

Nº 31 - Diciembre 1997

**Asociación  
Argentina de  
Presupuesto y  
Administración  
Financiera  
Pública**

**asafp**

**ASOCIACION  
ARGENTINA  
PRESUPUESTO  
ADMINISTRACION  
FINANCIERA  
PUBLICA**

**DE  
Y**

31

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL Nº

\*

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública



## SUMARIO

### Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Registro de Propiedad Intelectual  
en trámite  
Nº 31

Diciembre 1997

#### Presidente

Marcos Pedro Makón

#### Vicepresidente

José Ramón Piñeiro

#### Secretario

Gerardo Otero

#### Tesorero

Ricardo Dealecsandris

#### Vocales

Carlos Riviere

Carlos Fernandez

Oscar Cullotta

Eduardo A. Delle Ville

Alberto Feo

María G. Rodriguez

Juan J. Permy

Eduardo Abraham Sogga

#### Revisores de Cuentas

Nilda Andrae

Nestor Luis Fuks

#### Secretario Ejecutivo

Luis G. Babino

#### Comisiones

#### Responsable de la Revista ASAP

Carlos Riviere

#### Investigación y Desarrollo

Fernando Martín

Cristina Bagolini

#### Relaciones Provinciales

Juan José Pascualeti

Adrian Centurión

#### Capacitación

Moises Lichtmajer

Los artículos y comentarios  
firmados reflejan exclusivamente  
la opinión de sus autores.

**Editorial** ..... 1

#### Reportaje

- Juan José Llach  
Presidente del IERAL de la Fundación Mediterránea..... 5

#### Documentos

- Los problemas del administrador público argentino  
Horacio Rodríguez Larreta (h) ..... 15
- El régimen previsional de capitalización:  
Perspectivas e impacto de la reforma  
Rafael Rofman y Gustavo Stirparo ..... 33
- Las necesidades de financiamiento del sistema  
nacional de seguridad social  
Horacio L. Piffano ..... 47
- Economía y seguridad social  
Amancio C. López ..... 65
- Una nueva cultura presupuestaria  
Raúl Enrique Rigo ..... 73
- Problemas actuales de las finanzas públicas  
Secretaría de Hacienda ..... 81
- Descentralización fiscal, solidaridad interterritorial y  
corresponsabilidad fiscal en España  
Germà Bel ..... 93

#### Desayunos mensuales

- Problemas y estrategias de la acción urbana  
Enrique Olivera ..... 111
- Formación de los recursos humanos en el área Salud  
Luis Ferreyra ..... 115

**Convocatoria de ASAP** ..... 119

#### Comentario de Libros, por Alejandro Broccato

- Otro siglo, otra Argentina  
Autor: Juan José Llach ..... 121
- Chimpancé, Machiavello y Gandhi  
Autor: Carlos Matus ..... 123

**Estadísticas Fiscales** ..... 127



## EDITORIAL

*La Revista de ASAP N° 31 está dedicada básicamente a analizar el sistema de la seguridad social en la Argentina, aunque como es usual también se incluyen otros trabajos que tienen que ver con la problemática del gasto público y el presupuesto.*

*En esta oportunidad la revista reportó al doctor Juan José Llach, ex viceministro de Economía y actual presidente del IERAL de la Fundación Mediterránea. Llach comenta los avances realizados en materia de seguridad social en la Argentina, aunque sostiene que todavía resta mucho por hacer. El economista propone llevar adelante una reforma completa e integral, avanzando sobre todos los frentes donde hoy existen problemas, y señala a la gran cantidad de trabajadores en negro como una bomba de tiempo. Llach sostiene la necesidad de eliminar los impuestos al trabajo, crear un impuesto único sobre la renta, avanzar en la reforma laboral, y abandonar los sistemas organizativos del Estado benefactor.*

*En la sección de Documentos, el Gerente General del ANSES, Horacio Rodríguez Larreta (h), analiza los problemas que enfrentan los administradores públicos a causa de la ausencia de un sistema que permita definir claramente las metas, formas de trabajo en el sector estatal y disponer de incentivos, premios y castigos. Rodríguez Larreta (h) propone profundizar las reformas y cree necesario seguir el ejemplo de otros países como Nueva Zelanda.*

*Los investigadores Rafael Rofman y Gustavo Stiparo, de la Superintendencia de AFJP, realizan una evaluación del régimen de jubilación privada iniciado en 1994, analizan su evolución y revisan las proyecciones para los próximos años. Estiman que los fondos del sistema de jubilaciones y pensiones alcanzará al 12% del PBI en el 2005 y a 40% en el 2040. También tratan los costos fiscales de la reforma.*

*El doctor Horacio Piffano, de la Universidad de La Plata, trata asimismo el problema del déficit estructural del sistema previsional argentino a la luz de la reciente reforma. El autor toma tres estudios (FIEL, Schulthess-Demarco y Durán) y realiza una comparación homogénea. Sobre la base de distintos escenarios concluye que el esfuerzo fiscal será aún mayor en el futuro al realizado hasta el momento, y que esta situación condicionará el destino de recursos públicos hacia otras actividades.*

*El licenciado Amancio López, profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, ofrece en su artículo una visión distinta sobre la reforma previsional. Crítico del sistema de capitalización individual y defensor de los modelos de seguridad social públicos, López sostiene que los cambios se realizaron con el fin de desarrollar un mercado de capitales que facilite el manejo de los ministros de*

*Economía. El autor dice asimismo, que esta reforma no resuelve el problema central, que es el de las prestaciones que dará el sistema a los beneficiarios en el momento de su retiro.*

*El Gerente de Presupuesto y Finanzas del ANSES, Raúl Enrique Riga, participa de esta Revista de ASAP con un artículo en el cual analiza el plan de transformación de la ANSES, comenta la experiencia de la organización, y propone seguir avanzando en la profundización de la cultura presupuestaria.*

*La Revista de ASAP también publica un documento presentado por la Secretaría de Hacienda en el Seminario "Problemas Actuales de las Finanzas Públicas" realizado en Berlín, Alemania, en octubre pasado. Allí se hace una síntesis de las proyecciones económicas y presupuestarias de mediano plazo. El trabajo fue llevado al seminario organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la ASIP, por el subsecretario de Presupuesto, Guillermo Lesniewer, y el Director de Presupuesto de Sectores Económicos y Sociales, Alberto Feo.*

*Finalmente, la sección de Documentos publica un trabajo del profesor de la Universidad de Barcelona, España, Germà Bel, en el cual se estudia el proceso de descentralización fiscal español en los últimos 20 años. El trabajo es doblemente útil, ya sea para acceder a la experiencia de España en este terreno, como por apreciar la problemática que envuelve a un país europeo, en donde la descentralización fiscal, la corresponsabilidad, y otros aspectos como la capacidad de recaudación propia de las regiones, cobran plena actualidad en relación a la situación argentina.*

*Esta edición de la Revista de ASAP también incluye una sección de Comentario de Libros, realizada por Alejandro Brocatto. Las obras comentadas son las de Juan José Lach, "Otro Siglo, otra Argentina", y la de Carlos Matus, "Chimpancé, Machiavello y Gandhi. Estrategias políticas".*

*Son reproducidos, asimismo, los resúmenes de las exposiciones de los Desayunos Mensuales que realizó la ASAP en los meses de agosto y octubre pasado. Uno corresponde al Vicejefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Enrique Olivera, en el cual se refirió a la situación de las grandes concentraciones urbanas y algunos de los planes previstos para la Ciudad de Buenos Aires. El segundo desayuno fue una exposición del decano de Medicina de la UBA, doctor Luis Ferreyra, en el cual abordó los problemas de formación de los profesionales médicos y de la prestación de los servicios médicos.*

*Como es habitual en este número se publican en la sección de Estadísticas Fiscales, los cuadros que difunde periódicamente la Secretaría de Hacienda en el Boletín Fiscal. En este caso se muestran los distintos agregados correspondientes al segundo trimestre de 1997.*

## LAS REFORMAS PENDIENTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL

**Reportaje a JUAN JOSÉ LLACH**  
**PRESIDENTE DEL IERAL DE LA FUNDACIÓN MEDITERRÁNEA**

*El doctor Juan José Llach propone llevar adelante una reforma integral de la seguridad social en la Argentina, atacando los distintos problemas con una visión de conjunto y no por partes. Según Llach, se han logrado avances en el saneamiento patrimonial del sistema previsional y con la ley que creó las ART. Sin embargo, dice que es más lo que falta por hacer de lo que se hizo. En una entrevista con la Revista ASAP, el economista sostuvo que el principal problema de la seguridad social es la enorme cantidad de gente que trabaja en negro, y propuso entre otras medidas, eliminar el impuesto al trabajo, crear un impuesto único sobre la renta, dar mayor progresividad al sistema tributario, completar la reforma laboral, y pensar en una organización del gasto social que supere al Estado benefactor. Llach cree que en materia de educación y salud, es necesario subsidiar fuertemente la formación de capital humano.*

*¿Qué es lo que se hizo bien y qué es lo que falta por hacer en la seguridad social en la Argentina?*

Desde ya que es mucho más lo que falta hacer de lo que se hizo. Si uno piensa en seguridad social en un sentido integral y amplio, por un lado hay un gran avance con la ley de reforma previsional, en el sentido de que desde el punto de vista de las finanzas públicas ha habido un saneamiento patrimonial muy importante. Por ejemplo, los sistemas de seguridad social jubilatorios en el mundo hoy en día, muchos de ellos en los países más desarrollados, están virtualmente quebrados, en el sentido de que la deuda actuarial -es decir el valor de los beneficios a los que tienen derechos los jubilados actuales y futuros, menos los ingresos que se van a generar de acuerdo a los impuestos vigente ahora-, está entre 60 y 150 por ciento del producto bruto.

*¿En los países desarrollados?*

En el Grupo de los Siete, por supuesto mucho menos en Estados Unidos, en Inglaterra, y más en los demás países. En promedio da 100% de deuda, que es como una deuda pública no contabilizada. En comparación con esto, la situación argentina es muy buena. Desde ya que la situación de Chile es incomparablemente superior. Es decir, esa es una deuda que, en gran medida, se ha traído al presente y se está pagando. El déficit que tiene ahora la seguridad social es como estar pagando esa deuda, hasta que se complete la transición. Desde el punto de vista de las finanzas públicas el impacto es extraordinariamente positivo si, además, se agregan los principios fundamentales que introdujo la ley de seguridad previsional, que es integrar todo el sistema al presupuesto: que se vote como se votan otras partidas de gastos en función de los in-

gresos imponibles. Esta es una reforma realmente de gran importancia.

*¿Qué otros avances advierte fuera del aspecto fiscal?*

Si uno deja el campo estricto de las finanzas públicas y también el campo estricto de lo previsional y ve más bien la cuestión de la seguridad social en un sentido integral, en la previsión de los riesgos en la Argentina hay un segundo avance importante, que es la ley de riesgo de trabajo. La creación de las ART ha disminuido de manera importante la gran incertidumbre que, por ese motivo, se originaba y que era una razón inhibitoria en la contratación de trabajadores.

*¿Esta mejora es solo desde el punto de vista sindical?*

Esto de las ART ya trasciende el punto de vista sindical. Esto es desde el punto de vista de que hay un seguro que antes no existía.

*Que ahora está explicitado como un costo económico que antes no estaba.*

Exacto, que da básicamente lo que da todo seguro, que es mucha mayor previsibilidad. Lo que pague una empresa es ese precio y nada más.

*Con respecto a la primera parte, hay un costo fiscal que ahora está claro, está determinado, ¿pero qué pasa con los objetivos no económicos de la seguridad social?. Compatibilizar la disciplina fiscal con el cumplimiento de los objetivos de la seguridad social: que sea una red de previsión social, que la persona cuando finalice su periodo de vida útil tenga una jubilación adecuada, etc..*

El principal problema que tenemos es de otra índole. Es la enorme cantidad de personas que trabajan en negro, total o parcialmente, y que por lo tanto, son una bomba de tiempo. Porque tenemos en el orden de entre 4 y 5 mi-

llones de personas que están en economía negra y no están pagando por la seguridad social.

*¿Más del 36% de los trabajadores están en negro?*

Puede ser. Hay distintas mediciones. Esto hace evidentemente que gente que, en la teoría, cuando se jubile no va a tener ninguna jubilación. Como eso es difícilmente concebible, en el fondo se está generando un problema fiscal futuro. Porque lo más probable es que el Estado, en su momento, se haga cargo total o parcialmente de esa gente. Por eso es tan difícil pensar todo este problema de la seguridad social por parches, porque es como que uno arregla una cosa y otra se descompone. Atacar la evasión impositiva, la evasión previsional, generar una efectiva seguridad social para el futuro, completar la reforma laboral y pensar en una forma de organizar el gasto social que supere el estado benefactor. Todo forma parte de una misma historia. Ante lo que estamos aquí, es frente una crisis, irreversible yo diría, pero no solamente en la Argentina sino en todo el mundo de lo que ha sido el estado benefactor que yo describo con bastante detalle en mi libro y que requiere una respuesta de una naturaleza integral.

*Quiere decir que si bien hubo respuestas positivas, todas han sido parciales.*

Son avances importantes pero insuficientes. Por ejemplo, lo que acabo de decir se evidencia en la enorme cantidad de gente que no está tributando. Voy a analizar capítulo por capítulo para demostrar sus interconexiones. ¿Adónde quisiéramos llegar nosotros realmente?. Quisiéramos llegar a una economía que esté organizada de tal manera, en donde el salario sea igual al costo laboral, se elimine el impuesto al trabajo y el impuesto al trabajo se integre en todo caso con el impuesto a las ga-

nancias y se constituya un impuesto único al ingreso. Ese salario debería tener dos componentes: un salario presente y un salario diferido. Es decir que con parte de ese salario yo estaría pagando, por ejemplo, mi jubilación si la tuviera y también debería incluir un componente del salario diferido que me permita reformar todo el sistema de indemnizaciones por despido en un sistema de seguro de desempleo. Sería financiado de la misma manera y tendría el mismo beneficio desde el punto de vista del empleo que tuvieron las ART, es decir dar certidumbre en los costos. El ingreso del trabajador sería igual a este salario presente más el salario diferido y, además, tendría que recibir de manera mucho más transparente que hasta ahora, el componente de los subsidios que le da el gasto público, ya sea a través de la educación, de la salud, etc..

Esto sería un primer paso fundamental. De este impuesto único a los ingresos ya se habló que se iba a hacer en el año 96, después se pasó para el 97 y ahora se está postergando para el 98. Creo que hay una urgencia realmente importante, porque sería uno de los componentes de progresividad importante que podía tener el sistema impositivo. Hoy si uno ve la alícuota de imposición teórica, calculando el impuesto del trabajo más el impuesto a las ganancias, menos el salario familiar en el caso de los trabajadores autónomos, uno se da cuenta que esa alícuota es mucho más alta para los sectores de bajos ingresos que para los de ingresos medios, y después vuelve a subir un poco para los de ingresos altos.

*¿Esta reforma integral al impuesto a la renta con la eliminación de los aportes, es posible hoy con el costo fiscal que supone?*

No necesariamente tiene que haber costo fiscal. Puede ser neutral, depende como se haga.

*¿Pero ninguna reforma fiscal en función de los tiempos de aplicación es neutra?*

Puede ser neutra, depende, porque no. Hoy, insisto, con ganancias ocurre lo que yo llamo la lotería del impuesto a los ingresos. Porque que una persona pague 20 o 35 por ciento legal de sus ingresos depende de la casualidad. A lo mejor formo parte de la clase media y estoy pagando 20, y uno de la clase baja paga 35, u otro de la clase alta paga menos que yo.

*Ésa presión también varía si esas personas están en la economía formal o no.*

Obviamente, pero estoy hablando de la carga legal. Por lo tanto, esto debería formar parte de toda una estrategia, en donde habría que ir bajando alícuotas. Concretamente, en casos como el impuesto al trabajo creo que hay que llegar a su eliminación en lo que hace al costo para el empleador.

*La reforma también exige un esfuerzo de administración tributaria muy grande. ¿Es posible hoy?*

Es lo mismo porque en el fondo es el mismo esfuerzo. Es cambiar de nombre. Lo que hoy es el impuesto al trabajo le llamo impuesto a las ganancias. Además hay que hacer un cambio de alícuotas y de incidencias.

*¿Cómo se implementaría, por ejemplo, con las empresas que hoy hacen aportes?*

Tendrían que hacer la retención sobre ganancias, sería exactamente lo mismo. En el límite, es como que solo se cambia de nombre. Pero estos temas puntuales pueden llevar horas. Lo que quiero decir es que, por lo pronto, tiene que haber la voluntad de hacerlo e insisto, se puede hacer de manera neutral. Y es imprescindible hacerlo de tal manera que tengamos un impuesto progresivo a los ingresos, que hoy en muchos casos es regresivo. Por su-

puesto que el resultado de esta regresividad es que una enorme cantidad de gente no paga. Yo creo que difícilmente se pueda agravar el problema de evasión que tenemos en el impuesto a los ingresos. Para los sectores bajos de la sociedad, nosotros tenemos que ir hacia una política de bajar la carga tributaria -por lo menos la carga tributaria directa-, bajar las alícuotas, e incorporarlos al sistema, porque si no estamos generando un problema social. Gente que el día de mañana no va a tener ningún tipo de jubilación, de cobertura social, que hoy tampoco tiene obra social, ni cobertura médica, nada de nada. Socialmente es indudable la necesidad de esta reforma.

Es importante también por muchas otras razones, porque para el que opera solamente en blanco hoy en día en la Argentina, la carga tributaria total es muy grande. Si se suma ganancias, IVA, impuesto al trabajo más otros impuestos, estamos hablando de una carga tributaria del orden del 45 % al valor agregado para el que está totalmente en blanco. Eso para una economía que necesita aumentar su valor agregado, sus recursos naturales, la inversión, la productividad, es totalmente contra-productiva. Por ejemplo, en el caso de las Pyme se dificulta totalmente su acceso al crédito bancario. Porque la ausencia de balances creíbles es la principal razón por lejos, del problema de acceso bancario de las Pyme. Es que sus cuentas legales no coinciden para nada con sus cuentas reales. Si una Pyme pudiera presentar en el banco su pago de IVA de los últimos tres años por ejemplo, eso solo sería una carta de crédito porque estaría mostrando su flujo de fondos. Por razones sociales, fiscales y económicas, hay que atacar en bloque con un concepto de arquitectura, de futuro, estratégico, todo este problema de la evasión imposi-

tiva, del problema de seguridad social, de altas alícuotas, y bases escasas. Acá hace falta una especie de convertibilidad fiscal de la seguridad social y del mundo del trabajo, por decirlo de alguna manera, para mostrar la contundencia que tiene que tener ese operativo.

*¿La solución de los problemas de la seguridad social, desde el punto de vista social y humano, es entonces básicamente un tema económico?*

Tiene todas las dimensiones que yo acabo de enumerar. Tiene una dimensión de base impositiva, de problemas fiscales, y tiene una dimensión de consecuencias sobre la economía. La cuestión es percibirlo en su conjunto y atacarlo en bloque. Por ejemplo, el monotributo puede ser un avance parcial en el sentido de subrayar la importancia del tema de la simplificación. Pero aunque en idea apunta a este problema, en la práctica se ha diluido y yo creo que hace falta un ataque mucho más contundente, porque hay una verdadera sobrealimentación en la economía argentina de la economía blanca y la economía negra, y de la economía gris que es totalmente prioritario resolver.

*¿El año que viene va a haber una reforma tributaria, esa sería la oportunidad para hacer estos cambios?*

Esa es una pata. La otra pata es completar la reforma laboral.

*¿Sólo en el sistema de indemnización, o también en otros aspectos?*

En otros aspectos también porque en la medida en que el desempleo vaya bajando y que la economía genere puestos de trabajo también se va a facilitar el operativo de blanqueo. Es mucho más difícil hacerlo en un contexto en el que el mercado de trabajo está complicado, y hay mucho desempleo. Desde

ya que desde el punto de vista de seguridad social, es mucho más importante este concepto del seguro de desempleo. Pero también los otros aspectos de la reforma laboral, como la negociación más descentralizada y sobre todo la eliminación de la ultraactividad, van a ayudar a todo el proceso de blanqueo de la economía.

*¿Es posible instrumentar un seguro de desempleo en la Argentina con los costos que lleva hacerlo?*

Conozco cálculos que son de un sistema viable. Pero hay que tener en cuenta que todo seguro tiene un precio. Esto no es gratis.

*Una parte del sector empresario, en particular aquellas empresa que estuvieron incrementando su dotación de personal en los últimos años, sostiene que el costo del seguro de desempleo es muy alto y les resta competitividad.*

Hay que ver también cuantas veces se han producido quebrantos de empresas, y donde en definitiva las indemnizaciones no se pagaron. Hay una gran ilusión social con esto.

*Ese podría ser en favor del interés de los trabajadores. ¿Pero qué pasa con el punto de vista de las empresas?*

Si todas las empresas hicieran debidamente las provisiones que deberían hacer por despido no sé si les daría las cuentas. Lo que pasa es que no sé si las cuentas se hacen bien. Porque esa empresa que dice eso a lo mejor es una empresa que considera que va a tener 1% de despido de acá hasta que desaparezca en cien años. Y quien sabe si en realidad va a ser así, o quien sabe si en realidad dentro de tres años va a tener un problema y va a tener que echar gente y no va a tener plata porque no hizo las provisiones. Entonces, la cuenta la está haciendo sin hacer las provisiones por despido.

Se pueden dar argumentos en favor y se puede en contrario, porque también están las empresas que dejan de contratar porque no saben que va a pasar en el futuro y no quieren asumir el costo de indemnización por despido. Estos argumentos a mí me parece muy flojos. En el fondo es cuestionar la racionalidad del seguro, y yo creo que está archiprobada en el mundo que el seguro es una decisión racional.

*¿Son argumentos parecidos a las críticas que tuvo el sistema de las ART?*

Con las ART pasó lo mismo, dijeron de todo, que iba a valer no sé cuanto, que era prohibitivo, y ahora qué pasa. Pasa que son costos muy accesibles. Puede ser que para una empresa que es muy buena que tiene una excelente relación con el personal sea un problema. Pero es lo mismo que le pasa a una persona que tiene un seguro de vida y es sana. Pero la conclusión no es que esa persona no tenga un seguro de salud. ¿Y si tiene un infortunio y no lo puede afrontar qué pasa?. Lo mismo vale para una empresa.

*¿Esto debería estar regulado por el Estado?*

No sé, sinceramente no tengo la respuesta. Pero en principio creo que debería ser un porcentaje fijo actuarialmente calculado. Por supuesto, los porcentajes deberían ser topes. No nos olvidemos que esa es una cuenta del trabajador que claramente tiene que ser un porcentaje establecido.

*¿Qué impedimentos existen para eliminar el sistema de indemnización, porque aparentemente está convalidado por la Constitución?*

Yo no soy abogado pero no me parece que el problema pase por ahí. Para el trabajador, en realidad, mejora la situación. Hoy en día, si en una empresa hay una persona que renuncia

porque no puede ya manejarse bien, o tiene problemas personales o lo que fuera, se tiene que ir y no tiene ningún tipo de resarcimiento. Yo creo que es exactamente lo que pasó con las ART. Es lo mismo y la experiencia es que está funcionando bien.

*¿Qué habría que hacer respecto a las obras sociales y el Pami?*

Ahí pasamos a otro capítulo, que no trata sólo del componente de acceso a la salud, a la educación, y a otros bienes sociales. Yo creo que hay que hacer una revisión muy profunda de la maquinaria que se montó con el estado benefactor y que tiene 120 años de antigüedad o más. Básicamente se siguen usando técnicas parecidas, a las organizativas me refiero, que tienen muchísimos años y que hay que revisar. Como concepto general, esos sistemas se hicieron para una sociedad en donde los niveles de educación media de la población era de tercer grado o cuarto, no llegaban a la primaria completa. Había 50 % más de analfabetos y hoy en día tenemos un promedio de educación que, por lo menos, es secundaria incompleta y está subiendo año tras año. El porcentaje de analfabetos es de 3 a 4 por ciento. El concepto de Estado sigue siendo un concepto paternalista: yo junto impuestos de manera anónima, y yo Estado soy el que provee los servicios porque supongo que la gente no va a poder hacerlo mejor. Hay que cambiar este concepto desde la raíz.

Yo creo que hay que hacerlo en dos etapas. En la primera etapa, todas las instituciones públicas dedicadas al campo de la salud, como por ejemplo los hospitales, hay que transformarlos en hospitales de la comunidad. Es decir algo que va a manejar la propia comunidad y no el Estado.

*Se trataría de organizaciones no gubernamentales...*

Organizaciones ad hoc, como fueron las cooperadoras escolares. Hay casos que ya están funcionando en la Argentina con el principio de descentralización, por el cual el hospital puede manejar sus recursos libremente. No hay nada mejor que dejar administrar a quién está dirigiendo el hospital, para saber como se puede contratar con el personal, con los insumos, y que servicios se necesitan más, que servicios se necesitan menos.

Con la educación, creo que es exactamente lo mismo. Todas las instituciones educativas estatales habría que transformarlas en instituciones públicas, con las mismas características. Es decir, que sea la comunidad quién las maneje y tenga poder para tomar sus decisiones de personal, de insumos, de compra de equipos, etc.. Esto ya sería un paso extraordinario, porque el aumento de la eficiencia que habría sería muy grande. Hoy todos los sistemas muy centralizados están en crisis en el mundo.

El segundo paso sería directamente pasar a subsidiar la demanda. No a la oferta, porque en esta primera etapa todavía los recursos serían presupuestarios y llegarían desde el Estado a cada institución, sean hospitales o colegios. Pero hay que pensar seriamente también en como realizar un segundo paso, en que esos mismos recursos los manejara directamente la gente. El ejemplo de la obra social nos da de alguna manera en anticipo como podría ser eso. ¿Que hago en mi trabajo?. Compró un derecho a la salud, que es un carnet que me da derecho a una cantidad de prestaciones.

La discusión que hay ahora, de ir generalizando las opciones en la salud, es totalmente correcta. Entonces, hay que llegar a ese sistema exactamente. Tanto en salud como en educación la gente en su trabajo compra el carnet.

Entonces es ella la que maneja el recurso teniendo libertad de elección. Esto sumado a la transformación previa de estos organismos, las instituciones manejadas por la comunidad, daría un aumento de eficiencia de calidad formidable al sistema. La gente estaría eligiendo entre alternativas, y no se la obligaría -como de hecho lo está haciendo ahora- a ir a un determinado lugar con todas las desventajas que esto tiene.

Con el sistema actual yo empiezo recaudando los impuestos, que pasan a la DGI, a una cantidad de cuentas bancarias, después viene el reparto de la coparticipación, recién llega a los distintos lugares, ahí se hacen los planes de gastos, ahí se hace el presupuesto, y después se vuelve gradualmente a bajar. Es una maquinaria de recolección de fondos y generación de burocracia muy ineficiente. No solo es un problema de la Argentina, es un problema universal y todo el mundo se está planteando lo mismo. En cambio, en un sistema donde yo directamente, en el lugar de trabajo, me compro mi derecho a la salud y a la educación y puedo ir a elegir entre otras muchas alternativas, estoy generando un sistema muy superior.

*Si en el caso de las obras sociales, el mecanismo tal cual está instrumentado es semi-privado. ¿En el caso de la educación, con un sistema público, cómo se haría esa transformación de los recursos?*

Yo digo que hoy es estatal. No es lo mismo. Una cosa es estatal y otra cosa es público.

*¿Cómo se realiza esa transferencia de recursos del Estado hacia la comunidad, que no signifique una privatización de la educación?*

La palabra privatización me parece totalmente equivocada. Yo digo que a la educación y la salud no la manejen los burócratas

sino la gente. Con privatización se le quiere dar un sentido peyorativo, es decir que ese sistema va a ser de menor libertad de acceso que la actual, y yo digo todo lo contrario. ¿Que pasa en todo el mundo con el sistema actual? Salvo escasísimas excepciones, hay un sistema de educación para los ricos y otro para los pobres; un sistema de salud para los ricos y otro para los pobres. Los que se llenan la boca y que hablan de la educación y la salud pública, muchas veces usan la educación y la salud privada. ¿Porque? Por que hay un deterioro evidente. Pero insisto, esto no ocurre solamente en la Argentina. Es un problema mundial.

*La pregunta era cómo se reubican esos recursos que hoy controla el Estado para que vayan a la comunidad.*

En última instancia los recursos hay que darselos a la gente para que sean ellos, cada familia, que elija donde va a atender su salud, donde se va a educar.

*¿El Estado recaudaría y le daría un subsidio a cada familia?*

Para hacerlo de manera gráfica, es el mismo principio del carnet de obra social. La gente podría elegir entre una oferta mucho más variada de la que tiene hoy, y que sería de mayor calidad. Es asimilar a la figura de las obras sociales, aunque sería con libre elección.

*En la obra social hay un pago directo de mi bolsillo. La educación estatal es pagada con recursos que recauda el fisco.*

Esa es la gran ficción en la que se basa el estado benefactor, y que ahora la gente se ha empezado a dar cuenta que es falsa. Ya aquí en 1860, cuando se discutió la Constitución, se eliminó la palabra gratuita, y los que la eliminaron fueron gente como Sarmiento, Vélez Sarsfield y Marmol. ¿Y porque eliminaron la

palabra gratuita? Por que eran concientes de que para organizar el sistema educativo que ellos querían, iban a tener que poner un impuesto. Y si en la Constitución se dejaba la palabra gratuita, no lo iban a poder hacer. Es una ficción, es una especie de fábula social la que se ha armado acerca de la gratuidad. Porque en realidad, para el pobre que paga 21% de IVA sobre todo lo que compra, ¿de que gratuidad me están hablando?. Esos mitos valían para otra época.

*¿Este sistema tendría que ir vinculado a una baja de la presión tributaria, de manera tal que cada familia pudiera tener acceso a ese carnet, ya sea en el caso de la escuela pública, o la salud?*

Reemplazaría impuesto. Se estaría pagando con el IVA, por ejemplo. Las empresas pagarían menos IVA, y parte de ese IVA se lo devolverían directamente a las personas, por decirlo de alguna manera. El concepto de impuesto sería reducido porque buena parte de los impuestos sería una autoaplicación de fondos. En alguna medida, sería muy parecido a como se hizo aquí en la Argentina el sistema de asignaciones familiares, que es una autoaplicación de fondos. Hay un impuesto teórico, pero en realidad es una cuenta de imputaciones de lo que yo debería pagar de un impuesto, y lo que tenga que pagar de salario familiar. Del mismo modo podría financiarse las cuentas de salud y de educación.

*Una familia paga con su carnet la escuela pública de sus hijos...*

Y eso se podría descargar todo contra el IVA, automáticamente. Ese sería el modo operativo de hacerlo.

*Lo mismo ocurriría con la salud.*

Se podría hacer lo mismo contra mecanis-

mos automáticos de descarga del impuesto. Además, habría ahorros muy importantes ...

*Ahorros en los costos administrativos actuales.*

Un ahorro fenomenal. Son miles de millones de pesos de ahorro administrativo.

Esto tiene que estar acompañado por un impuesto progresivo a la renta. Yo insisto mucho con esto, porque si no el sistema deja de tener su ingrediente social. ¿Cual es el sentido del impuesto progresivo a la renta?. Sería el que la gente de la mitad de la población de menos ingreso, virtualmente no pague, o pague muy poco. Sin embargo, con lo que pague la mitad de más arriba, podría comprar educación y salud de calidad comparable a la que compran los ricos.

*Habría un subsidio de un sector al otro.*

Exactamente. Sería muy transparente, sería muy clarito, porque eso iría a capital humano. Sería muy evidente que el sentido del nuevo estado social, que yo lo llamo la nueva Constitución social, es una especie de transferencia de capital para que pueda ser invertido en capital humano en todos los sectores.

*Me suena muy parecido a cómo funcionan algunos estados norteamericanos...*

Mao Tse Tung había dicho una vez "que florezcan mil flores". En todo el mundo están apareciendo nuevas formas. Si uno toma lugares de los EE.UU., de Nueva Zelanda, o experiencias en Nicaragua, en los lugares más disímiles del planeta, verá que están emergiendo nuevas formas organizativas de lo social.

En Nicaragua se está haciendo una reorganización del sistema educativo formidable. Creo que el potencial de una reforma de este tipo, para que sea una verdadera revolución del capital humano -que es lo que hace falta-, está en que tenemos que subsidiar fuertemen-

te el capital humano. Para decirlo de otra manera, a la mitad más pobre de la población, para de esta manera nivelar, dar más oportunidades de empleo, de ingreso, etc, y mejorar la distribución del ingreso. Para conseguir eso hay que hacer un cambio de cuajo del sistema. Insisto, estamos usando la misma tecnología de cuando andábamos en carreta.

*La tecnología administrativa y organizativa.*

Es la misma que cuando Sarmiento trajo a las maestras hace 120 años. Era otro nivel cultural de la población. Era lógico en esa época que el Estado lo diera todo en la boca. Porque los maestros y los que dirigían la educación formaban el 3% de la parte más educada de toda la población. Hoy las cosas son muy diferentes.

*¿Cuáles son las chances políticas de avanzar en esta reforma?*

En principio, puede generar una resistencia sobre todo en los gremios involucrados en la gestión de lo social, de lo educativo, la salud, etc. Pero si esta propuesta se la formula bien, se la explica bien, ¿en que consiste?, ¿como se va a hacer?, a la larga los gremios involucrados son ganadores netos. Porque en definitiva este es el único procedimiento, un cambio organizativo, que va a permitir una mayor asignación de recursos al sector que sea sostenible en el tiempo. De lo contrario, van a haber intentos que no van a ser sostenibles. ¿Que va a pasar en esas circunstancias?. Supongamos que se haga un aumento en educación pero no se vean resultados. La sociedad lo va a ir resistiendo. Las cenicientas de la modernización en todo el mundo son la salud y la educación. Son las que han quedado más atrasadas. Y esto no puede ser. Va a haber resistencia. Por eso en

mi libro le doy mucha importancia, estoy tratando de explicarlo, y vamos a tratarlo de estudiarlo bien a fondo, comparando con experiencias internacionales, para poder formular propuestas que puedan hacer superar esas resistencias, que creo son lógicas, porque es un sector que viene muy golpeado. Si propuestas de este tipo empiezan a mostrar que funcionan, se va a producir el cambio. Además, la ventaja de nuestro sistema federal hace que con que una provincia haga punta, se podría empezar a generar el cambio. Si bien no totalmente, este cambio organizativo se podría inducir muy fuertemente a nivel provincial, para que algunas provincias lo comiencen a hacer.

*¿No ve resistencias en las estructuras políticas de los gobiernos provinciales, municipales, en muchos de los cuales funcionan verdaderos feudos políticos?*

Es una gran pérdida de poder para la burocracia. Pero yo creo que en la Argentina van a aflorar liderazgos que van a acometer contra esto, porque uno habla con algunos dirigentes y se da cuenta de que lo tienen a flor de piel. Que se dan cuenta que hay un problema.

*Se pueden dar cuenta, pero eso no es igual a ceder.*

Evidentemente no va a ser fácil.

*Está además el poder político que significa el manejo de los fondos.*

Es evidente, porque la burocracia manejaría muchos menos fondos, porque gran parte serían transferencias de manera automática.

*¿Qué pasa con los empresarios?*

No no veo resistencia. Creo que los empresarios en general serían proclives a esto porque ellos ven con preocupación que las reformas económicas no han sido acompañadas con suficientes reformas sociales que mejo-

ren, de manera más apreciable, la distribución del ingreso por ejemplo. Pienso que van a tener una actitud favorable. Y en los trabajadores, salvo en los sindicatos directamente involucrados, yo creo que en la medida que el sistema sea comprendido, van a empezar a recibir un voto favorable.

*También existe un problema cultural en la gente*

Hacer una gran reforma del gasto social es más difícil que la reforma de una economía porque involucra a muchas personas e involucra temas que a la gente le importan mucho. casos salud y educación.

# LOS PROBLEMAS DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO ARGENTINO

**Autor: HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA (h)**  
GERENTE GENERAL DE LA ANSES

*El autor aborda en este artículo la problemática de la Reforma del Estado, pero desde la óptica de las dificultades que enfrentan los funcionarios para administrar en forma eficiente las distintas organizaciones estatales. Horacio Rodríguez Larreta (h) sostiene que en la actualidad los administradores públicos están condicionados por múltiples trabas que surgen del actual marco y contexto institucional. Estos, les impide lograr una gestión eficiente. El autor propone continuar avanzando con las reformas, pero orientando los esfuerzos a la creación de un sistema de incentivos, una mayor autonomía y la determinación de premios y castigos. Los ejemplos a seguir son las reformas ya iniciadas en países como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido.*

## INTRODUCCIÓN

Para referirnos a los problemas del administrador público argentino, es necesario primero una reflexión acerca de lo que significan los distintos roles en el Estado. Existen para aquellos que trabajan en nuestra administración pública, dos ámbitos distintos en los cuales se desenvuelve su tarea: la formulación de políticas por un lado, y la administración por el otro. La primera es la que define las políticas que el gobierno pretende llevar adelante de acuerdo con las demandas de la sociedad, mientras que la segunda se encarga de la implementación de esas políticas, asegurándose que los objetivos del gobierno sean efectivamente realizados.

En la actualidad, el administrador público argentino se halla condicionado por múltiples trabas que le impiden una gestión eficiente. A

menudo, los administradores toman decisiones equivocadas o simplemente se paralizan ante situaciones que no pueden resolver. Esto sucede porque, en general, no tienen una guía de acción clara y a pesar de ello, deben soportar un rígido control formal sobre todos los procedimientos de su gestión.

Sin objetivos claros y estrictamente controlados, los administradores tampoco cuentan con la autonomía necesaria para poder cumplir con las funciones que les han sido asignadas. Deben sujetarse a reglas que les determinan cada una de sus decisiones, tanto en lo que se refiere al manejo de los recursos humanos, como en lo que respecta a la administración de los bienes y servicios. Este esquema se completa con un magro sistema de premios y castigos, donde sus buenas decisiones no son recompensadas, ni sus errores sancionados.

Este conjunto de problemas a los que se

enfrentan todos los administradores públicos en la Argentina surgen de un contexto o marco institucional compuesto de una gran cantidad de reglas que han funcionado más como obstáculos que como incentivos a una buena gestión. A su vez, ésta estructura normativa, prolongada en el tiempo, ha generado prácticas y comportamientos que hoy vemos fuertemente arraigados en la Administración: los administradores responden a las reglas tomando malas decisiones, paralizándose o, en el mejor de los casos, haciendo enormes esfuerzos para poder llevar adelante a su organismo.

En los casos donde nos encontramos con "gestiones exitosas", tales como SENASA o el Banco Hipotecario entre otros, los factores más importantes del cambio fueron la voluntad y capacidad de sus administradores, que pudieron gestionar sus organismos eficiente y eficazmente a pesar de un marco rígido que obstaculizaba su desempeño. Pero es necesario admitir que no podemos depender solamente de la existencia de líderes capaces para asegurar una administración pública eficiente. Es necesaria una acción sobre el marco.

La primera Reforma del Estado, buscó redefinir el rol del Estado (vía privatizaciones, desregulación económica, descentralización de funciones, etc.). Creemos que debe continuarse con una segunda Reforma del Estado que se oriente al logro de un mejor funcionamiento de las áreas que el sector público se ha reservado. Esta reforma debería actuar sobre el marco de incentivos que mueve o restringe a los administradores públicos en su gestión.

Concretamente, el marco que debe ser reformulado comprende cuatro elementos claves: el conjunto de reglas y circunstancias que determinan la dirección de una organización (misión, estrategia y objetivos), el control de

la gestión del administrador, la autonomía que éste tiene para administrar sus recursos y, por último, todos los mecanismos que actúan sobre él para premiarlo o castigarlo por su desempeño.

Veamos ahora cuáles son los problemas que debe enfrentar el administrador público argentino frente al marco actual y que nos lleva a plantear la necesidad de un cambio.

## SIN UN RUMBO DEFINIDO

Una de las primeras falencias con la que se encuentra un administrador público cuando asume la dirección de un organismo, es que no tiene claramente definido lo que tiene que hacer o lo que se espera de él. Esto responde a la ausencia de un proceso formal que defina claramente la misión, la estrategia y los objetivos para cada uno de los organismos públicos. De esta manera los administradores toman decisiones casi "a la deriva", sin un rumbo definido y sintiéndose frecuentemente desorientados.

Existen tres herramientas que ayudan al administrador a saber que dirección debe darle a su organización. La primera se refiere a la misión o función principal del organismo, que define su "razón de ser". Por ejemplo: "las escuelas existen para enseñar", "los hospitales para prevenir y asistir las enfermedades", "la Policía Federal para brindar protección a la sociedad", etc.

En la Argentina, suele ser difícil para los administradores identificar claramente la misión del organismo que dirigen. Sin una función acotada, se ven entonces incentivados a interpretar por sí mismos la misión de su organización. En éste contexto, e impulsados por

un Estado donde "el tamaño es poder", buscan ampliar el tamaño de sus organismos mediante la incorporación de funciones que exceden el marco de su misión original. Como consecuencia de esto, encontramos organizaciones cumpliendo más funciones que las que deberían o que se anquilosan en el tiempo, funcionando casi por inercia.

Esta inflación de funciones comprende varios riesgos: las funciones adicionales pueden ocasionar que el organismo desatienda sus funciones principales, o que las actividades de dos o más organismos se superpongan creando ineficiencias o, por último, que se expanda la estructura burocrática generando, por ende, más gasto público.

En cualquiera de estos casos, la situación es subóptima tanto para el organismo como para sus beneficiarios, porque no hubo en ningún momento una decisión del Ministro, Secretario o Subsecretario del área que determinara que las nuevas funciones que estos organismos asumían eran necesarias o, en caso de que lo fueran, que correspondía que las asumieran ellos y no otros.

Esta necesidad de alguien que defina una misión clara, definida y acotada es esencial para los organismos del Estado. Actualmente, si bien en nuestra administración la misión es definida por ley, no se traduce en la acción del organismo. Así, la misión formal no coincide con la real.

La misión explicitada formalmente no necesariamente coincide con la real porque es poco clara, definida y acotada, y no existen mecanismos que evalúen su cumplimiento, y

que aseguren que esa función siga siendo relevante a pesar del paso del tiempo. Por ejemplo, en el Reino Unido, existe un proceso formal de revisión de la misión que se lleva a cabo cada cinco años y exige que cada ministro justifique la existencia del organismo que encabeza frente al Parlamento. En nuestro país, esto nunca se ha implementado y, por lo tanto, los organismos se perpetúan en el tiempo.

Mientras tanto, los administradores deben responder a esta situación encaminando a la organización según lo que ellos crean más conveniente, corriendo el riesgo de desviarse de su función principal o de esforzarse por cumplir misiones ya obsoletas o innecesarias (desviando recursos, tiempo y capacidades).

La segunda herramienta para guiar al administrador es la estrategia del organismo, que es aquella guía de acción que establece cuáles serán las prioridades que deberá tener en cuenta el administrador en su gestión. Por ejemplo, la CONADEPA<sup>1</sup> identificó, este año, dos temas claves, sobre los cuales trabajará para promover el desarrollo de la Patagonia: integración con Chile y Ecología. El CONICET<sup>2</sup> priorizó, también para 1997, las siguientes metas: más presupuesto, informatización y sistema de evaluación por excelencia.

La estrategia para los organismos públicos aún no ha sido definida explícitamente, o, cuando lo ha sido, responde más bien a la decisión del propio administrador en base a lo que subjetivamente considera prioritario o en función de los problemas que se le presentan. En ninguno de los dos casos, hay una intervención relevante del Ministro o Secretario

1.- Comisión Nacional para el Desarrollo de la Región Patagónica.

2.- Comisión Nacional de Investigación Científica y Técnica.

del área coordinando o imprimiendo una dirección determinada a la organización. Esta situación se agrava ante una estrategia global del gobierno - entendida como la estrategia que formula el Presidente para toda la Administración Pública - que no siempre es claramente identificable. Los intentos del Poder Ejecutivo por obligar a los organismos a definir una estrategia y adaptarla a una estrategia global han sido vanos y quedaron sólo en un plano formal.

Durante 1996, el Poder Ejecutivo dictó dos decretos: 558 y 928. Por el primero, crea la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, con el objetivo de controlar y coordinar los programas de los distintos organismos. Éstos tienen la obligación de dar intervención a la Unidad antes de implementar un programa o proyecto. Por el segundo, se exige a los organismos descentralizados que diseñen un plan estratégico que abarque la redefinición de la misión del organismo y la definición de un modelo de gestión que incluya la estrategia y los objetivos. El plan debe ser aprobado por el Jefe de Gabinete con intervención de la Unidad. Esta es una buena iniciativa en el camino correcto, pero todavía no se ha concretado en estrategias que representen una efectiva herramienta de gestión.

Por último, la tercer herramienta que podría dar un rumbo al administrador todavía no se ha institucionalizado ni extendido a toda la administración. Nos referimos a los objetivos expresados en términos de resultados cuantificables a lograr, que permitan evaluar la gestión.

El administrador público argentino no tiene objetivos claros y, si los tiene, una vez más fueron determinados exclusivamente por él (en general con la aprobación tácita del Poder

Ejecutivo). Esta ausencia de objetivos es el problema más grave en nuestro sector público ya que éstos son los que, directamente y en forma medible, le dicen al administrador lo que tiene que hacer. Es decir, traducen de manera concreta y visible lo que la misión y la estrategia plantean en un plano más general y abstracto y permiten evaluar el desempeño del administrador en referencia a resultados precisos.

Si bien el presupuesto nacional actual ha logrado avanzar en la definición de categorías programáticas (programas, subprogramas, actividades y proyectos) que exigen la definición de objetivos, los recursos para llevarlos a cabo y las metas de cada una de ellas, éste aún no constituye una guía para el administrador. Los objetivos presupuestarios terminan en una mera formalidad y el presupuesto únicamente se utiliza como parámetro para controlar el gasto.

En definitiva, el problema para el administrador es que, justamente, al no tener objetivos definidos para su acción concreta no sabe cuál es la mejor forma de orientar su gestión y cuáles son los resultados concretos que se esperan de él, con lo cual difícilmente pueda ser evaluado.

## **CONTROL SOBRE PROCESOS, NO SOBRE RESULTADOS**

En la Argentina el administrador público se encuentra sujeto tanto a controles formales como informales. En el primer caso, los órganos de control de la estructura de gobierno someten a los administradores a rigideces que prácticamente paralizan su gestión. Por el otro lado, los controles informales, llevados a cabo

por agentes sociales más dispersos, se encuentran en sus primeras etapas de desarrollo y ejercen un control esporádico y difuso. Ninguno de éstos controles está orientado a los resultados.

Con respecto a las estructuras institucionales de control, tal como están concebidas incentivan a que el administrador se oriente exclusivamente al cumplimiento estricto de los procesos formales. Este control es ejercido por el Poder Ejecutivo, encarnado en el ministro, como jefe del administrador y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); por el Poder Legislativo, a través de la acción de la Auditoría General de la Nación (AGN) y, por la Secretaría de Hacienda a través del control presupuestario.

Con respecto al control ejercido en forma directa por el Poder Ejecutivo, no existe en Argentina, la obligación para los administradores de realizar informes o reportes regulares acerca de los productos de su gestión, con el objetivo de ser evaluados por su jefe. Así, no sólo el administrador carece de un método sistemático para conocer las expectativas de su superior, sino que además no percibe un control sobre sus acciones que lo incentiven a orientarse a los resultados.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es frecuentemente señalada como el control de mayor impacto entre los controles a los que está sometido el administrador público. Este tiene una relación directa con la SIGEN porque de ella dependen, a nivel de cada organismo, las Unidades de Auditoría Interna, las cuales realizan el examen posterior de las actividades financieras y administrativas. Si bien genera una importante presión sobre su gestión, ésta se centra en los procedimientos formales, más que en los resultados.

La Auditoría General de la Nación, realiza el control ex-post de la aplicación eficiente y eficaz de los recursos. Al depender del Poder Legislativo, su control debería ser particularmente efectivo, dada su mayor independencia relativa frente a la SIGEN, pero al igual que ésta última, se ha concentrado hasta ahora en el control de procedimientos con mayor énfasis que en la evaluación de los resultados.

En resumen, si bien entre las tareas de la SIGEN y la AGN se encuentra el control de los objetivos, la realidad es que están más enfocadas al control de los procesos, los cuales muchas veces obstaculizan la gestión del administrador. Con el objetivo de asegurar la legalidad y la transparencia de los procedimientos administrativos, en la práctica, la complejidad de las reglas establecidas en Argentina sujetan a los administradores a excesivas restricciones. Y una acción intensiva de los órganos de control para hacer cumplir estas reglas no hace más que acrecentar, en quien se encuentra a cargo del organismo, su sensación de parálisis.

Por último, cabe mencionar al control presupuestario. Éste es el que impone el límite más importante a la discrecionalidad del administrador público en su gestión: la cantidad de recursos otorgados para la administración del organismo, lo cual no es un tema menor. A pesar de que, al igual que los controles anteriores, no se orienta a los resultados, se puede asegurar que se cumple estrictamente.

Cabe mencionar, que el problema del control formal se agrava ante la falta de coordinación de los distintos organismos de control. Existen situaciones en las que lo que para un organismo es aceptable, no lo es para otro.

En lo que se refiere al control social, es decir, al control que la sociedad ejerce a través

de los beneficiarios directos, de los medios de comunicación y de las asociaciones intermedias, éste afecta débilmente al administrador público debido a que no está efectivamente institucionalizado. En otras palabras, en la Argentina no existe un control social sobre la gestión pública efectivamente canalizado y que actúe como presión sobre el administrador.

Los beneficiarios directos y las organizaciones intermedias tienen pocos canales para participar y controlar la gestión pública. Si bien existen mecanismos formales que permiten que se expresen (áreas de atención de quejas y reclamos, espacios en los medios para formular denuncias, el Defensor del Pueblo, etc.) éstos cuentan con escasa información sobre los resultados concretos de la gestión del administrador, por lo que su evaluación suele ser subjetiva y guiada por imágenes (no siempre generalizables) difundidas por los medios de comunicación.

Ante la incompleta actuación de los órganos de control formales (orientados más que nada a los procedimientos) y la ausencia de un control social ejercido por los beneficiarios y asociaciones intermedias que se oriente a evaluar los resultados de la administración pública, el administrador se siente más presionado por la acción de los medios de comunicación.

Pero el control de los medios consiste en presentar acontecimientos esporádicos e intermitentes. El problema para el administrador es que ante la ineficacia de los demás controles, los medios pueden generar efectos de condena social sin una evaluación objetiva de su gestión - ya que no es un rol de los medios hacerla-, especialmente porque los ciudadanos tienden a generalizar una misma imagen corrupta de los organismos a partir de los casos indivi-

duales que se hicieron públicos. Debido a éste "efecto condena", el administrador está más preocupado por lo que dirán los medios, que por los resultados de gestión que efectivamente debe producir. El temor que genera una posible reacción de la Prensa, frena muchas de sus decisiones y lo incentiva a preocuparse sólo por aquellas medidas más efectistas y "publicables".

Concluyendo, el único control al que el manager argentino se ve sometido, exclusivamente orientado a las formas, genera que muchas veces prefiera "no innovar". Es decir, está más motivado a cumplir con las normas como fin, que a tomarlas como medios para cumplir con sus objetivos. Al no existir un control de los resultados que complemente al de los procedimientos, el "buen administrador" en Argentina no es el que logra que su organismo preste un buen servicio a la sociedad, sino aquel que cumple la ley al pie de la letra.

## LA FALTA DE AUTONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

El administrador público en la Argentina se mueve en el marco de un sistema de administración de recursos humanos muy rígido que le permite decidir muy poco. Su papel es bastante pasivo ya que depende de sistemas normativos centralizados y uniformes (por ejemplo el SINAPA y otros similares) para el manejo de su personal que le indican cada uno de sus pasos: desde la incorporación hasta el despido, pasando por la remuneración, la promoción, la capacitación y la evaluación.

El administrador no puede seleccionar a su personal por él mismo debido a que el sis-

tema de selección de recursos humanos se rige por concurso, y es un órgano de selección el que decide quien ocupará la vacante. En este proceso el administrador, aún conociendo perfectamente las necesidades de su organismo, no puede decidir libremente a quienes considera más capacitados para trabajar en el mismo y deberá aceptar a aquellos que el órgano de selección le imponga. El segundo hecho, que lo afecta aún más, es que éstos mecanismos uniformes de selección de personal no le aseguran que éste responda al perfil que su organismo en particular necesita.

Tampoco puede fijar los salarios de su personal, ni decidir aumentos de sueldo que actúen como incentivos, debido a que los sistemas normativos de personal establecen una asignación básica para cada escalafón de la carrera y los distintos suplementos o adicionales (por capacitación, zona, función ejecutiva, etc.). En el caso de los aumentos, éstos son uniformes (iguales y extendidos a todo el personal) y determinados por decreto del Poder Ejecutivo.

De la misma manera, el sistema establece los criterios para la promoción y los cursos de capacitación necesarios para pasar de una categoría a otra. El administrador no puede decidir autónomamente a quien promover. Esta decisión estará a cargo del órgano de selección del concurso y ni siquiera puede influir en la decisión. Tampoco tiene injerencia en las evaluaciones ni en los cursos de capacitación que el personal necesita para poder presentarse al concurso que decide su ascenso.

La capacitación en general es común para todos. Existen cursos establecidos para todos los empleados de los organismos bajo un mismo régimen normativo. Ante esta situación, muchos administradores no pueden decidir

cuál es la mejor capacitación para sus empleados en función de sus necesidades. En la práctica, los empleados asisten a cursos que les sirven fundamentalmente para cumplir con los requisitos de capacitación anuales, empleando esfuerzo y tiempo en una actividad que es una formalidad y le reporta pocos beneficios al organismo.

Los sistemas de evaluación del personal tampoco son establecidos por el propio administrador y en realidad son también una formalidad. La estabilidad del empleado público en la Argentina es el límite a la evaluación, nadie puede ser despedido y consiguientemente las calificaciones son generalmente positivas. En definitiva, los sistemas de evaluación terminan siendo un trámite burocrático más que el administrador "debe cumplir" sin poder utilizarlos para los fines del organismo.

Precisamente, esta falta de autonomía se vuelve absoluta cuando el administrador no pudiendo decidir la incorporación de su personal, ni pudiendo determinar cuánto pagarles y en qué casos promoverlos o establecer su propio sistema de evaluación y capacitación, descubre que tampoco tiene capacidad para decidir el despido de un empleado que no responde a sus expectativas. Esto no es posible porque uno de los principios fundamentales de la burocracia rígida garantiza la estabilidad del empleado público.

Según éste principio todo empleado tiene derecho a conservar su empleo, nivel escalafonario, remuneración y zona donde se desempeña. Este derecho se adquiere muy fácilmente, con sólo 12 meses de servicio y se pierde generalmente por circunstancias previstas (fallecimiento, renuncia, jubilación, etc.) pero muy difícilmente por cesantía o exoneración.

Así, las fallas de este sistema de adminis-

tración de recursos humanos en el sector público argentino se han traducido en el eternizamiento de algunos empleados innecesarios o poco competentes que encuentran asegurado su trabajo "para toda su existencia" independientemente de sus resultados. El administrador no puede tomar decisiones que tengan que ver con el desempeño de sus empleados. Es decir, para él sus recursos humanos parecieran ser "intocables".

La falta de autonomía para decidir acerca de la remuneración, capacitación, promoción, evaluación y despido evidencian que, en definitiva, el administrador público no puede premiar o castigar a su personal. Y no es necesario aclarar que el uso de éstos mecanismos como incentivos, son un elemento fundamental para orientar los recursos humanos de cualquier organización al cumplimiento de sus objetivos.

Por otra parte, ante un marco tan centralizado y reglamentarista, surgen de hecho esquemas informales para contrarrestar el sistema. Un ejemplo de esto son los contratados, algunos de ellos a través de organismos internacionales. La consecuencia de estos mecanismos son una gran transitoriedad e inequidad, y el desarrollo de un esquema dual, donde un sistema formal convive con un sistema de hecho. Así, un marco como el planteado actualmente hace que sea peor el remedio que la enfermedad.

El administrador no sólo carece de autonomía para administrar sus recursos humanos. Tampoco puede decidir libremente acerca de los recursos materiales del organismo, debido a que el sistema actual que rige la administra-

ción de bienes y servicios le presenta condicionamientos similares a los que le imponen los regímenes de personal.

## LA FALTA DE AUTONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Cuando el administrador de un organismo público decide incorporar los bienes y servicios que necesita para el funcionamiento diario del organismo, encuentra que cada paso que debe dar para lograrlo depende de un sistema uniforme que establece reglas para toda la Administración Pública Nacional. Por ende, el gran problema que tiene con respecto a éste tema es su falta total de autonomía.

El administrador no tiene autonomía porque la administración central, a través de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público N° 24.156, regula los procesos de compras de bienes y servicios y la administración de bienes inmuebles dentro de cada organismo. A su vez, la incorporación de tecnología es también monitoreada desde la Dirección Nacional de Estándares Tecnológicos (Secretaría de la Función Pública) que establecen una informatización uniforme para toda la Administración.

En relación a las compras de bienes y a las contrataciones de servicios que necesita el sector público, la legislación somete a cada administrador público a una gran rigidez a la hora de tomar decisiones dentro del propio organismo. La ley y su correspondiente reglamentación<sup>3</sup> establece la metodología de com-

3. Decreto Ley N° 23.354/56, parte no derogada por la Ley N° 24.156

pras (licitaciones, contrataciones directas, etc.), los requisitos que deben cumplir los oferentes y los plazos incluidos en el proceso.

Esta gran rigidez que impone el sistema vigente al administrador, se refleja en la complejidad y la gran lentitud de los procedimientos para comprar. Se demoran las autorizaciones para comprar y las licitaciones suelen llevar de 60 a 90 días. Como consecuencia de este sistema, los administradores tienden a comprar más y a precios más altos por temor a un posible desabastecimiento. Todo esto produce ineficiencias en el funcionamiento interno de los organismos públicos, impactando negativamente en la calidad del servicio prestado.

La lentitud y las rigideces de los procedimientos llevan a una gran cantidad de decisiones subóptimas. Ejemplos de éstas son las licitaciones donde no se elige la mejor oferta, sino aquella que tiene menos chances de ser impugnada; la tendencia a no tercerizar servicios por las complicaciones que implican las licitaciones para contratarlos; los tamaños de una contratación decididos, más que por las necesidades, por los niveles de aprobación o por los límites que requieren los precios testigos; o la elección de proveedores públicos porque el trámite de aprobación es más simple. Esto evidencia que, una vez cumplidas las formalidades, no hay incentivos para comprar eficazmente.

Por otra parte, al igual que en la administración de los recursos humanos, el administrador tiene una escasa capacidad de decisión en el proceso de compra, debido a que las cláusulas de los contratos no se convienen entre el oferente y el organismo sino que vienen establecidas por la ley. La sensación del administrador es de una gran frustración por verse inhabilitado para establecer y controlar las

condiciones de compra que más convienen al organismo.

Las reglas tampoco le permiten al administrador establecer multas a quienes han sido contratados por lo que, en caso de incumplimiento, se ve obligado a rescindir el contrato sin obtener una compensación por la mala prestación. A ésto se suma el consiguiente costo de tiempo que insume llamar a una nueva licitación y firmar un nuevo contrato.

El administrador incluso puede ser frecuentemente cuestionado por una compra sobre la cual pudo decidir muy poco. Cualquier ciudadano, de acuerdo a la Ley de Procedimientos Administrativos, puede impugnar la compra realizada por un organismo público sin ningún costo. Evidentemente, el mayor descincentivo para el administrador se presenta cuando la impugnación es injustificada, lo que implica un gran costo en términos de tiempo y esfuerzos empleados en darle curso legal.

Los mismos problemas que tiene el administrador para comprar un bien o contratar un servicio, aparecen cuando debe incorporar tecnología en el organismo, con el agravante que la complejidad y la lentitud en los tiempos de las autorizaciones para adquirirla van a contramarcha de los acelerados avances mundiales en esta materia. Cada vez que un administrador debe incorporar tecnología a su organismo, debe solicitar varias autorizaciones lo cual alarga los procesos que pueden demorar muchos meses. Y aún mas, una vez realizada la compra, en muchos casos el administrador debe esperar los permisos para instalar los nuevos equipos que haya adquirido.

Como consecuencia de la incertidumbre y la demora en la llegada de las autorizaciones, la reacción lógica del manager, es obviamente, no comprar o comprar en exceso (aunque

no lo necesite y sea más caro) para no tener que volver a cumplir los mismos procedimientos cuando necesite incorporar tecnología nuevamente. Otra vez encontramos un marco favoreciendo decisiones subóptimas.

Otro indicador de la falta de autonomía que tiene el administrador para administrar sus recursos, es su incapacidad para utilizar los fondos que le han sido asignados para comprar bienes o contratar servicios. Esto sucede por una característica restrictiva del presupuesto que maneja: la rigidez para mover las partidas intertemporalmente. Quien administra un organismo, no puede transferir una partida de un año a otro, y éste es un claro descincentivo al ahorro de recursos para utilizarlos en el momento que él crea conveniente. Debido a que el proceso presupuestario establece que sus recursos serán recortados al año siguiente si no utiliza todas las partidas, el administrador tiende a gastar todo lo asignado, frecuentemente en forma ineficaz.

Por último, el administrador tampoco puede utilizar libremente sus inmuebles. Si bien en algunos casos, los organismos pueden venderlos por su propia cuenta, como es el caso de los entes autárquicos y descentralizados, no pueden usar los fondos que esto le reportaría. De ésta manera, el administrador está muy poco incentivado a desprenderse de los bienes que su organismo ya no necesita. Por el contrario, si pudiera disponer de éstos fondos, contaría con recursos adicionales para utilizarlos según su criterio.

## LA AUSENCIA DE UN SISTEMA DE PREMIOS Y CASTIGOS

En la Argentina el administrador de un or-

ganismo recibe muy pocas recompensas por haber hecho una buena gestión, y rara vez es sancionado en el caso contrario. Desde el punto de vista del marco institucional las variables que en el sector privado actúan como premios o castigos al ejecutivo de una empresa, tales como la estabilidad, la remuneración o la promoción, cumplen un rol casi irrelevante (e incluso descincentivante) para el administrador de un organismo público. Por otro lado, características propias del sector público argentino, tampoco incentivan al administrador a hacer bien su tarea. Este tiene una escasa autonomía para decidir, un alto riesgo penal por sus acciones y además se evidencia una gran falta de comunicación entre la gestión pública y los ciudadanos, que da lugar a una grave distorsión de su imagen pública.

Sin éstos incentivos, ¿por qué un administrador decide permanecer en un cargo público? En general se debe a su vocación, más que al reconocimiento (monetario, social, político, etc) que tiene la gestión pública en la actualidad. Pero a pesar de que la vocación suele actuar como un fuerte incentivo, no se puede depender sólo de ella. La vocación pública no siempre está presente en todos los administradores, y además tiene límites, justamente, porque en la Argentina no existe un marco institucional de premios y castigos que sean incentivos efectivos para una buena gestión y que se sumen al deseo de trabajar en el sector público.

Comenzando por las variables comunes con el sector privado, el primer descincentivo con el que se encuentra un administrador cuando asume la dirección de un organismo público, es la incertidumbre acerca de su estabilidad en el cargo. La posibilidad de perderla no está asociada al mejor o peor desempeño,

sino mas bien a cuestiones políticas. Es decir, en la Argentina el hacer bien las cosas no asegura la permanencia ni la promoción porque en la Argentina no existen planes de carrera para el administrador público.

Tampoco la remuneración que recibe el administrador actúa como premio o castigo a su desempeño o lo compensa por la incertidumbre con respecto a la estabilidad y la promoción. Los salarios de los administradores son bajos y no se corresponden con las responsabilidades que éstos deben asumir. Por otro lado, permanecen fijos durante toda su gestión, por lo que la remuneración no actúa como variable de premio o castigo.

Pasando ahora a las características propias del sector público argentino, la falta de autonomía dada por los sistemas reglamentaristas de administración de recursos, "atan las manos" del administrador a modo de "castigo no merecido" que el marco le impone durante toda su gestión. Pero paradójicamente, a pesar de tener poca autonomía para decidir, el administrador tiene un alto riesgo penal por sus acciones. Esto sucede por la complejidad de las reglas establecidas, un esquema burocrático rígido y una gran inseguridad jurídica.

Las reglas poco claras le impiden determinar cuando infringe la ley y cuando no; el esquema burocrático rígido le quita discrecionalidad para decidir en cada caso; y frente a la inseguridad jurídica nunca puede determinar cual será la respuesta de la justicia. Sólo por el temor a ser procesado, el administrador frena muchas de sus decisiones, especialmente porque éste es un castigo que aún conlleva el desprestigio social de un funcionario.

En éste sentido, el prestigio social es otro de los incentivos propios de la posición de un administrador público. El problema es que en

la Argentina, es difícil que la sociedad pueda valorar su imagen porque no hay una fluida comunicación entre los organismos y sus beneficiarios y contribuyentes. Estos cuentan con muy poca información, debido a la ausencia de mecanismos sistemáticos de difusión de los resultados de gestión.

La falta de comunicación y de información sólo es cubierta por la acción de los medios de comunicación. Estos, al no poder ofrecer una información detallada de la gestión de todos los administradores públicos, se enfocan en los casos más relevantes de corrupción. Frente a la información negativa que en consecuencia difunden, la imagen de los administradores percibida por los ciudadanos tiende a distorsionarse cada vez más. De manera que entonces, la sociedad, generaliza esta imagen a todos los administradores públicos, influenciada por los casos individuales de ineficiencia y corrupción.

En este marco, la condena social que muchas veces genera el periodismo es un castigo más fuerte para el administrador que la condena de una sentencia de la Justicia, por dos razones: porque ante los medios, el acusado no siempre tiene derecho a dar réplica, y en segundo lugar, porque no existe un mecanismo efectivo para ir a la Justicia.

Por último, ante la falta de un sistema de premios y castigos eficaz, una motivación más para que el administrador público permanezca en un puesto aparentemente "no reductible" es la proyección política. A pesar de que los caminos tradicionales para llegar al poder aún siguen siendo los cargos electivos que se logran con militancia en partidos o, frente a la falta de credibilidad de la clase dirigente, los candidatos que surgen de sectores no políticos; hoy en día, la proyección política está co-

menzando a ser un incentivo muy importante para aquellos administradores que poseen ésta ambición.

La tendencia mundial indica que los políticos profesionales, con perfiles técnicos y especializados ganan cada vez más espacios. De acuerdo con ésta tendencia, en la Argentina, gradualmente, los buenos administradores públicos son llamados para ocupar cargos de decisión política, lo cual incentiva a quienes tienen proyección política a permanecer en el sector público. Pero no podemos depender únicamente de ésta motivación (como sucede con la vocación pública) para incentivar al administrador. Es necesario un esquema que contemple todos los incentivos que hemos descripto.

## ¿CÓMO ENFRENTAMOS LOS PROBLEMAS DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO?

A partir de este diagnóstico, es necesario reformar el marco institucional existente con el fin de incorporar incentivos que motiven al administrador a realizar una buena gestión. A pesar de que existan aquellos que, incentivados por su propia vocación pública, logran sortear los muchos obstáculos y desempeñarse exitosamente, esta situación es claramente subóptima. Un marco institucional que asegure el funcionamiento de los organismos, escuelas y hospitales públicos no puede depender de poco más que la buena voluntad del que administra. Por el contrario, y teniendo en cuenta que es la sociedad la que financia a todos estos entes, es esencial establecer un marco que alinee los incentivos del administrador, estableciéndolos de tal manera que éste esté siempre orientado a desempeñarse satisfactoriamente.

Esto no es una utopía. Países como Nueva Zelanda, Australia o el Reino Unido ya han encarado reformas de este tipo, basándose en herramientas y conceptos relativamente sencillos, aunque enmarcados en teorías tales como las del "Principal-Agente", "Elección Pública", "Costos Económicos de la Transacción" y "Nuevo Gerenciamiento Público". El elemento común a sus reformas, algunas más radicales que otras, ha sido el intento de identificar incentivos que promueven determinados cursos de acción y relacionarlos entre sí, a fin de unificarlos en un marco que funcione coordinada y eficazmente.

El primer paso para una reforma es establecer una separación clara entre quienes formulan las políticas públicas (el Poder Ejecutivo, en la figura del Ministro, Secretario o Subsecretario) y quienes se hacen cargo de los organismos que las implementan (los administradores públicos). Esta separación es esencial no sólo para lograr una mejor especialización de cada una de las partes en las funciones que le corresponden, sino también para identificar a los responsables de cada actividad. En esto nos referimos a la generación del "accountability," término vastamente utilizado en la literatura más reciente sobre Administración Pública y que alude a la responsabilidad que tiene el administrador frente al gobierno en la figura del ministro y el Parlamento, por los resultados de su gestión. Muchas reformas de Estado a nivel mundial han surgido de este concepto de la separación de funciones.

Una vez identificadas "las dos partes" (ministro y administrador) y el terreno que le compete a cada una de ellas, el segundo paso es establecer una "obligación contractual" entre ambas. Concretamente, esto implica imponer una jerarquía, donde el Ministro (o equiva-

lente) define sus prioridades en materia de política - en concordancia con la estrategia global del gobierno -, las comunica, y junto con el Administrador, las traduce en objetivos que éste último deberá cumplir.

La herramienta utilizada en Nueva Zelanda y en algunos Estados de Australia para lograr esto han sido los "convenios de desempeño" ("performance agreements") los cuales traducen la estrategia global del gobierno en estrategias particulares e individuales para cada organismo. Se acuerdan entre el ministro y el administrador y están sujetos a la aprobación de un Comité Estratégico conformado por: el Jefe de Gabinete, el Tesoro y la Comisión del Sector Público (con funciones similares a las del INAP de nuestra administración). Este Comité verificará que la estrategia planteada por cada organismo esté de acuerdo con la estrategia global del gobierno.

Los convenios de desempeño se complementan con los "contratos de compras" ("purchase agreements") que traducen la estrategia definida para el organismo en objetivos concretos. La implementación de estos contratos presentan dos características dignas de mencionar: primero, establecen objetivos cuantificables y medibles, contra los cuales el Ministro y los órganos de control gubernamentales pueden medir su desempeño. Segundo, implican una negociación entre el ministro y el administrador. Mediante la misma, el administrador aporta su experiencia y conocimiento, permitiendo que el ministro tome una mayor conciencia de las capacidades operativas del organismo y de las demandas "realistas" que sobre éste pueda imponer. A la vez, este tipo de contratos logran que el administrador no sienta que los objetivos que debe cumplir le son ajenos o arbitrarios.

Los contratos de compras no son meramente cuantitativos, es decir, no sólo identifican concretamente la cantidad y el costo de los bienes o servicios que el organismo deberá proveer, sino que también establecen la calidad de los mismos y los tiempos de suministro. Al estar enmarcados en los convenios de desempeño, evitan la atomización de las distintas organizaciones y la formulación de estrategias individuales incongruentes.

El compromiso asumido entre ambas partes de estos contratos genera responsabilidades tanto para el administrador, por los resultados de su acción al frente de la organización ya que sabe lo que el gobierno espera de su gestión, como para el ministro, quien no puede introducir un cambio de estrategia o de política radical, al cual no se pueda adaptar el organismo desde un plano operativo.

Pero además de introducir una herramienta que defina claramente estrategia y objetivos, nuestra administración necesita clarificar un paso previo: la misión del organismo. En este sentido, el requisito de que sea acotada es extremadamente importante, ya que como mencionamos anteriormente, los organismos del Estado tienden a ensanchar sus funciones. En Nueva Zelanda se ha reconocido el peligro que ésto puede causar, y por ende, el gobierno ha intentado establecer para cada organismo una sola misión, aunque debemos reconocer que este esfuerzo no ha sido posible en todos los organismos neocelandeses.

En nuestro país podríamos intentar acotar la misión reduciendo la tarea de cada organismo público a una sola función. Pero hay otros mecanismos que permitirían acotar la misión, a la vez que asegurarían que no se vuelva obsoleta. Por ejemplo, y ya lo mencionamos antes, la revisión de la misión al estilo británico. Es

pensable que el Congreso o tal vez el Poder Ejecutivo, en el caso de nuestro país, evalúe cada tres años, la relevancia de la función que cumple cada uno de los organismos públicos a partir de un informe presentado por todos los administradores. En el caso de que la revisión fuera realizada por el Poder Ejecutivo, la Jefatura de Gabinete sería por su capacidad la encargada de analizar en forma global la distribución de las funciones entre los organismos. La consecuencia directa de este mecanismo sería la eliminación de los organismos innecesarios, la reducción de misiones autogeneradas en algunos o la reasignación de funciones a otros.

Pero no sólo la misión necesita ser controlada. Si implementáramos un sistema de contratos, como los que eligieron Nueva Zelanda y Australia, la estrategia y los objetivos también necesitarían ser monitoreados. Este control de gestión debería enfocarse especialmente, en los resultados. En primer lugar, a través de la implementación de los contratos de desempeño, sería posible acrecentar el control del policymaker sobre los resultados del administrador ya que éste tendría la obligación de reportar regularmente a su ministro acerca del cumplimiento de lo especificado en el acuerdo.

En segundo lugar, los órganos de control (SIGEN y AGN), además de controlar procedimientos, se enfocarían también en los resultados de la gestión, corroborando si el administrador está cumpliendo o no con los objetivos que se han negociado en el contrato. Los informes de estos órganos, serían referidos al ministro y servirían de "insumos" para la evaluación de resultados que el mismo debe hacer.

A estos controles del Poder Ejecutivo, orientados en los resultados, deberían sumarse reportes periódicos ante la AGN, a fin de acrecentar la responsabilidad del administrador

para con el Congreso, que a su vez cumple un importante papel de contralor del Ejecutivo en su función de control sobre la Administración Pública.

En lo que se refiere al control social, deberían institucionalizarse mecanismos donde se diera un espacio a los beneficiarios y contribuyentes a fin de incrementar la responsabilidad del administrador. A su vez, deberían comunicarse con cierta frecuencia, los resultados de la gestión (a la sociedad). Ejemplos de mecanismos que harían esto posible son: audiencias públicas una vez al año, consejos de beneficiarios que tengan voz pero no voto en las decisiones del administrador, publicación periódica de resultados, encuestas de calidad de atención, etc..

Ahora bien, establecidos los objetivos que el manager tiene que cumplir, y las instancias de control y evaluación de su performance, proponemos otorgarle mayor autonomía al administrador público para manejar sus recursos humanos y materiales a fin de que pueda cumplir con los resultados de su gestión. La discrecionalidad del manager ha sido casi el eje más importante en las reformas australiana y neocelandeza, porque según sus ideólogos, sólo ella asegura que éste se sienta incentivado a encontrar formas alternativas de cumplir más eficazmente con sus objetivos.

Con respecto a los recursos humanos, el servicio civil unificado neocelandez fue reemplazado por uno donde cada departamento operaba independientemente del otro. El objetivo de esta reforma fue que el administrador tuviera la autonomía de decisión dentro de su propio organismo atendiendo principalmente a las diferencias existentes entre cada uno de ellos. Los administradores fueron considerados como empleadores de su propio personal

pudiendo ejercitar todas las responsabilidades de un gerente del sector privado.

Establecer éste sistema más flexible en la Argentina implicaría suprimir los regímenes de administración de personal que explicamos en la sección anterior. De esta manera el administrador podría incorporar a los empleados que crea más convenientes, promocionarlos, capacitarlos y evaluarlos según criterios acordes a los objetivos del organismo, remunerarlos de acuerdo a su desempeño y prescindir de ellos si éstos no cumplieran con los requisitos de performance. El único condicionante para el administrador sería el Convenio Colectivo que negocie con el Sindicato, en el marco de la Ley de Contrato de Trabajo.

Con respecto a la administración de los bienes y servicios, en Nueva Zelanda se decidió la remoción de los sistemas centralizados y se le otorgó plena capacidad de decisión a cada administrador para el manejo de los recursos materiales de su organismo. Los administradores pueden hoy, de acuerdo a un nuevo sistema, determinar las políticas de compras y contrataciones en su organismo y las áreas que se encargarán de llevarlas adelante. Es decir, pueden decidir qué comprar y cómo comprarlo. También manejan por sí mismos, a través de una cuenta individual, los fondos que el Presupuesto le asigna a su organismo.

De la misma manera, es imprescindible otorgar al administrador público argentino la capacidad autónoma de administrar sus bienes y servicios, especialmente haciendo más flexibles los procedimientos para comprar y disminuyendo los tiempos para hacerlo. Obviamente, la autonomía que de esta manera le estamos otorgando al administrador no implica autonomía total. El control a través de precios testigo, registro de proveedores y auditorías de los

órganos formales es el que asegurará la transparencia y eficiencia de las compras realizadas. Pero más allá de los límites que estos controles impongan al administrador, está su propio contrato, en el cual, él mismo se comprometió a determinados resultados por los que debe responder. Ninguna de sus decisiones, podrá atentar, en consecuencia, contra la eficiencia en el logro de los objetivos fijados.

Por último, éste esquema se complementa con un sistema de premios y castigos eficaz, que incentive al administrador a cumplir con los objetivos que le han sido fijados. Dada la autonomía que se le otorga para administrar sus recursos, debe ser controlado y consecuentemente recompensado o sancionado en base a sus éxitos o fracasos. Así, estará incentivado a cumplir con sus objetivos, porque el control de su jefe (el ministro) se traducirá en sanciones o recompensas concretas que lo afectan directamente.

El caso de Nueva Zelanda es, otra vez, un buen modelo a seguir. El administrador neocelandés asume su cargo y se sujeta a un contrato de empleo de un máximo de cinco años, no renovable automáticamente. En éste contrato se fijan su salario y sus condiciones de trabajo. El mismo enmarca a los ya mencionados "convenios de desempeño" y "contratos de compras". Si el administrador cumple una buena gestión durante ese período, es decir si alcanza sus objetivos, se le ofrece una extensión en el cargo por tres años, o se lo incentiva a solicitar el puesto de administrador en otro organismo. Si su gestión no fue exitosa, puede ser despedido.

Creemos que la solución neocelandeza se presenta como un herramienta válida para enmarcar a la estabilidad como premio o castigo. Aplicando este tipo de contratos en la Argen-

tina, los administradores que cumplieran con sus objetivos se quedarían y los que no podrían ser despedidos. De esta manera, su permanencia en el cargo se mediría en función del cumplimiento o no de los objetivos a los que se habrían comprometido en su contrato (incluye cumplimiento de los performance y los purchase agreements). El administrador estaría con este posible premio o castigo, fuertemente incentivado a cumplir con los objetivos, a responder a las exigencias del control y a hacer un buen uso de su autonomía porque sabría cuáles son las consecuencias de una buena o una mala gestión

Volviendo a Nueva Zelanda, la remuneración también se ajusta en relación con los resultados que el administrador logre. El 10% de la misma es variable según su desempeño. Este mecanismo tan vastamente aplicado en todas las empresas del mundo también debería utilizarse para nuestros administradores, quienes tendrían una remuneración en parte fija y en parte variable, de aproximadamente el 20%, de acuerdo a su desempeño.

Con respecto a la promoción, siendo la categoría de administrador el último puesto al que se puede aspirar en un organismo público, y considerando que de ésta categoría en adelante los cargos están particularmente vinculados a decisiones políticas, es difícil generar una estructura formal de carrera para los administradores. Sin embargo, creemos que con un marco de objetivos a cumplir y un control efectivo sobre sus resultados, no cualquier administrador podría ser nombrado, y aunque lo fuera no podría permanecer en su cargo si, luego de un período determinado, no cumplió con sus objetivos. De esta manera, los "malos administradores" verían reducidas sus posibilidades de ascenso.

Pero no sólo es necesario actuar sobre los incentivos que tradicionalmente se utilizan en cualquier organización. Debemos también, especialmente atacar, algunas variables que no actúan en el sector público como un sistema de premios y castigos efectivo.

En primer lugar, es necesario clarificar las reglas por las cuales un administrador se ve sometido a un alto riesgo penal. El administrador debe estar seguro acerca de las consecuencias penales que cualquiera de sus decisiones puede tener. Este es un requisito esencial para que pueda hacer un "libre uso" de su autonomía, a la vez que evitaría la parálisis y la indecisión en la que hoy se encuentran muchos administradores públicos.

La reforma neocelandeza, habiéndole otorgado al administrador la autonomía total para poder cumplir con su contrato de empleo, estableció también, muy claramente, para el mismo cuáles de sus decisiones estaban sujetas a la acción judicial. Por eso, si bien en países como el mencionado el riesgo penal para el administrador es alto, esto no limita sus decisiones ni las frena porque las reglas que debe observar son pocas y claras.

En segundo lugar, es necesario aumentar las vías de comunicación y de información entre la administración y los ciudadanos para que el prestigio social actúe como un incentivo. A través de los mecanismos de control de gestión anteriormente nombrados, los contribuyentes tendrían más herramientas para evaluar la gestión pública. Al mismo tiempo, el administrador público estaría más incentivado a "hacer bien las cosas" por la evaluación más objetiva y periódica de los ciudadanos, que lo que está hoy por la acción variable y esporádica de los medios de comunicación social.

Concluyendo, diremos que un marco de incentivos coherente y eficaz es la clave para un mejor funcionamiento del sector público argentino. Como ya dijimos, no podemos depender de líderes capaces y carismáticos que impulsen los cambios. Hacer hincapié en las

motivaciones de quienes tienen la responsabilidad de dirigir las organizaciones públicas, es crear las bases para atraer buenos administradores al Estado y hacer que sus acciones estén en línea con las necesidades de la sociedad.

# EL RÉGIMEN PREVISIONAL DE CAPITALIZACIÓN: PERSPECTIVAS E IMPACTO DE LA REFORMA

**Autores:**

**RAFAEL ROFMAN**

UNIDAD DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y ESTADÍSTICAS,  
SUPERINTENDENCIA DE AFJP Y UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

**GUSTAVO STIRPARO**

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS  
Y CALIFICACIÓN DE RIESGO, SUPERINTENDENCIA DE AFJP

*Los autores realizan en este trabajo una evaluación del régimen previsional de capitalización iniciado hacia 1994, revisan las perspectivas de mediano y largo plazo, y analizan su impacto sobre las finanzas públicas. Rofman y Stirparo sostienen que debido a la aceptación masiva del nuevo régimen, los fondos de jubilaciones y pensiones alcanzarán 12% del PBI en el 2005 y 40% en el 2040. La reforma -dicen- tiene beneficios pero un costo fiscal importante para el Estado. Los autores advierten respecto a los fondos adicionales que deberá destinar el Estado a la asistencia social debido a la reducción de los niveles de cobertura.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende presentar un breve resumen de la situación del nuevo régimen previsional de capitalización desde su creación, en 1994, una proyección de su evolución esperada y una breve discusión sobre el impacto de la misma.

La crisis del sistema de jubilaciones de la Argentina llevó a que, en 1993, se sancionara la ley 24.241, por la que se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El mismo implicó la modificación de los distintos parámetros del sistema previsional, así como la introducción de un nuevo régimen de capitalización. Los debates parlamentarios durante el proceso de reforma, así como distintas

opiniones y documentos publicados en la época, presentaron con claridad las distintas posiciones teóricas y políticas al respecto.

A tres años de implementado el nuevo sistema, es posible revisar los primeros resultados, así como reconsiderar las perspectivas de mediano y largo plazo del mismo. Por supuesto, aún faltan varias décadas para alcanzar la madurez plena del sistema, por lo que cualquier evaluación debe tener necesariamente el carácter de provisional.

La segunda sección del documento presenta una rápida descripción de las principales características del SIJP. En la tercer sección, se presenta la evolución de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones en los primeros tres años de funcionamiento. La cuarta sección de-

sarrolla la metodología utilizada y los resultados obtenidos en la proyección de los fondos mientras que la quinta sección discute los efectos que la introducción de dicho régimen tuvo y tendrá sobre las finanzas públicas.

## EL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

A partir del mes de julio de 1994 y con la puesta en vigencia de la Ley 24.241, se estableció el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El mismo es de carácter mixto y está integrado por un Régimen de Reparto y un Régimen de Capitalización Individual. Su alcance es nacional y obligatorio tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los autónomos, con algunas excepciones previstas en la Ley (i.e. fuerzas de seguridad, empleados de Estados provinciales que no transfirieron sus cajas al sistema nacional, etc.)

El sistema tiene tres pilares: el primero es de solidaridad, financiado por el mecanismo de reparto; el segundo, de carácter obligatorio, funciona a través de un régimen de reparto y uno de capitalización, mientras que el tercero, de carácter optativo, funciona a través de la capitalización individual de los aportes voluntarios. El mismo cubre a la población al momento del retiro del mercado laboral por alcanzar los requisitos necesarios para acceder a una jubilación, y frente a los riesgos de invalidez y fallecimiento.

El financiamiento del régimen de Reparto se obtiene de la totalidad de las contribuciones patronales de los afiliados al SIJP y de los aportes personales de los afiliados que optaron por el régimen de reparto en el segundo pilar.

Además, se destinan al mismo impuestos específicos. Los aportes personales de los afiliados al Régimen de Capitalización (11% de los salarios de los trabajadores en relación de dependencia y de la renta presunta de los autónomos) se destinan a las Cuentas de Capitalización Individual (deducidas las comisiones que perciben las administradoras) a fin de ser invertidos en activos que la ley permite. También los afiliados al Régimen de Capitalización pueden realizar aportes voluntarios a sus cuentas, o recibir depósitos convenidos de cualquier persona física o jurídica.

Los beneficios previsionales que provee el Estado en el nuevo sistema son la prestación básica universal (PBU), la prestación compensatoria (PC), la prestación adicional por permanencia (PAP), la prestación anual complementaria, el retiro por invalidez, la pensión por fallecimiento y la prestación por edad avanzada. Los afiliados al Régimen de Capitalización reciben algunos de estos beneficios y la jubilación ordinaria (JO), financiada con el saldo de sus cuentas individuales. Además, pueden optar por la jubilación anticipada o acceder a los excedentes de libre disponibilidad, en la medida que cumplan los requisitos establecidos.

Para acceder a los beneficios de la jubilación, los afiliados al SIJP deberán tener 60 años las mujeres y 65 los hombres (a estas edades se llega de manera gradual para los trabajadores en relación de dependencia hasta el año 2001, mientras que para los autónomos rigen desde 1994), y acreditar al menos 30 años de servicios con aportes computables en el sistema previsional.

La jubilación para los afiliados al Régimen de Reparto está conformada por la PBU (Prestación Básica Universal), la PC (Presta-

ción Compensatoria) y la PAP (Prestación Adicional por Permanencia). La PBU es el componente solidario del sistema, ya que no tiene en cuenta los montos aportados por los trabajadores sino que se diferencia para los futuros beneficiarios con una brecha que no puede ser superior al 15% entre los que más y menos cobren, y sólo en función de la cantidad de años de aportes. La PC reconoce los años aportados al viejo sistema (previo a julio de 1994), mientras que la PAP se calcula en función de los años de aportes al nuevo Régimen de Reparto (posterior a julio de 1994). Los afiliados al Régimen de Capitalización percibirán al momento de su jubilación la PBU, la PC y la JO (Jubilación Ordinaria), que podrá obtenerse a través de una renta vitalicia contratada con una compañía de seguros de retiro, un retiro programado concertado con la AFJP o un retiro fraccionario.

La recaudación de los aportes y contribuciones del sistema es realizada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Según en que régimen se encuentre un trabajador afiliado, esta distribuye los aportes personales a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) o a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), mientras que las contribuciones patronales van en su totalidad a la ANSeS. Este organismo es el encargado de administrar, controlar y fiscalizar el Régimen de Reparto, mientras que la Superintendencia de AFJP controla y fiscaliza el Régimen de Capitalización.

A fin de cubrir los riesgos de invalidez y fallecimiento fueron creadas, simultáneamente a las AFJP, las Compañías de Seguro de In-

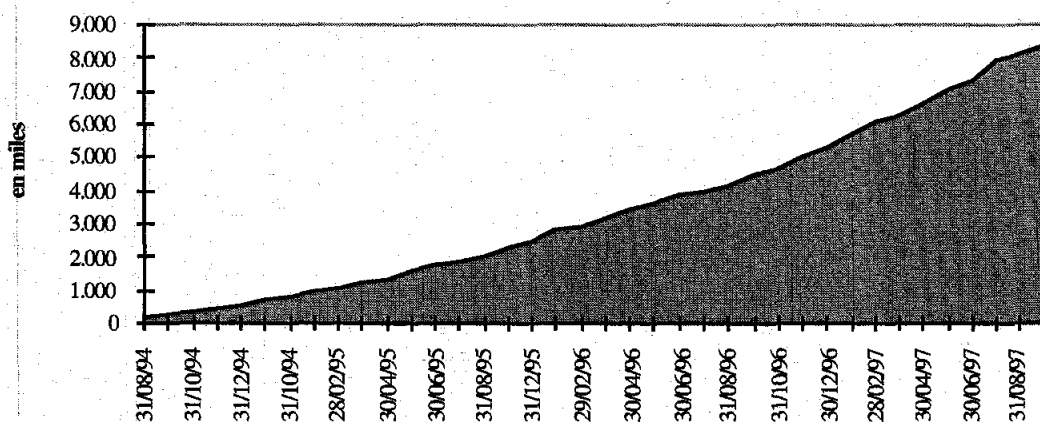
validez y Fallecimiento. Por otra parte existen las Compañías de Retiro que se encargan del pago de las prestaciones previsionales bajo la modalidad de las rentas vitalicias.

La contabilidad y el patrimonio de las AFJP deben estar totalmente separada de la de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones que administran, ya que estos pertenecen exclusivamente a los afiliados, propietarios de las cuentas individuales, con lo que los mismos se encuentran protegidos de posibles dificultades financieras de las AFJP.

## LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Los fondos de jubilaciones y pensiones se conforman por las sumas de las cuentas individuales de todos los afiliados a los mismos. Los afiliados realizan sus aportes personales (de los cuales la administradora deduce una comisión por administración, con la cual también abona las primas del seguro de invalidez y fallecimiento) que se van acumulando en las CCI. La administradora invierte estos fondos en instrumentos que la Ley permite, generando rentabilidad para los poseedores de las mismas. El stock de los Fondos ha tenido un crecimiento importante desde sus inicios, en función de los ingresos mensuales y de las altas rentabilidades obtenidas en los poco más de 3 años de funcionamiento del sistema. A fines de setiembre de 1997, los mismos representaban aproximadamente el 2.5% del PBI. Su evolución puede observarse en el siguiente gráfico.

### Fondos de Jubilaciones y Pensiones



La Ley 24.241 y sus reglamentaciones establecen límites por instrumento y por emisor a la tenencia de activos financieros por parte de los fondos. La imposición de estos límites tiene como uno de sus objetivos la diversificación para minimizar la exposición al riesgo. Por otra parte, con excepción de los Títulos Públicos Nacionales y de las Cédulas Hipotecarias Rurales, los instrumentos que confor-

man los fondos deben tener una calificación mínima, otorgada por una Sociedad Calificadora de Riesgo, autorizada por la Comisión Nacional de Valores o por el Banco Central de la República Argentina para los depósitos a plazo. El cuadro siguiente muestra el porcentaje máximo de los fondos que puede ser mantenido así como la calificación mínima requerida.

Instrumento	Límite en % de los fondos	Calificación Mínima Requerida
Títulos Públicos Nacionales	50%	S / C
Tít. emitidos por Entes Estatales	15%	BBB
Obligaciones Negociables de Largo Plazo	28%	BBB
Obligaciones Negociables de Corto Plazo	14%	BBB
Obligaciones Negociables Convertibles	28%	BBB

<b>Instrumento</b>	<b>Límite en % de los fondos</b>	<b>Calificación Mínima Requerida</b>
Obligaciones Negociables Convertibles de		
Empresas Privatizadas	14%	BBB
Certificados de Depósito a Plazo	28%	A
Acciones	35%	2
Acciones de Empresas Privatizadas	14%	2
Fondos Comunes de Inversión	14%	BBB
Títulos emitidos por Estados Extranjeros u		
Organismos Internacionales	10%	Baa3
Títulos de Sociedades Extranjeras	7%	Baa3
Contratos de Futuros y Opciones	2%	S / C
Cédulas y Letras Hipotecarias	28%	BBB
Títulos de Fondos de Inversión Directa	10%	BBB

La evolución en la tenencia de los distintos activos desde el inicio del sistema presenta ciertas características que merecen ser analizadas. La tenencia de títulos públicos siempre ha sido superior al 41% de los fondos, con meses en los cuales su participación era cercana al límite máximo permitido. Los mismos pueden valuarse a precios de mercado y a término, en cuyo caso la administradora se compromete a mantener el activo hasta su vencimiento. Esta composición interna según su forma de valuación ha sido relativamente estable a lo largo del tiempo, participando cada uno con porcentajes cercanos al 50%. Los títulos emitidos por entes estatales, gobiernos provinciales y municipalidades participaban en los primeros meses con porcentajes cercanos al 10% de los fondos, pero

la misma ha ido disminuyendo hasta valores inferiores al 3% del total en los últimos meses.

Los certificados de depósitos a plazo tuvieron también una fuerte caída en su participación. Los mismos llegaron a representar casi el límite máximo permitido, disminuyendo a cerca del 15% en diciembre de 1996. A partir de noviembre de ese mismo año, comenzaron a operar los certificados a plazo con cancelación anticipada y los de interés variable. Estos últimos han experimentado un crecimiento muy importante en menos de un año, superando el 15% del total de los fondos en setiembre de 1997, mientras que los tradicionales certificados a plazo fijo disminuyeron a poco más del 2%. Los de cancelación anticipada tienen una participación mínima.

Como contrapartida, las acciones de empresas privadas y privatizadas en los últimos años tuvieron incrementos importantes. Al inicio, su participación había oscilado entre el 2% y 6% de los fondos. A partir de enero de 1996 el stock mantenido comenzó a incrementarse, alcanzando niveles superiores al 23% de los fondos.

Los títulos emitidos por empresas privadas representaron como máximo el 11% del total de los fondos, disminuyendo en los últimos meses a porcentajes cercanos al 4%.

Los demás instrumentos que conforman los fondos (i.e. fondos comunes de inversión, fideicomisos, títulos extranjeros, opciones y futuros, fondos de inversión directa y cédulas y letras hipotecarias) participan aproximadamente con el 7% del total. Las economías regionales, sólo mantenidas por Nación AFJP, representan el 1,5% de los fondos al 30 de setiembre de 1997.

Respecto a los flujos mensuales por recaudación de aportes personales, los mismos representan desde el inicio del sistema más de 9.000 millones de pesos corrientes. Este flujo de algo más de 230 millones de pesos al mes en promedio dejó de ingresar a las arcas del Estado Nacional, conformando de esta manera una valuación razonable del costo para el mismo. Sin embargo, el dinero está invertido en instrumentos financieros que potenciarán el financiamiento vía el mercado de capitales tanto para las empresas privadas como para el mismo Gobierno. Por este motivo, en las siguientes secciones se presenta una estimación del volumen de los fondos de jubilaciones y pensiones y luego se evaluará el efecto de la introducción del régimen de capitalización en las finanzas del Estado.

## LA EVOLUCIÓN ESPERADA DE LOS FONDOS HASTA EL 2050

Con el fin de proyectar la evolución de los fondos de jubilaciones y pensiones, utilizamos una metodología similar a un trabajo anterior publicado por la Superintendencia de AFJP (Rofman y Stirparo, 1996), aunque con algunas modificaciones en la metodología y los supuestos, de acuerdo a un estudio más reciente (Rofman, Stirparo y Lattes, 1997)

### METODOLOGÍA DE LA PROYECCIÓN

La metodología desarrollada para realizar esta proyección parte de estimar las variables críticas, e integrarlas en un modelo general. Se proyectaron en forma independiente variables de tipo demográfico, socioeconómico, previsionales y financieras.

Las variables demográficas fueron proyectadas a partir de la proyección del INDEC (1996) por grupos quinquenales y desagregadas por edades simples por el método de Karup-King. Las tasas de mortalidad y fecundidad fueron adaptadas de las utilizadas por el INDEC, desagregándolas por edades simples y sexo.

Para proyectar las variables socioeconómicas se partió de la información empírica disponible. Las tasas de actividad se determinaron utilizando información disponible de las ondas de octubre de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para 1995 y 1996. La tasa de desocupación fue proyectada a partir de los niveles observados en 1995 y 1996. Los porcentajes de aportantes fueron observados a partir de los padrones de DGI. También, en base a estos mismos datos se obtuvieron los

porcentajes de trabajadores en relación de dependencia y autónomos, y quienes de éstos se encuentran en el régimen de Capitalización o en el de Reparto.

Entre las variables previsionales se consideraron la edad al retiro, teniendo en cuenta las disposiciones transitorias, los años de aportes y la incidencia de invalidez y fallecimiento.

Finalmente, fue necesario realizar supuestos sobre la evolución de las variables de tipo financieras, tales como los salarios, la rentabilidad de los fondos y el PBI, partiendo de datos observa-

dos en 1995 y 1996. Los mismos fueron:

- Para salarios se consideró un incremento nulo hasta el año 1998, del 1% para 1999 y 2000, y del 2% desde el 2001 hasta el 2050.
- La rentabilidad se la supuso convergente al 4%.
- El crecimiento del PBI se estimó como la suma de las tasas de crecimiento de la población y de los salarios más el 0,5%.

Los supuestos utilizados en las proyecciones se transcriben en el siguiente cuadro.

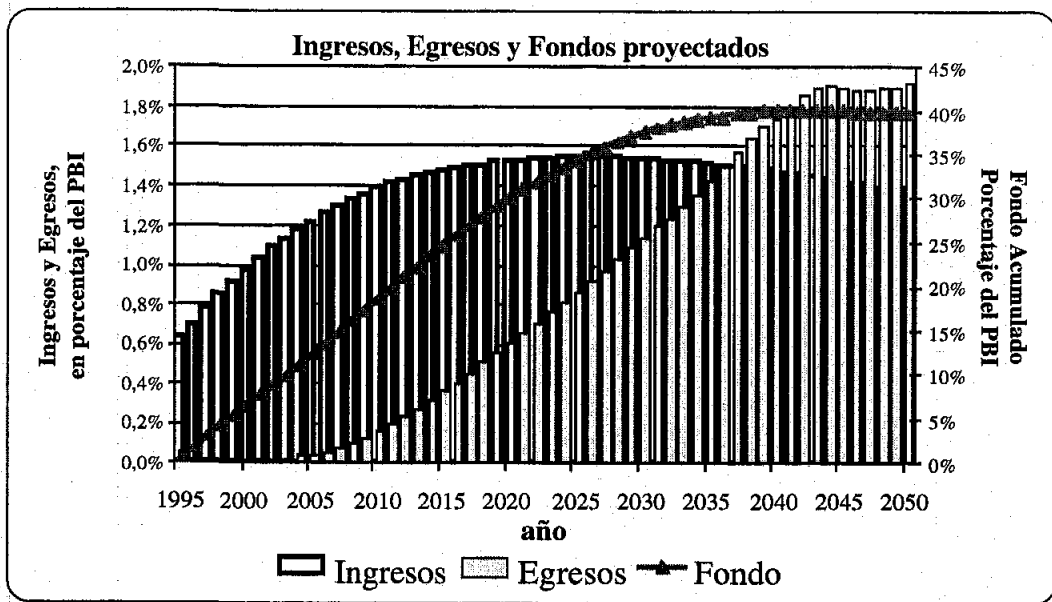
### TASAS Y PORCENTAJES PROYECTADOS

Año	Tasa de Actividad	Tasa de Desempleo	Tasa de Aportantes	% en relación de dependencia	% de rel. de dependencia en AFJP	% de autónomos en AFJP	Crecimiento salarial	Tasa de Contribuc. Patronal
1995	41,5%	16,6%	36,2%	77,3%	58,1%	37,5%	0%	12%
2000	43,1%	14,6%	43,6%	74,6%	86,7%	73,1%	1%	12%
2005	44,7%	10,0%	48,4%	72,2%	95,5%	89,0%	2%	12%
2010	45,5%	7,1%	53,2%	70,3%	98,6%	96,1%	2%	12%
2015	46,4%	7,1%	57,8%	68,4%	99,6%	98,9%	2%	12%
2020	47,3%	7,0%	61,7%	66,4%	99,9%	99,7%	2%	12%
2025	48,2%	7,0%	65,3%	64,7%	100,0%	100,0%	2%	12%
2030	49,2%	7,0%	67,4%	63,0%	100,0%	100,0%	2%	12%
2035	50,3%	7,0%	69,0%	61,3%	100,0%	100,0%	2%	12%
2040	50,3%	7,0%	70,0%	59,9%	100,0%	100,0%	2%	12%
2045	50,2%	7,0%	70,0%	58,4%	100,0%	100,0%	2%	12%
2050	50,0%	7,0%	70,0%	57,1%	100,0%	100,0%	2%	12%

## RESULTADOS

En los primeros años de funcionamiento del sistema, los fondos crecerán rápidamente. Este efecto se debe a los ingresos por los flujos de aportes y las altas rentabilidades obtenidas que superaron las previsiones más optimistas. A medida que el sistema madure, la importancia relativa de la recaudación dismi-

nuirá, mientras que será cada vez más importante el factor rentabilidad. Además, al comenzar a jubilarse los afiliados a este régimen, existirá un flujo de fondos negativo que es el pago de las prestaciones por beneficios adquiridos. El resultado de las proyecciones, tanto de los flujos de ingresos y egresos como así también del stock de fondos acumulados puede observarse en el siguiente gráfico.



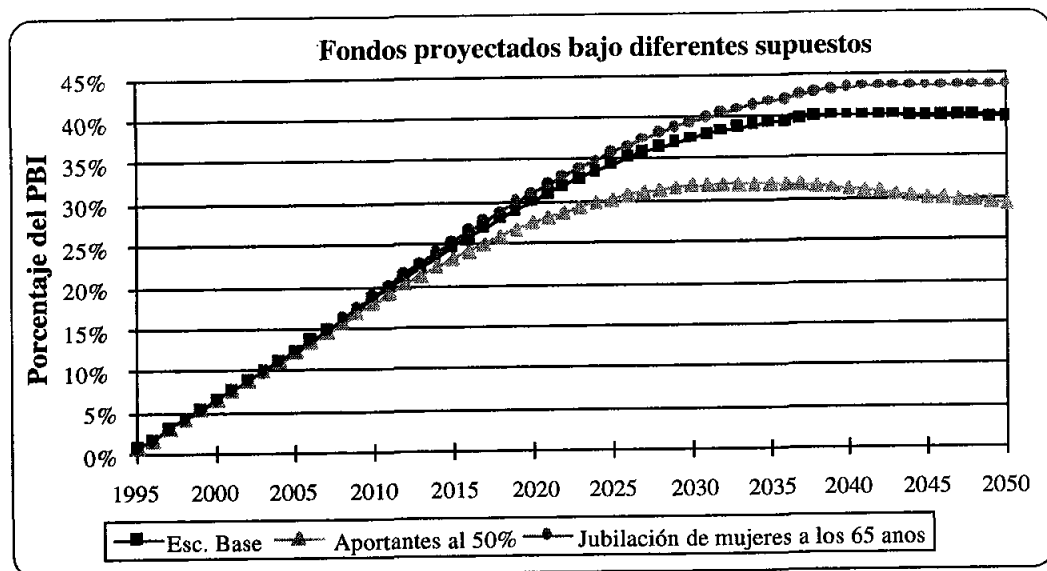
El gráfico muestra la evolución esperada de acuerdo a los supuestos adoptados. Hacia el año 2000, los fondos alcanzarían valores cercanos al 6,5% del PBI, hacia el año 2025 llegarían al 35% y luego se estabilizarían en valores cercanos al 40% del Producto. Es de destacar que, cuando el sistema madure, los flujos de egresos bajo la versión de retiro de los fondos adoptada (todos eligen una Renta Vitalicia) serán mayores a los ingresos por aportes. Sin embargo, no implica una reducción en el total de los fondos, ya que esta diferencia puede ser más que compensada con la rentabilidad.

El supuesto adoptado respecto a la modalidad de retiro que todos los trabajadores, al momento de ejercer su opción, destinan los fondos a adquirir una Renta Vitalicia contratada con una Compañía de Retiro obedece sólo a una cuestión de simplicidad. Sin embargo, la magnitud del efecto sobre los fondos en el caso que los trabajadores opten por contratar un

Retiro Programado con la AFJP no genera diferencias significativas en los montos proyectados. Además, quien elija esta última opción puede, una vez que se encuentre percibiendo los beneficios, adquirir una Renta Vitalicia en cualquier momento.

Adicionalmente al escenario proyectado, realizamos dos supuestos alternativos a fin de evaluar el impacto que sobre los fondos podrían tener por un lado una mejora menos optimista en la tasa de aportantes, y por otro un aumento en la edad de jubilación de las mujeres. La tasa de aportantes fue proyectada tendiendo al 50% en lugar del 70% supuesto en el escenario base. La edad de jubilación de las mujeres se la supuso incrementando gradualmente desde el año 2003 hasta alcanzar la misma edad de jubilación que los hombres (65 años) en el año 2011.

El gráfico siguiente muestra los resultados obtenidos respecto a la evolución del stock de fondos, sin modificar los demás supuestos.



Es posible observar que mientras el aumento en la edad de jubilación de las mujeres produciría un stock acumulado de aproximadamente un 10% mayor respecto al escenario base para los últimos años de la proyección, la menor tasa de aportantes proyectada produciría una caída cercana al 25% en los mismos. Los fondos alcanzarían, bajo esta alternativa, valores cercanos al 30% del PBI hacia el año 2050.

Los flujos de aportes personales de los trabajadores que se afilian al Régimen de Capitalización representan para el Estado un desfinanciamiento de igual magnitud. La reforma llevada a cabo tuvo en cuenta este costo de transición, pero por diversos motivos las proyecciones iniciales fueron quedando desactualizadas. El motivo de la siguiente sección es

presentar una actualización de las proyecciones y observar cual es el efecto de mediano y largo plazo que la introducción del Régimen de Capitalización tiene sobre las finanzas del Estado Nacional.

## EL EFECTO DEL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

A fin de realizar las proyecciones correspondientes al Régimen Previsional Público<sup>1</sup> se utilizaron los mismos supuestos que para la proyección de los fondos de jubilaciones y pensiones, agregando otras variables. Fundamentalmente se debieron estimar el número de beneficiarios, que no era necesario para calcular el stock de fondos.

1.- para un análisis más detallado de la metodología utilizada para las proyecciones, ver Rofman, Stirparo y Lattes 1997)

También se tuvo en cuenta los años de aportes mínimos requeridos para acceder a un beneficio (casos de PBU, PC y PAP, no requeridos para el retiro de los fondos de las CCI).

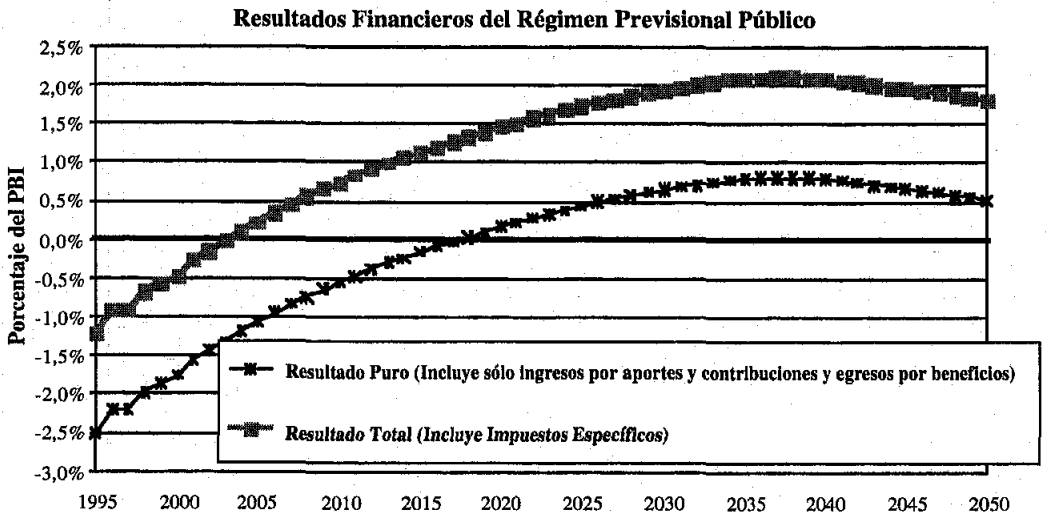
Por otra parte, en virtud que los beneficios pagados por el régimen previsional público se ajustan en forma anual de acuerdo a la evolución del Módulo Previsional (MOPRE), que es definido por el Poder Ejecutivo, se genera una dificultad para preparar las proyecciones ya que éste, por definición, establece que no existe un mecanismo fijo de indexación. Por este motivo, se estableció que el MOPRE incrementará año a año el 75% del aumento proyectado de los salarios medios de la economía.

Además, no fueron evaluados en las proyecciones los regímenes provinciales transferidos recientemente a la esfera de influencia del sistema nacional. Por otra parte, se consideran por separado los impuestos específicos destinados a financiar parte de los egresos del régimen público, con el fin de obtener diferenciados los flujos de ingresos puros por aportes y contribuciones del monto de recursos tribu-

tarios afectados. Esto se debe a que realizar una proyección rigurosa del incremento de los impuestos excede el alcance de este trabajo. Por este motivo se consideran que los recursos por impuestos aumentan al mismo ritmo que el PBI.

Finalmente, la Ley 24.241 establece que los empleadores deben aportar un 16% de las remuneraciones en concepto de contribuciones patronales al sistema. También la Ley establece que el Poder Ejecutivo podrá bajo determinadas condiciones, reducir la alícuota. A través de varios decretos, la misma fue reducida con criterios diferenciales respecto a región y actividad. En función de los datos observados, la alícuota promedio resultante fue de aproximadamente el 11%. Considerando que estas reducciones no afectan a los autónomos, se utilizó para las proyecciones una alícuota promedio del 12%. Los aportes personales se consideran, tal como establece la Ley, del 11% (previo a la reforma, los mismos eran del 10%).

Los resultados de las proyecciones realizadas se muestran en el siguiente gráfico.

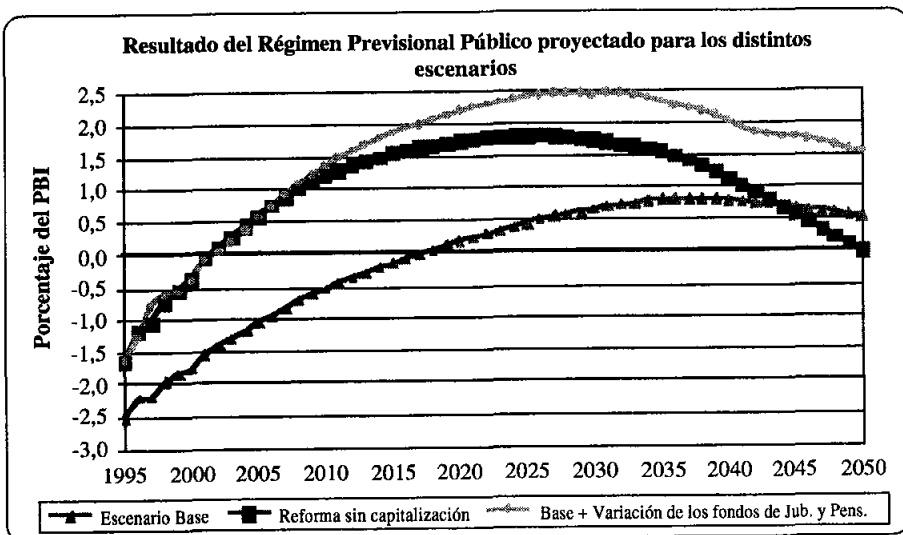


Como puede observarse en el gráfico, a partir del déficit existente al momento de la reforma el sistema previsional público comienza a recuperarse hasta alcanzar una situación de equilibrio financiero en el año 2013 si no se consideran los impuestos, y en el 2002 si consideramos los mismos. El superávit financiero que se obtiene para el período que comienza en el año 2013 tiene su máximo en el año 2038 aproximadamente, siendo inferior al 1% del PBI. Puede observarse además que el régimen parecería ser estable en el largo plazo.

Por el lado de los ingresos, las contribuciones patronales serán las que concentran la mayor parte de los mismos. Los aportes personales tienden a disminuir debido al supuesto adoptado respecto a la elección del régimen de capitalización de los nuevos ingresantes al SIJP y de los traspasos desde el régimen de reparto que se verifican constantemente. Por el lado de los egresos, el mayor componente en los años iniciales corresponde a los beneficiarios del Viejo Sistema (i.e. aquellos que perci-

bían un beneficio antes de julio de 1994). Por ser un grupo cerrado, con el transcurso del tiempo su importancia relativa irá decayendo. En el mediano y largo plazo, la PBU será el mayor costo para el Estado.

La Reforma implicó cambios substanciales en parámetros que tienden a mejorar la viabilidad financiera del nuevo sistema por ellos mismos (como ser incremento en la edad requerida para acceder al beneficio jubilatorio, aumento en la cantidad de años de aportes requeridos, aumento en la alícuota de aportes personales, mayores controles administrativos, etc.). Por este motivo, resultó de nuestro interés observar que hubiera pasado en caso de realizar estos cambios en los parámetros pero sin haber creado un régimen de capitalización, como un análisis de estática comparativa. Para ello, se utilizó el mismo modelo del caso anterior pero suponiendo que todos los afiliados hubieran optado por el régimen de Reparto (esto significa que todos los aportes personales van a financiar al sistema previsional público). El resultado de este análisis pue-



de observarse a continuación.

Puede advertirse de la comparación entre los 2 escenarios planteados que la introducción del régimen de capitalización tiene un costo importante para el Estado Nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta ciertos aspectos para no caer en conclusiones erróneas. Por un lado, es evidente que la creación del régimen de capitalización implicó una transferencia de riqueza desde el Estado a los Fondos de Jubilaciones y Pensiones que son propiedad de los afiliados. Además, en el escenario alternativo no está considerada la mayor deuda implícita del sistema. Esto significa que si bien los ingresos son mayores, los futuros egresos para el Estado también lo serán, mientras que en el régimen de capitalización los fondos serán los encargados de abonar gran parte de los beneficios, sin ningún costo adicional para las finanzas públicas.

Adicionalmente, la reforma estructural implementada vía la introducción de un régimen de capitalización individual junto a un régimen de reparto ha generado mayor transparencia y alineación de incentivos entre el Estado, empresas privadas y los individuos, a través de la constitución de reglas claras y administración compartida del SIJP.

Por otra parte, del análisis realizado se desprende que hacia el año 2050, en el escenario base los haberes pagados por el sector público se aproximarán en promedio al 20% de los salarios proyectados para ese año, mientras que en el escenario alternativo (todos optan por el régimen de reparto) el porcentaje que deberá abonar el Estado alcanza el 50%, con los mismos niveles de salarios y de beneficiarios. La diferencia radica que en el primer caso, el régimen de capitalización se hará cargo

como mínimo de esa diferencia.

## CONCLUSIONES

La reforma previsional realizada en nuestro país en 1994 modificó en forma determinante el sistema de jubilaciones. Por un lado, se modificaron la mayoría de los parámetros básicos del mismo, al aumentar la edad mínima para retirarse, el número de años con aportes requerido, los controles sobre el otorgamiento de pensiones y la tasa de aportes personales, mientras que se disminuyó, vía decretos, la tasa de contribuciones patronales. Al mismo tiempo, se introdujo un nuevo régimen de capitalización, al cual los trabajadores pueden adherirse en forma optativa, que financia aproximadamente un 50% del beneficio de quienes optan por el mismo.

La aceptación masiva de este nuevo régimen, y la buena performance obtenida permiten tener expectativas optimistas sobre el mismo. De acuerdo a las proyecciones presentadas, los Fondos de Jubilaciones y Pensiones alcanzarían el 12% del PBI en el año 2005 y el 40% en el año 2040.

Si bien no existe evidencia sólida, ni empírica ni teórica, que demuestre que los fondos de jubilaciones y pensiones tendrán un efecto de importancia en el ahorro nacional, es evidente que su sola existencia llevará a una profundización de los mercados de capitales.

La reforma trae consigo cambios de difícil medición. El endurecimiento en los requerimientos para acceder a los beneficios es muy importante para revertir los déficits actuales del sistema previsional. Sin embargo, trae también un efecto no deseado que es la reducción en los niveles de cobertura, al excluir a aquellos que no satisfacen los requisitos. Este efecto deberá ser seguramente compensado a través de un re-

forzamiento de los esquemas de asistencia social, por lo que al menos parte del ahorro del sistema previsional generará en el futuro un mayor gasto de otras áreas del Estado.

## REFERENCIAS

Superintendencia de AFJP et al. (1996)

Reformas a los Sistemas de Pensiones. Argentina, Chile y Perú. Santiago de Chile.

Rofman R. y Stirparo, G (1996), "Proyección del tamaño de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones. 1995 -2050." En Estudios sobre el Régimen de Capitalización. 1996. Superintendencia de AFJP. Buenos Aires.

Rofman, R., Stirparo, G. y Lattes, P. (1997), "Proyecciones del Sistema Integrado de Jubila-

# LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

**Autor: Dr. HORACIO L. P. PIFFANO**  
**PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE LA PLATA**

*El doctor Piffano analiza en este artículo el esfuerzo fiscal que deberá realizar la Argentina para atender las necesidades de financiamiento de la seguridad social. El autor realiza una comparación, sobre bases homogéneas, de tres distintos trabajos en los cuales se hacen proyecciones sobre el déficit estructural del sistema previsional (Fiel, Schulthess-Demarco, Durán). Piffano elabora distintos escenarios, y concluye que al menos para la primera mitad del próximo decenio el esfuerzo fiscal no solo no disminuirá en intensidad, sino que será mayor al actual. Esto -dice- establece un condicionante muy severo al destino de recursos públicos para otros destinos, y propone una segunda reforma previsional.*

## 1. PROYECCIÓN DE LAS NECESIDADES FISCALES PARA LA TRANSICIÓN

### 1.1. GRAVITACIÓN ACTUAL DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN SEGURIDAD SOCIAL

La incidencia del gasto público en seguridad social dentro del presupuesto público consolidado (tres niveles de gobierno) de la Argentina ha alcanzado niveles altamente significativos.

Como se observa en el Cuadro N° 1, según datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en 1995 representaba el

7,2% del PBI. Esto absorbe el 25,7% del gasto público consolidado. El 89% de ese gasto, por otra parte, correspondía al nivel nacional de gobierno, en tanto que el 11% restante a los gobiernos provinciales.

Para el nivel nacional de gobierno el gasto en seguridad social absorbía en 1995 el 43,3% del gasto público total, algo así como el 6,4% del PBI<sup>1</sup>. Dentro de ese gasto alrededor del 4,8% del PBI correspondió al gasto prestacional, es decir, transferencias directas en dinero a la clase pasiva, cifra que se eleva al 5,4% si se incluye a los retirados de fuerzas armadas y de seguridad.

Para ponderar esta importante gravitación

1.- Para un PBI de \$ 277.800 millones y un gasto total en seguridad social estimado en 20.000 millones.

del gasto en seguridad social, puede efectuarse una comparación con lo gastado en otras funciones de gobierno. Así, las funciones que le siguen en importancia relativa son Salud, con el 4,68% del PBI, y Cultura, Educación y Ciencias y Técnica, con el 3,97% del PBI. Solamente existen otras tres funciones que superan un punto del PBI: Administración General (2,7% del PBI), Deuda Pública (1,89% del PBI) y Seguridad (1,3% del PBI). Las restantes representan individualmente menos del 1% del PBI.

Si se ordenan las funciones en términos relativos referidas al gasto en Seguridad Social, se obtiene la siguiente situación:

Seguridad Social	1
Salud	0.65
Cult., Educ. y Ccia. y Técnica	0.55
Administración General	0.38
Deuda Pública	0.26
Seguridad	0.18
Otras (individualmente) <sup>2</sup>	< 0.12

**Cuadro N° 1**  
**Gasto Público consolidado por finalidad y función en porcentajes del PBI 1995**

Concepto	%
<b>EROGACIONES TOTALES</b>	<b>27,98</b>
1. Funcionamiento del Estado	5,35
1.1. Administración General	2,70
1.2. Justicia	0,50
1.3. Defensa	0,85
1.4. Seguridad	1,30
2. Gasto social y en recursos humanos	18,69
2.1. Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	3,97
2.2. Salud	4,68
2.3. Vivienda	0,40
2.4. Bienestar Social	0,71
2.5. Seguridad Social	7,20
2.6. Trabajo	0,86
2.7. Otros serv.urbab.	0,87
3. Gasto en infraest. económica y serv.	2,05
4. Deuda pública	1,89

Fuente: Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

2.- Ellas son: Justicia, Defensa, Vivienda, Bienestar Social, Trabajo, Otros Servicios Urbanos, Producción Primaria, Energía y Combustibles, Industria, Servicios y Desarrollo de la Economía.

**Las necesidades de financiamiento del sistema nacional de seguridad social**

Es decir, el gasto en seguridad social es 1,5 veces el gasto en Salud y 1,8 veces el gasto en Cultura, Educación y Ciencia y Técnica. Resulta, asimismo, 3,8 veces el gasto en servicios de la Deuda Pública; superando en más de 5 veces a los restantes gastos tomados individualmente.

Adicionalmente, es del caso destacar que dentro del gasto en salud, figura el gasto de la obra social de los jubilados y pensionados: el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados

y Pensionados (PAMI), cuyo gasto representa alrededor del 1% del PBI.

## 1.2. EL FINANCIAMIENTO ACTUAL DEL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL

La estructura actual del financiamiento del gasto en seguridad social responde a lo indicado por el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**Estructura del financiamiento del gasto consolidado en Seguridad Social 1995**

Concepto	Importe	%	
<b>RECURSOS PROPIOS</b>	13.189,5	69,1	64,3
Aportes y Contrib. y As. Fam.	8.684,8		
Otros (Facilid. de pago, etc.)	4.504,7		
<b>RECURSOS TRIBUTARIOS AFECTADOS</b>	3.153,6	16,5	15,4
IVA	1.605,6		
Bienes Personales	300,3		
Ganancias	1.247,7		
<b>15%IMPUESTOS COPARTICIPADOS 1/</b>	2.738,0	14,4	13,3
<b>SUBTOTAL</b>	19.081,1	100,0	-
<b>APORTES DEL TESORO NACIONAL</b>	1.436,4	-	7,0
<b>TOTAL</b>	20.517,5	-	100,0

1/ Incluye asignaciones para cubrir necesidades de financiamiento del sistema nacional de previsión social, déficits de las cajas de retiro de las fuerzas armadas y de seguridad y gastos operativos de la DGI.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y SGEF-ANSeS.

La cifra total de recursos asignados a la seguridad social de acuerdo con el Cuadro N° 2 (\$20.517,5 millones) resulta algo superior a la cifra en base a las cuales se efectuaron las estimaciones mostradas en el Cuadro N° 1 (\$20.000 millones), en razón de computar transferencias hacia y desde el sistema de seguridad social (por ejemplo, adelantos financieros al PAMI), que figuran "debajo de la línea".

El financiamiento asistido mediante recursos tributarios afectados y otros provenientes de rentas generales representó en 1995 el 35,7% de los recursos asignados. A estos recursos debería adicionarse el déficit de las cajas de previsión provinciales, que de alguna manera debieron ser enfrentadas por los tesoros provinciales (ya sea asistiendo a sus respectivos sistemas mediante transferencias o con mayor endeudamiento).

De acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, las necesidades de financiamiento de las cajas previsionales provinciales - excluidas las tres transferidas a la Nación en 1995, a saber: MC-BA, Catamarca y Santiago del Estero - ascendería para ese año a \$ 888 millones.

Por lo expuesto, la suma de \$ 7.328 millones de financiamiento tributario asistido a nivel nacional, más los \$888 millones de necesidad de financiamiento de las cajas provinciales, importa un total de \$ 8.216 millones. Esta cifra supera naturalmente a las estimaciones que fueran proyectadas por algunos autores que están referidas exclusivamente al sistema previsional, como se verá enseguida.<sup>3</sup>

### 1.3. LAS PROYECCIONES DISPONIBLES SOBRE LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL

Existen tres estudios muy recientes sobre proyección del resultado financiero del sistema de previsión social de Argentina: el realizado por FIEL, publicado por el Consejo Empresario Argentino en noviembre de 1995; el trabajo de Schulthess, W. y Demarco, G., publicado en enero de 1996; y el de Durán, V., también publicado en enero de 1996.

En el Cuadro N° 3 se presentan los resultados (déficits) de las tres proyecciones. Se trata de "déficits estructurales", es decir, sólo se computan los ingresos propios estimados por los respectivos autores, excluyendo las estimaciones de ingresos provenientes de la afectación de impuestos. A excepción del trabajo de Durán, V., los otros dos no contienen un detalle completo de los criterios metodológicos y supuestos empleados; no obstante, cabe apuntar que en general los resultados dependen especialmente de los supuestos adoptados con relación a:

- a) Evolución de los beneficiarios y monto del haber medio.
- b) Evolución de la PEA.
- c) Evolución de la tasa de empleo (o desempleo).
- d) Crecimiento del PBI.
- e) Elasticidad-producto del empleo
- f) Opciones entre el régimen de reparto y el de capitalización.

3.- Ver punto siguiente.

- g) Reducción de las contribuciones a cargo de las empresas.  
 h) Tasa de evasión.

La combinación de distintos parámetros para cada variable puede conducir naturalmen-

te a diferentes resultados. No obstante, a los fines comparativos de las tres proyecciones las diferencias pueden resumirse observando los ingresos propios (sin computar la afectación de impuestos) y de los egresos estimados. Ellos son los mostrados en el Cuadro N° 4.

**Cuadro N° 3**  
**Estimaciones de los deficits estructurales del sistema**

AÑO	FIEL	DURAN	SCHULTHESS-DEMARCO
1995	3717	9475	6778
1996	3976	9692	6788
1997	3896	10026	6731
1998	3860	10906	6578
1999	3856	10409	6420
2000	3855	9964	6307
2001	3763	9644	6083
2002	3667	9323	5891
2003	3575	8995	5648
2004	3487	661	5429
2005	3390	8345	5143
2006	2990	7935	4913
2007	2590	7648	4644
2008	2188	7362	4400
2009	1781	7093	4124
2010	1358	6884	3900
2011	928	6457	3644
2012	490	6258	3442
2013	15	6071	3210
2014	(417)	5894	2992
2015	(896)	5791	2781
2016	(1391)	5487	2584
2017	(1877)	5376	2415
2018	(2359)	5266	2224
2019	(2834)	5155	2057
2020	(3304)	5404	1911
2021	(3754)		4353
2022	(4183)		4252
2023	(4592)		4152
2024	(4973)		4066
2025	(5326)		3819
2026	(5651)		
2027	(5957)		

AÑO	FIEL	DURAN	SCHULTHESS-DEMARCO
2028	(6253)		
2029	(6530)		
2030	(6790)		
2031	(6950)		
2032	(7210)		
2033	(7483)		
2034	(7759)		
2035	(8035)		
2040	(8890)		
2045	(9714)		

**Cuadro N° 4**  
**Estimaciones de los ingresos propios y egresos del sistema**

AÑO	INGRESOS PROPIOS			EGRESOS		
	FIEL	DURAN	SCHUL-DEMA	FIEL	DURAN	SCHUL-DEMA
1995	9693	5993	9156	13410	15469	14239
1996	9902	6297	9397	13877	15990	14436
1997	10113	6665	9705	14009	16691	14621
1998	10326	7116	10035	14186	18022	14725
1999	10538	7569	10331	14394	17978	14799
2000	10751	8034	10565	14606	17898	14865
2001	10981	7960	10806	14745	17604	14827
2002	11214	8015	11053	14882	17338	14825
2003	11449	8100	11305	15024	17095	14775
2004	11687	8196	11560	15173	16857	14751
2005	11928	8294	11815	15318	16639	14661
2006	12221	8176	12070	15211	16110	14625
2007	12517	8231	12323	15107	15879	14547
2008	12815	8319	12569	15004	15681	14489
2009	13119	8417	12805	14900	15510	14391
2010	13428	8551	13029	14787	15435	14334
2011	13742	8392	13237	14669	14849	14233
2012	14058	8458	13432	14549	14716	14175
2013	14406	8553	13615	14421	14624	14077
2014	14701	8658	13785	14284	14551	13981
2015	15027	8813	13937	14131	14604	13879
2016	15355	8775	14073	13964	14262	13777
2017	15682	8836	14195	13805	14212	13691

AÑO	INGRESOS PROPIOS			EGRESOS		
	FIEL	DURAN	SCHUL-DEMA	FIEL	DURAN	SCHUL-DEMA
2018	16014	8924	14304	13655	14191	13574
2019	16348	9022	14400	13514	14177	13468
2020	16687	9198	14482	13383	14602	13373
2021	17030	9044	13286	13396		
2022	17376	9113	13193	13365		
2023	17725	9207	13134	13359		
2024	18074	9308	13101	13374		
2025	18422	9395	13096	13214		
2026	18768	13117				
2027	19111	13155				
2028	19451	13198				
2029	19782	13252				
2030	20103	13303				
2031	20377	13427				
2032	20677	13468				
2033	20967	13484				
2034	21244	13485				
2035	21505	13481				
2040	22746	13856				
2045	23632	13919				

De la proyección de los resultados estimados (déficits) en las tres proyecciones, puede advertirse que la estimación de FIEL es la más optimista; Schulthess-Demarco, por su parte, se diferencia de las estimaciones de Durán que aparecen como las más pesimistas. Una explicación se encuentra en que Durán adicionó al resultado las transferencias que el Tesoro Nacional debe realizar a las cajas de retiro de las fuerzas armadas y de seguridad, que estima en \$ 1.500 millones/año, no tenidas en cuenta en los trabajos de FIEL y de Schulthess-Demarco. Pero también Durán aparece como más conservadora en la proyección de los recursos propios del sistema. En tanto que la de FIEL

parece sobrestimar a los recursos propios en una magnitud que prácticamente equivale al monto de los recursos actualmente derivados al sistema de capitalización.

Finalmente, a fin de posibilitar las comparaciones sobre una base más homogénea, se han elaborado tres series alternativas, a saber: **Hipótesis 1 (Déficit Mínimo):** Partiendo de la proyección de FIEL que alcanza al año 2045, se le han adicionado las transferencias a las cajas de retiro de las fuerzas armadas y de seguridad por \$ 1.500 millones/año.

**Hipótesis 2 (Déficit Medio):** Partiendo de la proyección de Schulthess-Demarco, se le han adicionado las transferencias a las cajas de re-

tiro de las fuerzas armadas y de seguridad por \$1.500 millones/año y se completó la proyección hasta el año 2045, aplicando al resultado la mejora contenida en la proyección de FIEL para el período 2021-2045.

**Hipótesis 3 (Déficit Máximo):** Corresponde a la proyección de Durán, las que fueron adicionalmente proyectadas hasta el año 2045, de igual manera que en el caso anterior, en base a una mejora del resultado equivalente a la contenida en la proyección de FIEL para el período 2026-2045.

En las tres proyecciones no se han tenido en cuenta los ingresos provenientes de la afectación de recursos tributarios, es decir, solamente se computaron los recursos propios del sistema, de manera que el déficit proyectado corresponde al déficit estructural.

El Cuadro N° 5 muestra los resultados de las tres hipótesis.

## 2. LAS IMPLICANCIAS FINANCIERAS DE LAS PROYECCIONES.

Tres cuestiones se analizan en este punto. En primer lugar, se indaga respecto de las posibilidades de repago esperada de la deuda generada por el sistema en la transición, computando un horizonte de tiempo de 40 años - es decir, el período que va desde 1995 hasta el 2035 - o, eventualmente, el período en el que supuestamente se podría esperar el "pay-off" de la reforma. En segundo término, se calcula el costo financiero asociado a la necesidad de financiamiento que deberá ser atendido por el lapso durante el cual perdure el resultado negativo.

Ambas cuestiones, obviamente relacionadas, tienen importancia con vistas a evaluar las

futuras necesidades fiscales de la seguridad social en términos del PBI, que finalmente constituye nuestro objetivo último en este punto.

### 2.1. EL PERFIL DEL ENDEUDAMIENTO Y LAS POSIBILIDADES DE REPAGO.

A fin de evaluar el posible desempeño financiero del sistema, se han elaborado cuatro escenarios respecto a la magnitud de los recursos asignados adicionalmente a los recursos propios (aportes y contribuciones previsionales).

Se definen cuatro casos:

**CASO 1:** El sistema solo cuenta con los recursos propios y todo el déficit estructural es financiado con uso del crédito público.

**CASO 2:** El sistema cuenta con sus recursos propios y, adicionalmente, se le asigna el actual nivel absoluto de la recaudación de impuestos afectados al sistema (11% IVA, 20% Ganancias y 100% Bienes Personales), pero no así el 15% de impuestos coparticipables; el déficit resultante es financiado con uso del crédito público.

**CASO 3:** El sistema cuenta con sus recursos propios y, adicionalmente, se le asigna el actual nivel absoluto de la recaudación de impuestos afectados al sistema y, también, el nivel absoluto actual del producido del 15% de impuestos coparticipables. La diferencia se financia con uso del crédito público.

**CASO 4:** El sistema cuenta con sus recursos propios y, adicionalmente, se le asigna el porcentaje actual respecto del PBI de la recaudación de impuestos afectados y 15% de coparticipables respecto del PBI<sup>4</sup>. La diferencia es financiada con uso del crédito público.

Pasar del Caso 1 a los siguientes, implica

4.- El criterio implica asegurar una elasticidad-ingreso de la recaudación asignable unitaria.

destinar mayores recursos tributarios y, consecuentemente, disminuir las necesidades de fi-

nanciamiento que deben ser atendidas mediante endeudamiento.

**Cuadro N° 5**  
**Hipótesis de proyección del déficit del sistema**

AÑO	HIPÓTESIS 1 (déficit mínimo)	HIPÓTESIS 2 (déficit medio)	HIPÓTESIS 3 (déficit máximo)
1995	5217	8278	9475
1996	5476	8288	9692
1997	5396	8231	10026
1998	5360	8078	10906
1999	5356	7920	10409
2000	5355	7807	9964
2001	5263	7583	9644
2002	5167	7391	9323
2003	5075	7148	8995
2004	4987	6929	8661
2005	4890	6643	8345
2006	4490	6413	7935
2007	4090	6144	7648
2008	3688	5900	7362
2009	3281	5624	7093
2010	2858	5400	6884
2011	2420	5144	6457
2012	1990	4942	6258
2013	1515	4710	6071
2014	1083	4492	5894
2015	604	4281	5791
2016	109	4084	5487
2017	(377)	3915	5376
2018	(859)	3724	5266
2019	(1334)	3557	5155
2020	(1804)	3411	5404
2021	(2254)	2961	4353
2022	(2683)	2532	4252
2023	(3092)	2123	4152
2024	(3473)	1742	4066
2025	(3826)	1389	3819

AÑO	HIPÓTESIS 1 (déficit mínimo)	HIPÓTESIS 2 (déficit medio)	HIPÓTESIS 3 (déficit máximo)
2026	(4151)	1064	3494
2027	(4457)	758	3188
2028	(4753)	462	2892
2029	(5030)	185	2615
2030	(5290)	(75)	2355
2031	(5450)	(235)	2195
2032	(5710)	(495)	1935
2033	(5983)	(768)	1662
2034	(6259)	(1044)	1386
2035	(6535)	(1320)	1110
2040	(7390)	(2175)	255
2045	(8214)	(2999)	(569)

Fuente: elaboración propia en base a FIEL (1995), Durán, V. (1996) y Schulthess, W. y Demarco, G. (1996).

El Cuadro N° 6 detalla las series correspondientes a las necesidades de financiamiento para cada caso. Cada uno contiene tres variantes que corresponden a las Hipótesis 1, 2 y 3, previamente definidas a partir de las tres estimaciones disponibles.

Como se advierte, salvo en el Caso 4, Hipótesis 1, donde hacia el final de los 40 años de la proyección el sistema logra revertir el resultado negativo, durante la mayor parte de ese período y para todo el período en los casos restantes, cualquiera sea la Hipótesis, el sistema muestra un déficit permanente. Esto significa que para un lapso muy extenso, no se logra el repago de la deuda siquiera parcialmente.

## 2.2. CÁLCULO DEL SERVICIO DE INTERESES

Para el cálculo del costo financiero del endeudamiento requerido por el déficit del siste-

ma, se emplean dos tasas alternativas: la tasa promedio simple de retorno devengada por los títulos de la deuda pública de largo plazo y la tasa marginal reconocida por lo que devenga el título de mayor costo. El detalle de las tasas de retorno de los títulos emitidos por la Argentina utilizadas en el cálculo es el siguiente:

Global I	11,03%
Global II	9,39%
Global III	0,67%
F. R. Bond	3,25%
Par Bond	11,69%
Discount Bond	11,49%

Por lo tanto, la tasa promedio simple resulta 11,25%, y la tasa marginal 13,25%.

El Cuadro N° 7 detalla el resultado de aplicar la tasa promedio del 11,25%, en tanto el Cuadro N° 8 la correspondiente de aplicar la tasa marginal del 13,25%.

### 2.3. LAS TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PREVISIONAL Y POR SERVICIOS DE LA DEUDA PROVOCADOS POR EL DÉFICIT DEL SISTEMA.

A partir de los datos del Cuadro N° 6 referidos a los egresos proyectados para el sistema y los mostrados por el Cuadro N° 7 de los servicios de la deuda (donde se aplica el criterio de la

tasa promedio simple del 11,25%), se ha construido el Cuadro N° 9 que detalla las variaciones anuales de los egresos totales (previsionales y por intereses de la deuda imputables al sistema) en las tres Hipótesis, para el período 1996-2005, es decir, para los próximos diez años y para el Caso 4 que resulta el más favorable al sistema, ya que corresponde al de mayor asignación de recursos tributarios (el que asegura un porcentaje fijo del PBI equivalente al actual).

**Cuadro N° 6**  
**Casos alternativos de necesidades de financiamiento adicional mediante el uso del crédito**

CASO 1			CASO 2			CASO 3			CASO 4		
HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3
5217	8278	9475	2067	5128	6325	-683	2378	3575	-683	2378	3575
10693	16566	19167	7543	13416	16017	4793	10666	13267	4498	10371	12972
16089	24797	29193	12939	21647	26043	10189	18897	23293	9584	18292	22688
21449	32875	40099	18299	29725	36949	15549	26975	34199	14619	26045	33269
26805	40795	50508	23655	37645	47358	20905	34895	44608	19634	33624	43337
32160	48602	60472	29010	45452	57322	26260	42702	54572	24630	41072	52942
37423	56185	70116	34273	53035	66966	31523	50285	64216	29516	48278	62209
42590	63576	79439	39440	60426	76289	36690	57676	73539	34288	55274	71137
47665	70724	88434	44515	67574	85284	41765	64824	82534	38948	62007	79717
52652	77653	97095	49502	74503	93945	46752	71753	91195	43499	68500	87942
57542	84296	105440	54392	81146	102290	51642	78396	99540	47932	74686	95830
62032	90709	113375	58882	87559	110225	56132	84809	107475	51941	80618	103284
66122	96853	121023	62972	93703	117873	60222	90953	115123	55526	86257	110427
69810	102753	128385	66660	99603	125235	63910	96853	122485	58685	91628	117260
73091	108377	135478	69941	105227	132328	67191	102477	129578	61409	96695	123796
75949	113777	142362	72799	110627	139212	70049	107877	136462	63683	101511	130096
78377	118921	148820	75227	115771	145670	72477	113021	142920	65498	106042	135941
80367	123863	155078	77217	120713	151928	74467	117963	149178	66844	110340	141555
81882	128573	161149	78732	125423	157999	75982	122673	155249	67683	114374	146950
82965	133065	167043	79815	129915	163893	77065	127165	161143	68056	118156	152134
83569	137346	172834	80419	134196	169684	77669	131446	166934	67915	121692	157180

CASO 1			CASO 2			CASO 3			CASO 4		
HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3
83678	141430	178321	80528	138280	175171	77778	135530	172421	67241	124993	161884
83301	145345	183697	80151	142195	180547	77401	139445	177797	66042	128086	166438
82442	149069	188963	79292	145919	185813	76542	143169	183063	64320	130947	170841
81108	152626	194118	77958	149476	190968	75208	146726	188218	62080	133598	175090
79304	156037	199522	76154	152887	196372	73404	150137	193622	59325	136058	179543
77050	158998	203875	73900	155848	200725	71150	153098	197975	56072	138020	182897
74367	161530	208127	71217	158380	204977	68467	155630	202227	52340	139503	186100
71275	163653	212279	68125	160503	209129	65375	157753	206379	48146	140524	189150
67802	165395	216345	64652	162245	213195	61902	159495	210445	43517	141110	192060
63976	166784	220164	60826	163634	217014	58076	160884	214264	38477	141285	194665
59825	167848	223658	56675	164698	220508	53925	161948	217758	33051	141074	196884
55368	168606	226846	52218	165456	223696	49468	162706	220946	27255	140493	198733
50615	169068	229738	47465	165918	226588	44715	163168	223838	21096	139549	200219
45585	169253	232353	42435	166103	229203	39685	163353	226453	14590	138258	201358
40295	169178	234708	37145	166028	231558	34395	163278	228808	7751	136634	202164
34845	168943	236903	31695	165793	233753	28945	163043	231003	673	134771	202731
29135	168448	238838	25985	165298	235688	23235	162548	232938	-6745	132568	202958
23152	167680	240500	20002	164530	237350	17252	161780	234600	-14522	130006	202826
16893	166636	241886	13743	163486	238736	10993	160736	235986	-22665	127078	202328
10358	165316	242996	7208	162166	239846	4458	159416	237096	-31178	123780	201460

Cuadro N° 7

Cálculo del servicio de intereses con  $i = 11,25\%$ 

CASO 1			CASO 2			CASO 3			CASO 4		
HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3
587	931	1066	233	577	712	-77	268	402	-77	268	402
1203	1864	2156	849	1509	1802	539	1200	1493	506	1167	1459
1810	2790	3284	1456	2435	2930	1146	2126	2620	1078	2058	2552
2413	3698	4511	2059	3344	4157	1749	3035	3847	1645	2930	3743
3016	4589	5682	2661	4235	5328	2352	3926	5018	2209	3783	4875
3618	5468	6803	3264	5113	6449	2954	4804	6139	2771	4621	5956
4210	6321	7888	3856	5966	7534	3546	5657	7224	3321	5431	6999
4791	7152	8937	4437	6798	8583	4128	6489	8273	3857	6218	8003
5362	7956	9949	5008	7602	9594	4699	7293	9285	4382	6976	8968

Las necesidades de financiamiento del sistema nacional de seguridad social

CASO 1			CASO 2			CASO 3			CASO 4		
HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3
5923	8736	10923	5569	8382	10569	5260	8072	10259	4894	7706	9893
6473	9483	11862	6119	9129	11508	5810	8820	11198	5392	8402	10781
6979	10205	12755	6624	9850	12400	6315	9541	12091	5843	9070	11619
7439	10896	13615	7084	10542	13261	6775	10232	12951	6247	9704	12423
7854	11560	14443	7499	11205	14089	7190	10896	13780	6602	10308	13192
8223	12192	15241	7868	11838	14887	7559	11529	14578	6909	10878	13927
8544	12800	16016	8190	12446	15661	7881	12136	15352	7164	11420	14636
8817	13379	16742	8463	13024	16388	8154	12715	16079	7369	11930	15293
9041	13935	17446	8687	13580	17092	8378	13271	16783	7520	12413	15925
9212	14464	18129	8857	14110	17775	8548	13801	17466	7614	12867	16532
9334	14970	18792	8979	14615	18438	8670	14306	18129	7656	13293	17115
9402	15451	19444	9047	15097	19089	8738	14788	18780	7640	13690	17683
9414	15911	20061	9059	15557	19707	8750	15247	19397	7565	14062	18212
9371	16351	20666	9017	15997	20312	8708	15688	20002	7430	14410	18724
9275	16770	21258	8920	16416	20904	8611	16107	20595	7236	14732	19220
9125	17170	21838	8770	16816	21484	8461	16507	21175	6984	15030	19698
8922	17554	22446	8567	17200	22092	8258	16890	21782	6674	15306	20199
8668	17887	22936	8314	17533	22582	8004	17224	22272	6308	15527	20576
8366	18172	23414	8012	17818	23060	7703	17508	22751	5888	15694	20936
8018	18411	23881	7664	18057	23527	7355	17747	23218	5416	15809	21279
7628	18607	24339	7273	18253	23984	6964	17943	23675	4896	15875	21607
7197	18763	24768	6843	18409	24414	6534	18099	24105	4329	15895	21900
6730	18883	25162	6376	18529	24807	6067	18219	24498	3718	15871	22149
6229	18968	25520	5875	18614	25166	5565	18304	24856	3066	15805	22357
5694	19020	25846	5340	18666	25491	5030	18356	25182	2373	15699	22525
5128	19041	26140	4774	18687	25785	4465	18377	25476	1641	15554	22653
4533	19033	26405	4179	18678	26050	3869	18369	25741	872	15371	22743
3920	19006	26652	3566	18652	26297	3256	18342	25988	76	15162	22807
3278	18950	26869	2923	18596	26515	2614	18287	26206	-759	14914	22833
2605	18864	27056	2250	18510	26702	1941	18200	26393	-1634	14626	22818
1900	18747	27212	1546	18392	26858	1237	18083	26548	-2550	14296	22762
1165	18598	27337	811	18244	26983	502	17934	26673	-3508	13925	22664

**Cuadro N° 8**  
**Cálculo del servicio de intereses con  $i = 13,25\%$**

CASO 1			CASO 2			CASO 3			CASO 4		
HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3
691	1097	1255	274	679	838	-90	315	474	-90	315	474
1417	2195	2540	999	1778	2122	635	1413	1758	596	1374	1719
2132	3286	3868	1714	2868	3451	1350	2504	3086	1270	2424	3006
2842	4356	5313	2425	3939	4896	2060	3574	4531	1937	3451	4408
3552	5405	6692	3134	4988	6275	2770	4624	5911	2601	4455	5742
4261	6440	8013	3844	6022	7595	3479	5658	7231	3263	5442	7015
4959	7445	9290	4541	7027	8873	4177	6663	8509	3911	6397	8243
5643	8424	10526	5226	8006	10108	4861	7642	9744	4543	7324	9426
6316	9371	11718	5898	8954	11300	5534	8589	10936	5161	8216	10563
6976	10289	12865	6559	9872	12448	6195	9507	12083	5764	9076	11652
7624	11169	13971	7207	10752	13553	6843	10387	13189	6351	9896	12697
8219	12019	15022	7802	11602	14605	7437	11237	14240	6882	10682	13685
8761	12833	16036	8344	12416	15618	7979	12051	15254	7357	11429	14632
9250	13615	17011	8832	13197	16594	8468	12833	16229	7776	12141	15537
9685	14360	17951	9267	13943	17533	8903	13578	17169	8137	12812	16403
10063	15075	18863	9646	14658	18446	9281	14294	18081	8438	13450	17238
10385	15757	19719	9968	15340	19301	9603	14975	18937	8678	14051	18012
10649	16412	20548	10231	15994	20130	9867	15630	19766	8857	14620	18756
10849	17036	21352	10432	16619	20935	10068	16254	20570	8968	15155	19471
10993	17631	22133	10575	17214	21716	10211	16849	21351	9017	15656	20158
11073	18198	22901	10656	17781	22483	10291	17417	22119	8999	16124	20826
11087	18739	23628	10670	18322	23210	10306	17958	22846	8909	16562	21450
11037	19258	24340	10620	18841	23922	10256	18476	23558	8751	16971	22053
10924	19752	25038	10506	19334	24620	10142	18970	24256	8522	17350	22636
10747	20223	25721	10329	19806	25303	9965	19441	24939	8226	17702	23199
10508	20675	26437	10090	20258	26019	9726	19893	25655	7860	18028	23789
10209	21067	27013	9792	20650	26596	9427	20285	26232	7429	18288	24234
9854	21403	27577	9436	20985	27159	9072	20621	26795	6935	18484	24658
9444	21684	28127	9027	21267	27710	8662	20902	27345	6379	18619	25062
8984	21915	28666	8566	21497	28248	8202	21133	27884	5766	18697	25448
8477	22099	29172	8059	21682	28754	7695	21317	28390	5098	18720	25793
7927	22240	29635	7509	21822	29217	7145	21458	28853	4379	18692	26087
7336	22340	30057	6919	21923	29640	6555	21559	29275	3611	18615	26332
6706	22402	30440	6289	21984	30023	5925	21620	29659	2795	18490	26529

CASO 1			CASO 2			CASO 3			CASO 4		
HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3	HIP 1	HIP 2	HIP 3
6040	22426	30787	5623	22009	30369	5258	21644	30005	1933	18319	26680
5339	22416	31099	4922	21999	30681	4557	21634	30317	1027	18104	26787
4617	22385	31390	4200	21968	30972	3835	21603	30608	89	17857	26862
3860	22319	31646	3443	21902	31229	3079	21538	30864	-894	17565	26892
3068	22218	31866	2650	21800	31449	2286	21436	31085	-1924	17226	26874
2238	22079	32050	1821	21662	31633	1457	21298	31268	-3003	16838	26808
1372	21904	32197	955	21487	31780	591	21123	31415	-4131	16401	26693

**Cuadro N° 9**  
**Egresos previsionales y de intereses**  
**variaciones anuales en %**

AÑO	HIPÓTESIS 1 (déficit mínimo)	HIPÓTESIS 2 (déficit medio)	HIPÓTESIS 3 (déficit máximo)
1995	-	-	-
1996	7,9	9,0	8,6
1997	4,9	9,3	8,0
1998	4,9	11,8	7,5
1999	4,9	3,9	6,5
2000	4,7	3,5	5,8
2001	4,0	2,3	4,8
2002	3,7	2,3	4,6
2003	3,6	2,2	4,0
2004	3,4	2,0	3,8
2005	3,2	1,9	3,2

Ahora bien, si se comparan las tasas de variación de los egresos con la tasa estimada de crecimiento del PBI (sobre la base de un crecimiento supuesto del 5% anual), se podrá evaluar

el esfuerzo que el país deberá enfrentar para atender las necesidades de financiamiento del sistema previsional en los próximos diez años. El Cuadro N° 10 efectúa dicha comparación.

**Cuadro N° 10**  
**Comparación tasa de variación de los egresos respecto al crecimiento del producto bruto interno**

AÑO	HIPÓTESIS 1 (déficit mínimo)	HIPÓTESIS 2 (déficit medio)	HIPÓTESIS 3 (déficit máximo)
1995	-	-	-
1996	1,0274	1,0383	1,0340
1997	0,9990	1,0408	1,0290
1998	0,9993	1,0643	1,0242
1999	0,9988	0,9891	1,0146
2000	0,9968	0,9856	1,0079
2001	0,9901	0,9742	0,9983
2002	0,9879	0,9739	0,9961
2003	0,9862	0,9732	0,9906
2004	0,9848	0,9719	0,9885
2005	0,9829	0,9709	0,9832

Como se advierte, si se acepta a las Hipótesis 1 y 2 como las más probables de la proyecciones alternativas y una tasa de crecimiento del PBI del 5%, se concluye que al menos para la primera mitad del próximo decenio el esfuerzo fiscal no solo no disminuirá en intensidad, sino que deberá ser mayor al actual. Esto implica establecer un condicionamiento muy severo a las posibilidades de destinar recursos a otras finalidades o funciones del Estado Nacional, al tiempo que impone una severa restricción a la resolución del gran tema de la coparticipación federal que Argentina debe resolver en el presente año.

Independientemente de ese mayor esfuerzo fiscal, de todas las proyecciones disponibles resulta claro que el esfuerzo fiscal actual no tiene posibilidades de ser reduci-

do, a menos que se intente una "segunda reforma previsional", que reduzca el gasto previsional en forma relativamente importante.

### 3. LA "SEGUNDA REFORMA PREVISIONAL". COMENTARIOS FINALES.

Lo analizado previamente indica la necesidad de evaluar alternativas de modificaciones al sistema tal cual ha sido definido por la reforma de 1994/95 (Leyes N° 24.241 y N° 24463), si es que se estimara necesario liberar recursos de Estado Nacional para aplicar a otros fines.

En el trabajo de FIEL se han presentado algunas propuestas, a saber:

- a) que la PBU no se fije en función del AM-PO, sino que quede supeditada a lo que fije el Congreso con la ley de presupuesto y por períodos no inferiores a cinco años. Solamente una norma de orden público podría modificar esta asignación fija dentro de tal período;
- b) modificar el régimen de pensión por invalidez, que permitiría obtener pensiones superiores a las del régimen ordinario, incentivando conductas estratégicas de los individuos ("riesgo moral"). En este sentido la prestación por invalidez debería ser equivalente a la ordinaria, bajo el supuesto de que el individuo se mantuviera aportando hasta cumplir con los requisitos mínimos que exige el SIJP;
- c) eliminar toda diferenciación en los topes y restricciones a la movilidad de las prestaciones establecidas por la Ley de Solidaridad Previsional;
- d) eliminar lo establecido por la Ley de Solidaridad Previsional en cuanto a asegurar aumentos futuros de las prestaciones mínimas a través de la ley de presupuesto financiados con los futuros superávits del sistema previsional. Estos superávits deberán destinarse a la cancelación de la deuda generada por el sistema durante el período de déficit en la transición;
- e) elevar la edad de retiro de la mujer fijada en 60 años, igualándola a la del hombre en 65 años, dada la esperanza de vida superior de la mujer;
- f) reducir los aportes patronales al 11% promedio.

De estas recomendaciones, la última ya ha sido adoptada por el Gobierno Nacional, en el marco de las políticas tendientes a mejorar los costos de las empresas, dado el escenario

competitivo actual en el que ellas deben operar.

Sin dejar de lado la posible validez de estas recomendaciones, pareciera importante resaltar un aspecto que a nuestro criterio resulta básico en todas las cuestiones que tienen que ver con el gasto social en general.

En el diseño de las políticas sociales de la Argentina y de muchos otros países, han predominado los criterios de subsidio a la oferta y prestaciones universales. En efecto, generalmente en base a una muy particular interpretación del principio de solidaridad social, se ha entendido conveniente establecer regímenes que -en general operados por el mismo Estado- brinden servicios universales y gratuitos a toda la población. Es decir, los recursos son canalizados a través de instituciones del Estado las que brindar el servicio o prestación con carácter universal, contemplando, no obstante en muchos sistemas, algunos regímenes especiales o de privilegio.

En el caso previsional, establecer una PBU con carácter universal, constituye un ejemplo típico de tal criterio. Así, la PBU la reciben todas las personas, tanto las que pertenecen al régimen de reparto como al de capitalización, e independientemente del nivel final que resulte para su prestación. De tal manera el Estado subsidia en forma uniforme a ricos y pobres. Posiblemente una situación muchos más solidaria y equitativa resultaría si el Estado "garantizara" una prestación mínima en los casos en que no se logre superar el nivel de subsistencia. O sea, para el régimen de reparto, en los casos en que la PC (prestación compensatoria) más la PAP (prestación adicional por permanencia) no alcanzaren tal mínimo; o bien, para el régimen de capitaliza-

ción cuando el fondo de pensión acumulado por la persona (más la prestación compensatoria para las personas que se encontraban en el régimen general al momento de la reforma) no alcanzare ese mínimo<sup>5</sup>.

En general el criterio de solidaridad debería entonces establecerse en base al criterio de subsidiar a la demanda y con prestaciones mínimas garantizadas sujetas a la necesidad. Nuevamente para el caso previsional, ello podría implicar que el subsidio implícito en la prestación solamente alcanzase a los pensionados equivalentes a los que actualmente se

hallan sujetos al régimen del Decreto N° 2627 (subsidio a la pobreza).

Todas estas alternativas, y algunas otras que podrían surgir del análisis futuro de esta cuestión, deberían ser objeto de evaluación mediante simulaciones del nuevo sistema reformulado. Por cierto que este criterio de subsidiar a la demanda teniendo en cuenta la situación de los más necesitados - un enfoque "rawlsiano" en la provisión de los servicios sociales - como directriz del gasto social, debería extenderse a otros servicios como ser el de salud, educación, etc..

#### REFERENCIAS

*Consejo Empresario Argentino (1995): "El Sistema de Seguridad Social. Una Propuesta de Reforma", trabajo elaborado por FIEL, Buenos Aires.*

*Schulthess, W. y Demarco, G. (1996): "El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma", VIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD con el patrocinio del FMI, BM y BID, Santiago de Chile.*

*Durán, V. (1996): "El Sistema Previsional Argentino. Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento", Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera (CI-TAF), O. E. A., Buenos Aires.*

---

5.- En el largo plazo, desaparecida la PC (prestación compensatoria), la comparación sería entre la PAP (prestación por permanencia) en el caso del régimen de reparto, y/o el Fondo Capitalizado en la cuenta individual en el régimen de capitalización, respecto a tal Prestación Mínima Garantizada (PMG). Los problemas de incentivos que esta solución puede acarrear (incentivos al ocultamiento de parte del ingreso) son mínimos si se tiene en cuenta el reducido universo de posibles beneficiarios comprendidos (es decir, los que cumplieren la condición de pobreza extrema).

## ECONOMÍA Y SEGURIDAD SOCIAL

**Autor: Lic. AMANCIO C. LÓPEZ**

**PROFESOR TITULAR DE "ECONOMÍA DEL TRABAJO" DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA - CONSULTOR EXTERNO DE LA OIT**

*El autor de este artículo propone una visión crítica de la reciente reforma previsional realizada en la Argentina, y por la cual se creó el sistema de capitalización individual y de las AFJP. El licenciado López sostiene que la reforma implementada tiene por objetivo la creación de un mercado de capitales financieros que facilite el margen de maniobra de los ministros de Economía. El autor dice que el sistema de capitalización individual deja sin resolver el problema de las prestaciones de los beneficiados en el momento de su retiro. En este artículo López defiende los modelos de cobertura universal pública de la seguridad social, que garantiza prestaciones definidas.*

### EL MARCO CONCEPTUAL

La política económica de nuestros días, y en particular en la región, se encuadra en lo que se ha dado en llamar planes de ajuste estructural. A su vez dichos planes se auto-definen como la estrategia necesaria para alcanzar un modelo de crecimiento que pone énfasis en las ventajas comparativas desarrolladas en un mercado abierto y desregulado, y que abandona, por ineficiente, toda componente del estado de bienestar. Por fin, el fundamento teórico de este modelo es el de constituir la aplicación del neoliberalismo económico.

Este fundamento otorga a dichas políticas un ropaje de legitimidad porque evoca ideas que nos son caras como las de Libertad, Democracia y Desarrollo Económico y Social.

### LA ECONOMÍA LIBERAL Y LA ECONOMÍA NEOLIBERAL

Si de algo sirve el lenguaje habría que pensar que la economía neoliberal es una forma aggiornada de la economía liberal, que no modifica su esencia ni sus consecuencias. Veamos si es así.

La economía liberal se apoya en tres pilares filosóficos: libertad individual, principio hedónico y acatamiento a las leyes naturales. Este último se manifiesta como un principio ético que postula: "las leyes naturales que son, constituyen el debe ser"

En esta forma, adopta una de las corrientes del liberalismo: el pensamiento de John Locke, coincidente en el principio ético con el de su conacional y contemporáneo Isaac Newton.

Newton, al postular la existencia de leyes armónicas que rigen la física y la astronomía,

rompió con viejas concepciones: la voluntad de Dios no se manifiesta mediante la verdad revelada sino a través de leyes naturales. ¿Por qué no pensar que tal proposición es también aplicable al mundo de lo social? (hasta no hace mucho tiempo atrás, se escuchaba todavía sostener: "la economía es física social").

Locke había definido a la libertad como la potencia que todos poseemos para hacer o no hacer algo. Y a la voluntad como otra potencia también universal: la que decide el hacer o no, aquello de lo que somos libres. Por fin, el criterio que emplea la voluntad para tomar sus decisiones es el de obtener el mayor placer y el de sufrir el menor dolor. Dado que Dios ha puesto estas potencias y deseos en la esencia de los seres humanos, no debe ponérseles trabas porque derivarán en los comportamientos que conducen a las leyes armónicas de la Organización Social.

La intención de hacer de la economía una ciencia responde al objetivo de descubrir las leyes naturales que rigen la organización social, las que deben ser acatadas, porque expresan la voluntad de Dios.

De esos tres pilares filosóficos la Economía Liberal, pensada como una ciencia deductiva, deriva sus axiomas: a) Mercado de Competencia Perfecta: que es mucho más que un modelo de referencia, se trata de que no debe existir un poder (económico) individual que pueda limitar las potencias y decisiones de los demás. Sólo el Gobierno puede ejercer poder, y b) Laissez Faire: que garantiza que el poder del Gobierno no pueda atacar contra el derecho a la libertad, debiendo

quedar restringido a las mínimas funciones del Estado gendarme; esto es: garantizar el derecho de propiedad, el desarrollo del mercado de competencia perfecta, la administración de justicia, la seguridad pública y la defensa nacional.

A fines del siglo pasado, prominentes liberales sostuvieron que también era función del Estado otorgar instrucción pública, gratuita y obligatoria<sup>1</sup>.

Ya en la formulación de la disciplina se incluyen dos supuestos económicos: c) Ley de Say (la oferta crea su propia demanda), y d) Teoría Cuantitativa del Dinero: según la cuál, la oferta monetaria define el nivel general de precios, pero no modifica las variables de la economía real.

La economía neoliberal hace explícita su divergencia con el último supuesto; justa por otra parte porque la experiencia ha demostrado que la inflación incide en las expectativas y ellas en la economía real. Pero como sigue hablando de libertad y competencia, habría que pensar que realmente nos encontramos en presencia de una continuidad del pensamiento liberal y que sólo pueden enfrentarla aquellos que rechacen la libertad y su hija dilecta: la democracia.

Sin embargo, a poco que nos pongamos a realizar un análisis con mayor rigor, veremos que la conclusión es muy otra:

1º.- La concentración del capital, constituye el polo opuesto del ideal modelo de mercado de competencia perfecta, por lo que el egoísmo competitivo no se manifiesta en el mercado, sino que sólo tiene cabida

1.- Esta función no contradice los fundamentos porque una de las condiciones del Mercado de Competencia Perfecta es la transparencia y para que esta sea conocida requiere que los consumidores sepan leer y operar aritméticamente en el sistema de precios.

dentro de ciertas y reducidas estructuras de poder económico.

- 2°.- Esas estructuras al constituir un poder distinto al del Gobierno no están reguladas por el *laissez faire* y atentan contra el derecho a la libertad (cuando no contra la Libertad misma) del resto de la sociedad.
- 3°.- Al abandonarse el axioma de mercado de competencia perfecta, caen las funciones del Gobierno de garantizar, mediante la regulación económica, el desarrollo de dicho mercado y el de otorgar instrucción gratuita y pública.
- 4°.- La idea de las leyes naturales como un deber ser requiere, como lo han sostenido sus defensores en derecho, que sean autoevidentes, pero esto no es así. Como bien expresa Hans Kelsen<sup>2</sup>, de la interpretación de Locke y Rousseau se concluye que "la única forma de gobierno que concuerda con la ley natural es la democracia" mientras que "siguiendo exactamente el mismo método, Filmer demuestra que la democracia es contraria a la ley natural" y "el argumento más poderoso que esgrime es que "Dios siempre gobernó a su pueblo de forma monárquica". El autor se explaya sobre la cuestión aportando nuevos ejemplos, como el que, según la interpretación de distintos pensadores, el derecho de propiedad puede ser derivado de las leyes naturales o contrario a ellas. Lo cierto es que en nuestros días la idea del deber ser de las leyes naturales ha sido prácticamente abandonado y en particular la economía neoliberal no lo sustenta.

Lo que no está claro es como ha llenado el vacío. Por momentos se diría que remite a las leyes naturales como un "es", que la voluntad del hombre no puede modificar. Se sostiene por ejemplo: "no sólo es insensato, sino imposible ir contra las leyes del mercado", apelando, para su generalización, a un principio de causalidad absoluta que fue abandonado por la teoría del conocimiento en el siglo XIX.

En otras oportunidades parece limitar el alcance de la economía al aquí y ahora, Friedman, al definirla, dice "Además, no trata el problema económico en sentido abstracto, sino de la manera en que una determinada sociedad resuelve sus problemas económicos"<sup>3</sup>. ¡Que notable! esta fue la postura de la Escuela Histórica Alemana, a la que los liberales de Manchester destruyeron en la polémica.

En fin, es posible que me haya extendido más de la cuenta en esta discusión sobre el marco teórico, pero considero que debe quedar claro que la economía neoliberal no se deriva de ideas de libertad y democracia, y que, antes bien, parece más próxima al pensamiento de Pareto que obviamente nada tenía de liberal.

## ¿Y LA SEGURIDAD SOCIAL?

Un auténtico liberal podría sostener que las contingencias de la Seguridad Social son riesgos (salvo la formación de la familia) conocidos por los seres humanos. Todos sabemos que podemos envejecer (si no morimos antes), invalidarnos, sufrir accidentes del tra-

2.-KELSEN, HANS - "Qué es la Justicia" - Página 64 y siguientes - Editorial Planeta-Agosti.  
3.-FRIEDMAN, MILTON - "Teoría de los Precios" - Página 16 - Editorial ALTAYA.

bajo, enfermarnos, carecer involuntariamente de trabajo. Puede suponer además que los individuos pueden prevenirse de estas contingencias mediante el ahorro o la adquisición de un seguro. Su propuesta no podría ser otra que la de garantizar un mercado de competencia perfecta en el que las empresas ofrezcan seguros, para que libremente cada individuo decida si cree conveniente: adquirir el servicio; ahorrar atesorando o realizando operaciones económicas o financieras; o asumir el riesgo de verse privado de ingresos provenientes de la contratación de sus servicios personales. Lo que no podría aceptar, sin negar sus principios, es que el Estado obligue a los individuos a signar un contrato privado que no pueden denunciar por vida<sup>4</sup>.

Como se ve no fue ociosa la discusión del marco teórico, los defensores de los sistemas obligatorios de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y/o Pensiones no son liberales equivocados. Simplemente anteponen otro objetivo al principio de libertad individual.

Ante esta crítica, en la Argentina, los impulsores de la reforma previsional intentaron demostrar que el objetivo que se antepone respondía a ideas de Bienestar Social. Se nos hablaba de que los hombres, por definición, son imprevisores y que el Estado no podía permanecer impasible a la marginación que tal imprevisión habría de provocar.

Afortunadamente la explícita declaración publica de quien ocupara el segundo lugar en la Superintendencia de AFJP, nos exime de perder tiempo demostrando la inconsistencia de los

argumentos. En efecto, en una nota firmada y publicada por el diario "Página 12" en columna de Opinión del 2 de junio de 1994, Oscar Rabinovich (ex superintendente adjunto de AFJP) cuestionando el Decreto 816 que permitía por una sola vez y hasta el 15 de julio de 1996 retornar al sistema público a quienes habían optado por el sistema privado, se quejaba de que en la decisión habían prevalecido "... distintos intereses sectoriales, así como necesidades políticas que en este caso, y por diversas razones, fueron curiosamente coincidentes". Y en su parte sustancial dice: "Las administradoras apoyaron el cambio para ver si de ese modo incrementan las magras afiliaciones que consiguieron a raíz de la desconfianza que les tiene la gente; los sindicatos por falta de comprensión cabal del sistema; los legisladores porque estiman que así defienden la libertad de elección, sin advertir que desnaturalizan el sistema; y la conducción política y económica porque insiste en *tomar como principal lo accesorio, que es la necesidad de derivar el ahorro al mercado de capitales.*" Y para que no queden dudas a renglón seguido expresa: "Lo cierto es que el aporte es un ahorro previsional forzoso, y nada indica que deba ser tratado como una inversión voluntaria que pueda ubicarse en un régimen u otro como quien entra y sale de la bolsa."

Nadie había explicitado, en forma tan descarnada y cruda, el objetivo que se antepone al principio de libertad, que junto al interés por la previsión social pasan a ser parte de lo accesorio.

4.- La postura expuesta no es hipotética. Es la que adoptó, con una coherencia que exalta su memoria, el ex diputado liberal Federico CLERICI, integrante de la Comisión de Previsión Social de la H. Cámara de Diputados de la República Argentina, durante la discusión del proyecto de ley de reforma previsional.

5.- Lo resaltado en itálica y negrita es mío.

Lo notable del caso es que no tengo noticias de que funcionario alguno del Ejecutivo haya salido a descalificar o aún a atemperar lo manifestado por Rabinovich.

La cosa se nos presenta con una claridad meridiana, el único fin válido es el mercado de capitales y a él debe subordinarse toda otra consideración, cualquiera sea su naturaleza. Esta conclusión no es exagerada, ni se la extrae exclusivamente de la manifestación de un ortodoxo de la nueva religión del mercado, al que, en todo caso, se le debe reconocer la sinceridad de hacerla pública.

Ante la crisis que en nuestros días afecta los mercados de capital de toda la región el gobierno argentino no dudó en propiciar una ley (de reciente sanción) que vulnera la institución por excelencia de la Justicia formal: la inviolabilidad de los derechos adquiridos<sup>6</sup>.

## EL MERCADO DE CAPITAL

Uno se pregunta: ¿que clase de panacea constituye este mercado de capitales que justifique que a él se subordinen la libertad, la democracia y la justicia?

Se nos responde: la oferta de ahorro se convierte en inversión (los economistas neoliberales siguen, dogmáticamente, creyendo en la Ley de Say), la inversión incrementa el acervo de capital y consecuentemente la productividad marginal del trabajo.

En síntesis, aumenta en forma sostenida el Producto Bruto Interno y el crecimiento eco-

nómico conduce al bienestar social. Por otra parte el ahorro forzoso de los trabajadores les será devuelto (incrementado por altas tasas de rendimiento) cuando por su edad no puedan seguir contratando sus servicios personales, en forma de una mensualidad que les otorgará paz y tranquilidad en la vejez.

Si no fuera porque los economistas neoliberales no se caracterizan por respetar el lenguaje, esta respuesta satisfaría los deseos oníricos del más exigente de los alquimistas.

Dejemos de lado la crítica, que podríamos realizar desde la teoría económica por la aplicación de la Ley de Say, y limitémonos a poner alguna claridad en la terminología. Será suficiente. En economía cuando hablamos de "incremento del acervo de capital" nos referimos al aumento de máquinas, herramientas, establecimientos e infraestructura pública que sin duda incrementa también la productividad marginal del trabajo. Pero la inversión que se realiza con el ahorro forzoso puede ser económica o financiera.

En el primer caso sí va destinada a acrecentar el acervo de capital; pero en el segundo, quien realiza una inversión financiera (depósitos bancarios a plazo, adquisición de papeles públicos o privados o cualquier otro instrumento de ese tipo) está efectuando una oferta indirecta de ahorro y serán otros quienes decidan si ese ahorro va a satisfacer demanda de inversión económica o son destinados a satisfacer demandas de: consumo privado, del Gobierno (gasto público o requerimientos para atender los servicios o amortiza-

6.- Refiere a la ley 24463, paradójicamente llamada "Ley de Solidaridad". Ella elimina toda relación entre el haber y el salario, condiciona la cuantía de las prestaciones a la partida que cada año se asigne en el Presupuesto Fiscal y deja sin efecto toda norma que establezca actualización de los haberes jubilatorios. En síntesis: establece, tanto para el régimen público como para el privado, un sistema de prestación indefinida, y esto con alcance a los ya jubilados con absoluto desprecio por los derechos adquiridos.

ción de la deuda interna o externa) y del Sector Externo (para los destinos antes citados).

Nada autoriza a pensar que el ahorro forzoso canalizado a través de la inversión financiera sea destinado a inversión económica. Antes bien, el gran problema de la economía mundial de nuestros tiempos está dado por el impresionante volumen y la altísima volatilidad de los capitales financieros que operan en el tramo especulativo de un mercado en el que lo único en común es la oferta de ahorro.

## ¿Y LA PREVISIÓN SOCIAL?

Se ha pretendido que la seguridad social es contraria a la libertad individual por su carácter de obligatoria. Podríamos alegar que mucho más lo es la previsión de las Administradoras de Fondos que se nos propone, porque extiende la obligación a contratos privados. Pero si así argumentáramos estaríamos discutiendo una cuestión de grado, y la cosa no pasa por allí.

Nadie, por muy extrema que sea su posición, puede negar seriamente que existen objetivos comunes a toda la sociedad, que no pueden ser satisfechos individualmente. Hacerlo equivaldría a sostener no sólo la inutilidad del Estado sino la de todo tipo de organización social. Cuando tal situación se presenta y la sociedad toda prioriza el objetivo común, el aplicar formas obligatorias de financiamiento no puede ser calificado de atentatorio contra la libertad.

Como en otras prestaciones de la seguridad social, se trata de saber si la previsión es o no susceptible de ser lograda individualmente. Si suponemos que sí, como lo hacen los defensores de la previsión privada, la obligatoriedad es incompatible con la libertad indivi-

dual. Si suponemos que no, como sostenemos los que defendemos la seguridad social pública (lo que no implica administración estatal), no lo es.

Para resolver la disyuntiva es preciso preguntarse ¿porqué los seres humanos valoramos en tanto la previsión de la vejez?

Estoy convencido que si algo identificable y universal existe en la esencia del hombre, es la idea de planificación. Casi todos nuestros actos son realizados proyectándonos al futuro con un fin predeterminado. Y para que ello sea posible el futuro debe sernos previsible. Nada hay más psicológicamente desquiciante que un futuro imprevisible.

El problema de la vejez, desde este punto de vista, consiste en que sabemos que en algún momento quedaremos fuera del mercado en el que se pueden obtener ingresos mediante la contratación de nuestros servicios personales. Es claro que existen quienes han logrado reunir un patrimonio tal que por muy longevos que lleguen a ser, no podrán gastar lo acumulado. Para ellos el problema no existe, pero conven-gamos en que constituyen una ínfima minoría.

También constituye una solución la organización social mediante familias extendidas. Son los clanes familiares los que se hacen cargo de los pocos ancianos.

En ambos casos el futuro es previsible: al llegar a la edad en la que ya no se pueden transar los servicios personales en el mercado de trabajo, se continuará con un nivel de vida similar al que se estaba habituado.

Pero el desarrollo económico trae consigo un aumento de la proporción de ancianos y una sustitución de la familia extendida por la familia nuclear. Al quedar la vejez librada a su suerte y sin posibilidad de obtener ingresos, resulta imprevisible el futuro. De allí que la

cuestión se convierta en un problema social de primera prioridad. Veamos ahora si es posible resolverlo individualmente.

El sistema de ahorro individual capitalizado, es por definición de aporte definido y prestación indefinida, lo que implica no saber con qué se va a contar en el futuro y dejar el problema sin solución. Nadie sabe cual será su haber inicial ni como evolucionará hasta el día de su muerte, porque ninguna administradora de fondos puede garantizar en el contrato una rentabilidad real positiva determinada.

La brusca caída del valor de los bonos<sup>7</sup> que sufrimos en nuestros días habría sido un desastre si el sistema que se nos propone hubiera llegado a la maduración y las administradoras tuvieran que cumplir con el compromiso de sus prestaciones. ¿Alguien puede garantizar que esto no volverá a ocurrir?

La seguridad social, en cambio, ha desarrollado modelos de cobertura universal que garantizan prestaciones definidas. La solución pasa entonces por adecuar los regímenes existentes a esos modelos.

## CONCLUSIONES

- 1°. A diferencia de la economía liberal, la economía neoliberal no se apoya en principios de libertad y democracia.
- 2°. La reforma previsional que propicia la economía neoliberal, mediante los planes de ajuste estructural tiene por objetivo la

creación de un mercado de capitales financieros que facilita la maniobrabilidad coroplacista de los ministros de economía, pero que nada tienen que ver con el desarrollo económico.

- 3°. A dicho objetivo se subordina cualquier otra cosa, aún el orden jurídico. La Reforma Previsional argentina es uno de los mejores ejemplos, porque fue llevada a cabo en el marco de un plan de ajuste estructural. Después de dos años, dedicados no al debate racional sino a buscar los atajos que permitieron su aprobación en la Legislatura, se sancionó una ley de 190 artículos con casi un centenar de remisiones a futura reglamentación. Se vetaron los artículos con los que se venció la resistencia de algunos legisladores, tales como: garantía de haber mínimo; recomposición de los beneficios en vigor; autorización para que la administradora del Banco de la Nación invirtiera en "obras públicas de interés nacional o regional, de infraestructura y servicios, de utilización de mano de obra intensiva o que promuevan el desarrollo de actividades productivas de largo plazo",...

Transcurrido un año y medio de promulgada la reforma se han dictado no menos de 200 normas que lejos de poner orden al sistema, han tenido por principal finalidad ir adecuándolo a las exigencias del mercado<sup>8</sup>. Entre ellas se cuentan dos nuevas leyes modificatorias, la última de las cuales,

7.- Hace referencia a la corrida que fuera conocida como "el efecto tequila". Lo notable es que al momento de hacer estas aclaraciones (fin de octubre '97) también vivimos una caída universal de los papeles que cotizan en Bolsa, por un efecto Hong Kong. Parecería que esta nueva manifestación de lo aleatorio de los resultados, viene a dar respuesta al interrogante con que se cierra el párrafo.

entre otras cosas: deroga los derechos adquiridos por los beneficiarios anteriores, elimina el derecho a la movilidad de los haberes, deroga las garantías del Estado al pago de las prestaciones y a un haber mínimo, las que quedan limitadas a los recursos que se establezcan anualmente en cada Ley de Presupuesto.

- 4°. La seguridad social ofrece modelos que garantizan prestaciones definidas con equilibrio de largo plazo.
- 5°. El régimen de ahorro individual capitaliza-

do, administrado por empresas privadas (AFP o AFJP) no se adecua al sistema de reciprocidad en régimen de "Prorrata Tém-pore" que se utiliza en los tratados bilaterales. Pero esta falta de adecuación se constituye en un verdadero problema al conformarse un Mercado Común, como en nuestro caso es el Mercosur. El problema parece no generar preocupación, porque, claro esta, la seguridad social es lo accesorio.

---

8.- Al momento de presentarse este trabajo las normas complementarias, reglamentarias y modificatorias, se habían dictado a un ritmo de una cada día por medio. A partir de entonces, vencidos por cansancio, abandonamos el seguimiento. ¿Cuántas nuevas disposiciones se incorporaron a aquellas? . Es difícil decirlo. Sin embargo un hecho objetivo nos dará una idea del abstruso sistema normativo generado por la reforma: uno de los más importantes estudios de abogados previsionistas de la Capital Federal, ha generado una aplicación informática, que comercializa y actualiza permanentemente, contenida en un CD (lo que da una referencia a su extensión) que permite, entrando por una determinada "voz" conocer todas las normas referidas al tema. El producto está destinado principalmente a sus colegas, a aquellos profesionales que han hecho del asesoramiento, la gestión y el patrocinio de las cuestiones previsionales su medio de vida y que pese a su especialización se pierden, hoy, en una maraña impenetrable de disposiciones dictadas a la medida de los cambiantes requerimientos económicos.

## UNA NUEVA CULTURA PRESUPUESTARIA

**Autor: RAÚL ENRIQUE RIGO**

**GERENTE DE PRESUPUESTO Y FINANZAS DE LA ANSES**

*El autor explica en este artículo los lineamientos del Plan de Transformación de la ANSES iniciado a fines de 1995, así como la experiencia recabada en los últimos dos años. Raúl Enrique Rigo señala a la cultura presupuestaria como el aspecto central de esa transformación. También se refiere a los próximos desafíos de la ANSES, entre los cuales menciona la incorporación del organismo al SIDIF, la adopción de indicadores de gestión que permitan evaluar la ejecución presupuestaria, la mejora de los reportes y el rediseño de los circuitos administrativos de las áreas que producen la información.*

### INTRODUCCIÓN

El Plan de Transformación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) iniciado hacia fines de 1995, se propone convertir a ANSES en un organismo orientado al servicio de los beneficiarios activos y pasivos del sistema, en un ambiente de eficiencia, transparencia y control. Uno de los objetivos particulares de este Plan es instaurar y desarrollar una sólida cultura presupuestaria que sirva como herramienta de gestión y que permita asegurar la administración correcta de los fondos públicos asignados a ANSES.

El objetivo de este artículo es, por un lado comentar brevemente sobre los lineamientos del Plan de Transformación encarado por el organismo. Adicionalmente, nos explayaremos sobre la implantación y difusión de la cultura presupuestaria, intentando caracterizar el punto de partida de este proceso, las distintas etapas de implementación y sus dificultades y los próximos desafíos.

### EL PUNTO DE PARTIDA

#### ANTECEDENTES

ANSES maneja un presupuesto anual de más de \$21.000 millones de pesos que representa un poco menos del 50% del Presupuesto Nacional. Su gasto operativo, excluyendo las comisiones pagadas al sistema financiero por la administración de órdenes de pago previsionales, es de casi \$300 millones de pesos en el presupuesto actual. De éstos, \$150 millones corresponden a gastos en personal y el resto a los demás incisos del gasto operativo.

Este organismo surgió de la fusión de las ex-cajas de jubilación administradas por el estado. Este es un dato no menor al intentar caracterizar el punto de partida de este acápite del Plan de Transformación. Aquellas cajas (y esta reflexión es también válida para los recientemente incorporados ex-institutos de previsión social provinciales) eran dueñas de dis-

tintas culturas administrativas que condicionaban sus enfoques operativos, la definición mayor o menor de sus procedimientos y, en particular, su posicionamiento frente al presupuesto.

De cualquier manera, todas las cajas de jubilaciones y pensiones habían desarrollado sus actividades en un momento histórico que no había incorporado al presupuesto como una imprescindible herramienta de control interno. Si bien con posterioridad a la unificación mencionada ANSES había ingresado al Presupuesto Nacional (1992) y se mantenía un buen contacto con la Secretaría de Hacienda, la ola reformista y los nuevos principios de la administración financiera del sector público no habían desembarcado en la organización.

## DIAGNÓSTICO

Tal como dijimos más arriba, ANSES no había demostrado un claro interés organizacional hacia el presupuesto ni había encarado acciones a fin de revertir ese aparente desdén para con los nuevos aires que soplaban en el campo de la administración financiera desde 1991.

Esta falta de visión, si es que podemos denominarla de esta manera, derivaba de tres fuentes principales:

- el enquistamiento y la persistencia de la actitud histórica que veía al presupuesto como un mero trámite formal. Adicionalmente, se observaba una notable falta de involucramiento por parte de los responsables operativos con respecto al presupuesto porque, entre otras cosas, el foco de la responsabilidad sobre la información se hallaba corrido hacia el área de sistemas. Cada vez que se requerían proyecciones o

precisiones sobre datos, éstos eran provistos por el área de sistemas y no por las áreas operativas.

- la ausencia de procedimientos relevados y normatizados que pusieran de manifiesto la relación entre las partidas presupuestarias y los responsables directos de los gastos englobados en aquéllas. Así, detectamos una llamativa escisión entre la gestión y su presupuesto asociado: jefes o gerentes de delegaciones que no habían tenido la oportunidad de pensar o proyectar la cantidad de prestaciones que se otorgarían en el próximo año ni sus valores promedio. Tampoco estaba instalada la práctica de asociar la actividad principal a los pesos de presupuesto operativo necesarios para gestionar los beneficios.
- la falta de un esquema de control presupuestario que ejerciera presión sobre las áreas ejecutoras del gasto. No parece ocioso agregar aquí que el organismo carecía de un sistema informático que soportara las transacciones que explican los más de \$21.000 millones asignados a la Administración. Si añadimos el hecho de que el Servicio Administrativo estaba constituido por sectores que funcionaban como compartimentos estancos con actividades duplicadas o vacíos procedimentales, no es sorprendente que los dobles registros (y la consecuente no correspondencia entre la ejecución presupuestaria y contable) y la falta de seguimiento de la ejecución, motivaran un notable sesgo hacia la información de carácter financiero por ser la caja la única base de medición cierta o aparentemente controlable.

## OBJETIVOS DE LA TRANSFORMACIÓN

### OBJETIVOS GENERALES DEL ORGANISMO

Hacia fines de 1995, como dijimos más arriba, la Dirección de ANSES delineó su Plan de Transformación. Este Plan, dentro del cual está inserto el proceso de cambio presupuestario, contempló inicialmente acciones asociadas a resultados en el corto plazo, como los proyectos de puesta al día de expedientes atrasados y lucha contra la corrupción. Posteriormente se definieron los lineamientos que posibilitarían que el cambio se instalara definitivamente en la organización, tratando de influir sobre el conjunto de valores que configuran la cultura interna de ANSES. Así, y con la participación de los distintos niveles jerárquicos del organismo, se definieron, a partir de noviembre de 1996, la Misión, la Visión y los Valores de la institución.

Una vez establecidas la Misión, la Visión y los Valores se dieron los pasos necesarios para crear las condiciones que posibilitarían que estos conceptos se reflejaran en la práctica cotidiana. Se inició entonces el proceso de Planeamiento Estratégico para determinar los objetivos, alinear los proyectos que contribuyen a logro de cada objetivo y asignar a cada proyecto los recursos más adecuados. De esta manera, cada iniciativa puede desarrollarse de manera ordenada y coherente para garantizar el cumplimiento de las metas planteadas.

Los objetivos estratégicos de ANSES son:

- Mejorar la calidad de servicio
- Garantizar la transparencia y el control
- Profesionalizar los recursos humanos

- Modernizar el equipamiento y los sistemas informáticos
- Reducir la litigiosidad
- Reducir el gasto operativo
- Fortalecer la imagen institucional

En el marco dado por el Plan de Transformación, la Dirección del organismo se propuso recorrer el camino del orden presupuestario bregando por incorporar el presupuesto como herramienta de gestión, por introducir una fuerte cultura presupuestaria y por adaptar los procedimientos administrativos a los preceptos de la Ley 24.156.

### OBJETIVOS PARTICULARES DEL SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO (SAF)

La responsabilidad concreta de este proyecto recayó en la Gerencia de Presupuesto y Finanzas, responsable del SAF del organismo. Atendiendo el objetivo de garantizar la transparencia y el control en el manejo administrativo del organismo, se decidió implementar una de las recomendaciones que con más fuerza se enunciaban en el Plan de Transformación: poner en marcha un esquema de control presupuestario por centro de costos que incluyera por un lado la definición de responsables de cada tipo de gasto y, por otro, un reporte periódico a estos responsables para que ellos explicaran los desvíos del gasto real/ejecutado con respecto al gasto presupuestado.

Este objetivo conllevaba un doble desafío: por un lado era necesario formular nuestro presupuesto con certeza y método y, por otro, se imponía fortalecer el Servicio Administrativo para ejercer un adecuado control presupuestario.

De estos dos desafíos hablaremos a continuación.

## ETAPAS DEL CAMBIO

### LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

Proponerse instaurar un procedimiento de formulación y seguimiento de la ejecución presupuestarios (que, no olvidemos, será en definitiva una crucial herramienta de control interno) no es tarea fácil, máxime cuando hay que hacerlo en un organismo con más de 7.000 empleados distribuidos en casi 170 delegaciones en todo el país. Claramente, sería imprescindible atacar cuestiones culturales (aquellas tres fuentes a las que nos referíamos en el apartado anterior) y crear procedimientos que permitieran formular el presupuesto y controlar su ejecución.

Dimos muchas batallas. La primera (y por ello tal vez la que a la distancia parezca más dura) fue la que tenía por objeto instaurar una cultura de responsabilidad presupuestaria. Esto significa que en el caso del presupuesto asignado para el pago de prestaciones, el responsable operativo del otorgamiento de una prestación (sea una jubilación, una asignación familiar o una prestación por desempleo) es el responsable del gasto asociado a esa prestación. En otras palabras, es el dueño de la información vertida al presupuesto, de los supuestos utilizados para proyectar gastos y el encargado de explicar las variaciones o desvíos entre el gasto real y el presupuestado. La misma suerte corrió el presupuesto operativo que debía ser asignado, como dijimos, por centro de costo.

El segundo objetivo, de vital importancia para el proceso, era instaurar una clara y uniforme manera de formular el presupuesto. Dimos en llamar a este concepto el "pxq", es de-

cir detrás de cada número ingresado al presupuesto debía existir un supuesto de cantidad (típicamente, cantidad de beneficios en stock y flujo de altas y bajas previstas) y de precio (esto es, valores promedio para los flujos y el stock de cada producto prestacional). Estas consideraciones, desde luego, se hicieron tanto para el presupuesto prestacional como para el operativo.

En tercer lugar, el hecho de que ANSES fuera un organismo público nos obligó a ajustarnos a la técnica de presupuestación vigente y a una presentación acorde a la presupuestación por programa.

Finalmente, y no por ello menos importante, fue necesario definir como competencia de la Gerencia de Presupuesto y Finanzas el liderazgo interno de este proceso, establecer un cronograma de tareas y un primer procedimiento.

### EL CONTROL PRESUPUESTARIO

Para lograr un adecuado sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria fue necesario, como expresáramos antes, reorganizar el Servicio Administrativo Financiero. Recordemos que aun hoy, y hasta tanto el organismo incorpore el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), las registraciones patrimonial y presupuestaria son manuales, situación que se tornaba ahora más compleja por la necesidad de contabilizar los gastos prestacionales con una distinta apertura y los operativos por centro de costo.

Tres fueron las decisiones que orientaron nuestra acción para enfrentar este gran desafío:

- lograr una adecuada sinergia entre las áreas de Contabilidad, Tesorería y Presu-

puesto, todas dependientes de la Gerencia de Presupuesto y Finanzas. Este objetivo, de concreción paulatina, requirió una renovación del plantel gerencial, un fuerte liderazgo para crear ámbitos de discusión y coordinación de acciones y un monitoreo permanente de los avances logrados.

- montar el funcionamiento de todo el Servicio Administrativo sobre el esqueleto de información contable. Fue necesario adaptar el plan de cuentas (más de 10.000 cuentas contables!), elaborar una correspondencia de estas cuentas con las aperturas presupuestarias y reorientar y fortalecer las tareas de registración, análisis contable y control presupuestario.
- adoptar rápidamente las recomendaciones que surgían del diagnóstico, en lo referido a la creación de una Tesorería General en lugar de las dos (una mayorista y otra operativa) que tenía el organismo

## CÓMO LO HICIMOS

Este proceso comenzó de manera abrupta y con un buen grado de conflicto allá por junio de 1996, cuando fue necesario preparar el Proyecto de Presupuesto para 1997. Recordemos brevemente que hacia mediados de 1995, la Dirección del organismo había decidido poner en marcha un plan de eliminación de expedientes atrasados que, además de ser una fuente inagotable de corrupción, constituían un gran impedimento para elevar los estándares de calidad de atención a los beneficiarios del sistema. Ahora bien, esta puesta al día de expedientes estaba asociada a importantes retroactivos cuyo pago trajo aparejado un fuerte desequilibrio presupuestario que hizo eclosión a mediados de 1996. En medio de acaloradas

discusiones internas y con la Secretaría de Hacienda y casi sin una estructura interna en el área de presupuesto lanzamos la primera experiencia de formulación. Así, llegamos a la conclusión de que dada la profusión de ítems a ser presupuestados y el escaso tiempo con el que contábamos, se imponía contratar ayuda externa. Por otra parte, era necesario encarar un proceso de sensibilización de las líneas gerenciales tanto del nivel central como del interior del país para asegurar el éxito del proyecto.

## EL PRIMER PROYECTO DE PRESUPUESTO

Después de dos meses de trabajo muy intenso con la ayuda de una consultora obtuvimos nuestro primer proyecto de presupuesto. Tal como mencionáramos, era la primera vez que en ANSES se organizaba una tarea de estas características y ello generó una gran expectativa en toda la organización.

Para atacar el presupuesto prestacional debimos bucear en la liquidación de los 3,5 millones de beneficios que ANSES paga mensualmente. Así fuimos reconstruyendo los universos: aquéllos que se pagan por red bancaria, aquéllos que se pagan por la Tesorería General, etc. Una vez cerrada esa etapa comenzamos el análisis de los conceptos de la liquidación para asegurarnos la integridad de los datos y por último fijamos, en conjunto con las áreas operativas, una metodología de presupuestación. Esta consistió en el cálculo inicial de un mes típico que llamamos mes base. Determinamos con bastante dificultad (debido a lo tortuoso de los sistemas de información sobre los que se apoya la liquidación mensual) las cantidades de beneficios pagados (q) y el

valor de las prestaciones promedio (p). Agregamos luego, a partir de supuestos establecidos por primera vez en la historia de ANSES por los responsables operativos, proyecciones relativas al flujo mensual de beneficios: altas, bajas, cantidades de meses de retroactivos, valores promedio de las nuevas prestaciones para llegar así, vía un proceso iterativo a la mejor proyección posible.

El presupuesto operativo, de un poco menos de \$300 millones de pesos, también debía ser formulado. Recordemos que debíamos dar aquí un paso adicional: establecer una estructura por centro de costos. Para ello hicimos coincidir las nuevas gerencias con centros de costo, indicamos en cada uno de ellos la apertura presupuestaria por objeto del gasto y solicitamos a cada responsable de centro de costo una formulación mensualizada. En este primer experimento no distribuimos el techo entre los centros de costo sino que cada responsable presupuestó sin límites. En la actualidad hemos abandonado esta práctica dado que el no reconocimiento de la restricción presupuestaria obliga a un posterior proceso de sucesivos ajustes y recortes que es costoso en términos de tiempo y decisiones y puede traer aparejada una conflictividad innecesaria entre las áreas.

Preparamos también los proyectos de artículos, que surgieron de una serie de workshops y reuniones con los principales responsables de la organización a fin de captar todas aquellas materias que pudieran requerir un artículo en la Ley de Presupuesto.

Este primer proyecto de presupuesto se llevó adelante en un marco temporal ajustado, en medio de importantes limitaciones a la información de base, con recursos materiales escasos y con un gigantesco esfuerzo, sobre to-

do en el momento de consolidar y consistir todas las proyecciones y datos obtenidos. Una de las limitaciones que surgió de manera muy clara fue la preponderancia de la operación diaria sobre las actividades de planificación, que son las que en definitiva permitieron hacer de ANSES un organismo más previsible a la hora de atender a los beneficiarios y gestionar los recursos para su operación habitual.

Recalquemos por último que en este primer año hubo una serie de tareas que quedaron pendientes. Podemos mencionar como ejemplo la falta de concordancia entre este presupuesto interno (orientado a lograr un mejor manejo de la gestión) y la apertura programática del presupuesto oficial o el conocimiento más integral de algunos aspectos clave del "negocio" de ANSES. Afortunadamente, estas tareas pendientes fueron atacadas y resueltas en el Proyecto de Presupuesto 1998 que concluimos a mediados de este año.

## PRIMEROS RESULTADOS

Con gran esfuerzo y con importantes niveles de error en un primer momento, logramos cierres mensuales que permitieron un incipiente control presupuestario que ha mejorado en el transcurso del presente año. Este mejoramiento ha consistido en una mayor coordinación entre las áreas financieras, una disminución en los tiempos de procesamiento y en un constante aprendizaje a partir de falencias en el proceso de presupuestación del año anterior que nos ha permitido perfeccionar las nuevas formulaciones.

La explicación de los desvíos ha permitido detectar sobreejecuciones que respondían a una mala aplicación de alguna norma, o subejecuciones que indicaban que una determi-

nada decisión de pago no estaba siendo puesta en práctica. Si analizamos este esfuerzo en conjunto con otras iniciativas que está llevando adelante el organismo tales como el tablero de control de la liquidación (que consiste en un control físico y financiero de las prestaciones que se otorgan por cada período) podemos afirmar que se está dando un paso muy importante en el sentido de asegurar la transparencia en el manejo de fondos.

Obviamente, tenemos por delante tareas pendientes que permitirán profundizar la disciplina presupuestaria y de ellas hablaremos un poco más adelante. Sin perjuicio de ello, sostenemos firmemente que los pasos fundamentales para instalar una sólida cultura presupuestaria en el organismo han sido dados y están consolidados porque la organización ha aceptado y reconocido como necesaria esta práctica y porque el liderazgo de la actividad presupuestaria está identificada como una responsabilidad de línea del área financiera.

En este sentido es muy importante destacar que el segundo proceso de formulación presupuestaria (que concluyó con la formulación del Proyecto de Presupuesto 1998) se realizó con recursos internos, ya sin ayuda de terceros. Para ello hicimos una fuerte tarea de transferencia a la línea de los conocimientos que nos brindó la consultora. Documentamos cada supuesto utilizado, fundamos cada proyección en un anexo metodológico anual y establecimos procedimientos por escrito que hoy son parte del Manual de Procedimientos de la Administración. Así garantizamos que todo este conocimiento quede incorporado -bajo la forma de una responsabilidad concreta- en una de las gerencias del organismo.

## EL IMPACTO EN OTROS ORGANISMOS

Es dable destacar que este esfuerzo tuvo una notable repercusión en la confiabilidad que otros organismos (en especial el Ministerio de Economía) otorgan a nuestros números y proyecciones. Hemos establecido un ámbito de discusión periódica con la Secretaría de Hacienda y hemos logrado sustentar nuestras proyecciones sobre bases sólidas y confiables.

## EL CAMBIO CULTURAL

### EL IMPACTO EN EL RESTO DE LA ORGANIZACIÓN

Creo que es ilustrativo comentar sobre el impacto que todo este accionar causó en el resto de la organización. Hubieron varias reacciones. La primera fue un importante grado de aceptación del proceso de formulación presupuestaria; si bien el proyecto contó con todo el respaldo del primer nivel del organismo, también fue notable la buena predisposición y la actitud colaborativa del nivel gerencial en la etapa de la formulación.

Fue necesario contener una fuerte cuota de incertidumbre, generalmente asociada a la responsabilidad que podría caberle al funcionario en el momento de explicar el desvío presupuestario. "¿Qué pasa si presupuesto de menos?" era una de las preguntas más frecuentes.

Esto nos lleva a mencionar una tercera reacción: es cada vez mayor la participación de los responsables de los centros de costo en el momento de discutir recortes, reasignaciones y represupuestaciones propuestas por el Servicio Administrativo. Los argumentos de

los responsables son cada vez más sólidos, incluyen progresivamente mayor información y generan discusiones fructíferas. Esta actitud es seguramente un primer indicio de que hemos cumplido al menos con parte del objetivo. Poco a poco la organización conoce, comparte y se hace responsable por la información de gestión que se refleja en su presupuesto.

### **LA CULTURA PRESUPUESTARIA EN EL DÍA A DÍA**

“No te puedo pagar esta factura si no viene autorizada por el responsable del centro de costo”, o “Y esto, a qué centro de costo se carga?” son ya expresiones habituales en la organización. La preocupación ante las modificaciones o recortes que son impuestos desde el exterior son patrimonio de toda la organización y no sólo del área financiera y motivo de discusión en el primer nivel gerencial. En otras palabras, el control presupuestario se ha convertido en una pata importante del control de gestión de la organización.

Adicionalmente, esta nueva actitud hacia el presupuesto refluye y condiciona al Servicio Administrativo. Hemos tenido que refinar la registración y el análisis presupuestario para tener bien medidos los distintos momentos presupuestarios y estar dispuestos siempre a explicar cómo llegamos a las cifras publicadas.

### **LOS PRÓXIMOS DESAFÍOS**

Como dijimos al principio, esta fabulosa oportunidad de incorporar al organismo en los lineamientos de la Ley 24.156 tiene varias eta-

pas. Creo que hemos recorrido sólo algunas de ellas; hay otras que todavía están en proceso y me gustaría comentarlas aquí.

El organismo debe contar con el SIDIF. Hemos formado un grupo de implementación que ya ha recibido capacitación y estamos haciendo los mejores esfuerzos en conjunto con la Secretaría de Hacienda para iniciar el año 1998 ejecutando con SIDIF. Los beneficios que esperamos obtener de este paso son obvios como son obvios también los desafíos que se presentan para el organismo: fortalecer la programación física y financiera, internalizar en el área de Compras el manejo del compromiso y mejorar la captura del pagado en la Tesorería General.

A propósito de los momentos presupuestarios, consideramos también que se impone una discusión con la Subsecretaría de Presupuesto acerca de la conveniencia de seguir manteniendo cuotas de devengado como forma de control de caja. Esta práctica -cuyo objetivo podría ser satisfecho mediante una buena asignación de cuotas de compromiso y pago- nos introduce fuertes distorsiones en los registros contables y presupuestarios.

Finalmente, considero necesario seguir haciendo esfuerzos para profundizar esta nueva cultura presupuestaria. A nivel de Servicio Administrativo debemos mejorar nuestros reportes e incluir indicadores de gestión que de una forma más concluyente y sintética permitan evaluar la ejecución presupuestaria. A nivel de organización, debemos internalizar que el rediseño de los circuitos administrativos en las áreas productoras de la información nos garantizará integridad y oportunidad de nuestros datos presupuestarios.

# PROBLEMAS ACTUALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROGRAMACIÓN A MEDIANO PLAZO

**Autor: SECRETARÍA DE HACIENDA**

*El presente documento fue llevado por la Secretaría de Hacienda al Seminario "Problemas actuales de las Finanzas Públicas" realizado en Berlín entre los días 12 al 18 de octubre pasado. El evento fue organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la Asociación Internacional de Presupuesto Público. El trabajo fue presentado en el Seminario por el subsecretario de Hacienda, contador Guillermo Lesniewer, y el director de Presupuesto de Sectores Económicos Sociales, licenciado Alberto Feo. Allí se realiza una síntesis de las proyecciones presupuestarias y macroeconómicas de la Argentina para el período 1997/2000.*

## 1. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y EL PRESUPUESTO

Es suficientemente conocido el hecho de que el marco macroeconómico sustenta la formulación de la ley de presupuesto. En la misma se hacen explícitos los objetivos generales de política económica y las respectivas proyecciones realizadas. Por este motivo, los mensajes del Poder Ejecutivo al elevar el anteproyecto de presupuesto al Congreso, suelen iniciarse con la descripción de las políticas y de los grandes agregados económicos, que delimitan la gestión del gobierno en un período determinado.

Por ello, en la descripción del contexto económico, en el mensaje presupuestario, se hace mención a las condiciones en que se supone se desenvolverá la economía, el nivel de precios, la evolución del producto bruto interno, el balance del sector externo, etc..

El presupuesto en sí mismo es un instrumento económico -legal que contiene una estimación del futuro próximo, en lo que hace a la evolución de sus componentes : recursos, gastos, resultado y financiamiento. Ahora bien, el presupuesto nacional es anual y no podría dejar de serlo, atendiendo tanto a las normas constitucionales, como a la doctrina, que rigen en la materia. Explícitamente el artículo 75, inciso 8, de nuestra Constitución Nacional se expresa en términos de presupuesto anual de gastos.

## 2. ANTECEDENTES SOBRE PRESUPUESTACIÓN A MEDIANO PLAZO

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que comprende el conjunto de sistemas,

órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, introduce un horizonte de mediano plazo en su artículo 15.

En efecto, el citado artículo determina que cuando en los presupuestos se incluyen créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos la información sobre los recursos a invertir en los futuros ejercicios.

La Ley de presupuesto aprobada por el Congreso, en consecuencia, incluye un artículo, autorizando la contratación de obras y adquisiciones que exceden el ejercicio financiero anual; en una planilla anexa a dicho artículo se identifican los proyectos, montos a ejecutar por año, y el avance físico programado.

Este artículo es compatible con lo establecido por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas que, en la Ley N° 24.354, determina que anualmente se deberá instrumentar el Plan Nacional de Inversiones Públicas. Por consiguiente, si bien el presupuesto es anual, existen elementos en él contenidos que expresamente afectan a un horizonte temporal mayor.

Resulta conveniente destacar que en la República Argentina no existe un planeamiento de tipo global o sectorial. Las iniciativas sobre el particular no tienen jerarquía legal, exceptuando a la comentada ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. No obstante ello, el documento Argentina en Crecimiento incluyó el llamado Plan Quinquenal 1995/99 que delinea los objetivos generales del gobierno para un horizonte económico más amplio.

Ello es consecuencia de que es propio de la actividad gubernamental, más explícitamente

de la política económica, el fijar ciertos rasgos y objetivos de largo plazo que, a su vez, estén íntimamente vinculados al contexto internacional vigente.

### 3. JUSTIFICACIÓN DE LAS PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PLURIANUALES

Tanto en el orden nacional como internacional se encuentran antecedentes y fundamentaciones para efectuar proyecciones presupuestarias plurianuales. Una justificación de los presupuestos plurianuales está dada por los siguientes elementos:

- La necesidad de planeamiento del accionar del Estado.
- La inversión pública es predominantemente plurianual.
- El peso creciente de los gastos de seguridad social.
- El impacto macroeconómico de las medidas gubernamentales.
- La existencia de gastos compartidos por diferentes niveles de gobierno.

Las proyecciones presupuestarias a mediano plazo implican relacionar pronósticos macroeconómicos y de los agregados fiscales, buscando su coherencia. Para ello es indispensable una clara política fiscal que señale, en particular, la evolución del gasto público asociados con las posibilidades de financiamiento.

Por lo tanto, es preciso contar con pronósticos macroeconómicos compatibilizados con el presupuesto plurianual y los presupuestos que cada año se envían al Congreso. El gasto del año base se constituirá en el punto de partida de negociaciones con los ministerios para efectuar la debida proyección, a nivel desagregado.

#### 4. OBJETIVOS DE LAS PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PLURIANUALES

Las previsiones presupuestarias futuras pretenden los siguientes objetivos:

- Facilitar el control macroeconómico.
- Considerar de los gastos de capital con consecuencias futuras.
- Prever los efectos de las nuevas políticas.
- Reflejar los costos crecientes de las políticas existentes.

Específicamente las proyecciones suministran elementos de juicio a los distintos operadores y dan un fundamento institucional a los compromisos que mantiene el país con organismos internacionales.

De esta forma se explicita la política fiscal prevista a mediano plazo que, con las debidas correcciones que sean necesarias en el período, se incluirá en los mensajes de presupuesto nacional sucesivos.

Por su parte las estrategias a mediano plazo de orden financiero hacen explícitos los objetivos de reducir el resultado fiscal deficitario y su incidencia en el nivel de endeudamiento del sector público y los planes de reducción en el nivel del gasto, en relación con la actividad económica, con el propósito de dar las debidas señales a los agentes económicos de la actual política de gobierno, que consiste en reducir las dimensiones del Estado.

El horizonte temporal razonable de los presupuestos a mediano plazo, que son un instrumento pero no un sustituto de la política, es considerado de tres años y estará sujeto a revisión, cuando ello sea necesario, y a la correspondiente ampliación a medida que transcurra el tiempo.

#### 5. ACTIVIDADES EN DESARROLLO EN EL CAMPO DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

Como consecuencia de lo antes señalado, en el anteproyecto de presupuesto de 1998 se introdujo, por primera vez, la presentación de datos referidos a una programación presupuestaria anual en un contexto más amplio de mediano plazo. El período considerado fue de tres años, a partir del presente, o sea incluye el período 1998 al 2000.

Conforme a lo anterior se diseñaron las siguientes actividades, con la intención de darles carácter permanente:

- Incluir en el mensaje de presupuesto nacional de cada año un esquema ahorro-inversión del Sector Público Nacional, que incluye a la Administración Nacional y a las empresas públicas.
- Expresar dicho esquema en moneda corriente y en términos del Producto Bruto Interno, desagregándolo según la clasificación económica de gastos y recursos, incluyendo antecedentes históricos recientes y lo proyectado para los próximos años.
- Proyectar la adecuación de las normas técnicas y de procedimiento informático a efectos de incorporar el impacto futuro de programas y proyectos.
- Informar al Congreso Nacional mediante los respectivos mensajes de presupuesto, en la medida que se actualicen las proyecciones, incorporando otro año a las mismas.

Conviene señalar que el impacto de ciertos gastos decisivos en el presupuesto como los programas de inversión pública, los gastos previsionales y sociales y el servicio de la

deuda, resulta imprescindible conocerlo junto con la estimación de los ingresos impositivos y el uso del crédito. A su vez, este análisis permite proyectar el impacto del sector público sobre la macroeconomía, lo que facilita la adopción de mejores decisiones en materia de política económica, la que a su vez condiciona la evolución de las variables fiscales.

En función de lo antes expuesto, el mensaje de elevación al Congreso Nacional del presupuesto para 1998 contiene un esquema Ahorro-Inversión del Sector Público Nacional expresado en moneda corriente y en términos del P.B.I. con la evolución prevista para 1997 y la proyectada para 1998, 1999 y 2000.

## 6. PROYECCIONES MACROECONÓMICAS Y POLÍTICA FISCAL

Las proyecciones macroeconómicas, a mediano plazo, se refieren al comportamiento estimado de la actividad económica medida a través del P.B.I.; a la evolución esperada de la demanda agregada, conformada por consumo, inversión y exportaciones netas; al comportamiento de los sectores productivos de bienes o de servicios; al balance de pagos, en cuenta corriente y cuenta capital; y al balance ahorro (interno y externo) e inversión.

El comportamiento macroeconómico previsto, en función de las proyecciones correspondientes, constituye el marco en el cual se ubica al presupuesto del sector público. Las proyecciones de recursos públicos se fundamentan en la marcha de la economía; el consumo y la inversión pública forma parte del consumo e inversión global; el servicio de la

deuda pública externa incide en el balance de pagos; las transferencias al sector privado contribuyen a determinar al ingreso disponible del que dependen el consumo y el ahorro; el déficit o superávit fiscal deben compatibilizarse con el ahorro -inversión y la balanza de pagos.

A su vez las estimaciones del P.B.I. permiten calcular las magnitudes de gastos, ingresos y resultado en relación al mismo; el comportamiento esperado de los precios tiene su repercusión en el presupuesto público, tanto en ingresos como gastos; las previsiones sobre importaciones, exportaciones se reflejan en la recaudación y las tasas de interés en el servicio de la deuda pública.

En consecuencia, las estimaciones macroeconómicas son la base sobre las que se asientan las previsiones presupuestarias del sector público, tomado en su conjunto (nacional, provincial y municipal), las que a su vez condicionan a aquellas.

Las proyecciones tienen la intención de ser consistentes y suponen la continuidad de las políticas de convertibilidad y el tipo de cambio fijo, lo mismo que la reforma del Estado, la desregulación, las privatizaciones y la apertura comercial y financiera, con bajas tasas de inflación compatibles en esas políticas.

Las estimaciones que se presentan para el período 1997 - 2000 corresponden al producto bruto interno y a los principales componentes de la demanda agregada a precios corrientes. También se presentan las tasas de variación nominales y reales (a precios constantes de 1986) así como las tasas de variación de los índices de precios implícitos (Cuadro I).

Se incluye una proyección del comporta-

miento de las importaciones y las exportaciones, y de la balanza de pagos en su totalidad (Cuadro II), más un balance ahorro-inversión que muestra la forma en que la inversión bruta interna se financia a través del ahorro nacional y del ahorro externo.

La política fiscal está orientada a reducir el actual déficit de presupuesto y a disminuir el peso de la deuda pública en términos del P.B.I.

Se han previsto estimaciones de los recursos del sector público nacional para el período 1997 -2000, tanto en pesos como en términos de P.B.I. ( Cuadro III) y una proyección de los gastos para idéntico período que resultan compatibles con los supuestos macroeconómicos empleados (Cuadro IV).

Las anteriores proyecciones presupuestarias, que tienen como base el criterio del devengado, se han traducido en cifras de caja, teniendo en consideración los niveles históricos de ejecución presupuestaria. Por otro lado, la información aportada resulta congruente con otras anteriores resultado de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional en la materia (Cuadro V y Gráfico).

## 7. LOS RESULTADOS FISCALES ESPERADOS

A modo de resumen, los resultados de dichas proyecciones permiten apreciar lo siguiente:

- Disminución en el resultado financiero deficitario de caja.
- Aumento en el resultado primario superavitario (sin intereses de deuda).
- El déficit, en la definición restringida que incorpora el resultado cuasifiscal del Banco Central y el déficit de algunas ex-cajas de jubilaciones de provincia, mostrará un descenso en los años proyectados y en el año 2000 se pronostica un superávit.
- El déficit, en la definición amplia que incorpora el déficit total de las jubilaciones provinciales transferidas a la Nación también para el período considerado, presentará una disminución.
- El gasto primario ajustado, es decir deduciendo los intereses de la deuda pública y las transferencias de la coparticipación Federal y otras leyes complementarias, crecerá levemente en el período estudiado, pero disminuirá en proporción del PBI.

**Cuadro 1**  
**Proyecciones macroeconómicas 1997-2000**

	PIB	Consumo	Inversión	Exportac.	Importac.
1997					
Millones de \$	321,384	260,513	65,013	30,535	34,677
Variaciones reales (%)	7,5	5,3	24,6	13,3	22,2
Variaciones nominales (%)	8,1	6,0	24,0	11,1	22,7
Variación de precios implícitos (%)	0,5	0,7	-0,5	-2,0	0,4
1998					
Millones de \$	343,829	273,868	75,372	33,926	39,337
Variaciones reales (%)	5,8	3,7	14,5	12,8	13,1
Variaciones nominales (%)	7,0	5,1	15,9	11,1	13,4
Variación de precios implícitos (%)	1,1	1,4	1,2	-1,5	0,3
1999					
Millones de \$	370,345	291,291	84,603	38,229	43,779
Variaciones reales (%)	5,6	4,2	10,5	10,8	10,3
Variaciones nominales (%)	7,7	6,4	12,2	12,7	11,3
Variación de precios implícitos (%)	2,0	2,1	1,6	1,7	0,9
2000					
Millones de \$	398,150	309,372	94,171	42,851	48,244
Variaciones reales (%)	5,4	4,0	9,5	10,0	9,0
Variaciones nominales (%)	7,5	6,2	11,3	12,1	10,2
Variación de precios implícitos (%)	2,0	2,1	1,7	1,9	1,1

**Cuadro 2**  
**Proyección de balanza de pagos**

Millones de pesos	1997	1998	1999	2000
<b>1. Cuenta Corriente</b>	<b>-8938</b>	<b>-10462</b>	<b>-11379</b>	<b>-12212</b>
Bienes	-1241	-2051	-1834	-1349
Exportaciones	26514	29531	33390	367539
Importaciones	-27755	-31581	-35224	-38888
Servicios Reales	-2867	-3320	-3681	-4019
Ingresos	3601	3929	4315	4723
Egresos	-6468	-7250	-7996	-8742
Renta de la Inversión	-5165	-5524	-6192	-7170
Utilidades y Dividendos	-2549	-2999	-3449	-3966
Intereses ganados	5085	5479	6095	6450
Intereses pagados	-7701	-7904	-8838	-9654
Transferencias	336	333	329	326
<b>2. Cuenta Capital</b>	<b>10908</b>	<b>12782</b>	<b>13729</b>	<b>14707</b>
Inversión Extranjera Directa	4337	4987	5735	6596
Otros Movimientos	6571	7795	7993	8111
<b>3. Variac. Reservas Internac.</b>	<b>1970</b>	<b>2320</b>	<b>2350</b>	<b>2495</b>

**Cuadro 3**  
**Sector Público Nacional - Ingresos Tributarios y Contribuciones**  
 1997 - 2000 ( en términos del PBI)

Concepto	1997	1998	1999	2000
Ganancias	2,56	2,67	2,74	2,79
IVA Neto de Reembolsos	6,04	6,29	6,42	6,57
Internos	0,52	0,50	0,48	0,47
Comercio Exterior	0,86	0,94	0,97	0,99
Combustibles	1,20	1,14	1,11	1,08
Bienes Personales	0,23	0,19	0,19	0,19
Otros	0,51	0,48	0,45	0,43
<b>Subtotal Tributarios</b>	<b>11,92</b>	<b>12,22</b>	<b>12,36</b>	<b>12,51</b>
<b>Contribuciones</b>	<b>3,83</b>	<b>3,72</b>	<b>3,51</b>	<b>3,35</b>
<b>Total</b>	<b>15,76</b>	<b>15,94</b>	<b>15,87</b>	<b>15,86</b>

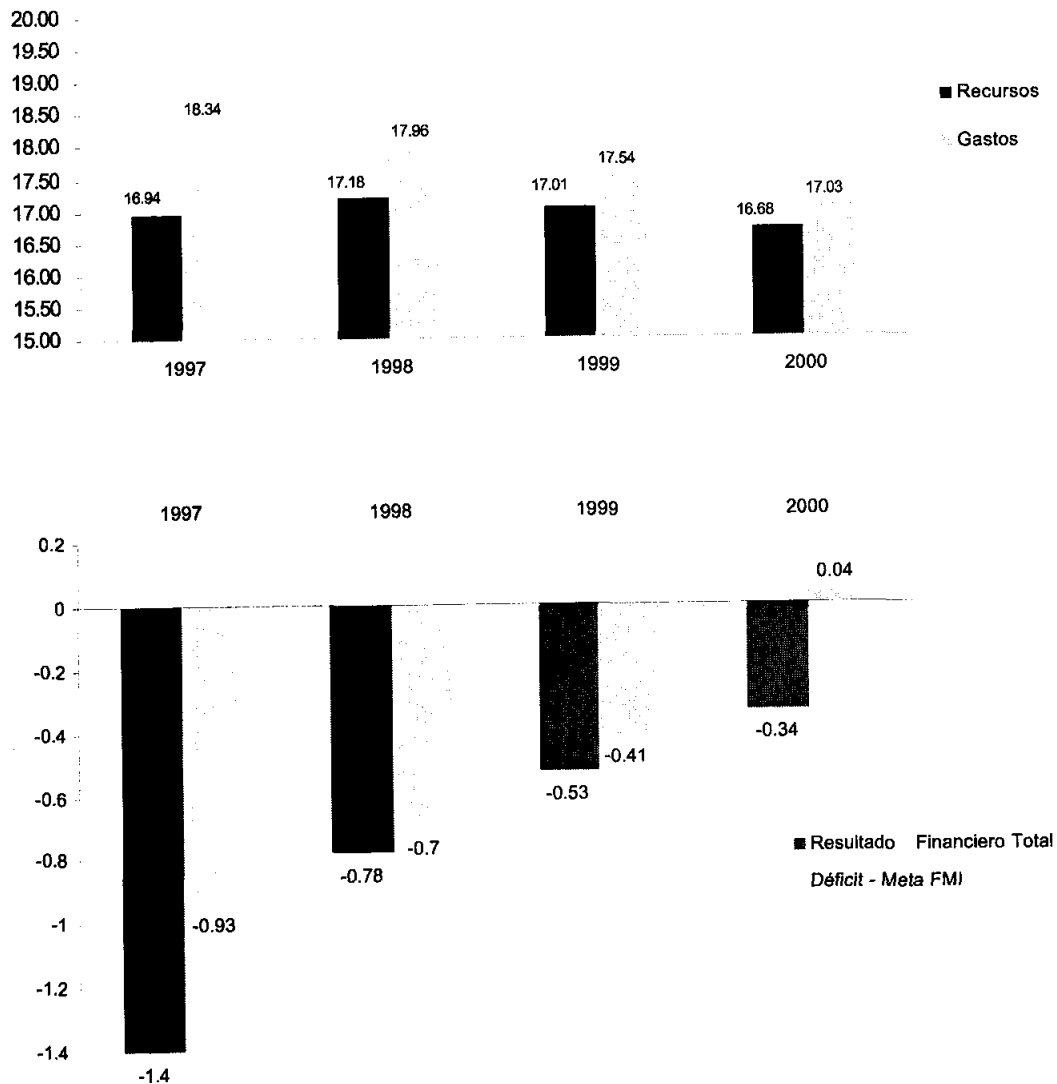
**Cuadro 4**  
**Sector Público Nacional - Proyección del Presupuesto Plurianual**  
**en porcentajes del PBI**

Concepto	1997	1998	1999	2000
<b>I) Ingresos corrientes</b>	<b>16,71</b>	<b>16,78</b>	<b>16,68</b>	<b>16,62</b>
Ingresos tributarios (*)	11,92	12,22	12,36	12,51
Contribuciones a la seguridad social	3,83	3,72	3,51	3,35
Otros ingresos corrientes	0,95	0,84	0,79	0,75
Superavit operativo emp. púb.	0,00	0,00	0,02	0,01
<b>II) Gastos corrientes</b>	<b>17,03</b>	<b>16,91</b>	<b>16,52</b>	<b>16,05</b>
Gastos de consumo	2,78	2,72	2,58	2,45
Rentas de la Propiedad	1,82	1,96	2,04	2,03
Prestaciones de la seguridad social	5,28	5,10	4,80	4,52
Transferencias corrientes (*)	7,15	7,12	7,11	7,04
Déficit operativo emp. púb.	0,00	0,01	0,00	0,00
<b>III) Result. Econ.: Ahorro/Desahorro (I+II)</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,17</b>	<b>0,57</b>
<b>IV) Recursos de Capital</b>	<b>0,25</b>	<b>0,41</b>	<b>0,33</b>	<b>0,06</b>
<b>V) Gastos de Capital</b>	<b>1,33</b>	<b>1,30</b>	<b>1,25</b>	<b>1,18</b>
<b>VI) Recursos totales (I+V)</b>	<b>16,96</b>	<b>17,19</b>	<b>17,01</b>	<b>16,68</b>
<b>VII) Gastos totales (II+V)</b>	<b>18,36</b>	<b>18,21</b>	<b>17,76</b>	<b>17,23</b>
<b>VIII) Gastos totales sin copart. Fed. Global (*)</b>	<b>14,44</b>	<b>14,20</b>	<b>13,69</b>	<b>13,10</b>
<b>IX) Gastos Primarios</b>	<b>16,54</b>	<b>16,25</b>	<b>15,73</b>	<b>15,20</b>
<b>X) Resultado Financiero Primario</b>	<b>0,42</b>	<b>0,94</b>	<b>1,28</b>	<b>1,48</b>
<b>XI) Resultado financiero total (VI+VII)</b>	<b>-1,40</b>	<b>-1,02</b>	<b>-0,75</b>	<b>-0,55</b>
(*) Incluye Coparticip., Fed., Precop. Ganac. y Suma Fija por:	3,92	4,01	4,07	4,13

**Cuadro 5**  
**Sector Público Nacional - Programación Financiera 1997 - 2000**  
 en porcentajes del PBI

Concepto	1997	1998	1999	2000
<b>I) Ingresos corrientes</b>	<b>16,71</b>	<b>16,79</b>	<b>16,68</b>	<b>16,63</b>
Ingresos tributarios (*)	11,92	12,22	12,36	12,51
Contribuciones a la seguridad social	3,83	3,72	3,51	3,35
Otros ingresos corrientes	0,95	0,84	0,79	0,75
Superavit operativo emp. púb.	0,01	0,01	0,02	0,02
<b>II) Gastos corrientes</b>	<b>17,10</b>	<b>16,80</b>	<b>16,41</b>	<b>15,95</b>
Gastos de consumo	2,89	2,67	2,53	2,40
Rentas de la Propiedad	1,82	1,96	2,04	2,03
Prestaciones de la seguridad social	5,33	5,10	4,80	4,52
Transferencias corrientes (*)	7,07	7,06	7,05	6,99
Déficit operativo emp. púb.	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>III) Result. Econ.: Ahorro/Desahorro (I+II)</b>	<b>-0,39</b>	<b>-0,01</b>	<b>0,27</b>	<b>0,68</b>
<b>IV) Recursos de Capital</b>	<b>0,23</b>	<b>0,39</b>	<b>0,33</b>	<b>0,05</b>
Privatizaciones	0,01	0,33	0,27	0,00
Otros recursos de capital	0,22	0,06	0,06	0,05
<b>V) Gastos de Capital</b>	<b>1,18</b>	<b>1,17</b>	<b>1,13</b>	<b>1,08</b>
<b>VI) Recursos totales (I+V)</b>	<b>16,94</b>	<b>17,18</b>	<b>17,01</b>	<b>16,68</b>
<b>VII) Gastos totales (II+V)</b>	<b>18,28</b>	<b>17,96</b>	<b>17,54</b>	<b>17,03</b>
<b>VIII) Gastos totales sin copart. Fed. Global (*)</b>	<b>14,36</b>	<b>13,95</b>	<b>13,47</b>	<b>12,89</b>
<b>IX) Gastos Primarios</b>	<b>16,46</b>	<b>16,00</b>	<b>15,50</b>	<b>14,99</b>
<b>X) Resultado Financiero Primario</b>	<b>0,48</b>	<b>1,18</b>	<b>1,51</b>	<b>1,69</b>
<b>XI) Resultado financiero total (VI+VII)</b>	<b>-1,34</b>	<b>-0,78</b>	<b>-0,53</b>	<b>-0,34</b>
<b>XII) Resultado financiero sin privatizaciones (1)</b>	<b>-1,43</b>	<b>-1,11</b>	<b>-0,80</b>	<b>-0,34</b>
más: Resultado cuasifiscal BCRA (2)	0,09	0,09	0,08	0,09
<b>XIII) Result. financ. sin privat. (meta ampliada)</b>	<b>-1,34</b>	<b>-1,02</b>	<b>-0,72</b>	<b>-0,25</b>
menos: Costo por reformas estructurales (3)	0,42	0,32	0,31	0,29
<b>XIV) Result. financ. sin privat. (meta restringida)</b>	<b>-0,92</b>	<b>-0,70</b>	<b>-0,41</b>	<b>0,04</b>
<b>XV) Meta Gasto (4)</b>	<b>11,36</b>	<b>10,95</b>	<b>10,42</b>	<b>9,87</b>
(*) Incluye Coparticip., Fed., Precop. Ganac. y Suma Fija por:	3,92	4,01	4,07	4,13

**Cuadro 6**  
**Sector Público Nacional - Recursos, Gastos y Resultado Financiero**  
**Base Caja - en porcentajes del PBI**



# DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN ESPAÑA

**Autor: Germà Bel**  
**PROFESOR DE POLÍTICA ECONÓMICA**  
**DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA, ESPAÑA**

*Este trabajo elaborado por el profesor Germà Bel, de la Universidad de Barcelona, analiza la reciente evolución de la descentralización fiscal en España. El autor sostiene que tras veinte años de iniciado ese proceso, la descentralización es actualmente equiparable a la del resto de los países federales europeos. Sin embargo, señala que el estancamiento de los recursos locales es el principal problema que enfrenta ahora la descentralización, por lo cual sería necesario iniciar un segundo proceso, aunque esta vez no sólo de carácter administrativo. El profesor Germà Bel también analiza otros objetivos relevantes, como la solidaridad interterritorial y la corresponsabilidad fiscal, y señala la experiencia alemana como ejemplo a considerar.*

## RESUMEN

En este trabajo se analiza el nivel de descentralización fiscal que se ha alcanzado en España después de casi veinte años de la iniciación del proceso autonómico, que introdujo un tercer nivel de gobierno -las Comunidades Autónomas- equiparable, en la práctica, a los Estados o Provincias en los Estados Federales. Asimismo, se analizan las características del sistema de financiación autonómica respecto a dos objetivos políticos relevantes y ampliamente compartidos en España: la solidaridad interterritorial y la corresponsabilidad fiscal. A este respecto, se concluye que mientras el primero ha sido resuelto de forma razonable, en el segundo sólo se ha avanzado mucho más recientemente y no puede considerarse estabilizado.

Palabras clave: descentralización fiscal,

solidaridad interterritorial, autonomía tributaria, corresponsabilidad fiscal.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años la organización territorial del Estado ha experimentado un profundo cambio en España. Después de la restauración de la democracia, con las elecciones generales de 1977 y la posterior aprobación de la Constitución de 1978, se puso en marcha un proceso de descentralización política y administrativa que ha alcanzado una intensidad apreciable.

El proceso autonómico en España no puede considerarse todavía culminado. En su actual estadio, coexisten dos niveles competenciales diferenciados: Por una parte las deno-

minadas Comunidades Autónomas<sup>1</sup> (CC.AA.) de Régimen Común del artículo 151 de la Constitución, o autonomías de vía rápida, que ya ejercen competencias en materia de educación y sanidad. El resto de las CC.AA. de Régimen Común, denominadas del art. 143 de la Constitución -o de vía lenta-, se han caracterizado por una velocidad menor en la recepción de competencias, particularmente en materias como educación (en curso de traspaso) y sanidad, cuya transferencia futura culminará el mapa competencial en sus aspectos homogéneos.<sup>2</sup>

Aún a falta de la culminación del mapa competencial en sus niveles homogéneos, es posible afirmar ya que la configuración de las CC.AA. como nuevo nivel de gobierno, dotado de competencias y funciones, así como de recursos para ejercerlas, ha tenido como consecuencia un intenso proceso de descentralización del gasto público. La caracterización de los aspectos cuantitativos más relevantes de este proceso nos ocupará en la primera sección de este trabajo. La observación del aumento global de recursos de las CC.AA. nos ofrece una visión indicativa del alcance económico del proceso descentralizador en España, y nos da también una visión aproximada

acerca de la suficiencia financiera relativa del sistema.<sup>3</sup>

En la segunda sección se revisan brevemente los diferentes mecanismos de financiación mediante los que las Comunidades Autónomas de Régimen Común obtienen sus recursos. Esta revisión nos ofrece algunas claves descriptivas de los instrumentos existentes para la financiación. También nos introduce, de forma sumaria, algunos de los instrumentos específicos en cuya discusión nos centraremos en las siguientes secciones.

Ciertamente, después de dos décadas de Estado Autonómico, la estructura territorial del gasto en España es muy similar a la de algunos de los países federales europeos, como Alemania. Sin embargo, es necesario tener presente que la génesis del Estado Autonómico en España es muy diferente, por su origen y su desarrollo, a la que se produjo en países federales tradicionales, como Estados Unidos, Canadá, Australia o Suiza, en los que se dio un proceso centralizador de determinadas competencias.

En cambio, en España el proceso autonómico se ha desarrollado mediante una amplia descentralización de las competencias ejercidas por la administración central. Este proceso lleva implícito en su origen, como señala

1.- El equivalente español a los Länder en Alemania, los Estados en EEUU, o las Provincias en Argentina o en Canadá.

2.- Las CC.AA. de Régimen Común son todas, excepto el País Vasco y Navarra. Entre las CC. AA. de Régimen Común distinguiremos en ocasiones entre las de vía rápida (art. 151 de la Constitución): Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia, que con sus más de 21 millones de habitantes incluyen casi el 55% de la población; y las CC.AA. de vía lenta (art. 143 de la Constitución): Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja, que con sus 15 millones de habitantes incluyen algo más del 38% de la población de España. Por su parte, el País Vasco y Navarra, también denominadas Comunidades Forales, incluyen 2,6 millones de habitantes (algo menos del 7% de la población española) y disponen de un régimen fiscal singular, regulado a través del sistema de Concerto Económico en el País Vasco y del Convenio Económico en Navarra. A grandes rasgos, la potestad tributaria para la recaudación de tributos corresponde a los territorios forales (las tres provincias vascas y Navarra) y no al Estado. En ambos casos, una parte de los recursos recaudados se transfieren al Estado como aportación a las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral. En adelante, el término CC.AA. se aplicará siempre a las Comunidades de Régimen Común.

3 Visión necesariamente indirecta, en la medida en que no ponemos en relación los recursos y las competencias asumidas, al no ser este nuestro objeto central.

Solé (1995:15), "que la centralización inicial existente en España presupone la existencia de un mismo nivel de servicios públicos y un mismo sistema tributario para todas las regiones, y un alto grado de solidaridad no sólo interpersonal sino interterritorial".

La génesis del Estado Autonómico condiciona el grado de equidad horizontal garantizado en España y los propios mecanismos de igualación de recursos que pueden emplearse en el sistema de financiación. La solidaridad interterritorial es un principio importante en el sistema de financiación autonómica de España, y al análisis de algunas implicaciones e instrumentos de este objetivo dedicamos la sección tercera. En la sección cuarta se discute el principio de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., el que está generando más debate en España. Por último, extraemos las conclusiones más relevantes del análisis efectuado.

## 1. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

Las administraciones territoriales -regio-

nales y locales- gestionaban a principios de los años ochenta un volumen de recursos que representaba alrededor del 10% del gasto público. En la actualidad, gestionan más de un tercio. La respectiva participación en el gasto público aparece en las tablas 1.a y 1.b<sup>4</sup>. En el proceso de desarrollo autonómico la participación de la Administración Central ha disminuido en 22 puntos. La participación perdida por la Administración Central ha sido absorbida en su práctica totalidad por las CC.AA.

Por otra parte, la exclusión de los gastos derivados de la carga financiera (anualidades destinadas a amortización de deuda y pago de intereses) ofrece un visión de la magnitud de los recursos realmente gestionados por cada administración que es más acorde con la muy diferente historia de cada una de las mismas. Si excluimos la carga financiera, la caída de la participación de la Administración Central desde 1980 es de casi 25 puntos porcentuales. Las AA.LL. absorben 1 punto, y las CC.AA. más de 23. La participación autonómica crece, puesto que su carácter más novedoso explica un todavía menor peso de los gastos financieros.

**Tabla 1.a.**  
**Gasto consolidado total de las administraciones públicas en España.**  
**Participación porcentual de cada administración**

Administración	1980	1985	1990	1994	1995(e)
Central (incluye Seguridad Social)	89,3	74,3	68,0	67,8	67,6
Autonómicas	-	12,9	18,3	20,5	21,2
Locales	10,7	12,8	13,7	11,7	11,2
Total	100	100	100	100	100

4.- Al analizar la descentralización real es conveniente consolidar el gasto público, mediante la exclusión de las transferencias entre administraciones.

**Tabla 1.b.**  
**Gasto consolidado total (sin carga financiera) de las administraciones públicas en España. Participación porcentual.**

Administración	1980	1985	1990	1994	1995(e)
Central (incluye Seguridad Social)	89,9	73,2	65,8	65,0	65,5
Autonómicas	-	14,1	20,2	22,8	23,3
Locales	10,1	12,7	14,0	12,2	11,2
Total	100	100	100	100	100

Notas: (e)=estimación.

En la tabla 1.b se excluye la carga financiera [Cap.3+Cap.9] de Gastos  
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en MAP (1995:514-517)

**Tabla 1.c.**  
**Distribución del gasto público no financiero por niveles de gobierno en algunos países federales (en porcentaje)**

País	Nivel de gobierno		
	Central	Estatal	Local
Canadá (1991)	42	40	18
Suiza (1984)	48	28	24
Estados Unidos (1991)	58	19	23
Alemania (1989)	62	21	17
España (1994)	65	23	12
Austria (1991)	69	14	17

Notas: Para España se ha escogido la distribución en 1994, por ser todavía estimados los datos para 1995. Es conveniente precisar que si se excluyen las rúbricas básicas de la Seguridad Social (las Pensiones y las Clases Pasivas), la distribución del gasto sería del 58,8% para la Administración Central, el 26,7% para las autonómicas y el 14,5% para las locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos contenidos en MAP (1995:514-517) y datos contenidos en COCINB (1996:7) y en Espinosa Gaspar (1996:34-35).

El aumento de los recursos de las administraciones territoriales en términos de Producto Interior Bruto (PIB) ha sido también relevante. Los empleos no financieros gestionados por las AA.LL. han pasado de representar el 3% del PIB en 1980 a situarse alrededor del 5% en 1995. El crecimiento de los recursos de las CC.AA. ha sido mucho mayor: representaban el 1% del PIB en 1981, mientras que en 1995 superaban ya el 10% del PIB.

La territorialización del gasto público en España se ha traducido en un importante aumento de la participación en el mismo de las administraciones territoriales, así como en una mayor relevancia de sus recursos en relación al PIB. En ambos aspectos, ha jugado un papel fundamental la instauración y consolidación de las administraciones autonómicas como nuevo nivel de gobierno en el ámbito institucional del Estado Español, de forma que la descentralización del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno en España ha alcanzado una estructura muy similar a las de países federales tradicionales como Alemania, Austria o EEUU, como se puede apreciar en la tabla 1.c.

Si acaso, puede destacarse que el estancamiento relativo de los recursos de las administraciones locales se ha convertido en el factor de mayor diferencia, puesto que cuando se completan las transferencias en materia de Educación y Sanidad en España a aquellas CC.AA. que aún no las han asumido (las denominadas de vía lenta o del art. 143 de la Constitución), el peso del nivel autonómico se

situará casi en el 30%. Sin embargo, el peso de las administraciones locales es muy reducido en términos comparativos.

## 2. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Desde los inicios del proceso autonómico podemos distinguir dos períodos muy diferenciados respecto a la financiación de las CC.AA.. Entre 1979 y 1986 se constituyeron las CC.AA. Progresivamente, asumieron competencias y los recursos económicos para el ejercicio de las mismas. Se pusieron en marcha los instrumentos de financiación previstos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por su propio carácter, este período fue denominado 'período transitorio', y la financiación se determinaba básicamente mediante el cálculo del coste efectivo implicado por cada competencia transferida.

En noviembre de 1986 el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. aprobó el denominado Sistema Definitivo de Financiación, que entró en vigor para el período 1987-1991<sup>5</sup>. El Sistema Definitivo establecía el sistema de financiación para el quinquenio 1987-91, y ponía fin al 'período transitorio' previsto en LOFCA. El acuerdo fijaba los siguientes objetivos, en relación a los recursos a percibir por las CC.AA.: "(A) Proporcionar a las Comunidades recursos para la prestación de los servicios públicos que han asumido; (B) Hacer efectivo el

5.- A pesar de su denominación de 'Definitivo', el sistema debe renegociarse cada cinco años. En enero de 1992 el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó el sistema de financiación para el período 1992-1996, y a finales de 1996 se acordó el sistema para el período 1997-2001. Los acuerdos adoptados en los años noventa no representan cambios generales sustanciales respecto al funcionamiento del sistema en el período anterior, excepto en lo que se refiere a algunos aspectos vinculados a la autonomía tributaria, que tratamos con detalle en la sección cuarta.

principio de solidaridad interterritorial; y (C) Hacer compatibles el ejercicio de las competencias del Estado en materias de política económica y social, y las competencias de las Comunidades en lo que respecta a la gestión y ejecución de dichas políticas." (CPFF-CCAA, 1988)

Para lograr estos objetivos se establecían dos grandes bloques que agrupan las transferencias que el Estado realiza a las CC.AA: la financiación incondicionada, dirigida a proporcionar recursos para financiar los servicios transferidos, y la financiación condicionada, de carácter finalista, con fines y objetivos establecidos y concretos.<sup>6</sup>

La financiación incondicionada se efectúa a través de los mecanismos financieros de gestión propia de las CC.AA. (tributos cedidos por el Estado y tasas asociadas a servicios transferidos), de la participación de las CC.AA. en los Ingresos del Estado y, a partir de 1994, de la participación territorializada en el rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Las dos cuestiones claves en la implantación del nuevo sistema de financiación a partir de 1987 fueron: (1) la determinación del volumen total de recursos a distribuir entre las CC.AA. como financiación incondicionada; y (2) la determinación de los porcentajes con que cada Comunidad participaba en los recursos totales. Se adoptó como restricción inicial la de que ninguna Comunidad podía recibir menos recursos de los que estaba ya recibiendo<sup>7</sup>.

Por su parte, la financiación condicionada se configura en diversos instrumentos:

- a.- Para la financiación de los servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales traspasados a algunas CC.AA. se realizan transferencias de la Tesorería de la Seguridad Social.
- b.- La financiación vinculada a Contratos-Programa, mediante los que se produce la cooperación financiera de diferentes administraciones, sobre todo en materia de servicios públicos de transporte de viajeros.
- c.- El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), instrumento específico de reequilibrio territorial dirigido a aumentar la capacidad inversora de las Comunidades con menor nivel de desarrollo económico.
- d.- Las subvenciones gestionadas, asociadas a objetivos específicos vinculados a los fines de política social o económica del Estado -como las becas en el sistema educativo-, en materias que son competencia de las CCAA.
- e.- Los convenios de inversión conjunta, en proyectos de inversión en los que actúan conjuntamente diferentes administraciones.
- f.- La participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado, en el caso de algunas CC.AA. que tienen competencias en materia de tutela financiera de sus corporaciones locales.<sup>8</sup>

6.- En Bel (1991a) y MEH (1995) puede encontrarse una explicación detallada de estos mecanismos de financiación.

7.- Esta restricción ha estado presente en todas las modificaciones posteriores del sistema, por lo que éstas siempre han tenido efecto expansivo sobre la evolución del montante de recursos transferidos. Más abajo, al discutir los principios de solidaridad y de autonomía tributaria, volvemos con mayor detalle a los mecanismos más importantes de financiación incondicionada.

8.- Las CC.AA. realizan una labor de estricta intermediación entre la administración central y las administraciones locales de su ámbito. Incluso la distribución de los recursos entre cada municipio y cada gobierno provincial (las provincias son instituciones de carácter local, no regional, en España) viene establecida por el legislador central. Por tanto, las transferencias por recursos locales ajenos no pueden ser consideradas como recursos gestionados por las CC.AA., aunque éstas las integren dentro de sus previsiones presupuestarias.

- g.- Recursos transferidos por la Unión Europea, a partir de los instrumentos de financiación de la Política Regional y Social de la Unión Europea. Estos recursos son canalizados desde el Estado a las CC.AA. mediante operaciones extrapresupuestarias.
- h.- Otras transferencias específicas y singulares a algunas CC.AA., como las que corresponden a policía autonómica en Cataluña.

Finalmente, las CC.AA. disponen de sus propios mecanismos tributarios y financieros, que les proporcionan la financiación propia. Entre sus instrumentos tributarios propios están los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales. Poco utilizados, y con rendimientos exigüos, proporcionan alrededor del 1% de los recursos totales. Entre los instrumentos financieros están las operaciones de crédito público y de crédito con el extranjero, sujetas a autorización estatal, y el recurso al sector privado.

El sistema definitivo de financiación autonómica presenta una compleja multiplicidad de mecanismos que sería deseable simplificar, para conseguir un mayor automatismo de la financiación y mayor transparencia de los flujos financieros que, implícitamente, están produciendo un efecto nivelador en el sistema.

### **3. LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

La solidaridad interterritorial en España tiene dos vertientes diferenciadas: (1) la igualdad de financiación para el ejercicio de las competencias comunes y (2) la financiación específica de inversiones dirigidas al reequilibrio territorial.

### **3.a. IGUALDAD DE FINANCIACIÓN PER CÁPITA DE LAS COMPETENCIAS COMUNES**

La población es el indicador básico de la necesidad de financiación para la prestación de servicios en los sistemas de hacienda federal. Pueden introducirse correcciones por la existencia de factores diversos: concentraciones urbanas (que imponen un coste mucho más elevado en las inversiones), por los usuarios potenciales del servicio, por dispersión extrema de la población (que impone un sobrecoste en el acceso al servicio público), etc. Pero incluso los elementos de corrección funcionan contradictoriamente en diferentes servicios: resulta obvio que la prestación de servicios vinculados a la agricultura requerirá una mayor financiación en áreas rurales. No obstante, es igualmente claro que las actuaciones en materia de vivienda se hacen a mucho mayor coste en las concentraciones urbanas que en las áreas rurales. Por tanto, la población es el indicador más claro y básico del coste, y las correcciones que se impongan no vendrán a alterar profundamente el factor poblacional, sino sólo a matizarlo.

En España, entre las variables que determinan la cuantía que cada Comunidad percibe mediante los mecanismos de financiación más importantes la variable población desempeña un papel central. La tabla 3.a recoge los factores de ponderación de las variables geográficas, demográficas y administrativas usadas para distribuir la financiación por Participación en los Ingresos del Estado de las diferentes CC.AA.

Después de aplicados los factores de ponderación correspondientes a las variables distributivas (sección superior de la tabla), entran

en juego dos variables redistributivas: la pobreza relativa, en función de la renta de cada Comunidad, y el esfuerzo fiscal, en función de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta (IRPF). Estas variables redistributivas corri-

gen la distribución inicial en favor, por una parte, de las Comunidades menos desarrolladas, y por otra, en favor de aquellas Comunidades donde se registra un mayor esfuerzo fiscal.

**Tabla 3.a**  
**Factores de ponderación vigentes de las variables consideradas para la distribución de la financiación incondicionada (en paréntesis los vigentes en el período 1987-1991).**

	Factor de ponderación			
	Competencias art.143		Competencias art. 151	
<b>VARIABLES DISTRIBUTIVAS</b>				
Población	64,0%	(59,0%)	94,0%	(84,4%)
Insularidad	0,4%	(0,7%)	1,5%	(3,1%)
Superficie	16,6%	(16,0%)	3,5%	(15,0%)
Unidades administrativas	17,0%	(24,3%)	0,4%	(-)
Dispersión	2,0%	(-)	0,6%	(-)
Constante	-	(-)	-	(-2,5%)
Total	100%	(100%)	100%	(100%)
<b>VARIABLES REDISTRIBUTIVAS</b>				
Pobreza relativa	2,7%	(4,2%)	2,7%	(0,4%)
Esfuerzo fiscal	1,8%	(5,0%)	1,8%	(1,7%)

- Nota:*
- a. Las Unidades administrativas son el número de provincias o islas que existen en la Comunidad.
  - b. La dispersión se mide según el número de núcleos de población.
  - c. La constante era un factor de ajuste usado en el período 1987-1991.
  - d. Como se explicó en la Introducción, los bloques competenciales en Educación y en Sanidad son los más importantes en el artículo 151. Estas competencias aún no son

En la financiación de los grandes programas de gasto, como la educación y la sanidad, el peso de la población en la distribución de recursos es determinante. En la educación, el peso de la población es el 94% (por encima del 84% que representaba a finales de los

ochenta). En la Sanidad -cuya financiación es específica a través de la Tesorería de la Seguridad Social- la dependencia de la población es estricta, pues el cómputo de financiación se basa en la población de la Comunidad con derecho a asistencia (que supera casi siempre el

99% del total, por el carácter público universal de la asistencia sanitaria en España).

Estos factores explican que, sobre todo en las CC.AA. con nivel competencial más avanzado, la financiación per cápita de las competencias sea muy similar<sup>9</sup>, como se puede apreciar en la columna 1 de la tabla 3.b. No sucede exactamente lo mismo con las CC.AA. del

143, porque estas no disponen todavía de competencias en educación y sanidad (las de financiación más igualitaria), y por que la variable población juega un papel menos hegemónico en la ponderación (64%), y desempeñan un papel no desdeñable las variables superficie (16,6%) y Unidades administrativas (17%).

**Tabla 3.b**  
**Financiación incondicionada per cápita de las CC.AA. (1994)**

CC.AA.	(1) Sin incluir fondos específicos de desarrollo		(2) Incluyendo fondos específicos de desarrollo	
	US\$/habitante	índice	US\$/habitante	índice
Andalucía	646,0	100,7	738,7	105,7
Canarias	752,6	117,4	843,8	120,7
Cataluña	638,3	99,5	646,8	92,5
Galicia	682,3	106,4	781,3	111,8
Valencia	565,2	88,1	592,2	85,1
<b>Total CA art. 151</b>	<b>641,3</b>	<b>100,0</b>	<b>699,0</b>	<b>100,0</b>
Aragón	304,7	103,8	324,5	97,1
Asturias	305,6	104,1	372,0	111,3
Baleares	297,6	101,4	301,1	90,1
Cantabria	501,3	170,8	546,6	163,5
Castilla-León	319,5	108,9	383,4	114,7
Castilla la Mancha	321,0	109,4	405,7	121,4
Extremadura	339,4	115,6	447,3	133,8
Madrid	247,4	84,3	251,6	75,3
Murcia	203,0	69,2	249,3	74,8
La Rioja	382,0	130,1	396,6	118,6
<b>Total CA. art. 143</b>	<b>293,5</b>	<b>100,0</b>	<b>334,3</b>	<b>100,0</b>

*Nota:* - Los fondos específicos para el desarrollo, incluidos en la columna 2, son el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

- Las Comunidades en cursiva son las de renta inferior a la media española.

- Se ha tomado como cambio 1US\$= 145 pta.

- En 1994 Cantabria registró un acontecimiento de dimensión económica excepcional en materia de impuesto sobre sucesiones.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos contenidos en Salamero y Bassols (1997:60-61).

9.- Con la punta máxima que representa Canarias por su componente de insularidad, y la punta mínima de Valencia, que parece asociada a un esfuerzo fiscal relativamente bajo. La convergencia de financiación per cápita entre CC.AA. de Régimen Común ha experimentado un gran avance en los años noventa, pues en los primeros años del sistema de financiación se habían registrado divergencias excesivas (ver Bel, 1991b). Pero quedan diferencias de financiación muy importantes entre las dos CC.AA. Forales y el conjunto de las de Régimen Común, en favor de las Forales.

Esta es la primera dimensión del principio de solidaridad interterritorial en el sistema de financiación autonómica de España: a pesar de que la capacidad fiscal de las CC.AA. presenta diferencias importante, y por tanto también presentan grandes diferencias absolutas y relativas los ingresos tributarios que el sector público obtiene en cada una de las regiones, la financiación de las competencias básicas de las CC.AA. es apreciablemente igualitaria en términos de recursos/habitante en el caso de las CC.AA. con competencias en educación y sanidad. Esto se refleja de forma muy clara en las disparidades que existen en el cociente entre gastos autonómicos y el PIB regional. En las CC.AA. de menor desarrollo relativo, como Andalucía y Galicia, el gasto autonómico supone más del 18% del PIB regional. En cambio, en Comunidades de mayor nivel de desarrollo relativo como es el caso de Cataluña o de Valencia, el gasto autonómico se sitúa en el entorno del 12% del PIB regional.

### **3.b. LOS MECANISMOS ESPECÍFICOS DE FINANCIACIÓN DE LA SOLIDARIDAD.**

El principal y más específico instrumento de financiación de la solidaridad dirigida al reequilibrio es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). La existencia de un FCI fue prevista en la Ley Orgánica de Financiación Autonómica (LOFCA), en su artículo 16. Las previsiones legales indicaban que el FCI se dotaría anualmente con una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública aprobada para cada ejercicio en los Presupuestos del Estado. Asimismo, se preveía su asignación a gastos de inversión en territorios menos desa-

rollados, distribuyéndose según los siguientes criterios: a) La inversa de la Renta por Habitante; b) La tasa de población emigrada en los últimos 10 años; c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa; d) El hecho insular; y e) Otros criterios que se estimasen procedentes.

El FCI fue regulado en 1984. Se dotaba con una cantidad no inferior al 30% de la inversión real civil nueva del Estado. En cuanto a su distribución, se establecía que serían beneficiarias todas las CC.AA., así como las ciudades extrapeninsulares de Ceuta y Melilla. Las variables y ponderaciones que determinaban la asignación del Fondo eran: la inversa de la renta (70%), el saldo migratorio (20%), la tasa de paro (5%), y la superficie (5%). El hecho insular corregía al alza los anteriores criterios.

La distribución del Fondo entre las diferentes CC.AA. favorecía siempre a las menos desarrolladas, en términos relativos a la población. Sin embargo, en este período inicial se apreció un aumento de la participación de las Comunidades más desarrolladas. Esta evolución imprevista fue resultado de la inversión de los flujos migratorios internos, pues comenzaron a registrarse migraciones negativas en algunas CC.AA. de mayor nivel de renta. A la imprevista evolución del reparto del FCI, se añadía otro elemento que perjudicaba el objetivo de reequilibrio territorial. Además de instrumento de solidaridad interterritorial, el FCI era el mecanismo de financiación de las inversiones nuevas asociadas a servicios transferidos. Por lo tanto, todas las CC.AA. eran receptoras del FCI, situación un tanto contradictoria con el objetivo de reequilibrio territorial.

Estos son los principales factores que llevaron a la Reforma del FCI en 1990. Las no-

tas características de la Reforma fueron las siguientes<sup>10</sup>:

- a) Las Comunidades beneficiarias del FCI son aquellas cuya renta por habitante es menor al 75% de la media de la Unión Europea, criterio similar al establecido para seleccionar las Regiones europeas integrantes del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.
- b) En cuanto a la dotación del Fondo, el porcentaje establecido inicialmente fue el 30% de la inversión real civil nueva del Estado, y fue ampliado al 35% en 1992. El porcentaje se ha corregido por dos factores. Por un lado, se pondera por la participación de las Comunidades beneficiarias en el total de población de España. Por otro, se multiplica por el resultado del cociente formado por la renta per cápita media española y la renta per cápita de las Comunidades beneficiarias, corrección que aumenta la dotación del Fondo.
- c) La distribución del nuevo FCI se realiza de acuerdo con la población (87,5%), la dispersión poblacional (6,9%), la superficie (3%), el saldo migratorio (1,6%), y la tasa de paro (1%). Una vez realizada esta distribución, se redistribuye el 20% del Fondo de acuerdo con la inversa de la renta per cápita de cada Comunidad, y se aplica un coeficiente corrector por insularidad para Canarias (la otra Comunidad insular, Baleares, no es beneficiaria del nuevo FCI).

La Reforma del FCI ha mejorado su carácter como instrumento de solidaridad, al desvincularlo de la financiación de la inversión nue-

va. Asimismo, ha aumentado la coherencia entre las políticas de reequilibrio española y comunitaria, al adoptar, para seleccionar a las CC.AA. beneficiarias, criterios similares a los del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales CE, que concentra la mayor parte de aportaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Los efectos redistributivos sobre la financiación autonómica del FCI (que sólo perciben las CC.AA. de menor renta en España) y de los Fondos Estructurales europeos (que si bien benefician a todas las CC.AA., se dirigen en mayor medida a las CC.AA. de menor renta) se perciben si observamos la columna 2 de la tabla 3.b más arriba, y la comparamos con la columna 1. Las CC.AA. en cursiva, las de renta inferior a la media española, mejoran su financiación relativa tras la asignación de los fondos de reequilibrio regional.

#### **IV. AUTONOMÍA TRIBUTARIA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL DE LAS CC.AA.**

La significación de la financiación de las CC.AA. a través de ingresos tributarios es un buen indicador acerca del grado de corresponsabilización fiscal del sistema. Las haciendas autonómicas españolas han obtenido tradicionalmente sus ingresos tributarios a través de los mecanismos tributarios propios, y de los mecanismos financieros de gestión propia - los tributos cedidos y las tasas asociadas a servicios traspasados-. Pero estas figuras han tenido una dimensión relativa muy limitada en

10.- Conviene notar también que la Reforma establecía una Compensación Transitoria para la financiación de las inversiones nuevas de las Comunidades no beneficiarias. La Compensación Transitoria se estableció para 1990 y 1991, y se integró en la financiación incondicionada a partir de 1992.

la financiación de las CC.AA. de Régimen Común, como se aprecia en la tabla 4.

La participación de los ingresos impositivos en los ingresos presupuestarios totales era del 7,7% en 1987, sólo 2,4 puntos porcentuales superior en 1991, y superaba en poco el 11% en 1994. Entre los ingresos impositivos, los impuestos propios y los recargos sobre impuestos estatales tienen una participación muy reducida. Este extremo es importante, puesto que éstos últimos son los únicos instrumentos sobre los que las CC.AA. podían ejercer potestades tributarias normativas hasta 1996.

De la observación de la tabla 4 se des-

prende que el ejercicio por las CC.AA. de sus potestades tributarias en los impuestos propios y en los recargos sobre impuestos estatales ha sido poco significativo hasta mediados los noventa. No se han registrado avances significativos en la corresponsabilización fiscal de las CC.AA. En la práctica, no se ha hecho uso relevante de la potestad de establecer impuestos propios o recargos sobre impuestos estatales vigentes. Las haciendas autonómicas continúan careciendo de un grado suficiente de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal. Esta situación produce perjuicios en varios aspectos. Entre otros, los siguientes:

**Tabla 4**  
**Capítulos de Ingresos en las CC.AA. de Régimen Común (en %)**

Capítulo de Ingresos	1987	1991	1994
Impuestos Directos e Indirectos (1 y 2)	7,7	10,1	11,2
Tasa y otros Ingresos (3)	7,6	6,6	4,9
Transferencias Corrientes (4)	66,6	60,8	65,0
Transferencias de Capital (7)	11,2	8,9	8,5
Variación Pasivos Financieros (9)	5,2	11,0	8,3
Otros (5, 6 y 8)	1,6	2,6	2,1
Total	100	100	100

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio para las Administraciones Públicas, y los Presupuestos Consolidados de las CC.AA.*

- La falta de autonomía tributaria impide a las CC.AA. adoptar decisiones propias en relación al volumen de sus recursos ordinarios. El recurso al endeudamiento queda como única vía abierta en la práctica para disponer de recursos adicionales. El uso desmesurado de este recurso ha puesto en dificultades financieras a algunas CC.AA.
- Existen escasas posibilidades de que los

ciudadanos sancionen este tipo de políticas. En la medida en que no existe un grado suficiente de asociación entre impuestos pagados y gasto autonómico, los gobiernos autonómicos sólo responden acerca del uso de sus recursos, pero no de su obtención. Esta situación no favorece en absoluto la eficiencia en el funcionamiento de las haciendas autonómicas.

La generalización de un cierto consenso sobre la deseabilidad de un mayor grado de corresponsabilización fiscal de las CC.AA.<sup>11</sup> ha conducido, muy recientemente, a la realización de dos reformas en el sistema de financiación autonómica en España.

#### 4.a) LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. EN EL IRPF TERRITORIALIZADO.

La primera de estas reformas fue el Acuerdo, adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptado en octubre de 1993, por el que se estableció que a partir de 1994 (para los años 1994 y 1995, y después se prorrogó para 1996) cada Comunidad Autónoma pasaría a percibir el 15% del importe de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ingresadas por los residentes en su territorio<sup>12</sup>. Esta reforma implicaba que el rendimiento previsto ('recaudación normativa') del 15% de las cuotas territorializadas del IRPF se detraía a priori de la financiación incondicionada a percibir por Participación en los Ingresos del Estado. Esto implica que la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado (PIE<sub>i</sub>) se desdoblaba de la siguiente forma, tomando 1993 como año de base para el cálculo:

$$PIE_i = PIE_i + 0,15 * IRPF_i$$

Donde

PIE = Participación en los ingresos del Estado sin reforma.

PIE = Participación en los ingresos del Estado con reforma.

IRPF = Cuota territorializada del IRPF

i = Comunidad Autónoma (i = 1, 2, ..., 15)

En el supuesto de que la recaudación efectiva se revelara diferente a la prevista o normativa, se establecían una serie de 'topes' que definen unos límites máximos y mínimos de forma que los crecimientos imprevistos del IRPF no generaran un 'exceso' de financiación de la Comunidad Autónoma (topes de máximos) y que los decrementos imprevistos del IRPF no generaran un 'defecto' de financiación de la Comunidad Autónoma<sup>13</sup>.

La participación de las CC.AA. en la recaudación territorializada de un gran impuesto como el IRPF supuso un cierto -aunque limitado- avance en la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., en la medida en que permitía una mayor percepción por los ciudadanos de sus Comunidades Autónomas como administraciones que perciben impuestos, y en que se establecía una cierta relación entre el esfuerzo fiscal realizado en una Comunidad Autónoma y sus ingresos. Pero incluso antes de que haya

11.- Un ejemplo del consenso existente en el ámbito académico puede encontrarse en el Informe del Grupo de Expertos sobre Financiación Autonómica, publicado en dos entregas en la Revista Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública. Ver Monasterio Escudero et al. (1994) y Monasterio Escudero et. al (1995).

12.- Ver Bonastre (1994) para una explicación detallada de esta reforma.

13.- El juego de los topes máximos y mínimos de crecimiento lleva a que las CC.AA. que aceptaron el nuevo sistema dispondrían de más recursos que con el antiguo sistema (puesto que existe un límite mínimo positivo de crecimiento), aunque este aumento de recursos venía limitado por la existencia del tope máximo de crecimiento. El sistema de topes mínimos y máximos, además, pretendía modular las discrepancias en los resultados del nuevo sistema para las diferentes CC.AA. Todas las Comunidades excepto Galicia, Extremadura y Castilla-León aceptaron el nuevo sistema. Es conveniente precisar que en España no es posible imponer reformas del sistema de financiación a aquellas CC.AA. que no quieran aceptarlas. Por ello, en esas tres CC.AA. se mantuvo el sistema anterior.

pasado suficiente tiempo como para poder evaluar empíricamente los efectos de este cambio, otra reforma, de mayor entidad, ha venido a transformar adicionalmente el sistema de financiación autonómica.

#### **4.B. LA CESIÓN PARCIAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LAS CC.AA.**

A finales de 1996 ha sido aprobado el modelo de financiación a aplicar en el período 1997-2001. El nuevo modelo ha incorporado una modificación sustancial respecto al preexistente: la cesión parcial de un nuevo tramo de hasta el 15% del IRPF. Esta cesión tiene unas características muy diferentes a la analizada más arriba. Si en el caso anterior nos encontrábamos ante un supuesto de participación en un gran tributo estatal (o federal, en terminología tradicional), la última modificación ha implicado la cesión -como tributo cedido- de un tramo del mismo impuesto, el IRPF, tramo sobre el que se ha atribuido capacidad normativa a las CC.AA.<sup>14</sup> (capacidad normativa que se ha atribuido también sobre impuestos que ya habían sido cedidos en estadios anteriores del proceso autonómico, como los impuestos sobre patrimonio, sobre sucesiones, etc.).

Como en el caso anterior, esta reforma implica que el rendimiento previsto ('recauda-

ción normativa') del tramo del IRPF cedido (15%) se detraiga a priori de la financiación incondicionada a percibir por Participación en los Ingresos del Estado. Pero ahora las CC.AA. que han aceptado el nuevo sistema (todas excepto Andalucía, Extremadura y Castilla la Mancha) pueden aumentar o disminuir los tipos impositivos en el tramo del IRPF que les ha sido cedido, respecto a las tarifas impositivas estatales de partida (con el límite de que la cuota resultante de los tipos autonómicos no puede ser superior ni inferior en más del 20% a la cuota que resultaría de aplicar a este tramo la estructura tarifaria estatal). También pueden modificarse deducciones personales, familiares, por inversiones, etc.<sup>15</sup>

No es posible todavía, lógicamente, efectuar una evaluación empírica de esta modificación del sistema de financiación, al ser 1997 el primer año su aplicación. Parece claro que la autonomía tributaria de las CC.AA. aumenta de forma destacada con la atribución de capacidad normativa sobre una parte de un gran impuesto, por lo que mejora la corresponsabilidad fiscal en el sistema.

Pero la atribución de capacidad normativa ha suscitado también una discusión de intensidad creciente respecto a diversas cuestiones: (1) sobre la posibilidad de competencia fiscal entre CC.AA.<sup>16</sup> y el problema que introduce la determinación legal de la residencia para la atribución territorial del tramo autonómico del

14.- La cesión parcial de un tramo del 15% del IRPF no sustituye todavía a la participación territorializada en el 15% del IRPF, sino que la complementa. De hecho, se prevé que cuando todas las CC.AA. de Régimen Común puedan absorber el montante financiero que suponen estos dos tramos del IRPF (lo cual acontecerá cuando se realice la transferencia de la Educación a las CC.AA. que aun no ejercen esta competencia), el Estado cederá otro tramo del 15% del IRPF a las CC.AA. y desaparecerá la actual participación territorializada del 15%.

15.- La cesión parcial del IRPF a las CC.AA. presenta muchos aspectos complejos, tanto de tipo económico como legislativo. En Casado Ollero et al. (1997) son tratados con detalle. Sánchez Sánchez (1996) describe y analiza más sintéticamente esta reforma.

16.- Ver, a este respecto, Plaza Villaseca (1996).

IRPF; (2) sobre la compatibilidad entre la tendencia a la armonización fiscal en la Unión Europea y la apertura hacia la desarmonización fiscal en España; (3) sobre la gran diferencia en los niveles de autonomía tributaria de las diversas CC.AA.<sup>17</sup>, puesto que al centrarse la cesión parcial en el IRPF -el gran impuesto progresivo por excelencia en el sistema fiscal español- la recaudación territorial presenta grandes divergencias según los niveles de renta regional; (4) sobre la conveniencia de concentrar la autonomía tributaria sobre un único gran impuesto, el IRPF, que por su propia concepción y objetivos es mucho más sensible al ciclo económico que otros impuestos como los indirectos, etc.<sup>18</sup>

La introducción en el sistema de financiación autonómica español de una característica -la capacidad normativa sobre los grandes impuestos directos- más propia del federalismo fiscal norteamericano -EEUU y Canadá- que del europeo -Alemania o Bélgica, donde predomina el sistema de participación sin capacidad normativa- ha sido un tanto sorprendente, y sus aspectos más significativos y sus consecuencias serán objeto de reflexión y discusión en los próximos años.

De forma tentativa, puede apuntarse que quizás ha sido una complicación innecesaria y poco deseada del sistema de financiación autonómica. Incluso antes de su entrada en vigor los responsables gubernamentales de las principales CC.AA. o bien no han aceptado el nuevo sistema (es el caso de Andalucía, la Comunidad más poblada) o bien han expresado

su intención de no hacer uso de la capacidad normativa (es el caso de Cataluña, la segunda Comunidad más poblada).

Parecería más adecuado, en relación con los países de nuestro entorno y en coherencia con el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea, establecer un esquema de participación autonómica en varios impuestos -directos e indirectos- de gran capacidad recaudatoria, para aumentar los ingresos tributarios de las CC.AA.. Este esquema de participación en una 'cesta' de grandes impuestos directos e indirectos reduciría las notables discrepancias en autonomía tributaria entre las CC.AA. y haría que sus resultados financieros fueran menos dependientes del ciclo económico.

Respecto a la participación de la voluntad autonómica en el diseño del sistema impositivo, y sus implicaciones sobre la financiación autonómica, parece sugerente la forma en que se instrumenta la corresponsabilidad fiscal en Alemania: la normativa federal sobre los impuestos federales participados por los länder debe ser aprobada por la Cámara Territorial, el Bundesrat (Senado alemán). Éste, a su vez, está integrado directa y exclusivamente por representantes de los gobiernos de los länder. La corresponsabilidad fiscal no radica tanto en la capacidad individual para fijar tipos impositivos sobre impuestos parcialmente cedidos (con sus eventuales consecuencias en términos de desarmonización fiscal y competencia fiscal), como en la participación regional en la formación de la voluntad legislativa federal sobre los grandes impuestos participados.

17.- Ver Salamero y Bassols (1997) para una visión de las diferencias en autonomía tributaria y Sánchez Sánchez (1996) para una discusión.

18.- López Laborda (1996) discute otras implicaciones, de carácter más especializado, de la descentralización del IRPF: sus efectos sobre la distribución de la renta, y las externalidades fiscales que pueden asociarse al compartimiento de una base tributaria por dos niveles de gobierno.

## 5. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización política y administrativa iniciado en España hace veinte años se ha traducido en un nivel de descentralización fiscal equiparable al de los países federales europeos. La 'autonomización' del gasto público se ha traducido en un importante aumento de la participación de las administraciones territoriales en el gasto público, así como en una mayor relevancia de sus recursos en relación al PIB. El estancamiento relativo de los recursos de las administraciones locales aparece como el principal problema que queda en términos de descentralización fiscal y de suficiencia financiera, por lo que podría ser adecuado iniciar un segundo proceso de descentralización, esta vez sólo administrativa, desde las CC.AA. hacia las administraciones locales.

La solidaridad interterritorial en España presenta dos vertientes diferenciadas: (1) la igualdad de financiación per cápita para el ejercicio de las competencias comunes básicas y (2) la financiación específica de inversiones dirigidas al reequilibrio territorial. En primer lugar, a pesar de que la capacidad fiscal de las CC.AA. presenta diferencias importante, y por tanto también presentan grandes diferencias absolutas y relativas los ingresos tributarios que el sector público obtiene en cada una de las regiones, la financiación de las competencias básicas de las CC.AA. es sensiblemente igual en términos de recursos/habitante en las CC.AA. de mayor nivel competencial. Por otra parte, el Fondo de Compensación Interterritorial proporciona recursos adicionales a las CC.AA. de menor renta para efectuar inversiones dirigidas al reequilibrio territorial, en asociación con los objetivos y los recursos de la Política Regional de la Unión Europea.

Por último, puede señalarse que la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas sólo ha experimentado avances relevantes en los últimos años, mediante reformas que primero, instauraban la participación territorializada en el IRPF; más tarde, mediante la cesión parcial de un tramo del mencionado impuesto, con capacidad normativa para las CC.AA. Aunque existe un amplio consenso sobre la conveniencia de avanzar en el logro de mayores niveles de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal, ha sido y será muy discutida la introducción de tendencias desarmonizadoras del sistema de impuestos directos en España en el mismo momento en que se avanza en la armonización impositiva en la Unión Europea. En este contexto, la experiencia alemana ofrece muestras sugerentes sobre cómo combinar corresponsabilidad fiscal y armonización fiscal.

## REFERENCIAS

Bel, Germà (1991a): *La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), Madrid, 1991.

Bel, Germà (1991b): "La Financiación de las CC.AA. de Régimen Común en el Sistema Definitivo: Balance y orientaciones", en Palau 14, *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº. 15, págs. 121-147.

Bonastre, Susanna (1994): "L'Acord sobre el sistema de finançament autonòmic en el període 1992-1996: la participació en el 15% de l'IRPF", en *Nota d'Economia*, nº. 48, págs. 11-19.

Casado Ollero, Gabriel, et al. (1997): *La cesión parcial del impuesto sobre la renta a las*

Comunidades Autónomas. Editorial Comares, Granada, 1997.

**COCINB (1996):** El finançament de les Comunitats Autònomes. Algunes consideracions sobre el cas espanyol i sobre les experiències d'altres països. Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, Barcelona, 1996.

**CPPFF-CCAA (1988):** "Método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991", en Memoria de Actuaciones 1986, Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA., Madrid, 1988.

**Espinosa Gaspar, Víctor (1996):** "El gasto de las corporaciones locales. Notas sobre su evolución, estructura, financiación y control", en Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº. 26, págs. 31-56.

**López Laborda, Julio (1996):** "Dos cuestiones sobre la descentralización del IRPF", en Revista Asturiana de Economía, nº. 7, págs. 7-18.

**MAP (1995):** Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1994. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995.

**MEH (1995):** Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1994. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.

**Monasterio Escudero, Carlos et al. (1994):** "Informe sobre el actual sistema de fi-

nanciación autonómica y sus problemas (Primera parte)", en Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº. 24, págs. 113-210.

**Monasterio Escudero, Carlos et al. (1995):** "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Segunda parte)", en Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº. 25, págs. 155-350.

**Plaza Villaseca, Luis (1996):** "Los impuestos de sucesiones y transmisiones patrimoniales ante la nueva ley de cesión de tributos", en Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº. 27, págs. 19-48.

**Salamero, Antoni y Montserrat Bassols (1997):** "El sistema de finançament autonòmic per al quinqueni 1997-2001", en Nota d'Economia, nº. 57, págs. 59-75.

**Sánchez Sánchez, Ángel (1996):** "La corresponsabilidad fiscal en el nuevo acuerdo para la financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001", en Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº. 27, págs. 49-82

**Solé, Joaquim (1995):** "Corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos: Panorámica de la financiación autonómica e idoneidad del análisis del sistema comparado", en VV.AA., Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y la nivelación de recursos, Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autonòmics, Quaderns de Treball 46), Barcelona, 1995.

## DESAYUNO DE TRABAJO PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS EN LA ACCIÓN URBANA

**Expositor: Dr. ENRIQUE OLIVERA**  
**VICEJEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

El 21 de agosto próximo pasado la ASAP reanudó sus habituales desayunos de trabajo, invitando en esta oportunidad a disertar al Vicejefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Enrique Olivera, quien se refirió a la estrategia que se plantea el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de acción urbana.

El funcionario inició su exposición resaltando la concepción abarcadora que el Gobierno de la Ciudad tiene en materia de administración, la cual se basa en el diseño de objetivos estratégicos, como así también en la necesidad de estimular a la gente a través de un sistema de incentivos, para que dichos objetivos estratégicos sean alcanzados. Es decir, organizarse para que el conjunto de la administración tienda, movida por los incentivos, hacia los objetivos estratégicos. Por otro lado, resaltó las dificultades implícitas que trae aparejada la Administración Pública, donde los objetivos son más difíciles de definir y de cuantificar, los sistemas de control exigen esquematizaciones que muchas veces abandonan la concepción integral de la realidad en la cual se está operando y existe además una necesidad de análisis mucho más compleja.

El Dr. Olivera, luego de esta breve intro-

ducción, señaló que en las grandes ciudades se están produciendo cambios muy importantes, indicando en primer lugar la continuidad y la intensidad del proceso de urbanización, y aclaró, que no se tiene conciencia de la dimensión que ha alcanzado la emigración hacia las ciudades y la presión que dicho fenómeno significa sobre los que tienen a su cargo la tarea de satisfacer las necesidades de los habitantes. Para ser más claro, comentó, "iniciamos este siglo, que ya termina, con 20% de la población mundial viviendo en ciudades (siendo la población mundial aproximadamente 1.500 millones) y termina este siglo con 50% de la población radicada en las ciudades (con una población mundial del orden de los 5.000 millones)". Si se compara en términos absolutos la población urbana es fácil observar los cambios cuantitativos y cualitativos que se han producidos en las ciudades y los desafíos que tienen los gobiernos para satisfacer las necesidades con recursos cada vez más escasos.

### LA CIUDAD MUNDIAL

El otro aspecto que el funcionario subrayó, es el fenómeno de la globalización puntua-

lizando que ha raíz de este proceso, como también al de otros cambios que son convergentes con esta internacionalización de la actividad económica, cultural y social, se está observando una transferencia de competencias de los Estados Nacionales hacia los organismos supranacionales. Tal es el caso de los países europeos hacia la Unión Europea. Pero, paralelamente a este proceso de delegación hacia arriba, existe un proceso de delegación de competencias hacia abajo, esto es, la delegación de los Estados Nacionales hacia las autoridades locales. Este último fenómeno ha producido y está produciendo, como consecuencia que las grandes ciudades estén realizando roles, en este circuito internacional nuevo, que anteriormente estaban reservados a las naciones.

El disertante prosiguió su exposición tratando de definir el concepto de "ciudad mundial", motivo por el cual aclaró que no todas las ciudades tienen los mismos roles. Existen algunas ciudades, las que son actores principales en este mundo global, que tienen características y actividades que son diferentes a las de las ciudades tradicionales. Es como si a la ciudad tradicional se le sumara una nueva ciudad internacional, donde al conjunto de actividades económicas, sociales, etc. se le añaden las nuevas actividades de la ciudad internacional. El Dr. Olivera, hizo hincapié en el concepto de ciudad mundial para tratar de explicar que, actualmente, a causa de la interdependencia, se está produciendo una concentración de las decisiones en un menor número de localizaciones. Esto exige características tales que consientan el apoyo de todos aquellos servicios necesarios para tomar decisiones que luego se ejecutan a nivel mundial. De aquí la importancia que tiene para una ciudad lograr la radicación de recursos de capital y

humanos que permitan convertirla en un actor principal en este circuito internacional. Es decir, de no convertirse una ciudad tradicional en una ciudad mundial, se inicia un círculo vicioso que se evidenciaría principalmente a través de la emigración de habitantes de alta capacidad fiscal, afectando los recursos de la ciudad. Esto impide las obras públicas, dificulta las posibilidades de crear condiciones que mejoren la calidad de vida y en definitiva disminuye la capacidad de competencia con respecto a las otras ciudades, las cuales también están demandando recursos humanos y de capital.

## GOBIERNO PREVISIBLE

Seguidamente, el orador se refirió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Señaló que el primer planteo fue el de llevar a cabo un gobierno previsible, en el sentido de la existencia de un plan estratégico (con objetivos, programas y actividades claramente definidas) y que perdure a los cambios de las administraciones, es decir, que realmente sea un plan de la ciudad y que fundamentalmente contribuya a la eficiencia y a la legitimidad. Legitimidad, porque para que un plan sea de la ciudad debe ser objeto de debate, tiene que existir participación de la gente en la elaboración del programa, y eficiencia en el sentido de una asignación de recursos que tenga estabilidad en el tiempo, sin perjuicio de la flexibilidad para adecuarse a las cambiantes condiciones del escenario.

Otra condición que debe perseguir un gobierno para lograr eficiencia y legitimidad, es la descentralización. Es unánimemente aceptada la teoría de que si la decisión es tomada

por quien está más cerca del problema los márgenes de error se achican notablemente y los componentes de legitimidad de la decisión también aumentan. Por eso, explicó, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está llevando a cabo un proceso de descentralización que no se limita a una desconcentración de funciones sino que va a culminar con la conformación de comunas, tal como la Constitución de la Ciudad establece. Es decir, verdaderas unidades político-administrativas respetando la unidad de presupuesto, pero con delegaciones explícitas de competencia.

## **CENTROS DE PARTICIPACIÓN**

Además de las características de previsibilidad y de descentralización, el gobierno actual pretende caracterizarse por el logro de una mayor participación. Es por ello, que ya se han inaugurado diez Centros de Gestión y Participación y se prevé para antes de fin de año inaugurar los seis que restan. En estos Centros se realizan trámites y reclamos teniendo, tales centros, capacidad autónoma para satisfacer los mismos. Al mismo tiempo, son ámbitos de participación, donde pueden debatirse cuestiones que interesan cotidianamente a cada barrio. Asimismo, para incrementar el grado de participación, el gobierno prevé la implementación del Presupuesto Participativo, que, a través de la participación de la gente, busca que un porcentaje de la inversión pública que se destina al barrio sea decidido en cuanto a sus prioridades por los propios administrados. Con ello se logra que los vecinos tomen conciencia de que los recursos son escasos, produciéndose una revalorización de la importancia de una asignación efi-

ciente. Todo este marco, continuó el disertante, tiene mucho que ver con la legitimidad, ya que cada vez está más claro que los canales tradicionales de la democracia representativa deben ser complementados por canales alternativos y convergentes en los cuales la gente exprese sus necesidades y sugerencias, y de esa manera se enriquecen las instituciones.

Otra característica que el Dr. Olivera creyó conveniente resaltar es la transparencia, que pareciera una obviedad en un gobierno donde la decencia debe preceder las decisiones, pero que no lo es tanto en las condiciones especiales que vive la Argentina y que particularmente vivió la ciudad de Buenos Aires en materia de prolijidad en la administración. Por ello, es que se está poniendo especial cuidado en la realización de licitaciones y de evitar la prolongación de contratos, tareas que a su vez contribuyen notablemente a la reducción de los costos. Además, la transparencia significa que el ciudadano esté informado. En razón de ello se han tomado algunas medidas como por ejemplo, que los créditos que se reclamaban a la ciudad fueran inscriptos en un registro y que al mismo tiempo dichos créditos fueran verificados uno por uno en cuanto a su legitimidad. Lo mismo se ha hecho con quienes reclaman derecho sobre bienes de dominio público de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, con el objeto de mantener informados a los ciudadanos, se está elaborando una base de datos a disposición de la gente que involucre desde las cuentas públicas más elementales hasta los patrimonios de los funcionarios.

Para concluir su disertación, el orador afirmó que el objetivo de lograr un gobierno previsible, descentralizado, participativo y transparente podía parecer irrealizable, pero que valía la pena intentarlo.

## **DESAYUNO DE TRABAJO FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL ÁREA DE LA SALUD**

**Expositor: Dr. LUIS FERREYRA**  
**DECANO DE LA FACULTAD DE MEDICINA**  
**DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES**

Continuando con la tesitura de profundizar la problemática del gasto social, el 13 de octubre próximo pasado, la ASAP organizó un desayuno de trabajo en el cual invitó a disertar al Decano de la Facultad de Medicina, Dr. Luis Ferreyra.

El disertante hizo hincapié en tres puntos fundamentales: la formación de recursos humanos, el costo-eficiencia en salud y la prestación del servicio.

Referente a la formación de recursos humanos aclaró que en nuestro país existen 19 facultades de medicina, las cuales trabajan en conjunto y se agrupan en la Asociación de Ciencias Médicas. Además, puntualizó que durante muchos años se argumentó que la Argentina tenía uno de los menores costos por alumno del mundo, debido a que se tomaba en cuenta la división entre el presupuesto universitario y la cantidad de alumnos; cuando en realidad el índice más representativo es aquel que tiene en cuenta no el número de alumnos, sino el número y la calidad de egresados; este índice refleja que en la Argentina sólo 20% de los alumnos que ingresan a las distintas facultades de medicina se reciben. Este es uno de los índices de deserción más grande del mundo.

Respecto al costo por alumno, el Dr. Ferreyra afirmó que en el caso de la UBA no es posible dar una cifra exacta, como consecuencia de la formación práctica del alumno, que se realiza en más de 40 hospitales, los cuales ponen toda la infraestructura técnica y asistencial a beneficio del alumno y eso no se puede valorar. Por otro lado, reconoció que un gran problema, tanto de la UBA, como de varias otras facultades debido al ingreso irrestricto, fue el de la masividad. En estos momentos este problema está cediendo debido a un proceso de selección, que se realiza en la mayoría de las facultades con un curso de ingreso y un cupo límite de ingresantes. Esta masividad, dijo, es una de las maneras de malgastar en la formación de recursos humanos más evidentes, aumentando el costo y la ineficiencia del sistema.

En 1996 se recibieron 4202 médicos, con un crecimiento de 4,4%, mientras que el crecimiento poblacional es del 2,2%. Es decir, que las facultades de medicina están produciendo el doble de los médicos que el crecimiento de la población. En la Argentina hay 100 mil médicos, lo cual implica que existe un médico cada 330 habitantes, cuando la cifra que recomienda la Organización Mundial de la Salud es

de 1 médico cada 800 habitantes. Estas cifras ponen de manifiesto un factor de crecimiento médico desmesurado y además se contrasta con otro problema, que es académico y técnico: los médicos cuando se reciben deben realizar indefectiblemente un período de entrenamiento, (que se va a obligar por ley), que es la residencia médica; en este momento existen 1.500 vacantes de residencia acreditadas, y si se reciben 4.200 médicos, quiere decir que más de la mitad de los médicos recibidos no pueden realizar la residencia. Este grupo de médicos son utilizados como mano de obra barata y de baja calidad (debido a la exigencia del examen de residencia), e ingresan al mercado laboral antes que los residentes, los cuales cuando desean insertarse al mercado de trabajo se encuentran desplazados por el médico de bajo nivel.

El orador continuó su exposición puntualizando que la situación antes comentada se está revirtiendo actualmente de varias maneras. Primero, se está priorizando que el recurso humano sea de calidad, a través de mayores exigencias y utilizando métodos selectivos de ingreso por capacidad y aptitud. Por otro lado, se ha impuesto en todas las facultades de medicina condiciones de regularidad que obligan al alumno a aprobar cierto número de materias por año; se ha limitado además, el número de materias a recursar, para así lograr disminuir el índice de repitencia que alcanza el orden del 50 por ciento.

## EL ARANCELAMIENTO

Un tema pendiente, que está actualmente en discusión, es el de definir si la enseñanza universitaria debe ser gratuita o no, por lo que, defendiendo su postura a favor del arancela-

miento, el disertante aclaró, que el arancel solucionarí en gran medida el problema de la discriminación económica que existe en las distintas facultades de medicina. Los alumnos ingresantes provienen en su mayoría de la clase media y alta debido a que el costo del estudiante de medicina ya sea, en instrumental, transporte o el hecho de la complicación de trabajar mientras se estudia, es demasiado elevado e imposibilita a alumnos de la clase baja a ingresar. Para ser más preciso, el Dr. Ferreyra, mencionó los resultados de estudios estadísticos llevados a cabo por la Facultad de Medicina de la UBA que arrojaron que el 65% de los alumnos que ingresan a la facultad provienen de colegios privados, donde pagaban entre \$ 300 y \$ 1.500 por mes. Sólo 1,3% del alumnado son hijos de padres de bajos recursos. Por lo tanto, con un arancel de \$ 100 mensuales se duplicaría el presupuesto universitario y se permitiría ingresar a todo alumno que tenga aptitudes y capacidad sin importar su condición económica.

Finalmente, prosiguió, se está trabajando en mejorar la currícula y adaptar la carrera a los cambios producidos en materia de salud, junto con la búsqueda de una mayor flexibilidad curricular para tratar de abarcar el conjunto de las distintas especialidades medicinales, dejando atrás la rigidez de la carrera impuesta hace 50 años, donde se formaba sólo un tipo de médico.

Referente a la eficiencia en salud, el Dr. Ferreyra, reconoció que existe un gran problema: el incremento de los costos. Circunstancia originada por varios factores, entre los cuales mencionó a la alta tecnología, y citó como ejemplo que durante años, muchos problemas se solucionaban con una radiografía, que son de bajo costo. Cuando apareció la ecografía

aumentaron los precios para luego bajar, hasta que apareció la tomografía computada con las mismas consecuencias, y luego la resonancia magnética volvió a elevar los costos. Aparte, la acumulación de diagnósticos, que se origina para evitar los juicios por mala praxis, al utilizar las variadas alternativas que ofrece la tecnología, colaboran con el aumento de los costos. Además de la alta tecnología, indicó a la prolongación del promedio de vida como causante de incrementos, dado que, aparecen nuevas patologías que se suman a las clásicas enfermedades de la tercera edad, etapa de la vida donde se producen 90% de los gastos en salud. También puede agregarse otro factor causante de aumento en los costos al elevado porcentaje de muerte en accidentes que registra nuestro país.

Por último, el expositor, resaltó a la falta de prevención, que en nuestro país es nula, como influyente directo en el incremento de los costos. De manera, sostuvo que una activa medicina preventiva reduciría el número de enfermos y por consiguiente los costos. Por lo tanto, concluyó, medicina preventiva y diagnóstico precoz son dos temas pendientes que tiene el sector, y sobre los cuales debe actuar-se urgentemente si se desean disminuir de alguna manera los altos costos.

## PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Antes de concluir su exposición, el Dr. Ferreyra, se refirió sintéticamente a la prestación del servicio, resaltando que existe en la Argentina una subprestación para ciertas clases y una sobre prestación para otras. Es decir, que hay personas que están protegidas por los

tres sistemas (público, privado y social), mientras que hay gente que no alcanza ni la cobertura del sistema público.

En nuestro país existe una tradición que es el hospital público, el cual siempre solucionó todos los problemas. En un momento como el actual con una alta tasa de desempleo, el hospital es la única protección que le queda al desempleado, dado que no posee, en dicha circunstancia, protección social o privada. Esta situación, de hospital salvador, intensifica los problemas del hospital público, que año tras año, ha venido decayendo como consecuencia de una disminución en su presupuesto y de una ineficaz administración.

En la Capital Federal existen 33 hospitales municipales, lo que implica, debido a que son tan numerosos, que deban equiparse insuficientemente, como resultado de un dinero cada vez más escaso a repartirse en un número cada vez mayor. Y cerrar hospitales, como exigiría una correcta administración, es imposible a causa de los problemas gremiales que esto arrastraría.

Un segundo problema importante, continuó el orador, son las obras sociales, que como consecuencia de la reconversión que se está realizando, está saliendo a la luz el verdadero y millonario déficit que tenían y que es producto de la pésima administración que tuvieron. En la actualidad, se está bajo un proceso de fortalecimiento de las obras sociales, que consiste simplemente en destinar correctamente los fondos bajo una administración responsable y capaz.

Y el tercer gran problema que afectó la prestación del servicio, fueron las prepagas, las cuales tuvieron dos períodos bien diferenciados. Por un lado, el período inflacionario, donde actuaban fundamentalmente como una

empresa financiera, ya que el servicio de las prepagas es uno de los pocos que se paga por adelantado, y así surgieron un gran número de pequeñas e ineficientes empresas, donde el servicio, cuando se prestaba, era de muy baja calidad. Cuando el contexto macroeconómico cambió, estas empresas pequeñas fueron, y aún siguen siendo, acaparadas por un reducido número de empresas, lo cual es muy peligroso, debido al poder que logran. Consecuentemente lo primero que hicieron fue bajar los honorarios a los médicos y no se sabe que ac-

titud pueden tomar cuando las prestaciones sean muy caras.

Para concluir, en lo concerniente a la prestación del servicio, el expositor comentó, que para mejorar el déficit existente en esta materia, es necesario coordinar los tres sistemas. La mayor dificultad es cómo se coordinan cuando siempre han tenido objetivos distintos. Por ello, deben coordinarse objetivos y procesos para poder lograr el deseado resultado final de "Salud para Todos y por Todos".

## CONVOCATORIA DE ASAP

### Publicación de Trabajos

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública convoca a los lectores de la Revista ASAP en general y a sus asociados en particular, especialmente a aquellos jóvenes profesionales o estudiantes avanzados, a remitir para su posterior publicación, trabajos inéditos, en idioma español, que aborden temas relacionados directa o indirectamente con el desenvolvimiento del Sector Público Nacional, Provincial o Municipal.

Para facilitar la lectura de los trabajos se recomienda presentar tres (3) copias de los mismos, en papel tamaño carta, escrito de un solo lado y sin enmiendas. Para agilizar su posterior procesamiento, es necesario transcribir el trabajo en procesador de texto Word for Window u otro compatible y remitir una (1) copia en disquete. En el caso de ser necesario

la confección de cuadros en planillas de cálculo, deberá utilizarse un programa que opere bajo la modalidad de Window, preferentemente Excel.

La extensión de los trabajos deben ser razonables en términos del número de páginas usualmente editadas en la Revista ASAP. Se aconseja por ello no superar las 30 carillas.

Los trabajos deberán ser enviados para su selección a: Comisión Responsable de la Revista ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Av. Belgrano 1370, 5° piso, (1084) Capital Federal.

Dicha Comisión en ningún caso se hará responsable por los trabajos no publicados ni se considerará obligada a devolver los mismos a los autores que expresamente no lo hayan

## COMENTARIO DE LIBROS

### “OTRO SIGLO, OTRA ARGENTINA”

**Autor:** JUAN JOSÉ LLACH

**EDITORIAL ARIEL SOCIEDAD ECONÓMICA, BS. AS., 1997**

#### **Comentario de:** ALEJANDRO BROCATTO

Este es un libro imprescindible. Cuatro tipos de lectores, como mínimo, deberán consultarlo. El primer grupo es el de entusiastas o detractores de la gestión del anterior Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo. En forma concisa y exhaustiva se abordan las principales medidas de política económica de ese período: la convertibilidad, la vuelta del presupuesto, el crédito público, las privatizaciones, la apertura comercial, etc. Estos temas son tratados en dos niveles, presentación de información, defensa de lo actuado.

Un segundo grupo de lectores es el de los investigadores en el campo económico y social. Cuadros estadísticos y fuentes de consulta citadas son un buen auxilio para cualquier investigación. Las afirmaciones o hipótesis sostenidas en el texto deberían abrir a una serie importante de debates y trabajos específicos.

El tercer grupo es el de los políticos o interesados en la misma. La última parte del li-

bro es enteramente política. Como aspectos destacados figura la construcción de una nueva constitución y una nueva relación entre el Estado, las provincias y las relaciones de competencia entre las mismas. También son tratados los temas de una nueva revolución educativa, la reforma del gasto social o la minimización de los impuestos. Sobre los temas y sobre lo dicho habrá debate en un futuro bien próximo.

El último grupo es el vinculado a cuestiones de finanzas públicas, economía del sector público o hacienda pública. Muchos análisis y propuestas competen a esta área del conocimiento. Los temas del bono educativo, deducciones en el IVA en las empresas vinculado a un subsidio social, no incrementar el gasto público, etc., son cuestiones que invitan a la realización de cálculos y nuevas propuestas. Así, en una nueva edición, más autores del campo de lo público podrán figurar en las notas y bibliografía.

## COMENTARIO DE LIBROS

### “CHIMPANCE, MACHIAVELLO Y GANDHI” ESTRATEGIAS POLÍTICAS

**Autor: CARLOS MATUS**

**EDITORIAL ALTADIR, CARACAS, 1996**

#### **Comentario de: ALEJANDRO BROCATTO**

Este no es un libro de fácil lectura. La diversidad de los temas y la profundidad con que son presentados los mismos aconsejan una lectura meditada. Más de una vez hay que volver sobre lo leído para terminar de comprender la amplitud del análisis y la potencia de los instrumentos que se van brindando al lector.

El primer tema a tratar es qué es estrategia. Con claridad y contundencia se define a la misma como un arte. Esta definición informa toda la construcción del libro y lo hace tan diferente a otros textos sobre estrategia que quieren negar la dificultad de la misma: la imposibilidad de la construcción de una predicción determinística y que garantice el éxito. La unidad de acción de esta definición de estrategia es el actor, diferente del agente, la clase, grupo de pertenencia, etc.. “Si los actores no fueran diferentes en su modo de ver y explicar, no podrían ser distintos en su modo de actuar sobre la realidad que comparten”. Basándose en el actor es que Matus despotrica contra los diagnósticos, tan comunes en nuestras organizaciones. En su lugar se propone la apreciación situacional, donde la explicación requiere un habla en primera persona y se declara abiertamente que es un modo de ver una

realidad, que para cada actor es diferente.

¿Cómo elige un actor político su estrategia? La debe elegir según su estilo político, que es un resultado de su práctica y de las reglas de juego que se autoimpone. Tres son los estilos políticos que se proponen, y que son el título del libro, estilo chimpance, estilo Machiavello y estilo Gandhi. Los tres son bien diversos y como rasgos distintivos. En el primero prima que “el fin soy yo”, en el segundo “el fin justifica los medios”, y en el tercero “la fuerza moral y el consenso”.

Cada actor va a operar en la realidad. Y dos son las preguntas que necesita responderse: ¿Qué parte de mi plan es viable hoy, en la situación inicial? ¿Puedo construirle viabilidad en el horizonte de tiempo de gobierno a aquella parte del plan que hoy no es viable? Para la respuesta de estas dos preguntas se propone una metodología que tiene como instrumento la construcción de matrices.

Para tratar la situación inicial, definido un plan, el actor necesitará la concreción de una serie de operaciones o contar con una disponibilidad de operaciones que le brinden, o no, otros actores. De esta manera se tendría una primera matriz que relacionaría los actores (en filas), las operaciones (directas o indirectas,

en columnas) y el grado de motivación en la intersección.

Sin embargo, el que un actor en particular esté en contra de la concreción de una operación "...no significa capacidad real de generar conflicto. Para ello se necesita peso o poder". Para medir este peso o poder es necesario identificar los recursos que son necesarios para para la concreción de las operaciones y el grado de control sobre los mismos de los diferentes actores. Esto da lugar a la confección de la matriz de los vectores de peso de los actores. En las filas figuran los actores. En las columnas, los recursos involucrados (campo I), el grado de adhesión de los actores entre sí (campo II) y un último campo que es grado de adhesión popular (campo III). Las intersecciones muestran, en tanto por ciento, los valores calculados, y toda una fila es el vector de peso de cada actor. A esta matriz hay que retocarla, para cada elemento mayor que cero, introduciendo la experticia de cada actor y el soporte cognitivo. A resultas de esta inclusión se tendrá la matriz de fuerza para todos los actores. "La estrategia es siempre, en última instancia, una cuestión de fuerza y poder, relación de fuerzas y relación de presiones".

Pero se ha de afinar el concepto de vector de peso, distinguiendo entre el vector-patrimonio y el vector-momento. El primero es el resultado de una acumulación histórica, el segundo, un valor circunstancial. Esta diferencia es la que permite considerar cómo los actores acumulan o desacumulan fuerza según lo que hacen en el tiempo. De estos procesos surge la posibilidad de que el mapa de actores vaya cambiando. Y en este cambio tres comportamientos se hacen presentes: "La audacia consiste en emprender operaciones para las cuales el actor logra que los valores del vector-mo-

mento sean substancialmente superiores a los del vector-patrimonio. La temeridad, en cambio, ocurre cuando el actor emprende acciones que requieren recursos superiores a los límites alcanzables por el vector momento. La prudencia, por su parte, subutiliza los recursos del vector patrimonio".

La segunda respuesta, que también es una forma de cambio es consecuencia de una intencionalidad a futuro. Buscar variar una situación adversa en el presente. Para realizar esto es necesario la construcción de una metaestrategia. Cuatro preguntas son guía de la misma: ¿con quienes, para qué, cómo y con qué probabilidad de éxito?.

El tema de la política esta inserto en todo el tratamiento de las cuestiones estratégicas de este libro. Se habla de política porque ella es el recurso escaso, el factor crítico para permitir que las distintas jugadas beneficien a uno u otro actor. Pero lo que importa es la viabilidad, la política no es un juego de una única tirada. "Viabilidad significa que tanto el actor como la operación se realizan y tienen continuidad en el juego después de la acción producida". El criterio de análisis del autor en este tema es la construcción de una teoría normativo-prescriptiva que le permita al dirigente "...administrar sus recursos de poder en el proceso de construcción de viabilidad política y evitar el desgaste político".

En el caso específico de que alguno de los actores sea un gobierno, el mismo debe observar tres balances. El primero es el de gestión política. Es la Política con mayúsculas. Es la acción del gobernante que incide sobre la calidad de la democracia; son las reglas de juego básicas y fundamentales. El segundo balance es el de la gestión Macroeconómica. Se destacan los temas del crecimiento económi-

co, el empleo, el equilibrio de comercio exterior, etc.. El tercer balance es el Intercambio de Problemas Específicos. Temas de agua potable, vivienda, teléfonos, educación, etc.. Cada uno de estos balances presenta dos aspectos de eficacia: formal o técnica, material o política. "El arte y la técnica de gobernar consiste en producir, mediante compensaciones, un balance global positivo". Jugar con los tres balances para siempre tener un balance grupal positivo. Este incumplimiento, con la simplicidad y claridad presentados, son la causa fundamental de tantos fracasos gubernamentales. "Un buen estratega jamás comprime los tres cinturones a la vez".

A través del texto se ejemplifican algunos

conceptos con descripciones de la realidad política, fundamentalmente del ámbito venezolano. Se hecha en falta que esas descripciones no abarquen otras latitudes y sean más extensas. Valga como cierre esta descripción perturbadora: "El dirigente latinoamericano, en general, tiene baja capacidad de gobierno, y no está consciente de su problema. No sabe que no sabe. Busca las causas del deterioro de la democracia política donde no están. Nunca piensa que el fracaso reiterado de muchos gobiernos está en su cabeza".

El libro, lamentablemente, no está en venta en la Argentina. Los asociados que lo deseen podrán consultarlo en la biblioteca de la ASAP.

---

## ESTADÍSTICAS FISCALES

### Resumen del Boletín Fiscal del segundo trimestre de 1997

SECRETARIA DE HACIENDA

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

- ❖ **Cuadro 1.** Administración Pública Nacional. Cuenta Ahorro Inversión. Base Devengado.
  - ❖ **Cuadro 2.** Sector Público Nacional. Cuenta Ahorro Inversión. Base Caja.
  - ❖ **Cuadro 3.** Sector Público Nacional. Por Sector. Cuenta Ahorro Inversión. Base Caja.
  - ❖ **Cuadro 4.** Administración Pública Nacional. Recursos Corrientes y de Capital.
  - ❖ **Cuadro 5.** Administración Pública Nacional. Composición del Gasto por Finalidades y Funciones.
  - ❖ **Cuadro 6.** Administración Pública Nacional. Clasificación Económica del Gasto.
  - ❖ **Cuadro 7.** Administración Pública Nacional. Erogaciones por Objeto del Gasto.
  - ❖ **Cuadro 8.** Administración Pública Nacional. Clasificación Jurisdiccional.
  - ❖ **Cuadro 9.** Administración Pública Nacional. Ejecución Cuotas Clasificación Jurisdiccional.
  - ❖ **Cuadro 10.** Administración Pública Nacional. Ejecución Cuotas por Objeto del Gasto.
  - ❖ **Cuadro 11.** Deuda Total del Sector Público por Tipo de Acreedor
  - ❖ **Cuadro 12.** Bonos y Títulos Públicos en Moneda Nacional.
  - ❖ **Cuadro 13.** Bonos y Títulos Públicos en Moneda Extranjera.
  - ❖ **Cuadro 14.** Mercado de Letes y Bontes.
  - ❖ **Cuadro 15.** Principales Características Financieras de las Colocaciones a Mediano y Largo Plazo efectuadas en el Mercado Internacional.
  - ❖ **Cuadro 16.** Proyección Anual del Principal de la Deuda Pública de 1997 a 2010 por tipo de Acreedor.
  - ❖ **Cuadro 17.** Administración Pública Nacional. Activos Financieros.
  - ❖ **Cuadro 18.** Ventas Inmobiliarias y Mobiliarias. Acumulado Primer Trimestre.
  - ❖ **Cuadro 19.** Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional.
  - ❖ **Cuadro 20.** Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional. Evolución Mensual.
  - ❖ **Cuadro 21.** Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional. Comparativo 1997-1996.
  - ❖ **Cuadro 22.** Distribución de Recursos de Origen Nacional por Provincias. Comparativo 1997-1996.
  - ❖ **Cuadro 23.** Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias. Comparativo 1996-1997.
  - ❖ **Cuadro 24.** Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias. Comparativo 1996-1997.
-

**Administración Pública Nacional**  
**Cuenta - Ahorro - Inversión (\*)**  
**Base Devengado - Acumulado al Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	ACUMULADO 2° TRIMESTRE	% DE EJECUCION
<b>I INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>40,576,700</b>	<b>19,334,400</b>	<b>47.6</b>
Ingresos Tributarios	25,800,146	12,684,300	49.2
Contrib. a la Seguridad Social (*)	12,011,740	5,187,700	43.2
Ingresos no Tributarios	1,570,756	887,100	56.5
Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	165,531	74,300	44.9
Rentas de la Propiedad	1,001,127	493,400	49.3
Transferencias Corrientes	27,400	7,600	27.7
<b>II GASTOS CORRIENTES</b>	<b>40,016,313</b>	<b>18,637,888</b>	<b>46.6</b>
Gastos de Consumo	9,104,255	4,354,817	47.8
Remuneraciones	6,798,531	3,401,894	50.0
Bienes y Servicios	2,299,967	951,379	41.4
Otros Gastos	5,757	1,544	26.8
Rentas de la Propiedad	5,835,050	2,646,124	45.3
Intereses	5,827,466	2,644,927	45.4
Intereses Deuda Interna	225,669	83,839	37.2
Intereses Deuda Externa	5,601,797	2,561,088	45.7
Otras Rentas	7,584	1,197	15.8
Prestaciones de la Seguridad Social	15,176,727	7,547,292	49.7
Otros Gastos Corrientes	1,653	851	51.5
Transferencias Corrientes	9,898,628	4,088,804	41.3
Al Sector Privado	5,518,125	2,064,734	37.4
Al Sector Público	4,249,704	1,985,099	46.7
Provincias y MCBA	2,514,211	1,148,076	45.7
Universidades	1,633,584	810,422	49.6
Otras	101,909	26,601	26.1
Al Sector Externo	130,799	38,971	29.8
<b>III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)</b>	<b>560,387</b>	<b>696,512</b>	<b>124.3</b>
<b>IV RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>1,317,290</b>	<b>70,300</b>	<b>5.3</b>
Recursos Propios de Capital	98,025	5,037	5.1
Transferencias de Capital	14,000	9,386	67.0
Disminución de la Inversión Financiera	1,205,265	55,877	4.6
<b>V GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>4,128,477</b>	<b>1,763,529</b>	<b>42.7</b>
Inversión Real Directa	941,059	273,147	29.0
Transferencias de Capital	3,030,452	1,465,498	48.4
Provincias y MCBA	2,611,583	1,318,565	50.5
Otras	418,869	146,933	35.1
Inversión Financiera	156,966	24,884	15.9
<b>VI TOTAL RECURSOS (I+IV)</b>	<b>41,893,990</b>	<b>19,404,700</b>	<b>46.3</b>
<b>VII TOTAL GASTOS (II+V)</b>	<b>44,144,790</b>	<b>20,401,417</b>	<b>46.2</b>
<b>VIII RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)</b>	<b>-2,250,800</b>	<b>-996,717</b>	<b>44.3</b>

(\*) El crédito vigente computa los ingresos y los gastos para la atención de asignaciones familiares por importes brutos mientras que en la ejecución devengada figura solamente por el neto.

Cuadro 2

**Sector Público Nacional**  
**Cuenta - Ahorro - Inversión - Base Caja**  
**Acumulado al Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO		ACUM. 1 er. TRIM	ABRIL	MAYO	JUNIO	ACUM. 2 do. TRIM
<b>I</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>12,768,500</b>	<b>4,322,700</b>	<b>5,203,400</b>	<b>4,309,200</b>	<b>26,603,800</b>
	Ingresos Tributarios	8,802,600	3,161,900	3,840,400	3,176,200	18,981,100
	Contrib. a la Seguridad Social (*)	3,221,300	979,300	974,600	962,300	6,137,500
	Ingresos no Tributarios	485,500	132,700	136,300	132,600	887,100
	Ventas de Bn. y Serv. de las Adm. Púb.	34,400	7,600	15,900	18,400	74,300
	Rentas de la Propiedad	223,100	33,000	228,400	8,900	493,400
	Transferencias Corrientes	3,300	1,800	1,000	1,500	7,600
	Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0	0	0
	Superavit Oper. Empresas Públicas	300	6,400	0	9,300	22,800
<b>II</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>13,291,600</b>	<b>4,479,600</b>	<b>5,060,700</b>	<b>4,194,100</b>	<b>27,026,000</b>
	Gastos de Consumo y Operación	2,449,100	779,100	730,400	726,800	4,685,400
	Remuneraciones	1,934,300	595,400	549,700	545,600	3,625,000
	Bienes y Servicios	514,200	183,300	180,500	181,100	1,059,100
	Otros Gastos	600	400	200	100	1,300
	Rentas de la Propiedad	1,152,400	423,600	833,700	339,500	2,749,200
	Intereses	1,151,700	423,200	833,500	339,400	2,747,800
	Intereses Deuda Interna	39,000	10,800	12,200	33,500	96,100
	Intereses Deuda Externa	1,112,100	412,400	821,300	305,900	2,651,700
	Otras Rentas	700	400	200	100	1,400
	Prestaciones de la Seguridad Social (**)	4,310,300	1,333,300	1,370,500	1,324,800	8,338,900
	Otros Gastos Corrientes	0	0	100	100	200
	Transferencias Corrientes	5,372,900	1,943,600	2,126,000	1,802,900	11,245,400
	Al Sector Privado	1,313,300	561,200	476,500	413,100	2,764,100
	Al Sector Público	4,049,200	1,371,600	1,631,100	1,383,300	8,441,200
	Provincias y MCBA	3,666,900	1,239,600	1,511,600	1,242,900	7,660,400
	Recursos Coparticipados	2,937,100	1,020,500	1,282,300	1,056,900	6,296,800
	Garantía Acuerdo Prov.	229,600	0	0	0	229,600
	Leyes Especiales	68,400	30,200	48,500	23,600	170,700
	Resto	431,800	188,300	180,600	162,400	963,300
	Universidades	377,600	127,300	121,300	140,000	766,200
	Otras	4,700	5,300	4,200	400	14,600
	Al Sector Externo	10,400	10,800	12,400	6,500	40,100
	Otros Gastos	0	0	0	0	0
	Déficit Oper. Empresas Públicas	6,900	0	0	0	6,900
<b>III</b>	<b>RÉSULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I- II)</b>	<b>-523,100</b>	<b>-156,900</b>	<b>142,700</b>	<b>115,100</b>	<b>-422,200</b>
<b>IV</b>	<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>37,200</b>	<b>9,700</b>	<b>10,300</b>	<b>20,300</b>	<b>77,500</b>
	Privatizaciones	17,700	0	0	0	17,700
	Otras	19,500	9,700	10,300	20,300	59,800
<b>V</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>836,800</b>	<b>357,000</b>	<b>398,000</b>	<b>309,800</b>	<b>1,901,600</b>
	Inversión Real Directa	196,000	65,100	80,900	51,300	393,300
	Transferencias de Capital	621,700	288,200	290,700	254,100	1,454,700
	Provincias y MCBA	563,200	259,500	267,400	231,100	1,321,200
	Leyes Especiales	268,600	117,600	171,700	106,200	664,100
	Resto	294,600	141,900	95,700	124,900	657,100
	Otras	58,500	28,700	23,300	23,000	133,500
	Inversión Financiera	19,100	3,700	26,400	4,400	53,600
	Provincias y MCBA	200	100	100	200	600
	Otras	18,900	3,600	26,300	4,200	53,000
<b>VI</b>	<b>INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I- IV)</b>	<b>12,805,700</b>	<b>4,334,400</b>	<b>5,213,700</b>	<b>4,329,500</b>	<b>26,681,300</b>
<b>VII</b>	<b>GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II- V)</b>	<b>14,128,400</b>	<b>4,836,600</b>	<b>5,498,700</b>	<b>4,503,900</b>	<b>28,927,600</b>
<b>VIII</b>	<b>RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB. (VI- VII)</b>	<b>-1,322,700</b>	<b>-504,200</b>	<b>-284,000</b>	<b>-174,400</b>	<b>-2,246,300</b>
<b>IX</b>	<b>CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS</b>	<b>2,631,700</b>	<b>771,700</b>	<b>840,100</b>	<b>885,000</b>	<b>5,128,500</b>
	De la Administración Central	1,487,900	418,100	443,500	482,400	2,831,900
	De los Organismos Descentralizados	34,700	4,200	39,500	44,100	122,900
	De las Instituciones de Seguridad Social	1,109,100	349,400	356,700	358,500	2,173,700
	De Empresas Públicas	0	0	0	0	0
	De Ex-Cajas Provinciales	0	0	0	0	0
<b>X</b>	<b>GASTOS FIGURATIVOS</b>	<b>2,631,700</b>	<b>771,700</b>	<b>840,100</b>	<b>885,000</b>	<b>5,128,500</b>
<b>XI</b>	<b>INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES</b>	<b>15,437,400</b>	<b>5,104,100</b>	<b>6,053,800</b>	<b>5,214,500</b>	<b>31,809,800</b>
<b>XII</b>	<b>GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.</b>	<b>15,608,400</b>	<b>5,185,100</b>	<b>5,465,300</b>	<b>5,049,500</b>	<b>31,308,300</b>
<b>XIII</b>	<b>SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)</b>	<b>-171,000</b>	<b>-81,000</b>	<b>388,500</b>	<b>165,000</b>	<b>501,500</b>
<b>XIV</b>	<b>SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES</b>	<b>-188,700</b>	<b>-81,000</b>	<b>388,500</b>	<b>165,000</b>	<b>483,800</b>
<b>XV</b>	<b>TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVAS</b>	<b>16,760,100</b>	<b>5,608,300</b>	<b>6,298,800</b>	<b>5,388,900</b>	<b>34,056,100</b>
<b>XVI</b>	<b>RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)</b>	<b>-1,322,700</b>	<b>-504,200</b>	<b>-245,000</b>	<b>-174,400</b>	<b>-2,246,300</b>
<b>XVII</b>	<b>RESULTADO FINANCIEROSIN PRIVATIZACIONES (**)</b>	<b>-1,340,400</b>	<b>-504,200</b>	<b>-245,000</b>	<b>-174,400</b>	<b>-2,264,000</b>

(\*) Tanto los recursos como los gastos para la atención de las asignaciones familiares figuran por sus valores brutos.

(\*\*) La meta convenida con el F.M.I., en su versión ampliada, esto es incluyendo los gastos derivados del Fondo de Reconversión Laboral y los déficit de la totalidad de las cajas previsionales provinciales transferidas, asciende a 2.300 millones de pesos.

**Sector Público Nacional - Por Sector**  
**Cuenta - Ahorro - Inversión - Base Caja**  
**Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO		ADMINIST. NACIONAL	EMPRESAS PUBLICAS	EX-CAJAS PROVINCIA.	TOTAL
<b>I</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>26,311,200</b>	<b>22,800</b>	<b>269,800</b>	<b>26,603,800</b>
	Ingresos Tributarios	18,981,100	0	0	18,981,100
	Contrib. a la Seguridad Social (*)	5,867,700	0	269,800	6,137,500
	Ingresos no Tributarios	887,100	0	0	887,100
	Ventas de B. y Serv. de las Adm. Púb.	74,300	0	0	74,300
	Rentas de la Propiedad	493,400	0	0	493,400
	Transferencias Corrientes	7,600	0	0	7,600
	Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0	0
	Superavit Oper. Empresas Públicas	0	22,800	0	22,800
<b>II</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>26,020,100</b>	<b>12,400</b>	<b>993,500</b>	<b>27,026,000</b>
	Gastos de Consumo y Operación	4,685,400	0	0	4,685,400
	Remuneraciones	3,625,000	0	0	3,625,000
	Bienes y Servicios	1,059,100	0	0	1,059,100
	Otros Gastos	1,300	0	0	1,300
	Rentas de la Propiedad	2,743,700	5,500	0	2,749,200
	Intereses	2,742,300	5,500	0	2,747,800
	Intereses Deuda Interna	90,600	5,500	0	96,100
	Intereses Deuda Externa	2,651,700	0	0	2,651,700
	Otros Rentas	1,400	0	0	1,400
	Prestaciones de la Seguridad Social	7,345,400	0	993,500	8,338,900
	Otros Gastos Corrientes	200	0	0	200
	Transferencias Corrientes	11,245,400	0	0	11,245,400
	Al Sector Privado	2,764,100	0	0	2,764,100
	Al Sector Público	8,441,200	0	0	8,441,200
	Provincias y MCBA	7,660,400	0	0	7,660,400
	Recursos Coparticipados	6,296,800	0	0	6,296,800
	Garantía Acuerdo Prov.	229,600	0	0	229,600
	Leyes Especiales	170,700	0	0	170,700
	Resto	963,300	0	0	963,300
	Universidades	766,200	0	0	766,200
	Otras	14,600	0	0	14,600
	Al Sector Externo	40,100	0	0	40,100
	Otros Gastos	0	0	0	0
	Déficit Oper. Empresas Públicas	0	6,900	0	6,900
<b>III</b>	<b>RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)</b>	<b>291,100</b>	<b>10,400</b>	<b>-723,700</b>	<b>-422,200</b>
<b>IV</b>	<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>70,300</b>	<b>7,200</b>	<b>0</b>	<b>77,500</b>
	Privatizaciones	17,700	0	0	17,700
	Otros (I)	52,600	7,200	0	59,800
<b>V</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>1,839,300</b>	<b>62,300</b>	<b>0</b>	<b>1,901,600</b>
	Inversión Real Directa	331,000	62,300	0	393,300
	Transferencias de Capital	1,454,700	0	0	1,454,700
	Provincias y MCBA	1,321,200	0	0	1,321,200
	Leyes Especiales	664,100	0	0	664,100
	Resto	657,100	0	0	657,100
	Otros	133,500	0	0	133,500
	Inversión Financiera	53,600	0	0	53,600
	Provincias y MCBA	600	0	0	600
	Otros	53,000	0	0	53,000
<b>VI</b>	<b>INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I- IV)</b>	<b>6,381,500</b>	<b>30,000</b>	<b>269,800</b>	<b>26,681,300</b>
<b>VII</b>	<b>GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II- V)</b>	<b>27,859,400</b>	<b>74,700</b>	<b>993,500</b>	<b>28,927,600</b>
<b>VIII</b>	<b>RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB. (VI- VII)</b>	<b>1,477,900</b>	<b>-44,700</b>	<b>-723,700</b>	<b>-2,246,300</b>
<b>IX</b>	<b>CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS</b>	<b>5,069,600</b>	<b>58,900</b>	<b>0</b>	<b>5,128,500</b>
	De la Administración Central	2,773,000	58,900	0	2,831,900
	De los Organismos Descentralizados	122,900	0	0	122,900
	De las Instituciones de Seguridad Social	2,173,700	0	0	2,173,700
	De Empresas Públicas	0	0	0	0
<b>X</b>	<b>GASTOS FIGURATIVOS</b>	<b>5,128,500</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5,128,500</b>
<b>XI</b>	<b>INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES</b>	<b>31,451,100</b>	<b>88,900</b>	<b>269,800</b>	<b>31,809,800</b>
<b>XII</b>	<b>GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.</b>	<b>30,245,600</b>	<b>69,200</b>	<b>993,500</b>	<b>31,308,300</b>
<b>XIII</b>	<b>SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)</b>	<b>1,205,500</b>	<b>19,700</b>	<b>-723,700</b>	<b>501,500</b>
<b>XIV</b>	<b>SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES</b>	<b>1,187,800</b>	<b>19,700</b>	<b>-723,700</b>	<b>483,800</b>
<b>XV</b>	<b>TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVAS</b>	<b>32,987,900</b>	<b>74,700</b>	<b>993,500</b>	<b>34,056,100</b>
<b>XVI</b>	<b>RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)</b>	<b>-1,536,800</b>	<b>14,200</b>	<b>-723,700</b>	<b>-2,246,300</b>
<b>XVII</b>	<b>RESULTADO FINANCIEROSIN PRIVATIZACIONES (**)</b>	<b>-1,554,500</b>	<b>14,200</b>	<b>-723,700</b>	<b>-2,264,000</b>

(\*) Tanto los recursos como los gastos para la atención de las asignaciones familiares figuran por sus valores brutos.

(\*\*) La meta convenida con el F.M.I., en su versión ampliada, esto es incluyendo los gastos derivados del Fondo de Reconversion Laboral y los déficit de la totalidad de las cajas previsionales provinciales transferidas, asciende a 2.300 millones de pesos.

## Cuadro 4

**Administración Pública Nacional**  
**Recursos Corrientes y de Capital**  
**Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1997	EJECUCION 2º Trim. 1997	% DE EJECUCION	EJECUCION 2º Trim. 1996	% DE EVOLUCION
<b>TRIBUTARIOS</b>	25,800,146	12,684,300	49.2	11,021,400	15.1
<i>Ganancias</i>	5,373,202	2,881,000	53.6	2,386,500	20.7
<i>Valor Agregado (*)</i>	10,920,115	5,392,100	49.4	5,276,200	2.2
<i>Internos</i>	930,800	404,600	43.5	478,400	-15.4
<i>Sellos</i>	45,901	21,700	47.3	19,400	11.9
<i>Derechos Importación</i>	2,347,800	1,122,900	47.8	839,900	33.7
<i>Combustibles</i>	3,856,100	1,832,000	47.5	947,200	93.4
<i>Estadísticas</i>	374,103	184,900	49.4	146,100	26.6
<i>Otros</i>	1,952,125	845,100	43.3	927,700	-8.9
<b>CONTRIBUCIONES DE LA SEG. SOCIAL</b>	2,011,740	5,187,700	43.2	5,021,400	3.3
<b>OTROS RECURSOS CORRIENTES</b>	2,764,814	1,462,400	52.9	1,289,800	13.4
<b>TOTAL DE RECURSOS CORRIENTES</b>	40,576,700	19,334,400	47.6	17,332,600	11.5
<b>TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL</b>	1,317,290	70,300	5.3	558,700	-87.4
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	41,893,990	19,404,700	46.3	17,891,300	8.5

(\*) Neto de Reembolsos.

**Administración Pública Nacional**  
**Composicion del Gasto por Finalidades y Funciones**  
**Acumulado Segundo Trimestre de 1997**

en miles de pesos

	CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
1	<b>ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</b>	4,153,348	1,980,760	47.7
	1.1 Legislativa	321,172	165,079	51.4
	1.2 Judicial	780,563	358,594	45.9
	1.3 Dirección Superior Ejecutiva	595,739	267,978	45.0
	1.4 Relaciones Exteriores	301,466	162,809	54.0
	1.5 Relaciones Interiores	916,312	438,943	47.9
	1.6 Administración Fiscal	1,134,096	545,134	48.1
	1.7 Control de la Gestión Pública	44,361	18,437	41.6
	1.8 Información y Estadísticas Básicas	59,639	23,786	39.9
2	<b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	3,286,290	1,572,205	47.8
	2.1 Defensa	1,949,570	907,697	46.6
	2.2 Seguridad	1,200,684	601,923	50.1
	2.3 Sistema Penal	136,036	62,585	46.0
3	<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	27,886,634	12,987,944	46.6
	3.1 Salud	2,988,112	1,501,256	50.2
	3.2 Promoción y Asistencia Social	1,953,881	956,109	48.9
	3.3 Seguridad Social	18,100,696	8,327,123	46.0
	3.4 Educación y Cultura	2,737,999	1,306,632	47.7
	3.5 Ciencia y Técnica	703,712	305,241	43.4
	3.6 Trabajo	366,302	108,118	29.5
	3.7 Vivienda y Urbanismo	937,483	444,878	47.5
	3.8 Agua Potable y Alcantarillado	98,449	38,587	39.2
4	<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	2,954,761	1,199,846	40.6
	4.1 Energía, Combustible y Minería	422,385	150,619	35.7
	4.2 Comunicaciones	96,048	24,137	25.1
	4.3 Transporte	1,704,653	710,261	41.7
	4.4 Ecología y Medio Ambiente	95,408	36,742	38.5
	4.5 Agricultura	377,187	172,746	45.8
	4.6 Industria	86,722	39,240	45.2
	4.7 Comercio, Turismo y Otros Servicios	136,435	51,467	37.7
	4.8 Seguros y Finanzas	35,923	14,634	40.7
5	<b>DEUDA PUBLICA</b>	5,863,757	2,660,662	45.4
	5.1 Servicio de la Deuda Pública	5,863,757	2,660,662	45.4
	<b>TOTAL</b>	<b>44,144,790</b>	<b>20,401,417</b>	<b>46.2</b>

Cuadro 6

**Administración Pública Nacional**  
**Clasificación Económica del Gasto**  
**Acumulado Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>40,016,313</b>	<b>18,637,888</b>	<b>46.6</b>
<i>Gastos de Consumo</i>	9,104,255	4,354,817	47.8
<i>Remuneraciones</i>	6,798,531	3,401,894	50.0
<i>Bienes y Servicios</i>	2,299,967	951,379	41.4
<i>Otros Gastos</i>	5,757	1,544	26.8
<i>Rentas de la Propiedad</i>	5,835,050	2,646,124	45.3
<i>Intereses</i>	5,827,466	2,644,927	45.4
<i>Intereses Deuda Interna</i>	225,669	83,839	37.2
<i>Intereses Deuda Externa</i>	5,601,797	2,561,088	45.7
<i>Otras Rentas</i>	7,584	1,197	15.8
<i>Prestaciones de la Seguridad Social</i>	15,176,727	7,547,292	49.7
<i>Otros Gastos Corrientes</i>	1,653	851	51.5
<i>Transferencias Corrientes</i>	9,898,628	4,088,804	41.3
<i>Al Sector Privado</i>	5,518,125	2,064,734	37.4
<i>Instituciones de Enseñanza</i>	4,081	1,234	30.2
<i>Otras</i>	5,514,044	2,063,500	37.4
<i>Al Sector Público</i>	4,249,704	1,985,099	46.7
<i>Provincias y MCBA</i>	2,514,211	1,148,076	45.7
<i>Universidades</i>	1,633,584	810,422	49.6
<i>Otras</i>	101,909	26,601	26.1
<i>Al Sector Externo</i>	130,799	38,971	29.8
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>4,128,477</b>	<b>1,763,529</b>	<b>42.7</b>
<i>Inversión Real Directa</i>	941,059	273,147	29.0
<i>Transferencias de Capital</i>	3,030,452	1,465,498	48.4
<i>Provincias y MCBA</i>	2,611,583	1,318,565	50.5
<i>Otras</i>	418,869	146,933	35.1
<i>Inversión Financiera</i>	156,966	24,884	15.9
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>44,144,790</b>	<b>20,401,417</b>	<b>46.2</b>

**Administración Pública Nacional**  
**Erogaciones por Objeto del Gasto**  
**Acumulado Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL
<b>GASTOS EN PERSONAL</b>	6,798,748	3,401,995	50.0
<i>Personal Permanente</i>	5,897,723	2,981,412	50.6
<i>Personal Temporario</i>	441,504	210,088	47.6
<i>Servicios Extraordinarios</i>	175,377	77,749	44.3
<i>Asignaciones Familiares</i>	118,813	81,089	68.2
<i>Asistencia Social al Personal</i>	123,875	36,354	29.3
<i>Beneficios y Compensaciones</i>	8,904	2,869	32.2
<i>Gabinete de Autoridades Superiores</i>	32,552	12,434	38.2
<b>BIENES DE CONSUMO</b>	502,722	187,592	37.3
<b>SERVICIOS NO PERSONALES</b>	1,775,948	757,438	42.6
<b>BIENES DE USO</b>	940,843	267,252	28.4
<b>TRANSFERENCIAS</b>	28,105,806	13,101,594	46.6
<i>Corrientes</i>	25,075,356	11,636,097	46.4
<i>Al Sector Privado</i>	20,694,868	9,612,027	46.4
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	101,894	26,601	26.1
<i>A Universidades</i>	1,633,584	810,422	49.6
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	2,514,211	1,148,076	45.7
<i>Al Exterior</i>	130,799	38,971	29.8
<i>De Capital</i>	3,030,450	1,465,497	48.4
<i>Al Sector Privado</i>	334,261	131,523	39.3
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	82,553	13,695	16.6
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	2,611,581	1,318,564	50.5
<i>Al Exterior</i>	2,055	1,715	83.5
<b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>	156,966	24,884	15.9
<i>Aportes de Capital</i>	26,257	7,600	28.9
<i>A Empresas Públicas</i>			0.0
<i>A Organismos Internacionales</i>	26,257	7,600	28.9
<i>Prestamos</i>	130,709	17,284	13.2
<i>A Corto Plazo</i>	8,144	1,950	23.9
<i>A Largo Plazo</i>	122,565	15,334	12.5
<b>SERVICIOS DE LA DEUDA</b>	5,863,757	2,660,662	45.4
<i>Intereses</i>	4,204,262	1,970,410	46.9
<i>Internos</i>	126,363	41,472	32.8
<i>Externos</i>	4,077,899	1,928,938	47.3
<i>Intereses por Préstamos</i>	1,623,204	674,518	41.6
<i>Comisiones y Otros Gastos de la Deuda</i>	36,291	15,734	43.4
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>44,144,790</b>	<b>20,401,417</b>	<b>46.2</b>

## Cuadro 8

**Administración Pública Nacional**  
**Clasificación Jurisdiccional**  
**Acumulado Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

DENOMINACION	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	392,481	198,600	50.6
<i>Poder Judicial de la Nación</i>	632,670	292,734	46.3
<i>Ministerio Público</i>	115,746	53,212	46.0
<i>Presidencia de la Nación</i>	2,670,254	1,219,006	45.7
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	83,901	28,879	34.4
<i>Ministerio del Interior</i>	2,534,023	1,255,309	49.5
<i>Ministerio de Relaciones Ext., Com. Inter. y Culto</i>	294,563	164,852	56.0
<i>Ministerio de Justicia</i>	256,296	116,094	45.3
<i>Ministerio de Defensa</i>	3,494,314	1,668,120	47.7
<i>Ministerio de Economía y O. y Serv. Públicos</i>	3,244,304	1,374,435	42.4
<i>Ministerio de Cultura y Educación</i>	2,863,285	1,335,698	46.6
<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>	15,927,119	7,220,547	45.3
<i>Ministerio de Salud y Acción Social</i>	2,970,088	1,513,613	51.0
<i>Servicio de la Deuda Pública</i>	5,721,365	2,595,221	45.4
<i>Obligaciones a Cargo del Tesoro</i>	2,944,381	1,365,097	46.4
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>44,144,790</b>	<b>20,401,417</b>	<b>46.2</b>

**Administración Pública Nacional**  
**Ejecución Cuotas Clasificación Jurisdiccional**  
**Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
	CUOTA	EJECUCION	
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	117,614	113,471	96.5
<i>Poder Judicial de la Nación</i>	164,242	158,365	96.4
<i>Ministerio Público</i>	31,802	28,819	90.6
<i>Presidencia de la Nación</i>	758,415	689,186	90.9
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	19,186	16,713	87.1
<i>Ministerio del Interior</i>	701,749	674,591	96.1
<i>Ministerio de Relaciones Ext., Com.Inter. y Culto</i>	85,161	78,803	92.5
<i>Ministerio de Justicia</i>	72,392	63,485	87.7
<i>Ministerio de Defensa</i>	934,411	915,156	97.9
<i>Ministerio de Economía y O. y Serv.Públicos</i>	948,645	822,974	86.8
<i>Ministerio de Cultura y Educación</i>	798,888	737,829	92.4
<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>	3,993,519	3,888,195	97.4
<i>Ministerio de Salud y Acción Social</i>	838,364	878,407	104.8
<i>Servicio de la Deuda Pública</i>	1,541,484	1,472,737	95.5
<i>Obligaciones a Cargo del Tesoro</i>	793,244	787,527	99.3
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>11,799,116</b>	<b>11,326,258</b>	<b>96.0</b>

## Cuadro 10

**Administración Pública Nacional**  
**Ejecución Cuotas por Objeto del Gasto**  
**Segundo Trimestre 1997**

en miles de pesos

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. / CUOTA
	CUOTA	EJECUCION	
<i>Gastos en Personal</i>	1,845,052	1,817,233	98.5
<i>Bienes de Consumo</i>	157,272	125,836	80.0
<i>Servicios no Personales</i>	562,974	452,015	80.3
<i>Bienes de Uso</i>	239,768	163,283	68.1
<i>Transferencias</i>	7,307,723	7,249,572	99.2
<i>Activos Financieros</i>	104,106	12,415	11.9
<i>Servicios de la Deuda</i>	1,582,221	1,505,904	95.2
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>11,799,116</b>	<b>11,326,258</b>	<b>96.0</b>

**Deuda Total del Sector Público  
Por Tipo de Acreedor<sup>(1)</sup>**

Datos al 30/06/97

<b>TIPO DE ACREEDOR</b>	<b>MILES DE PESOS</b>
<b>BILATERAL</b>	<b>8,569</b>
<i>Club de Paris</i>	5,295
<i>Otros bilaterales</i>	3,274
<b>MULTILATERAL</b>	<b>16,625</b>
<i>BID</i>	4,968
<i>BIRF</i>	5,473
<i>FMI</i>	6,167
<i>FONPLATA</i>	17
<b>PROVEEDORES</b>	<b>225</b>
<b>BANCA PRIVADA</b>	<b>1,459</b>
<b>BONOS Y TITULOS PUBLICOS</b>	<b>72,775</b>
<i>En Moneda Nacional</i>	8,421
<i>En Moneda Extranjera</i>	64,354
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>99,653</b>

(1) Deuda interna y externa de largo plazo del Sector Público Financiero y No-Financiero.

El primero incluye la deuda del BCRA con el FMI y las contraídas por los Bancos Oficiales con Aval de la Nación, pero no aquellas destinadas a su propio financiamiento.

## Bonos y Títulos Públicos en Moneda Nacional

Al 30/06/97

en millones de pesos

TITULOS	VALOR NOMINAL			VALOR RESIDUAL EN CIRCULACION			VALOR EFECTIVO EN CIRCULACION
	MONTO EMITIDO	MONTO COLOCADO NETO	RESCATADO (1)	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	
BOCON PREV I (PRE I) (*)	1.835,081	1.835,081	699,575	1.058,168	96,634	1.154,802	1.599,337
BOCON PREV II (PRE II) (*)	1.916,034	1.916,034	511,938	1.268,387	135,709	1.404,096	1.707,928
BOCON PROV (PRO I) (*)	5.923,426	5.923,426	3.170,054	2.596,244	175,362	2.771,605	3.838,519
BOCEP	500,000	83,970	80,613	3,357		3,357	3,357
EUROLETRA/PESOS 8,75%/98	250,000	250,000		250,000		250,000	250,000
EUROLETRA/PESOS 11,75%/2007	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
LETESD.122003/98	521,000	521,000		521,000		521,000	521,000
TOTALES	11.445,541	11.029,512	4.462,179	6.197,156	407,705	6.604,861	8.420,141

(1) Incluye la totalidad de los títulos recibidos hasta el 30/06/97, por aplicación de los Decretos Nros. 793/94 (pago de deudas anteriores al 01/04/91 v/n \$ 391,263,-) Nros. 314/95 (moratoria previsional v/n \$ 266,877,-) Nros. 316/95 (Moratoria impositiva v/n \$ 930,043,-) y Nro. 2140/91 (Deudas impositivas v/n \$ 7,254,-)

(\*) Títulos que incluyen intereses capitalizados.

Bonos y Títulos Públicos en Moneda Extranjera al 30/06/97<sup>(1)</sup>

Tipo de cambio del mes de junio de 1997

En miles de dólares

BONOS/TITULOS	VALOR NOMINAL			VALOR RESIDUAL EN CIRCULACION			VALOR EFECTIVO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	RESCATADO (2)	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	
<b>BONOS EXTERNOS</b>							
BONEX 87	1,000,000	995,223	870,820 (4)	95,023	29,380	124,403	124,403
BONEX 89	5,250,000 (3)	5,240,366	2,993,979 (4)	1,951,626	294,761	2,246,387	2,246,387
BONEX 92	2,500,000	2,500,000	1,207,478 (4)	515,256	777,266	1,292,522	1,292,522
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>8,750,000</b>	<b>8,735,589</b>	<b>5,072,276</b>	<b>2,561,905</b>	<b>1,101,407</b>	<b>3,663,312</b>	<b>3,663,312</b>
<b>BONOS DEL TESORO</b>							
BOTE II	1,200,000	1,199,942	1,151,944	47,983	14	47,998	47,998
BOTE III	500,000	493,899	266,705	227,193	0	227,193	227,193
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>1,700,000</b>	<b>1,693,840</b>	<b>1,418,649</b>	<b>275,177</b>	<b>14</b>	<b>275,191</b>	<b>275,191</b>
<b>BONOS DE TESORERIA</b>							
BOTESO 10 (*)	1,639,148	1,333,066	791,841	533,362	7,863	541,225	635,073
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>1,639,148</b>	<b>1,333,066</b>	<b>791,841</b>	<b>533,362</b>	<b>7,863</b>	<b>541,225</b>	<b>635,073</b>
<b>BONOS DE CONSOLIDACION</b>							
BOCON PREV. I (PRE 2) (*) (3)	4,003,294	4,003,294	662,200	3,187,837	201,545	3,389,381	4,501,766
BOCON PREV. II (PRE 4) (*) (4)	3,155,322	3,155,322	40,229	2,824,257	290,836	3,115,094	3,909,648
BOCON PROV. (*) (5)	2,060,159	2,060,159	264,013	1,617,289	178,857	1,796,146	2,399,092
BOCNHD (*)	3,200,000	3,001,197	2,953,905	46,234	1,057	47,292	58,963
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>12,418,775</b>	<b>12,219,972</b>	<b>3,920,347</b>	<b>7,675,617</b>	<b>672,295</b>	<b>8,347,913</b>	<b>10,869,469</b>
<b>FERROBONOS</b>	400,000	6,162	650	5,512		5,512	5,512
<b>BONTES</b>							
BONTES R.232/12/1998 US\$	1,028,692	1,028,692		1,028,692		1,028,692	1,028,692
BONTES R.198/05/2002 US\$	1,524,010	1,524,010		1,524,010		1,524,010	1,524,010
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>2,552,702</b>	<b>2,552,702</b>		<b>2,552,702</b>		<b>2,552,702</b>	<b>2,552,702</b>
<b>LETES</b>							
LETES ID.44/11/10/97 US\$	512,631	512,631		512,631		512,631	512,631
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>512,631</b>	<b>512,631</b>		<b>512,631</b>		<b>512,631</b>	<b>512,631</b>
<b>BONOS BRADY</b>							
PAR BONDS US\$	12,488,886	12,488,886	453,122	11,257,020	778,744	12,035,764	12,035,764
PAR BONDS D.M.	163,065	163,065		163,065		163,065	163,065
DISCOUNT BONDS US\$	4,135,921	4,135,921	720,082	3,403,213	12,626	3,415,839	3,415,839
DISCOUNT BONDS D.M.	161,620	161,620		161,620		161,620	161,620
FLOATING RATE BONDS	8,466,548	8,466,548	341,296	7,973,587	151,664	8,125,252	8,125,252
BONOS ESPAÑOLES	54,705	54,705		54,705		54,705	54,705
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>25,470,745</b>	<b>25,470,745</b>	<b>1,514,500</b>	<b>23,013,210</b>	<b>943,034</b>	<b>23,956,244</b>	<b>23,956,244</b>
<b>PLAN FINANCIERO 1987</b>							
N. MONEY BONDS	88,248	88,248	58,832	29,416		29,416	29,416
A.P.I.	3,963	3,963		3,963		3,963	3,963
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>92,211</b>	<b>92,211</b>	<b>58,832</b>	<b>33,379</b>		<b>33,379</b>	<b>33,379</b>
<b>GLOBAL BONDS</b>							
GLOBAL BOND 10,95%/99	750,000	750,000		684,939	65,061	750,000	750,000
GLOBAL BOND 9,25%/2001	1,000,000	1,000,000		1,000,000		1,000,000	1,000,000
GLOBAL BOND 8,375%/2003	1,250,000	1,250,000		1,114,607	135,393	1,250,000	1,250,000
GLOBAL BOND 11%/2006	1,000,000	1,000,000		1,000,000		1,000,000	1,000,000
GLOBAL BOND 11,375%/2017	2,322,524	2,322,524		2,000,000	322,524	2,322,524	2,322,524
<b>SUB-TOTAL</b>	<b>6,322,524</b>	<b>6,322,524</b>		<b>5,799,546</b>	<b>522,978</b>	<b>6,322,524</b>	<b>6,322,524</b>
<b>TRANSPORTE</b>	59,858,736	58,939,442	12,777,096	42,963,041	3,247,592	46,210,633	46,826,038

(1) Neto de rescates anticipados. No se han reducido los títulos entregados a las Provincias

(2) Incluye la totalidad de los títulos recibidos hasta el 31/06/97, por aplicación de los Decretos Nros 793/94 (Moratoria Impositiva, v/n US\$ 8,806,-) Decreto 2140 (Deudas anteriores al 01/04/91 v/n US\$ 10,156,-) Dec. 314/95 (Moratoria Provisional v/n US\$ 1,974,-) y Dec. Nro. 316/95 (Moratoria Impositiva v/n US\$ 8,403,-)

(3) De este importe US\$ 750 Millones se emitieron por su valor Nominal al 28,12,95

(4) Importe de servicios totales devengados al 31/06/97. En la fecha indicada no se habían pagado los servicios de los Títulos que se detallan:

por los importes que en cada caso se indican:

a) Bonex 87 US\$ 21,90 Millones

b) Bonex 89 US\$ 29,80 Millones

c) Bonex 92 US\$ 8,7 Millones

Total pendiente de pago al 31/06/97 US\$ 60,4 Millones.

(\*) Títulos que incluyen intereses capitalizados.

Cuadro 13 b

Bonos y Títulos Públicos en Moneda Extranjera al 30/06/97 <sup>(1)</sup>

Tipo de cambio del mes de junio de 1997

En miles de dólares

BONOS/TITULOS	VALOR NOMINAL			VALOR RESIDUAL EN CIRCULACION			VALOR EFECTIVO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	RESCATADO (2)	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	
TRANSPORTE	59,858,736	58,939,442	12,777,096	42,963,041	3,247,592	46,210,633	48,826,038
EUROLETRA 12.8% / 97 pi.-US\$ (1)	78,627	78,627		78,627		78,627	78,627
EUROLETRA 8.25 % /97 US\$	250,000	250,000		250,000		250,000	250,000
F.R.N. CAD Lib. + 2,1% US\$ / 97 (1)	72,727	72,727		72,727		72,727	72,727
F.R.N. DRAGON Lib. + 1,75 US\$ / 97	100,000	100,000		100,000		100,000	100,000
BONO ARGENTINA 1998 US\$	2,000,000	1,999,000	1,100,000	829,560	69,440	899,000	899,000
EUROLETRA L.+2.7%/99/US\$.	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
EUROLETRA 8.25% / 2000 US\$	100,000	100,000		100,000		100,000	100,000
EUROLETRA 5.5% / 2000 =Y=US\$ (1)	950,513	950,513		950,513		950,513	950,513
EUROLETRA 8% / 97 D.M.	286,632	286,632		286,632		286,632	286,632
EUROLETRA 8%/98 D.M.	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 7% /1999/ DEM	286,632	286,632		286,632		286,632	286,632
EUROLETRA 9.25% / 2000 DEM	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 10.5% / 2002 DEM	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 10.5% / 2003 DEM	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 9% / 2003/ DEM	214,974	214,974		214,974		214,974	214,974
EUROLETRA 7% / 2004 DEM	859,895	859,895		859,895		859,895	859,895
EUROLETRA 8,50% / 2005/ DEM	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 11,25% / 2006/ DEM	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 11,75% / 2011/ DEM	573,263	573,263		573,263		573,263	573,263
EUROLETRA 12% / 2016/ DEM	214,974	214,974		214,974		214,974	214,974
EUROLETRA 11,75% / 2026/ DEM	286,632	286,632		286,632		286,632	286,632
EUROLETRA 3.5% / 97 =Y=	61,061	61,061		61,061		61,061	61,061
EUROLETRA 6% / 97 =Y=	174,459	174,459		174,459		174,459	174,459
F.R.N. Libo + 1,875%/97 =Y=	30,530	30,530		30,530		30,530	30,530
F.R.N. LIBO + 1,9% / 97 =Y=	21,807	21,807		21,807		21,807	21,807
EUROLETRA 5% / 99 =Y=	392,533	392,533		392,533		392,533	392,533
EUROLETRA 7.10% / 99 =Y=	130,844	130,844		130,844		130,844	130,844
EUROLETRA 5,50%2001 =Y=	785,066	785,066		785,066		785,066	785,066
EUROLETRA 5,9%2002 =Y=	436,148	436,148		436,148		436,148	436,148
EUROLETRA 4,40%2004 =Y=	436,148	436,148		436,148		436,148	436,148
EUROLETRA 6%2005 =Y=	436,148	436,148		436,148		436,148	436,148
EUROLETRA 7,40%2006 =Y=	61,061	61,061		61,061		61,061	61,061
EUROLETRA 7,40%2006 =Y=	69,784	69,784		69,784		69,784	69,784
EUROLETRA 7,40%2006 =Y=	69,784	69,784		69,784		69,784	69,784
EUROLETRA 8% / 97 ATS	61,170	61,170		61,170		61,170	61,170
EUROLETRA 8.5% / 98 ATS	61,170	61,170		61,170		61,170	61,170
EUROLETRA 9% / 2001 ATS	142,729	142,729		142,729		142,729	142,729
EUROLETRA 7% / 2004 ATS	81,559	81,559		81,559		81,559	81,559
EUROLETRA 7,125% / 1998 CHF	102,655	102,655		102,655		102,655	102,655
EUROLETRA 7% / 2003 CHF	136,874	136,874		136,874		136,874	136,874
EUROLETRA 9,875% / 98 FCOS	170,097	170,097		170,097		170,097	170,097
EUROLETRA 11,50% /2001 /GBP	166,561	166,561		166,561		166,561	166,561
EUROLETRA 10%2007 /GBP	333,122	333,122		333,122		333,122	333,122
EUROLETRA 13,45% / 97 LIRA	264,379	264,379		264,379		264,379	264,379
EUROLETRA 11% / 99 / ITL	205,628	205,628		205,628		205,628	205,628
EUROLETRA 13,25% / 2001 LIRA	293,755	293,755		293,755		293,755	293,755
EUROLETRA 11, % / 2003 LIRA	293,755	293,755		293,755		293,755	293,755
EUROLETRA LIBO+1,8 /2004 LIRA	293,755	293,755		293,755		293,755	293,755
EUROLETRA 10, % / 2007 LIRA	352,506	352,506		352,506		352,506	352,506
EUROLETRA 8% / 97 NLG	25,466	25,466		25,466		25,466	25,466
EUROLETRA 7,625 %/99 NLG	127,330	127,330		127,330		127,330	127,330
EUROLETRA 7,5% /2002 /PTA	135,676	135,676		135,676		135,676	135,676
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>76,426,741</b>	<b>75,506,446</b>	<b>13,877,096</b>	<b>58,360,606</b>	<b>3,317,032</b>	<b>61,677,638</b>	<b>64,293,043</b>

(1) Por estos se efectuo un Swap en US\$.

**Letes y Bontes colocados durante 1997**  
**Operaciones a vencer Letes**

FECHA DE COLOCACION	MONEDA	MONTO *	PLAZO	VENCIMIENTO	TASA DE DESCUENTO	T.N.A.
17-Jan-97	Pesos	255.2	182 días	18-Jul-97	6.90%	7.15%
14-Feb-97	Dólares	259.7	182 días	15-Aug-97	6.09%	6.28%
21-Mar-97	Pesos	521.0	364 días	20-Mar-98	6.80%	7.30%
15-Apr-97	Pesos	261.8	91 días	18-Jul-97	6.28%	6.38%
13-May-97	Pesos	261.9	91 días	15-Aug-97	6.00%	6.09%
13-May-97	Dólares	256.1	182 días	14-Nov-97	6.10%	6.29%
17-Jun-97	Pesos	252.0	91 días	19-Sep-97	5.90%	5.99%
17-Jun-97	Dólares	252.4	182 días	19-Dec-97	5.90%	6.08%
<b>TOTAL</b>		<b>2320.03</b>				

**Operaciones a vencer Bontes**

FECHA DE COLOCACION	MONEDA	MONTO *	PLAZO	VENCIMIENTO	TASA DE INTERES	PRECIO DE COLOCACION	COMISION
18-Feb-97	Dólares	526.25	2 años	13-Dec-98	8.00%	101.80%	0.38%
06-May-97	Dólares	761.73	5 años	09-May-02	8.75%	99.881%	0.40%
19-jun-97 **	Dólares	762.28	5 años	09-May-02	8.75%	100.660%	0.39%
<b>TOTAL</b>		<b>2050.26</b>					

\* Valor Nominal en Millones

\*\* Ampliación del Bonte 8.75% 9/5/2002

Nota: se entiende como fecha de colocación la fecha de licitación

**Cuadro 15**  
**Principales Características Financieras de las Colocaciones a Mediano y Largo Plazo**  
**Efectuadas en el Mercado internacional en 1997**

TITULO	FECHA DE EMISION	MONEDA	MONTO EMISION (1)	MONTO EQUIV. DOLARES (2)	FECHA DE VENCIM.	PLAZO AÑOS	TASA CUPON	SPREAD (3)	COMISION	RENDIM. AL INV.	SWAP A USD	
											RENDIM. AL INV.	SPREAD S/UST
RA LIRAS 10%07	3-Ene-97	ITL	600,000	392	3-Ene-07	10	10% <sup>(4)</sup>	271	0.70%	10.09%	8.86%	276
RA GLEBAL 11.375%17	30-Ene-97	USD	2,000	2000	30-Ene-17	20	11.375%	463	1.00%	11.45%	11.45%	463
RA PESOS 11.75%07	12-Feb-97	PESOS	500	500	12-Feb-07	10	11.750%		1.75%	11.85%	11.85%	
RA DASH 7%04	18-Mar-97	DEM	1,500	896	18-Mar-04	7	7%	195	0.875%	7.07%	8.39%	215
RA ATS 7%04 (4)	18-Mar-97	ATS	1,000	83	18-Mar-04	7	7.000%	183	0.63%	7.26%	8.92%	214
RA ESP 7.5%02	23-May-97	ESP	20,000	138	23-May-02	5	7.500%	146	0.62%	7.50%	8.33%	156
RA JPY 4.40%07	27-May-97	JPY	50,000	394	27-May-04	7	4.400%	202	0.90%	4.43%	9.49%	276
RA LIRAS 1+1.60%04	27-May-97	LIRAS	500,000	294	27-May-04	7	L(4)+1.6%	162	0.40%	8.95%	8.52%	190
RA LIBRAS 10%07	25-Jun-97	LIBRAS	200	326	25-Jun-07	10	10.000%	280	0.75%	9.92%	9.41%	277

- (1) En millones en moneda original  
(2) En millones a la fecha y tipo de cambio de emisión  
(3) Spread al lanzamiento sobre el tesoro del país correspondiente  
(4) Emisión fungible con la de Marcos

## Cuadro 16

## Proyección Anual del Principal de la Deuda Pública de 1997 a 2010

## Por Tipo de Acreedor

En millones de USD, tipo de cambio 30/06/97

TIPO DE FLUJO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007/10	20011/26	TOTAL
BILATERAL	168	1.270	1.466	1.121	758	587	455	504	533	523	1.098	86	8.569
MULTILATERAL	594	1.429	1.686	2.244	2.201	1.657	1.314	1.124	1.007	757	2.205	407	16.625
PROVEEDORES	38	75	44	31	20	8	4	3	2	0	0	0	225
BANCA PRIVADA	101	294	158	243	125	99	89	71	60	57	103	60	1.459
BONOS Y TITULOS PUBLICOS	4.887	7.222	7.771	6.922	6.533	5.934	4.455	3.657	2.325	2.420	1.415	19.234	72.775
GRAN TOTAL	5.787	10.290	11.125	10.561	9.636	8.284	6.318	5.359	3.927	3.758	4.822	19.787	99.653

## Cuadro 17

**Administración Pública Nacional**  
**Activos Financieros (\*)**  
**Acumulado al Segundo Trimestre de 1997**

en miles de pesos

CONCEPTO	CAPITAL	INTERESES	2º TRIMESTRE
<i>I GARANTIAS DEL BRADY</i>	2,526,249	1,027,058	3,553,307
- <i>LETRAS CUPON CERO DE 30 AÑOS DEL TESORO ESTADOUNIDENSE</i>	2,470,997	1,006,079	3,477,076
- <i>LETRAS CUPON CERO DEL KREDITANSTALT FUR WIEDERAUFBAU</i>	55,252	20,979	76,231
<i>II TITULOS COLOCADOS</i>	765,728	100,126	865,854
- <i>CON CARGO A LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</i>	258,876	100,126	359,002
- <i>BOCON PROVEEDORES EN PESOS</i>	208,554	82,658	291,212
- <i>BOCON PROVEEDORES EN U\$S</i>	50,322	17,468	67,790
- <i>CON CARGO A PROVINCIAS</i>	506,852	0	506,852
- <i>BOTE 10 AÑOS</i>	506,852	0	506,852
<i>III PRESTAMOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES</i>	1,000,099	0	1,000,099
- <i>A CARGO DE LAS PROVINCIAS</i>	1,000,099	0	1,000,099
<i>IV FONDOS FIDUCIARIOS</i>	1,918,000	0	1,918,000
- <i>PARA PROVINCIAS</i>	1,250,000	0	1,250,000
- <i>PARA CAPITALIZACION BANCARIA</i>	668,000	0	668,000
<b>TOTAL</b>	<b>6,210,076</b>	<b>1,127,184</b>	<b>7,337,260</b>

(\*) Comprende solamente Activos Financieros relacionados con operaciones de crédito público.

**Ventas Inmobiliarias y Mobiliarias  
Acumulado Segundo Trimestre 1997 (\*)**

en miles de pesos

ENTIDAD VENDEDORA	TIPO DE INMUEBLE O MUEBLE	VALOR BASE	RESULTADO
<i>Agua y E.E.</i>	<i>Inmueble</i>	<i>10.0</i>	<i>10.0</i>
<i>ANSES</i>	<i>Inmueble</i>	<i>406.0</i>	<i>631.0</i>
<i>C.N. del Menor y la Familia</i>	<i>Inmueble</i>	<i>135.0</i>	<i>135.0</i>
<i>ENCOTESA</i>	<i>Inmueble</i>	<i>653.0</i>	<i>653.0</i>
<i>ENTEL Residual / S.H.</i>	<i>Inmueble</i>	<i>12.0</i>	<i>12.0</i>
<i>Fabricaciones Militares</i>	<i>Inmueble</i>	<i>600.0</i>	<i>620.0</i>
<i>Ferrocarriles Argentinos</i>	<i>Inmueble</i>	<i>1,810.0</i>	<i>2,571.0</i>
<i>Gas del Estado</i>	<i>Inmueble</i>	<i>10.0</i>	<i>10.0</i>
<i>Junta Nacional de Granos (EL)</i>	<i>Inmueble</i>	<i>570.0</i>	<i>740.0</i>
<i>M. de salud y Acción Social</i>	<i>Inmueble</i>	<i>27.0</i>	<i>27.0</i>
<i>O.S.N.</i>	<i>Inmueble</i>	<i>70.0</i>	<i>73.0</i>
<i>Secretaria de Hacienda</i>	<i>Inmueble</i>	<i>264.0</i>	<i>264.0</i>
<i>SEGBA / SH - ME</i>	<i>Inmueble</i>	<i>23,119.0</i>	<i>23,266.0</i>
<b>TOTAL</b>		<b>27,686.0</b>	<b>29,012.0</b>

La mayoría se efectúan a plazo.

Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional  
Acumulado Segundo Trimestre 1997

PROVINCIA	COMPARTIC. FEDERAL LEY 23.048	CLAUSULA DE GARANTIA	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS LEY 24.048 Y D.T.O. 98402	IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY Nro. 24.821		IMPUESTOS SOBRE LOS BIENES PERSONALES		FONDO EDUCATIVO LEY 23.906 ART. 3 Y 4	I.V.A. LEY 23.988 ART.5 PTO.2	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				SUMA PUA LEY N° 24.821	FONDO COMPENSADOR DE SEQUILIB. FISCALES.	TOTAL
				NECESIDAD B. INSATISF.	EXCEDENTE FOO. CONCURBA. NO	LEY N° 24.890	LEY N° 23.986 ART. 30			LEY 23.906 ART. 3 Y 4	LEY 23.986 Y LEY 24.889		FOJANA			
											LEY N° 24.890	LEY N° 23.986 ART. 30				
BUENOS AIRES	1.105.200,7	854,8	236.954,0	107.899,7	0,0	48.056,8	27.757,7	6.893,6	29.745,0	3.229,6	45.759,8	5.083,3	69.158,0	0,0	1.177.862,9	
CATAMARCA	138.619,7	107,2	16.700,0	2.919,3	155,1	6.027,5	3.621,1	0,0	137,9	3.341,8	3.864,8	7.662,2	10.099,2	3.976,5	12.200,0	
CONCORDIA	446.879,0	345,7	62.650,0	17.770,0	499,8	19.481,4	11.088,7	2.217,2	10.158,0	7.589,5	12.065,3	2.184,1	27.171,6	11.520,7	634.900,1	
CORRIENTES	167.088,2	142,7	19.380,0	10.191,3	209,3	8.155,1	6.072,2	709,0	3.248,1	3.169,6	4.596,3	2.864,9	23.802,2	4.827,0	282.127,5	
CHICO	251.066,5	194,1	16.790,0	12.079,4	286,8	10.917,0	6.196,2	557,4	298,9	2.531,5	4.241,5	2.951,4	21.120,0	6.477,7	300.000,0	
CHUBUT	79.593,2	61,6	12.102,0	2.930,5	89,0	3.460,9	1.964,3	214,2	138,0	998,9	1.344,6	4.658,8	15.899,2	2.656,6	16.000,0	
ENTRE RIOS	245.735,0	190,1	33.744,0	9.826,9	274,9	10.605,2	6.064,6	962,3	286,8	4.468,4	4.151,4	8.162,4	18.755,6	6.340,1	362.857,4	
FORMOSA	183.210,7	141,7	10.554,0	5.335,3	284,9	7.986,4	4.521,5	259,8	161,1	1.189,5	3.076,1	3.410,7	19.236,5	4.726,9	10.000,0	
JUJUY	142.811,9	110,5	16.618,0	6.604,0	159,9	6.217,2	3.528,7	0,0	166,8	0,0	2.415,5	3.875,0	2.750,2	14.427,4	13.200,0	
LA PAMPA	94.513,5	73,1	5.598,0	1.489,2	105,7	4.109,7	2.325,5	187,9	121,7	460,3	1.596,7	5.864,0	2.011,0	9.401,8	15.000,0	
LA RIOJA	194.307,1	80,6	10.148,0	1.986,3	116,6	4.531,2	2.371,8	0,0	118,4	0,0	1.786,4	3.526,7	3.215,9	9.618,3	13.200,0	
MENDOZA	209.868,3	162,3	36.846,0	6.084,4	234,7	9.125,6	5.179,4	0,0	251,5	0,0	3.545,4	7.188,1	2.696,8	19.236,5	5.414,7	
MISIONES	166.416,7	128,6	17.052,0	8.856,3	186,0	7.228,8	4.102,9	304,5	187,4	1.394,5	2.888,5	5.484,4	3.029,7	22.602,9	13.200,0	
NEUQUEN	87.348,2	67,6	4.096,0	3.186,6	97,7	3.798,1	2.155,7	136,9	165,9	627,2	1.475,6	2.602,5	19.867,5	4.289,2	257.086,5	
RIO NEGRO	136.387,3	98,2	7.300,0	4.887,9	142,0	5.521,0	3.144,0	0,0	192,2	0,0	2.146,3	6.088,4	2.097,7	21.629,4	15.000,0	
SALTA	192.594,4	199,2	19.980,1	10.256,6	215,8	8.388,0	4.768,8	0,0	255,0	0,0	3.258,9	4.548,0	2.558,9	19.236,5	15.000,0	
SAN JUAN	170.124,2	131,6	15.988,0	4.776,1	190,3	7.597,4	4.198,6	0,0	144,1	0,0	2.674,1	3.743,4	2.869,3	17.553,3	13.200,0	
SAN LUIS	114.879,2	88,8	9.654,0	2.288,2	128,5	4.594,8	2.834,9	0,9	119,2	334,9	1.340,6	4.088,2	2.909,5	17.471,2	2.968,8	
SANTA CRUZ	79.593,2	61,6	4.530,0	914,0	89,0	3.469,9	1.964,3	177,2	119,4	819,2	1.344,6	4.587,2	3.989,2	2.053,6	18.000,0	
SANTA FE	449.787,1	307,9	67.746,0	19.967,1	501,1	19.557,8	11.089,5	2.942,2	403,8	10.967,9	13.903,9	2.184,1	27.352,9	11.604,8	3.000,0	
SCO DEB ESTERO	307.029,6	168,6	15.298,0	10.152,9	232,6	9.041,3	5.131,6	0,0	240,3	0,0	3.112,7	5.078,1	2.912,2	5.366,6	13.200,0	
TUCUMAN	238.634,1	185,1	27.900,0	13.664,3	267,8	10.411,2	5.909,1	0,0	218,1	0,0	4.944,9	6.217,7	2.860,0	26.198,8	18.000,0	
T- DEL RIECO	31.876,5	49,6	6.000,0	214,1	38,5	1.496,0	869,1	15,7	72,1	58,2	2.822,8	2.504,4	12.744,2	897,6	79.502,8	
TOTAL	5.057.465,1	4.378,3	638.888,1	567.687,4	4.822,0	219.960,0	124.083,1	14.636,6	67.372,2	67.371,1	85.438,6	170.917,4	67.318,3	473.137,0	102.000,0	7.991.357,3

Cuadro 20

Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional  
Evolución Mensual 1997 - 1996

PERIODO	COPARTIC. FEDERAL LEY 24.656	CLÁUSULA DE GARANTÍA	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS LEY 24.049 Y DTO. 96.492	IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY No. 24.621			IMPUESTOS SOBRE LOS BIENES PERSONALES			FONDO EDUCAT. VO LEY 23.906 ART. 3 Y 4	I.V.A. LEY 23.886 ART.5 PTO.2	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				FONDO PARA FINANCIAR DEFICIT PROC. VINC. LEY 24.673	SUMA FJA LEY N° 24.621	FONDO COMPEN. DESECU. LIB. POIALES	TOTAL
				EXCEDENTE FDO. COMURB.	NECESARIA. DES. B. INSATISE.	LEY N° 24.689	LEY N° 24.688	LEY N° 23.968 ART. 30	LEY N° 23.966 ART. 3 Y 4			VALIEDAD PROVINCIAL	OTRAS INFR. EST.	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI.				
ACUMULADO 96	4.320.923,2	273.472,9	658.988,0	11.680,8	474.756,9	0,0	0,0	17.635,6	13.868,2	72.090,5	162.872,2	81.248,4	51.047,4	532.515,8	36.000,0	271.800,0	0,0	678.264,9	
ENERO	756.182,5	191,0	103.880,1	0,0	77.400,6	0,0	0,0	3.387,6	785,7	14.958,2	24.668,8	12.394,4	26.059,8	72.718,1	0,0	45.300,0	0,0	1.537.820,0	
FEBRERO	677.723,7	63.608,4	103.880,1	2.725,1	71.876,4	0,0	0,0	0,0	4.370,7	9.390,0	30.242,2	15.121,1	1.033,8	119.301,7	12.000,0	45.300,0	0,0	1.156.572,7	
MARZO	616.482,7	119.459,3	103.880,1	3.136,0	59.229,9	0,0	0,0	0,0	959,9	11.708,4	20.096,3	10.048,1	1.068,2	47.289,5	6.000,0	45.300,0	0,0	1.044.984,4	
ABRIL	712.977,5	31.468,7	103.880,1	5.819,7	66.268,3	0,0	0,0	1.415,6	4.175,9	14.900,5	34.394,1	17.197,0	6.901,2	67.178,6	6.000,0	45.300,0	0,0	1.117.817,2	
MAYO	874.453,5	0,0	103.880,1	0,0	98.249,5	0,0	0,0	1.54,9	1.282,5	13.551,0	29.845,8	14.922,9	15.670,2	113.481,4	6.000,0	45.300,0	0,0	1.316.791,8	
JUNIO	683.103,2	58.705,5	139.587,5	0,0	101.732,2	0,0	0,0	12.977,5	2.393,5	7.982,4	23.949,9	11.684,9	31,47	112.946,5	6.000,0	45.300,0	0,0	1.206.377,8	
ACUMULADO 97	5.057.065,1	4.378,3	658.988,1	4.622,0	587.887,4	219.980,0	124.848,1	14.635,6	6.575,2	67.971,1	170.917,4	85.458,6	69.818,3	475.185,9	102.000,0	274.800,0	0,0	7.901.357,3	
ENERO	897.291,4	0,0	103.880,1	4.422,0	80.755,8	36.680,0	3.659,5	39,4	755,9	14.910,8	20.081,1	10.040,5	24.895,7	76.076,0	0,0	45.800,0	0,0	4.519.198,4	
FEBRERO	790.401,4	214,0	103.880,1	0,0	64.282,7	36.680,0	3.280,6	773,2	967,9	4.004,6	32.161,7	16.080,8	1.555,9	91.267,8	24.000,0	45.800,0	0,0	1.179.900,8	
MARZO	740.902,9	4.164,3	103.880,1	0,0	67.795,6	36.680,0	1.008,0	117,8	1.626,7	9.327,1	25.098,7	15.548,3	0,0	63.043,5	12.000,0	45.800,0	0,0	1.124.171,1	
ABRIL	819.345,8	0,0	103.880,1	0,0	96.677,4	36.680,0	21.116,7	2.475,5	1.865,5	14.092,4	33.516,2	16.758,1	6.551,5	99.330,4	12.000,0	45.800,0	0,0	1.309.840,6	
MAYO	1.062.425,5	0,0	103.880,1	0,0	173.841,3	36.680,0	41.515,6	4.866,6	912,8	11.382,5	30.327,7	15.161,3	6.404,7	69.400,2	24.000,0	45.800,0	0,0	1.626.571,4	
JUNIO	786.782,1	0,0	139.587,5	0,0	83.880,6	36.680,0	54.262,8	6.361,1	1.255,4	9.956,6	29.791,1	14.889,5	30.320,5	74.024,9	30.000,0	45.800,0	0,0	1.542.985,0	

Nota: Se debe señalar que las transferencias en concepto de FO.NA.VI consignan el pago de la Garantía. La Cláusula de Garantía de la Coparticipación Federal de Impuestos corresponde al critero de lo devengado.

Transferencia a Provincias de Recursos de Origen Nacional  
Comparativo Acumulado Segundo Trimestre 1997 - 1996

en miles de pesos

CONCEPTO	ENERO - JUNIO		VARIACION		PART. S/TOTAL EN %	
	1997	1996	ABSOLUTA	%	1997	1996
<b>COPARTICIPACION FEDERAL Y MODIFICATORIAS</b>						
1. Coparticipación Federal Nca	6,097,231.6	5,561,124.0	536,107.5	9.6	77.2	79.7
2. Clausula de Garantía	5,057,065.1	4,320,923.2	736,142.0	17.0	64.0	61.9
3. Transferencia de Servicios	4,378.3	273,412.9	-269,034.6	-98.4	0.1	3.9
4. Fdo Compensador de Deseg. Pécudas.	658,988.1	658,988.0	0.1	0.0	8.3	9.4
5. Suma Fija - Ley Nro. 24.621	274,800.0	271,800.0	3,000.1	1.1	3.5	3.9
	102,000.0	36,000.0	66,000.0	183.3	1.3	0.5
<b>REGIMEN SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL</b>						
1. I.V.A.	82,006.7	89,526.1	-7,519.4	-8.4	1.0	1.3
2. Bienes Personales	67,371.1	72,090.5	-4,719.4	-6.5	0.9	1.0
	14,635.6	17,435.6	-2,800.0	-16.1	0.2	0.2
<b>DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES</b>						
1. Dirección de Vitalidad	798,831.4	827,308.8	-28,477.4	-3.4	10.1	11.9
2. Fondo Obras Infraestruct. Eléctrica	170,917.4	162,497.2	8,420.3	5.2	2.2	2.3
3. F.E.D.E.I.	85,458.6	81,248.4	4,210.2	5.2	1.1	1.2
4. F.O.N.A.VI	69,318.3	51,047.4	18,270.9	35.8	0.9	0.7
	473,137.0	532,515.8	-59,378.8	-11.2	6.0	7.6
<b>FONDO EDUCATIVO</b>						
1. Necesidades Básicas Insatisfechas	6,375.2	13,868.2	-7,493.0	-54.0	0.1	0.2
2. Excedente del Fondo del Comorbano	792,069.4	486,437.7	305,631.6	62.8	10.0	7.0
3. Suma Fija Ley Nro. 24.699	567,687.4	474,756.9	92,930.4	19.6	7.2	6.8
	4,422.0	11,680.8	-7,258.8	-62.1	0.1	0.2
	219,960.0	0.0	219,960.0	100.0	2.8	0.0
<b>IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES</b>						
1. Ley Nro. 24.699	124,843.1	0.0	124,843.1	0.0	1.6	0.0
	124,843.1	0.0	124,843.1	100.0	1.6	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>7,901,357.3</b>	<b>6,978,264.9</b>	<b>923,092.4</b>	<b>13.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

NOTA: Se incluye en el F.E.D.E.I. el monto distribuido en concepto de Energía Eléctrica. Asimismo la información surge del S.I.D.I.F., debido a la modificación de la operatona. Transferencias de Servicios es el efectivo retenido.

## Cuadro 22

**Distribución de Recursos de Origen Nacional por Provincias  
Comparativo Acumulado Segundo Trimestre 1997 - 1996**

en miles de pesos

PROVINCIAS	ENERO - JUNIO		VARIACION		PART. S/TOTAL	
	1997	1996	ABSOLUTA	%	1997	1996
BUENOS AIRES	1.977.882,9	1.725.622,8	252.260,1	14,6	25,0	24,7
CATAMARCA	202.853,4	172.570,4	30.283,0	17,5	2,6	2,5
CORDOBA	634.990,4	541.543,1	93.447,3	17,3	8,0	7,8
CORRIENTES	282.127,5	250.370,6	31.756,9	12,7	3,6	3,6
CHACO	345.092,8	301.849,6	43.243,2	14,3	4,4	4,3
CHUBUT	146.096,0	132.821,0	13.275,0	10,0	1,8	1,9
ENTRE RIOS	362.857,4	320.042,1	42.815,3	13,4	4,6	4,6
FORMOSA	261.376,3	230.313,2	31.063,1	13,5	3,3	3,3
JUJUY	216.754,4	194.362,0	22.392,4	11,5	2,7	2,8
LA PAMPA	149.845,8	132.966,8	16.879,0	12,7	1,9	1,9
LA RIOJA	157.769,8	142.469,3	15.300,5	10,7	2,0	2,0
MENDOZA	316.379,8	284.869,8	31.510,0	11,1	4,0	4,1
MISIONES	257.084,5	229.594,4	27.490,1	12,0	3,3	3,3
NEUQUEN	154.385,6	139.569,1	14.816,5	10,6	2,0	2,0
RIO NEGRO	196.852,5	178.396,6	18.455,9	10,3	2,5	2,6
SALTA	286.809,2	255.393,9	31.415,3	12,3	3,6	3,7
SAN JUAN	246.139,7	220.665,7	25.474,0	11,5	3,1	3,2
SAN LUIS	177.047,8	161.905,3	15.142,5	9,4	2,2	2,3
SANTA CRUZ	136.067,0	123.281,8	12.785,2	10,4	1,7	1,8
SANTA FE	663.947,5	585.488,1	78.459,4	13,4	8,4	8,4
SGO DEL ESTERO	299.434,0	264.270,7	35.163,3	13,3	3,8	3,8
TUCUMAN	350.055,2	314.508,0	35.547,2	11,3	4,4	4,5
TIERRA DEL FUEGO	79.507,8	75.390,6	4.117,2	5,5	1,0	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>7.901.357,3</b>	<b>6.978.264,9</b>	<b>923.092,4</b>	<b>13,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## Cuadro 23

**Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias  
Comparativo Acumulado Segundo Trimestre 1996 - 1997**

en miles de pesos

JURISDICCIONES	ENERO - JUNIO		VARIACION	
	1997	1996	ABSOLUTA	%
BUENOS AIRES	7,663.9	7,053.9	610.1	8.6
CATAMARCA	0.0	590.0	(590.0)	(100.0)
CORDOBA	3,680.0	5,270.5	(1,590.5)	(30.2)
CORRIENTES	5,622.9	5,511.8	111.2	2.0
CHACO	4,966.3	10,748.4	(5,782.1)	(53.8)
CHUBUT	7,315.0	8,906.3	(1,591.3)	(17.9)
ENTRE RIOS	5,733.0	3,863.0	1,870.0	48.4
FORMOSA	8,972.6	7,981.8	990.8	12.4
JUJUY	7,144.3	13,316.6	(6,172.3)	(46.4)
LA PAMPA	8,148.1	9,841.4	(1,693.3)	(17.2)
LA RIOJA	41,152.9	50,730.2	(9,577.3)	(18.9)
MENDOZA	1,808.6	1,280.0	528.6	41.3
MISIONES	6,182.3	1,586.0	4,596.3	289.8
NEUQUEN	16,355.0	18,859.8	(2,504.8)	(13.3)
RIO NEGRO	7,777.0	13,031.6	(5,254.7)	(40.3)
SALTA	7,831.0	9,755.4	(1,924.4)	(19.7)
SAN JUAN	11,497.3	8,370.0	3,127.3	37.4
SAN LUIS	1,390.0	722.0	668.0	92.5
SANTA CRUZ	7,050.0	7,095.2	(45.2)	(0.6)
SANTA FE	4,280.0	1,860.0	2,420.0	130.1
SGO. DEL ESTERO	9,472.4	10,660.0	(1,187.6)	(11.1)
TUCUMAN	9,079.5	4,180.0	4,899.5	117.2
T. DEL FUEGO	6,875.3	5,161.2	1,714.1	33.2
<b>TOTAL</b>	<b>189,997.4</b>	<b>206,375.1</b>	<b>(16,377.7)</b>	<b>(7.9)</b>

**Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias  
Comparativo Acumulado Segundo Trimestre 1996 - 1997**

en miles de pesos

JURISDICCIONES	FONDO DE A.T.N. (2)		EX-FDR (1)		SUBSIDIO AL CONSUMO DEL GAS		TOTAL	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
BUENOS AIRES	4775	6,878.4	2,278.9	785.5			7,053.9	7,663.9
CATAMARCA	590	0.0					590.0	0.0
CORDOBA	5270.5	3,680.0					5,270.5	3,680.0
CORRIENTES	4531	5,008.0	980.8	614.9			5,511.8	5,622.9
CHACO	7788.1	4,810.2	2,960.3	156.1			10,748.4	4,966.3
CHUBUT	2852.5	1,665.0			6,053.8	5,650.0	8,906.3	7,315.0
ENTRE RIOS	3863	5,733.0					3,863.0	5,733.0
FORMOSA	6946.6	6,502.3	1,035.2	2,470.3			7,981.8	8,972.6
JUJUY	5200	5,504.2	8,116.6	1,640.0			13,316.6	7,144.3
LA PAMPA	3765	5,002.0	4,557.8	1,571.1	1,518.7	1,575.0	9,841.4	8,148.1
LA RIOJA	50521	40,755.4	209.2	397.5			50,730.2	41,152.9
MENDOZA	1280	1,808.6					1,280.0	1,808.6
MISIONES	1586	6,182.3					1,586.0	6,182.3
NEUQUEN	14714	13,045.0			4,145.8	3,310.0	18,859.8	16,355.0
RIO NEGRO	5637.5	2,555.0	2,278.8	785.5	5,115.3	4,436.5	13,031.6	7,777.0
SALTA	8881.2	7,387.3	874.2	443.7			9,755.4	7,831.0
SAN JUAN	8370	11,497.3					8,370.0	11,497.3
SAN LUIS	722	1,390.0					722.0	1,390.0
SANTA CRUZ	650	0.0			6,445.2	7,050.0	7,095.2	7,050.0
SANTA FE	1860	4,280.0					1,860.0	4,280.0
SANTIAGO DEL ESTERO	10660	9,472.4					10,660.0	9,472.4
TUCUMAN	4180	8,577.0		502.5			4,180.0	9,079.5
TIERRA DEL FUEGO	1450	3,505.3			3,711.2	3,370.0	5,161.2	6,875.3
<b>TOTAL</b>	<b>156,093.4</b>	<b>155,238.9</b>	<b>23,291.7</b>	<b>9,367.0</b>	<b>26,990.0</b>	<b>25,391.5</b>	<b>206,375.1</b>	<b>189,997.4</b>

Notas: (1) Según datos de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones.

(2) Según datos provistos por el Ministerio del Interior.



*Av. Belgrano 1370 - 5º piso 1093 Cap. Fed. Tel./Fax: 383-9759 / 7061 / 382-6901  
e-mail: [asap@inea.com.ar](mailto:asap@inea.com.ar)*