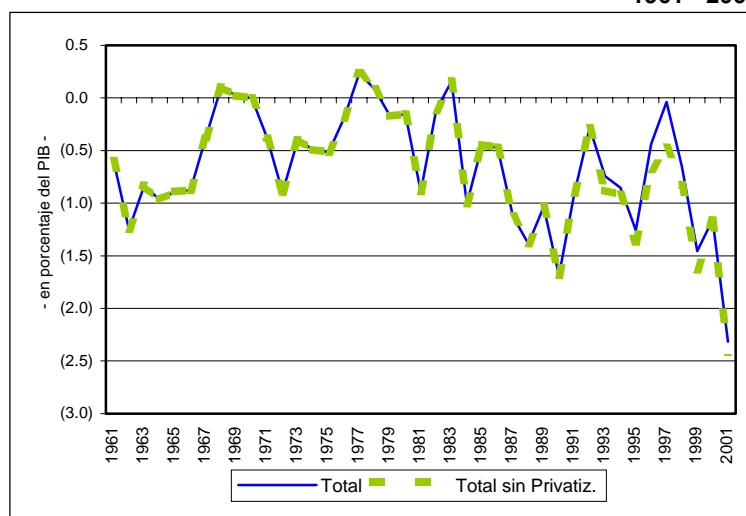
Gráfico 8

RESULTADO FISCAL NACIÓN Y PROVINCIAS, Y SUS TENDENCIAS

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A4 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Sería un error especular, a partir del gráfico, que los problemas fiscales de las provincias son propios del período de convertibilidad. Por el contrario, al igual que para la Nación, una característica estructural de las finanzas públicas en Argentina es la persistencia de desequilibrios fiscales en las cuentas de los gobiernos provinciales, como puede observarse en el Gráfico 9. No obstante, así como al observar la trayectoria fiscal de largo plazo del gobierno nacional se confirma la persistente mejora de los resultados, en el caso del consolidado de provincias, se comprueba un deterioro creciente.¹⁶

Gráfico 9

RESULTADO FISCAL CON Y SIN PRIVATIZACIONES SOBRE PIB, 1961 - 2001

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A5 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

¹⁶ Debe aclararse, no obstante, que considerando las importantes modificaciones en las atribuciones de gasto y recaudación entre los diferentes niveles de gobierno, no es posible comparar las trayectorias fiscales de la nación y las provincias sin incorporar las alternativas de las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno, tema que será introducido más adelante.

Cuadro 2
RESULTADO DEL CONSOLIDADO PROVINCIAL, 1961-2000

Promedio anual en porcentaje del PIB

Período	Total	Total sin privatizaciones	Primario	Primario sin privatizaciones
1961-1970	(0,57)	(0,57)	(0,48)	(0,48)
1971-1980	(0,29)	(0,29)	(0,25)	(0,25)
1981-1990	(0,80)	(0,80)	(0,67)	(0,67)
1991-2000	(0,78)	(0,91)	(0,45)	(0,58)
1961-2000	(0,61)	(0,64)	(0,46)	(0,50)
1961-1990	(0,55)	(0,55)	(0,47)	(0,47)
1991-2000	(0,78)	(0,91)	(0,45)	(0,58)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A5 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Lo que ha sucedido durante los años noventa, en cambio, es la emergencia de situaciones críticas en materia de financiamiento de los desequilibrios, debido a los problemas derivados de la imposibilidad de licuar los pasivos provinciales con el crecimiento del nivel de precios y la reorganización de la banca provincial, que perdió su capacidad para financiar los déficit de los respectivos sectores públicos. El Banco Central restringió los redescuentos a los bancos públicos provinciales y, en muchos casos, éstos terminaron siendo privatizados a mediados de la década. Esto motivó el crecimiento explosivo de la deuda pública provincial a medida que se mantenían las situaciones deficitarias.

Volviendo a la evolución fiscal del consolidado de 24 jurisdicciones provinciales durante los años noventa y hasta el fin de la convertibilidad, es posible distinguir seis momentos claramente diferenciados. Estos pueden definirse de la siguiente manera:

- a) de instauración de la convertibilidad y fuerte expansión (1991-1993);
- b) de expansión y crecimiento del déficit (1994-1995);
- c) “crisis del Tequila” y ajuste por ingresos (1996-1997);
- d) crecimiento del déficit e inicio de la recesión (1998-1999);
- e) recesión y ajuste (2000);
- f) crecimiento del déficit y fin de la convertibilidad (2001).

Si bien no fue objeto de referencias específicas, una periodización similar se aplica al comportamiento de las cuentas de la Nación, comentadas en la sección anterior.¹⁷

Como complemento del gráfico 8, en el gráfico 10 se ofrecen las diferentes trayectorias de los resultados primarios y sus correspondientes tendencias. De la simple observación del gráfico 7 podría inferirse que hasta 1995 la evolución fiscal provincial agregada obedeció a un único patrón, sin embargo, analizando los diferentes componentes de la contabilidad pública de aquellos años, es posible observar un comportamiento diferente durante los dos primeros años de la convertibilidad. En el año 1993 los ingresos totales provinciales fueron un 17% superiores a los de 1992, impulsados por el fuerte incremento de los recursos tributarios, recursos extraordinarios por cancelación de deudas de la Nación¹⁸ y otros ingresos corrientes. Los gastos, por su parte, crecieron casi un 22%, lo que determinó el aumento del desequilibrio provincial. Este crecimiento del gasto

¹⁷ Como se observa en el gráfico 5, la periodización de la evolución del resultado de la Nación es similar, a excepción del año 1996, ya que esta jurisdicción habría comenzado un año más tarde el “ajuste” correspondiente a la crisis mexicana.

¹⁸ Este tema es objeto de un tratamiento especial en CEPAL (2002).

forma parte de la recomposición de las erogaciones públicas de los diferentes niveles de gobierno a la salida de la hiperinflación que, en el caso de las provincias, fue alimentada por la transferencia de servicios educativos y otros gastos sociales desde la Nación.¹⁹

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DE AGREGADOS FISCALES PROVINCIALES

(tasas de crecimiento anual, en %)

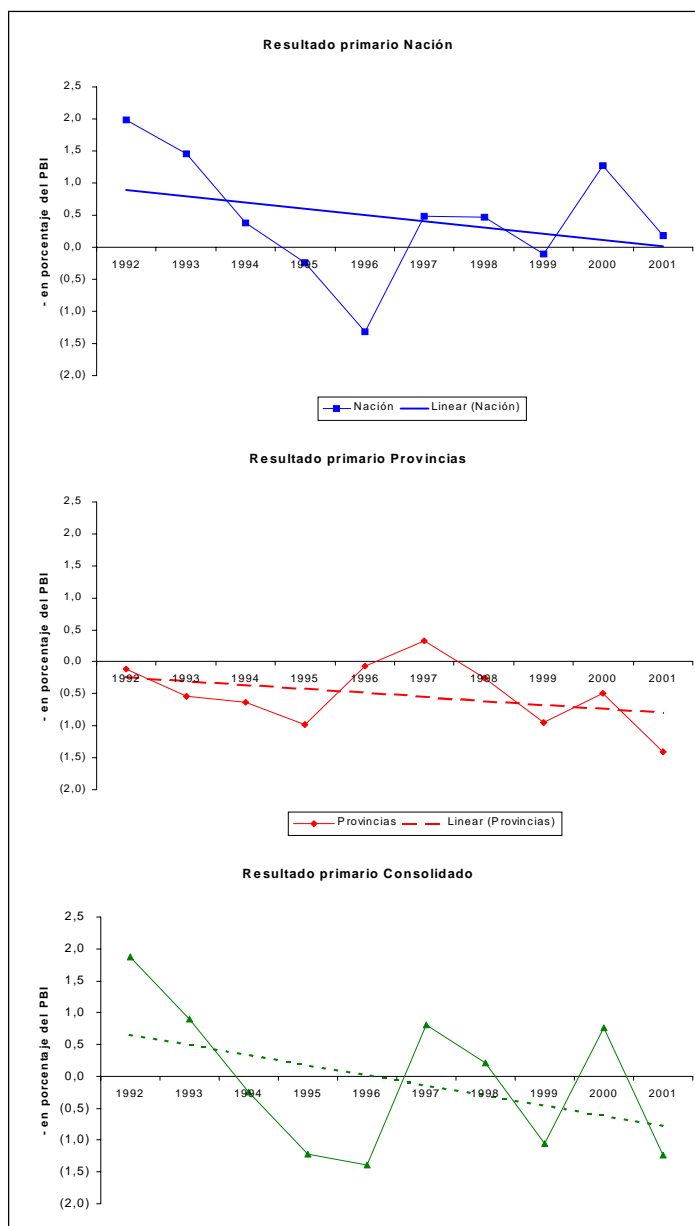
	1991-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000	2001
Ingresos corrientes	30.6	2.5	8.9	0.4	2.3	(8.1)
Tributarios	29.7	1.2	9.8	0.5	(0.8)	(7.3)
-De origen Provincial	37.1	2.1	9.0	0.7	(1.8)	(10.0)
-De origen Nacional	25.3	0.7	10.3	0.4	(0.2)	(5.5)
Regalías	9.0	8.6	14.0	(6.7)	54.1	(6.5)
Otros ingresos corrientes	50.6	12.6	(0.2)	2.0	19.5	(15.1)
Gastos corrientes	29.5	3.6	4.7	7.2	1.6	2.3
Personal	29.6	3.4	1.6	7.4	2.6	1.2
Bienes de Consumo	27.9	6.5	5.3	7.5	(9.1)	4.6
Rentas de la Propiedad	33.0	23.7	20.8	16.6	30.7	29.9
Transferencias Corrientes	29.8	0.9	9.6	5.3	(0.4)	(2.5)
-Al Sector Público	25.5	(3.9)	8.7	2.4	3.0	(4.0)
-Otras Transferencias	41.6	10.9	11.1	9.8	(5.3)	(0.1)
Ingresos de capital	84.8	(3.4)	61.7	(18.9)	(40.9)	(0.4)
Gastos de capital	29.7	11.9	3.9	(4.7)	(23.7)	(10.8)
Ingresos totales	31.5	2.3	10.5	(0.5)	0.7	(7.9)
Gastos totales	29.5	4.8	4.6	5.5	(1.6)	1.0
Resultado financiero	8.2	35.9	(81.4)	505.2	(20.4)	89.6
Resultado financiero sin privatizac.	17.5	30.5	(37.5)	83.4	(28.7)	96.7
Ingresos sin privatiz.	30.7	2.4	8.9	0.7	2.3	(8.7)
Gasto primario	29.5	4.4	4.1	5.1	(3.0)	(0,6)

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda

En el cuadro 3 se puede observar una de las características más peculiares de la política fiscal de la década. Entre 1993 y 1999 los gastos totales del consolidado de provincias crecieron a una tasa anual relativamente estable (cerca al 5%) con independencia de las diferentes circunstancias macroeconómicas. La periodización presentada, en cambio, se relaciona más con la evolución de los ingresos. Hasta la crisis de mediados de la década, los ingresos totales crecieron a una tasa anual cercana a la mitad de la correspondiente a las erogaciones, lo que explica el aumento del desequilibrio global. Ese crecimiento de los ingresos fue posible merced al comportamiento de los recursos no tributarios, en especial los provenientes de regalías, que crecieron a una tasa significativamente superior al promedio de ingresos, beneficiando más a las provincias con recursos naturales no renovables. En cambio, cayeron los recursos de capital y los recursos de origen nacional presentaron incrementos muy poco significativos, como resultado de los diferentes pactos y modificaciones tributarias que derivaron parte de la recaudación coparticipable hacia el financiamiento del Sistema Nacional de Previsión Social y otros gastos de la Nación.

¹⁹ Entre 1991 y 1993 los ingresos y los gastos totales de las provincias crecieron de manera similar (31,5 y 29,5 por ciento respectivamente), con una leve mejora del resultado.

Gráfico 10
**RESULTADO PRIMARIO POR NIVEL DE GOBIERNO
 Y SU TENDENCIA LINEAL**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A4 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

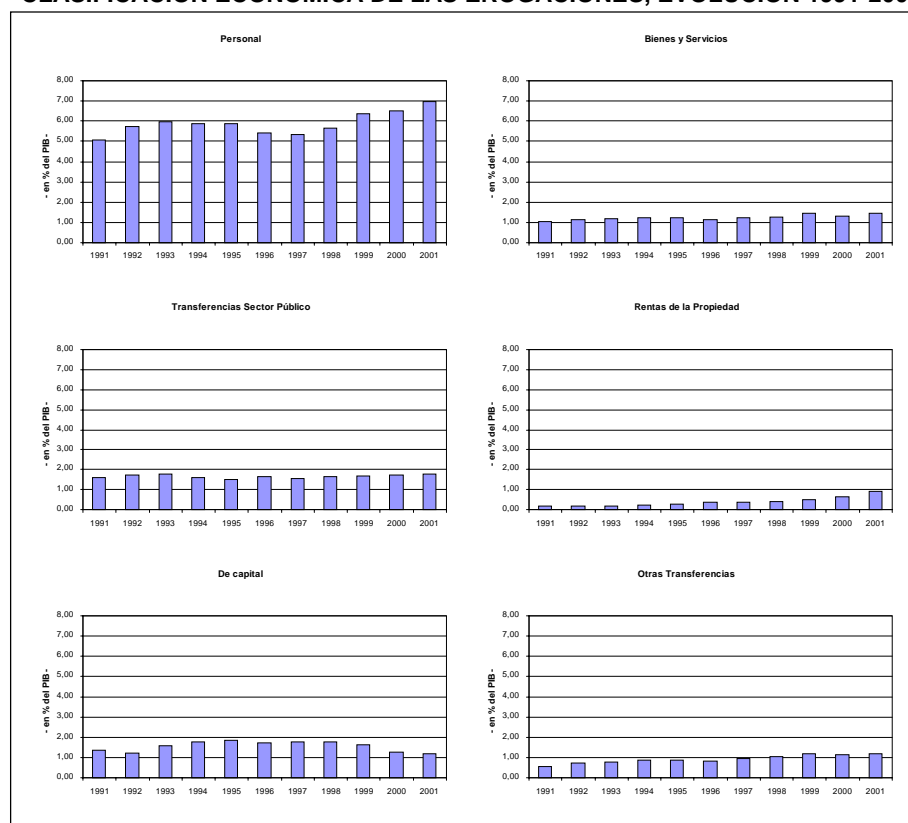
Durante la crisis del Tequila, las provincias –consideradas en su conjunto- lograron una mejora sustancial en sus cuentas fiscales hasta alcanzar una situación equilibrada en 1997 y el único superávit primario de la década (equivalente al 0.3% del PIB). Ello fue obtenido merced a un crecimiento importante de los recursos tributarios tanto nacionales como provinciales, regalías y con ingresos extraordinarios por privatizaciones.²⁰

²⁰ En 1997 representaron 0.43% del PIB.

Los años siguientes (hasta 2000) fueron de estancamiento en el nivel de ingresos. Los dos subperíodos señalados se diferencian por el comportamiento de las erogaciones. Entre 1997 y 1999, las provincias continuaron con su ritmo previo de incremento en las erogaciones merced a una permisiva política de autorizaciones de endeudamiento con garantía de recursos coparticipados. Ello derivó en un fuerte crecimiento del déficit consolidado. En cambio, a partir de principios de 2000 comienza un período de fuerte reducción de erogaciones provinciales que, como se verá más adelante, permitió el logro de situaciones equilibradas en muchas jurisdicciones. Esa reducción de las erogaciones fue lograda a pesar de un fuerte crecimiento del pago de intereses y, merced a una importante reducción fundamentalmente de los gastos de capital y bienes y servicios.

Gráfico 11

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS EROGACIONES, EVOLUCIÓN 1991-2001



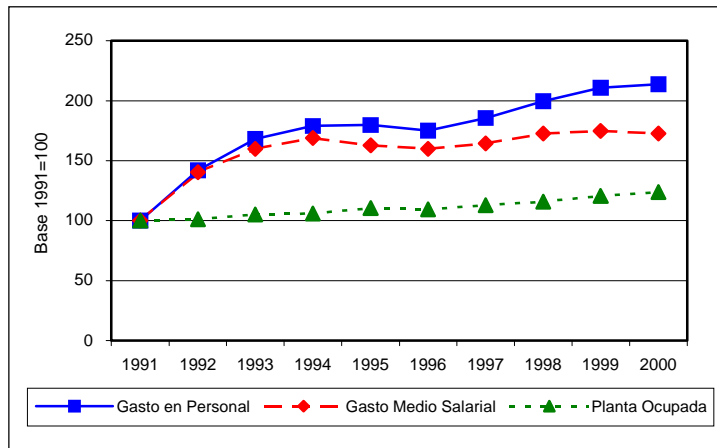
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A6 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

En el gráfico 11 se puede apreciar la diversa evolución de los distintos renglones del gasto provincial agregado. Allí se confirma la preponderancia excluyente de los gastos en personal, la creciente importancia de los pagos de intereses de la deuda (rentas de la propiedad) y el mayor peso del ajuste pasado sobre los gastos de capital.

Teniendo en cuenta el peso de los gastos en personal, serán introducidas algunas precisiones sobre lo sucedido con ese renglón de los presupuestos provinciales durante el período considerado. En el gráfico 12 se presenta la evolución de los dos componentes de la evolución de los gastos en personal y se puede observar la influencia del fuerte aumento de los salarios entre 1991 y 1994 (en parte como recuperación de la caída que habían experimentada en los años previos) y la posterior estabilización de esa variable con una mayor preponderancia del tenue pero persistente incremento de la planta ocupada en el sector público consolidado.

Gráfico 12

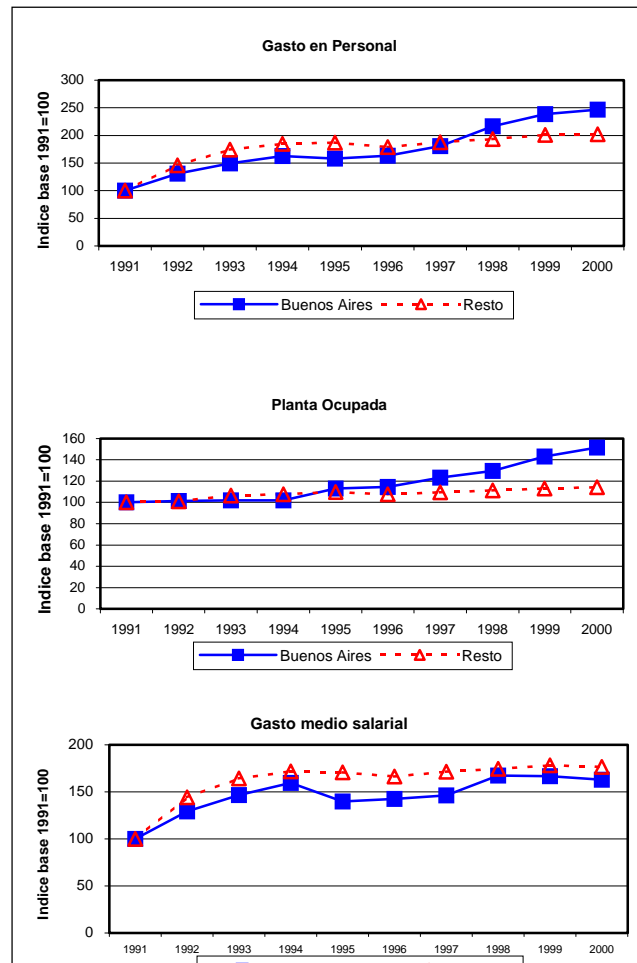
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN PERSONAL DE LAS PROVINCIAS



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A7 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Gráfico 13

GASTO EN PERSONAL, PLANTA OCUPADA Y GASTO MEDIO SALARIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y EL RESTO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A7 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

El comportamiento agregado esconde trayectorias muy diferentes por jurisdicción. En relación con los gastos en personal, resulta conveniente resaltar las diferencias que se presentan entre la Provincia de Buenos Aires y el resto. La Provincia presenta un comportamiento claramente expansivo durante este período, determinado por el crecimiento del gasto medio salarial durante los primeros años y la planta ocupada a partir de 1994. Más allá de este comentario, debe tenerse en cuenta que Argentina es un país compuesto por 24 jurisdicciones con marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social. 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. Basta mencionar que las cinco jurisdicciones de mayor envergadura (la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires junto con Córdoba, Santa Fe y Mendoza), en donde reside aproximadamente el 67% de la población del país, dan cuenta de aproximadamente el 78% del total de producto bruto geográfico. Por su parte, las ocho provincias en donde habitan el 16% de la población total (Jujuy, Misiones, San Juan, Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero), generan aproximadamente el 7.5% del producto bruto geográfico del país, dan cuenta de 4.3% de las exportaciones, han recibido menos del 3.5% de las inversiones privadas, concentran más del 31% de la deuda pública provincial y tenían un nivel de déficit público provincial promedio cercano al 10% en el año 2000. Asociando la política fiscal pasada a los niveles de endeudamiento y la presente al desequilibrio total, el documento ofrece una clasificación inicial de las situaciones fiscales de las provincias que las ordena en cinco grupos: con política fiscal sana (Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe y Santa Cruz); con importantes desequilibrios presentes con una trayectoria previa más ordenada (Buenos Aires, Córdoba, San Luis y La Pampa); con altos niveles de endeudamiento con niveles de desequilibrios inferiores a la media nacional (Corrientes, La Rioja, Salta, Neuquén, Mendoza, Santiago del Estero, Chubut y Tierra del Fuego); con desequilibrios persistentes en provincias que durante la segunda mitad de los años noventa instrumentaron programas de saneamiento fiscal relativamente exitosos (Catamarca, Jujuy, Río Negro y Tucumán), y con desequilibrios persistentes en provincias que durante la segunda mitad de los años noventa no lograron un éxito significativo en materia de saneamiento fiscal (Entre Ríos, San Juan, Chaco, Formosa y Misiones).

Obviamente, el diferente grado de desarrollo productivo así como el mayor o menor grado de eficiencia en la gestión de las políticas públicas son los factores más importantes que ayudan a explicar el diferente comportamiento fiscal de las jurisdicciones. Adicionalmente, se deben considerar otros factores determinantes de la situación de las cuentas públicas. Entre ellos se deben mencionar las características del endeudamiento, empleo y salarios públicos, el diferente grado de avance en algunas reformas estructurales (transferencia de cajas previsionales, reforma educativa, privatizaciones de empresas y bancos, entre otras), existencia de reglas macrofiscales, estructura de ingresos, administración impositiva y la existencia de recursos extraordinarios.²¹

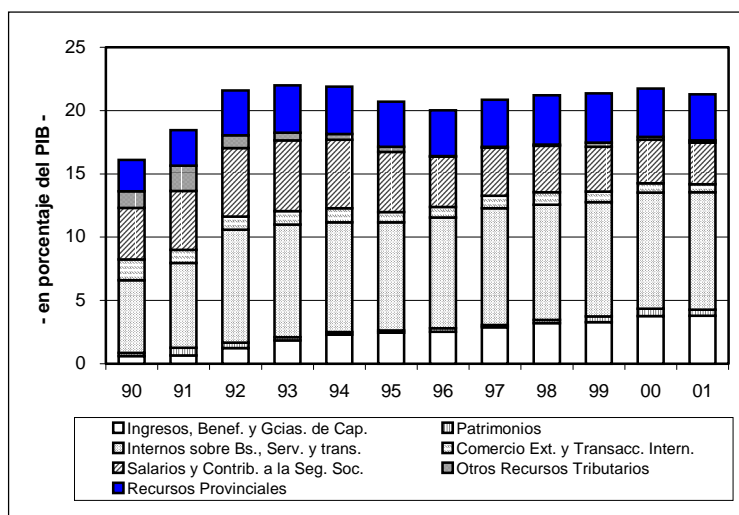
²¹ Para un análisis más exhaustivo de la evolución de las finanzas provinciales véase Cetrángolo y otros (2002)

III. La política tributaria durante el régimen de convertibilidad

Como se observó en la introducción de este trabajo, cada uno de los programas de estabilización llevados adelante en los últimos 40 años en la Argentina tuvieron como correlato un fuerte aumento inicial en los recursos tributarios. En el caso particular del programa de convertibilidad, el gráfico 14 muestra la rápida mejora de la presión impositiva entre 1990 y 1992 hasta alcanzar un nivel que mantendría a lo largo de la década, a excepción de la caída registrada entre 1995 y 1996. Entre los factores que explican aquella mejora se deben mencionar la estabilidad en los precios, la mejora en el nivel de actividad y cambios en la política y administración tributaria.

Gráfico 14

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL, 1990-2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A8 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

En este gráfico se pueden adelantar algunas tendencias que serán analizadas con detalle más adelante:

- el importante crecimiento de la recaudación impulsada por los impuestos sobre bienes y servicios (fundamentalmente el IVA);
- la fuerte reducción de los impuestos sobre el comercio exterior (con la casi desaparición durante esta década de las retenciones sobre las exportaciones);
- el parejo crecimiento en importancia durante todo el período de los impuestos sobre la renta, virviendo la tendencia a la baja que se venía operando desde 1952;
- la casi inexistencia de los impuestos nacionales sobre el patrimonio, más allá de la creación en el año 1991 del impuesto sobre los bienes personales;
- la caída en importancia de los aportes y contribuciones a la seguridad social; los rendimientos decrecientes durante el período de las regularizaciones tributarias y moratorias, y
- la menor productividad tributaria del impuesto al valor agregado en los últimos años del período (argumento que se potencia cuando se considera que la alícuota en el año 2001 de este tributo es 3 puntos mayor que la de 1993, 21% contra 18%).

Con el objeto de poner la presión tributaria de los años noventa en perspectiva histórica, en el gráfico 15 se presenta la recaudación tributaria nacional durante el período 1932-2001. Más allá de las pronunciadas fluctuaciones en la recaudación tributaria y de los cambios en la estructura tributaria, se observa el importante crecimiento que han tenido los recursos tributarios en los últimos diez años, en los cuales la presión impositiva se sitúa, en promedio, entre 16-18% del PBI. Con esta relación entre recursos y PBI, la última década se ubica como la más alta de la serie. Para ilustrar mejor esta observación, en el cuadro 4 se presentan las presiones tributarias nacionales promedio de cada década (total y por grupo de impuestos). Debe apuntarse que la baja presión tributaria observada en los años anteriores, no necesariamente significa una deficiente provisión pública de bienes y servicios, sino un cambio en la forma de financiamiento de este sector público.

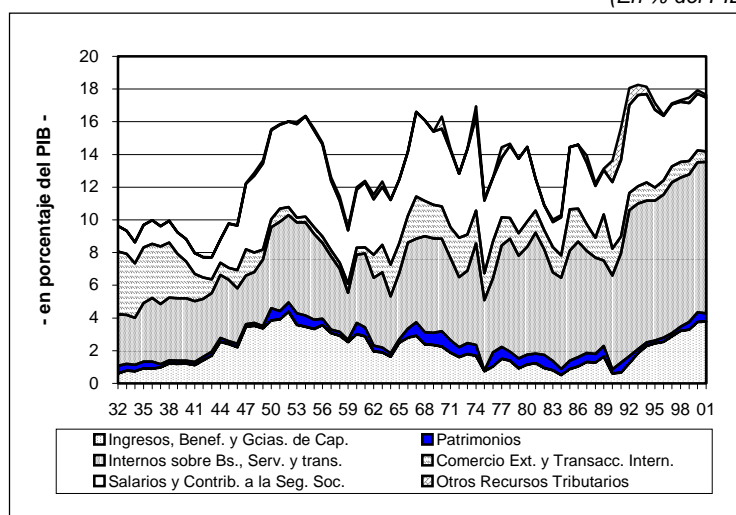
En este sentido, como se observará más adelante, los sucesos hiperinflacionarios de fines de los 80 y principios de los 90 le pone fin al financiamiento monetario del déficit.

Cuadro 4
PRESIÓN TRIBUTARIA NACIONAL. POR DÉCADAS
(en % del PIB)

Tipo de impuestos	1932-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-01
Rentas	0,95	2,56	3,37	2,35	1,37	1,02	2,54
Patrimonios	0,32	0,25	0,47	0,54	0,61	0,54	0,35
Bs., Serv. y trans. Domest.	3,52	3,69	4,73	4,85	5,47	6,17	8,75
Comercio Ext.	3,27	1,03	0,44	1,77	1,83	1,73	0,92
Seg. Soc.	1,37	3,01	4,86	4,20	4,51	2,87	4,32
Otros	0,00	0,06	0,12	0,15	0,17	0,23	0,49
Recaudación Bruta	9,43	10,60	14,01	13,86	13,97	12,57	17,38

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A9 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 15
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA BRUTA NACIONAL, 1932-2001
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A9 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Esta visión de largo plazo nos permite visualizar las raíces de tipo estructural del problema del financiamiento del sector público en la Argentina. Los desequilibrios estructurales observados en una perspectiva de largo plazo en la Argentina no han sido cubiertos por una adecuada estructura tributaria. Muy por el contrario, desde su conformación moderna (que puede situarse en la década del 30) como proveedor de bienes y servicios públicos, el sector público argentino se las ha arreglado para conseguir recursos desde diversas fuentes, que usualmente no han coincidido con las fuentes tributarias tradicionales. Es así que los diferenciales en los tipos de cambio y los impuestos sobre el comercio exterior (en momentos en que el tipo de cambio permitía este tipo de financiamiento), la apropiación del excedente de un joven sistema de seguridad social hasta mediados de los 60, la utilización del “impuesto inflacionario” y la venta de activos públicos han sido diferentes maneras de complementar los recursos originados en la actividad tributaria tradicional. Deben entenderse los sucesos hiperinflacionarios como un límite a otras formas de

financiamiento y al esquema macroeconómico regido por la convertibilidad como un marco que exigía un mayor protagonismo de la estructura tributaria.

En efecto, sería imposible comprender el alcance de los cambios operados en el sistema tributario durante la convertibilidad y la conformación actual de ese sistema sin considerar la magnitud del impacto de los episodios hiperinflacionarios de 1989/1990 sobre el sistema tributario argentino. Al acelerarse la inflación rápidamente, en el segundo trimestre de 1989, las pérdidas de recursos por efecto Olivera-Tanzi habrían alcanzado el 41.5 % de la recaudación devengada de la Administración Central.²² En ese contexto de alta incertidumbre, los recursos recibieron el impacto negativo del reducido nivel de actividad y, más aún, de la imposibilidad de pactar operaciones por falta de precios. Además, las altas tasas de interés reales y, en general, la desaparición del crédito al sector privado estimularon la retención de impuestos como medio de financiamiento con recursos fiscales. Ello afectó especialmente a los impuestos coparticipados: en el segundo trimestre de 1989 los recursos provenientes del IVA, Internos Unificados y Ganancias cayeron 56.6, 55,5 y 43.5 por ciento respectivamente, comparados con el mismo período del año anterior. Por su parte, los relacionados con el comercio exterior presentaron una evolución sumamente errática debido a la inestabilidad del sistema cambiario.²³ En resumen, el valor real de los recursos totales resultó un 22% inferior en relación del primer semestre de 1988 y 19% respecto del segundo semestre de ese año, cuando la caída en el nivel de actividad ya había comenzado a erosionarlo.

Para hacer frente a esta crítica situación, poco antes del cambio de gobierno, el equipo económico saliente dispuso algunas medidas de emergencia que lograrían recursos extraordinarios. La abrupta desaceleración de la inflación que se produjo con los primeros anuncios de política económica de parte del presidente electo, los mayores derechos sobre la exportación y de estadística (sumado a la fuerte devaluación y el incremento del volumen de exportaciones) determinaron el logro de un rápido crecimiento de la recaudación a partir de julio de 1989 y el cambio de estructura de los recursos fiscales. Esto último afectó particularmente a las finanzas provinciales, al aumentar significativamente la participación de los impuestos no coparticipados en el total de recursos recaudados por la DGI y Aduanas.²⁴

Hacia fines de 1989 y principios de 1990 se produjo un nuevo estallido hiperinflacionario que volvió a afectar seriamente los ingresos fiscales. Antes de ello se había comenzado a trabajar en una nueva reforma tributaria global que sería instrumentada a partir de 1990, y cuyo aspecto más saliente sería el de centrar la recaudación sobre muy pocos impuestos (en especial el IVA) para facilitar la administración. Además, se pensaba que reduciendo las alícuotas se podría lograr una mayor y más eficiente recaudación.

Las medidas más importantes fueron: ampliación de la base del IVA, disponiendo una generalización más amplia que la ensayada en 1980; baja de alícuotas de ganancias; eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector (lo que implicaría la paulatina simplificación del sistema de fondos de asignación específica), y eliminación de impuestos menores. Todo ello fue acompañado por el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva.

A medida que la reforma fue avanzando, el gobierno cobró mayor pragmatismo. Manteniendo las orientaciones básicas, abandonó la propuesta de reducción de alícuotas y, en diferentes momentos, incrementó las correspondientes a los dos tributos coparticipados más importantes: IVA y ganancias. El resultado fue que entre 1991 y 1992 los recursos tributarios nacionales crecieron un 64 % mientras que la recaudación del IVA creció un 160% y la del impuesto a las Ganancias se cuadruplicó. El resultado de esos cambios fue que esos dos impuestos

²² Según estimaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (1989).

²³ Durante los primeros seis meses de 1989 se sucedieron siete regímenes cambiarios diferentes. Véase Gerchunoff y Cetrángolo, 1990.

²⁴ En Carciofi et al (1993) se revisan las diferentes causas que determinaron ese crecimiento en los recursos.

llegaron a representar, en 1993, el 71 % de los recursos tributarios de la Administración Central (no incluye Seguridad Social).

En su lanzamiento, el plan de convertibilidad convivió con la estructura impositiva que resultó de las reformas instrumentadas durante los años de alta inflación (1989 y 1990), beneficiándose de la abrupta caída de ésta. A partir de entonces, las autoridades económicas fueron introduciendo modificaciones permanentemente en el sistema tributario. Durante los primeros años se siguió la orientación de concentrar la recaudación en dos tributos (IVA y ganancias) y, a medida que ello se iba logrando, se fueron eliminando diferentes impuestos considerados fuente de distorsiones. En el caso del IVA, por ejemplo, las modificaciones incluyeron una generalización paulatina del tributo hasta los máximos niveles conocidos internacionalmente y aumento de alícuota (uniforme). Asimismo, la reforma impositiva estuvo sustentada por un programa de fortalecimiento de la administración tributaria que incluyó la difusión del sistema de facturación en ventas, el régimen penal tributario y un amplio esquema de pagos a cuenta (retención y percepción) que facilitaron el control y mejoraron la recaudación de los dos gravámenes antes mencionados. La concentración de la recaudación en esos tributos²⁵ derivó en un aumento de la sensibilidad de la recaudación a la evolución de las variables macroeconómicas.

Algunos de los factores macroeconómicos arriba mencionados operaron en sentido contrario luego de 1994. Por ejemplo, las tasas de interés internacionales repuntaron levemente y la recesión detonada por el shock externo desfavorable que siguió a la devaluación mexicana tuvo un peso decisivo sobre el comportamiento de la recaudación, especialmente desde 1995. Sin embargo, en la explicación de la reapertura del desequilibrio fiscal pesaron principalmente otros dos factores estrechamente vinculados con decisiones de política fiscal. En primer lugar, el gobierno decidió actuar en el terreno fiscal para hacer frente a la apreciación cambiaria. Sin posibilidades de manipular el tipo de cambio nominal, el recurso de política utilizado para compensar parcialmente el deterioro de la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables fue la reducción de la carga tributaria sobre los mismos, combinada con el restablecimiento de reembolsos y reintegros a la exportación. La medida más importante en este terreno fue la reducción de contribuciones patronales que financian la seguridad social. El segundo factor, como se verá en el capítulo correspondiente, resultó de la reforma previsional.

En esta nueva fase, los primeros resultados fiscales negativos se presentaron en el tercer trimestre de 1994, en coincidencia con las medidas que se acaban de comentar y meses antes que la caída en la recaudación como resultado de la recesión. No obstante, una vez desatada esta última, la situación fiscal cobró mayor gravedad. No sólo se vio afectada la recaudación; adicionalmente, el apoyo al sistema financiero en 1995 llevó al gobierno a incurrir en endeudamiento externo e interno que implicó efectivizar parcialmente la garantía implícita existente. El gobierno nacional debió tomar medidas de emergencia, lo que en algunos casos significó la revisión de parte de lo realizado hasta entonces. Estas medidas consistieron, fundamentalmente, en un aumento de la alícuota del IVA (que pasó de 18% a 21%)²⁶, la reversión parcial de la rebaja de las contribuciones patronales, el aumento de aranceles de importación, la reducción de los reintegros a las exportaciones y del subsidio a los bienes de capital y la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y a los bienes personales.

No obstante, pese a esas medidas y a la paulatina recuperación del nivel de actividad económica a partir de la segunda mitad de 1996, el sector público siguió presentando desequilibrios²⁷. La persistencia del déficit dio lugar a medidas adicionales, aplicadas principalmente sobre los

²⁵ La participación de los impuestos al valor agregado y Ganancias en el total de recursos de la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas creció desde el 31% en 1990 al 71% en 1993.

²⁶ Afectando también la distribución de este impuesto pues lo recaudado por el 3% adicional se destinó totalmente al Tesoro Nacional.

²⁷ A partir de principios de 1996 el gobierno retomó en parte su política original al insistir con la rebaja de las contribuciones patronales y derogar, en algunos casos, y disminuir, en otros, las alícuotas de los impuestos internos sobre determinados bienes.

recursos. Estas consistieron en un aumento en el impuesto a las naftas y la reimplantación del impuesto al gasoil. Los recursos adicionales producidos por estas reformas se destinaron al sistema de seguridad social.

La reforma tributaria de 1998 procuró reforzar los ingresos tributarios. Con este objetivo se amplió la base imponible del IVA (tema que será tratado más adelante) y se crearon el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, a los intereses pagados y al costo del endeudamiento empresarial, el impuesto a los automotores, motos, embarcaciones y aeronaves (que se utilizó para financiar el Fondo de Incentivo Docente) y el Monotributo.

La situación fiscal siguió siendo comprometida. El gobierno asumido en diciembre de 1999 tuvo que enfrentar una situación fiscal muy delicada, con un déficit que alcanzó los 4% del PIB sin contabilizar privatizaciones. Con el objetivo de atenuar el desequilibrio de las cuentas públicas, a fines de diciembre de 1999 se aprobó una nueva reforma tributaria. Se reformó el impuesto a las ganancias, ampliándose la base del impuesto a través de la reducción del mínimo no imponible, las deducciones por cargas de familia y la deducción especial. En este tributo se eliminaron total o parcialmente algunas exenciones²⁸. Se creó un impuesto de emergencia sobre altas rentas²⁹ y se aumentó la alícuota del impuesto sobre los bienes personales para aquellos bienes cuyas valuaciones sean mayores a \$200.000. Adicionalmente se aumentó la alícuota de algunos impuestos internos. Estas modificaciones permitieron alcanzar una presión impositiva del orden del 18% del PIB.

A partir de abril del 2001, las modificaciones tributarias ocuparon un lugar central en la política económica de la nueva gestión económica. La primer medida en materia tributaria de la nueva gestión fue la creación del impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente³⁰. Otro pilar en la política económica fue la creación de los “Planes de competitividad” que consistían en Convenios firmados entre las Cámaras empresariales, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, por medio de los cuales algunas actividades productivas se beneficiaban con una serie de incentivos fiscales^{31 32}.

En resumen, la estructura tributaria durante los 90 puede caracterizarse por su gran concentración. A partir del año 1993, los tres principales tributos (IVA, Ganancias y los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social) representaron entre el 75 y el 80% del total de los recursos tributarios. Dentro de este total, el IVA representaba un 40%. No obstante, este impuesto ha observado un rendimiento decreciente en los últimos años, llegando en el año 2001 a recaudar el 32% del total y en los nueve primeros meses del 2002 menos del 30%.

Precisamente, con el objeto de ilustrar sobre la inestabilidad y problemas de solvencia que ha ofrecido el sistema tributario argentino a lo largo de su historia, se va a revisar la trayectoria de este tributo, el más importante por su peso cuantitativo. En el gráfico 16 se presenta la evolución de la tasa general y la recaudación de ese tributo desde su creación.³³

²⁸ Se destaca la eliminación de la exención sobre las ganancias obtenidas por asociaciones o entidades civiles de carácter gremial, como así la exención sobre los intereses originados en operaciones de mediación en transacciones financieras.

²⁹ Se gravaron las ganancias netas superiores a \$120.000 obtenidas en 1998 y 1999, con una tasa del 20%.

³⁰ Se estableció originariamente con una alícuota general del 0,25% (luego incrementada al 0,4%), pudiéndose usar como pago a cuenta del IVA, el impuesto a las ganancias y a la ganancia mínima presunta.

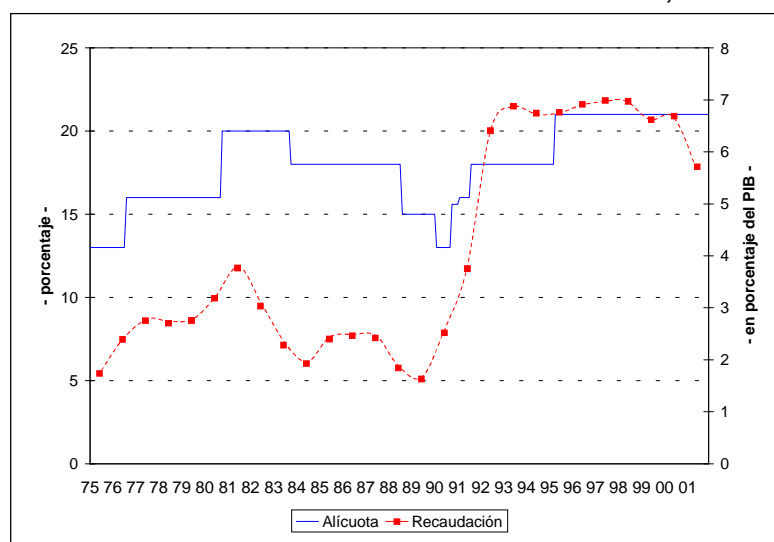
³¹ Estos beneficios fiscales eran los siguientes: exención en el impuesto a los intereses, el costo del endeudamiento empresarial y el impuesto a la ganancia mínima presunta; cómputo como crédito fiscal en el IVA de los montos abonados en concepto de contribuciones patronales.

³² En línea con esta medida, y con la idea de “devaluación fiscal”, se reemplazaron los reintegros a las exportaciones por el llamado “factor de convergencia”, que se determinaba como la mitad de la diferencia entre la cotización del euro y del dólar. Esta medida representaba en ese momento una devaluación comercial del orden del 7-8%.

³³ El impuesto al valor agregado se introdujo en Argentina a partir del 1 de enero de 1975, mediante la ley 20631, en reemplazo del antiguo impuesto a las ventas. En realidad, la ley fue sancionada a fines de 1973 y hasta su efectiva instrumentación se estableció un período de transición para divulgar sus características y facilitar el cambio de régimen. En Cetrángolo y Jiménez (1998) se identificaban cuatro etapas en la historia del impuesto, atendiendo a su diseño en materia de base y alícuotas: a) período inicial (enero de 1975 a octubre de 1980); b) período de la primera expansión y sustitución de cargas sobre los salarios (de octubre de 1980 a octubre de 1983); c) período de retroceso del tributo (desde octubre de 1983 a febrero de 1990); d) período de la segunda expansión y nueva sustitución de cargas sobre los salarios (durante los noventa).

Gráfico 16

PORCENTAJE ALÍCUOTA Y RECAUDACIÓN DEL IVA ,1975-2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A10 y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Desde principios de 1990 la evolución de las alícuotas está dominada por la general que alcanza en esa oportunidad un nivel mínimo del 13%, similar al establecido durante los primeros meses del impuesto. En los últimos años, la tendencia en el diseño de este tributo ha sido dominada por los movimientos hacia crecientes niveles de generalización en su base y de sus alícuotas, lo que ha permitido un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación con los restantes tributos. Luego de haber alcanzado un nivel de alícuota general del 13% en febrero de 1990³⁴, se ubica actualmente en el 21%. En consecuencia, la alícuota general creció un 62%.

En cuanto a la base, a fines de 1989 se realizó una nueva reforma que fundamentalmente consistió en retomar el camino hacia la generalización del impuesto. Esto consistió en la eliminación de casi todas las exenciones de bienes, quedando exceptuadas: libros, revistas, diarios; pan común, leche, medicinas para uso humano. También en lo que se refiere a servicios se generalizó a todo tipo de prestaciones, excepto que se trate de las efectuadas por la Nación, provincias, municipalidades, establecimientos educacionales, obras sociales y bolsas de comercio; las efectuadas por bancos y demás entidades financieras; operaciones de seguro; asistencia médica a obras sociales; espectáculos artísticos, culturales, deportivos y cinematográficos y las prestaciones personales en los mismos; y transporte de personas y de carga.

En este último período, merced a una combinación de fuerte generalización de la base del impuesto, un crecimiento de alícuotas que, como se señaló más arriba, superó el 60%, estabilidad de precios e incremento en el consumo la recaudación alcanzó niveles superiores a los 6 puntos porcentuales del PBI.

La reforma tributaria de 1998 introdujo distintas modificaciones sobre el IVA. Se reglamentó la ampliación de la base imponible a la prestación de servicios desde el exterior y se redujeron al

³⁴ Muy poco duró la idea (desde febrero de 1990 a noviembre del mismo año), basada en la creencia de que existe una curva de Laffer, de que la combinación de una generalización amplia de la base imponible con una baja de la tasa iba a redundar en una mejor recaudación. Mucho más efectiva resultó, en términos recaudatorios, la combinación aplicada desde fines de los años noventa de mayor generalización más tasas crecientes.

10,5% las alícuotas de algunos bienes (construcción, carnes agro y productos frutihortícolas, intereses y comisiones de entidades financieras y otros). Adicionalmente se redujeron las algunas exenciones y se eliminó la categoría de “responsable no inscripto” a las empresas como consecuencia de la reglamentación del “monotributo”.

A fines de 1999 el gobierno recién asumido aprueba un paquete tributario que incluyó varias modificaciones sobre el IVA. Se extendió la base del tributo, derogándose algunas exenciones³⁵. Adicionalmente, se extendió el uso de alícuotas diferenciales, gravando con el 10,5% distintos servicios³⁶.

La evolución de este tributo durante los años noventa muestra que pasado el efecto positivo de los primeros años de la década, coincidiendo con la puesta en marcha del programa de convertibilidad, los importantes aumentos posteriores de alícuotas y base sólo lograron mantener la recaudación, evitando su caída. Luego, durante la crisis de 2001, se introdujeron una serie de medidas que intentaban poner la prioridad sobre la reactivación de la economía, reduciendo la recaudación a un ritmo mayor que la caída en el consumo. En ese período se implementaron los ya citados “Planes de Competitividad” y se redujo a la mitad la alícuota para el sector productivo de bienes de capital y se aplicó el régimen de exportadores a todos los productores de estos bienes en cuanto al tratamiento de los saldos a favor del impuesto.

Para finalizar, es importante reafirmar que lo sucedido con el IVA es un reflejo de las deficiencias del sistema tributario argentino en su conjunto, debiendo concluir que se trata de cuestiones que se relacionan más con la administración tributaria que con la política tributaria. Una manera adicional de calificar los problemas de solvencia del sistema surge de comparar la presión tributaria de varios países seleccionados. Si bien las comparaciones internacionales presentan numerosos problemas que van desde la organización institucional de cada país hasta su metodología de estimar el producto, la información que se ofrece de algunos países vecinos y algunos desarrollados muestra claramente las deficiencias recaudatorias de nuestro país que, como se vio, no son un problema nuevo.

Cuadro 5
PRESIÓN TRIBUTARIA DE PAÍSES SELECCIONADOS
(en % del PIB)

País	Presión tributaria
Argentina	21.2
Alemania	37.3
Brasil	30.2
Canadá	37.9
EE.UU.	28.2
España	34.1
Francia	43.6
Italia	43.0
Nueva Zelanda	34.2
Reino Unido	36.8
Suecia	51.5
Turquía	31.9
Uruguay	30.0

Fuente: Elaborado en base a datos del FMI

³⁵ Se excluyen de las exenciones los talonarios de cheques, los billetes para viajar en transportes públicos realizados en el país que superaran los 100 Km. y las colocaciones y prestaciones financieras (aunque posteriormente se estableció que la operatoria bursátil de pases y cauciones no estaría gravada.

³⁶ Se gravó con la mitad de la alícuota general la asistencia sanitaria médica y paramédica que brindaran o contrataran las cooperativas, entidades mutuales y los sistemas de medicina prepaga. Con la ley 25405, este tratamiento se extendió a los servicios de este tipo que prestaran o pagaran los colegios, consejos y cajas profesionales.

IV. Reforma previsional

En adición a las políticas de gasto y recursos comentadas hasta aquí, existe una reforma que reviste suma importancia y debe ser incorporada a esta evaluación. La reforma del sistema previsional ha tenido una significativa importancia en la determinación del resultado fiscal del período. Asimismo, es uno de los programas de reforma paradigmáticos del cambio en las relaciones entre los sectores público y privado que se operó durante los noventa, caracterizando de manera indeleble la política económica del período.

En 1993, la ley 24241³⁷ reformó el sistema previsional argentino mediante la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones³⁸. Ese sistema formaba parte de un esquema de seguridad social que había tenido un desarrollo muy temprano dentro de la región. Durante los años ochenta los diferentes componentes de ese esquema comenzaron a sentir los efectos de la profunda crisis económica, perdiendo su antiguo papel dominante en la política social. En un primer momento la caída de salarios reales restó financiamiento al sector y, más tarde, el largo proceso de crisis derivó, hacia principios de los noventa en un dramático salto en la proporción de población desempleada.

³⁷ Promulgada con veto parcial del PEN, el 13 de octubre de 1993, mediante el decreto 2091 de ese año (Boletín Oficial del 18-10-93).

³⁸ Este sistema es de jurisdicción nacional. Adicionalmente, existen otros esquemas en manos de gobiernos provinciales y unas pocas cajas profesionales y regímenes especiales. Las cajas provinciales abarcan a la mayor parte de los empleados de las provincias y municipios que no han adherido al régimen nacional (entre los que se encuentran los correspondientes a las provincias más grandes: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, aunque estas últimas están en un proceso de armonización con el nacional).

No obstante, con anterioridad a la aparición de los factores macroeconómicos de la crisis de la seguridad social, cada una de las prestaciones, en especial la previsional, presentaba serias fallas en su organización que obligaban a plantear alternativas de reforma. El agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo; su utilización para el financiamiento de funciones estatales diferentes a la previsión social; la rápida y descontrolada extensión de la cobertura, además de los factores demográficos y macroeconómicos son elementos centrales de esas falencias. No obstante, el carácter distintivo de la crisis previsional argentina descansa sobre los problemas derivados de su diseño híbrido entre la proporcionalidad y el reparto³⁹.

Como parte de las reformas que sufrió el sistema previsional durante los cuarenta, se incorporó un criterio de reparto implícito en la idea de que la población activa debe sostener a la pasiva mediante un "contrato intergeneracional". Pero, simultáneamente, se dispuso que los beneficios mantuvieran cierta relación con los ingresos que la persona obtuvo durante su vida activa. Este criterio de "proporcionalidad" guarda un estrecho parentesco con los sistemas de capitalización. Es así que, desde entonces, el sistema previsional argentino mantuvo una extraña dualidad tratando infructuosamente de satisfacer los dos criterios simultáneamente. En teoría, para que ello hubiera sido posible las cargas que recaen sobre los trabajadores activos debieran alcanzar para cubrir en todo momento el monto de beneficios necesarios para cumplir con la tasa de reemplazo (proporción haber/salario) definida por la ley. Ello hubiera sido así en la medida en que las contribuciones se hicieran endógenas: si por razones demográficas, maduración del sistema previsional o cambios en el mercado de trabajo las contribuciones fueran insuficientes y no existieran ahorros previos, la única manera de guardar la regla de proporcionalidad hubiera sido incrementando las alícuotas. De hecho, los problemas financieros del sistema llevaron a un fuerte crecimiento de los aportes patronales y personales que a lo largo de la década de los setenta crecieron del 20 al 26%.⁴⁰

Dicho de una manera más clara: antes de su reforma, el Sistema Nacional de Previsión Social tenía alrededor de 3.2 millones de beneficiarios; la tasa de sostenimiento no superaba 1.3, y el total de impuestos ("aportes y contribuciones") que lo financiaba era el 26 % del salario. Si suponemos que las prestaciones se financiaban exclusivamente con cargas sobre la nómina salarial (supuesto bajo el que surgió y se desarrolló el sistema), el haber medio no podría haber superado al 34 % del salario medio de la economía.⁴¹ También podría decirse que para que pudiera pagar haberes equivalentes al 70 % de los salarios, la carga sobre éstos destinada al sistema previsional nacional debiera haber alcanzado al 54 %, lo que sumado a los restantes 23 puntos de alícuotas sobre los salarios con otros destinos⁴² hubiera implicado el establecimiento de cargas equivalentes al 77 % de las remuneraciones brutas, hecho que nos evita entrar en mayores detalles.⁴³

Los signos de agotamiento del sistema eran claros desde mediados de los setenta, pero el desequilibrio se acentuó durante los ochenta. Para mejorar la situación financiera del sector logrando financiamiento de recursos tributarios con asignación específica al sistema previsional.

³⁹ Un análisis exhaustivo de las causas de la crisis puede encontrarse en Cetrángolo y Machinea (1993), Feldman y otros (1986) y Schulthess (1987).

⁴⁰ Con la reforma de 1980 se habían disminuido a un 11% y se trató de sustituir la diferencia (generada por la desaparición de las contribuciones patronales) mediante el aumento en la alícuota y base imponible del IVA, pero el fracaso de la medida -básicamente como resultado de la crisis macroeconómica de los ochenta- obligó a incrementar la alícuota en sucesivas oportunidades hasta alcanzar nuevamente el 26%, vigente a principios de los años noventa. Asimismo, se buscaron otros recursos para financiar el sistema, como se verá más adelante.

⁴¹ Ese resultado surge de multiplicar el porcentaje de los salarios que ingresaban al sistema (26%) por la cantidad de activos por cada pasivo (1.3). El resultado se establece como porcentaje del salario medio de los aportantes al sistema que, si no hubiera evasión, sería igual al promedio de la economía.

⁴² Las otras cargas sobre la nómina vigentes a principios de 1994 eran: 9% para el sistema de obras sociales; 5% para el PAMI; 7.5 % para asignaciones familiares, y 1.5 % para el Fondo Nacional de Empleo.

⁴³ Las características generales del sistema, en materia de beneficios, cobertura y financiamiento antes de su reforma pueden consultarse en consultado Demarco (1991), Demarco y Posadas (1992), Rondina (1992).

Así, los impuestos internos sobre combustibles, gas y teléfonos intentaron brindar mayores recursos al sistema y, de esa manera, permitir mejorar la relación haber/salario. Los recursos provenientes de estos impuestos llegaron a significar, en 1990, alrededor de la tercera parte de los ingresos del sistema. El impuesto interno sobre los pulsos telefónicos fue derogado para facilitar la privatización de ENTEL y la porción de los impuestos sobre los combustibles destinada al sistema de seguridad social fue desviada hacia el FONAVI, a cambio de la contribución patronal del 5% que antes iba al FONAVI y desde setiembre de 1991 se destina al sistema previsional. Durante los años noventa, como se verá luego, fueron dispuestas numerosas asignaciones específicas de impuestos nacionales al sistema previsional.

En síntesis, al estar establecido un nivel de prestaciones que, dada la tasa de sostenimiento, los ingresos del sistema no permitía financiar, debió recurrirse a lo largo de las últimas tres décadas a diversos mecanismos de emergencia: incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios; financiamiento de otras fuentes; modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o no cumplimiento de la legislación. Esta práctica motivó reclamos judiciales y generó una deuda que hacia 1991 alcanzaba un nivel cercano a los 7000 millones de dólares, que fue cancelada parcialmente en bonos y parcialmente en efectivo⁴⁴. En los primeros años de la presente década, en consecuencia, la necesidad de una reforma resultaba imperiosa.

El sistema previsional inaugurado en 1994 es obligatorio y mixto. Combina prestaciones de capitalización y de reparto que son brindadas por entes públicos y privados. El componente de reparto (Prestación Básica Universal) está a cargo del sector público, al igual que las compensaciones (Prestación Compensatoria) a que son acreedores quienes, sin estar retirados a la fecha de la reforma, hayan realizado aportes al sistema jubilatorio antiguo, con independencia de qué sistema elijan.

Por su parte, existen tres alternativas a donde cada trabajador puede destinar sus aportes personales (que se incrementaron desde el 10 al 11 % del salario): sistema público de reparto (Prestación Adicional por Permanencia), sistema público de capitalización (administrado por el Banco de la Nación Argentina) y sistema privado de capitalización (a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).

Para mejorar la situación financiera del sistema público, la reforma intenta modificar la tasa de sostenimiento aumentando las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas a 60 años para las mujeres y 65 para los varones. Sin embargo, ello no tendrá un impacto significativo sobre las finanzas del sistema ya que con anterioridad a la reforma las edades efectivas de retiro se ubicaban en niveles cercanos a los correspondientes a la nueva legislación (mayor a los 62 años en promedio).⁴⁵ Otro cambio que apunta en la misma dirección, pero que seguramente tendrá un impacto más significativo, es la modificación en el modo de cómputo de los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas. Antes de la reforma se computaba el promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez; ahora, en cambio se considerará el promedio de los últimos diez años antes del retiro. Se piensa, con esa medida, desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente autónomos) consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro.

Desde el punto de vista fiscal, lo que interesa aquí es evaluar si la reforma logra solucionar los problemas de diseño que determinaban una tendencia irreversible hacia el desequilibrio y, en todo caso, de qué manera se ha cambiado el compromiso establecido en el sistema anterior de pagar

⁴⁴ En Schulthess y Demarco (1993) se ofrece una detallada descripción de los determinantes y estructura del endeudamiento, así como las proyecciones del resultado financiero del sistema antes de hacerse la reforma.

⁴⁵ Ello surge de una encuesta realizada con la participación del Instituto Nacional de Previsión Social, en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS).

haber en una proporción preestablecida (70-82 %) del salario, sin prever mecanismo alguno de ajuste en el nivel de prestaciones ante cambios en el financiamiento, o viceversa.

En primer lugar, con relación a la prestación compensatoria, ésta no compensa lo que hubieran cobrado cada individuo de no ser modificado el sistema, sino lo que podría percibir si el mismo no hubiera entrado en crisis. Es interesante analizar el caso de un trabajador con 35 años de aportes al sistema viejo de jubilaciones que decide jubilarse con posterioridad a la reforma. En ese caso, tiene derecho a un haber compuesto por una PBU del 27.5 % del salario medio de la economía (definida como 2.5 veces el 11% del salario medio de la economía)⁴⁶ y una PC equivalente al 52.5 % del salario de actividad (35 veces 1.5 % del salario); si el salario de esa persona era similar al promedio de la economía, la prestación total alcanza al 80% del salario. Ese mismo trabajador, si hubiera decidido jubilarse antes de la reforma, habría ingresado como pasivo en un sistema que estaba pagando retiros que, en promedio, no superaban el 60 % del salario medio de la economía. Queda claro, entonces, que esta prestación compensa un nivel de prestaciones que el sistema anterior no era capaz de pagar. La duda recae sobre el financiamiento de ese gasto. Si bajo el sistema anterior no era posible, ¿por qué ha de serlo ahora, cuando se resignan los aportes personales para fundar un nuevo sistema de capitalización?. Esto indicaría un primer problema en el diseño de la reforma que, en principio, no sería resuelto hasta finalizar la transición de un sistema a otro, o, dicho de otra forma hasta que no queden personas que hayan realizado aportes al sistema antiguo y, en consecuencia, tengan derechos a alguna compensación. Esto último no sucederá hasta aproximadamente el año 2050, aunque tendrá un efecto significativo sólo hasta la tercer década del próximo siglo.

En segundo lugar, y aún cuando parezca un problema muy de largo plazo, cabe preguntarse cuál será la situación una vez terminada la transición y sólo queden la PBU y la PAP a cargo del Estado. Allí puede comprobarse que, extrañamente, la PAP tiene un diseño tan inviable como el sistema que se abandonó. Pretende financiar una prestación igual al 30 % del salario con aportes del 11 % del salario, lo que es equivalente a la proporcionalidad implícita en el régimen anterior, en donde se quería pagar haberes del 70 % del salario financiándolos con cargas del 26 % de los salarios.⁴⁷ Ello muestra que la proporcionalidad que determinó la quiebra del sistema previsional antiguo es similar a la que se inaugura con el nuevo sistema.

Sin duda, su situación financiera podría haber mejorado como consecuencia de las apropiadas modificaciones que se intentaron introducir en el campo de la administración del sistema, tanto en sus aspectos recaudatorios (combatiendo la elevada evasión de los impuestos al trabajo), como en cuanto al cuidado en el otorgamiento de beneficios. Sin embargo, esas mejoras no se relacionan con la reforma previsional, sino que podrían haberse instrumentado con independencia de la misma. En lo atinente a las "prestaciones previsionales", la inviabilidad financiera del sistema en el largo plazo queda determinada por el propio diseño de aquellas. A esta dificultad se suma la reducción de contribuciones patronales y el traspaso de cajas provinciales a la Nación.⁴⁸

Resulta difícil evaluar la magnitud de los desequilibrios futuros del sistema previsional argentino con el objeto de determinar las tendencias estructurales de las cuentas públicas. Además de depender de la evolución de las variables macroeconómicas, la incertidumbre con relación a la

⁴⁶ Para ser más precisos, debemos referirnos al salario medio de los aportantes más que al salario medio de la economía.

⁴⁷ Visto de otra manera, en ambos casos se requiere una tasa de sostenimiento elevadísima: 2.7 activos por pasivo.

⁴⁸ Un argumento utilizado para defender la viabilidad de largo plazo de la reforma se relaciona con el eventual aumento en la tasa de ahorro y consecuente crecimiento de la economía. No obstante, resulta difícil defender esta tesis toda vez que las contribuciones sobre la nómina totales no aumentaron (en realidad cayeron posteriormente). Esa presunción surge de confundir la introducción de un sistema nuevo con una modificación como la operada en Argentina. En todo caso lo que si sucedió fue la creación de un mercado de capitales de largo plazo financiado con déficit público. Para una discusión de estos aspectos desde el punto de vista teórico véase Feldstein (1987)

trayectoria futura del mercado de trabajo (no sólo en términos de tasa de ocupación sino también del grado de formalidad del empleo) es un serio obstáculo para la realización de proyecciones del sistema. Adicionalmente, la propia reforma no puede ser considerada un proceso que ha llegado a su fin. En primer lugar, como se ha anticipado, con el objeto de mejorar la competitividad de la economía doméstica, el gobierno decidió a partir de mediados de la década de los noventa emprender una política de reducción de cargas sobre la nómina salarial que ha reducido significativamente los ingresos de la seguridad social. Luego de la fuerte devaluación real operada a principios de 2002 queda por definirse el nuevo nivel de cargas sobre la nómina salarial. En segundo lugar, en el año 1995, preocupado por los crecientes desequilibrios del sector, el gobierno nacional ha impulsado la denominada "ley de solidaridad previsional". De acuerdo con ella, el Estado Nacional deja de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que le destine el presupuesto de cada año. Esta discutible modalidad de aplicar la denominada "regla de caja" resulta inadecuada. La manera apropiada de corregir los desequilibrios financieros del sistema previsional requeriría de una reforma previsional que asegure el equilibrio ingresos-gastos. En tercer lugar, desde 1995 el gobierno nacional también ha impulsado el traspaso de cajas provinciales al sistema nacional. Estas son mayoritariamente deficitarias y presentan condiciones de acceso a los haberes y determinación de los mismos muy diferentes a las vigentes en el orden nacional. Entre 1995 y 2000 se han traspasado diez cajas provinciales,⁴⁹ y, desde ese último año, se ha comenzado a negociar la armonización de algunas de las cajas no transferidas.

En suma, son muchas las restricciones para la realización de proyecciones de largo plazo del sistema previsional. Si bien existen diferentes estimaciones oficiales del resultado del sistema previsional que presentan una desaparición de los desequilibrios en plazos que varían entre los 10 y 25 años, ello surge como resultado de una combinación de supuestos poblacionales y previsionales que determinan un crecimiento mayor de los aportantes que los beneficiarios totales a lo largo del período analizado, fenómeno que debe ser considerado como transitorio. Partiendo de supuestos muy optimistas en cuanto a la evolución futura del mercado laboral y la administración del sistema público, incluyendo un estricto control sobre el otorgamiento de los beneficios, una reducción de la evasión previsional hasta ser eliminada totalmente para aquellos no marginados estructuralmente del sistema⁵⁰ y un descenso de la tasa de desocupación hasta alcanzar el 7% en el año 2010. La masiva incorporación de nuevos aportantes, bajo estos supuestos, reproduce las características beneficiosas de un sistema nuevo y permitiría eliminar el desequilibrio previsional hacia el año 2010. Sin embargo, estas mismas proyecciones muestran la reaparición del desequilibrio a partir del año 2050, como resultado de la maduración del nuevo segmento previsional. Ello muestra, en consecuencia, que el sistema nuevo es estructuralmente deficitario y que, merced a diferentes supuestos sobre incorporación de nuevos afiliados podrá alcanzar un período intermedio de superávit que, de no modificarse las características del sistema, desembocarán en nuevos desequilibrios.⁵¹

Con el objeto de analizar el impacto de estas tendencias estructurales sobre la sostenibilidad del actual esquema fiscal, debe considerarse, sin embargo, que actualmente el sistema previsional recibe la asistencia de una buena porción de fondos originados en recaudación de tributos que no recaen sobre la nómina salarial. A lo largo de los años noventa, como se ha explicado más arriba, se ha asignado una parte significativa de los recursos tributarios al financiamiento del sistema previsional, afectando de manera sustancial la coparticipación de impuestos. En el gráfico 17 se

⁴⁹ Las correspondientes a las provincias de Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Jujuy, San Luis y Tucumán, con un total de 350 mil afiliados.

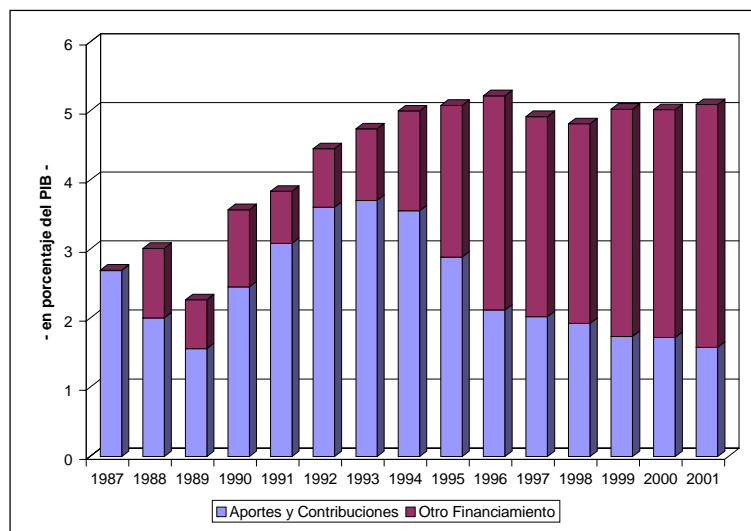
⁵⁰ Personal militar, vendedores ambulantes y servicio doméstico, entre otros.

⁵¹ Véase Rofman (1997) y Rofman, Stirparo, Lattes (1997), por ejemplo.

presenta las evoluciones de las prestaciones previsionales desde 1987 (cuando eran financiadas en su totalidad por aportes y contribuciones sobre la nómina salarial). Allí se observa el importante aumento del gasto previsional durante los primeros años de la década y la pérdida de importancia de los impuestos sobre la nómina en el financiamiento de las prestaciones.

Gráfico 17

PRESTACIONES PREVISIONALES Y SU FINANCIAMIENTO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ANSES, AFIP y Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

En los últimos años de vigencia de la convertibilidad, entonces, casi el 70% del gasto previsional era financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal. Para aclarar aún más este punto, en el cuadro 6 se ofrece la desagregación de la demanda de fondos por parte del sistema previsional (déficit previsional) para el año 2000⁵² entre sus diferentes causas. Las más importantes, son la transferencia de fondos al sistema de capitalización y la reducción de contribuciones patronales, que en conjunto explican casi 3% del PIB de déficit.

Cuadro 6

DETERMINANTES DEL DÉFICIT PREVISIONAL

(año 2000)

	Miles de millones \$	% del total	% del PIB
Déficit previsional	9,4	100,0	3,30
Sistema de capitalización	4,3	45,9	1,52
Reducción contribuciones	3,8	40,6	1,34
Otras causas	1,3	13,5	0,44

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ANSES, AFIP y Secretaría de Hacienda

⁵² Resulta muy difícil realizar esta estimación para el año 2001 debido a que a partir de julio de ese año se dispuso la utilización de parte de las contribuciones patronales hasta entonces reducidas con criterios regionales como crédito fiscal del IVA. De todos modos, los datos del 2000 no son muy diferentes.

Hacia mediados de 2002, ocho años después de la reforma y como parte de los temas por ser resueltos a la salida de la convertibilidad, resta definir la configuración futura del sistema previsional y su impacto sobre las cuentas públicas. De manera especial, deberá abordarse la definición de la situación en que serán consideradas las colocaciones tanto públicas como privadas de las AFJP, el nivel real de beneficios del sector público y, muy especialmente la cobertura futura de la población de mayor edad. Si bien existía una expectativa oficial de aumento de la cobertura a partir de la reforma, lo cierto es que la misma cayó desde el 39% en octubre de 1994 (medida como porcentaje de aportantes sobre ocupados) al 36 % en mayo de 2000.⁵³ En consecuencia, se hace imprescindible la definición de algún esquema de prestaciones asistenciales con cobertura universal y con financiamiento no contributivo. Esta línea de acción también impone límites sobre los alcances futuros de la previsión social, ya que hoy ésta se financia mayoritariamente con recursos tributarios que compiten con las necesidades de atención asistencial.

⁵³ Véase Superintendencia de AFJP (2001).

V. Relaciones entre la Nación y las provincias

Habiendo descrito las alternativas en materia de reformas tributarias durante la vigencia de la convertibilidad, es ahora el momento de completar el panorama atendiendo a los cambios en la distribución de los recursos y funciones, dentro del sector público consolidado. 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 Musgrave⁵⁴ 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 gasto público. En algunos casos se entiende

⁵⁴ Véase Musgrave (1969).

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 preferencias 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 automáticos.⁵⁵ 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. 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 subnacionales. 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 anticíclico 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 anticíclico 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.

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 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 centró, fundamentalmente a partir de 1935, en 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

⁵⁵ En relación con el desarrollo de esta teoría puede consultarse Oates (1977 y 1999), Proud'homme (1995), Shah (1991), Tanzi (2002), Ter-Minassian, (1997). En relación con la experiencia de descentralización en América Latina, se sugiere consultar Di Gropello y Cominetti (1998).

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 adecuadas.⁵⁶ 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, el federalismo 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.

A. Distribución de impuestos recaudados por la Nación

La década de los ochenta se había iniciado con el fracaso del intento de construir 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 20221⁵⁷ 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.⁵⁸

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 de recursos coparticipados. 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

⁵⁶ Este tema será tratado en la próxima sección.

⁵⁷ Ley de coparticipación vigente entre 1973 y 1984.

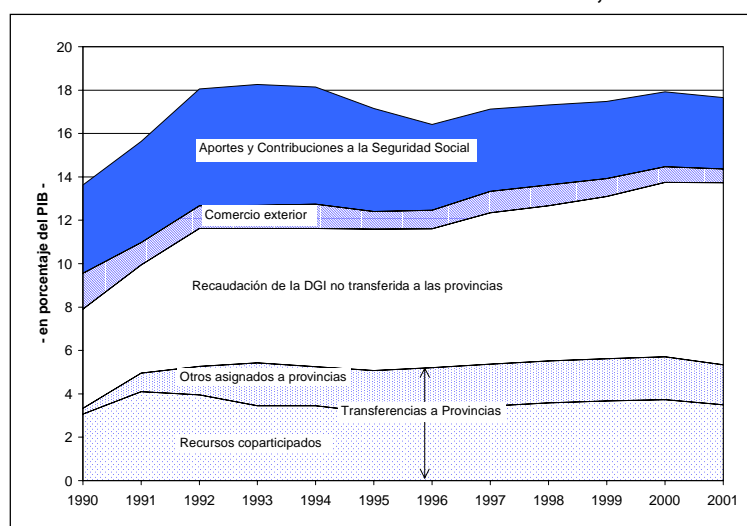
⁵⁸ Este tema fue desarrollado en el Cetrángolo y Jiménez (1995).

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 constantes;⁵⁹ 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 18, el incremento en la recaudación de la DGI (coparticipables de acuerdo con la ley 23548) no se tradujo en un aumento en 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 18

RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS PROVINCIAS, EN EL TOTAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro del Anexo N° A11 y Cepal, Oficina en Buenos Aires.

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

⁵⁹ Incluyendo la cláusula de garantía acordada en el primer pacto fiscal esas transferencias crecieron apenas un 0,2% en dicho período.

“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 tipos.⁶⁰ 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 7 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 entre 1990 y 1996.

Cuadro 7
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
-Bs Personales.		153.3	305.3
-Ley 23549	175.3		
-IVA (11%)		135.5	105.4
Impuesto Combustibles	167.2	606.0	416.6
-Vialidad	161.1	339.0	252.1
-Obras Infraestr.		169.5	126.1
-FEDEI	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.

A fines de 1999 se firmó el Compromiso Federal, el cual estableció una suma fija para el año 2000 y un promedio trienal (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.

⁶⁰ Véase Cetrángolo y Jiménez (1996).

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 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.

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 $u\$s1 = \1.4 , con una tasa máxima del 4% y ajuste por precios, a 16 años de plazo con tres de gracia.⁶¹ El tratamiento de las deudas contraídas bajo ley extranjeras seguirán los mismos lineamientos que el que obtenga por el Estado Nacional. En lo que se refiere al GCBA, vale recordar que esta jurisdicción no adhirió al mecanismo de renegociación de deuda;
- 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, el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias. El Ministerio de Economía suscribe con cada una de las provincias lo que ha denominado Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), por el cual se otorga financiamiento mensual a las provincias para atender los déficits financieros (base caja) acordados y los servicios de amortización de la deuda pública correspondientes al año en curso.

⁶¹ 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. Los préstamos o títulos públicos a reestructurar serían canjeados por “préstamos garantizados” con impuestos y reproducirían las condiciones de los préstamos o títulos a reestructurar, extendiendo por tres años el plazo original de vencimiento y devengarían una tasa de interés máxima del 7% nominal anual, para aquellas deudas pactadas originalmente a tasa fija y de Libo más 3% para las concertadas a tasa variable. En esta etapa, se presentaron 16 provincias al canje, salvo GCBA, La Pampa, Santiago del Estero, Santa Fé, San Luí y Santa Cruz. 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. Asimismo por Resolución del Ministerio de Economía 774/2001, se instruyó al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), para que ofrezca a los acreedores de las provincias el canje voluntario de dichas deudas. 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.

Para el año 2002 suscribieron los acuerdos las provincias de Buenos Aires, GCBA, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Tucumán, Jujuy, Río Negro, Misiones, Santa Fé y La Rioja. 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 compromisos en los plazos acordados, está previsto que el acuerdo caduque y que el financiamiento otorgado sea devuelto por la provincia.⁶²

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.

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”⁶³. El Fondo creado por la ley 23548 sufrió, posteriormente, algunas modificaciones⁶⁴. 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 desarrollo⁶⁵.

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ A partir del año 1992, de acuerdo al Decreto 879/92⁶⁴, se incorporó al Fondo el 2% del impuesto a las ganancias; luego, la ley 24621 (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 24699, 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.

⁶⁵ 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).

Cuadro 8
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
Santiago 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

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

B. Reasignación de responsabilidades en el gasto: descentralización y reformas en la salud y educación públicas

En Argentina, el proceso de descentralización fiscal ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria⁶⁶ 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.⁶⁷

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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

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 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 sanitarios.⁶⁸

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 Aires.⁶⁹ 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 1992,⁷⁰ pero, ante la resistencia de algunos gobiernos provinciales y legisladores, el gobierno nacional fue facultado mediante una ley especial (24049)⁷¹ 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 ejercicio 1992 (ley 24 061).⁷² También fueron transferidos los institutos de menor y familia y otros programas sociales.⁷³

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

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Artículo 27 y 28.

⁷¹ Boletín Oficial del 7 de enero de 1992.

⁷² Boletín Oficial del 30 de diciembre de 1991.

⁷³ Asimismo, mediante la ley 24 049 se había establecido la transferencia de establecimientos educativos.

Gobierno Nacional"⁷⁴. 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 federal.⁷⁵

No obstante, como elemento característico del último proceso en materia de política educativa debe contarse la sanción de la Ley Federal de Educación (24195)⁷⁶. 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 educativo.⁷⁷ Debe notarse que la ley ubica en órbita del Consejo Federal de Educación las 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

⁷⁴. Cámara de Diputados de la Nación, Trámite Parlamentario No. 95, Buenos Aires, 13 de setiembre de 1991.

⁷⁵. 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.

⁷⁶. Boletín Oficial del 5 de mayo de 1993.

⁷⁷ Durante 1993 se llevó a cabo la primera evaluación de la enseñanza primaria. Este parecería ser un esfuerzo consistente con la política de descentralización.

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 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 setenta,⁷⁸ 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 social.⁷⁹

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 y 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 y la salud tenderá a resultar

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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).

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.

C. Mecanismos de coordinación de endeudamiento

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 fiscal.⁸⁰ 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

⁸⁰ Ver Ter-Minassian y Craig (1997), Dillinger y Webb (1998), Tanzi (1996) y Tanzi (2002).

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 2001⁸¹.

Durante la década de los años noventa el endeudamiento provincial estuvo reglado por una serie de normas de diferente alcance y origen institucional.⁸² 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 servicios⁸³.

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 fondos.⁸⁴

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

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

Como se observa en el gráfico 19, los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado, progresivamente, sus erogaciones en la

⁸¹ Para una explicación en detalle del mecanismo de endeudamiento provincial véase Jiménez y Devoto (2002).

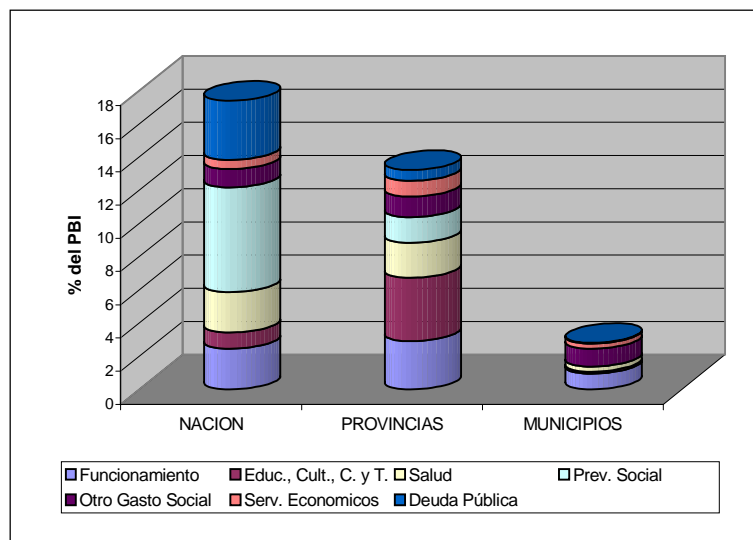
⁸² La Constitución Nacional en su art. 124 faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales, debiendo cumplir con ciertos requisitos, aclarando que "...las provincias podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o al crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional".

⁸³ Para un tratamiento exhaustivo del tema, véase CEPAL (2002).

⁸⁴ 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.

previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda.⁸⁵ 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.

Gráfico 19
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FINALIDAD Y NIVEL DE GOBIERNO
año 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

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 previsional.⁸⁶

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 comercio exterior y el lento pero persistente fortalecimiento de

⁸⁵ 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 PIB) y el gasto en salud de las obras sociales (2.1% del PIB), 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.

⁸⁶ 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.

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.

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 20, 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, en la literatura sobre federalismo fiscal ha sido 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.

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.

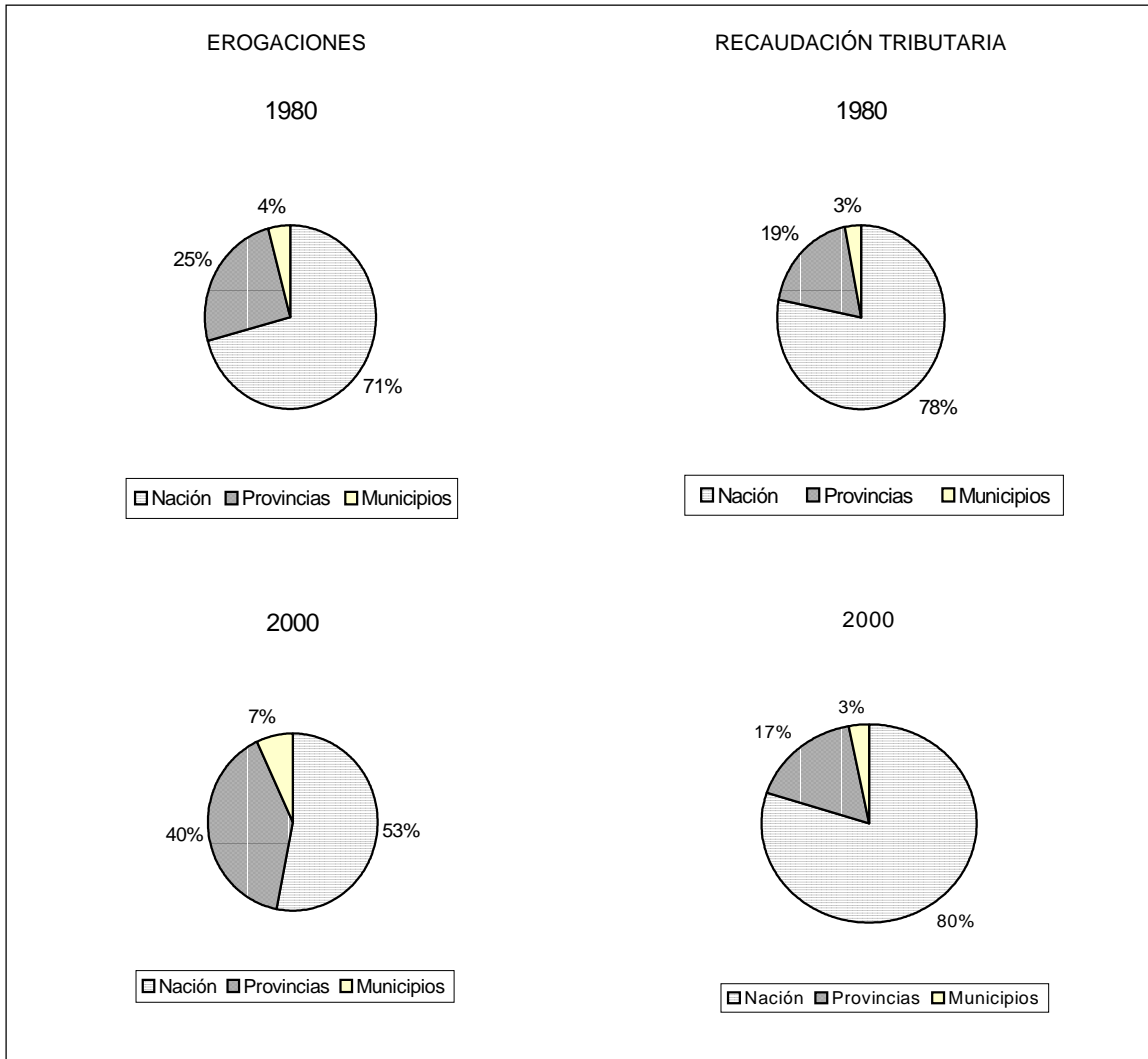
La información económica a nivel provincial disponible hasta el año 2000 ha podido comprobar, a través de múltiples indicadores, el elevado grado de diversidad y desigualdad que caracteriza las diferentes jurisdicciones que integran el territorio argentino, que se ha incrementado y consolidado durante la década pasada. Téngase presente, por ejemplo, que el 85% del producto bruto interno es generado en sólo cinco de las veinticuatro jurisdicciones;⁸⁷ 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 inversión;⁸⁸ 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.

⁸⁷ 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 PGB per cápita inferiores al 60% de la mediana nacional en el año 2000 fueron: Formosa, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero.

⁸⁸ 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.

Gráfico 20

ESTRUCTURA JURISDICCIONAL DE EROGACIONES Y RECAUDACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

VI. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se han revisado las principales alternativas y resultados de la política fiscal durante la vigencia del programa de convertibilidad. Se ha visto que los principales rasgos que caracterizan esta política han sido:

- el resultado global de las cuentas públicas de la Nación presentó una rápida mejora a principios de los años noventa y un paulatino deterioro a lo largo de la década;
- una parte, significativa, de esa trayectoria tiene su explicación en los intereses de la deuda. La trayectoria del resultado primario resultó más estable;
- adicionalmente, también tienen una influencia significativa en la mejora de los primeros años de la década los ingresos por privatizaciones;
- no obstante, el factor explicativo más importante es, sin duda, la evolución del sistema previsional. El incremento en el nivel de prestaciones, la reforma con el consiguiente traslado de aportes personales al sector privado y la posterior reducción de contribuciones patronales son parte central de la explicación de la evolución de las cuentas de la nación y, a través de la presión que ejerció la crisis previsional sobre las transferencias a las provincias, también explican parte de los desequilibrios en las provincias;

- en una visión de largo plazo, en cambio, las variaciones dentro de la década quedan disimuladas, predominando la idea de ajuste fiscal de mediano plazo, con una sustancial mejora de los resultados comparados con los resultados de las últimas cuatro décadas;
- la reducción en el nivel de desequilibrio promedio de los noventa comparado con las décadas precedentes lleva implícita la desaparición de la financiación monetaria del déficit;
- en relación con las finanzas provinciales, estas también muestran un deterioro a lo largo de la década (con mejoras significativas hacia mediados de la misma) pero como parte de una trayectoria de mediano plazo constantemente deficitaria;
- a lo largo de los años noventa el gasto público provincial creció a una tasa constante cercana al 5% anual dependiendo el resultado de lo sucedido con los ingresos. En cambio, esta situación cambió a partir de 2000, cuando comienza un proceso de contención del gasto público provincial;
- el resultado provincial es la sumatoria de 24 situaciones muy diferentes. No obstante, conviene resaltar la importancia de la Provincia de Buenos Aires en el resultado agregado. En especial la evolución de la planta de personal;
- en materia de tributación, se destaca el importante crecimiento de la recaudación durante la primera mitad de la década, impulsada por los impuestos sobre bienes y servicios (fundamentalmente el IVA);
- también se destacan como características de la política tributaria la fuerte reducción de los impuestos sobre el comercio exterior (con la casi desaparición durante esta década de las retenciones sobre las exportaciones); el parejo crecimiento durante todo el período de los impuestos sobre la renta; la casi inexistencia de los impuestos nacionales sobre el patrimonio; la caída de los aportes y contribuciones a la seguridad social; los rendimientos decrecientes durante el período de las regularizaciones tributarias y moratorias, y la menor productividad tributaria del impuesto al valor agregado en los últimos años del período (argumento que se potencia cuando se considera que la alícuota en el año 2001 de este tributo es 3 puntos mayor que la de 1993, 21% contra 18%);
- en materia de relaciones entre la Nación y las provincias, durante este período las sucesivas reformas significaron adaptaciones parciales y “remiendos” que hicieron al esquema de distribución de recursos cada vez más rígido, complejo y conflictivo;
- desde el punto de vista de la calidad del gasto público, la descentralización de servicios sociales no contó con adecuados mecanismos de compensación, reforma institucional y cuidado de la equidad regional. No se trató de un rediseño de las políticas sanitaria y educativa que intentara mejorar la eficiencia en la producción y la equidad en su cobertura, incorporando elementos de su financiamiento, sino que la decisión de cambios en el financiamiento indujo posteriores modificaciones en su provisión y acceso. Así planteada, la reforma no incorporó incentivos para mejorar la prestación de servicios por parte de los diferentes niveles de gobierno;
- desde el punto de vista macroeconómico, la prociclicidad del esquema de reparto y la ausencia de mecanismos de coordinación del endeudamiento fueron problemas que no se lograron resolver a tiempo;
- por último, la débil estructura recaudatoria provincial reconoce debilidades administrativas, pero también es el resultado de una distribución muy concentrada de las bases tributarias.

Desde un punto de vista más general, la información presentada en este documento muestra que el lanzamiento del programa de convertibilidad estuvo acompañado por una rápida mejora de las cuentas fiscales, en especial de la Nación, aumentando el margen de maniobra de la política fiscal. La

estabilidad de precios y la recuperación de la actividad económica, acompañadas por la fuerte entrada de capitales y la reducción de los costos financieros en el mercado internacional de crédito generaron un espacio en donde el aumento en la recaudación y los ingresos por privatizaciones permitieron alcanzar resultados superavitarios. No obstante, en el mediano plazo los costos de algunas de las reformas iniciadas en esos años (en especial la previsional), el agotamiento de los ingresos extraordinarios, la imposibilidad de recurrir al financiamiento monetario de los desequilibrios y la extrema sensibilidad de la economía argentina a la entrada de capitales y tasa de interés internacional fueron los gérmenes de la debilidad fiscal del programa. De manera especial, la contradicción entre la mejora de la competitividad mediante reducciones impositivas y la necesidad de presentar cuentas fiscales superavitarias derivaron en un conflicto irresuelto entre equilibrio fiscal y externo, afectando la sustentabilidad de la política fiscal de la convertibilidad.⁸⁹

El debate generado a partir de la salida de la convertibilidad transita diferentes senderos. Uno de ellos, simplemente califica la crisis como inevitable a partir de la adopción del esquema macroeconómico. Sin desconocer esta posición, nos interesa evaluar la política fiscal tomando como un dato el esquema macro adoptado. En esa dirección, una parte del debate ha estado centrado sobre la responsabilidad que le cabe a la política fiscal de la primera mitad de la década versus la que le cabe a la de la segunda mitad.

En este documento se han aportado elementos tendientes a explicar que si bien es cierto que la situación fiscal se disparó durante la segunda mitad de la década y que durante los primeros años se había logrado presentar una situación fiscal solvente, también lo es que esa solvencia estaba sustentada sobre ingresos fiscales extraordinarios y que algunas de las reformas introducidas en los primeros años del período, en especial la previsional, fueron una causa importante de los desequilibrios de la segunda. Tampoco puede argumentarse que las reformas estructurales de los noventa sentaban las bases sobre un crecimiento sostenido de la economía. A partir de la crisis del Tequila, la economía argentina se presentó como extremadamente vulnerable a los desequilibrios en cualquier parte del mundo.

También es cierto que, habida cuenta de las dificultades generadas por las reformas de los primeros años de los noventa, en los siguientes no se tomaron las medidas correctivas necesarias. En especial, el crecimiento del déficit de finales de los noventa y los problemas en las cuentas provinciales, con amplias facilidades para endeudarse, son ejemplos claros de estas falencias.

Es cierto, y hoy es parte central de las argumentaciones sobre las razones de la crisis, que el desprestigio de los políticos y el parlamento alcanzó una magnitud tal que resulta muy difícil imaginarse una salida ordenada y consensuada de los problemas actuales. Sin embargo, también es cierto que durante los últimos años los dirigentes políticos, en particular el parlamento, han soportado una fuerte presión para aprobar medidas y programas de reformas que no compartían necesariamente pero que se vieron presionados desde la lógica impuesta por la estabilidad económica y la necesidad de dar “señales”. Esas medidas de dudoso éxito no solo terminaron minando la estabilidad sino también la confianza en los dirigentes que se vieron comprometidos en esas decisiones. Entre esas políticas deben contarse la sanción de leyes de presupuesto con supuestos excesivamente optimistas en materia de ingresos fiscales, la reforma previsional, pactos federales y, ya sobre el final de la década, leyes de solvencia con senderos fiscales de imposible cumplimiento.

A lo largo de este período, además, muchas discusiones sobre la cuestión fiscal tuvieron un fuerte vínculo con el desarrollo de diferentes medidas de la evolución fiscal. Fue crecientemente evidente que las medidas convencionales no alcanzaban para definir la sostenibilidad de la política fiscal. Incluso se ha visto que las distintas medidas convencionales de déficit fiscal no logran

⁸⁹ Véase Cetrángolo y otros (1997).

explicar totalmente cual fue el desempeño fiscal. La variación de la deuda durante la convertibilidad excedió a los déficit acumulados en 21000 millones de dólares.

En este documento se han introducido las medidas más convencionales de comportamiento fiscal: global, primario, con y sin ingresos por privatizaciones. Asimismo, en los últimos años se ha desarrollado una nueva literatura sobre indicadores que logran medir distintas amenazas al buen desempeño fiscal, incorporando variables que no necesariamente se encuentran en el presupuesto. Frases como riesgo fiscal, sostenibilidad fiscal, vulnerabilidad fiscal, impulso fiscal han poblado la literatura de los últimos años. Así es como se han desarrollado sofisticados indicadores que permiten incorporar distintas contingencias a la evaluación del desempeño fiscal. Desde el primitivo resultado financiero “base caja” (que solo mide lo recaudado y lo gastado en el momento en que fue pagado) hasta la contabilidad intergeneracional se han desarrollado distintos indicadores.

Durante la segunda mitad de los años noventa se realizaron algunos intentos de evaluar la sostenibilidad fiscal de Argentina desagregando la influencia de los factores macroeconómicos de los propios de la política fiscal sobre el resultado de las cuentas públicas. Un aspecto saliente que debe ser mencionado se refiere a la no existencia de un único esquema de política fiscal. La estructura de gastos e ingresos ha cambiado en reiteradas oportunidades a lo largo del período, como se explica en el documento. Más aún, podría establecerse que, de haber perdurado la estructura fiscal correspondiente al lanzamiento de la convertibilidad, se habría producido una brecha fiscal creciente. Asimismo, de haberse mantenido los estrictos programas de ajuste fiscal instrumentados para enfrentar la crisis de mediados de la década, no habría habido importantes riesgos fiscales, pero si, en cambio, en otros dos aspectos implícitos en este tipo de ejercicios: externo y laboral. Los déficit comercial y de cuenta corriente mostraban una tendencia hacia el deterioro hasta alcanzar niveles de difícil financiamiento. Por otro lado, se consolidaba un escenario complejo en el mercado laboral, caracterizado en un fuerte exceso de mano de obra.

Una vez abandonado el programa de convertibilidad y bajo las circunstancias macroeconómicas de extrema gravedad que se han suscitado a partir de la crisis final de ese modelo, de poco sirve la reelaboración de estos ejercicios. La crisis que se desató hacia fines de 2001 y precipitó el abandono de la convertibilidad ofrece una serie de alternativas que tiene al frente fiscal como protagonista excluyente. El default de la deuda, las modificaciones en los precios relativos, la ruptura de contratos, los cambios patrimoniales y las posteriores compensaciones a las partes involucradas, la pérdida de recaudación tributaria y el posterior rediseño de su estructura, son algunos, pero no todos, de los rasgos de la crisis que han afectado de manera irreversible la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno.

La política fiscal de los próximos años será parte de un nuevo escenario en donde se replantearán las características del funcionamiento macroeconómico. La incertidumbre sobre los nuevos escenarios macroeconómico, político y social genera importantes interrogantes sobre la política fiscal futura. Sin embargo, ésta deberá tomar en cuenta los efectos de la década anterior y los conflictos emergidos a partir del abandono del modelo con un fuerte impacto sobre las cuentas públicas, tanto en términos cuantitativos como en relación con nuevas demandas de asistencia por parte del presupuesto público.

Adicionalmente, en los próximos años los presupuestos públicos y el nacional en particular, deberá redefinir sus funciones en diversas áreas, entre ellas, las que se refieren a la promoción de actividades productivas y el reordenamiento y financiamiento del gasto social. Teniendo en cuenta el avanzado grado de descentralización de algunas finalidades del gasto público, es necesario establecer el financiamiento adecuado para la salud, educación y otros gastos sociales, así como el de las funciones de coordinación y compensación. Son numerosas las áreas en donde el sector público será objeto de políticas de reforma, las que deberá alcanzar sus capacidades de gestión.

Bibliografía

- 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. (1994), "Efectos de la reducción de contribuciones patronales", *Serie Notas 1*, CECE, Buenos Aires.
- _____(1994), "El nuevo sistema previsional ¿Una reforma definitiva?", *Serie Notas 2*, CECE, Buenos Aires.
- 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 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 No 12*, CEPAL, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Machinea, J. L. (1992), "El sistema previsional argentino: Crisis, reforma transición", en *Documento de Trabajo*, Número 6, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Damill, M., Frenkel, R. y Jiménez, J. P. (1997) "La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El Caso Argentino", *Serie de documentos de economía No 6*, CEDES, Buenos Aires.
- Dal Din, C. Y López Isnardi, N. (1998), "La Deuda Pública Argentina. 1990-1997", *Documento de Trabajo 56*, FIEL, Buenos Aires.

- Damill, M. (2000), "El Balance de Pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", *Nuevos documentos cedes 2000/6*, CEDES, Buenos Aires.
- Demarco, G. (1991) "Análisis de la deuda del sistema previsional con los beneficiarios", *Anales de las XXIV Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- 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.
- Feldman, E., Golbert, L. e Isuani, E. (1988), *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Centro Editor de América Latina, 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.
- Gerchunoff, P. Y Cánovas, (1995), *Las privatizaciones en Argentina, impactos micro y macroeconómicos*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gerchunoff y Cetrángolo (1990), *Reforma económica y estabilización en democracia política (Examen de una experiencia frustrada)*, mimeo.
- Gerchunoff, P. y Vicens, M. (1989), "Gasto público, recursos públicos y financiamiento de una economía en crisis. El caso argentino" (mimeo), Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Hausmann, R. y Velasco, A., "Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis", (mimeo), Kennedy School of Government, Harvard University.
- Heyman, D. (2000), "Políticas de reforma y comportamiento de macroeconómico: la Argentina de los 90", *Serie reformas económicas 61*, CEPAL, Buenos Aires.
- 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*, World Bank, Washington.
- 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.
- 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) "La anatomía de una crisis múltiple: qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella", en *Desarrollo Económico*, No 167, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, Argentina.
- 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. (1997), "Proyecciones demográficas y financieras del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050", (mimeo), 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.
- Schultess, W. (1987), *Presente y Futuro del Régimen de Jubilaciones y Pensiones*, Proyecto Gobierno Argentino PNUD ARG.85/016, 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.
- _____(2002), "Pitfalls on the road to fiscal decentralization", in Ahmad, E. and Tanzi, V. (ed), *op. cit.*
- 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.*.

Anexo

Cuadro A.1

**RESULTADO DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
(BASE DEVENGADO)**

En porcentaje del PIB

Años	Total	Total s/privat.	Primario	Primario s/privat.
1961	(3.44)	(3.44)	(2.92)	(2.92)
1962	(5.94)	(5.94)	(5.30)	(5.30)
1963	(5.65)	(5.65)	(4.95)	(4.95)
1964	(5.24)	(5.24)	(4.28)	(4.28)
1965	(2.97)	(2.97)	(2.38)	(2.38)
1966	(3.84)	(3.84)	(3.28)	(3.28)
1967	(1.64)	(1.64)	(1.18)	(1.18)
1968	(2.28)	(2.28)	(1.81)	(1.81)
1969	(1.75)	(1.75)	(1.40)	(1.40)
1970	(1.87)	(1.87)	(1.49)	(1.49)
1971	(4.01)	(4.01)	(3.56)	(3.56)
1972	(4.90)	(4.90)	(4.37)	(4.37)
1973	(7.09)	(7.09)	(6.59)	(6.59)
1974	(7.26)	(7.26)	(6.53)	(6.53)
1975	(13.32)	(13.32)	(12.72)	(12.72)
1976	(10.07)	(10.07)	(8.79)	(8.79)
1977	(4.20)	(4.20)	(3.25)	(3.25)
1978	(5.32)	(5.32)	(3.78)	(3.78)
1979	(5.12)	(5.12)	(3.59)	(3.59)
1980	(5.36)	(5.36)	(4.07)	(4.07)
1981	(8.82)	(8.82)	(6.17)	(6.17)
1982	(10.09)	(10.09)	(5.95)	(5.95)
1983	(9.61)	(9.61)	(7.53)	(7.53)
1984	(6.96)	(6.96)	(5.01)	(5.01)
1985	(4.04)	(4.04)	(1.89)	(1.89)
1986	(3.05)	(3.05)	(1.33)	(1.33)
1987	(5.02)	(5.02)	(3.60)	(3.60)
1988	(5.57)	(5.57)	(4.72)	(4.72)
1989	(6.13)	(6.33)	(5.28)	(5.48)
1990	(3.03)	(3.08)	(2.33)	(2.38)
1991	(0.17)	(0.98)	0.74	(0.08)
1992	0.71	(0.18)	2.31	1.41
1993	0.83	0.61	1.92	1.70
1994	(0.84)	(1.12)	0.40	0.12
1995	(1.79)	(2.24)	(0.15)	(0.60)
1996	(2.71)	(2.85)	(1.19)	(1.32)
1997	(1.46)	(1.56)	0.47	0.37
1998	(1.74)	(1.78)	0.47	0.44
1999	(2.99)	(3.90)	(0.11)	(1.02)
2000	(2.12)	(2.17)	1.27	1.22
2001	(3.99)	(4.01)	0.05	0.03

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.2
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO (BASE CAJA)

En porcentaje del PIB

Años	Ingreso	Gasto	Resultado	Resultado Primario	Resultado primario s/privat.
1983	12.42	18.81	(6.39)	(2.78)	(2.78)
1984	12.59	17.26	(4.67)	(1.37)	(1.37)
1985	17.38	20.14	(2.76)	1.58	1.58
1986	16.82	18.54	(1.72)	1.19	1.19
1987	15.83	19.45	(3.62)	(0.66)	(0.66)
1988	14.00	17.36	(3.36)	(0.85)	(0.85)
1989	15.03	19.20	(4.17)	0.80	0.60
1990	16.18	17.80	(1.62)	1.58	1.53
1991	18.15	17.96	0.19	1.94	1.86
1992	19.55	18.93	0.62	2.49	1.59
1993	19.19	18.04	1.15	2.39	2.17
1994	18.73	18.76	(0.03)	1.19	0.91
1995	19.09	19.62	(0.53)	1.05	0.60
1996	17.18	19.11	(1.93)	(0.24)	(0.38)
1997	18.63	20.09	(1.46)	0.50	0.40
1998	18.90	20.26	(1.36)	0.87	0.83
1999	20.25	21.93	(1.68)	1.22	0.31
2000	19.57	21.96	(2.39)	1.01	0.96
2001	18.78	22.02	(3.25)	0.54	0.52

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.3
EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO

En porcentaje del PIB

Años	Personal	Bs. y Serv.	Transf. a prov	Intereses	Pasividades	Otros gastos
1983	2.60	0.99	3.87	3.61	3.63	4.11
1984	2.82	0.78	3.98	3.30	3.73	2.66
1985	2.98	0.98	3.94	4.34	4.60	3.29
1986	2.52	1.14	4.33	2.91	4.62	3.02
1987	2.63	1.01	4.77	2.95	4.27	3.82
1988	2.61	0.87	4.26	2.52	4.11	3.00
1989	2.22	0.96	4.97	4.97	3.22	2.86
1990	2.49	0.86	4.27	3.19	4.91	2.08
1991	2.76	0.85	5.42	1.76	5.33	1.85
1992	2.58	0.97	6.06	1.86	6.08	1.38
1993	2.85	1.16	5.72	1.23	5.55	1.52
1994	2.93	0.83	5.74	1.22	6.22	1.83
1995	3.05	0.87	5.62	1.58	6.06	2.44
1996	2.97	0.86	5.84	1.69	5.67	2.08
1997	2.93	0.85	6.04	1.96	5.87	2.44
1998	2.72	0.88	6.13	2.23	5.85	2.45
1999	3.04	0.91	6.29	2.90	6.15	2.64
2000	2.86	0.78	6.35	3.40	6.13	2.44
2001	2.88	0.80	5.93	3.79	6.19	2.44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.4

RESULTADO PRIMARIO ADMINISTRACIÓN NACIONAL Y PROVINCIAS

En porcentaje del PIB

Años	Nación	Provincias	Consolidado
1992	1.98	(0.12)	1.87
1993	1.45	(0.54)	0.90
1994	0.38	(0.63)	(0.25)
1995	(0.25)	(0.98)	(1.23)
1996	(1.31)	(0.07)	(1.38)
1997	0.49	0.32	0.81
1998	0.46	(0.25)	0.21
1999	(0.11)	(0.95)	(1.06)
2000	1.27	(0.50)	0.77
2001	0.18	(1.41)	(1.23)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.5

RESULTADO FISCAL CONSOLIDADO PROVINCIAS

En porcentaje del PIB

Años	Total	Total s/privatiz.
1961	(0.60)	(0.60)
1962	(1.25)	(1.25)
1963	(0.83)	(0.83)
1964	(0.97)	(0.97)
1965	(0.89)	(0.89)
1966	(0.88)	(0.88)
1967	(0.38)	(0.38)
1968	0.10	0.10
1969	0.02	0.02
1970	(0.00)	(0.00)
1971	(0.38)	(0.38)
1972	(0.90)	(0.90)
1973	(0.40)	(0.40)
1974	(0.49)	(0.49)
1975	(0.51)	(0.51)
1976	(0.20)	(0.20)
1977	0.24	0.24
1978	0.08	0.08
1979	(0.17)	(0.17)
1980	(0.15)	(0.15)
1981	(0.89)	(0.89)
1982	(0.12)	(0.12)
1983	0.16	0.16
1984	(1.00)	(1.00)
1985	(0.44)	(0.44)
1986	(0.47)	(0.47)
1987	(1.12)	(1.12)
1988	(1.38)	(1.38)
1989	(1.04)	(1.04)
1990	(1.69)	(1.69)
1991	(0.90)	(0.90)
1992	(0.29)	(0.29)
1993	(0.74)	(0.88)
1994	(0.85)	(0.92)
1995	(1.26)	(1.37)
1996	(0.44)	(0.68)
1997	(0.04)	(0.47)
1998	(0.65)	(0.83)
1999	(1.45)	(1.63)
2000	(1.16)	(1.16)
2001	(2.32)	(2.42)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.6

EVOLUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO CONSOLIDADO PROVINCIAS

En porcentaje del PIB

Años	Personal	Bs. y Serv.	Transf. Al S.Púb.	Intereses	De capital	Otras transf.
1991	5.08	1.04	1.60	0.16	1.35	0.55
1992	5.75	1.14	1.72	0.17	1.24	0.73
1993	5.99	1.19	1.77	0.20	1.60	0.78
1994	5.86	1.20	1.60	0.22	1.76	0.84
1995	5.87	1.24	1.50	0.28	1.84	0.88
1996	5.42	1.13	1.66	0.37	1.71	0.84
1997	5.34	1.21	1.56	0.36	1.75	0.96
1998	5.63	1.27	1.63	0.40	1.75	1.05
1999	6.37	1.44	1.69	0.50	1.64	1.19
2000	6.52	1.31	1.74	0.66	1.25	1.13
2001	6.98	1.45	1.76	0.91	1.18	1.19

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.7

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PERSONAL DE LAS PROVINCIAS

En miles de Pesos

Años	Consolidado	Pcia. de Bs. As.	Resto
1991	8,431,044	2,212,000	6,219,044
1992	11,971,460	2,897,711	9,073,749
1993	14,158,738	3,301,600	10,857,138
1994	15,088,768	3,593,600	11,495,168
1995	15,149,200	3,497,984	11,651,215
1996	14,752,157	3,610,484	11,141,673
1997	15,646,808	3,991,144	11,655,664
1998	16,839,596	4,793,804	12,045,792
1999	17,774,999	5,275,907	12,499,092
2000	18,016,570	5,463,647	12,552,923

EVOLUCIÓN DE LA PLANTA OCUPADA DE LAS PROVINCIAS

En miles de Pesos

Años	Consolidado	Pcia. de Bs. As.	Resto
1991	1,097,764	282,680	815,084
1992	1,109,932	286,255	823,677
1993	1,154,629	287,855	866,774
1994	1,164,520	287,855	876,665
1995	1,213,118	319,667	893,451
1996	1,201,483	323,936	877,547
1997	1,240,651	348,788	891,863
1998	1,270,986	365,939	905,048
1999	1,324,613	404,655	919,959
2000	1,359,602	428,408	931,194

EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO SALARIAL DE LAS PROVINCIAS

En miles de Pesos

Años	Consolidado	Pcia. de Bs. As.	Resto
1991	591	602	587
1992	830	779	847
1993	943	882	964
1994	997	960	1,009
1995	961	842	1,003
1996	944	857	977
1997	970	880	1,005
1998	1,019	1,008	1,024
1999	1,032	1,003	1,045
2000	1,019	981	1,037

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro A.8
PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL
En porcentaje del PIB

Años	IVA	Ganancias	Otros copartic.	Com. Exterior	Otros no copart.	Seg. Social	Provinciales	Total neta
1990	2.51	0.53	2.33	1.61	2.45	3.95	2.48	15.87
1991	3.70	0.61	3.23	0.93	2.31	4.46	2.82	18.05
1992	6.28	1.21	2.26	1.02	1.59	5.22	3.54	21.11
1993	6.53	1.81	1.67	1.04	1.10	5.39	3.72	21.25
1994	6.31	2.26	1.42	1.09	1.01	5.22	3.76	21.07
1995	6.32	2.42	1.26	0.79	1.01	4.56	3.55	19.91
1996	6.64	2.50	0.71	0.83	1.34	3.83	3.60	19.44
1997	6.77	2.85	0.61	0.97	1.78	3.60	3.72	20.29
1998	6.80	3.17	0.56	0.94	1.83	3.43	3.90	20.64
1999	6.42	3.26	1.09	0.81	2.00	3.22	3.90	20.70
2000	6.48	3.68	1.18	0.71	2.06	3.17	3.82	21.09
2001	5.52	3.76	1.03	0.61	2.99	2.99	3.63	20.54

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Cuadro A.9
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA BRUTA NACIONAL
En porcentaje del PIB

Años	Ingresos, Benef. y Gcias. de Cap.	Patrimonios	Internos sobre Bs., Serv. y trans.	Comercio Ext. y Transacc. Intern.	Salarios y Contrib. a la Seg. Soc.	Otros Recursos Tributarios
1932	0.60	0.48	3.15	3.83	1.56	0.00
1933	0.78	0.41	3.00	3.74	1.40	0.00
1934	0.73	0.41	2.86	3.34	1.29	0.00
1935	0.91	0.41	3.60	3.39	1.37	0.00
1936	0.89	0.44	3.90	3.31	1.43	0.00
1937	0.98	0.19	3.67	3.53	1.24	0.01
1938	1.21	0.20	3.84	3.35	1.33	0.01
1939	1.20	0.19	3.81	2.72	1.31	0.01
1940	1.21	0.17	3.82	2.26	1.36	0.00
1941	1.11	0.21	3.70	1.67	1.28	0.00
1942	1.42	0.20	3.55	1.32	1.23	0.00
1943	1.70	0.23	3.59	0.84	1.34	0.01
1944	2.54	0.23	3.85	0.75	1.41	0.02
1945	2.40	0.18	3.75	0.73	2.70	0.02
1946	2.21	0.22	3.39	1.11	2.71	0.03
1947	3.47	0.15	2.98	1.60	4.00	0.03
1948	3.53	0.17	3.10	1.21	4.68	0.19
1949	3.37	0.13	4.08	0.61	5.25	0.20
1950	3.85	0.76	4.95	0.49	5.44	0.05
1951	3.92	0.51	5.46	0.80	5.12	0.03
1952	4.38	0.58	5.33	0.49	5.22	0.02
1953	3.57	0.72	5.56	0.28	5.71	0.14
1954	3.45	0.69	5.69	0.36	6.15	0.03
1955	3.33	0.57	5.24	0.40	5.92	0.12
1956	3.57	0.38	4.64	0.40	5.63	0.10
1957	3.06	0.23	4.48	0.38	4.25	0.22
1958	2.92	0.22	3.87	0.36	3.79	0.26
1959	2.52	0.14	2.88	0.54	3.28	0.17
1960	3.01	0.68	4.17	0.43	3.54	0.16
1961	2.88	0.53	4.53	0.37	3.97	0.11
1962	1.95	0.36	4.15	1.39	3.39	0.30
1963	1.90	0.30	4.60	1.68	3.55	0.32
1964	1.62	0.21	3.49	1.94	3.95	0.02
1965	2.48	0.23	4.03	1.83	3.89	0.01

Cuadro A.9 (conclusión)

Años	Ingresos, Benef. y Gcias. de Cap.	Patrimonios	Internos sobre Bs., Serv. y trans.	Comercio Ext. y Transacc. Intern.	Salarios y Contrib. a la Seg. Soc.	Otros Recursos Tributarios
1966	2.81	0.54	5.26	1.65	3.91	0.01
1967	2.91	0.82	5.11	2.60	5.16	0.01
1968	2.38	0.76	5.86	2.16	4.93	0.01
1969	2.35	0.75	5.76	2.06	4.49	0.01
1970	2.26	0.93	5.65	1.99	4.74	0.74
1971	1.87	0.77	5.03	1.89	4.70	0.12
1972	1.61	0.60	4.29	2.40	3.91	0.01
1973	1.79	0.67	4.44	2.20	5.23	0.03
1974	1.68	0.68	6.19	2.02	5.73	0.65
1975	0.73	0.05	4.31	1.64	4.45	0.12
1976	1.04	0.85	4.54	2.25	3.91	0.01
1977	1.51	0.73	6.20	1.72	3.64	0.64
1978	1.40	0.55	6.89	1.29	4.42	0.12
1979	0.92	0.61	6.27	1.37	4.55	0.00
1980	1.16	0.61	6.58	1.56	4.55	0.00
1981	1.24	0.58	7.39	1.36	1.95	0.00
1982	0.95	0.80	6.45	1.17	1.52	0.01
1983	0.80	0.57	5.42	1.55	1.52	0.15
1984	0.51	0.37	5.57	1.38	2.33	0.14
1985	0.87	0.51	6.73	2.53	3.79	0.03
1986	1.03	0.57	7.07	2.02	3.91	0.00
1987	1.30	0.56	6.24	1.63	3.74	0.47
1988	1.27	0.53	5.89	1.22	3.16	0.15
1989	1.65	0.65	5.22	2.82	2.72	0.07
1990	0.60	0.25	5.74	1.64	4.08	1.31
1991	0.67	0.60	6.69	1.03	4.67	1.98
1992	1.24	0.42	8.93	1.05	5.39	1.03
1993	1.84	0.25	8.90	1.07	5.58	0.62
1994	2.29	0.21	8.67	1.12	5.40	0.45
1995	2.46	0.17	8.54	0.81	4.75	0.42
1996	2.54	0.27	8.73	0.86	3.95	0.06
1997	2.88	0.18	9.22	0.99	3.79	0.06
1998	3.20	0.27	9.10	0.96	3.69	0.09
1999	3.29	0.46	9.02	0.83	3.55	0.32
2000	3.76	0.58	9.18	0.73	3.45	0.22
2001	3.78	0.49	9.27	0.64	3.29	0.18

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGI, DNIAF y CEPAL, Oficina en Buenos Aires.

Cuadro A.10
ALÍCUOTA Y RECAUDACIÓN DEL IVA

Años	IVA en % del PIB	Años	Alícuota IVA
1975	1.73	1975	13%
1976	2.39	Aug-76	16%
1977	2.75	1977	16%
1978	2.70	1978	16%
1979	2.76	1979	16%
1980	3.18	Oct-80	20%
1981	3.77	1981	20%
1982	3.03	1982	20%
1983	2.28	Oct-83	18%
1984	1.93	1984	18%
1985	2.40	1985	18%
1986	2.46	1986	18%
1987	2.42	1987	18%
1988	1.84	Aug-88	15%
1989	1.63	1989	15%
1990	2.52	Feb-90	13%
		Oct-90	15.6%
1991	3.75	Feb-91	16%
		Aug-91	18%
1992	6.41	1992	18%
1993	6.88	1993	18%
1994	6.75	1994	18%
1995	6.76	Aug-95	21%
1996	6.92	1996	21%
1997	6.99	1997	21%
1998	6.98	1998	21%
1999	6.62	1999	21%
2000	6.69	2000	21%
2001	5.71	2001	21%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro A.11
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL TRANSFERIDOS A LAS PROVINCIAS
En porcentaje del PIB

Años	Coparticipados	Otros asign. a provincias	Total
1990	3.06	0.27	3.33
1991	4.09	0.87	4.96
1992	3.96	1.31	5.27
1993	3.45	1.99	5.43
1994	3.44	1.81	5.25
1995	3.14	1.93	5.07
1996	3.26	1.95	5.21
1997	3.44	1.94	5.38
1998	3.58	1.94	5.52
1999	3.67	1.94	5.61
2000	3.74	1.96	5.70
2001	3.50	1.85	5.35

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y CEPAL, Oficina en Buenos Aires

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003
- 32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 33 Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003
- 34 Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003
- 35 Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

<p>Nombre:</p> <p>Actividad:.....</p> <p>Dirección:.....</p> <p>Código postal, ciudad, país:</p> <p>Tel.: Fax: E.mail:</p>
--