

Nº 25 - Abril 1995

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL Nº

*

Asociación Argentina de Presupuesto Público

ASOCIACION

ARGENTINA

DE

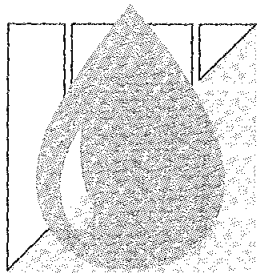
PRESUPUESTO

PUBLICO

asap

ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
PUBLICO

DE



CoFAPyS

CONSEJO FEDERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

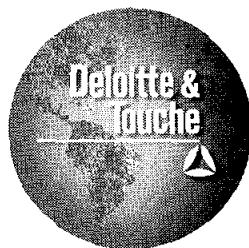


una
idea
potable



MINISTERIO DE ECONOMIA OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES
SUBSECRETARIA DE RECURSOS HIDRICOS

Abiertos Al Mundo



Usted y la Argentina se abrieron al mundo. El país se complicó y también sus negocios. Se multiplicaron las oportunidades, pero también las amenazas. Todos tenemos que volver a los "fundamentals".

Por eso nos concentramos en Escuchar. Entender las necesidades de los clientes. Desarrollar el mejor plan de acción. Ejecutar el servicio en forma personalizada. Y finalmente, cumplir lo prometido. Sin excusas. Sin demoras.

Por algo somos una de las firmas líderes en auditoría, impuestos y consultoría. Una firma con estándares y calidad internacional, que no pierde de vista las necesidades de sus clientes.

**Deloitte &
Touche**



Servicios de Auditoría, Consultoría e Impuestos

Sarmiento 624 - (1041) Buenos Aires - Republica Argentina
Tel: 326-4046/4049 - Fax: 326-7340/325-8081

**Asociación Argentina
de Presupuesto
Público**
**Registro de Propiedad Intelectual
entrámite**
N° 25
Abril 1995
Presidente

Marcos Pedro Makón

Vicepresidente

José Ramón Piñeiro

Secretario

Esteban Juan Urresti

Vocales

Juan José Pascualetti

Carlos Riviere

Eduardo A. Delle Ville

Juan S. Rezk

Adolfo Rinaldi

Horacio R. Nadale

Nilda M. Andrade

María G. Rodríguez

Revisores de Cuentas

Julio César Tiberio

Horacio Mastrantonio

Secretario Ejecutivo

Guillermo A. Sandler

Comisiones
Responsable de la
Revista ASAP

José María Linares

Lía Gens

Horacio R. Nadale

Investigación y
Desarrollo

Horacio Piffano

Relaciones Provinciales

Carlos Fernandez

Evaluación y Resultados

Hugo Zothner

Capacitación Becas y
Concursos

Angel Ginestar

Relaciones
Institucionales

Miguel Angel Pesce

Edición

Impresos del Dragón S.R.L.

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

*** Presentación 1**
*** Conferencia 5**
Orador: Norberto Bertaina
*** Documentos: 21**
Federalismo Fiscal
Carlos Rafael Fernández y Adrián César Centurión 21
Coordinación Fiscal Nación Provincias
Juan Carlos Pezoa 31
La Coordinación Fiscal entre la Nación y las Provincias
Jorge Remes Lenicov 41
Política de Asignación del Gasto Público Provincial
Raúl Gines 53
Coordinación Fiscal entre la Nación y las Provincias
Julio De Vido 63
Las Economías Regionales desde el Plan de Convertibilidad
Jorge Baldrich 67
Política Económica Nacional y Economías Regionales
Humberto L. Quintana 83
El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional
Enrique Bullit Goñi 95
*** Estadísticas 105**
Fiscales I. Resumen del Boletín Fiscal
del año 1994. 107
Fiscales II. Recursos de Origen Nacional
a Provincias y M.C.B.A. 113

La Revista Número 25 de la ASAP aborda como tema central las Finanzas Públicas Provinciales.

En la primera sección se presenta la conferencia del Dr. Norberto Bertaina, desarrollada en uno de los almuerzos del año 1994 de la Asociación.

El contenido de sección Documentos fue coordinado por la Comisión de Relaciones Provinciales de nuestra Asociación. Los trabajos fueron elaborados y presentados por los autores a mediados del mes de diciembre de 1994.

Los autores son técnicos especialistas y funcionarios provinciales y nacionales con responsabilidad de conducción vinculada estrechamente a la técnica. Los artículos cubren aspectos específicos de la situación que atraviesan las economías regionales, y de coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, así como el análisis de la reciente reforma constitucional relacionada con el fortalecimiento del régimen federal.

En la sección estadística se presenta un apartado con el resumen del Boletín Fiscal del año 1994 de la Secretaría de Hacienda de la Nación y por separado los datos, para el mismo período, referidos a la relación financiera Nación - Provincias.

Por último cabe recordar a todos los interesados que el concurso ASAP amplió el plazo de presentación de los trabajos al 30 de Junio de 1995.



Almuerzo realizado el día 28 de abril de 1994

Orador: Norberto Bertana

Me produce una enorme alegría volver a encontrar caras conocidas, de amigos con quienes es posible aprender. Ver con ustedes lo que no se aprecia desde el pago chico, analizar las finanzas públicas desde la perspectiva nacional. Gracias a esta invitación tengo con ustedes la oportunidad de analizar las cuentas nacionales. Quiero anticipar mis disculpas por las lagunas que seguramente dejaré en mi exposición, las que espero sean cubiertas después, en el intercambio de opiniones.

Me propongo analizar lo que está pasando con las cuentas públicas. Qué es lo que desde mi óptica se esta pretendiendo alcanzar como objetivos básicos de la Argentina en Crecimiento, qué nos proponen las autoridades, los objetivos más concretos del presupuesto 1994 y en qué perspectiva se inscriben.

La primera reflexión que quiero destacar es que en los últimos once años estamos creciendo, no hablo de un crecimiento en términos económicos sino un crecimiento en responsabilidad; hemos alcanzado, en primer término, una estabilidad política y la estamos consolidando con estabilidad económica. Esto es muy importante.

La estabilidad política y la económica se consolidan mutuamente, cuando apreciamos que las autoridades políticas son

capaces de producir acercamientos tendientes a fijar y alcanzar objetivos comunes.

La segunda reflexión: creo imperioso citar que el argentino medio ha incorporado entre sus valores la estabilidad. Ya sabe que el voluntarismo no alcanza, ya sabe que el déficit fiscal es negativo para los intereses de todos, ya sabe que cuando hay necesidades insatisfechas no es bueno decidir que el Estado las resuelva, a cualquier costo. Ahora, importa el cómo. Este valor, incorporado en los últimos tiempos, considero que es algo que nos comprende, no solo al quienes lo queríamos desde nuestra perspectiva en la actividad profesional, sino que lo alcanzaron a comprender quienes tuvieron que sufrir más duramente las consecuencias de los procesos hiperinflacionarios, vividos en la Argentina.

Ahora sí, comencemos a ver algunas de las cuentas que considero significativas; en primer lugar las del comercio exterior. Como podemos apreciar, en el Cuadro n°1, recién en 1992, después de los tiempos de la tablita cambiaria terminada en 1981, tenemos un intercambio comercial con saldo negativo, repito, recién en 1992, saldo negativo que se inicia en 1991, a poco de comenzado el plan de convertibilidad, en noviembre de 1991 comenzamos a registrar saldo negativo en

(*) Ex Secretario de Hacienda de la Nación

Intercambio Comercial Argentino

en millones de dólares

AÑO	EXPORTAC.	IMPORTAC.	SALDO
1970	1.773	1.695	78
1975	2.961	3.947	-986
1980	8.021	10.541	-2.520
1981	9.143	9.430	-287
1982	7.624	5.337	2.287
1983	7.836	4.504	3.332
1984	8.107	4.585	3.522
1985	8.396	3.814	4.582
1986	6.852	4.724	2.128
1987	6.360	5.818	-542
1988	9.135	5.322	3.813
1989	9.567	4.201	5.366
1990	12.353	4.077	8.227
1991	11.973	9.274	3.699
1992	12.235	14.872	-2.637
1993	13.117	16.783	-3.665

nuestra balanza comercial con 96 millones de dólares, saldo que continua en diciembre y en el año 1992.

El saldo negativo en 1992 suma 2.637 millones de dólares; en 1993 3.700 millones de dólares y en 1994 donde podemos leer los lineamientos macroeconómicos presentados con el presupuesto del año se prevé un déficit de 1.800 millones de dólares. Déficit que se alcanza prácticamente, en el primer trimestre del año que está corriendo. El crecimiento espectacular del déficit operado en enero de 1994 (más de 600 millones) y los sucesivos de febrero y marzo, nos hablan a las claras que este es el verdadero TALÓN DE AQUILES de todo el programa económico exitoso que condujo al crecimiento, a la estabilidad, y que tiene al equilibrio fiscal como uno de sus elementos básicos.

Así como este déficit es extremadamente peligroso, por su parte podemos analizar y verificar, con cierto optimismo, que es significativo el crecimiento operado en el último periodo de importación de bienes de capital. En 1992, contrastado con 1991, el incremento ha sido del 33%. Este crecimiento habla a las claras que algunos logros muy importantes se están obteniendo. Pero todavía quedan encendidas, sino son luces rojas, por lo menos amarillas, que se están haciendo cada vez mas potentes por el problema del desequilibrio de la balanza comercial.

Es cierto que no es problema en tanto tengamos afluencia de recursos financieros del exterior, mientras las circunstancias se sigan dando en forma favorable. Pero no parece que estas circunstancias sigan siendo favorables en tanto aumente las tasas de

interés internacional y, obviamente, con esto desequilibrio. El riesgo en el país existe.

Como consecuencia de ello, al gobierno lo vemos abocado a la resolución del problema del costo argentino. ¿Cómo lo atacan? Proponiendo la flexibilización laboral.

Lo atacan también procurando una disminución en uno de los rubros que causa grave preocupación, las cuentas del sistema de previsión social a través de

la propuesta de su privatización.

Pero podemos ver también y creo necesario advertirlo, que hay un elemento que ataca, que es el crecimiento desmesurado operado en el gasto público y, obviamente, en la presión fiscal que es su consecuencia, que incide naturalmente sobre el costo argentino.

En el presupuesto de 1993 se presentan estas cuentas:

Cuadro 2

Sector Público Nacional
Esquema de Ahorro • Inversión • Financiamiento

en porcentaje del P.B.I.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. RECURSOS CORRIENTES	19,31	18,47	23,20	21,82	20,24	19,35	17,78	17,94	21,52	25,88	29,69
Tributarios	15,75	15,21	18,85	18,73	18,09	17,03	16,50	16,50	19,85	24,06	27,78
No Tributarios	3,58	3,26	4,35	3,09	2,15	2,32	1,28	1,44	1,67	1,82	1,91
II. EROGAC. CORRIENTES	28,13	23,98	24,44	21,87	22,00	22,39	19,30	19,22	22,55	26,09	28,37
Operación	7,76	6,18	5,87	5,23	5,62	5,55	4,50	4,63	5,05	5,04	5,06
Intereses de deuda	3,33	2,91	2,88	2,31	1,91	1,21	1,08	0,86	2,10	2,44	2,05
Transferencias	14,48	13,44	14,18	14,78	14,67	15,04	12,33	13,43	15,57	18,53	21,61
Provincias y M.C.B.A.	7,60	5,91	6,06	6,65	6,60	6,97	6,06	5,79	7,03	8,29	9,22
Pasividades		5,97	6,43	6,47	6,09	6,17	4,40	6,35	7,17	8,75	10,22
Universidades		0,56	0,55	0,52	0,70	0,70	0,52	0,55	0,54	0,54	0,74
Otras	6,88	1,00	1,13	1,13	1,27	1,21	1,35	0,74	0,83	0,95	1,43
Deseq. Cie. de Empresas Pub.	2,56	1,44	1,51	-0,45	-0,19	0,59	1,38	0,30	-0,08	0,08	-0,34
III. AHORRO (I-II)	-8,82	-5,51	-1,24	-0,05	-1,76	-3,04	-1,52	-1,28	-1,03	-0,21	1,32
IV. RECURSOS DE CAPITAL	0,21	0,16	0,21	0,14	0,15	0,36	0,57	0,63	1,43	2,11	0,74
V. EROGAC. DE CAPITAL	6,80	5,07	4,39	4,19	5,12	5,88	3,86	3,08	1,67	1,98	1,66
Inversión Real	6,01	4,66	4,02	3,83	4,51	5,46	3,37	2,95	1,58	1,79	1,60
Inversión Financiera	0,79	0,42	0,37	0,35	0,61	0,42	0,50	0,13	0,09	0,19	0,07
VI. INGRESOS TOTALES (I+IV)	19,52	18,63	23,42	21,96	20,39	19,71	18,35	18,58	22,96	27,99	30,42
VII. EGRESOS TOTALES (II+V)	34,93	29,05	28,83	26,06	27,12	28,27	23,16	22,30	24,22	28,07	30,03
VIII. RESULT. FINANCIERO (VI-VII)	-15,41	-10,42	-5,42	-4,10	-6,73	-8,56	-4,81	-3,72	-1,26	-0,09	0,39
IX. FINANCIAMIENTO NETO	15,41	10,42	5,42	4,10	6,73	8,56	4,81	3,72	1,26	0,09	-0,39
Uso Neto del Crédito Interno	-1,92	-0,59	-0,21	-0,99	0,39	0,23	1,78	-1,00	0,35	-1,23	-1,28
Uso Neto del Crédito Externo	0,56	-0,91	0,94	1,03	3,16	2,13	-1,93	1,75	-0,49	0,07	-0,31
Otras Fuentes de Financiam.	16,77	11,92	4,69	4,06	3,18	6,19	4,96	2,97	1,39	1,38	1,21

Fuente: Presupuestos nacionales 1992 y 1993

Podemos advertir que los recursos tributarios que en 1984 representaban 15,21 % del PBI, en 1993 alcanzan a 27,78%. Obviamente, un incremento de 12 puntos representa un crecimiento muy grande que tenemos que mirar muy bien hacia donde va.

Es cierto que las pasividades ocupan un rol importante de tal crecimiento, desde casi 6 puntos a 10 del PBI.

Es cierto que también las transferencias a provincias crecieron desde el 6% a 9,22%, en este caso una de las causas fue la transferencia de servicios a las provincias. Creo que en este último no se produjo un crecimiento real en el gasto público, sino simplemente una reubicación del gasto total.

En consecuencia, si bien es cierto que en 1984 había un fuerte déficit fiscal que en 1993 se registra un pequeño superávit, los 10 puntos de desequilibrio fiscal que había en 1984 se han recuperado con mayor presión fiscal, superior a 12 %.

Existen gastos que es necesario corregir y creo que es importante que lo analicemos; el Presupuesto, lo acaba de decir el Secretario de Hacienda es inflexible a la baja. ¿Por qué sigue siendo inflexible a la baja si lo que se ha hecho en otros aspectos ha sido de gran trascendencia respecto al gasto público?. ¿Por qué?. El desequilibrio corriente de las empresas públicas, que era de 1,44% del PBI pasó a arrojar superávit. Como consecuencia del abandono del algu-

nas funciones del Estado, que ha desertado de ciertas responsabilidades como las del transporte, por ejemplo, cediendo espacios para la privatización. Pero lo cierto es que ha crecido el gasto público. Estamos hablando de crecimiento en términos del PBI, que ha crecido situándose ahora en el orden de los 285.000 millones. ¿Cuanto ha crecido entonces en términos reales el gasto público?. ¿Por qué sigue siendo inflexible a la baja ?.

Creo que esta es la principal de las preocupaciones que debemos exponer y vamos a volver sobre ella; pero analicemos entre tanto cuando alguien tiene más dinero para gastar. Por ejemplo las provincias. A partir de un incremento de las transferencias operado en 1988, como consecuencia del sistema de coparticipación federal, podemos analizar que hacen las jurisdicciones cuando tienen más dinero. Del mismo modo lo podemos analizar desde el lado del Estado Nacional, cuando obtiene mayores recursos, en una gestión financiera brillante, lo que está haciendo Carlos Tacchi desde la Secretaría de Recursos Públicos. Mirando el gasto en las provincias, vemos que desde los inicios de nuestro sistema de coparticipación federal ha venido creciendo la participación porcentual de lo que corresponde a provincias. Lo que no es malo, creo que es muy bueno que vaya creciendo la participación de los Estados provinciales, ya que están en mejores condiciones de ejecutar y controlar el gasto. Esto, si efectivamente lo hacen, no siempre ocurre así.

Desde un 29% del total de co-participación federal, cuando se inicia nuestro sistema en 1935, hasta el 56% que otorgó en el régimen vigente desde 1988 y no quería otorgar en 1985, cuando se planteaba que debíamos convalidar este sistema de distribución y se otorgó en el nuevo régimen vigente desde 1988. Voy a explicar inmediatamente porque no lo quería dar, y porque todavía no se justifica que se haya aumentado a ese

nivel. No obstante creo que se introdujeron en el correr de los tiempos mecanismos de corrección a las falencias que produce esta distribución que no quería otorgar, porque, indudablemente, lo que hubiese convalidado era nada más que un incremento en la plantilla de personal que se venía operando en las distintas jurisdicciones.

Ese incremento del personal se puede ver en el cuadro 3.

Cuadro 3

Planta Total de Personal Ocupado 1983 = 1991

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Variac. 1983/91
BUENOS AIRES	181.031	188.648	193.042	216.702	274.889	279.911	282.480	284.648	298.984	65,2
CATAMARCA	18.887	19.131	22.104	22.895	22.186	21.517	22.816	23.971	22.480	19,0
CORDOBA	60.161	60.581	64.887	66.121	72.722	76.143	79.038	79.055	79.618	32,03
CORRIENTES	29.552	33.344	38.318	41.164	35.843	36.440	38.417	41.441	46.180	56,3
CHACO	25.943	26.737	28.148	29.613	38.523	38.318	41.778	41.986	43.894	69,2
CHUBUT	11.728	12.498	14.404	15.568	16.231	20.763	20.502	21.734	19.122	63,0
ENTRE RIOS	27.522	30.288	28.358	33.505	34.780	36.285	40.805	41.855	34.247	57,1
FORMOSA	18.921	20.597	22.453	29.030	32.385	32.795	35.848	34.100	34.666	83,2
JUJUY	20.800	21.325	22.358	23.250	26.388	31.019	31.268	31.268	30.083	44,6
LA PAMPA	9.426	9.100	10.280	11.041	14.405	14.483	14.892	13.063	13.995	48,5
LA RIOJA	11.674	13.499	14.525	26.783	18.344	17.511	20.430	20.613	20.178	72,8
MENDOZA	33.551	34.131	34.575	35.881	38.098	39.668	40.747	42.020	41.298	23,1
MISIONES	20.947	22.060	22.559	24.179	25.509	29.009	29.407	32.973	32.388	54,5
NEUQUEN	14.017	15.075	16.316	13.555	22.642	24.493	25.994	26.708	28.101	100,5
RIO NEGRO	18.242	18.712	20.587	21.959	23.891	25.268	27.365	28.030	28.759	57,7
SALTA	26.203	27.133	29.174	33.522	40.880	44.273	45.899	44.224	42.802	63,3
SAN JUAN	17.773	19.068	19.186	20.617	18.836	19.459	20.637	23.087	23.093	29,9
SAN LUIS	13.259	14.105	14.764	15.848	16.109	15.929	15.676	17.273	16.615	25,3
SANTA FE	58.654	59.948	61.019	62.414	67.242	70.778	73.966	75.885	81.418	38,8
SANTA CRUZ	9.486	11.232	13.184	14.138	14.285	15.088	15.521	15.498	14.982	57,9
SGO. DEL ESTERO	24.253	25.809	25.753	24.402	29.273	30.528	30.691	30.611	32.922	35,7
TUCUMAN	33.509	36.973	37.893	38.163	45.676	47.326	47.548	44.493	42.334	26,3
M.C.B.A.	70.081	79.903	81.939	82.418	84.292	87.552	87.686	89.308	90.283	28,8
TOTAL	755.640	799.897	835.852	893.768	1.014.129	1.054.520	1.089.411	1.103.844	1.127.442	49,2

Fuente: CESE - La situación actual de las finanzas provinciales (1992)

Podemos observar que Buenos Aires, que en 1983 tenía 181.000 personas en su nómina llega en 1991 a 298 mil. Me hago cargo que en 1992 se nos han presentado cuentas donde tiene 282 mil pero no tomo para mi análisis ese año.

Aquí corresponde señalar que la provincia de Bs. As, precisamente con el Decreto 879/92, comienza a captar el 10% del Impuesto a las Ganancias como preparticipación, lo que significa una importantísima masa de dinero que el resto del país resigna en favor de la Provincia de Bs. As para que esta atienda los problemas de pobreza del Conurbano Bonaerense.

Desde la óptica de alguien del interior me parece que no es justo, el Conurbano Bonaerense, que tiene todos esos tremendos bolsones de pobreza, esta constituido por pobres que vivían más pobremente en el interior, y que atenderlos aquí posibilita cristalizar tal situación. No está bien que haya migraciones internas como consecuencia de que el pobre, que en el interior no tenía energía eléctrica, llegue a Bs. As y pueda engancharse en una línea, para que después se sigan dando subsidios, que aparecen en el Presupuesto 1994, explicando que hay que darle subsidios que en las privatizaciones ya estaban comprometidos.

En su presentación el Presupuesto de 1994, textualmente dice:» Se ha previsto alguna asistencia financiera a operadores privados como consecuencia de tarifas subsidiadas con anterioridad o para

realizar ciertas inversiones comprometidas en las bases de privatización».

Anteriormente estaba haciendo referencia a que no creo que haya disminuido la plantilla de personal de la Provincia de Bs. As. Todos sabemos que los contratos o las becas constituyen formas encubiertas de incorporar personal. También decía que yo me oponía a otorgar un incremento en la coparticipación federal porque veía producirse el incremento constante de las plantillas de personal en todas las jurisdicciones. En algunas en forma exagerada, como la provincia de Neuquén, que incrementó en un 100,5% su nómina entre 1991 y 1993; otras como Formosa con un 83.2%, La Rioja en un 73% y Buenos Aires con más de 117.000 personas en el período. Obviamente esto hace al costo argentino.

Lo expuesto tiene que ver con la grave situación que se presenta, cuando el 3% de la población esta ocupada en el sector público: donde podemos verificar que en La Rioja el 28% de los ocupados esta trabajando en el sector público; en Catamarca el 25%, en Santa Cruz el 23%. Hay diferentes situaciones, porque puede no haber fuentes de trabajo, pero entonces, ¿Por qué gastamos tanto en promoción industrial? ¿Por qué tan grandes transferencias implícitas que hubo en los presupuestos?, al menos donde yo tuve una participación relevante. Nos encontramos con que, por ejemplo, San Luis, la provincia más beneficiada con la Ley de Promoción, tiene casi el 15% de la gente ocupada, ocupada

precisamente, en la Administración Pública Provincial.

Se da lo que yo me planteaba y no me permitía aceptar, el crecimiento de las transferencias a provincias no está acompañado por un régimen de responsabilidades diferentes.

Creo que este, precisamente éste es el problema que están atacando ahora las autoridades económicas nacionales, cuando quieren transferirles mayores responsabilidades, porque, al hacerlo estarán forzando una mejor utilización de los recursos financieros asignados. Constituye una verdadera preocupación que en 1991, el 54 % del gasto total de las jurisdicciones

provinciales eran erogaciones de personal.

Considero que esto tiene que ver con el Pacto Unitario que se ha planteado el año pasado, el Pacto Fiscal o Pacto Federal, que no es federal, es pacto unitario porque ahora se pretende que solamente desde el Estado Central se regule que se debe cobrar y como. El Pacto tuvo una aceptación diferente según el grado de compromiso de cada una de las jurisdicciones tiene con la recaudación de recursos propios para atender sus erogaciones.

Nos encontramos, por ejemplo, que en el segundo semestre del año 1991, La Rioja atendía solamente el 3%, de sus erogaciones con recursos propios.

Cuadro 4

Participación por Provincia de los Recursos Nacionales en la Financiación de los Gastos Totales
en porcentaje

	1991	
	1er. SEM.	2do. SEM
LA RIOJA	94,3	97,1
FORMOSA	95,2	96,1
CATAMARCA	91,7	94,5
SGO. DEL ESTERO	91,1	93,2
CORRIENTES	90,0	93,0
CHACO	89,3	93,0
SAN JUAN	89,9	91,3
SANTA CRUZ	91,7	91,1
MISIONES	85,7	85,4
SALTA	80,0	80,5
SAN LUIS	81,1	80,3
TUCUMAN	75,7	80,1
CHUBUT	73,6	79,4
JUJUY	79,1	75,0
MENDOZA	71,8	74,6
ENTRE RIOS	72,1	73,4
RIO NEGRO	79,5	69,7
NEUQUEN	80,6	65,2
SANTA FE	50,5	64,8
CORDOBA	64,3	64,8
LA PAMPA	65,0	61,2
BUENOS AIRES	55,3	50,3
TOTAL	70,4	71,3

Fuente: CESE - La situación actual de las finanzas provinciales (1992)

La Rioja, junto con Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, San Juan y Santa Cruz, atienden sus erogaciones con menos del 10% de recursos propios. En el otro extremo, el grupo conformado por Neuquén, Córdoba, La Pampa y Buenos Aires, tenían un financiamiento con recursos propios del 50%.

Resulta obvio, que cuando las provincias reciben estas invitaciones a suscribir el llamado Pacto Federal para el Crecimiento, tienen grados de aceptación muy diferenciados. Están quienes tiene poco que perder, rápidamente lo aceptan y quienes se les plantea difícil la aceptación porque tienen que recuperar por otras vías sus recaudaciones, si aceptan dejar de aplicar impuestos que, coincidimos, son distorsivos, los impuestos de sellos, los impuestos sobre los ingresos brutos. Nos encontramos con jurisdicciones que tienen que aumentar sustantivamente la alícuota del impuesto sobre los ingresos brutos para mantener sus estructura de recursos necesarios para atender sus erogaciones. Si todas las erogaciones las atienden con recursos que vienen por la vía de la coparticipación, el país dejará de ser federal. Por ello decía, este Pacto, es prácticamente un Pacto Unitario, porque vamos a tener erogaciones que al mismo tiempo que están giradas desde la órbita federal, también estarán orientadas y conformarán un país diferente de aquel que tenemos imaginado.

Es natural también advertir que hay situaciones de extrema dificultad

para aquellas provincias que tienen que atender sus erogaciones con responsabilidad. Por ejemplo la Municipalidad de la Capital Federal no incrementó sus alícuotas. Pero también desde la óptica de quien es del interior, debo llamar la atención de todos. El 3% es, nada más en la Capital Federal el impuesto sobre los Ingresos Brutos. Mientras que en algunas jurisdicciones el mismo tributo en la etapa minorista es superior, pero, además de ser superior esa es nada más que la instancia provincial, porque además sobre las mismas actividades se aplica el tributo de instancia municipal, que es el único que se aplica en la Capital Federal.

Y aquí es donde considero que tienen mucho que ver las transferencias no implícitas, aquellas que posibilitaron una lección como la de Santiago del Estero o que posibilitan la situación derivada del Decreto 879/92, por el que entre todos tenemos que afrontar los niveles de pobreza de una sola de las provincias.

Me estoy extendiendo demasiado en este tema, tendré que dejar algunos aspectos del análisis para concentrarme en prever que es lo que puede pasar. Qué escenarios son posibles para corregir precisamente esas luces amarillas que se están prendiendo en un plan exitoso. ¿Qué escenario se puede plantear?

Que las jurisdicciones locales tengan que incrementar sus tributos. Ya hemos visto que hay rechazo, no solamente desde la órbita de las provincias, sino también desde las de los foros académicos,

donde se señala: cuidado con lo que estamos por hacer, se trata de un impuesto en la última etapa del consumo o es un agregado al IVA, o que es lo que vamos a aplicar, porque tiene su incidencia en los precios. Rápidamente quien tiene que pagar un nuevo impuesto se siente tentado de trasladarlo a los precios; no ocurre lo mismo cuando la situación es inversa y lo hemos podido verificar cuando se redujeron los impuestos al gas, a los combustibles en general. No hemos tenido ocasión de verificar lo que el Estado pretendía, que se produjera una disminución de los precios. Tales reducciones tenían sentido en línea con el Plan de Convertibilidad, que necesita una cierta deflación para que el tipo de cambio no sea la variable de ajuste del esquema planteado.

Creo que también sería útil analizarlo, no solamente desde la perspectiva, que, repito, es negativa cuando las provincias reciben más coparticipación y no tienen una obligación correlativa, con lo que de inmediato, rápidamente toman personal.

Es útil ver también que es lo que esta pasando en la órbita del Estado Nacional. Estudios realizados recientemente en el Programa de Reforma del Sector Público argentino, nos permiten verificar que entre la plantilla financiada del presupuesto 1994 en Presidencia de la Nación y la de abril de 1990, hay un crecimiento del 41%. En el Ministerio del Interior el incremento es del 12.5%, en el Ministerio de Economía,

que de verdad se hace cargo de los problemas que se verifican en el país, una disminución del 34%. En el área del Ministerio de Cultura y Educación, la disminución es del 73%, aunque está claro que el personal de este Ministerio está ahora en otra órbita, fue transferido a Provincias. En el Ministerio de Salud, y por la misma causa, la disminución es del 87%.

Esta claro que el costo argentino no va a disminuir si los máximos responsables de la conducción del país, de la conducción política del país, no se hacen cargo de que este es un problema que también les compete. El crecimiento del 41% en la plantilla de personal de Presidencia de la Nación es inexplicable a la luz de este programa. No parece entonces creíble que el Ministerio este obedeciendo el mandato político del Presidente de la Nación, en realidad está obrando conforme sus propias convicciones.

Resulta importante analizar lo que ocurre en los entes reguladores, los que aparentemente como consecuencia de la política enunciada iban a desaparecer. Entre 1990 y 1994 se produjo un incremento del 11%. Desaparecieron, es cierto, algunos entes reguladores, algunos institutos de promoción; ya no tenemos más la Dirección Nacional del Azúcar, la Junta Nacional de Granos, cero de personal en las plantillas del Mercado Nacional de Hacienda, de la Junta Nacional de Carnes, del Instituto Forestal Nacional; pero crecen otros. En síntesis, el personal de estos entes que en

1990 era de 37.652 personas pasó a tener 41.818 en 1994.

Y concluyo esta primera parte con una reflexión acerca de lo que es el objetivo del otro aspecto donde se atacaría duramente lo que veíamos antes: un crecimiento desmesurado en pasividades, crecimiento que está, que es un dato de la realidad.

Se nos informa que el sistema de reparto es malo. Yo considero que este presupuesto tiene que ver más con otra cuestión, el sistema de reparto no es malo per se, es malo cuando las edades de los jubilados permiten afirmar que son de pantalones cortos. Hay provincias donde para jubilarse solo es necesario alcanzar los 58 años. En el orden nacional podemos preguntarnos: ¿por qué crecen tanto las pasividades? o por qué crece tanto el aporte del tesoro?. Es este un problema que recién comienza a resolverse cuando el que tiene la responsabilidad del equilibrio fiscal es el que tiene también la responsabilidad de recaudar. Quien tiene la responsabilidad de ceder los beneficios generalmente olvida la responsabilidad de obtener el recurso.

No es que el sistema de reparto es malo y el de capitalización, por el contrario es bueno. Es bueno porque brinda la posibilidad de obtener ahorro destinado a inversión, no porque sea intrínsecamente bueno.

CEPAL, en un estudio reciente, señala que en Chile el sistema de capitalización es muy bueno porque todavía no comenzaron a pensionarse. Es bueno y

funciona muy bien porque desde que comenzó hasta hoy esta obteniendo recursos. Naturalmente, si una parte importante de los recursos que se obtienen van a ser destinados a inversión, estaremos encaminándonos hacia la meta de crecimiento propuesta por las autoridades económicas. Pero tengamos cuidado, no es porque el sistema de reparto sea malo, sino porque el sistema de capitalización es bueno para conseguir ese otro objetivo.

Discúlpeme ya que he sido demasiado extenso. Espero poder satisfacer los requerimientos de ustedes, pero más que eso *espero que podamos compartir las reflexiones, gracias.*

Doctor Sandler:

▼ **Agradeciendo** la exposición del Dr. Bertaina y siguiendo la mecánica de estos almuerzos, queda abierto el debate o las preguntas que los participantes quieran realizar. Gracias.

Pregunta:

▼ **Hay** un muy evidente crecimiento en la planta de personal, que está acompañado según algunos testimonios, no se en que medida serán veraces, de un aumento en el promedio de sueldos. Si bien el aumento del personal se podría justificar por el aumento de la desocupación, el aumento en el promedio de los sueldos ya no se puede justificar. ¿Usted tiene alguna información al respecto?

Dr. Bertaina:

▼ **Yo** no tengo más información que la suya, pero le agregó algo que la agra-

va: la política ocupacional que es un subsidio, obviamente tiene como sueldos los normales. Ya cuando se asciende en la escala hay excesos. En estos días hemos visto como un interventor, el interventor en Santiago del Estero, bajó sueldos y explico que la Provincia estaba desquiciada en la materia. O sea que se producen las dos cosas: en primer lugar una política de empleismo para cubrir la desocupación, en segundo, algunos niveles salariales increíbles. No olvidemos que cuando al comienzo de mi exposición planteaba los problemas, cuando marcaba el desmesurado incremento de las importaciones frente a un estancamiento de las exportaciones, esto importa una menor actividad local que se traduce en desocupación que pasó del 7,5 % al 9,2 % (a pesar de la política de empleismo en el sector público).

Repito, cuando actúa como subsidio al desempleo paga salarios normales, ya que en determinados para arriba no son tan normales.

Pregunta:

Me ha parecido muy interesante lo que usted a dicho anteriormente. Yo quisiera hacerle una pregunta con respecto a los puntos mencionados por usted que resumiría: ¿hacia donde vamos en materia de saldo de la balanza comercial en el próximo año o en los próximos dos años? este plazo lo refiero a otro punto; entrada de capitales, y como consecuencia de este punto ¿valores de los activos en nuestro país? en función de la contestación suya a

la segunda pregunta y a la actividad económica-industrial en nuestro país dentro de ese mismo plazo: ¿hacia donde vamos?.

Dr. Bertama:

En la próxima reunión de la ASAP creo que alguien con capacidad podría responder semejante interrogatorio.

En primer lugar: saldo de la balanza comercial. Creo que de nuevo todos los ojos están puestos en Tacchi, porque sin una política agresiva de reintegros que no puedan ser atacados por las normas del GATT, con el actual tipo de cambio no van a crecer las exportaciones. Al actual tipo de cambio, no solo que no lo podemos tocar sino que nadie lo quiere tocar. Entonces todos los ojos tiene que estar puestos en Tacchi, porque en la medida que obtenga superávit fiscal podrá asignar recursos para corregir las distorsiones del tipo de cambio y lograr que los exportadores puedan insertarse nuevamente en el mercado.

Si ello ocurre, obviamente podrá ocurrir alguna recuperación del nivel de actividad económica mirando desde el punto de vista de los sucesivos Waivers que tuvieron las empresas del sector automotriz, que asumieron compromisos de exportar y no los cumplieron y parece los van a cumplir este año, ello nos mostrará si está creciendo el nivel de exportaciones. Es de esperar que ello ocurra ya que entonces el nivel de actividad económica del país empezará a recuperarse y puede ser que trascienda que se traslade a otros sectores que lo acompañan. Este es el nudo central de las

preocupaciones de todos. Sino podemos tocar el tipo de cambio nominal, ¿cómo corregimos el costo argentino? y ¿cómo corregimos el costo argentino si la tasa de interés doméstica no la soporta ningún plan de inversión?

En otros términos, si todavía tenemos una política que, conducida desde el Banco Central no alienta todavía suficientemente la baja de la tasa de interés, cabe suponer que será nuevamente posible verificar el crecimiento de las importaciones. Hay importaciones que vienen acompañadas por un financiamiento adecuado; entonces la tasa de interés doméstica no nos sirve para el crecimiento; consecuentemente, de nuevo volvemos a prender la luz amarilla desde el lado de las importaciones, esa luz que señala un posible riesgo ya que seguirán creciendo las importaciones.

Repito que contestar la totalidad de la pregunta es motivo de una charla entera, pero, desde el enfoque que hacemos de las cuentas del sector público, creo que creció desmesuradamente el gasto. Es muy probable que el nivel de remuneraciones del sector público debiera estar liderando un cambio de tónica. No podemos arriesgar a que el sector técnico se vaya, tentado constantemente por mejores remuneraciones desde el sector privado.

Pero el gasto en personal, no solamente de la Administración Pública Nacional, sino de las Administraciones Locales es gravísimo y si no se baja hay muy pocas expectativas.

Hoy escuché una propuesta del gobernador Duhalde que me parece absolutamente inviable: que dejen de cobrar los Consejos Deliberantes. Inviabile o demagógica simplemente, ¿qué ganamos con eso?. Pero es necesario actuar en esa línea con todas las remuneraciones del sector político; me parece importante.

La salida de los capitales: El punto de inflexión lo estamos viviendo hoy. Creo que nos ayuda una recomposición que se está operando en México, porque el alerta que había producido México era similar a la declaración de imposibilidad de pago de la deuda externa efectuado por ese país en 1981. Si México caía en una devaluación obviamente el nivel de desesperación de los mercados emergentes y de los mercados de capitales iba a ser bastante grave.

Ayer, justamente estuve hablando con un analista de la Bolsa y veíamos que ese sector merece un cambio, no a instancias del Estado, sino un cambio fundamental. Hoy las inversiones bursátiles tienen como objetivo ganar en lo que es sanamente una especulación bursátil, pero nunca la inversión es función de los resultados de las empresas y su distribución bajo la forma de los dividendos. Es esencialmente volátil. ¿Cuál es el valor de los activos?. Yo creo que es imposible determinar, porque nadie los esta calculando a los efectos de la determinación del valor de las acciones.

Los valores de las acciones bajan o suben conforme a los impulsos que recibe la economía argentina desde el sector

externo, fundamentalmente inversiones financieras. Una recuperación de la confianza a partir de lo que estaba ocurriendo en México, nos hizo ver que el valor de los activos cambiaron de un día para el otro, entonces ¿quien puede contestar la pregunta acerca del valor de nuestros activos?.

Lo podemos medir a partir de las cuentas públicas, como lo hace el Banco Central, pero yo creo que no era ese el sentido de la pregunta. El sentido es cual es el valor de nuestros activos medidos en términos de lo que cuestan o lo que valen en el mercado. Y si se retiran los capitales financieros obviamente caen, como cayeron pocos días después de una suba en los primeros días del año y una caída violenta producida pocos días después. O sea, es un valor extremadamente volátil y es de esperar que se normalicen los mercados, porque la globalización de la economía, hace que EE.UU., no porque México sea socio del NAFTA, sino porque le conviene a sus propios intereses, le de una mano suficiente para que no tenga que llegar a una devaluación.

En consecuencia, yo creo que la globalización de la economía, en alguna medida nos puede estar ayudando.

Pregunta:

▼ Sobre el tema del control de gastos. Usted mencionó que el Secretario de Hacienda hablaba de la imposibilidad de bajarlo. El punto es si Ud. podría hablar o ampliar un poco sobre el tema de ¿cómo controlar el gasto?, sobre todo en este tema de las transferencias a provincias ¿cómo va

eso con la eficiencia del gasto que se habla pero que nadie define de qué estamos hablando?. Podemos hablar de productividad de los gobiernos provinciales, puede haber condicionalidad en las transferencias o ampliar ese tipo de mecanismos.

Pregunta:

▼ **H**ubiera sido útil grabar y en este momento reproducir una conversación que tuvimos en la mesa. Argentina es federal y abandonar el federalismo, no sólo que no podemos, sino que tampoco queremos. En consecuencia, el control del gasto cuando baja para ser ejecutado en niveles más chicos, es posible, aunque no es rápidamente factible. Es posible, lo decíamos aquí en la mesa: a una escuela donde el gasto sea controlado por una cooperadora, nunca le va a faltar la tiza ni se va a enfermar tanto la maestra y aunque tenga hijos, no vamos a necesitar tener tres docentes por cada uno de los lugares de desempeño efectivo. Les decía también en la mesa, que en Córdoba hay una experiencia de varios años en que los Consorcios Camineros desarrollan más eficientemente que la Dirección Provincial de Vialidad el control y ejecución de la obra pública, de la obra caminera en redes secundarias y terciarias. Vale decir en todas las redes de tierra que son, además, de difícil conservación. Aunque no trabajen con motoniveladoras, sino con aquellas viejas niveladoras de arrastre, donde un hombre conduce el tractor y otro la niveladora, aún así, la conservación cuesta un 40 % menos que lo que normalmente cobra otro tipo de contratista.

Vale decir, la teoría y muchas prácticas informan adecuadamente que es posible bajar el nivel del gasto si está a cargo de quienes tienen mayor interés en ello. Una política donde el gasto se ejecutará mejor. Pero en principio es absolutamente difícil, yo diría imposible acceder al control centralizado del gasto.

El federalismo funciona y no se puede pensar en que vamos a bajar los gastos y desde el poder central les asignamos los recursos. Yo creo que el federalismo fiscal debe estar planteado de modo que el nivel local ejecutará el gasto, pero también tiene que tener la facultad de obtener el recurso y el Estado Nacional sólo actuar para lograr equilibrios. Si bien en ese tramo que vemos de provincias que están ejecutando sus gastos con solo 3 % de recursos propios, o con menos del 10 % de recursos propios obtenidos en su jurisdicción, pueden mejorar su recaudación, pero es muy difícil que lo logren en el corto plazo.

En consecuencia, la política de coparticipación debe ser redistributiva, por ello yo objeto que a la provincia de Buenos Aires le den un 10 % del impuesto a las ganancias, porque esta es una provincia que tiene capacidad de obtener sus recursos. Aquellas que obtienen menos del 10 % necesitan una más agresiva política redistri-

butiva para que, a través de políticas de empleo, probablemente a partir de programas intensivos de empleo como los que se están ensayando con auxilio financiero internacional para las PYMES, puedan producir una mayor relocalización y con ello la retención de la población corrigiendo las migraciones internas.

Pero ocurre que tenemos elecciones cada año, otras cada dos y en consecuencia lo que se hace es captar votos. Todo lo que podemos imaginar desde el punto de vista técnico nos lo desbaratan desde el punto de vista político. Pero, repito, no pensemos el control del gasto desde la macrocefalia porteña. El control del gasto tenemos que bajarlo a los niveles locales y también asignar responsabilidades de recaudación. Este pacto del crecimiento me parece que deberíamos concretarlo desde esta óptica y no decir ustedes pueden cobrar solo esto. Decir por ejemplo, me gustaría que la política fiscal sea implementada desde el punto de vista de la equidad, de que el que más tiene más contribuya, pero ejecútenla ustedes. Pero cuidado si les tenemos que dar recursos, porque ustedes no lo obtienen, allí sí les vamos a aplicar políticas de condicionalidad. Ahora sí, con condicionalidad y únicamente cuando se den los supuestos que la justifican, vamos a ejecutar un control del gasto.

Intercambio Comercial

en millones de dólares

MES	EXPORTACIONES					IMPORTACIONES					SALDO				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
ENERO	795,5	673,6	726,0	902,0	961,8	385,8	491,7	903,0	1.138,6	1.576,7	409,8	181,9	(177,0)	(136,6)	(614,9)
FEBRERO	811,3	807,1	852,0	910,3	954,0	226,2	399,7	914,0	997,6	1.495,1	585,1	407,4	(62,0)	12,7	(541,1)
MARZO	1.163,5	867,3	985,0	1.075,0	1.117,2	302,9	407,1	1.070,0	1.332,9	1.841,7	860,6	460,2	(85,0)	(247,9)	(724,5)
ABRIL	1.014,9	1.000,1	998,0	1.078,6	1.200,1	276,5	613,2	1.186,0	1.106,8	1.708,4	738,4	386,9	(188,0)	(128,2)	(508,3)
MAYO	1.106,0	1.227,0	1.138,0	1.220,8	1.562,2	302,0	517,0	1.110,0	1.153,4	1.699,5	804,0	710,0	28,0	(32,6)	(137,3)
JUNIO	1.076,0	1.141,0	1.193,0	1.277,9	1.406,2	268,0	603,0	1.285,0	1.410,2	1.804,4	808,0	538,0	(92,0)	(132,3)	(398,2)
JULIO	1.279,0	1.301,0	1.196,0	1.161,5	1.316,0	313,0	744,0	1.460,0	1.559,2	1.617,0	966,0	557,0	(264,0)	(397,7)	(301,0)
AGOSTO	1.127,0	1.047,0	1.077,0	1.082,7	1.413,0	313,0	748,0	1.430,0	1.538,3	2.033,0	814,0	326,0	(353,0)	(455,6)	(620,0)
SEPTIEMBRE	1.025,0	1.078,0	1.062,0	1.190,6	1.413,0	326,0	742,0	1.465,0	1.552,6		699,0	336,0	(403,0)	(372,0)	
OCTUBRE	973,0	1.009,0	952,0	1.091,7		426,0	890,0	1.517,0	1.570,3		547,0	119,0	(565,0)	(478,6)	
NOVIEMBRE	951,0	921,0	1.032,0	1.015,5		439,0	1.017,0	1.274,0	1.757,8		512,0	-96,0	(242,0)	(742,3)	
DICIEMBRE	1.031,0	873,0	1.025,0	1.111,0		500,0	920,0	1.257,0	1.565,7		531,0	-47,0	(232,0)	(554,7)	
TOTAL	12.353,3	11.972,1	12.236,0	13.117,6	9.930,5	4.078,4	8.092,7	14.871,0	16.783,4	13.775,8	8.274,9	3.879,4	(2.635,0)	(3.663,8)	(3.845,3)

FUENTE: Elaboración propia en base INDEC y ALADI

CUENTAS MUNICIPALES CLARAS EN BENEFICIO DE TODA LA CIUDAD

PRESUPUESTO 1995

Hacia una nueva administración financiera

El presupuesto de la MCBA para 1995 fue elaborado sobre la base de una propuesta de equilibrio fiscal, entendiéndolo en su concepción como una herramienta para el direccionamiento de la gestión pública en su ámbito de aplicación territorial y orientado tanto en su formulación como en su programa de ejecución hacia los principios de la Ley de Administración Financiera y de Control Interno, habiendo adoptado con las adecuaciones necesarias, los clasificadores presupuestarios vigentes en el orden nacional.



Federalismo Fiscal

Carlos R. Fernández ·
Adrián C. Centurión ··

El documento que sigue sintetiza un análisis que pretende aportar al debate de un tema tan rico y complejo como es el Federalismo Fiscal y su situación en nuestro país. Los tópicos abordados tienen una relevancia que suponen la posibilidad de un tratamiento más desarrollado al aquí efectuado, los cuales por razones de espacio formarán parte de próximos trabajos.

Aspectos Introdutorios

Definir con claridad los alcances del Federalismo Fiscal permite aproximarse al análisis de como se distribuyen las funciones que tiene a su cargo el Sector Público, en una Nación con distintos niveles de Gobierno.

En la teoría de las Finanzas Públicas se reconocen como funciones generales del Estado aquellas que se relacionan con la provisión de bienes públicos -función de asignación-, la distribución de la renta y la riqueza para propender a la equidad social -función de distribución- y la consecución del equilibrio macroeconómico y el crecimiento -función de estabilización- (R. Musgrave). Las características de las dos últimas funciones desde el punto de vista de la política fiscal establecen la conveniencia de un manejo centralizado o de orden federal para garantizar una distribución equi-

librada del ingreso en términos personales y territoriales y un normal desenvolvimiento de la economía de un país, en tanto en la función asignativa cobra relevancia la participación de las administraciones de orden subnacional particularmente si se coincide en la heterogeneidad de necesidades y preferencias que existen en las distintas comunidades y el contacto directo de estas con la administración gubernamental territorial.

El Federalismo Fiscal tanto en países con una organización política federal como unitaria, se define por un lado por las características y magnitud de la distribución de competencias que en un sentido vertical existe entre los niveles de administración de una Nación.

Por otro lado, lleva implícito el grado de autonomía de decisión y equidad interjurisdiccional que detentan los niveles de Gobierno de orden inferior al Estado Nacional en lo que se refiere a la realización

* Director Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. S.H.

** Director de Consolidación de Información Financiera de las Provincias. S.H.

de gasto público y al financiamiento del mismo.

Ambos aspectos vinculan en forma directa la cuestión del Federalismo Fiscal al grado de descentralización fiscal que presenta un país, dado que a través de ella se expresa cual es la distribución de competencias y la autonomía de decisiones en la administración de la Hacienda Pública por parte de los niveles de gobierno subnacionales.

Establecer la descentralización de competencias fiscales bajo la óptica federalista aconseja su incorporación al marco normativo constitucional de un país, como forma de ordenar y garantizar la participación de los gobiernos territoriales, aspecto que de hecho encuentra reflejo en mayor o menor medida en los textos constitucionales de las naciones organizadas bajo la forma federal. No obstante el grado de su reflejo constitucional tiene relación con las características de la conformación institucional de una Nación en un momento dado y a su evolución política y socioeconómica. En cualquier caso se estima conveniente un marco flexible que pueda permitir su adaptación a las distintas realidades que en la práctica exige transferir competencias pero que también requiere establecer sistemas de competencias concurrentes y fijar mecanismos dinámicos de coordinación con el Estado Federal y los propios Estados entre sí.

El papel del Federalismo Fiscal como correlato necesario de un proceso de descentralización política y administrati-

va, cobra particular relevancia en el marco de la convivencia democrática de un país y tiene una relación interdependiente con ella pues ambas se potencian al mismo tiempo a través de una práctica continuada.

Cuando en el marco de la descentralización de competencias fiscales se analizan sus componentes, se referencia como determinante el grado en que cada nivel de gobierno participa en el gasto del Sector Público. Sin embargo el financiamiento del Gasto constituye un componente clave del Federalismo Fiscal que distante de ser un tema instrumental para cumplir con las funciones del Estado se convierte en un factor determinante que puede obstaculizar seriamente el desarrollo de estados subnacionales y que de hecho genera fricciones en virtud de las desigualdades de desarrollo regional que existen en cada país.

Aquí se justifica claramente el cumplimiento de la función de distribución por parte de un ámbito federal de gobierno.

Las posibilidades que tengan las administraciones subnacionales de establecer tributos para financiar los servicios que prestan, expresa el grado de independencia respecto a niveles superiores de gobierno y sustentan un esquema de Federalismo Fiscal, aunque ello contrastado con la realidad no deja de constituir una aseveración teórica.

Razones vinculadas a la simplificación tributaria, a la necesidad de contar con impuestos transparentes que promuevan a su vez una correcta asignación

de recursos en la economía, entre otras, así como la existencia de gruesas desigualdades en la capacidad fiscal de los Estados subnacionales en los países latinoamericanos, que exige políticas redistributivas o de transferencias intergubernamentales para lograr niveles equivalentes en la prestación de servicios, condicionan fuertemente la descentralización de competencias tributarias.

Por tales causas se puede considerar que el financiamiento proveniente de mecanismos de distribución de recursos tributarios recaudados en forma centralizada, no desvirtúa una política fiscal descentralista ni obstaculiza un esquema de profundización del Federalismo Fiscal.

Cierto es que para que ello guarde las mínimas garantías resulta imprescindible que estos mecanismos tengan un carácter predecible y transparente en la distribución de recursos y que se sostengan en un marco jurídico constitucional y una normativa legal adecuada a través de la cual precisar las pautas que deben regir las transferencias intergubernamentales.

Como aspectos básicos la instrumentación legal debería contener criterios explícitos de distribución primaria de recursos tributarios entre los Estados Nacional y Subnacionales en relación a las funciones esenciales a cargo de cada nivel de gobierno, en tanto la distribución horizontal o secundaria entre los últimos debería prever la ponderación de prorrateadores devolutivos y redistributivos claramente identificados y construidos en base a criterios objetivos y

variables en el tiempo. La redistribución en particular, debería condicionarse al cumplimiento de objetivos tendientes a revertir el menor desarrollo relativo de los Estados que la perciben, estableciendo mecanismos de evaluación y control de resultados, como así también la responsable y eficiente aplicación de estos recursos.

Desarrollo Histórico en Argentina. Síntesis.

El breve marco conceptual antes desarrollado permite abordar la problemática del Federalismo Fiscal en nuestro país y esbozar un análisis de las características de su desarrollo histórico, de los cambios recientes y de sus perspectivas.

La conformación de la Nación Argentina surge como consecuencia de la voluntad política de los Estados Provinciales existentes de dictar una carta constitucional que unificara y organizara definitivamente un pueblo que reconocía vínculos comunes de nacionalidad y un largo proceso de intentos de institucionalización frustrados e inconclusos. Estos aspectos así como los objetivos generales de la nueva Nación están sintetizados en el preámbulo de la carta magna.

Tales antecedentes imprimen el rasgo de federación de estados, que queda explícito en el texto constitucional a través de la adopción de un sistema de gobierno representativo, republicano y federal.

En este marco la distribución de competencias fiscales parte de una

situación dada que por el lado de las funciones a cargo de los estados provinciales solo precisa las relacionadas con la administración de justicia y la educación primaria y la obligación de asegurar la conformación de su régimen municipal (art 5º de la C.N.), interpretándose que todas aquellas funciones que no se opongan a las establecidas para el Estado Federal (básicamente defensa y relaciones exteriores) podrán asumirse a nivel Provincial.

Cabe destacar aquí que, si bien no se determinan competencias específicas, la obligatoriedad de constituir un régimen municipal por parte de las Provincias asegura una estructura del Estado Argentino en tres niveles de gobierno, planteando un esquema institucional que emerge como una valiosa base para profundizar el Federalismo Fiscal.

En el mismo sentido que la distribución de funciones, se estructura el régimen financiero que a excepción de los derechos de importación y exportación, recursos exclusivos del Estado Nacional, plantea una concurrencia en la imposición de contribuciones directas e indirectas entre la Nación y las Provincias.

Esta concurrencia en el caso de los tributos directos se encuentra explicitada en el artículo 67 inc. 2 (anterior a la reforma de 1994) que faculta al Estado Nacional a imponerlos pero acotando su aplicación en el tiempo y condicionando su utilización a causas que pueden considerarse muy generales. Respecto de los indirectos la

concurrencia no se encuentra explicitada en forma precisa.

El tratamiento ambiguo de las competencias funcionales y tributarias expresaba el grado de independencia de los estados provinciales, pero fundamentalmente reflejaba la existencia de un Sector Público reducido con una relativa simpleza de las funciones a su cargo, donde el Gasto Público de cada gobierno se financiaba con los ingresos recaudados por cada uno en sus propias jurisdicciones. Esta etapa conocida como de "separación de fuentes" se ubica en el período 1853-1890.

A medida que la economía nacional mostraba signos de expansión y que el Sector Público comenzaba a asumir mayores responsabilidades en su función de asignación de bienes públicos aumentaban como consecuencia las necesidades de financiamiento, particularmente del Estado Nacional donde los ingresos por derechos de exportación e importación, a diferencia de la etapa anterior, resultaban manifiestamente insuficientes. A partir de ello recurrir a las fuentes tributarias disponibles de acuerdo al marco constitucional no estuvo exento de controversias originadas en interpretaciones disímiles respecto de la potestad tributaria de la Nación para establecer contribuciones directas. La institución de gravámenes directos en el orden nacional y los requerimientos de participación de los estados provinciales, que encontraban sustento en necesidades de financiamiento concretas, fueron la génesis de los instrumentos de

distribución de recursos tributarios a las Provincias y de los mecanismos de coordinación fiscal entre ambos niveles de gobierno.

Hacia mediados de la década del '40 la participación del Estado en la economía y en la prestación de bienes y servicios sociales comienza a ser preponderante, enmarcada en una estrategia económica de sustitución de importaciones y en las concepciones propias del Estado de Bienestar.

Así el Estado Nacional verificó un doble proceso de transformación y expansión: como motor del conjunto de la economía, desarrollando inversiones en industrias de base (las que por el estado aún incipiente del sector privado no podían ser emprendidas por éste) y proveyendo infraestructura (de comunicaciones, transporte, etc.); y por otra parte, creando la red de seguridad social y expandiendo el alcance de la educación de modo tal de asegurar al sector productivo el desarrollo de recursos humanos con un grado de capacitación acorde a las necesidades del mismo.

Desde la óptica del Federalismo Fiscal este proceso arrojó aspectos positivos relacionados con la mayor relevancia de los Estados Provinciales en la prestación de servicios básicos a la comunidad y en una participación más activa en el desarrollo económico regional. Como contrapartida se consolidaron estructuras productivas desequilibradas en términos regionales que redujeron el margen de maniobra política-económica de aquellas con menor desarrollo

relativo y se suscitaron avances y retrocesos vinculados a la interrupción periódica de la vigencia de las instituciones democráticas donde predominaba un manejo centralista y discrecional en las políticas públicas.

Esta estrategia exitosa (en tanto impulsó el crecimiento económico del país, diversificando su producción y consolidando su infraestructura de servicios) comenzó a dar claros signos de agotamiento a partir de la década del '70.

La crisis del modelo que comienza a profundizarse a mediados de esa década, reconoce causas ligadas a cambios en los patrones tecnológicos y en la integración económica a nivel mundial, a limitaciones propias del modelo relacionadas con la imposibilidad de efectuar integraciones verticales de la producción y obtener financiamiento y al cúmulo de funciones asumidas por el Estado en el aparato productivo y en la extensión de las políticas de bienestar social, alcanzando elevados niveles de ineficiencia y marcados problemas de financiamiento. Relacionado con ello se produce la falta de validación social de un modelo que se apreciaba como altamente ineficiente.

Estas fueron las bases de un proceso de desequilibrio económico y fiscal, que se fue agudizando por la imposibilidad de obtener recursos, gestando el formidable endeudamiento externo de la Nación y la utilización de la emisión monetaria como mecanismos de financiamiento, hasta hacer eclosión en las crisis hiperinflacionarias de finales de la década del '80.

Como es lógico las Provincias no escaparon a la implementación de políticas de expansión del gasto público, para contener las crecientes demandas sociales y los problemas propios de financiamiento del sector privado, y a las restricciones de recursos que desembocaron en profundos desequilibrios fiscales.

En este período las Provincias sufrieron un marcado retroceso de su independencia en el ejercicio de la gestión pública, atadas por un lado por rígidos y abultados presupuestos de gastos y por una fuerte dependencia de los aportes del Tesoro Nacional para financiarse, por otro. Incluso esta asistencia financiera debió extenderse estando vigente el actual régimen de distribución de tributos coparticipables que establece la Ley N° 23.548.

A esta altura del desarrollo institucional y económico del país, las políticas y mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y provinciales, a diferencia de las primeras cuatro décadas de la República, se constituyeron en instrumentos imprescindibles para reglar la interdependencia de los mismos en las políticas de carácter económico y fiscal, aunque no necesariamente promovieran esquemas racionales de federalismo fiscal. Ellos fueron instrumentos importantes para alcanzar el ordenamiento de la economía a partir de 1990.

En efecto, la salida del cuadro de desequilibrio económico y fiscal, aunque relacionada a decisiones políticas de

implementar un nuevo modelo económico, exigía una urgente redefinición de las funciones del Estado para eliminar el sostenido déficit de las cuentas públicas que reciclaba el proceso inflacionario, y por supuesto requería el acompañamiento de los fiscos provinciales para garantizar un estado de equilibrio macroeconómico sostenible.

La recuperación de la estabilidad económica, vía la drástica reducción de la inflación con la convertibilidad, generando las condiciones básicas para la reactivación productiva, y la recuperación de los ingresos tributarios (con la disponibilidad de una masa de recursos que llegó a duplicar la de una década atrás) modificaron favorablemente el marco en que debían desenvolverse las finanzas públicas provinciales, permitiendo encarar mecanismos de consenso con la Nación para lograr el saneamiento fiscal y financiero y su integración a la nueva realidad económica del país.

En este proceso el Estado Nacional definió la transferencia al sector privado de actividades productivas a su cargo y la descentralización de competencias estatales respecto de la cual resulta destacable que se completa la asignación de la totalidad de los servicios educativos, excluidos los de nivel universitario, a la órbita de gobierno provincial vía la transferencia establecida por la Ley N° 24.049 y normas complementarias.

Asimismo se acuerda la automatización en la distribución de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y se

establece que las Provincias serán las responsables, a través de sus organismos ejecutores, de la administración de los fondos.

De esta forma, a través de acuerdos e instrumentos normativos sin reflejo constitucional se ha operado a lo largo del tiempo un proceso de descentralización de competencias de gasto público que concentra en la órbita provincial, aunque no exclusivamente, la mayor parte de los servicios sociales (salud, educación, vivienda, programas sociales, etc.), quedando en responsabilidad del Gobierno Nacional los servicios de defensa, relaciones exteriores y deuda pública externa, si bien todavía atiende la mayor parte de los servicios de seguridad social y la educación universitaria.

En este punto el rol del nivel municipal de gobierno ha estado relegado de las políticas descentralistas, incluso ha resultado difícil integrarlo como sector al análisis consolidado del sector público argentino en virtud de la falta de información estadística confiable para evaluar su comportamiento. En ello se identifica el efecto interdependiente que produce la debilidad institucional de los Municipios en nuestro país (salvo escasas excepciones) y la falta de estrategias integrales de descentralización por parte de las Provincias.

En términos generales los municipios dedican la mayor parte de sus presupuestos a cubrir necesidades de servicios urbanos (cementeros, recolección de residuos, iluminación pública, etc.). Existen algunos pocos casos en que tienen antes

de seguridad social para sus propios agentes públicos y en otros se da que, si bien marginalmente, pueden prestar algunos de los servicios atendidos por las Provincias. Estos casos así como la mayor o menor eficiencia en la prestación de los servicios urbanos se encuentran íntimamente ligados al tamaño y a la estructura de financiamiento que detentan. En nuestro país existen municipios con una cantidad de habitantes superior a la de muchas provincias.

De acuerdo a la información disponible el comportamiento fiscal y financiero de los Municipios ha estado atado y contenido por la realidad de las Provincias en que se encuentran. Esto significa que han atravesado por similares situaciones de desequilibrios que posiblemente fueron atenuadas entre las causas más salientes, por el traslado de la resolución de conflictos a la órbita provincial, por la relativa simpleza en la administración de sus presupuestos en función de la escasa magnitud de sus responsabilidades y por el contacto directo con la comunidad que ejerce un control más efectivo de su gestión reduciendo los márgenes de desvíos por mala administración.

Un respaldo de consideración para el avance del federalismo lo constituye la reciente reforma de la Constitución Nacional, definiendo y precisando sus alcances y resolviendo algunas ambigüedades contenidas en el anterior texto constitucional.

Las incorporaciones efectuadas en esta reforma, vinculadas al régimen federal, se resumen en el otorgamiento de

facultades para instituir regiones económicas y celebrar convenios internacionales, la definición de pautas específicas para el financiamiento de transferencias de competencias, servicios y funciones, la clarificación de las potestades tributarias de la Nación y las Provincias, la obligatoriedad de asegurar la autonomía municipal, el otorgamiento del dominio de recursos naturales y fundamentalmente el establecimiento de mecanismos explícitos para la sanción de los regímenes de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales; a la vez que consigna la creación de un organismo fiscal federal con funciones de coordinación impositiva.

El cuadro descripto si bien muestra un alto grado de federalización en las funciones propias del Estado encuentra limitaciones que es necesario superar y que se pueden sintetizar en:

- Dificultades en algunas Jurisdicciones Provinciales para alcanzar y consolidar el saneamiento fiscal y financiero de las cuentas públicas, producto de la subsistencia de presiones de tipo social que condicionan los procesos de ajuste y en muchos casos, por falta de decisión política de avanzar en este sentido.
- Persistencia de estructuras rígidas y sobredimensionadas para la prestación de servicios, donde se manifiestan ineficiencias en el gasto público.
- El estado de desarrollo de las economías regionales, encorsetadas por la necesidad de fortalecer y/o reconvertir sus

aparatos productivos y la falta de financiamiento y desarrollo del sector privado para lograrlo, obligan a los Estados Provinciales a destinar importantes esfuerzos en el apoyo a la inversión productiva.

- Necesidad de elaborar planes de carácter nacional, para la integración y complementación de programas de desarrollo productivo regional.

Perspectivas

Del análisis efectuado hasta aquí se destaca la presencia de sólidos elementos para sustentar que en nuestro país existe un considerable desarrollo del Federalismo Fiscal. La descentralización político-institucional de la Nación, la asignación de un nivel considerable de competencias funcionales a las Provincias y las nuevas condiciones económicas del país en un marco de ejercicio continuado de las facultades democráticas permiten considerar auspiciosas las perspectivas de fortalecimiento de una organización fiscal descentralizada.

Este proceso de descentralización donde el nivel provincial de gobierno detenta un papel preponderante, debe continuar a nivel municipal para su perfeccionamiento. El sector municipal ha asumido históricamente un número limitado de responsabilidades mas bien ligadas a servicios urbanos básicos, quedando virtualmente aislado de las políticas descentralistas. En ello ha incidido, como ya se apuntara, la

heterogeneidad en la magnitud y en el poder financiero de los distintos municipios de Provincia, aunque ello no sea un obstáculo insalvable para que los mismos tengan un mayor protagonismo. Las tendencias que se observan a nivel de los países de América Latina y en nuestro propio país, de revalorización del Municipio desde el punto de vista institucional y funcional, y el paulatino acceso a la información sobre su situación promovida por las mayores facilidades de comunicación, permite integrarlos como responsables fundamentales de la Federalización Fiscal.

La reciente reforma constitucional contribuye de forma significativa al fortalecimiento de este proceso, al asegurar la autonomía de los Municipios, al clarificar la potestad de las competencias tributarias de cada nivel de Gobierno y al definir principios y pautas para la distribución de recursos tributarios nacionales que ordenan y garantizan la instrumentación de mecanismos automáticos y transparentes, entre las incorporaciones más significativas. Estos dos últimos aspectos atienden a la problemática más sensible de la distribución de competencias intergubernamentales, cual es el financiamiento.

En esta perspectiva el nuevo régimen de Coparticipación Federal de

Impuestos Nacionales que debe constituirse en Ley antes de 1997, constituye una oportunidad histórica para plasmar un instrumento de financiamiento racional y eficiente, que contemple las necesidades de las distintas jurisdicciones para cumplir con sus competencias de gasto público (con "criterios objetivos de reparto") y promueva el esfuerzo y la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos para, al decir del texto constitucional, el "logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el Territorio Nacional".

No obstante la identificación de estas fortalezas, existen debilidades que socavan los pilares de la implementación plena y equitativa del Federalismo Fiscal, vinculadas a las debilidades fiscales que evidencian algunas Provincias y que están asociadas a restricciones y atraso en el desarrollo de su estructura productiva.

La solución de este último aspecto, donde emergen como punto crítico las trabas para la generación de empleo, es de vital importancia para materializar el Federalismo Fiscal en los hechos, pues de otra forma pueden resultar estériles los esfuerzos destinados a ese fin. Este constituye sin dudas el desafío más importante de aquí en adelante.

Coordinación Fiscal Nación Provincias

Juan C. Pezoa

I. VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA RELACIÓN NACIÓN/PROVINCIAS. AVANCES Y RETROCESOS

En los últimos años, la evolución de las Finanzas Públicas Provinciales empezó a visualizarse como un elemento gravitante en el funcionamiento global de la economía. Este reconocimiento implicó que el debate sobre la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se difundiera masivamente.

La consolidación del sistema democrático de gobierno y los cambios operados en la economía argentina a partir del año 1989 fueron configurando una nueva concepción del funcionamiento del Sector Público, modificando la relación con el resto de los agentes económicos y recreando nuevas formas de concertación que involucraron la relación entre los distintos niveles de Gobierno.

Es oportuno recordar las fuertes distorsiones que a fines de la década del '80 signaban el funcionamiento global de la economía argentina y las relaciones entre el Estado Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Así, la falta de financiamiento genuino (producto de los altísimos niveles de evasión fiscal observados) para las múltiples prestaciones de servicios entonces

a cargo del Estado, llevaron a éste a crear nuevos impuestos y emitir moneda sin respaldo con el objeto de financiarse siquiera parcialmente. La crisis financiera así generada, desembocó en un proceso hiperinflacionario con las nocivas consecuencias sobre la economía, ya por todos conocida.

Frente a este estado de situación las Provincias recibían su participación sobre los recursos tributarios menguados por el efecto inflacionario y sobre los nuevos tributos extraordinarios que se iban creando, en tanto accedían vía los Bancos Oficiales Provinciales a fuentes de financiamiento no genuinas que a posteriori desembocaron en la fragilidad financiera de muchas de estas Instituciones.

En 1989 ante la quiebra virtual del Sector Público (Nacional, Provincial y Municipal), el Gobierno Nacional sancionó normas destinadas a facilitar el saneamiento de sus finanzas y a redefinir su marco de funcionamiento (Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado) incluyendo en esta estrategia la privatización de aquellas actividades productivas que podían ser desarrolladas en el ámbito del sector privado.

Asimismo, el Estado Nacional propició la adopción de medidas similares por parte de los Gobiernos Provinciales e instrumentó la asistencia financiera ten-

* Subsecretario de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias. S.H.

diente a paliar los desequilibrios financieros y fiscales emergentes (Anticipos Impositivos generalizados al conjunto de Provincias) de la anterior política económica.

En lo que se refiere a la relación financiera Nación-Provincias, la Coparticipación Federal (producto de las falencias técnicas propias de su diseño y a resultas de los bajos niveles de recaudación antes apuntados) si bien era el elemento central de las transferencias a Provincias no resultaba excluyente, coexistiendo con otros regímenes que operaban como «parches» de la misma y con los Anticipos Impositivos ya consignados.

En 1990 se eliminaron los redescuentos del Banco Central de la República Argentina como fuente de financiamiento de los gobiernos provinciales, lo cual si bien puso de manifiesto la crisis del Sector Financiero Oficial Provincial, evitó que se continuara generando déficit cuasi fiscal y financiamiento espurio del Sector Público.

Como se señalara, las medidas adoptadas por el gobierno nacional sirvieron de marco normativo para la reforma de los estados provinciales (saneamiento financiero, privatizaciones, desregulación económica, etc.) que comenzó a funcionar con rezago temporal y con diversos grados de intensidad, según la Jurisdicción involucrada.

Estos logros de la política económica nacional, en materia de estabilidad de precios y crecimiento económico, se consolidaron a partir del Plan de Convertibilidad y se extendieron sus alcances al

ámbito provincial, comenzando una etapa de corte «fiscalista» en la que se refiere al saneamiento de las Finanzas Públicas Provinciales, caracterizada por niveles crecientes de financiamiento genuino y racionalización del gasto público.

La aplicación de este plan y el nuevo esquema impositivo (con las medidas de administración y fiscalización tributaria que lo acompañaron) marcaron un punto de inflexión en la recaudación de impuestos nacionales y también en la recaudación de gravámenes provinciales.

En lo que se refiere al Sistema Tributario Nacional se destaca la progresiva eliminación de los impuestos distorsivos en un marco de recaudación creciente producto de mejoras en la administración del sistema y de los esfuerzos de fiscalización por parte de la Dirección General Impositiva.

Esta evolución de los recursos implica una sustancial mejora en términos cuantitativos como así también cualitativos de las transferencias de Recursos de Origen Nacional a Provincias. La Coparticipación Federal de Impuestos recupera su rol hegemónico en esta relación dándole mayor previsibilidad a la misma, permitiendo eliminar de manera progresiva a los Aportes de tipo discrecional como fuente de financiamiento de los Gobiernos Provinciales.

Así los Anticipos Impositivos se comienzan a circunscribir, destinándose a paliar desequilibrios coyunturales y particulares de algunas jurisdicciones y se regularizan en el corto plazo. Del mismo modo, las

remesas de Fondo ATN pierden gravitación en las transferencias a las Provincias.

Así, la conjunción de un orden macroeconómico estable, la implementación de medidas de reforma del estado y altos niveles de recaudación operaron positivamente en las finanzas provinciales, reduciendo el nivel del déficit del consolidado de provincias en 1991 y alcanzando el equilibrio presupuestario en el ejercicio 1992. Esta situación se observa en un contexto de Recursos, Aportes y Gasto Público máximos en cuanto a su nivel absoluto en términos de la serie '83-'92 y compatibles entre sí por primera vez en dicho período.

Estas mejoras permitieron además avanzar en una estrategia de descentralización de servicios (Educación y Salud) priorizando la proximidad de los usuarios respecto a los prestadores de los mismos como una manera de garantizar la búsqueda de mayor eficiencia y calidad de los servicios públicos. Así, mediante Ley Nº 24.049/92 y normas complementarias se reglamentó la afectación parcial de la Coparticipación Federal de Impuestos con destino al financiamiento transitorio de los servicios transferidos delegándose a posteriori la administración de los mismos a la órbita de los gobiernos provinciales.

Otro cambio cualitativo importante fue introducido por el Acuerdo Fiscal entre los Gobiernos Provinciales y el Estado Nacional de fecha 12/08/92.

El acuerdo plasmado en este Pacto fortalece la coordinación y con-

currencia de los distintos niveles de gobierno como pilares de una nueva relación Nación-Provincias, trascendiendo de este modo los aspectos fiscales (su marco de origen) y alcanzando la asistencia de las necesidades sociales básicas (especialmente la del sector pasivo), afianzando el federalismo y el rol de los estados provinciales y municipales, a partir de la profundización del proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del Estado.

El Pacto del 12 de Agosto de 1992 fue un nuevo paso en la concreción de la Política Federal del Gobierno Central. La concurrencia de los niveles de Gobierno Nacional y Provinciales para resolver el financiamiento del Sistema Previsional Nacional, la garantía de coparticipación, la descentralización efectiva de fondos nacionales con destino específico más el traspaso de los servicios educativos y de salud, establecen claridad y previsibilidad a las nuevas reglas de juego que se instalaron en el país.

En el proceso de saneamiento fiscal y financiero de los estados nacional y provinciales resultaba imperioso resolver conflictos interjurisdiccionales.

El primer problema encontrado radicaba en la situación de quebranto del sistema financiero oficial de las provincias. Como se apuntara, los bancos provinciales, durante el proceso hiperinflacionario, fueron utilizados para captar fondos frescos para el auxilio financiero necesario para atender las situaciones deficitarias.

A principios de 1991, planteada la eliminación del déficit cuasifiscal, la precariedad de la situación de los Tesoros Provinciales arrastraba inexorablemente a sus Bancos.

Por otro lado las relaciones financieras históricas entre Nación y Provincias tenían una complejidad y conflictividad que originaron deudas y reclamos recíprocos, dificultado hasta tornar incierta la programación financiera de los compromisos de Tesorería.

Ante este panorama, se creó un instrumento que permitió sanear y ordenar los créditos y deudas recíprocas, permitiendo despejar la situación de reclamo indefinido y cruzado entre las jurisdicciones.

Por otro lado existía por parte de las provincias productoras de petróleo un reclamo histórico de deudas por regalías hidrocarburíferas que, en casi todos los casos se encontraban en sede judicial. Para solucionar este reclamo se utilizaron, además de las leyes y procesos arriba señalados, otros dos instrumentos vitales que demuestran el claro perfil federal de las decisiones económicas del gobierno nacional.

Con la ley de privatización de Y.P.F., Nº 24.145, se estableció la prioridad de las Provincias para aplicar Bonos de Consolidación de Deudas, en este caso particular Bonos Hidrocarburíferos, canjeables por acciones de la empresa petrolera estatal.

En este caso, como en el caso de las compensaciones de otras acreencias, el capital logrado por las provincias re-

presentó una oportunidad única para su utilización en el desarrollo de sus economías regionales, la participación en el capital de empresas privatizadas o inversiones en obras estratégicas provinciales.

No obstante lograrse importantes avances en el saneamiento fiscal y financiero de los Estados Provinciales desde el punto de vista cuantitativo, las crecientes demandas sociales observadas durante la vigencia de dicho proceso y el rezago temporal lógico observado en el proceso de Reforma Estructural de los Estados Provinciales (dado que se trabaja en el marco de administraciones que requieren cambios culturales profundos, en un contexto de Recursos Humanos escasos y con herramientas de gestión administrativa absolutamente obsoletas) operan como un elemento de presión insoslayable sobre los niveles de gasto público.

Así, en 1993 y 1994 se observa que una importante proporción de los recursos de capital extraordinarios percibidos por las Provincias se destinaron a atender erogaciones corrientes.

La necesidad de apuntalar el proceso de desarrollo económico del país, llevó a ambos niveles de gobierno a plasmar acuerdos que apuntan a alcanzar este objetivo, perfeccionándose las políticas de coordinación fiscal y de armonización tributaria observadas en anteriores acuerdos entre las partes.

El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento estable-

ce aspectos de política económica que tienen que ver, básicamente, con el fortalecimiento de la competitividad de la economía argentina mediante la reducción de la presión tributaria y previsional con impacto distorsivo sobre el «Costo Argentino», lo cual, mejorará el perfil exportador, a la vez que favorecerá las decisiones de inversión y producción local con el consiguiente impacto ocupacional.

Se prevé eliminar los problemas de financiamiento originados por la reforma, a partir de una mayor eficiencia en la administración tributaria nacional y provincial, y a través de una mayor recaudación tributaria originada en el incremento de la actividad económica.

En definitiva, el Pacto Federal del 12 de Agosto de 1993 es un acuerdo de índole económica que conlleva aspectos fiscales y jurídicos que armonizan y coordinan la relación Nación-Provincias.

Otro de los instrumentos inducidos por el Gobierno Nacional para apuntalar el crecimiento económico de las Provincias es la Desregulación Económica. Se estima que en la medida que se consolide la política desregulatoria se superarán las distorsiones observables en el sistema de precios relativos, mejorándose la asignación económica de los recursos y contribuyéndose de este modo a una distribución del ingreso más justa y equitativa.

Actualmente el Poder Ejecutivo Nacional elevó un Proyecto de Ley al Congreso Nacional propiciando un Acuerdo para la Desregulación y Reactivación de la

Industria de la Construcción, que requerirá la adhesión expresa de los niveles Provinciales y Municipales de Gobierno y la posterior implementación por parte de éstos de medidas específicas que propician el marco de acción plasmado en el Acuerdo.

Como se anticipara en los ejercicios 1993 y 1994 se observa un retroceso en término del objetivo de saneamiento fiscal y financiero de las provincias, en tanto algunas provincias observaron déficit de financiamiento que llevaron al Gobierno Nacional a suscribir convenios de apoyo para la Reforma de los Estados Provinciales y para el ordenamiento fiscal y financiero provincial. En estos casos se reforzaron también las condicionalidades para acceder a asistencia financiera, con el objeto de evitar que la Necesidad de Financiamiento de estos gobiernos se convierta en una crónica dependencia de aportes nacionales para mantener el funcionamiento de sus Sectores Públicos.

En síntesis pueden señalarse como avances significativos de la relación Nación/Provincias la redefinición de roles y funciones de ambos niveles de gobierno (con una estrategia de descentralización de servicios); la reforma y armonización de los sistemas tributarios nacional y provinciales (con el objetivo de aumentar la recaudación a partir de mejoras en la administración tributaria y la eliminación de impuestos distorsivos sobre la producción local), el saneamiento financiero y el incipiente proceso de reforma de los estados provinciales (en un marco

de financiamiento genuino máximo en términos de la serie histórica 83/94), la hegemonía de la Coparticipación Federal de Impuestos como elemento central de la relación financiera entre ambos niveles de gobierno, la federalización de la administración de recursos con afectación específica (FONAVI, FEDEI, etc.), la concurrencia solidaria de ambos niveles de gobierno para resolver problemas sociales impostergables, la coordinación de políticas tendientes a lograr una mejor inserción del Sector Público (en su conjunto) en la Economía Argentina, apuntalando el crecimiento de ésta, entre otros.

Desde el punto de vista de los retrocesos merece destacarse que el proceso de saneamiento financiero de los Gobiernos Provinciales, que había permitido a la mayoría de los Estados Provinciales alcanzar el equilibrio presupuestario en 1992, encontró como obstáculo el rezago temporal (lógico) de la reforma de los Estados Provinciales. Ello, sumado a las demandas sociales crecientes que tuvieron que atender los gobiernos provinciales llevaron a la elevación del Gasto Público Provincial por encima de las posibilidades de financiamiento genuino (máximo en términos históricos). La reversión en 1993 y 1994 de los resultados positivos alcanzados en 1992 en esta materia requieren por parte de los Gobiernos Provinciales reforzar la decisión política de profundizar y acelerar el proceso de reforma estructural de dichos Estados.

2. Fortalezas y Debilidades Actuales de la Coordinación Fiscal Nación/Provincias

La principal fortaleza de la coordinación fiscal Nación/Provincias reside en su indiscutible vigencia conceptual en un contexto económico que valora como elementos centrales para el crecimiento, la eficiencia en la recaudación y la aplicación eficiente de los recursos públicos.

Desde esta concepción mayoritaria, es dable esperar que los distintos niveles de Gobierno coordinen y armonicen sus políticas, con el objeto de potenciar su inserción en la Economía Local, complementando sus prestaciones de bienes y servicios públicos a partir de una correcta asignación previa de las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

La consolidación de la Democracia como modo de organización social tiene implicancias positivas en términos del avance de las ideas del Federalismo. Como resulta obvio señalar la vigencia de la Constitución, del Sistema Federal de Gobierno en ella previsto, del pluralismo de ideas, se refleja en nuevas formas de concertación que alcanza a las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno.

Los otros aspectos positivos que favorecen el actual esquema de coordinación ya fueron explicitados en el punto anterior, mereciéndose destacar nuevamente los siguientes:

- a) distribución de funciones claras entre los distintos niveles de gobierno, búsqueda

de eficiencia en la prestación de los servicios públicos a partir de la descentralización de los mismos.

- b) asignación de recursos genuinos compatibles en términos de financiamiento absoluto con la distribución de funciones de cada nivel de gobierno.
- c) Limitación de los subsidios otorgados. Condicionamiento de los mismos. Progresiva eliminación en función del logro de los objetivos para los que fueron creados.

Como debilidades merecen destacarse, además del rezago temporal de la Reforma de los Estados Provinciales, los límites del Actual Régimen de Distribución de Recursos Fiscales N° 23.548.

Como se señalara, los problemas originarios de diseño de la ley (falta de parámetros técnicos de asignación de recursos) hicieron necesaria la sanción de Leyes Especiales que conjuntamente con el financiamiento vía aportes discrecionales actuaron como «parches» al régimen de Coparticipación si bien en la actualidad los altos niveles de recaudación de impuestos coparticipables le devolvieron protagonismo al régimen y atenuaron los problemas antes explicitados. La inclusión de una cláusula transitoria en la Constitución Nacional referida a la necesaria sanción antes del 31/12/96 de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos habla a las claras de las deficiencias del mismo.

Asimismo, si bien existe consenso generalizado sobre la necesidad de establecer incentivos a las buenas gestio-

nes, las mismas no se han podido plasmar suficientemente. En el mismo sentido se hallan obstáculos a la vigencia plena de condicionamientos y para la sanción a los Gobiernos Provinciales por su incumplimiento.

Otro elemento débil para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno resulta de las dificultades para asignar niveles de recursos en función de la prestación eficiente de servicios. La falta de información de resultados en términos de unidades físicas de producción impide un análisis de eficiencia sectorial del gasto público, necesario para avanzar en este sentido.

3. Perspectivas de la Evolución de dicha Relación en el Corto Plazo

Las perspectivas de la Relación Fiscal Nación/Provincias son promisorias teniendo en cuenta el marco propicio en que se desarrollan.

Los esfuerzos de ambos niveles de Gobierno en torno a mejorar esta relación debe centrarse en integrar a los distintos componentes del Sector Público Argentino al proceso de reformas estructurales y puntualmente a los Municipios, de modo tal de fortalecer institucionalmente a este nivel de gobierno teniendo en cuenta su potencialidad como prestador de servicios sociales esenciales en el proceso de descentralización de éstos.

La profundización del proceso de reforma estructural de los Estados

Provinciales y Municipales debe incluir el desarrollo de sistemas de Administración modernos y útiles como herramientas básicas de gestión.

La armonización y coordinación de las políticas públicas debe desagregarse, abarcando puntualmente a las organizaciones de los distintos niveles de gobierno que desarrollan programas y actividades similares y/o complementarias, de manera de potenciar y alcanzar los mejores resultados posibles para la concreción de los objetivos de crecimiento económico de las economías locales.

Asimismo, en el marco de una efectiva coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, corresponde promover un debate profundo de las reformas constitucionales relacionadas con la temática federal, en particular en lo referido a la constitución de un nuevo régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que deberá regir a partir del año 1997, con el objeto de conformar propuestas consensuadas que contemplen los esfuerzos, necesidades y responsabilidades de cada Jurisdicción.

Se trata en definitiva de consolidar y perfeccionar los instrumentos y las políticas de coordinación y concertación ya utilizadas de modo tal de mejorar cada vez mas la inserción armónica de los distintos componentes del Sector Público Argentino en la economía del país. Se trata de avanzar de lo macro a lo micro, apuntando al desarrollo de políticas específicas que impacten en la economía de cada región y en cada sector

del proceso de producción de bienes y servicios locales. Para ello, el Sector Público (en medida que se encuentre en condiciones de hacerlo) debería orientar al Sector Privado (a partir de los instrumentos de política fiscal que disponga) en la búsqueda del crecimiento económico sostenido.

4. Propuestas o elementos a tener en cuenta para un modelo ideal de coordinación fiscal

Un modelo ideal de Coordinación Fiscal Intergubernamental (Nación, Provincias, Municipios) debería contemplar los siguientes aspectos:

1. Una clara asignación de funciones a cargo de cada nivel de Gobierno, atendiendo a:

El mayor grado de descentralización posible, priorizando la proximidad prestador-usuario de los servicios públicos como modo de facilitar una administración, ejecución y control mas eficiente de los mismos.

El fortalecimiento institucional previo a la descentralización de servicios, de modo tal que el prestador de servicios esté en condiciones de asumir los mismos de manera eficiente.

El financiamiento debe ser compatible con las funciones asignadas a cada nivel de gobierno.

2. Coordinación de los Organismos de los distintos niveles de gobierno que desarrollan políticas públicas complementarias de modo que se debatan objetivos y prio-

ridades para potenciar dichas políticas accediendo las mismas en tiempos globales óptimos.

3. Armonización de los Sistemas Tributarios de los distintos niveles de gobierno, de modo tal de evitar efectos distorsivos sobre la producción de bienes y servicios locales y evitar contradicciones entre la política fiscal y la política económica del país.
4. Se debe lograr la inserción óptima posible del Sector Público en el funcionamiento global de la economía de cada Provincia, utilizando para ello los instrumentos de política fiscal u otras políticas públicas que llevan al cumplimiento de este objetivo.
5. Recursos.

5.a. Una Ley de Coparticipación de Impuestos que contenga parámetros devolutivos de distribución, en función del origen geográfico de la recaudación y parámetros redistributivos, en función de los objetivos de desarrollo económico de las regiones más retrasadas y de mejoras en calidad de vida de las poblaciones allí radicadas.

Este último componente de la distribución de recursos, por tratarse de un subsidio debería explicitarse y condicionarse al cumplimiento de los fines para los que se establezcan, conforme metas físicas concretas que permitan la progresiva eliminación del mismo.

La ley debe prever la automaticidad de las remesas a los distintos participantes del Régimen.

Se debe contemplar la existencia de un período de transición hasta la vigencia plena de la nueva Ley de Coparticipación Federal, de modo tal de evitar que los cambios que se produjeran en la participación de cada jurisdicción conlleve problemas de funcionamiento del Sector Público. Se debe evitar el desfinanciamiento abrupto de algunos de los participantes del régimen de distribución de recursos coparticipables.

- 5.b. La existencia de mecanismos de distribución de recursos afectados a fines específicos debe reducirse a aquellas prestaciones básicas que requieran la existencia de estos fondos.

Debe tenderse a un régimen de transferencias que permita la máxima disponibilidad posible por parte de quienes administran recursos para que su asignación responda a decisiones consensuadas al interior de cada Jurisdicción.

- 5.c. La existencia de fondos mínimos de carácter discrecional bajo administración de carácter federal que le de flexibilidad a los decisores para atender emergencias y contextos conflictivos imprevisibles.
- 5.d. La condicionalidad de los Aportes del Tesoro Nacional a fin de que

efectivamente sirvan para resolver los problemas coyunturales que se observan en las jurisdicciones provinciales.

6. La creación de un Organismo Fiscal Federal, tal como prevé la Constitución Nacional, que tendrá a su cargo el control y

la ejecución de la distribución de Recursos Coparticipables entre la Nación y las Provincias. El organismo en cuestión debería ser representativo en el sentido de ponderar el peso relativo de cada jurisdicción al momento de fijar el número de representantes ante el mismo.

La Coordinación Fiscal entre la Nación y las Provincias

Jorge Remes Lemicov*

1. Introducción

La Argentina en estos últimos 5 años ha iniciado un fuerte proceso de transformación y reconversión de su organización económica. Apertura, reforma del estado, privatizaciones, liberación de los precios y desregulación han sido los ejes de estos cambios. Como resultado, la economía tuvo un fuerte crecimiento, quebrando la tendencia declinante de la década del 80, y los precios se estabilizaron, quebrándose también los altos y erráticos niveles inflacionarios prevalecientes durante los 20 años precedentes.

Esto modifica no solo la fisonomía de nuestro país sino también la estructura de pensamiento y el modo de actuar de los distintos sectores de la sociedad entre sí y para con el Estado. Se está produciendo un importante cambio cultural: se busca alcanzar una mayor eficiencia, se consideran las restricciones presupuestarias y se imaginan mecanismos para reducir los costos; los empresarios pagan impuestos, y los consumidores discuten precios. De alguna manera se nota un mayor nivel de racionalidad en el debate.

Sin embargo quedan aún temas que están en discusión. Uno de ellos es el referido al federalismo, o las relaciones

entre el Estado Nacional y las Provincias y entre éstas y los Municipios.

2. El Federalismo

El tema del federalismo es relevante pues fortalece la democracia y posibilita avanzar hacia una sociedad más equitativa.

La explicitación de los roles de cada jurisdicción y el sinceramiento de las transferencias de fondos entre unos y otros permite visualizar y evaluar al responsable gubernamental directo, el que será juzgado en cada acto electoral, mejorándose así la selección de los dirigentes.

Además, toda vez que el ejecutor del gasto esté más cerca de la población podrá hacer más eficiente su gestión, lo cual mejora la asignación del gasto social, favoreciendo a los sectores más postergados.

No obstante la división de tareas y los distintos grados de autonomía entre los niveles de gobierno que exige el federalismo, no hay que dejar de considerar la necesaria interdependencia toda vez que cada jurisdicción es una parte integrante de un todo: la Nación.

Por ello la coordinación fiscal no es un tema menor, dado que ayuda

* Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

al fortalecimiento del federalismo, y a través de éste a la mejor selección de los gobernantes, crea los incentivos para eficientizar el gasto y permite alcanzar una mayor equidad, tanto a nivel social como regional.

3. Visión Retrospectiva de la Relación Nación/ Provincias.

Los hechos que fueron modelando la relación fiscal entre el Gobierno Nacional y las provincias no siempre fueron inspirados por la búsqueda de alcanzar una mayor equidad, solidaridad y eficiencia.

Nuestro país es de origen federal, con todo lo que ello implica en materia de atributos y responsabilidades; sin embargo en muchas oportunidades desde el poder central se alteraron unilateralmente las relaciones y potestades.

Para no ir demasiado lejos en el tiempo, en los últimos 20 años prevalecieron las medidas distorsivas por sobre aquellas que pretendieron la búsqueda de los objetivos antes expresados. Entre las cuestiones más significativas cabe mencionar:

- a. Cada período de gobierno militar significó un retroceso para el federalismo, ya que los gobernadores provinciales sólo eran delegados del poder central, y respondían a sus directivas y no al mandato de sus pueblos.
 - b. En contraposición, el federalismo, que
- c. Hasta 1973, cuando se sanciona la Ley 20.221 de Coparticipación Federal⁽¹⁾, el reparto de los impuestos nacionales avanzó hacia criterios solidarios, a partir de los cuales las provincias más avanzadas transferían recursos en favor de las de menor desarrollo relativo y/o de menor densidad poblacional, sobre la base de indicadores objetivos. Si bien los esquemas eran perfectibles, ya que no había una vinculación expresa de la distribución del financiamiento con las necesidades de gastos, se estaba en la dirección correcta.
 - d. Pero en los últimos 20 años se asistió a continuos forcejeos por los fondos; los criterios racionales y solidarios fueron dejándose de lado, sacando así ventaja (traducida en mayores recursos públicos por habitante) las jurisdicciones que en cada momento exhibieron mayor capacidad de presión política.
 - e. La Provincia de Buenos Aires perdió en este proceso, no por ser más rica, sino, entre otros motivos, porque el sistema de representación política determina que sus habitantes sean los que tienen me-

(1) El espíritu de esta ley fue pronto desvirtuado en los hechos, principalmente por la gran importancia que adquirieron en determinados años los aportes discrecionales del Tesoro Nacional a las Provincias, ante la caída en la recaudación de impuestos nacionales.

nos peso relativo en el parlamento nacional: con el 38,6% de la población, Buenos Aires tiene sólo el 27,2% de los diputados nacionales y el 4,2% de los senadores (si se excluye a la Capital Federal, las proporciones son las que indica el Cuadro N° 1) (2).

- f. En los últimos años se buscaron paliativos, que sin llegar a la discusión más amplia del tema federal, tendieron, aunque con suerte diversa, a salvar algunos de los problemas en la relación entre la Nación y las Provincias.

ocurrido en las últimas décadas, la coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales no es la ideal, tanto en el plano fiscal como por ejemplo en cuestiones que hacen a la regulación y poder de policía.

En los aspectos estrictamente fiscales se observa que:

- a. La delimitación actual en materia de gasto es aún difusa, a pesar de que en los últimos años se fue definiendo dentro de una correcta tendencia hacia la especialización y descentralización. El Gobierno Nacional es responsable de la defensa,

Cuadro N° 1
Distribución de Población, Legisladores y Recursos

Año 1993

PROVINCIAS	POBLACION (1)	DIPUTAD. NACION. (1)	SENADO NACION. (1)	RECURS. NACION. (1)	LEGISL. POR HABIT. (2)	RECURS. NAC. POR HAB. (2)
BUENOS AIRES	42,5	30,2	4,3	23,7	61,0	55,9
CORDOBA, SANTA FE Y MENDOZA	23,5	20,3	13,0	19,9	81,0	84,4
PCLAS. DEL NEA	13,0	15,1	21,7	19,2	124,9	148,3
PCLAS. DEL NOA (3)	14,2	19,4	30,4	23,5	149,6	165,6
PATAGONIA, LA PAMPA Y SAN LUIS	6,8	15,1	30,4	13,7	257,6	200,2

1) En porcentaje del total, excluida Capital Federal.

(2) En índice base promedio provincial 100

(3) Incluye San Juan

Fuente: INDEC, Congreso Nacional y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

4. Los Problemas Actuales en la Relación Fiscal Nación/Provincias

Como consecuencia de lo

relaciones exteriores, sistema previsional, universidades y la macroeconomía; las provincias están a cargo de gastos sociales e inversiones territoriales mien-

(2) La relación entre representación política y coparticipación federal se desarrolla en el apéndice del libro "Federalismo Fiscal. El caso argentino", de Alberto Porto.

- tras que los municipios proveen principalmente servicios urbanos. Sin embargo, aún faltan explicitar algunas funciones dentro de los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, algunas áreas de gasto social quedan aún en manos del Gobierno Nacional, en tanto que debe discutirse más a fondo el rol del municipio y su área de atención.
- b. Falta explicitar el rol tributario y los impuestos que debe cobrar cada jurisdicción y los mecanismos que garanticen la necesaria coordinación. La historia muestra que se alteran impuestos nacionales que afectan la base imponible de las provincias sin una consulta previa con éstas, y también hay ejemplos de que se ha pretendido imponer las características de los tributos provinciales.
 - c. Como los dos puntos anteriores no están saldados, las reglas de juego cambian, lo cual atenta contra una buena programación y control de las acciones de gobierno. Además, las modificaciones realizadas con frecuencia no han sido producto de discusiones a fondo entre las partes.
 - d. Existe en las provincias una excesiva separación entre las responsabilidades de gastar y de percibir impuestos (ver Cuadro N° 2). Como consecuencia, el promedio de autofinanciamiento -excluida la Capital Federal- es del 36%, variando entre extremos del 53% (Buenos Aires) al 7% (Formosa y Catamarca). En la mayoría de las provincias se registra una fuerte dependencia de los recursos que envía el gobierno nacional. Esto determina que la población de estas provincias no asocie el gasto del gobierno con la carga impositiva que soportan, con lo cual las presiones para controlarlo se debilitan y se alientan malas asignaciones.

Cuadro Nro. 2
Estructura de los Ingresos y Gastos Públicos por Niveles de Gobierno
 Año 1991

en %

NIVELES DE GOBIERNO	GASTOS TOTALES	RECAUDAC. DE INGRESOS
NACIONAL	55,6	81,8
PROVINCIAS Y M.C.B.A.	35,7	14,1
MUNICIP. DE PROV.	8,7	4,1

FUENTE: Porto, Alberto: "Federalismo Fiscal", en "El orden económico constitucional - El federalismo fiscal", Universidad Nacional de La Plata, 1993.

Cuadro No. 3

Distribución de Población, Legisladores y Recursos

Índice Base Promedio Provincial = 100

PROVINCIAS	RECURSOS NACIONALES P/HABITANTE	PBG POR HABITANTE	PRODUC. DE POBLACION CON NBI	MORTALIDAD INFANTIL (*)	POBLACION SIN AGUA CTE NI CLOACA
BUENOS AIRES	56,1	90,9	82,8	94,5	132,5
CORDOBA	83,7	89,2	68,2	86,7	66,3
SANTA FE	85,4	113,4	79,4	110,5	86,9
MENDOZA	85,9	102,2	84,3	82,4	60,2
TUCUMAN	118,5	82,4	129,6	111,3	52,5
MISIONES	120,1	39,5	159,8	124,2	190,7
SALTA	126,1	69,3	179,2	126,2	46,8
ENTRE RIOS	135,4	66,0	91,6	94,9	66,0
CORRIENTES	140,2	54,5	148,1	123,8	93,6
NEUQUEN	143,9	127,5	104,7	66,0	91,9
RIO NEGRO	145,6	104,0	107,6	90,2	52,4
CHACO	151,9	41,6	186,6	139,8	124,9
CHUBUT	153,8	133,3	104,2	80,5	22,2
JUJUY	159,8	68,6	171,5	139,8	39,2
STGO. ESTERO	172,0	44,8	178,8	110,5	128,8
SAN JUAN	178,4	61,7	94,0	95,3	46,1
LA PAMPA	221,5	138,9	60,4	86,7	80,6
SAN LUIS	235,6	77,9	102,3	116,0	59,1
FORMOSA	237,3	33,0	185,6	129,7	126,8
CATAMARCA	294,3	58,8	136,4	135,2	38,3
SANTA CRUZ	335,7	132,6	69,7	80,9	14,4
LA RIOJA	359,5	38,5	129,6	112,5	34,0
T. DEL FUEGO	473,7	S/D	108,6	109,0	14,0

(*) El promedio incluye a Capital Federal.

FUENTE Y AÑO: Recursos Nacionales: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1993).
PBG: CFI - Banco Mundial (1985); Resto de datos: INDEC (1991)

e. El reparto de los fondos nacionales a través de los distintos mecanismos de coparticipación es inequitativo. Hay provincias que reciben recursos por habitante mucho mayores que otras sin que esto se vea justificado por las con-

diciones socioeconómicas comparadas (ver Cuadro N° 3). Además, este reparto implica fuertes redistribuciones territoriales implícitas, que generan señales adversas a la eficiencia global del sector público (ver Cuadro N° 4).

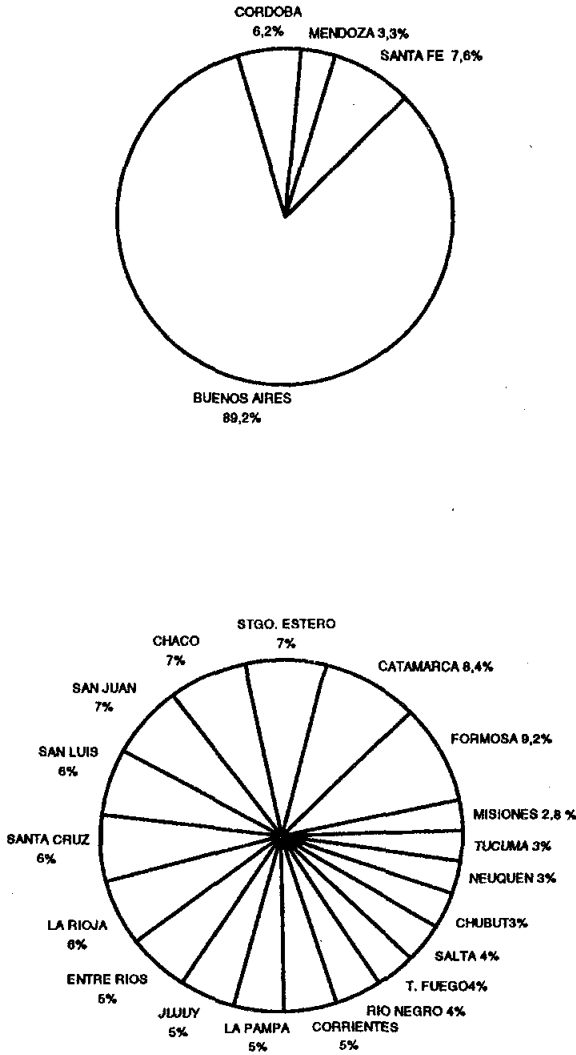
Cuadro Nro. 4
Redistribución de los Recursos Nacionales

Año 1994

PROVINCIAS	PARTICIPACION EN POBLACION PROVINCIAL (%) (1)	PARTICIPACION EN TOTAL DE LOS FDOS. NACION. (%) (*) (2)	REDISTRIBUCION ABSOLUTA (2) - (1)	REDISTRIBUCION RELATIVA (%) (2) / (1)
<i>BUENOS AIRES</i>	42,5	25,0	-17,5	82,9
<i>CORDOBA</i>	9,3	8,0	-1,3	6,2
<i>MENDOZA</i>	4,8	4,1	-0,7	3,3
<i>SANTA FE</i>	9,4	7,9	-1,6	7,6
<i>CHUBUT</i>	1,2	1,9	0,7	3,3
<i>LA PAMPA</i>	0,9	1,9	1,0	4,7
<i>NEUQUEN</i>	1,3	1,9	0,6	3,0
<i>RIO NEGRO</i>	1,7	2,6	0,9	4,1
<i>SANTA CRUZ</i>	0,5	1,8	1,3	6,1
<i>T. DEL FUEGO</i>	0,2	1,0	0,8	3,8
<i>CATAMARCA</i>	0,9	2,7	1,8	8,4
<i>CHACO</i>	2,8	4,3	1,5	7,1
<i>CORRIENTES</i>	2,7	3,6	1,0	4,6
<i>ENTRE RIOS</i>	3,4	4,6	1,2	5,5
<i>FORMOSA</i>	1,3	3,3	1,9	9,2
<i>JUJUY</i>	1,7	2,8	1,0	4,9
<i>LA RIOJA</i>	0,7	2,0	1,3	6,1
<i>MISIONES</i>	2,7	3,2	0,6	2,8
<i>SALTA</i>	2,9	3,7	0,8	3,6
<i>SAN JUAN</i>	1,8	3,2	1,4	6,6
<i>SAN LUIS</i>	1,0	2,3	1,3	6,2
<i>STGO. ESTERO</i>	2,3	3,8	1,5	7,3
<i>TUCUMAN</i>	3,9	4,5	1,6	2,9
TOTAL	100,0	100,0	0,0	0,0

Nota: Incluye Coparticipación Federal, Coparticipación Vial, FO.NA.VI., Fondo del Conurbano Bonaerense, Fondo para Desequilibrios Provinciales, ATN y otros.

Gráfico Nro. 1
Fondo Redistribuidor



Nota: El Fondo Redistribuidor esta compuesto por la diferencia entre la distribucion actual de los recursos de origen nacional y la que resultaria de asignar identicos recursos nacionales por habitante a cada provincia. Ese Fondo alcanzará en 1994 una cifra del orden de los 3000 millones de pesos, aportados por Buenos Aires, Cordoba, Santa Fe y Mendoza, en las proporciones indicadas en el grafico superior, y recibidos por las restantes provincias en las proporciones que muestra el grafico.

El Gráfico 1 ilustra esta situación: 19 de las 23 provincias se benefician con fondos superiores a lo que recibirían si se repartieran iguales recursos por habitante a todas las provincias. Algo similar ocurre comparando con un criterio devolutivo, según el cual se repartirían los impuestos de acuerdo a lo recaudado en cada jurisdicción. El peso de este esquema es soportado principalmente por la Provincia de Buenos Aires.

Buenos Aires, con el 42.4 % de la población provincial, recibe sólo el 25 % de todos los fondos nacionales (incluyendo el Fondo del Conurbano). Ello la obliga a tener el mayor grado de autofinanciamiento, el menor gasto público (per capita y en relación al PBG), la menor cantidad de empleados y los mayores impuestos, debiendo cuidar que su recaudación no se resienta.

La transferencia de fondos que realiza Buenos Aires al resto del país es del orden de los 2.500 millones de pesos por año, considerando como patrón de distribución a la población o al Producto Bruto Geográfico (PBG).

5. Algunas Características Específicas de las Provincias

Si bien en estas cuestiones caben las apreciaciones y políticas generales, cuando se formulan políticas específicas y se esperan resultados, hay que tener en cuenta al menos las siguientes cuestiones:

a. Las provincias no son iguales entre sí.

Hay fuertes diferencias en sus finanzas públicas, alguna de las cuales son producto de las distintas estructuras económicas y geográficas y otras se corresponden con decisiones políticas, sean de orden nacional (sistema de reparto de los fondos nacionales) o provincial (estructura del gasto y de los ingresos). Los principales indicadores disponibles dan cuenta de un mapa nacional muy heterogéneo, con diferencias muy notorias en los niveles de autofinanciamiento, el gasto público por habitante y los fondos nacionales per capita.

También hay diferencias en la eficiencia. Prestando aproximadamente la misma gama de servicios, y sin que haya pruebas concluyentes de que lo hagan sustancialmente mejor, las provincias tienen una relación de agentes públicos por habitante muy disímil y heterogénea (ver Cuadro N° 5).

b. Como las Provincias concentran su gasto en las áreas sociales, todo proceso de reforma exige análisis microeconómico, intensivo en recursos humanos calificados y organización, factores estos que son escasos en el país. Son tareas difíciles, lentas y laboriosas.

Téngase en cuenta, p.ej., que las cuestiones de eficiencia en el gasto social tampoco el Gobierno Nacional las ha podido resolver; prueba de ello son el estado de los servicios transferidos, y el de los que aún quedan bajo su órbita, que distan de contar con la eficiencia requerida.

Cuadro No. 5
Indicadores de las Finanzas Públicas Provinciales

Año 1993

INDICADOR	PROMEDIO TOTAL	BUENOS AIRES	CORDOBA SANTA FE Y MENDOZA	RESTO PROVINCIAS
RECURSOS PROPIOS EN% DEL GASTO PUBLICO	36	53	45	20
RECURSOS NACIONALES EN INDICE BASE BS. AS. = 100	183	100	148	309
GASTO PUBLICO POR HABITANTE EN INDICE BASE BS. AS. = 100	138	100	133	190
EMPLEO PUBLICO PROVINCIAL EN% DE LA PEA	10	5	8	17
GASTO PUBLICO PROVINCIAL EN% DEL PBG	11	7	9	18

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y O. y S.P. de la Nación y C.F.I.

c. La tendencia de largo plazo marca un aumento del gasto provincial en relación al PBI, por lo menos por dos razones: porque los servicios públicos que lo componen tienen una elasticidad-ingreso superior a la unidad⁽³⁾, y porque su productividad -al ser intensivos en el uso de trabajo- tiende a aumentar en menor medida que la del sector productor de bienes, mientras que los salarios -que constituyen el grueso de sus costos- tienden a crecer al mismo ritmo para mantener la calidad⁽⁴⁾.

6. Lineamientos de una Propuesta

Se requiere un proceso gradual de ajuste de la estructura del sector público, en el que las potestades y funciones de las distintas jurisdicciones sean redefinidas de acuerdo a criterios de eficiencia y de responsabilidad fiscal, sin dejar de lado principios de solidaridad regional.

La propuesta tiene en cuenta las limitaciones institucionales e históricas, el grado de conciencia de la población y de

(3) Es decir, de acuerdo con lo previsto en la llamada "Ley de Wagner", su demanda se incrementa más que proporcionalmente ante aumentos en el nivel de ingreso de la población.

(4) Ver Baumol, W.I.: "Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis", American Economic Review, Nº 3, June 1967.

la dirigencia y la capacidad de gestión de las jurisdicciones locales.

Los lineamientos básicos son los siguientes:

- a. El Federalismo tiene que ser un acuerdo entre el Gobierno Nacional y las provincias, y a partir de ello las reglas tienen que ser estables y permanentes durante un período largo de tiempo.
Por su parte, las provincias tienen que tener autonomía en el manejo y diseño de su gasto, como también en su relación con los municipios. La población en cada elección determina si las decisiones fueron las correctas. En ese sentido, la política con cada municipio es una cuestión independiente de cada estado provincial, lo cual no significa que no deba ser revisada.
- b. Debe continuar el proceso de descentralización, aceptándose gastos que actualmente realiza el Gobierno Nacional, toda vez que se entiende que las provincias son, tendencialmente, más eficientes al tener un mayor contacto con la comunidad afectada. Paralelamente, debe acrecentarse el traslado de acciones hacia los Municipios.
La transición debe ser ordenada, procurando que no le falten a las jurisdicciones que reciben el gasto los recursos técnicos y financieros para administrarlo eficazmente.
- c. Debe insistirse con la necesidad de transformar el Estado a fin de mejorar los servicios prestados a la población.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el proceso de transformación es más difícil para los gobiernos provinciales que para el Gobierno Nacional. Existe menos margen para privatizar y el gasto total no puede reducirse por reprogramación o renegociación de la deuda externa o interna tal como es el caso a nivel nacional. Además, el gasto está ligado a funciones indelegables del Estado y a garantizar la existencia de servicios que permitan igualar oportunidades (salud, educación). A su vez, es intensivo en mano de obra, el avance técnico es más lento y la demanda aumenta más que proporcionalmente a medida que la economía se desarrolla, generando presiones futuras sobre las finanzas locales.

Que la transformación fiscal en las provincias sea compleja o difícil no quiere decir que no se deba o pueda realizar. Es crucial invertir en mejorar la organización y en la capacitación de recursos humanos calificados.

- d. Tiene que existir mayor correspondencia entre los gastos que benefician a una comunidad y el esfuerzo que a ella se le requiere para financiarlo. Se debe tender a que el gasto provincial se financie en una proporción cada vez mayor con ingresos propios. Así habrá un mayor control social y político toda vez que para gastar más habrá que decirle a la comunidad que tiene que pagar más impuestos. Para ello es necesario que las provincias tengan mayor decisión en materia recau-

datoria y asumir así toda la responsabilidad fiscal, tanto del lado del gasto como de los impuestos.

- e. Los mecanismos de la redistribución regional tienen que ser explícitos. Los impuestos que continúe recaudando el Gobierno Nacional financiarán sus propios gastos así como el de determinadas provincias, según un criterio redistributivo. Este debe ser explícito, estar acotado y efectuarse en base a indicadores objetivos que plasmen la realidad económica y social.

El objetivo de la redistribución regional es posibilitar que toda la población del país tenga igualdad de oportunidades en materia de servicios básicos; por ello el esquema es solidario.

7. Perspectivas y Conclusiones

En los próximos años se debe esperar que al sector público se le exija que preste mejores servicios, en los tres niveles: nacional, provincial y municipal. Todo ello sin incrementar la presión tributaria global, lo cual obligará a que se incrementen los esfuerzos para mejorar las administraciones tributarias provinciales.

Para arribar lo más rápida-

mente posible a un sistema de mayor eficiencia, más solidario y con equilibrio regional, es necesario afianzar el federalismo.

En ese sentido se propone, dentro de un proceso gradual y pensando en el largo plazo, que se profundice la descentralización, se tienda a una mayor correspondencia entre gastos e ingresos propios, se otorgue mayor autonomía fiscal a las provincias, se redistribuya con más equidad regional los fondos recaudados por el Gobierno Nacional, se continúe con la transformación del estado provincial para mejorar la calidad de los servicios prestados y se profundice en cada provincia este tipo de discusión, pero en relación a sus propios municipios.

Esta propuesta nos exige confiar en el funcionamiento de las instituciones y en la madurez de la sociedad, que reclama mediante cada cambio de gobierno una mayor atención de sus necesidades, exigiendo también mayor eficiencia en el manejo de los dineros públicos y la implementación de los cambios necesarios para mejorar la organización del Estado y la incorporación de recursos humanos calificados.

En la medida que avancemos hacia un mayor federalismo, tendremos más posibilidades de lograr una mayor equidad social y regional y fortalecer el sistema democrático.

F.A.M.

FEDERACION ARGENTINA DE MUNICIPIOS

*Por un nuevo rol para los
municipios en pro de la mejora
de la calidad de vida de la
población*

San Martín 458 4° piso Cap. Fed. Tel: 325-7677/80

Política de Asignación del Gasto Público Provincial

Raúl Gines ·

Ante el fracaso de las distintas políticas nacionales y provinciales dirigidas a dinamizar la producción y crear trabajo, los sectores públicos provinciales se convirtieron en la principal fuente de empleo para la población activa. Esta situación afectó gravemente a todas las Provincias argentinas pero muy especialmente a aquellas con menor capacidad de respuesta de sus estructuras productivas para crear riqueza y empleo. Esto puede verse claramente en el caso de la Provincia de Catamarca, donde desde el año 1982 hasta el año 1991 inclusive, el gasto en personal creció un 92% en términos reales trepando su participación relativa en el gasto total a un 85%.

Como consecuencia de esta crítica situación, durante el mismo período en la Provincia de Catamarca, servicios esenciales tales como Educación, Seguridad, Salud y Acción Social, etc., cuya demanda creciente derivada de la acuciante situación socioeconómica exigía cada vez mayores recursos, paradójicamente vieron mermada su participación en el total de asignaciones, lo que interfirió en su normal prestación, agravando la sensación de indefensión y deriva entre los distintos actores sociales.

Para ser más gráficos, podría darse el ejemplo de la política de Acción

Social, la que durante todos esos años careció de un verdadero plan de acción, siendo reemplazada por el empleo público como consecuencia directa de un fuerte Clientelismo Político donde el Estado paternalista y «puedelotodo» terminó minando el terreno a toda forma productiva que no fuera parte del mismo, conspirando contra el verdadero rol redistributivo que debía cumplir.

Para terminar de describir los magros resultados de la política de gasto público aplicada en Catamarca entre los años 1983 y 1991, cabe agregar como un factor importante a considerar, el deterioro permanente y sistemático de la infraestructura productiva existente, producto de la pobre asignación presupuestaria (ya sea nacional o provincial), tanto para su reposición como para el emprendimiento de nuevas obras. Esto trajo como consecuencia el desincentivo para la participación del sector privado en los emprendimientos productivos, a pesar de la Promoción Industrial, política muy discutida en el orden nacional por sus efectos adversos sobre la recaudación y la desnaturalización acaecida en muchos casos, pero que en provincias cuyo desarrollo industrial era nulo hasta entonces, se constituyeron en una importante fuente de empleo productivo.

* Ministro de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Catamarca.

Evolución del Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Catamarca. Años 1983 y 1992 (*)

Para poder comprender el enorme perjuicio que provocó a Catamarca la ineficiente política de gasto público aplicada entre 1983 y 1992 inclusive, basta con revisar la composición del Producto Bruto Geográfico de 1983 y luego compararla con la resultante al año 1992.

En efecto, si analizamos las grandes divisiones del Producto Bruto podemos concluir lo siguiente:

El Producto Bruto del Sector Agropecuario, cuya participación en el total era del 12% en el año 1983, cayó al 9% en el año 1992. Con respecto al Sector Minero (paradójicamente, y hasta ahora, de escasa influencia en Catamarca) su participación se mantuvo en el 1% del total entre punta y punta de dichos años.

Uno de los hechos más significativos, por su parte, lo constituye la Industria Manufacturera, cuya participación trepó de un 16% del Producto Bruto en el año 1983 al 26% en el año 1992. Sin lugar a dudas, este crecimiento tiene relación directa con la Política de Promoción Industrial (tanto nacional como provincial) aplicada durante ese período, no obstante el tema merece una reflexión.

En efecto, si bien es cierto que las políticas de promoción industrial, críticas mediante, tuvieron un importante

efecto sobre el Producto Bruto y también sobre el Empleo en provincias como Catamarca, también es verdad que el efecto de las mismas sobre la recaudación es completamente nulo y esto resulta determinante cuando analizamos la composición del Ingreso Público y el ejercicio de una verdadera autonomía provincial en las decisiones.

Hasta el presente, la mayor parte del asentamiento industrial en Catamarca está amparado por los regímenes promocionales y desde que dicho régimen fue suspendido, prácticamente no se han asentado nuevas empresas y por ende desde el punto de vista fiscal estrictamente, el efecto de esa industria es nulo.

Con respecto al Producto del Sector Energético, el mismo vio disminuir su participación del 2% en 1983 al 1% en 1992.

En cuanto a la industria de la construcción, cuya participación en el Producto ascendía a 10% en el año 1983, cayó al 5% en 1992. Esto está indicando por un lado, la dependencia directa de las políticas y recursos nacionales aplicados durante esos años, hecho que demuestra la escasa generación de obras con recursos locales y por otro lado, considerando que en Catamarca la mayor parte de la actividad de la construcción pasa por la vivienda social, vemos como el aumento del gasto corriente del sector público operó en detrimento de los recursos destinados a tal fin.

(*) Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos Catamarca.-

Con respecto al Comercio, Restaurantes y Hoteles, su participación cayó del 13% en el año 1983 al 9% en 1992.

La participación del rubro Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones se mantuvo en un 2%, mientras que el rubro Servicios Financieros, de Seguros, Inmobiliarias, de un 21% en 1983 pasó a representar el 18% del Producto Bruto en 1992.

Por último, la participación del Gasto Público en el Producto Bruto Geográfico, demuestra empíricamente lo enunciado en el presente análisis. En efecto, de una participación del 23% en el año 1983, pasó a representar el 30% en 1992. Aún no se cuenta con estadísticas oficiales del Producto Bruto Provincial para los años 1993 y 1994, no obstante, dado que el presupuesto público de ambos ejercicios fiscales ronda los 400 y 450 millones de pesos respectivamente podemos inferir que esa participación aumentó considerablemente.

Composición de los Recursos Públicos de Acuerdo a la Estructura del Producto Bruto Geográfico

Como corolario del estado de situación planteado, se ha dado un proceso de deterioro sistemático y permanente de la capacidad de respuesta de la economía real Catamarqueña para generar ingresos genuinos.

Si bien es cierto que dicho proceso se agravó en la última década, comenzó mucho antes con erróneas decisio-

nes en materia de inversión pública e importantes desvíos de fondos que pasaron inadvertidos en épocas de mayor abundancia y liquidez, pero que han dejado secuelas muy difíciles de borrar, provocando el atraso y estancamiento propios de la dependencia, anulando capacidades individuales y lo que es peor aún provocando la emigración de trabajadores a otras latitudes en busca de sustento.

Al respecto, es bueno recalcar que un 8,1% de desocupación no parece un guarismo muy grave si lo comparamos con el promedio del país. No obstante esta situación no debe mover a engaño, pues en gran medida obedece a un proceso de exportación de desocupados que no están satisfechos con las soluciones que le brinda Catamarca más que a una verdadera respuesta del aparato productivo de la Provincia a la necesidad de empleo.

Por todo lo expuesto podemos concluir que Catamarca es actualmente una Provincia Ingreso-Dependiente del gobierno nacional.

Del análisis de la estructura del Producto Bruto Geográfico, concluíamos que la mayor parte de los sectores que lo componen vieron caer drásticamente su participación en la última década o excepcionalmente la mantuvieron constante.

La excepción a la regla la constituyeron la Industria Manufacturera y el Gasto Público.

En el primer caso y como ya lo adelantáramos oportunamente, si bien hu-

bo un fuerte impacto sobre el producto y el empleo, el efecto sobre la recaudación del notable crecimiento industrial ha sido nulo para la Provincia, habida cuenta que dicho crecimiento vino de la mano de la Promoción y ello implica exención impositiva.

En cuanto al Gasto Público, y como resultante del análisis de su composición, con predominio del gasto corriente y dentro de este último una superlativa influencia de los altos niveles de empleo público, podemos concluir que entre 1983 y 1991, la máquina estatal cumplió el rol de intentar sostener los niveles de consumo en la Provincia, con escasa generación de ahorro público y por ende de inversión pública.

Si a lo anterior le sumamos una ineficiente administración de los fondos nacionales de afectación específica, desviados con respecto a su cometido original, además de una pobre política nacional de reinversión pública en infraestructura productiva y de sus nefastos mecanismos de control,

podemos concluir que el estado terminó transformándose en un bombero que actuó permanentemente sobre la coyuntura, sin preocuparse seriamente por las débiles bases que se estaban dejando para el futuro.

Lo expuesto podemos acreditarlo al menos de dos maneras alternativas. Una es que actualmente el Gobierno de la Provincia entrega alrededor de 32 millones de pesos mensualmente al mercado, de los cuales solo recauda 2 millones mensuales aproximadamente (esto es quizá algo grueso, pero muy gráfico).

La otra forma de demostrar lo dicho es por ejemplo el análisis de la estructura de los recursos provinciales del año 1993. Aún no contamos con el Presupuesto Ejecutado 1994 y decidimos no construirlo en base a los datos disponibles por cuanto la estructura del año 1993 es prácticamente la misma a los fines de lo que se quiere demostrar.

Composición de los Recursos de la Provincia de Catamarca Año 1993

CONCEPTO	TOTAL EN MILES DE \$	PARTICIP. S/REC. TOT.
RECURSOS TOTALES (1+2)	324.741,6	100,0 %
<i>1 - Recursos Corrientes</i>	<i>324.653,2</i>	<i>99,9 %</i>
1.1 - De Jurisdicción Provincial	25.342,7	7,8 %
<i>1.1.a - Tributarios</i>	<i>23.027,2</i>	<i>7,1 %</i>
<i>1.1.b - No Tributarios</i>	<i>2.315,5</i>	<i>0,7 %</i>
1.2 - De Jurisdicción Nacional	299.310,5	92,2 %
<i>1.2.a - De Libre Disponibilidad</i>	<i>275.072,4</i>	<i>84,7 %</i>
<i>1.2.b - De Afectación Específica</i>	<i>24.238,1</i>	<i>7,5 %</i>
2 - De Capital	88,5	0,0 %

Elaboración Propia en base a la Ejecución Presupuestaria Año 1993

Finalmente, del análisis del cuadro anterior puede comprenderse el por qué de la afirmación enunciada. En efecto, del total de recursos disponibles, la Provincia de Catamarca sólo recauda el 7,79%, mientras que el 92% restante proviene de las arcas nacionales. No obstante cabe hacer la salvedad que parte de esos fondos seguramente son recaudados en la Provincia por el fisco nacional y obviamente distribuidos en función del Régimen de Coparticipación Federal Impositiva vigente (Ley 23548) corregido por los Pactos Fiscales de los años 1992 y 1993, a los cuales adhirió la Provincia de Catamarca.

Efectos sobre los Ingresos Provinciales en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos de los Pactos Federales de Agosto de 1992 y 1993

La aplicación de la Ley de Convertibilidad permitió un importante incremento de los montos transferidos a las provincias. Según se destaca en el Capítulo III del trabajo realizado por la Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias; «CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA RELACIÓN NACION-PROVINCIAS», entre 1991 y 1993 las transferencias de recursos y aportes creció en un 53%.

En ese mismo capítulo se destaca que a partir de 1991 y 1993, se produce un importante incremento de los Tributos Nacionales Coparticipados en detrimento de los No Coparticipados.

El aumento de la afluencia de

ingresos genuinos a los Gobiernos Nacional y Provinciales facilitó una gestión pública menos traumática, mas previsible y consecuentemente se pudieron desarrollar algunos debates sobre la coordinación fiscal, la armonización tributaria y la concurrencia solidaria de los distintos niveles de gobierno para subsanar problemas sociales acuciantes (por citar algunos ejemplos) que concluyeron con la firma de diversos acuerdos entre los distintos niveles de gobierno; entre los que merecen destacarse:

Acuerdo fiscal del 12/08/93

A partir del mismo el Estado Nacional queda autorizado a retener el 15% con mas una suma fija de \$ 43,8 millones mensuales de la masa de recursos coparticipables previstos en el artículo 2º de la Ley Nº 23.548 y sus modificatorias vigentes, en concepto de aportes de los distintos niveles de gobierno para atender el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos (el 15% de la masa de Coparticipación Federal de Impuestos) y para ser distribuida entre los Estados Provinciales suscriptores del Pacto en concepto de Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales (la suma fija antes citada).

Este esfuerzo solidario de las Provincias que implicó una detracción en sus transferencias (aún creciente respecto a ejercicios anteriores, producto de los altos niveles de recaudación ya apuntados) fue

acotado por la garantía en términos de Ingreso Mensual Mínimo Garantizado por el Gobierno Nacional a los Estados Provinciales (\$ 725 millones mensuales netos de retenciones en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos afectados al Financiamiento de los Servicios de Educación y Salud transferidos a las Jurisdicciones Provinciales).

Otro aspecto significativo del acuerdo alcanzado resulta la automaticidad de las transferencias de los recursos financieros que componen los siguientes fondos: FO.NA.VI, COFAPyS, F.E.D.E.I., Fondo Vial Federal y la federalización de la administración de los fondos del FO.NA.VI. y COFAPyS.

Acuerdo Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 01/08/93.

Las modificaciones introducidas por el Acuerdo Federal del 01/08/93 (convalidado por Ley 24.130) al Pacto del 01/08/92 fueron las siguientes:

- a) Aumento del monto de la Garantía Mínima de 725 millones de pesos a 740 millones de pesos. En este nuevo pacto si el monto a distribuir excede a la garantía, dicho excedente se distribuye de acuerdo a la ley 23.548 entre las provincias.
- b) Aumento del monto mensual del Fondo de Desequilibrios Provinciales de 43,5 millones de pesos a 45,8 millones de pesos, debido a la incorporación de Comientes con 1,5 millones de pesos y Chaco con 0,5 millones.

c) Modificación por parte de los gobiernos provinciales de sus sistemas tributarios a efectos de armonizar la política tributaria de los distintos niveles de gobierno con el objetivo de promover el empleo y el crecimiento económico de las distintas regiones que componen el país.

Entre las modificaciones más sustantivas merecen señalarse la derogación del Impuesto de Sellos, de los Impuestos Provinciales que gravan la Transferencia de Combustible, Gas, Energía Eléctrica y Servicios Sanitarios, de los Impuestos que gravan los intereses de depósitos a Plazo Fijo y en Caja de Ahorro a los débitos bancarios y gradualmente de aquellos que gravan la Nómina Salarial; la modificación del Impuesto a los Ingresos Brutos (planteando la exención del impuesto a las actividades de producción primaria y secundaria de bienes) la modificación de los Impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria, entre otras.

Por su parte el Gobierno Nacional correspondiendo al esfuerzo anteriormente expuesto (y a cargo de los Gobiernos Provinciales) se compromete a reformular los tributos que percibe la M.C.B.A. en los mismos plazos y sentido en que se comprometen las Provincias, como así también a eliminar el Impuesto a los Activos afectados a Procesos Productivos, a disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral.

Otro compromiso trascendente del Gobierno Nacional resulta la deci-

sión de aceptar la Transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales en el caso que las Provincias adhieran al Nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación.

En síntesis puede señalarse el esfuerzo de los Gobiernos Nacional y Provinciales para compatibilizar sus políticas fiscales con el objetivo de crecimiento económico sostenido.

Acuerdos Complementarios al Pacto Fiscal de Agosto de 1993 entre el Gobierno Nacional y la Provincia de Catamarca Enero y Julio de 1994

En este punto no se pretende abordar en profundidad la totalidad de los compromisos asumidos por las partes al momento de la firma del Acuerdo, sino más bien analizar globalmente la implicancia del mismo para la reforma del Estado y su repercusión sobre la situación financiera de la Provincia.

El efecto de arrastre de la profunda crisis estructural del Sector Público de la Provincia de Catamarca, a la que se hiciera referencia en el comienzo de este trabajo, trajo como consecuencia un sinnúmero de dificultades financieras que impidieron el pago en término de los salarios a los empleados públicos (como el efecto más dramático de esta situación), quedando la Provincia en un virtual estado de cesación de pagos a proveedores y contratistas que tornaba cada vez más inoperante el aparato estatal.

La crisis estructural precipitó la necesidad de una reforma profunda, que cambiaría la cultura de la improvisación por la de la anticipación. Dada esta situación, y conciente de la necesidad de que se produjera dicho cambio estructural, el Gobierno de la Provincia de Catamarca elaboró un Plan de Reformas con el objeto de sanear la situación imperante y llevar adelante una gestión financiera planificada de forma tal de eliminar el déficit lo antes posible para equilibrar las cuentas públicas.

Dicho Plan, incluye entre otras medidas, la reducción del gasto en personal, fundamentalmente a través de una política de retiros voluntarios y privatización de las empresas públicas, como así también por medio de una política de eliminación de incompatibilidades en el desempeño de los cargos públicos y ajuste de las plantas orgánico funcionales de los sectores de Salud y Educación, etc.

Con los Acuerdos Complementarios suscriptos con el Gobierno Nacional, la Provincia consiguió el financiamiento necesario para equilibrar las cuentas públicas durante el año 1994, hasta tanto pudiera aplicar el Plan de Reformas propuesto y lograr un presupuesto financiero equilibrado para el año 1995, incluido el repago de los créditos obtenidos.

La transferencia del Instituto Provincial de Previsión Social al ámbito nacional, en oportunidad de la firma del Acuerdo de Julio de 1994, permitió la reducción del déficit mensual de la Provincia

en 3,3 millones de pesos mensuales (cifra muy relevante, por cuanto constituye, aproximadamente, el 50% del déficit operativo total). Por otra parte se acordó que la Nación absorbería nuevos jubilados, acogidos al beneficio de la ley provincial, hasta completar un monto adicional mensual de 3 millones de pesos, con lo cual la Provincia de Catamarca eliminaría por esta vía un total de 6,3 millones de su déficit.

Los esfuerzos realizados por la Provincia de Catamarca a los que ya se aludió en el análisis de las implicancias de los Acuerdos del 12/08/92 y 12/08/93 fueron cuantificados en los cuadros que a continuación se presentan conjuntamente con los beneficios obtenidos a partir de la transferencia de la Caja de Jubilaciones de la Provincia a la Nación.

CONCEPTO	MONTO Mill. de \$
<i>Efecto Promedio Mensual por la aplicación del Pacto de Agosto de 1993</i>	1,0
<i>Beneficio por Transferencia de la Caja de Otorgamiento de Nuevas Jubilaciones (Monto Mensual Promedio)</i>	6,3
Ganacia Global Estimada	5,2

Elaboración Propia

Tomando como referencia la reducción global respecto a la aplicación de la Ley 23.548, el resultado mensual para la Provincia de Catamarca sería el siguiente:

CONCEPTO	MONTO Mill. de \$
<i>Efecto Promedio Mensual por la Situación de lo Acordado en el Pacto Fiscal con Respecto a la Situación de la Ley 23548</i>	6,2
<i>Efecto Transferencia de la Caja y Otorgamiento de Nuevas Jubilaciones (Monto Mensual Promedio)</i>	6,3
Resultado Mensual Promedio	Virtualmente equilibrado

Elaboración Propia

En los cuadros anteriores subyace un supuesto fundamental, cual es el alcance del concepto pérdida-beneficio allí utilizado, por cuanto se refiere únicamente a las transferencias netas de fondos "coparticipables" que se dan entre Nación y Provincia por efecto de las leyes o acuerdos pautados, quedando afuera del análisis los efectos del Pacto sobre la recaudación provincial, en función de su diferente naturaleza.

Así, conforme al resultado equilibrado entre la reducción de ingreso a las arcas provinciales a resultas de menores transferencias de Coparticipación Federal de Impuestos respecto a lo originalmente previsto por la Ley N° 23.548 y la reducción del Gasto Público Provincial a resultas de la transferencia al ámbito nacional de la Caja de Previsión Social de la Provincia (asumiendo el Gobierno Nacional el déficit observado en el Sistema Provincial de Previsión) puede hablarse de cambios compensatorios en el Presupuesto de la Administración Provincial Consolidada.

Disminución de la Recaudación Provincial como Consecuencia de la Aplicación del Acuerdo Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 01/08/1993 (*)

Para estudiar la incidencia que tienen las medidas en materia impositiva previstas en el Acuerdo Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento (Pacto Fiscal 1993), hubo que trabajar con datos de la estructura global de la recaudación, debido a que los datos con que cuenta la Provincia son escasos y poco confiables.

En función de una estructura estimada de recaudación y una estimación de recursos para 1994, se procedió a estimar las pérdidas potenciales, que se ubican en los 860 mil pesos para la parte Primaria, 2,6 millones de pesos para el sector secundario y alrededor de unos 750 mil pesos para el resto de los servicios, previstos en el apartado 4 del Título I el Pacto.

En suma, la pérdida global en Ingresos Brutos ascendería a los 4,23 millones de pesos anuales, casi el 30% de la recaudación de Ingresos Brutos anterior al Pacto.

En materia de Impuestos de Sellos, la eliminación total implicaría prescindir de 4 millones de pesos anuales, lo que significa el 14% de la recaudación total de la Provincia antes del Pacto, siendo este impuesto el segundo en importancia

después de Ingresos Brutos que aporta casi el 65% del total.

En resumen, la implementación de la totalidad de las exenciones previstas hasta el 30 de junio de 1995 implicarían una disminución de la recaudación de alrededor de 8,3 millones de pesos anuales, casi el 30% de la recaudación total de la Provincia antes del Acuerdo Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 01/08/93.

No obstante esta reducción estimada de la recaudación provincial en función de los efectos del Pacto Fiscal, es de destacar que se espera que la misma sea más que compensada por el nuevo Impuesto a las Ventas que ha de aplicarse próximamente en todas las provincias.

La relación de equilibrio a la que se tiende es inestable y por lo tanto no constituye en si misma una solución para el largo plazo. Vale decir que, mientras los efectos positivos de políticas fiscales racionales no se plasmen en aumentos del nivel de actividad de la economía y produzcan una fuerte expansión del Producto Bruto del Sector Privado, y en consecuencia de los niveles de empleo productivo y de la respectiva recaudación pública ligada a dichos niveles, las Provincias más postergadas como el caso de Catamarca, tendrán serias dificultades para cortar la relación de dependencia exclusiva de la llegada de los Fondos de Coparticipación Federal.

(*) Fuente: Estudio realizado por la Administración General de Rentas y Registro Territorial de Catamarca en base a datos del año 1994.-



Banco Quilmes

Coordinación Fiscal Entre la Nación y las Provincias

Julio De Vido*

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis de la relación entre la Nación y las Provincias con respecto a la coordinación fiscal, pretendiendo que a partir del mismo, podamos resaltar cuales son sus virtudes y sus flaquezas.

La propia organización política de nuestro país requiere la integración de las políticas fiscales de los distintos Estados Provinciales al plan del Estado Nacional para el logro del objetivo general, prioritario: mantener la estabilidad.

Teniendo en miras dicho objetivo se inicia un proceso de tendencia al equilibrio de las cuentas fiscales federales consolidado a partir del plan de convertibilidad. Pero se da aquí el propio requerimiento que aparece como denominador común en planes como este, la integralidad, por lo cual también las administraciones provinciales deben encarar políticas locales de ordenamiento compatibles con las planteadas desde el orden nacional, teniendo en cuenta su propia realidad.-

En este marco el Poder Ejecutivo Provincial instrumentó una serie de medidas tendientes a superar la difícil situación económica, financiera y social vigente al momento de asumir el Gobierno, a través de los Decretos N° 139 y 140 de fecha 12

de Diciembre de 1991, que permitieran su reversión.

Los mismos declaraban la emergencia económica y disponían una serie de medidas tendientes al reordenamiento del Estado en lo salarial, previsional, asistencial, económico y financiero adhiriendo a mecanismos adoptados por el Estado Nacional.

Como consecuencia de lo anterior se suspendieron los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción; se suspendieron los convenios colectivos de trabajo y se redujeron los salarios de la Administración Pública.

En concordancia con los lineamientos de las políticas nacionales, se estableció un régimen para verificar, reconocer y conciliar el monto de acreencias y deudas de particulares con el Estado Provincial en su conjunto.

El objetivo fue instrumentar los medios que permitieran lograr el saneamiento fiscal y financiero de las cuentas públicas a través, entre otros, de la eliminación total de transferencia de fondos desde el Estado Nacional a las Provincias para cubrir desequilibrios fiscales.

Con este propósito se firma el Acuerdo de Saneamiento Definitivo de la

* Ministro de Economía de la Provincia de Santa Cruz.

situación financiera entre el Estado Nacional y la Provincia de Santa Cruz ratificado por Ley Provincial N° 2.314; a través del cual se determinan y cancelan los débitos y créditos recíprocos.

Se dictan normas tendientes a apoyar el desarrollo de la finalidad planteada, por ejemplo, se provincializan los puertos, se transfieren los establecimientos educativos nacionales a las provincias, etc.

Esto permitió lograr una situación de estabilidad que posibilitara el saneamiento de las cuentas fiscales; al mejorar la situación fiscal permitió consolidar la deuda pública provincial y comenzar el saneamiento del sector financiero.

Las medidas tomadas permitieron que en Diciembre de 1993 se sancionara la Ley N° 2.347, de la Superación de la Situación de Emergencia Económica, la que establece la autarquía de los tres poderes del Estado Provincial, posibilita el establecimiento de mecanismos que faciliten el retiro Voluntario de los agentes de planta permanente de la Administración Pública Provincial, y modifica las prestaciones sociales y previsionales.

Toda esa evolución en la relación Nación Provincia logra afianzarse aún más a través de la firma del Pacto Fiscal entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales donde se acuerdan una serie de pautas relativas a la distribución de impuestos Nacionales coparticipables y pautas para el comportamiento de las erogaciones.

Durante el corriente año se

continuó con la integración de la política fiscal provincial al plan nacional, a través del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento adoptando políticas uniformes que posibilitaran el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de la reactivación de las economías regionales, coordinando las políticas tributarias entre la Nación y la Provincia.

Así podemos destacar los acuerdos firmados con los sectores de mayor gravitación en la economía provincial como el pesquero, agropecuario y minero que permiten determinar en forma definitiva las tasas de descuento en las contribuciones Patronales, para los distintos sectores de la actividad económica.

Debiendo destacar la prudencia con que la Provincia viene realizando la eliminación de Impuestos Provinciales de conformidad a lo establecido en el segundo Pacto Fiscal firmado el 19/01/94, protegiendo los recursos genuinos logrados, en virtud del escaso desarrollo de las actividades económicas en el distrito, de no efectuarse de esta forma se podría caer en la disminución de los recursos provinciales, por todo esto se están elaborando dos cronogramas para la desgravación uno para el Impuesto a los Sellos y otro para el Impuesto a los Ingresos Brutos, que posibilitan tener un conocimiento anticipado de como se irán desgravando las distintas actividades económicas de conformidad a lo acordado con la Nación evitando de esta manera el desfinanciamiento del Tesoro Provincial.

Todo esto da un marco de normas programáticas que permitiría señalar, la posibilidad concreta de desarrollar la relación Nación Provincia con la agilidad que requiere su propia naturaleza, que exige su practicidad y que tiende a la mejora del marco integral de la unidad que dichas individualidades integran.

Por ello es importante destacar esta mayor fluidez, que a través de las técnicas instrumentadas referenciadas precedentemente se fueron incorporando para lograr una comunicación acorde con los requerimientos para el mejor desarrollo de dicha relación.

Es importante destacar en este marco la mayor comunicación entre la Nación y las Provincias, por intermedio de la confección y remisión por parte de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con la Provincias, de información mensual, a partir de abril del corriente año, consignando: la Distribución de Recursos de Origen Nacional a Provincias y su proyección hasta la finalización del Ejercicio Fiscal, Transferencias de Servicios Educativos y de Salud y Programas Asistenciales; Distribución del Fondo Nacional para la Vivienda y Distribución de Regalías Hidrocarburíferas.

Todo lo expuesto permite la planificación y previsibilidad que el Ejecutivo Provincial está dispuesto a mantener para llevar adelante sus actos de gobierno.

Durante el presente año ha sido valiosa la colaboración y predisposición de la Nación en lo referente a material,

asesoramiento, etc; pudiendo destacar el ofrecimiento para capacitación del personal.

A través de estos lineamientos bosquejados, se va vislumbrando un desarrollo más sólido de la relación Nación Provincia, que permite la concreción de objetivos generales a través del esfuerzo conjunto, sostenido y permanente de todas las partes.

Por ello la Provincia de Santa Cruz, como partícipe de esa unidad a través del esfuerzo y sacrificio de todos sus habitantes instrumentó medidas que no por extremas, dejaron de ser eficientes, permitiendo una transformación y ordenamiento, tanto en el plano interno como en su relación con la Nación.

En esta nueva etapa es imprescindible que se desarrolle un sistema de distribución de recursos que tienda al justo equilibrio entre las jurisdicciones de tal forma que las mismas compartan equitativamente beneficios y esfuerzos, sin que ninguna de ellas apropie renta en detrimento de la otra.

El artículo 75 inc. 2) de la Constitución Nacional establece los criterios y prioridades para la distribución entre Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, propugnando establecer equitatividad y solidaridad y dándose prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Esto posibilitará morigerar y/o corregir definitivamente las significativas

asimetrías que han signado el desarrollo de las distintas unidades Regionales que presenta nuestro país.

Por esto resulta imprescindible dentro del marco que ofrece la Constitución Nacional iniciar el camino que nos lleve a un desarrollo equilibrado de estas regiones, que no solo arraigue a sus habitantes, sino que además avance en una definitiva integración nacional.

Esto implica tender a un desarrollo armónico del país, tanto en su faz demográfica como económica y social, que debe ser el objetivo de toda política integral, que permita revertir la asimétrica conformación nacional actual, como modo de asegurar que los beneficios del crecimiento lleguen a todos por igual.

Para lograr un grado de desarrollo equivalente es fundamental la ocupación espacial de todo el territorio Nacional, por lo que deben priorizarse las acciones en aquellas jurisdicciones cuya densidad poblacional sea inferior a 2 habitantes por Km².

A través fundamentalmente de un equilibrado desarrollo de las Economías Regionales.

No puede hablarse de cali-

dad de vida, ni de igualdad de oportunidades en el desierto, en toda la extensión semántica que la palabra tiene encontramos sin lugar a dudas la prioridad a cubrir por los nuevos índices prorrateadores, el despoblamiento indica claramente la ausencia previa de toda medida promotora o potenciadora del nivel o calidad de vida, el despoblamiento implica algo más que condiciones climáticas adversas, implica la ausencia absoluta de la Nación en aquellas regiones que inevitablemente de no dárles ventajas comparativas concretas (en este caso a través de un índice prorrateador acorde a la realidad indicada) podría ser sometida en el futuro a cercenamientos territoriales, como los que ya hemos sufrido históricamente.

Entendiendo de tal forma que la futura distribución de recursos deberá imperiosamente ponderar con igual intensidad tanto prorrateadores devolutivos como redistributivos.

Esto permitirá pensar en un federalismo auténtico, a través del cual los estados provinciales dispongan de sus legítimos recursos, planifiquen, ejecuten políticas a largo plazo y fundamentalmente consolidará e forma definitiva el territorio nacional.

Las Economías Regionales desde el Plan de Convertibilidad

Jorge Baldrich

Las economías regionales enfrentan hoy dos desafíos principales. Por una parte, el Plan de Convertibilidad y las políticas de apertura, desregulaciones y privatizaciones han delineado nuevas reglas de juego internas que, si bien potencian la rentabilidad regional, imponen restricciones diferentes a las que han caracterizado el pasado. En segundo término, la economía internacional en general y las políticas de integración en particular ofrecen una perspectiva más interesante para el interior del país. Este trabajo intenta describir la actual coyuntura regional para, posteriormente, analizar los instrumentos de política económica que disponen tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos Provinciales.

La Coyuntura Económica Regional

Durante 1994 la economía nacional ha comenzado a mostrar los efectos del punto de inflexión que, a nivel de la economía internacional, tienen los precios de las commodities⁽¹⁾. Efectivamente, la caída en estos precios asociada a la recesión económica del inicio de década repercutió sensiblemente en nuestro país mediante el deterioro de los términos de intercambio. Durante 1994, sin embargo, ha sido posible

presenciar una reversión en esta tendencia. El Cuadro 1 presenta la evolución de los precios correspondientes a productos provinciales durante el período 1985 - Agosto 1994. El cuadro permite distinguir las siguientes tendencias en estos precios⁽²⁾.

En primer término, los precios de los productos que durante 1994 fueron superiores a los mismos precios en 1993 y que, además, fueron superiores al promedio de la serie. Entre ellos se destaca el algodón en bruto, el limón, el filet de merluza y el tabaco criollo correntino. En segundo término, se encuentran aquellos productos cuyos precios en 1994 fueron menores que en 1993 pero que superaron el promedio de la serie. Ellos son la aceituna, el rollizo de quebracho colorado, el tomate, la uva para vinificar y el vino de traslado. En tercer término, observamos los productos cuyos precios en 1994 fueron superiores a 1993 pero, de todas maneras, son inferiores al promedio de la serie. Este grupo incluye la fibra de algodón, el azúcar, el arroz fino con cáscara, la lana fina, el tabaco Burley y el té brote verde. Finalmente, se encuentran los productos cuyos precios en 1994 resultaron inferiores no sólo a los de 1993 sino al promedio de la serie. En esta condición se encuentran la lana cruzada fina, la pasta celulosa, el tanino, el tabaco Virginia y la yerba mate.

• Subsecretario de Programación Económica Regional. Secretaría de Programación Económica de la Nación.

(1) Ver, al respecto, el Capítulo 2 de "World Economic Outlook", I.M.F., September 1994.

(2) El Cuadro 1 presenta los precios recibidos por los productores agropecuarios.

Cuadro I
Detalle de proyectos por ubicación geográfica, institución, entidad y fuente de financiamiento

Producto	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Pr. 85/	833.3
Acetahina Fresca	741,5	1.161,1	908,3	427,6	55,8	1.204,4	1.381,6	993,0	1.692,5	93	Pr. 85/
Algodón eb bruto (1)	211,9	351,5	471,4	255,9	257,5	326,0	308,8	229,8	354,5	951,7	48
Fibra de algodón	1.320,8	1.811,3	3.089,2	1.369,2	2.414,4	1.498,6	1.415,7	1.016,7	1.322,5	307,5	1.143,0
Aroz largo fino	27,0	20,3	21,9	23,7	21,8	20,3	27,4	17,1	16,8	1.695,4	397,9
Azúcar Blanca (1)	555,6	604,8	773,5	892,5	624,5	405,5	367,4	266,6	399,4	21,8	1.466,2
Lana crua (1)	2.089,9	2.434,3	4.464,3	4.925,3	2.717,6	1.809,9	1.592,0	1.701,9	1.268,3	543,3	22,4
Lana crua fina (1)	1.724,0	1.982,1	3.118,0	3.437,5	1.681,5	1.139,3	804,0	1.334,9	1.135,8	2.556,4	472,3
Limón	346,7	421,5	350,5	388,1	399,0	267,4	256,4	367,7	527,1	1.817,5	1.478,5
Manzana Mercado Central (5)	510,5	1.111,3	633,6	563,9	409,0	502,5	593,9	743,9	799,2	368,9	1.106,2
Manzana Red Delicious (5)	s/d	308,6	127,2	177,9	132,5	153,5	183,8	162,4	100,0	652,0	534,0
Manzana Granny Smith	s/d	243,3	104,0	133,4	111,3	143,2	173,6	142,1	170,0	168,2	627,7
Filet de Merluza	1.519,7	1.326,9	2.114,3	1.612,9	1.632,5	1.813,1	1.944,6	1.850,3	1.830,0	152,6	109,3
Naranja Entre Ríos (2)	452,8	589,2	1.089,2	313,6	315,1	98,1	119,7	91,9	90,0	1.738,4	129,1
Naranja Mercado Central	352,4	666,2	449,4	356,2	371,3	255,9	261,8	941,4	331,7	251,1	1.876,8
Poroto Alubia	451,6	641,4	553,6	754,3	882,6	642,2	581,2	315,2	380,8	392,9	208,1
Pera Mercado Central	561,6	1.078,1	807,3	505,9	712,0	546,4	673,0	575,3	640,8	578,1	297,1
Pera Williams (5)	s/d	231,5	112,1	155,7	143,1	163,7	173,6	162,4	140,0	677,8	677,4
Pasta Cakulssica	565,6	461,1	473,5	464,8	579,8	602,8	549,5	543,4	514,7	160,3	453,3
Rollito de Quebracho	18,9	18,7	41,2	39,9	27,5	30,5	33,8	33,8	42,0	528,4	149,0
Tanino	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	957,4	945,0	31,8	51,7
Tabaco Criollo Correntino	1.834,1	1.658,7	1.694,4	1.320,1	990,4	1.098,6	1.507,1	1.087,2	1.191,6	951,2	35,5
Tabaco Criollo Misionero	1.048,1	1.161,1	1.178,7	1.033,2	1.157,5	1.189,8	1.340,6	1.147,2	1.060,0	1.375,8	472,6
Tabaco Virginia	3.144,2	3.649,1	2.946,8	2.970,3	4.150,4	2.490,8	2.764,5	2.502,3	2.414,8	1.146,2	1.617,3
Tabaco Burley	3.144,2	3.317,4	2.799,4	2.582,9	4.261,9	2.575,3	2.876,2	2.234,0	2.172,1	3.003,7	1.462,8
TE Brots Verde	81,2	83,2	62,1	115,7	109,9	46,7	50,8	50,8	61,7	2.884,8	2.299,8
Tomate de Mendoza (3)	70,7	99,5	58,9	60,3	5,0	51,9	64,1	50,8	120,0	73,6	2.247,9
Tomate Mercado Central	644,6	609,6	583,8	675,7	681,3	644,9	494,2	654,9	750,8	65,6	69,7
Uva Tinta	84,9	253,3	103,3	26,8	6,9	55,2	126,5	204,1	375,4	637,7	79,1
Vino de Translado (4)	s/d	20,5	12,1	9,9	9,9	9,3	17,3	21,9	29,7	137,4	334,4
Yerba Mate Canchada	675,7	641,0	1.176,5	1.475,6	888,6	707,8	616,2	674,5	643,7	16,3	307,9

Todos los productos se expresan en pesos de 1993, deflacionados por el Índice de Precios al por Mayor de Productos Manufacturados.
 (1) El promedio 1994 corresponde a los primeros 6 meses (2) El promedio 1994 corresponde al período marzo/ago. (3) El promedio 1994 corresponde al período febrero/julio
 (4) El promedio 1994 corresponde a los 7 primeros meses (5) El promedio 1994 corresponde al febrero/marzo.

Por lo tanto, en 1994 se comienza a revertir la tendencia declinante en los precios regionales. No deja de resultar sorprendente, sin embargo, que pese al deprimido nivel en los precios de los principales productos regionales durante el pasado reciente, las Provincias Argentinas se hayan caracterizado por el dinamismo de sus exportaciones. Tal como se aprecia en el Cuadro 2, las exportaciones provinciales en el período 1992-1993 han mostrado una importante tendencia positiva (3). Como se advierte en el cuadro, este dinamismo ha sido compartido por casi todas las provincias. El dinamismo en las exportaciones y en las producciones regionales es la resultante de un conjunto diverso de elementos cuya enumeración y evaluación relativa no constituye una tarea sencilla. Es un tema central en este trabajo el identificar como elementos significativos en esta evolución a los asociados con los principales componentes del plan de convertibilidad: la política comercial externa, las desregulaciones en servicios de transporte, la política fiscal y los marcos regulatorios de insumos claves como energía y el gas.

Un aspecto relevante lo constituye la política comercial externa. En este sentido, del mismo modo que los mercados de bienes y servicios finales enfrentan hoy competencia externa, en mayor medida se ha avanzado en beneficiar a los sectores

productivos con precios de insumos alineados a los costos internacionales; entre ellos se destaca el arancel cero vigente para la importación de bienes de capital. Esto ha posibilitado un importante incremento en las tasas de protección efectiva de las producciones regionales a partir del Plan de Convertibilidad. La casi totalidad de los productos presentados en el Cuadro 3 poseen tasas de protección efectiva mayores en 1994 que en 1991(4). El incremento en las tasas de protección efectiva se explica, principalmente, por la disminución que en el período 1990-1994 se produjo en las tasas nominales de protección de los herbicidas, las semillas, los combustibles y los fertilizantes.

Un segundo elemento de importancia lo constituye la política económica nacional. Resulta difícil encontrar un sector productivo más negativamente afectado en su rentabilidad como consecuencia de la inflación que la producción agrícola regional: períodos de cobro de los productos frutales o agroindustriales que se caracterizaban por varios meses de plazo en coexistencia con altas tasas de inflación, influyeron muy adversamente sobre los sectores productivos. Por otra parte, la política fiscal, mediante la eliminación de los impuestos distorsivos y la concentración de los recursos fiscales en impuestos como ganancias y valor agregado, constituyen claras señales de mejora para las economías regionales. Es en este

(3) Las estimaciones incluidas en el Cuadro 2 provienen de Guillermo Gigliani y María E. Iturregui, «Exportaciones Provinciales y Regionales. Período 1988-1993», Secretaría de Programación Económica, 1994.

(4) El Cuadro 3 se basa en Edgardo Lifschitz, «Análisis de los niveles de apertura externa en el Período 1990-1994», Secretaría de Programación Económica, 1994.

sentido que debe ser analizado el Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Los efectos del Pacto sobre la rentabilidad empresarial regional pueden inferirse con la ayuda del Cuadro 4. El cuadro muestra el incremento en la rentabilidad y la disminución en los costos por hectárea para una serie de productos regionales.⁽⁵⁾

Las nuevas expectativas generadas por la negociación con el Mercosur, en menor magnitud, las asociadas a la labor de promoción de exportaciones con el Sudeste Asiático, constituyen también elementos importantes a nivel regional. En este sentido, según distintas estimaciones, el incremento anual en las exportaciones argentinas a Brasil

Cuadro 2
Exportaciones Provinciales
Ranking y dinamismo de las jurisdicciones

en millones de dólares

GRUPO	PROVINCIAS	PROMEDIO 1988-1989	PROMEDIO 1992-1993	VARIACIÓN %
GRANDES	Bs. As. Cap. Federal	5.093,4	3749,0	35,86
	Santa Fe	2.630,3	2124,7	23,80
	Cordoba	1.184,9	774,2	53,05
MEDIDAS-ALTAS	Chubut	377,5	275,7	36,92
	Mendoza	367,6	202,4	81,62
	Santa Cruz	283,2	110,2	156,99
MEDIAS-BAJAS	Entre Rios	242,8	261,2	-6,97
	Rio Negro	211,8	140,6	50,87
	Neuquen	209,1	50,0	318,20
	Salta	177,2	123,4	43,60
	Tierra del Fuego	161,8	27,7	484,11
	Tucuman	159,8	116,1	37,64
	Misiones	143,7	101,1	42,14
	Chaco	120,7	151,1	-20,12
	La Pampa	91,3	38,0	140,26
	Jujuy	84,3	59,0	42,88
	San Luis	80,0	36,0	122,22
Corrientes	54,9	61,9	-11,31	
BAJAS	La Rioja	40,1	11,0	264,54
	Sgo. del Estero	39,3	30,7	28,01
	San Juan	36,1	25,7	40,47
	Formosa	30,0	26,7	12,36
	Catamarca	11,0	2,9	279,31

NOTA: (*) La pertenencia a cada grupo tomo como referencia el promedio 1992-1993.

FUENTE: Elaboración propia en base a cifras del INDEC y de organismos públicos y privados.

(5) Ver Edgardo Lifschitz y Guillermo Martocca «Efecto del Pacto Federal en la Rentabilidad y Competitividad Empresarial», en «Informe Económico», Segundo Trimestre de 1994, Año 3, nro. 10, pág. 123-138, Secretaría de Programación Económica.

Cuadro 3
Tasas de Protección Efectiva

en porcentaje

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Aceituna</i>	119	-13	164	23,3	23,3
<i>Acete de Oliva</i>	169	-2,5	4,4	20,6	20,6
<i>Arroz</i>	5,3	2,5	8,7	14,9	16,4
<i>Preparación de Arroz</i>	9,3	0,8	6,8	13,6	15,6
<i>Elaboración de Azúcar</i>	23,6	146	138	169	213
<i>Preparación de Fibras de Algodón</i>	20,4	2,5	2,3	14,8	14,8
<i>Hilados de Fibra de Algodón</i>	25,8	179	176	21,0	21,0
<i>Cítricos</i>	-0,5	-2,0	4,4	11,9	13,2
<i>Industrialización de Cítricos</i>	6,8	17,5	16,9	15,5	17,6
<i>Preparación de Hojas de Té</i>	118	1,7	7,1	15,2	15,2
<i>Yerba Mate Canchada</i>	118	15,9	18,2	17,4	17,4
<i>Molienda de Yerba Mate</i>	114	14,2	16,2	16,7	16,7
<i>Lana</i>	190	3,0	8,0	15,1	15,1
<i>Lavaderos de Lana</i>	26,1	8,2	17,1	18,2	18,2
<i>Porotos</i>	128	2,8	8,1	15,7	17,2
<i>Industrialización de Porotos</i>	121	14,4	16,2	17,7	17,7
<i>Peras y Manzanas</i>	3,0	0,0	5,9	13,2	13,2
<i>Industrialización de Peras y Manzanas</i>	7,5	8,9	11,0	16,4	16,4
<i>Sidra</i>	14,9	14,8	18,6	18,1	18,2
<i>Tomates</i>	4,7	0,9	6,5	14,3	14,3
<i>Industrialización de Tomates</i>	12,4	14,1	16,3	17,1	17,1
<i>Filetes de Merluza</i>	15,7	2,4	7,8	14,9	16,7
<i>Uva</i>	3,6	0,2	6,1	13,5	13,5
<i>Vino</i>	15,8	14,3	16,3	20,8	20,6
<i>Preparación de Hojas de Tabaco</i>	27,0	15,0	17,1	15,9	16,0
<i>Madera</i>	191	6,7	16,2	12,7	12,7
<i>Tamino</i>	22,8	14,5	16,5	18,8	18,8
<i>Pasta para Papel</i>	7,9	0,7	5,1	22,2	22,4
Promedio de los Productos Seleccionados	13,5	7,2	11,6	16,7	17,2

FUENTE: E. Lifschitz "Análisis de los niveles de apertura externa en el período 1990-1994".

podría situarse en el orden de los 600 millones de dólares por año.

Si bien es cierto que las perspectivas externas e internas ofrecen un sendero de crecimiento y rentabilidad para la producción regional, no es menos

cierto que ese sendero posee restricciones y dificultades. Por una parte, el país ha soportado un período reciente de extrema incertidumbre que ha impedido la reconversión de los sistemas de producción regionales. Por la otra, las nuevas reglas de juego han

implicado un cambio en los precios relativos que está imponiendo la necesidad de un replanteo rápido en las técnicas productivas, financieras y de comercialización; quienes no puedan responder a estas exigencias verán disminuir sus posibilidades de evolucionar e, incluso, de perdurar en el nuevo modelo.

La coyuntura exige, entonces, una ágil respuesta ante las necesidades de reconversión. En este sentido, los instrumentos crediticios provinciales y nacionales, junto a una adecuada política de inversión pública en infraestructura productiva en todos los niveles de gobierno y el incremento en la productividad, deben conjugarse para atenuar los costos de ajuste que la presente situación posee. En cierto sentido, la presente coyuntura regional resulta similar a la coyuntura macroeconómica nacional de inicios del Plan de Convertibilidad; en esos momentos, resultaba imprescindible liberar recursos financieros para que, unidos al ahorro externo, posibilitaran retomar la senda de crecimiento económico y el incremento en la inversión. La prudencia fiscal y la mejora en la administración tributaria fueron los instrumentos que posibilitaron el retorno a niveles crecientes de producción.

Un ejemplo de esta necesidad de ofrecer respuestas al sector productivo lo constituye la evolución del crédito otorgado por el sistema financiero al sector primario. El Cuadro 5 muestra el flujo de crédito otorgado por el sistema financiero entre junio de 1991 y marzo de 1994. Durante ese período, el incremento en el crédito

fue de 31.818 millones de pesos; de ese total, 4.073 millones correspondieron a crédito otorgado a la producción primaria. Resulta importante analizar los componentes de este financiamiento al sector primario desde el punto de vista de las entidades financieras. En este sentido, los bancos del sector público nacional, sobre un total de crédito de 3.303 millones, destinaron 1.652 millones a la producción primaria; esto equivale al 50 por ciento de su capacidad prestable. Por otra parte, los bancos del sector público provincial, sobre un total de flujo nuevo de crédito de 6.795 millones, destinaron 877 millones al sector primario; esto equivale al 13 por ciento de su capacidad prestable.

Es evidente que la menor asignación de crédito hacia el sector primario por parte del conjunto de bancos provinciales no se debe a una menor capacidad prestable sino a una diferente asignación de prioridades; es notable, en este sentido, el hecho que la capacidad prestable del conjunto de bancos de provincias duplicó en el período considerado la capacidad prestable de los bancos públicos nacionales. Sin embargo, la banca provincial destinó 2.476 millones de pesos al financiamiento de servicios y finanzas, de los cuales 1.730 millones fueron créditos a servicios gubernamentales; es decir que por cada peso destinado al financiamiento a la producción primaria, la banca provincial otorgó dos pesos en créditos al financiamiento del sector público. Constituye este un caso concreto de «crowding-out» financiero donde el

conjunto de provincias ven limitantes en sus instrumentos financieros debido al drenaje de recursos que impone sobre los bancos públicos el financiamiento de los déficits provinciales.⁽⁶⁾

Cuadro 4

Efectos del Pacto Federal

PRODUCTO	INCREMENTEN. DE RENTABIL.	DISMIN. DE COSTOS POR HAB. (\$)
Tabaco Virginia (Salta)	207,0	427,4
Algodón (Chaco)	50,2	72,9
Fibra de Algodón (**)	33,9	31,3
Poroto Alubia (Salta)	24,6	37,3
Pera (Río Negro)	18,9	219,8
Manzana (Río Negro)	132,6	210,2
Vid (Mendoza)	10,3	181,8
Arroz (Entre Ríos)	8,1	35,3

(*) La elevada incidencia que representa la disminución de cargas obedece a que esta actividad registra una alta intensidad en el uso del trabajo, debido a que la proporción que representan los salarios en el valor bruto de producción es la más alta de todos los productos elegidos. A su vez, la relación entre salarios y beneficio neto es, por mucho, también la más alta.

(**) Es un producto industrial. La disminución de costos es por tonelada producida.

FUENTE: E. Lifschitz y G. Martocchia. "Ciclo del Pacto Federal en la Rentabilidad y Competitividad Empresarial".

Otro ejemplo relevante es el gasto en inversión e infraestructura productiva. El gasto en infraestructura constituye una de las mayores prioridades para el desarrollo del sector privado. Debido a la caída en la inversión asociada a la crisis de la deuda externa, durante la década de los 80 el deterioro en rutas, puentes, obras de contención aluvional, canales, y demás obras de infraestructura implicó

incrementos en los costos de producción regionales. En este sentido, el notable incremento en la inversión privada y en la formación de capital del sector público nacional como consecuencia del Plan de Convertibilidad no ha sido acompañada por un comportamiento similar en la inversión pública provincial.

El Cuadro 6 presenta la evolución de las ejecuciones presupuestarias consolidadas de las Provincias. Resulta notable que mientras los recursos corrientes en 1993 son prácticamente el doble que los correspondientes al promedio de 1983-1991, las erogaciones de capital sólo se incrementan un 10 por ciento en 1993 con respecto a dicho período. Para el agregado de las Provincias, el incremento en los erogaciones corrientes es la contrapartida del aumento en los recursos totales. En este caso, como en el tema del financiamiento al sector primario, la decisión de canalizar recursos al gasto público corriente posee ineludibles efectos sobre la dinámica del ajuste en el sector privado.

El Rol del Sector Público

El sector público tanto en sus niveles nacional, provincial y municipal tiene un rol fundamental que cumplir en la tarea de proporcionar el mejor contexto posible para que la coyuntura que enfrentan las economías regionales pueda ser exitosamente superada.

Desde el punto de vista del

(6) La reducción regional en los aportes patronales determinada por el Pacto se efectivizó en función de la distancia de cada región a la Capital Federal y en función del índice de necesidades básicas insatisfechas.

sector público a nivel nacional, la consolidación del objetivo de estabilidad en el nivel de precios ha sido un requisito imprescindible para posibilitar el desarrollo de los emprendimientos productivos. En este marco, dos elementos caracterizan la política regional del Gobierno Nacional. En primer término,

y como se ejemplificará posteriormente, el diseño de un sistema de incentivos económicos que no discrimine en contra del interior del país. En segundo lugar, el énfasis asignado a la inversión en infraestructura productiva como mecanismo dinamizador de las economías regionales (7).

Cuadro 5
financiamiento Otorgado por el Sistema Financiero
Entre junio de 1991 y marzo de 1994

en miles de pesos

ACTIVIDAD	BANCOS Y CAJAS DE AHORRO TOTAL	TOTAL PUBLICO			TOTAL PRIVADO
			DE LA NACION	DE PROVINCIAS	
I Producción Primaria	4.073.339	2.550.360	1.651.802	876.548	1.522.979
A. Cereales, oleaginosas y forrajeras	415.773	230.899	160.055	68.340	184.875
B. Frutas	325.270	165.227	87.549	71.479	160.043
C. Hortaliz. y legumb., flores, plan., y semil.	183.587	158.644	77.207	81.168	24.943
D. Cultivos Industriales	435.499	363.237	222.649	142.421	72.262
1 Algodón y otras fibras textiles	101.412	79.941	36.207	44.242	21.471
2. Caña de azúcar (cañeros)	65.917	63.132	55.888	6.986	2.785
3. Vid (viticultores)	114.405	105.311	44.893	60.316	9.094
4. Yerba mate	17.265	14.980	8.201	6.781	2.285
5. Tabaco	77.909	80.197	44.838	36.187	2.289
6. Otros cultivos industriales	58.591	19.676	32.622	(12.091)	38.916
E. Ganadería en general	495.109	381.896	329.452	55.141	113.214
F/G. Autocult. (Gall.) y otr. explot. de granja	80.721	40.006	10.656	30.043	40.716
H. Explotación Agrícola ganadera	1.839.907	1.184.786	749.910	427.104	655.12
I. Servicios Agropecuarios	210.591	133.160	86.110	42.894	77.431
J. Silvicultura y extracción de madera	46.871	43.353	5.695	36.591	4.518
K. Pesca	(80.110)	(100.128)	1.262	(103.807)	20.019
L. explotación de minas y canteras	120.121	(49.718)	(78.741)	25.173	169.839
II. Industrias manufactureras	5.343.107	1.295.628	322.996	902.159	4.047.480
III. Construcción	719.912	(22.354)	(195.273)	91.797	742.266
IV. Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	543.191	(281.091)	132.833	(380.678)	824.282
V. Comercio mayorista	2.243.680	620.130	158.312	438.624	1.623.551
VI. Comercio minorista	4.186.176	1.534.770	574.429	920.790	2.651.405
VII. Servicios y finanzas	7.723.269	3.770.737	1.049.547	2.476.069	3.952.532
A. Servicios gubernamentales	2.660.184	2.541.108	602.414	1.730.214	119.076
B/G. Otros servicios	2.423.044	459.950	49.179	405.068	1.963.095
H. Bancos y otros establecm. financieros	2.311.331	774.662	468.068	276.411	1.536.669
I. Servicios diversos	328.710	(4.893)	(70.114)	64.377	333.693
VIII. Diversos	6.984.968	1.310.422	(391.914)	1.469.253	5.674.546
Otros Familias	1.949.658	781.243	124.894	619.766	1.168.415
Totales	5.035.310	529.179	(516.808)	849.487	4.506.131
Total de las ocho divisiones	31.817.642	10.778.602	3.302.732	6.794.562	21.039.041

FUENTE: Dirección de Análisis e Información Regional, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Subsecretaría de Programación Económica Regional, en base a datos del BCRA.

(7) Los Gráficos 2 y 3 se basan en el trabajo «Reestructuración de la Industria del Gas», Silvia Montoya, Secretaría de Programación Económica, 1994.

Cuadro 6
Evolución de la Ejecución Presupuestaria

Consolidado de las 24 Jurisdicciones

en Millones de \$ Convertibles

CONCEPTO	PROMEDIO 1993/1991	1993 (*)
I. Recursos Corrientes	11.047	23.094
II. Erogaciones Corrientes	11.948	22.598
III. Recursos de Capital	70	332
IV. Remanente de Ejercicios		
Anteriores	19	105
V. Aportes	2.436	1.680
VI. Erogaciones de Capital	1.939	3.105
VII: Total de Recursos y Aportes (I+III+IV+V)	13.572	25.214
VIII. Total de Erogaciones (II+VI)	14.887	25.703
IX. Necesidad de Financiamiento (VIII-VII)	1.315	489

(*) Datos Provisorios al 31 de marzo de 1994.

FUENTE: Subsecretaría de Relaciones Económicas y Fiscales con las Provincias

Basada en la estabilidad, la Nación ha avanzado en una serie de políticas que tienen como objetivo modificar los incentivos económicos regionales. Un ejemplo de ello lo constituye el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento; en el Gráfico 1 se presenta la perspectiva regional que resulta del Pacto (8).

El Pacto Federal, sin embargo, no es el único instrumento enfocado a la finalidad de modificar los incentivos regionales. Otros dos instrumentos de suma importancia lo constituyen las políticas de desregulación y privatización de los mercados de gas y electricidad con sus nuevos marcos regulatorios. Ambas políticas determinan costos económicos para la generación y, además, los costos de

transporte se determinan en función directa de la proximidad al yacimiento de gas o generador eléctrico. En este sentido, los Gráficos 2 y 3 muestran los cambios en la estructura tarifaria de gas ocurridos entre 1991 y 1994. Como puede apreciarse, ha habido una modificación en la estructura regional de las tarifas(9) que tiende a privilegiar a las regiones cercanas a las fuentes de generación de los recursos gasíferos.

Las políticas de desregulación en transportes y puertos han sido, también, un mecanismo eficaz para mejorar la perspectiva productiva regional. El Cuadro 7 presenta, para una serie de destinos y productos seleccionados, los efectos de la política de desregulación en este sector.

(8) La reducción regional en los aportes patronales determinada por el Pacto se efectivizó en función de la distancia de cada región a la Capital Federal y en función del índice de necesidades básicas insatisfechas.

(9) Los gráficos 2 y 3 se basan en el trabajo "Reestructuración de la Industria del Gas", Silvia Montoya, Secretaría de Programación Económica, 1994.

Gráfico I
 Descuento de Contribuciones Patronales
 por Provincia y Depratamento. Escala 30=80

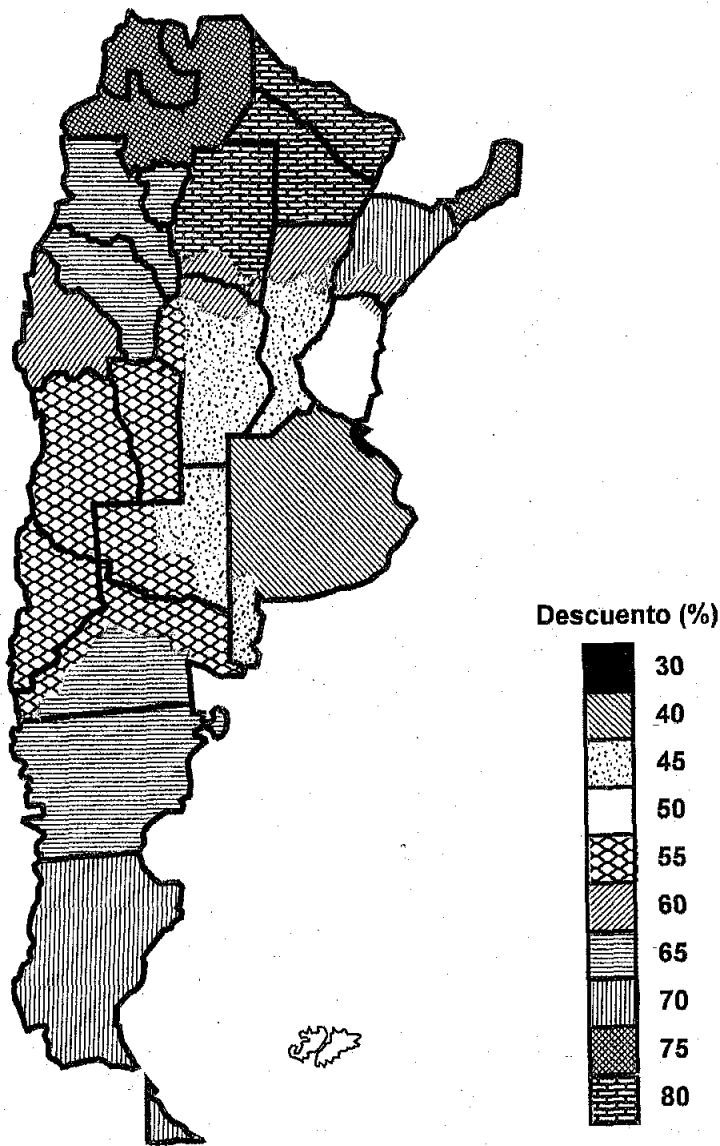
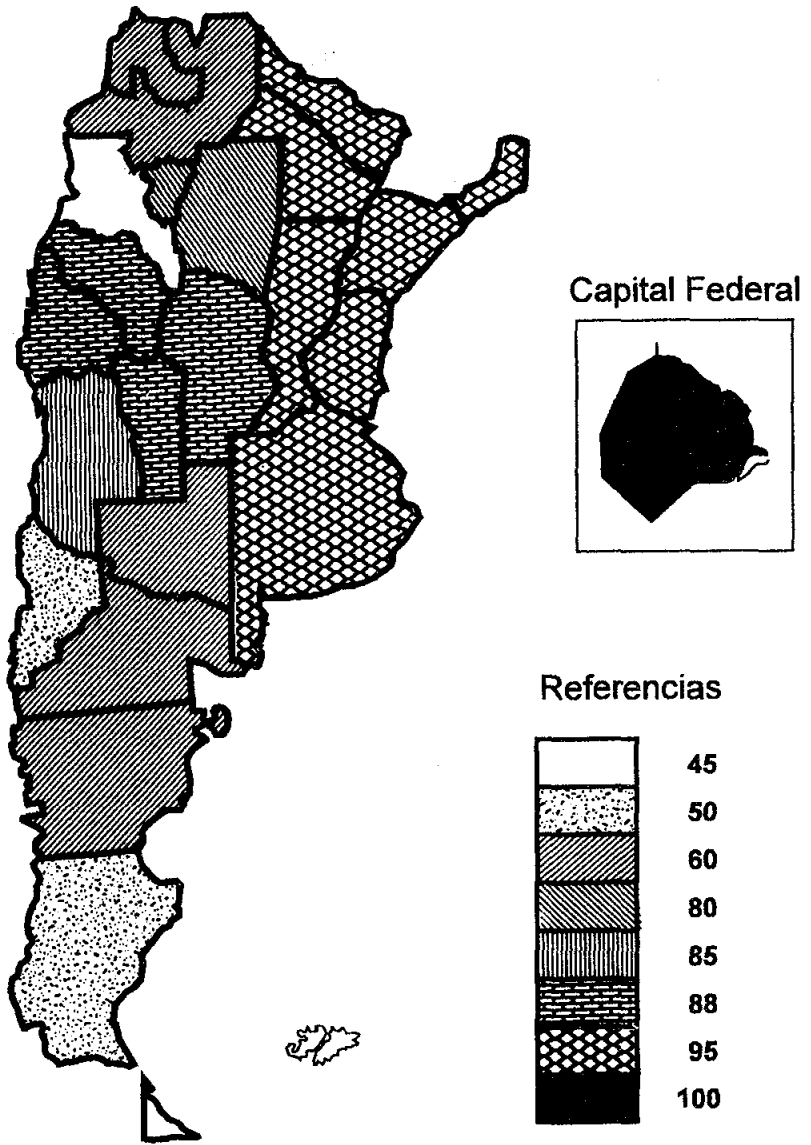
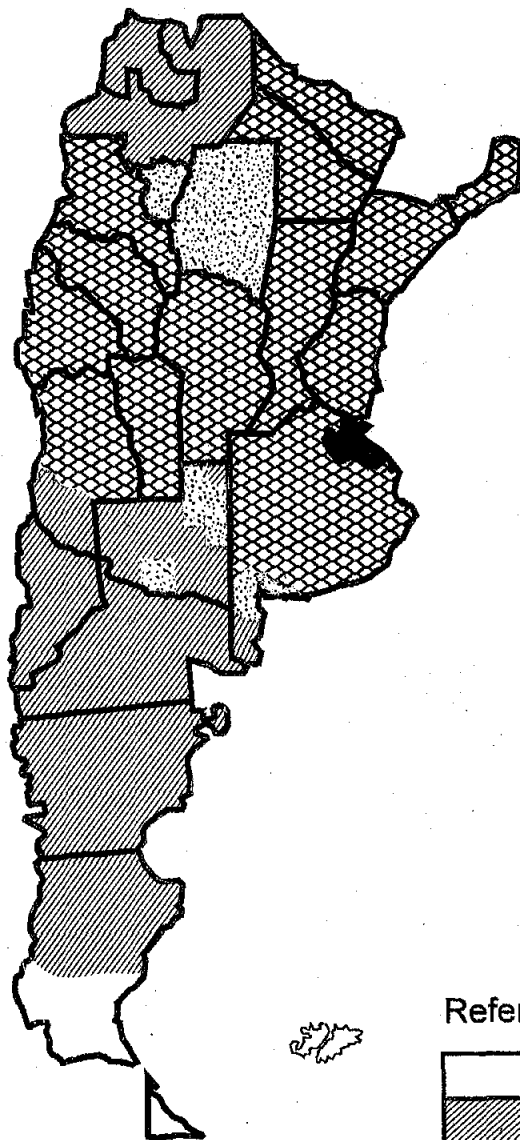


Gráfico 2
 República Argentina
 Índices Tarifarios. Altos Consumos de Gas FD por Zonas Tarifarias G.D.E. • 1991

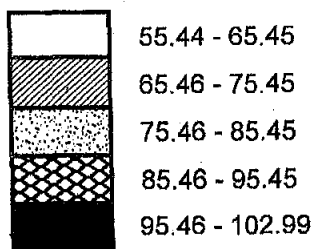


FUENTE: Fundación Mediterránea. IEERAL, 1994
 NOTA: Altos Consumos FD = 1.000.000 m³ mensuales.
 Provincia de Catamarca sin datos.

Gráfico 3
 República Argentina
 Índices Tarifarios. Altos Consumos de Gas FD por Distribuidora en \$ por m³ = 1994



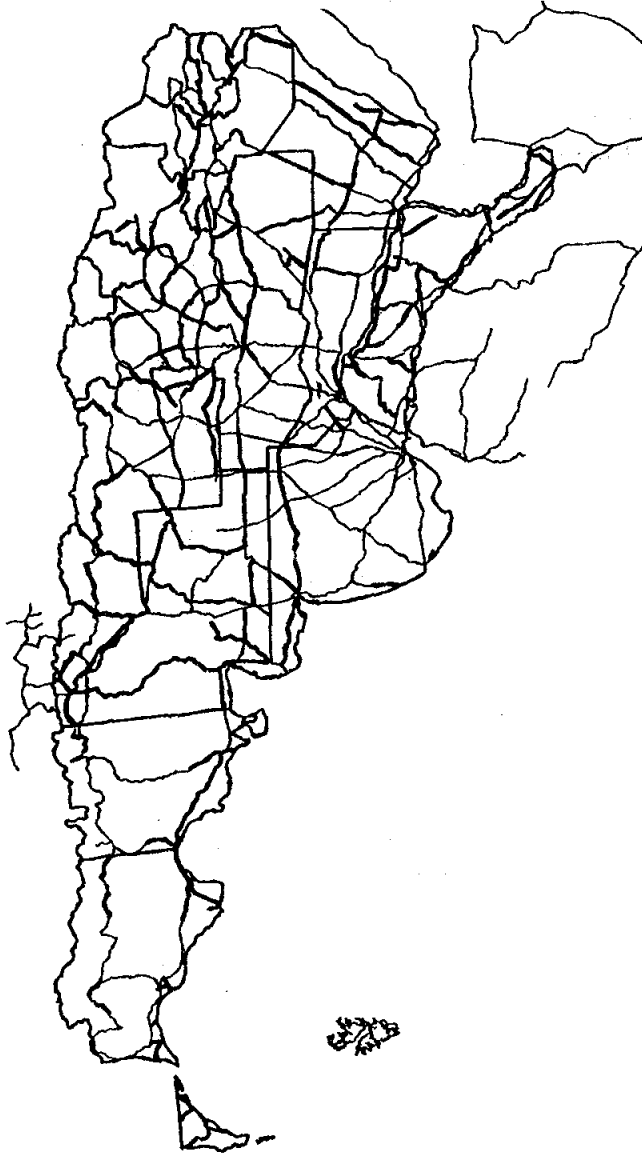
Referencias



FUENTE: Fundación Mediterránea. IEERAL, 1994

NOTA: Consumo Reducido FD = 1.000.000 m³ mensuales.
 Capital Federal = 100

Gráfico 4
Inversión a Realizar por la D.N.U. 1993 • 1997



La política de desregulación del sector minero constituye otro ejemplo de avance en un esquema que facilite los emprendimientos productivos. La modificación del marco legal del sector y la instrumentación de asistencia técnica y crediticia han posibilitado un renovado flujo de inversiones en minería. El Cuadro 8 incluye las inversiones enmarcadas en la Ley Nro. 24.196 de Inversiones Mineras.

El Gráfico 4, finalmente, presenta la inversión a realizar por la Dirección Nacional de Vialidad en el período 1993-1997. Es este un componente importante del programa de inversión en infraestructura productiva con clara influencia regional.

Desde el punto de vista del rol de los Gobiernos Provinciales, gran avance puede lograrse en términos de extender al conjunto de Provincias la política de desregulaciones y privatizaciones adoptadas por la Nación y por un grupo importante de Provincias. Además, el ejercicio de prudentes políticas fiscales provinciales puede liberar recursos asignados

a erogaciones corrientes para, de ese modo, ser asignados a obras de infraestructura regional. Adicionalmente, algunas provincias evidencian haber perdido un valioso instrumento regional: el crédito; en este sentido, propender hacia un banco de provincia genuinamente al servicio de la producción, sin que constituya un apéndice de decisiones fiscales, podría servir para que no se repita en el futuro un comportamiento crediticio de los bancos de provincia tan insatisfactorio como el reflejado por el Cuadro 2.

La desregulación a nivel provincial debería incluir la contratación de servicios profesionales, los honorarios de justicia, las restricciones asociadas a los mercados concentradores y la carga y descarga de mercadería, el sector transporte, los horarios comerciales, la libre instalación de farmacias y la actividad portuaria. Asimismo, de debe avanzar entre la Nación y las Provincias en la adopción de criterios uniformes para el funcionamiento de los registros de alimentos, transportistas y contratistas de obras públicas.

Cuadro 7
reducción de fletes Marítimos

PRODUCTO	PORCENTAJE DE REDUCCION RESPECTO 1991
a) Exportaciones - Argentina/EE.UU. (en U\$S)	
Pescado Congelado (p/ton.)	-12
Carne Vacuna Congelada (p/ton.)	-37
Carne Vacuna Envasada (p/cont. 20')	-54
Cueros curtidos (p/cont. 20')	-55
Miel (p/cont. 20')	-10
b) Exportaciones - Argentina/Norte Europa (en D.M.)	
Mant (p/cont. 20')	-65
Tabaco (p/cont. 20')	-33
Miel (p/cont. 20')	-62
Te (p/cont. 20')	-48
Cueros Curtidos (p/cont. 20')	-62
Autopartes (p/cont. 20')	-68

FUENTE: Unión Industrial Argentina

Las empresas distribuidoras de energía eléctrica a nivel provincial deberían, también, ser objeto de una mejor administración de manera de no transmitir hacia el

interior de las provincias sus ineficiencias en términos de mayores tarifas eléctricas. Al respecto, el Cuadro 9 es un elocuente reflejo de la gran dispersión tarifaria entre provincias.

Cuadro 8
Inversiones Mineras Previstas Por Provincia
 Empresas incluidas en la Ley de Inversiones Mineras No. 24.196

PROVINCIA	CANTIDAD DE EMPRESAS			CANT. DE PROYEC.	INVERSIONES en miles de Pesos			
	NUEVAS	EN EXPLO-TACION	TOTAL		EXPLO-RACION	EXPLO-TACION	TRATA-MIENTO	INVER-SION TOTAL
Buenos Aires	0	22	22	22	58	3616	6639	10313
Catamarca	10	1	11	11	34.841	150000	486000	670841
Córdoba	0	5	5	17	200	3660	4385	8245
Corrientes	0	2	2	2	0	0	0	0
Chubut	4	0	4	1	1744	0	0	1744
Jujuy	4	3	7	7	1500	750	250	2500
La Pampa	0	7	7	7	0	0	0	0
La Rioja	5	3	8	17	28360	2350	1954	32664
Mendoza	4	6	10	11	9420	1500	100	11020
Neuquén	6	1	7	8	3227	2950	8170	14347
Río Negro	0	2	2	2	0	0	0	0
Salta	5	5	10	17	5714	1267	3212	10,192
San Juan	6	8	14	17	2248	943	2329	5,519
San Luis	1	10	11	11	25	475	250	750
Santa Cruz	5	0	5	5	21253	0	0	21,253
Santiago del Estero	0	2	2	2	148	851	2500	3,499
Tierra del Fuego	1	0	1	1	1856	0	0	1,856
Tucumán	0	1	1	1	200	0	0	200
Total	51	88	139	178	110793	168361	515789	794,942

FUENTE: Dirección de Inversiones Mineras.

(*) Datos provisorios al 01/09/94 sujetos a ajustes, tanto en función de las empresas incluidas en la Ley de Inversiones Mineras, como en lo que se refiere a los montos de inversión previstos

(**) La cantidad de proyectos puede no coincidir con el número de empresas ya que éstas pueden tener más de uno por provincia.

Cuadro 9
Tarifas de Energía Eléctrica
Septiembre 1994

Capital Federal BASE • 100. Con Impuestos

Precios de compra en el MEM y tarifas a usuarios finales para consumos típicos de cada categoría tarifaria

PROVINCIA	EMPRESA	PRECIO MEDIO COMPRA	TARIFA RESIDENCIAL Kw/m	TARIFA RESIDENC. Kw/m	TARIFA BAJA TENSION Kw/m	TARIFA MEDIO TENSION Kw/m
CONS. MEDIO KWH/ MES UTILIZACIÓN HS.			120	200	7500 150	105.000 350
BUIENOS AIRES	(1) ESEBA	125,9	165,4	143,7	151,3	153,5
CAP. FED. Y GBA.	(1) EDENOR	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	EDESUR					
CATAMARCA	(2) DECa	119,1	89,9	92,1	149,7	128,5
CHACO	(2) SECHEEP	105,5	120,0	151,4	159,7	177,5
CORDOBA	(2) EPEC	97,4	139,1	161,3	138,3	134,6
CORRIENTES	(2) DPE	110,0	76,5	170,0	240,8	284,0
ENTRE RIOS	(1) EPRER	93,2	116,8	145,5	136,5	112,2
FORMOSA	(2) AYE DIST.	116,5	87,0	89,2	163,2	139,1
JUJUY	(2) DEJ	107,4	127,6	183,6	168,1	189,7
LA PAMPA	(2) AP	90,0	69,4	143,7	96,3	105,7
LA RIOJA	(2) EPELAR	112,3	98,7	96,7	153,6	140,3
MENDOZA	(2) EMSE	105,5	93,3	121,6	155,3	178,4
NEUQUEN	(2) EPEN	92,2	79,6	145,2	172,3	159,2
RIO NEGRO	(2) ERSE	89,0	89,8	126,3	169,9	158,7
SALTA	(2) DPE	100,0	101,2	124,8	141,9	163,3
SAN JUAN	(2) SES	111,7	166,7	143,1	152,4	204,8
SAN LUIS	(2) SESLEP	112,6	76,9	125,2	158,8	216,3
SANTA FE	(1) DPE	95,1	127,0	166,1	152,2	173,8
S. DEL ESTERO	(2) AYE DIST.	121,0	95,2	89,6	120,7	112,2
TUCUMAN	(2) EDET	143,0	85,9	79,8	128,7	112,3
SANTA CRUZ		97,1	136,1	168,9	150,7	162,1
CHUBUT	DGSP	93,9	64,7	87,4	138,7	150,9
MISIONES	EMSA	189,0	110,6	112,0	136,4	184,6
T. DEL FUEGO		0,0	99,2	119,3	137,6	182,5

FUENTE: Secretaría de Energía, Dirección de Cooperación y Asistencia Financiera
Notas:

(1) Precio medio de compra en 500 Kw

(2) Precio medio de compra en 132 Kw

Las tarifas son con impuestos e incluyen IVA 18% sólo para la categoría residencial
Valores expresados en Milésimos/Kwh

Política Económica Nacional y Economías Regionales

Humberto L. Quintana

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo mostrar la necesidad de reflexionar sobre la manera en que influye la política económica nacional sobre el desenvolvimiento de las economías regionales.

La Economía Regional como disciplina académica, es una especialidad de la Teoría Económica, que brinda múltiple variedad de conceptos, teorías y modelos, no siempre aplicables para la comprensión de distintas realidades. Por ello, el autor ha seleccionado aquellos elementos que resultan útiles para comprender una de las regiones del país, el Noroeste Argentino. Esto quiere decir que no necesariamente los conceptos teóricos que se exponen sean útiles para analizar otras realidades regionales.

En la primera parte del trabajo, se expone una muy breve caracterización de las actividades económicas del Noroeste Argentino.

En segundo lugar se plantea la conceptualización teórica sobre la problemática regional.

Finalmente, se enuncian las principales líneas políticas que deberían seguirse si la Autoridad Económica aspira a formular una política económica regional.

II. Breve caracterización del Noroeste Argentino.⁽¹⁾

Las provincias del Noroeste Argentino, principalmente, Tucumán, Salta y Jujuy, se encuentran en promedio a más de 1.500 Kms. de la ciudad de Bs. As., principal mercado, puerto de exportación y centro de acumulación del país. Su aislamiento geográfico y económico está muy marcado. Presenta una zona geográfica y culturalmente andina, con economía casi de subsistencia, mientras que las principales actividades productivas se desarrollan en los valles templado y subtropicales.

Salta y Jujuy limitan con Chile y Bolivia, por lo que además presentan las características propias de toda región fronteriza.

Estas provincias del noroeste argentino exhiben en su estructura económica, actividades que responden a una caracterización típica de lo que se denomina «economía regional».

Todas las actividades económicas que se desarrollan en una región soportan serias desventajas económicas, tales como altos costos de transporte, falta de aglomeración industrial, falta de concentración urbana, gran distancia a los centros económicos, etc., las cuales hacen muy difícil

• Asesor del Ministro de Economía de la Provincia de Jujuy. Profesor de la Universidad de Jujuy

(1) Humberto L. Quintana «Crisis Estructural de la Economía de Jujuy».

cil el proceso de acumulación de capital y de crecimiento de la región, pronunciándose la mala distribución personal del ingreso, asociada a situaciones de bajo bienestar y alta pobreza.

Las actividades económicas regionales son aquellas que pueden desarrollarse en las áreas periféricas de un país, solamente debido a la presencia de determinados factores locacionales de tipo espacial, que hacen que las mismas encuentren ventajas comparativas para emplazarse en esa región, las cuales de alguna manera superan o compensan las desventajas espaciales mencionadas

La base económica regional está conformada por todas aquellas actividades económicas, que además de ser de carácter regional, son las que motorizan al resto de las actividades económicas. De esta forma se puede establecer una relación técnica entre el producto generado por la base económica y el producto total, relación ésta que se denomina «multiplicador de la base económica».

Así, se denomina:

Y_b = Producto de la Base Económica

Y_r = Producto o Ingreso de la Región

K_b = Multiplicador de la Base Económica

Será: $Y_r = K_b * Y_b$; Siendo $dY_r/dY_b = K_b$

De este modo un incremento del producto de la base genera un incremento en el producto total.

Las actividades que integran

la base económica regional del Noroeste Argentino son las siguientes:

a) Sector Agropecuario.

Citrus, Frutas tropicales, Hortalizas tempranas, Ganadería de altura (Camélidos), etc, y las producciones que constituyen materia prima para el sector industrial (caña de azúcar, tabaco y silvicultura).

Las actividades mencionadas precedentemente son de carácter regional por cuanto todas ellas sólo pudieron desarrollarse en el NOA, en razón de factores naturales.

Así por ejemplo, el Azúcar, los frutos tropicales, y las hortalizas tempranas, no podían cultivarse en otras zonas del país, por cuanto, (para el nivel tecnológico existente al momento de implantarse tales cultivos), las condiciones climáticas no son propicias. Lo mismo ocurre con la ganadería de altura, puesto los camélidos no encontraron condiciones geográficas apropiadas en otras latitudes. (siempre considerando el nivel tecnológico inicial).

Otros cultivos como por ejemplo el trigo, no se localizaron en el NOA por cuanto ello significaba afrontar un costo de transporte que el precio no podía superar.

Existen algunos cultivos tales como las legumbres (poroto) y la soja, que se producen en otras regiones del país y también en el NOA ya que el precio supera las desventajas espaciales. Estas actividades no son consideradas de carácter regional

ya que su implantación no se debió a la presencia de factores de localización.

b) Sector Industrial:

- b.1. de Origen agroindustrial: Azúcar, Alcohol, Tabacos, Celulosa (por utilización del bagazo de caña), Jugos cítricos.
- b.2. De origen mineral: Fundición de minerales no ferrosos (plomo plata y estaño). Siderurgia, Minería no metálica (Bórax, tierras raras, baritina etc.), Cemento, Petróleo
- b.3. De origen forestal: Celulosa (a partir de fibras de coníferas), Madera. (para construcción y muebles), Carbón vegetal.

Estas actividades son regionales por cuanto el factor de localización que decidió su radicación en el NOA es la proximidad a la fuente de materias prima

c) Sector Tercario:

- 1- Comercio Fronterizo: Es de tipo regional por cuanto su desarrollo depende exclusivamente de un factor locacional como lo es la frontera con países limítrofes.
- 2- Sector Público: Adquiere la característica de una actividad regional, por cuanto ésta difiere del sector público de otras regiones ya que, por una parte, la demanda de servicios públicos surgen de una población periférica, con altos indicadores de marginalidad, y típicamente fronteira, y por otro, la oferta de tales servicios deriva de una función de producción con

marcados desfasajes tecnológicos y fuertes externalidades negativas de tipo geográficas.

III. Consideraciones Conceptuales

Sin perjuicio que en otro trabajo se analicen cada una de las actividades económicas que forman parte de la base económica regional mencionada en el apartado anterior, se considera que no puede interpretarse la realidad económica regional sin una breve revisión teórica de los conceptos involucrados. En tal sentido se tiene:

I. Aspectos regionales derivados de un Análisis Económico Espacial

La denominada «Teoría del Bienestar supone la extrapolación a toda la sociedad de la conducta individual de consumidores, empresarios y mercados. El equilibrio simultáneo en la producción y el consumo lleva a que las condiciones de equilibrio coincidan. Las condiciones de equilibrio, tanto en el consumo como en la producción se denominan óptimos de Pareto. Cualquier otra asignación de recursos que no condice con un óptimo de Pareto significa que la sociedad está perdiendo bienestar.

La competencia perfecta en todos los mercados, tanto de bienes como de factores, conducen a la posición de máximo bienestar. Cualquier otra estructura de mercado disímil con la de competencia perfecta no conduce al «óptimo de Pareto» y la economía se enfrentará a una Función

de Producción inferior a la que podría alcanzarse si los precios fueran competitivos.

Las regulaciones en la economía evitan que los precios sean de competencia perfecta. De la misma manera, las estructuras monopólicas u oligopólicas de mercado, también dificultan a la economía alcanzar su máximo bienestar.

Una sana política económica que se fija como objetivo fundamental la búsqueda del bienestar, plantea la necesidad de reglas de juego que tornen eficiente la economía, desregulando los mercados y abriéndola, a los fines de echar por tierra las estructuras no competitivas.

El proceso de transformación de la economía en la dirección del camino de la eficiencia, significa una reasignación de los factores de la producción desde algunos sectores hacia otros, por lo que es evidente que algunos ganen y otros pierdan. De la misma manera, cuando los sectores que se ven alterados en los precios relativos forman parte de la base económica regional, ocurre que también existen regiones que ganan y otras que pierden.

La apertura económica y los procesos de integración provocarán el reacomodamiento de los sectores productivos en razón de nuevas estructuras de precios relativos, siendo evidente que algunos ganen y otros pierdan. De la misma manera, cuando los sectores forman parte de la base económica regional, ocurre que también resultarán regiones que ganan y otras que pierden. Resulta necesario profundizar sobre lo ex-

presado en el último párrafo. Por ello, se traen a consideración los dos próximos puntos.

2. Aspectos regionales derivados de un Análisis Económico Espacial

La problemática regional no se limita a considerar el funcionamiento de la economía nacional dentro de la cual existen regiones con problemas o dificultades. Muy por el contrario, se trata de comprender que el sistema económico nacional no contiene plenamente a las regiones, de tal manera que es posible considerar que existe un sistema económico propio con cierta independencia del sistema económico nacional. El análisis económico regional tiende a identificar las causas que provocan esta dualidad de sistemas, como así también el grado de interrelación entre ambos.

Por ello, es adecuado considerar la existencia de un sistema económico nacional y sistemas económicos regionales. Los Sistemas Económicos Regionales, son subsistemas del sistema total, los cuales a su vez presentan elementos que lo diferencian de este último, y cuyos factores de distinción son de carácter espacial.

Diversos son los factores que contribuyen a diferenciar en el espacio el comportamiento de las distintas variables económicas. Estos factores, presentan en primer lugar aspectos microeconómicos, que luego, en un proceso de agregación de la economía se reflejan en el análisis macroeconómico de la misma.

Factores de naturaleza Microeconómica

- a) Los Costos de Transporte.
- b) Las Externalidades: siendo las mas relevantes las siguientes: 1) Economías y Deseconomías de Aglomeración. 2) Economías y Deseconomías de Urbanización. 3) Economías y Deseconomías Ambientales.
- c) La Dotación de Recursos Naturales .

Factores de naturaleza Macroeconómica

a) Factores Históricos

El funcionamiento de un sistema económico está condicionado por el grado de organización social que alcanza su estructura. La forma y el estilo propio con que se dio en la historia de una comunidad su transformación en la estructura económica y social, y el grado de rigidez o adaptabilidad de la correspondiente superestructura, marcan la característica particular del sistema económico de una determinada región, su idiosincrasia, y su actitud ante los procesos futuros, marcando las diferencias con las de otras regiones.

b) Agregación de factores microeconómicos

Se trata de sintetizar los efectos globales del costo de transporte, y de las economías y deseconomías externas en el menor número de variables posibles. En este sentido, se han destacado dos variables relevantes. La distancia y el tamaño de la región. Véase cada una de ellas:

1. La Distancia

Los costos de transportes, (y mas que éste que se incluye en los costos marginales, el factor aislamiento), están altamente correlacionados con la distancia, por lo que a mayor distancia mayor dificultad de accesibilidad. La difusión y asimilación de las innovaciones, sean estas tecnológicas, científicas, gerenciales, organizacionales, o culturales, se ve disminuido a mayor distancia de los centros de generación.

2. El Tamaño de la Región

A mayor tamaño de una región, existen mayores posibilidades de que exista concentración urbana y concentración industrial. Por lo tanto, las externalidades positivas, de aglomeración y de urbanización, tienden a aumentar cuando aumenta el tamaño de las regiones, y disminuir cuando este tamaño disminuye. Esta consideración puede tener un límite en los regiones muy grandes, donde esta circunstancia, en lugar de generar economías produzcan deseconomías.

Si se toma indicador más simple, la población, puede encontrarse una función matemática que explique a las Economías Geográficas (EG), haciéndolas depender de la distancia (D) y de la población (P). Estas externalidades positivas variarán en forma directa con la población e inversa con la distancia. Esta función puede expresarse de la siguiente manera:

$EG = f(D, P)$; Tal que: $dEG/dD < 0$ y $dEG/dP > 0$

c) El Balance de Pagos Inter-regional

No todas las regiones tienen igual signo en su balance de pagos inter-regional. Las regiones que sufren con mayor intensidad las desventajas de localización experimentan una suerte de Flujo de Pagos Inter-regionales negativo, debido a que los egresos de capital superan a los ingresos. La expulsión de capital proviene de los aportes impositivos y previsionales al sistema nacional, del déficit sistemático de la balanza comercial, y de la retribución a factores de la producción radicados en otras regiones. Por otra parte, la inversión privada externa, la inversión pública nacional, y el gasto público nacional en la región, y la masa fiscal de coparticipación constituyen el ingreso de fondos a la región.

La presencia de los factores enunciados precedentemente producen un conjunto de efectos diferenciados respecto a otras áreas geográficas, tanto sobre las Unidades de Producción, como sobre las Unidades de Consumo y sobre el Gobierno. También estos factores influyen sobre el desarrollo tecnológico, la capacidad gerencial del empresariado, y la organización espacial del país.

3. Equilibrio General y Equilibrio Espacial ⁽²⁾

En el punto III.1. se hizo refe-

rencia a la teoría del bienestar y al papel de los procesos de apertura e integración económica sobre la conducción del sistema económico nacional hacia la eficiencia.

En el punto III.2. se hizo referencia a la presencia de sistemas económicos regionales que conviven con sistemas económicos nacionales, y el carácter espacial de los factores que diferencian a un sistema del otro.

La teoría del Bienestar, tiene su capítulo regional y considera que el libre funcionamiento de los mercados, además de conducir al equilibrio general, también conduciría al equilibrio espacial.

En síntesis, este capítulo de la teoría del Bienestar sostiene que la competencia perfecta conduce en principio a un equilibrio espacial donde los recursos se asignan regionalmente, alcanzando un óptimo de Pareto. Sin embargo los modelos teóricos presentan serios limitantes en sus supuestos y en el carácter estático del mismo, por lo que se abren serias dudas sobre si el libre comercio es conducente hacia la competencia perfecta y es capaz de lograr esa óptima asignación de recursos. Tales condiciones permiten decir que la eficiencia regional es un camino al cual se tiende con situaciones de competencia perfecta, pero a la cual nunca se alcance.

Resulta importante considerar si la capacidad que tiene una economía abierta e integrada con otros países, de

(2) Humberto L. Quintana «Las Asimetrías Económicas».

conducir a un mayor crecimiento, a mayor bienestar, a mejor distribución del ingreso y menores desigualdades regionales.

◦ **No se alcanzan precios competitivos**

Un riesgo significativo del proceso de apertura e integración, deviene de que cada vez resulta más difícil corregir las asimetrías, debido a que este proceso genera economías de escala para determinadas actividades. En este caso, la integración conduciría a la cartelización de importantes sectores, y por ende, a precios cada vez más alejados de los competitivos (o «precios sombras»).

◦ **Movilidad de los factores**

Otra de las restricciones importantes están vinculadas con las dificultades en el movimiento de los factores.

En el caso de la mano de obra, la decisión de cambiar de lugar depende de tres factores: la ganancia en rendimientos, el costo directo del cambio y la desutilidad del cambio. (Balassa los denomina costos intangibles de la migración ⁽³⁾). Si algunos de estos factores no conjugan, la migración puede no existir.

En el caso del capital existiendo un mercado perfecto de capitales, sin inseguridad y neutralidad impositiva, el capital se desplazará hacia las áreas de mayor rentabilidad. Sin embargo, existen varias ra-

zones para considerar que el mercado interregional (o entre países) no es perfecto. En primer lugar, gran parte del stock de capital esta «fijo» o «adherido» a una región, tal como equipos e infraestructura. La única forma que se desplace el capital físico, es mediante la realización de inversiones de reposición.

Otro factor importante puede provenir del tamaño de los proyectos de inversión. Si estos son muy grandes, las indivisibilidades exigen que el capital se desplace en grandes cantidades para que el proyecto pueda realizarse. Esto puede impedir los ajustes marginales, en función de las diferencias regionales de tasas de retorno.

La mayor interferencia a la movilidad del capital proviene de la inseguridad y de las diferencias regionales del riesgo. No es ajeno a esto, las diferencias tributarias regionales.

Como consecuencias de estos factores, que toman imperfecto el mercado de capitales, puede apreciarse, que los costos de obtención del capital no son iguales entre regiones, y por lo tanto, no se da la plena movilidad del factor.

El progreso técnico no se genera simultáneamente en todas las regiones. Tampoco se difunde de igual manera al interior de ellas. Lo mismo ocurre con el nivel de organización o talento gerencial. En efecto, las ciudades de gran tamaño,

(3) Ver Harry W. Richardson «Economía Regional»

con cierto grado de complejidad social e industrial, tienen más capacidad para generar o asimilar las nuevas tecnologías, tanto de productos como de organización, que las pequeñas ciudades. Además estas innovaciones se transmiten por el espacio, percibiendo un fuerte efecto disuasivo proveniente de la distancia (accesibilidad). Estas circunstancias, hacen que la tecnología y la organización gerencial no lo muevan con facilidad de un lugar a otro.

• *La distribución del Ingreso.*

Si la eliminación de las asimetrías conducen a precios, los más próximos posibles a los sociales; y si además, existe plena movilidad de bienes y factores, se generaría un proceso de reasignación de los recursos en la economía, que conduciría de situaciones no óptimas de Pareto a otras que sí son óptimas en el sentido paretiano. De conformidad con la Teoría del Bienestar, este proceso conduciría a curvas de Posibilidades de Producción mayores. Con la misma dotación de factores de producción variables, podrían obtenerse niveles de Producción más altos.

• *¿La integración y apertura corrige los desequilibrios regionales?*

El concepto de equilibrio regional puede ser utilizado por lo menos en tres sentidos: a) Equilibrio espacial, en el sentido de la inexistencia de incentivos para que los factores se desplacen de una región a otra. Esto requiere de la prescindencia de

los costos de transporte y de la igualdad de los rendimientos de los factores (que a su vez son homogéneos) en las distintas regiones. b) Que las regiones crezcan a la misma tasa. c) Que exista una igualdad en el ingreso per cápita de las regiones.

Lo más relevante desde el punto de vista del bienestar es el último concepto.

Afirma Richardson que «... a no ser que los niveles iniciales de renta regional sean idénticos, tasas de crecimiento iguales son incompatibles con la convergencia, ya que las diferencias de renta se amplían con el mantenimiento de las rentas relativas».

Por otro lado, la igualdad en las productividades de los factores no implica necesariamente ingresos per cápitas iguales en todas las regiones.

Gunnar Myrdal afirma que «el juego de las fuerzas de mercado, normalmente tiende a aumentar y no a reducir las desigualdades entre regiones» y explica que esa fuerzas hacen que las actividades con tasas de retorno mayores que la media, se concentren en determinadas localidades y regiones, en perjuicio de otras.

La concentración puede haberse iniciado en tiempos remotos, (por ventajas competitivas en aquella época) y se torna auto sostenida por causa de crecientes economías internas y externas.

Las regiones atrasadas, no consiguen atraer nuevas actividades porque sus ventajas son limitadas, y no pueden generar el crecimiento autónomo.

Myrdal sostiene que la migración, puede tener repercusiones negativas en la estructura poblacional de las regiones de origen. El mercado de capitales absorber el ahorro generado en las regiones pobres, donde la demanda de capitales es reducida, y los dirigirá a las regiones pujante, donde los retornos son mayores y los riesgos menores.

El libre comercio, favorece a las industrias altamente desarrolladas, y los patrones de comercio de las regiones pobres son distorsionados, terminando por beneficiar a las ricas, e impedir la industrialización.

Las afirmaciones de Myrdal no son del todo convincentes. Por ello, Richardson hace referencia a un modelo estático comparativo de G.H.Borts⁽⁴⁾, el cual muestra que los flujos inter-regionales pueden llevar a la convergencia debido a que el Producto Marginal del Capital cae y el Producto Marginal del Trabajo aumenta cuando aumenta la relación capital trabajo (K/L).

Este modelo simple, parte del supuesto que las regiones atrasadas tienen baja relación K/L, y las avanzadas alta relación K/L. En consecuencia, el alto salario de las últimas atrae la mano de obra de las primeras, y el alto retorno de capital de las regiones con menor K/L atrae el capital de las regiones con alta relación .

Los supuestos de este mo-

delo son muy restrictivos, y al pretender aplicarlo a un contexto dinámico, se torna mucho más difícil considerar que la convergencia se producirá en forma automática.

En cuanto a los supuestos del modelo, el mismo funciona en la medida que la Productividad Marginal del Capital sea mayor en las regiones de rentas bajas, y lo suficientemente móvil para buscar los retornos mayores. No existe ninguna garantía para considerar que tales condiciones se den. Por el contrario, las externalidades son mayores cuando aumenta el stock de Capital, lo que puede hacer presuponer que aumentan con la relación K/L.

La Productividad Marginal del Capital puede estar muy influida por las externalidades, y consecuencia la Productividad Marginal del Capital sería mayor con mayor relación K/L.

La introducción de elementos dinámicos, tales como diferentes tasa de crecimiento de la población, de la innovación tecnológicas, de los cambios en los patrones de consumo, etc., pueden invalidar las conclusiones del modelo estático, en el sentido de que, la movilidad de los factores tiende a igualar sus respectivos rendimientos entre sectores.

En síntesis, las críticas al modelo no lo desechan totalmente, sino que, sólo puede afirmarse que esas críticas no

(4) G.H. Borts, 1960 « The Equalisation of Returns and Regional Economic Growth », *American Economic Review* nº 50 y G. H. Borts y J. L., Stein, 1964, *Economic Growth in a Free Market*»

operan en favor de la divergencia, pero tampoco aseguran la convergencia.

U. • Política Económica Regional. •

Luego de expuestas las consideraciones vertidas en los puntos anteriores, resulta obvio que la Política Económica Regional no consiste en producir medidas puntuales y aisladas para solucionar determinados problemas que viven las regiones.

Tampoco puede esperarse que el sistema de precios emergente de una economía abierta e integrada en el MERCOSUR, en el NAFTA, o cualquier otro esquema de integración, pueda garantizar la corrección de los desequilibrios regionales.

Por el contrario, la Política económica regional debe ser sistemática, y general, tratando de superar y corregir los factores espaciales que diferencian a los sistemas económicos regionales del sistema económico nacional. En tal sentido, la Política económica regional se circunscribe a las siguientes líneas de acción.

- 1) Que las regiones realicen un aporte significativo a los procesos de efficientización del sistema económico nacional, por cuanto no habrá crecimiento regional si no existe crecimiento nacional.
- 2) Corregir las factores que diferencian espacialmente el funcionamiento de los mercados regionales, tales como estructuras no competitivas propias de las producciones regionales, costos de transporte y externalidades.

Estas acciones permitirán el desenvolvimiento de las actividades que forman la base económica de las regiones.

Tres son los instrumentos importantes para esta política:

- a) La tutela arancelaria que, posibilita corregir (vía eliminación o reducción) las imperfecciones domésticas de mercados, y proteger (con la imposición de aranceles) las actividades económicas regionales de los efectos nocivos del dumping y de las imperfecciones existentes en el exterior.
 - b) La definición de estructuras tributarias, previsionales, y tarifarias diferenciadas espacialmente, constituyen el principal instrumento de esta política, por cuanto ello permite compensar las deseconomías regionales.
 - c) La definición de parámetros técnicos del sistema bancario diferenciado por regiones a los efectos conducir a diferenciación espacial de la política crediticia.
- 3) Desarrollar programas sectoriales tendientes a motivar de reconversión productiva y la diversificación de las actividades que conforman la base económica regional. Ello permitirá que los empresarios adquieran la competitividad necesaria para su inserción en la economía mundial.
 - 4) Revertir el valor negativo del Flujo de Pagos Inter-regionales, mediante los siguientes instrumentos:
 - a) Un fuerte flujo de inversión pública nacional en las regiones, tendiente a optimizar el capital social físico..

- b) Un importante gasto social en las regiones tendientes a combatir la pobreza.
- c) Un importante gasto social nacional tendiente a solucionar los problemas fronterizos de las regiones.

La adopción de las líneas de acción mencionadas precedentemente requiere del Poder Político que asuma las siguientes premisas:

- I. Que no existe en el país un sistema

- económico homogéneo, sino que, en razón de factores espaciales, coexisten sistemas económicos heterogéneos, denominados «economías regionales».
- II. Que es objetivo fundamental de la Política Economía Nacional alcanzar el equilibrio regional.

Si ambas premisas no se asumen, no habrá jamás una política económica regional.



Fundado en el año 1858

COLEGIO SAN JOSÉ

CONGRESOS
CURSOS
CONFERENCIAS
SEMINARIOS

Azuénaga 158 - (1029) Capital Federal - Tel.: 951-0264/4303/5778 ó 952-6032/7948

El federalismo fiscal a partir de la Reforma Constitucional

Enrique G. Bulit Goñi

I. El Tema

En tiempos de realidades regionales más o menos fuertes, y de inexistencia práctica de una realidad nacional, la Constitución de 1853/60 dictó las normas que se propusieron construir una Nación bajo el régimen federal. Unidad nacional, sí, pero bajo la forma federal; federalismo, sí, pero que no impida la unidad nacional. Esas fueron las condiciones del consenso constitucional originario.

Un siglo y medio después se constata que, aunque falta mucho todavía, se avanzó más en el logro nacional -en lo que pienso que tienen gran parte del mérito aquellas normas-, que en el logro federal -de lo que considero que aquellas normas no tienen la culpa-.

Pero con ser importante, éste de la influencia de las normas jurídicas sobre la realidad de las cosas no es el tema de esta nota. El tema aquí es el federalismo; más bien el federalismo fiscal; y en particular el federalismo fiscal a partir de la reforma constitucional de 1994.

II. La Regulación Constitucional Anterior

Conocida por todos, la distribución de potestades tributarias que hizo nuestra Constitución histórica puede sintetizarse de la siguiente manera:

a) Por el principio general del art. 104 (hoy 121), las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución⁽¹⁾ a la Nación, incluido, naturalmente, el tributario.

b) Las potestades tributarias atribuidas por la Constitución a la Nación han sido las siguientes:

De manera exclusiva y excluyente, la de establecer derechos aduaneros de importación y exportación⁽²⁾.

De manera exclusiva, la de establecer impuestos directos, por tiempo determinado y cuando la seguridad, la defensa, o el bien general del Estado lo exijan⁽³⁾. Y en concurrencia con las provincias, la de establecer impuestos indirectos⁽⁴⁾.

c) Las potestades atribuidas a las provincias, en contraste, fueron la de establecer impuestos directos cuando no los hubiere

• Asesor de la Comisión Federal de Impuestos. Profesor Universitario

(1) No son las provincias las que delegan poderes a la Nación, sino que lo hace la Constitución.

(2) Art. 67 (hoy 75) inc. 1°, con el complemento de los arts. 9 a 12 y 67 (hoy 75) inc. 12 (hoy 13).

(3) Art. 67 (hoy 75) inc. 2°.

(4) La Constitución no los mencionaba. Se llega a esta conclusión haciendo la proyección de las demás contribuciones del art. 4°, sobre las directas del 67 (hoy 75) inc. 2°. CSJN desde el 28.9.1927 «S.A. Simón Mataldi Ltda. c/ Pcia. de Bs. As. s/ repetición» (Fallos 149:260).

establecido la Nación, y la de establecer impuestos indirectos en concurrencia.

- d) Las municipalidades, tuvieron las potestades tributarias derivadas que les otorgaron los respectivos ordenamientos de las provincias (arts.5 y 106, hoy 123).
- e) Y hubieron algunas directivas generales, con implicancias en materia tributaria, como por ejemplo las del art.67 (hoy 75) incisos 11 ⁽⁵⁾, 12 ⁽⁶⁾, 16 ⁽⁷⁾ y 27 ⁽⁸⁾, las que han sido mantenidas, y en un caso, el último, aclarada.

III. Cómo se Ejercitaron esos Poderes

En una rápida síntesis puede recordarse que:

- a) Desde 1853 hasta 1891 el tesoro nacional se abasteció con la explotación y venta de tierras públicas, y con los impuestos aduaneros; mientras que las Provincias aplicaban una serie muy variada de tributos que por oposición a dichos gravámenes externos se llamaron genéricamente impuestos internos.
- b) A partir de 1891 la Nación comenzó a aplicar tributos semejantes a los provinciales, que también se llamaron genéricamente internos.
- c) Tras frustrados intentos de evitar la superposición de estos impuestos internos, con vigencia desde el 1.1.1935 se san-

cionó la ley 12.139, por la cual sólo podría aplicarlos la Nación, a cambio de su distribución con las Provincias, que aceptarían el régimen por sí y por sus municipios mediante el dictado de las respectivas leyes de adhesión, comprometiéndose a no establecer gravámenes análogos a los nacionales de cuyo producido participarían. Fue el primer régimen de coordinación financiera vertical, bajo la forma de la coparticipación.

- d) Por la misma época, mediante la ley 12.143 se sanciona el Impuesto a las Ventas, y por la ley 12.147 se prorroga el impuesto a los Réditos, cuyos producidos también fueron coparticipados, al igual que el Impuesto sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes, que se establecería en 1951 por ley 14.060.
- e) Estos tres regímenes de coparticipación (Internos, Réditos y Ventas y luego otros que se fueron agregando, y Sustitutivo), con sus sucesivas modificaciones, coexistieron hasta su unificación en 1973, mediante la ley 20.221. Un sólo plazo de duración, un sólo método para la distribución de los fondos, un sólo organismo para efectuar las liquidaciones y dirimir las controversias, son algunas de las ventajas logradas.
- f) La ley 20.221, que sufriera una muy signifi-

(5) (Hoy inc. 12), por el cual la Nación dicta la legislación de fondo y las provincias no pueden apartarse de ella, por más autonomía que tenga el derecho tributario.

(6) (Hoy inc. 13), por el que la Nación regla el comercio interjurisdiccional, y las provincias no pueden impedirlo, ni distorsionarlo.

(7) (Hoy inc. 18), por el que la Nación puede eximir o diferir gravámenes locales en aras del interés general.

(8) (Hoy inc. 30), por el que la Nación legisla en los establecimientos de utilidad nacional.

cativa modificación mediante la ley 22.006 (9), tras sucesivas prórrogas venció el 31.12.1984, y el país vivió tres años al margen de la coparticipación legal, aplicando, en parte de ese tiempo, el sistema concertado entre los Poderes Ejecutivos en 1985. Hasta que en enero de 1988 se sanciona la ley 23.548 actualmente vigente, que a pesar de proclamarse transitoria consagra la tácita reconducción y no prevé las denuncias.

- g) Las provincias, pasaron a tener su principal fuente de recursos en la coparticipación de recursos nacionales, complementada por gravámenes locales que recaían sobre la propiedad inmueble, sobre los automotores, y el atávico Impuesto de Sellos, hasta que desde 1948, y por inspiración de Dino Jarach, sancionan el Impuesto a las Actividades Lucrativas, que se constituyó en una fuente insustituible de recursos, al punto que se lo pretendió eliminar en 1975 pero enseguida resucitó primero con algunos seudónimos y adoptando luego la denominación de Ingresos Brutos, que conserva.
- h) Las municipalidades, desde siempre y dejando a un lado las justificaciones o aún las explicaciones, establecen gravámenes más que irregulares, que se pretenden tasas pero que en realidad ni se corresponden con servicios efectivamente prestados, ni guardan proporción alguna con esos supuestos servicios, y

en realidad se nutren de la coparticipación que reciben de la Nación y de las respectivas provincias.

IV. La Reforma Constitucional de 1994

Sentadas estas consideraciones introductorias sobre el campo en el que se proyectó la ley 24.309, veamos las notas salientes en que consiste, en este limitado aspecto, la reforma sancionada:

I. Una reforma, no una nueva Constitución:

Quede claro que no se ha sancionado una nueva Constitución Nacional en reemplazo de la anterior; simplemente se le han introducido reformas parciales.

Destaco una implicancia: no pierde utilidad toda la doctrina, la jurisprudencia, y la práctica constitucional acumulada en un siglo y medio. Y resalto una precisión: reforma también comprende reafirmación, aclaración, confirmación, y no es necesariamente cambio; es reforma del texto literal, no necesariamente modificación del contenido. Por ejemplo, el art.67 inc.27), cuyo texto planteara tantas pujas interpretativas, ahora se ha redactado de acuerdo con una de esas interpretaciones que se daba al texto anterior, lo que no habrá de autorizar a sostener que para antes de la vigencia de la reforma la interpretación válida haya sido la otra, sino, a mi juicio, todo lo contrario: el nuevo texto constitucional, art.75 inc.30, ha

(9) Rigió desde el 1.1.80 y entre otras cosas apuntaló la constitucionalidad del impuesto sobre los Ingresos Brutos, que había reemplazado a Actividades Lucrativas, y estaba seriamente jaqueado.

venido a consagrar, más claramente, la interpretación prevaleciente del texto anterior.

2. Un cambio en materia aduanera.

Se han mantenido sin cambios los arts.9 a 12 que proscriben las aduanas interiores, los derechos de tránsito, la protección económica y la discriminación entre jurisdicciones internas, así como el art.67 inc.12, hoy 75 inc.13, que reserva al Congreso nacional la regulación del comercio interjurisdiccional.

En lo externo y en lo estrictamente tributario, se ha mantenido lo sustancial del ahora art.75 inc.1°, según el cual corresponde al Congreso nacional establecer los derechos de importación y exportación.

Dos comentarios:

Hubiese sido bueno que se cumpliera el compromiso pendiente desde 1860, de prohibir los derechos de exportación, los que además ya no tienen significación recaudatoria, y comportan un atavismo tributario y un absurdo político.

Con el texto anterior, aunque nunca se hizo, a mi juicio podía sostenerse que lo reservado al nivel nacional era la legislación en materia aduanera, pero que

nada impedía que el producido fuera coparticipado, por decisión unilateral de la Nación. Ahora, dado el texto del inc.2°, son coparticipables «las contribuciones previstas en este inciso», es decir las indirectas y directas que allí se aluden, pero no las aduaneras, que, aunque sean indirectas, están mencionadas en el inc.1°.

3. Sin cambios en •directos•.

En materia de los llamados impuestos directos⁽¹⁰⁾ no han habido cambios respecto del texto anterior: la Nación sólo podrá establecerlos por tiempo determinado⁽¹¹⁾, y en circunstancias de excepción⁽¹²⁾.

Las provincias, por su parte, nunca han intentado, en los hechos, disputar a la Nación el ejercicio de esta atribución tan precariamente transferida. En verdad, existe un reconocimiento generalizado acerca de que un gravamen de las características del Impuesto a las Ganancias, sólo puede aplicarse con alguna eficacia a nivel nacional⁽¹³⁾.

4. Sin cambios, de hecho, en •indirectos•.

Hasta ahora⁽¹⁴⁾, se reconocía pacíficamente la existencia de potesta-

(10) No entre ellas la actual 23.548, única que estableció porcentajes fijos, tanto para la distribución primaria cuanto para la secundaria.

(11) Por ejemplo, para tomar sólo las dos últimas, en la ley 20.221 48,5% para cada una de estas partes, y en la ley 23.548 el 42,34% para la Nación y el 56,66% para las provincias.

(12) Empatma con la directiva de orden general que se consagra en el nuevo quinto párrafo de este inc.2°: «No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones, sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso».

(13) A diferencia de las que contenía la ley 20.221, que eran bien concretas y fácilmente aplicables: en proporción inversa a la población, o al grado de desarrollo comparativo respecto de la media nacional.

(14) Art.75 inc.23.

des concurrentes entre la Nación y las provincias para establecer gravámenes indirectos⁽¹⁵⁾, y ambos niveles lo han hecho según se ha visto.

El nuevo texto del inc.2º del ahora art.75 lo consagra expresamente.

5. Se legitima la coparticipación pero se inhibe otras formas:

La modificación al inc.2º del ahora art.75 autoriza a coparticipar los impuestos directos y los indirectos, excluyendo, como se ha dicho, a los aduaneros.

Así se legitima para el futuro a la coparticipación de los impuestos nacionales, y de algún modo se regulariza la pasada, cuya validez constitucional siempre se discutió⁽¹⁶⁾.

Pero por este medio se consagra a la coparticipación como la única forma de distribución de la renta pública a distintos niveles de gobierno, cuando es sabido que hay otras formas⁽¹⁷⁾ a las cuales el nuevo texto constitucional estaría inhibiendo⁽¹⁸⁾.

6. La coparticipación es un logro conjunto.

Los medios periodísticos, en general, presentaron la inclusión de la coparticipación en la Constitución como una pretensión de las provincias, y a la Nación

como resistiéndose a ella. No es cierto, como tampoco sería cierto lo inverso.

En realidad, la coparticipación es un mecanismo que presupone la concertación y que sirve al interés recíproco. A la Nación, porque la adhesión de las provincias asegura que no le cuestionarán la aplicación de contribuciones directas, ni que esta potestad sea reasumida por las provincias, y que no se establecerán gravámenes locales análogos a los coparticipados. A las provincias, porque ya que resignan fuentes tributarias les asegura una considerable recaudación.

Otra cosa es la lucha por implantar una determinada coparticipación, por las magnitudes de la distribución primaria y de la secundaria, en lo que ha sido sabio que la reforma no se meta.

7. Se autoriza la afectación unilateral de impuestos nacionales:

Hasta ahora las leyes de coparticipación consagraron el principio de que todos los impuestos nacionales integraban la masa coparticipable, con las excepciones expresamente dispuestas, entre ellas las afectaciones especiales que se dispusieran por el método de la ley convenio entre la Nación y las provincias.

El modificado inc.2 del art.75

(15) Ejemplo, para no agobiar, las leyes 23.549 y 23.966.

(16) Art.52, ex 44.

(17) Esto ya había sido declarado por la Comisión Federal de Impuestos mediante las normas generales interpretativas nos.5 del 5.6.91, y 8 del 30.6.92.

(18) También fue decidido por la CFI mediante la norma general interpretativa nº6 del 24.4.92.

mantiene el principio de que salvo las aduaneras, todas las contribuciones directas e indirectas que imponga el nivel nacional son coparticipables, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica. Pero se agrega un inc.3° que introduce la atribución nacional de establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

De este modo el nivel nacional podrá achicar unilateralmente la masa coparticipable, lo cual, aunque deba hacerlo con exigencias importantes en materia de mayoría parlamentaria, es mucho más de lo que podía hacer antes. O mejor dicho: se ha aumentado la exigencia en cuanto a mayoría partidaria, pero se ha eliminado el recaudo de la unanimidad federal.

8. Se exige el acuerdo entre la Nación y las provincias:

Desde el primero y sin excepciones, los regímenes de coparticipación se establecieron mediante una ley nacional que estableció la totalidad de las condiciones, a la que luego adhirieron las provincias, sin limitaciones ni reservas, mediante leyes propias.

El nuevo segundo párrafo del inc.2° que tratamos dispone que los regímenes de coparticipación han de instituirse por una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias.

Es decir, se induce a acordar

primero, lo que otorga un protagonismo innegable a los poderes ejecutivos, y a que luego ese acuerdo sea ratificado por la Nación y por las provincias, mediante la forma de la ley convenio.

Desde el punto de vista formal, algo similar a lo que se ha hecho en los pactos federales del 12 de agosto de 1992 y 1993.

9. Automaticidad en la remisión de los fondos:

Este inc.2° exige que la ley convenio garantice la automaticidad en la transferencia de los fondos coparticipados. Esto significa que la transferencia se haga sin necesidad de trámite previo alguno, que a medida que ingresan los fondos se los transfiera en el porcentaje que corresponde a la Nación y a cada una de las provincias.

Es lo mismo que dispone el art.6° de la ley 23.548, según el cual, además, las transferencias deben ser diarias, y gratuitas, recaudos estos que la reforma no ha creído necesario consignar.

La circunstancia de que la Constitución asegure uno sólo de los tres conceptos, no significa, naturalmente, que hayan perdido vigencia los otros dos, al menos mientras estén contenidos en la ley.

10. Pautas de distribución:

El nuevo tercer párrafo del art.75 inc.2° es realmente innovador, respecto de los criterios que hasta ahora intro-

dujeron, en algunos casos, las leyes de coparticipación (19).

En primer lugar, porque abandona el criterio de hacer la distribución primaria -entre la Nación por una parte y el conjunto de provincias por la otra- según porcentajes fijos(20). Ahora, también para ella, deberán aplicarse los criterios que se consagran.

En segundo lugar, porque, también por primera vez, se incluye a la Ciudad de Buenos Aires como parte directa del régimen, la cual hasta ahora venía siendo abastecida por la Nación de su parte.

Y finalmente, porque son nuevas, al menos en su formulación aunque no del todo en su significado, las pautas que se consagran, que pueden agruparse en tres:

- a) La distribución debe hacerse «en relación directa a las competencias, servicios y funciones» de cada jurisdicción(21); es decir, se trata de una pauta devolutiva: tanto necesitas, tanto recibes.
- b) «Contemplará criterios objetivos de reparto»; no hay aquí devolución ni redistribución; sólo se apunta a que los criterios de reparto, devolutivos o redistributivos, sean objetivos, esto es, deberán estar plasmados en la ley convenio, y evitarán

que la distribución quede librada a apreciaciones subjetivas; de algún modo, en algún sentido, podría decirse que este recaudo, que es operativo y no valorativo, se roza con el de la automaticidad, si bien éste está más ligado a la remisión física de los fondos, y aquél al criterio con que hacer el reparto.

- c) Deberá ser «equitativa, solidaria, y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional». Esta es una pauta redistributiva, bien que de carácter programático(22) y de problemática constatación, aunque naturalmente no podrá desconocerse.

La cuestión es que equitativa parece aludir a no discriminatoria, solidaria a que las que más pueden atiendan a las otras, y el resto que de todos los aspectos que podrían tomarse en cuenta para la distribución deberán priorizarse los tres que se mencionan, los que a su vez pueden suscitar controversias: la alusión al grado equivalente de desarrollo, naturalmente, no se verá como un mandato para igualar hacia abajo; la calidad de vida, ¿será sólo en lo material o también abarcará pautas espirituales?, ¿sólo en lo personal o también

(19) No entre ellas la actual 23.548, única que estableció porcentajes fijos, tanto para la distribución primaria cuanto para la secundaria.

(20) Por ejemplo, para tomar sólo las dos últimas, en la ley 20.221 48,5% para cada una de estas partes, y en la ley 23.548 el 42,34% para la Nación y el 56,66 para las provincias

(21) Empalma con la directiva de orden general que se consagra en el nuevo quinto párrafo de este inc. 2º: "No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones, sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso".

(22) A diferencia de las que contenía la ley 20.221, que eran bien concretas y fácilmente aplicables: en proporción inversa a la población, o al grado de desarrollo comparativo respecto de la media nacional.

en lo social?, ¿jugará lo ambiental?, ¿cómo seleccionar y en su caso mensurar estos múltiples factores?; ¿y la igualdad de oportunidades, respecto de la cual, además, se otorgan responsabilidades directas, e imperativas, al Congreso Nacional⁽²³⁾.

II. Iniciativa parlamentaria.

«La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado». Parece que la norma alude a la ley madre, ejemplo hoy la ley 23.548, o la que mañana la suceda.

El problema puede plantearse con aquellas leyes que, como ha sido una práctica de larga data, establezcan o modifiquen uno o varios tributos, y dispongan un régimen para la distribución de su producido⁽²⁴⁾. Porque en razón de lo primero deberían tener origen en Diputados⁽²⁵⁾, pero en razón de lo segundo deberían tenerlo en el Senado, lo que obviamente no es posible.

Anteriormente he dado otras alternativas interpretativas de esta aparente contradicción, o imprevisión constitucional. Encuentro más razonable insistir en que la norma transcrita se refiere sólo a la ley madre de coparticipación federal, mientras que las otras, las que creen o modifiquen tributos,

aunque dispongan sobre su coparticipación, deberán tener iniciativa en Diputados.

12. No modificar unilateralmente ni reglamentar:

Las dos restricciones apuntan más que nada a la Nación, única que, por tratarse en definitiva de una ley nacional, pudiera verse tentada de modificar unilateralmente a la ley convenio, o de reglamentarla.

La reforma constitucional se ha encargado de precisar que la ley convenio no podrá ser modificada unilateralmente⁽²⁶⁾, lo que obviamente se dirige a la Nación, ya que es difícil concebir que una provincia, o aún un conjunto de ellas, o bien todas, pretendiera hacerlo. Y que no podrá ser reglamentada, por nadie⁽²⁷⁾; ni por la Nación, ni por una o todas las provincias; ni por la Comisión Federal de Impuestos, organismo que sólo puede aplicarla, e interpretarla.

13. El organismo fiscal federal.

El último párrafo del inc.2° lo menciona para poner a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

(23) Art.75 inc.23.

(24) Ejemplo, para no agobiar, las leyes 23.549 y 23.966

(25) Art.52 ex 44

(26) Esto ya había sido declarado por la comisión Federal de Impuestos mediante las normas generales interpretativas nos. 5 de 5.6.91, y 8 del 30.6.92

(27) También fue decidido por la CFI mediante la norma general interpretativa N° 6 del 24.4.92

Curiosamente, la norma no asegura la presencia de la Nación, que ha sido parte siempre, por supuesto, en todos los regímenes que han existido. Estoy convencido, no obstante, de que la ley que se dicte lo hará, pero se ha cometido una injustificada omisión constitucional.

La ley que se dicte, antes de terminar 1996 según la cláusula transitoria sexta, deberá reformular la actual Comisión Federal de Impuestos para ajustarla a estas nuevas directivas. No creo que fuera razonable crear otro organismo, diferente a aquél, a estos fines.

VI. Lo que no se Trata en este Comentario

Queda claro que esta breve síntesis se refiere sólo a lo específica y directamente ligado a la distribución de potestades tributarias, esto es a los tres primeros incisos del art.75 en la nueva

numeración, lo cual es sólo una parte de la problemática del federalismo fiscal.

No trata de la creación de regiones por las provincias⁽²⁸⁾, ni de si esas regiones serán sólo entre provincias argentinas o podrán incluir a extranjeras, ni de su proyección sobre los órganos que les autoriza a establecer, ni de la jurisdicción concurrente en los establecimientos de utilidad nacional⁽²⁹⁾, ni de la declamada autonomía municipal⁽³⁰⁾, ni de la suprallegalidad de los tratados⁽³¹⁾ o de los acuerdos de integración con organismos supraestatales⁽³²⁾, todo lo cual, en hipótesis al menos, podría proyectar efectos sobre el Estado nacional y su estructura federal.

Tampoco se evalúa si en orden a todo esto la reforma ha cumplido o ha traicionado el mandato legal de fortalecer el federalismo, bien que, ya se sabe, al federalismo se lo fortalece más con los comportamientos que con las normas.

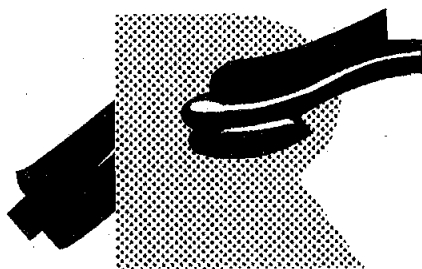
(28) Nuevo art. 124.

(29) Art. 75 inc. 30.

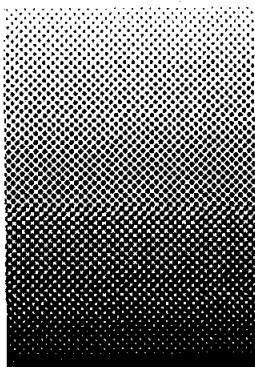
(30) Art. 123.

(31) Art. 75 inc. 22.

(33) Art. 75 inc. 24.



**RED NACIONAL DE INSTITUCIONES
DE FORMACION E INVESTIGACION
EN GERENCIA PUBLICA**



Al servicio del intercambio y difusión de experiencias en materia de programas de formación y capacitación referidos a la Gerencia Pública.
Para mayor información o adhesión a la RED, dirigirse a:

Dr. Carlos DOMINGUEZ MOLET
Secretario Ejecutivo
Facultad de Ciencias Económicas U.B.A.
Maestría en Administración Pública
Córdoba 2122 - 2º Piso
Capital Federal (1120)
T.E.: 49-4902

Lic. Alberto BONIFACIO
Secretario Alterno
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION
PUBLICA
Diag. Norte 511 - 8º Piso
Cap. Fed. (1035)
T.E.: 343-8282 / 9001

Estadísticas Fiscales I.

Resumen del Boletín Fiscal del primer semestre de 1994.

Secretaría de Hacienda.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

- ❖ Cuadro Nº 1. Administración Pública Nacional. Cuenta Ahorro Inversión. Base Devengado.
- ❖ Cuadro Nº 2. Administración Pública Nacional. Recursos Tributarios.
- ❖ Cuadro Nº 3. Administración Pública Nacional. Composición del Gasto por finalidades y funciones.
- ❖ Cuadro Nº 4. Administración Pública Nacional. Erogaciones por Objeto del Gasto.
- ❖ Cuadro Nº 5. Administración Pública Nacional. Ejecución cuotas. Clasificación Jurisdiccional.
- ❖ Cuadro Nº 6. Distribución de Recursos de Origen Nacional.

Estadísticas Fiscales II

Recursos de Origen Nacional Distribuidos a Provincias M.C.B.A.

En los Cuadros que componen el presente Anexo se han consignado los Recursos de Origen Nacional distribuidos a Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires durante el Ejercicio 1994 por el criterio de lo efectivamente pagado a excepción de la Cláusula de Garantía Ley Nº 24.130 que se encuentra por el criterio de lo devengado.

- ❖ Cuadro Nº 1. Cierre Mensual de Transferencias de Recursos de Origen Nacional desagregadas por Provincia y por Régimen correspondiente al Ejercicio 1994.
- ❖ Cuadro Nº 2. Evolución Mensual de las Transferencias de Recursos de Origen Nacional del Consolidado de Provincias desagregadas por Régimen de Distribución desde Enero 1993.

- ❖ **Cuadro Nº 3.** Comparación de los años 1994 y 1993 de la Distribución de Recursos de Origen Nacional desagregado por Provincia.
- ❖ **Cuadro Nº 4** Comparación de los años 1994, 1993 y 1991 de la Distribución de Recursos de Origen Nacional desagregado por Provincia, sin incluir el FO.NA.VI. y el F.E.D.E.I. por falta de datos en el año 1991.
- ❖ **Cuadro Nº 5.** Evolución Mensual de las Transferencias de Recursos de Origen Nacional a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires desagregadas por Régimen de Distribución desde Enero de 1993.

Administración Pública Nacional
Cuenta • Ahorro • Inversión
Base Devengado • Acumulado al 4to. Trimestre 1994

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	ACUMULADO 4to. TRIMESTRE	% DE EJECUCION
I. INGRESOS CORRIENTES	39.299.545	38.052.112	96,8
<i>Ingresos Tributarios</i>	22.077.793	20.940.900	94,9
<i>Contrib. a la Seguridad Social</i>	14.157.691	14.005.081	98,9
<i>Ingresos no Tributarios</i>	1.628.388	2.079.021	127,7
<i>Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.</i>	434.146	345.588	79,6
<i>Rentas de la Propiedad</i>	920.721	575.575	62,5
<i>Transferencias Corrientes</i>	80.806	11.969	14,8
<i>Otros Ingresos (a imputar)</i>	0	93.978	0,0
II. GASTOS CORRIENTES	38.805.593	37.844.933	97,5
<i>Gastos de Consumo</i>	9.526.055	9.067.050	95,2
<i>Remuneraciones</i>	6.706.647	6.523.467	97,3
<i>Bienes y Servicios</i>	2.814.697	2.539.096	90,2
<i>Otros Gastos</i>	4.711	4.487	95,2
<i>Rentas de la Propiedad</i>	3.310.602	3.174.652	95,9
<i>Intereses</i>	3.309.878	3.172.937	95,9
<i>Intereses Deuda Interna</i>	254.340	232.142	91,3
<i>Intereses Deuda Externa</i>	3.055.538	2.940.795	96,2
<i>Otras Rentas</i>	724	1.715	236,9
<i>Prestaciones de la Seguridad Social</i>	16.717.534	16.577.814	99,2
<i>Otros Gastos Corrientes</i>	1.973	1.733	87,8
<i>Transferencias Corrientes</i>	9.249.429	9.023.684	97,6
<i>Al Sector Privado</i>	3.809.175	3.787.988	99,4
<i>Instituciones de Enseñanza</i>	14.848	12.353	83,2
<i>Otras</i>	3.794.327	3.775.635	99,5
<i>Al Sector Público</i>	5.312.837	5.122.412	96,4
<i>Provincias y MCBA</i>	3.521.990	3.358.439	95,4
<i>Universidades</i>	1.412.149	1.410.753	99,9
<i>Otras</i>	378.698	353.220	93,3
<i>Al Sector Externo</i>	127.417	113.284	88,9
III. RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	493.952	207.179	41,9
IV. RECURSOS DE CAPITAL	1.671.082	802.500	48,0
<i>Recursos Propios de Capital</i>	35.482	68.390	192,7
<i>Transferencias de Capital</i>	1.210	1.210	100,0
<i>Disminución de la Inversión Financiera</i>	1.634.390	732.900	44,8
V. GASTOS DE CAPITAL	3.853.743	3.241.778	84,1
<i>Inversión Real Directa</i>	1.239.714	1.026.465	82,8
<i>Transferencias de Capital</i>	2.219.837	1.951.161	87,9
<i>Provincias y MCBA</i>	1.486.361	1.227.078	82,6
<i>Otras</i>	733.476	724.083	98,7
<i>Inversión Financiera</i>	394.192	264.152	67,0
VI. TOTAL RECURSOS (I+IV)	40.970.627	38.854.612	94,8
VII. TOTAL GASTOS (II+V)	42.659.336	41.086.711	96,3
VIII. RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	(1.688.709)	(2.232.099)	132,2
IX. SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZAC.	(13.221)	207.938	(1.572,8)
X. SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL	1.621.169	940.838	58,0

Cuadro 2

Administración Pública Nacional
Recursos Tributarios (*)
Año 1994 - Ejecución

en miles de pesos

CONCEPTO	ACUMULADO 4to. TRIMESTRE
<i>RECURSOS TRIBUTARIOS</i>	20.940.900
<i>Ganancias</i>	3.986.100
<i>Activos</i>	281.400
<i>Valor Agregado</i>	9.131.700
<i>Internos</i>	1.088.800
<i>Derechos Importaciones</i>	1.551.700
<i>Derechos Exportaciones</i>	30.900
<i>Estadísticas</i>	1.200.900
<i>Sellos</i>	98.900
<i>Combustibles</i>	2.068.200
<i>Presentación Espontánea</i>	475.400
<i>Otros Tributarios</i>	1.026.900

(*) La asignación por impuestos responde a la figuración presupuestaria

Administración Pública Nacional
Composición del Gasto por Finalidades y Funciones
Acumulado al 4to. Trimestre 1994

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV/ CRED. ANUAL %
<i>ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</i>	4.826.791	4.473.693	92,7
1.1 Legislativa	414.771	382.922	92,3
1.2 Judicial	778.647	674.821	86,7
1.3 Dirección Superior Ejecutiva	592.663	558.136	94,2
1.4 Relaciones Exteriores	498.245	480.441	96,4
1.5 Relaciones Interiores	1.190.450	1.135.119	95,4
1.6 Administración Fiscal	1.198.370	1.113.734	92,9
1.7 Control de la Gestión Pública	60.208	40.714	67,6
1.8 Información y Estadísticas Básicas	93.437	87.806	94,0
<i>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</i>	3.550.945	3.443.002	97,0
2.1 Defensa	2.049.369	2.011.043	98,1
2.2 Seguridad	1.343.840	1.281.654	95,4
2.3 Sistema Penal	157.736	150.305	95,3
<i>SERVICIOS SOCIALES</i>	26.930.037	26.312.717	97,7
3.1 Salud	1.145.116	1.070.515	93,5
3.2 Promoción y Asistencia Social	1.156.604	1.090.890	94,3
3.3 Seguridad Social	20.230.785	20.093.645	99,3
3.4 Educación y Cultura	2.372.155	2.303.176	97,1
3.5 Ciencia y Técnica	583.620	575.011	98,5
3.6 Trabajo	82.559	81.046	98,2
3.7 Vivienda y Urbanismo	1.233.850	1.021.807	82,8
3.8 Agua Potable y Alcantarillado	125.348	76.627	61,1
	0		
<i>SERVICIOS ECONOMICOS</i>	4.020.074	3.657.774	91,0
4.1 Energía, Combustible y Minería	1.364.444	1.273.646	93,3
4.2 Comunicaciones	106.289	93.894	88,3
4.3 Transporte	1.619.158	1.469.769	90,8
4.4 Ecología y Medio Ambiente	109.448	77.797	71,1
4.5 Agricultura	430.856	386.072	89,6
4.6 Industria	163.561	158.167	96,7
4.7 Comercio, Turismo y Otros Servicios	164.111	145.896	88,9
4.8 Seguros y Finanzas	62.207	52.533	84,4
<i>DEUDA PUBLICA</i>	3.331.489	3.199.525	96,0
5.1 Servicio de la Deuda Pública	3.331.489	3.199.525	96,0
TOTAL	42.659.336	41.086.711	96,3

Administración Pública Nacional
Erogaciones por Objeto del Gasto
Acumulado al 4to. Trimestre 1994

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL
GASTOS EN PERSONAL	6.735.488	6.551.467	97,3
<i>Personal Permanente</i>	5.687.340	5.563.488	97,8
<i>Personal Temporario</i>	402.939	379.492	94,2
<i>Servicios Extraordinarios</i>	235.819	211.462	89,7
<i>Asignaciones Familiares</i>	193.364	188.611	97,5
<i>Asistencia Social al Personal</i>	155.072	150.456	97,0
BENEFICIOS Y COMPENSACIONES	60.954	57.958	95,1
BIENES DE CONSUMO	714.393	644.044	90,2
SERVICIOS NO PERSONALES	2.158.849	1.951.243	90,4
BIENES DE USO	1.129.306	923.107	81,7
TRANSFERENCIAS	28.186.800	27.552.658	97,8
<i>Corrientes</i>	25.966.962	25.601.498	98,6
<i>Al Sector Privado</i>	20.526.708	20.365.802	99,2
<i>A la Adm. Nacional</i>	900	900	100,0
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	377.798	352.320	93,3
<i>A Universidades</i>	1.412.149	1.410.753	99,9
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	3.521.990	3.358.439	95,4
<i>Al Exterior</i>	127.417	113.284	88,9
<i>De Capital</i>	2.219.838	1.951.160	87,9
<i>Al Sector Privado</i>	216.084	210.845	97,6
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	456.786	456.712	100,0
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	1.486.361	1.227.078	82,6
<i>Al Exterior</i>	60.607	56.525	93,3
ACTIVOS FINANCIEROS	394.192	264.151	67,0
<i>Aportes de Capital</i>	118.525	65.465	55,2
<i>A Empresas Privadas</i>	57.273	4.339	7,6
<i>A Empresas Públicas</i>	0	0	0,0
<i>A Organismos Intenacionales</i>	61.252	61.126	99,8
<i>Prestamos</i>	275.667	198.686	72,1
<i>A Corto Plazo</i>	21.497	15.356	71,4
<i>A Largo Plazo</i>	254.170	183.330	72,1
<i>Otros Activos</i>	0	0	0,0
SERVICIOS DE LA DEUDA	3.340.308	3.200.041	95,8
<i>Intereses</i>	1.926.736	1.912.654	99,3
<i>Internos</i>	215.318	204.796	95,1
<i>Externos</i>	1.711.418	1.707.858	99,8
<i>Intereses por Préstamos</i>	1.383.142	1.260.283	91,1
<i>Comisiones y Otros Gastos de la Deuda</i>	30.430	27.104	89,1
TOTAL GASTOS	42.659.336	41.086.711	96,3

Cuadro 5

Administración Pública Nacional
 Clasificación Jurisdiccional
 Acumulado al 4to. Trimestre 1994

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC/ CRED. ANUAL
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	458.874	415.793	90,6
<i>Convención Constituyente</i>	42.238	38.601	91,4
<i>Poder Judicial de la Nación</i>	724.383	626.499	86,5
<i>Presidencia de la Nación</i>	1.850.641	1.743.738	94,2
<i>Ministerio del Interior</i>	2.091.454	1.807.812	86,4
<i>Ministerio de Relaciones Exteriores, Com.Ext. y Culto</i>	387.531	371.791	95,9
<i>Ministerio de Justicia</i>	291.637	280.634	96,2
<i>Ministerio de Defensa</i>	4.788.554	4.637.895	96,9
<i>Ministerio de Economía y O. y Serv. Públicos</i>	3.386.003	3.010.793	88,9
<i>Ministerio de Cultura y Educación</i>	2.048.347	2.017.996	98,5
<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>	18.173.387	18.128.058	99,8
<i>Ministerio de Salud y Acción Social</i>	925.771	860.532	93,0
<i>Servicio de la Deuda Pública</i>	3.153.576	3.104.600	98,4
<i>Obligaciones a Cargo del Tesoro</i>	4.336.940	4.041.969	93,2
TOTAL GASTO	42.659.336	41.086.711	96,3

**Distribución de Recursos de Origen Nacional
Comparativo Acumulado Enero • Diciembre 1994 • 1993**

en miles de pesos

CONCEPTO	ACUM. ENERO - DICIEMBRE		VARIACION	
	1994	1993	ABSOLUTA	%
COPARTICIPACION FEDERAL Y MODIFICATORIAS	10.970.691	10.639.839	330.862	3,1
<i>Coparticipación Federal Neta</i>	<i>8.862.798</i>	<i>8.148.731</i>	<i>714.067</i>	<i>8,8</i>
<i>Cláusula de Garantía</i>	<i>246.304</i>	<i>660.676</i>	<i>-414.372</i>	<i>-62,7</i>
<i>Transferencia de Servicios</i>	<i>1.317.989</i>	<i>1.295.5581</i>	<i>22.408</i>	<i>1,7</i>
<i>Pdo Compensador Desq. Provinciales</i>	<i>543.600</i>	<i>534.851</i>	<i>8.749</i>	<i>1,6</i>
REGIMEN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	179.826	176.067	4.769	2,7
<i>I.V.A.</i>	<i>165.446</i>	<i>162.000</i>	<i>3.446</i>	<i>2,1</i>
<i>Bs. Per. no Incorp. Proc. Económico</i>	<i>14.380</i>	<i>12.900</i>	<i>1.480</i>	<i>11,5</i>
<i>Ley Nº 23.549</i>	<i>0</i>	<i>167</i>	<i>-167</i>	<i>-100,0</i>
DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES	1.428009	1.293.831	134.178	10,4
<i>Dirección de Vialidad</i>	<i>300.670</i>	<i>266.936</i>	<i>33.734</i>	<i>12,6</i>
<i>Fondo Obras de Infraestructura Eléctrica</i>	<i>150.334</i>	<i>132.820</i>	<i>17.514</i>	<i>13,2</i>
<i>F.E.D.E.I.</i>	<i>83.135</i>	<i>100.967</i>	<i>-17.832</i>	<i>-17,7</i>
<i>PO. NA. VI.</i>	<i>893.871</i>	<i>793.108</i>	<i>100.763</i>	<i>12,7</i>
FONDO EDUCATIVO	119.606	146.363	-26.768	-18,3
IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY Nº 24.073	813.678	537.243	216.436	36,2
FONDO DESEQUILIBRIOS FISCALES (1)	0	1.086	-1.086	-100,0
TOTAL	13.511.809	12.853.429	658.380	5,1

(1) Incluye las Leyes Nº 23.763 y 23.905.

 Notas: - Se incluye en el F.E.D.E.I. el monto distribuido en concepto de energía eléctrica.
 - Transferencias de Servicios es el efectivo retenido.

Recursos de Origen Nacional - Ejercicio 1994

Pagado

en millones de pesos

PROVINCIAS	COPART. FEDERAL LEY 23.548	CLAUSULA DE GARANTIA	SUB TOTAL	TRANSF. DE SERVICIOS LEY 24069 Y DTD 96492	IMPUESTO A LAS GANACIAS LEY 24073	FONDO EDUCATIVO LEY 23.906 ARTS. 3 Y 4	SEGURIDAD SOCIAL LEY NRO. 23.968		IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LEY 23.966 ART. 18			FONDO COMPENS. DESEQ. PIALES.	FO.NA.VI	TOTAL
							ART. 5 PTO 2 I.V.A.	ART. 30 BS. PERS.	VIALIDAD PCIAL.	OBRAS DE INFRAES.	FEDEI			
BS. AIRES	1.930,7	59,1	1.989,8	453,9	582,2	34,6	50,0	4,3	70,2	32,8	1,9	0,0	127,6	3.347,4
CATAMARCA	242,2	7,4	249,6	21,4	4,2	2,6	4,9	0,4	6,7	4,1	4,7	26,4	19,5	344,5
CORDOBA	809,5	0,0	809,5	125,3	25,7	9,6	17,1	1,5	27,0	13,3	3,1	0,0	52,0	1.084,1
CORRIENTES	326,8	7,6	334,4	38,6	14,8	4,3	5,5	0,5	9,0	5,6	3,9	18,0	45,7	480,2
CHACO	438,6	13,4	452,0	33,6	17,5	5,6	4,3	0,4	10,0	7,5	4,2	6,0	42,7	583,7
CHUBUT	139,0	4,3	143,3	24,2	4,2	2,6	1,7	0,1	7,7	2,4	4,4	36,0	296,7	526,2
ENTRE RIOS	429,3	15,1	442,4	67,5	14,2	4,4	7,4	0,6	18,8	7,3	3,6	21,6	36,5	624,5
FORMOSA	320,1	9,8	329,8	20,7	7,7	3,0	2,0	0,2	7,7	5,4	4,8	26,4	34,8	442,7
JUJUY	249,8	7,6	257,4	33,3	9,6	2,8	2,9	0,3	6,4	4,2	3,9	26,4	27,8	374,9
LA PAMPA	165,1	5,1	170,2	19,2	2,2	2,3	1,4	0,1	8,4	2,8	3,5	30,0	18,2	258,2
LA RIOJA	182,0	5,6	187,6	20,3	2,9	2,2	5,1	0,4	6,0	3,1	2,8	26,4	16,4	273,2
MENDOZA	366,6	11,2	377,8	61,7	13,9	4,7	9,4	0,8	13,7	6,2	3,5	26,4	37,4	555,7
MISIONES	290,4	8,9	299,3	34,1	12,8	3,5	2,3	0,2	12,2	4,9	4,6	26,4	43,8	444,1
NEUQUEN	152,6	4,7	157,3	17,4	4,5	3,1	1,1	0,1	8,1	2,6	4,1	30,0	38,4	266,5
RIO NEGRO	221,8	6,8	228,6	14,6	7,1	3,6	2,9	0,3	8,2	3,8	3,7	30,0	39,5	342,2
SALTA	337,0	10,3	347,3	39,8	14,9	4,8	5,6	0,5	8,7	5,7	3,9	30,0	37,1	498,2
SAN JUAN	297,2	9,1	306,3	30,1	6,9	2,7	5,4	0,5	6,4	5,1	3,6	26,4	33,4	426,8
SAN LUIS	200,7	6,1	206,8	18,9	3,3	2,2	2,6	0,2	6,8	13,4	0,0	26,4	33,7	304,4
SANTA CRUZ	139,0	4,3	143,3	8,5	1,3	2,2	1,4	0,1	7,2	2,4	4,9	36,0	29,5	236,8
SANTA FE	785,7	24,0	809,8	135,5	28,9	9,1	18,4	1,6	26,5	1,4	3,1	6,0	48,4	1.100,7
S. DEL ESTERO	363,2	11,1	374,3	31,6	14,7	4,5	4,7	0,4	9,0	6,2	4,1	26,4	39,4	515,4
TUCUMAN	418,3	12,8	431,1	55,8	19,8	4,1	9,3	0,8	11,1	7,1	3,2	26,4	39,0	607,7
T. DEL FUEGO	57,0	4,1	61,2	12,0	0,3	1,1	0,1	0,0	4,9	1,1	3,6	36,0	23,4	143,8
TOTAL	8.828,8	246,3	9.108,1	1.318,0	813,7	119,6	165,4	14,4	300,7	150,3	83,1	543,6	893,9	13.511,8

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación

Distribución de Recursos de Origen Nacional a Provincias • Evolución Mensual

en millones de pesos

Pagado

PERIODO	COPART. FEDERAL LEY 23.548	CLAUSULA DE GARANTIA	FONDO P/FCIAR DESQ. FISC. LEY 23.905 ART. 27	IMPUESTO A LAS GANACIAS LEY 24073	FONDO EDUCATIVO LEY 23.906 ARTS. 3 Y 4	SEGURIDAD SOCIAL				IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LEY 23.968 ART. 18				FONDO COMPENS. DESEQ. PCIALES.	TRANSF. DE SERVICIOS	FO.NA.VI	TOTAL		
						IMP. SIBS. PERS. NO INC. AL PROC. ECO. LEY 23.966 ART. 30	LEY 23.549 ART. 5 PTO.2	LEY 23.966 LY.A.	OBRAS DE INFRAES.	VIAL PCIAL	FEDEI	IMP. SIBS. PERS. NO INC. AL PROC. ECO. LEY 23.966 ART. 30	LEY 23.549 ART. 5 PTO.2					LEY 23.966 LY.A.	OBRAS DE INFRAES.
TOTAL 1993	8.148,7	660,7	1,1	597,2	146,4	12,9	0,2	162,0	266,9	132,8	101,0	534,9	1.95,6	793,1	12.853,5				
ENERO	651,2	79,0	1,1	33,5	10,7	0,1	0,2	11,3	23,0	11,5	19,9	43,3	116,7	76,8	1.078,3				
FEBRERO	599,5	130,5	0,0	28,4	9,9	0,0	0,0	11,5	17,1	8,6	1,5	44,3	21,4	66,2	938,7				
MARZO	590,3	139,7	0,0	41,9	16,1	0,0	0,0	12,7	24,5	12,2	10,0	43,8	160,6	72,7	1.124,4				
ABRIL	656,1	73,9	0,0	34,2	11,1	0,0	0,0	21,3	20,0	10,0	10,3	43,8	122,2	60,1	1.063,2				
MAYO	672,3	58,9	0,0	49,5	20,1	0,0	0,0	3,4	15,2	6,9	12,2	41,6	101,0	64,4	1.045,6				
JUNIO	600,5	128,3	0,0	53,2	10,5	0,0	0,0	12,1	21,7	10,9	3,2	46,0	120,3	58,9	1.065,5				
JULIO	750,2	(20,3)	0,0	41,3	14,1	0,0	0,0	23,6	23,1	11,5	6,6	43,8	115,1	63,4	1.072,4				
AGOSTO	791,2	(11,8)	0,0	93,0	14,3	5,5	0,0	14,7	27,9	14,0	7,6	46,2	101,0	57,0	1.160,5				
SEPTIEMBRE	729,9	0,2	0,0	54,4	9,5	3,1	0,0	14,0	26,4	13,2	8,6	44,6	101,0	82,6	1.087,5				
OCTUBRE	686,4	43,6	0,0	51,2	7,4	1,6	0,0	13,0	17,7	8,9	8,5	45,8	101,0	61,1	1.046,1				
NOVIEMBRE	729,2	0,7	0,0	60,1	14,9	1,2	0,0	13,5	25,1	12,6	7,5	45,8	101,0	70,3	1.081,8				
DICIEMBRE	692,1	37,9	0,0	56,5	7,7	1,5	0,0	11,0	25,1	12,5	5,2	45,8	134,4	59,6	1.089,4				
TOTAL 1994	8.862,8	246,3	0,0	813,7	119,6	14,8	0,0	165,4	300,7	150,3	83,1	543,6	1.318,0	893,9	15.511,8				
ENERO	778,4	0,0	0,0	54,3	8,8	0,0	0,0	13,6	33,0	16,5	13,0	33,6	101,0	129,9	1.182,1				
FEBRERO	697,2	39,2	0,0	53,6	9,7	0,0	0,0	12,6	18,0	9,0	0,0	55,1	100,8	65,3	1.060,4				
MARZO	726,8	19,0	0,0	56,5	8,6	0,0	0,0	17,6	27,9	14,0	4,4	45,4	100,9	67,5	1.088,6				
ABRIL	725,8	20,7	0,0	53,3	9,2	0,0	0,0	14,5	26,4	13,2	7,5	43,8	105,2	90,8	1.110,3				
MAYO	829,5	0,0	0,0	99,2	13,8	0,0	0,0	14,1	23,0	11,5	10,4	48,7	105,2	58,7	1.214,1				
JUNIO	803,7	0,0	0,0	113,1	15,9	4,7	0,0	13,5	18,7	9,4	9,2	45,3	139,6	71,1	1.244,3				
JULIO	700,5	42,9	0,0	66,0	12,7	3,9	0,0	11,2	27,9	13,9	8,0	45,3	105,2	68,7	1.102,3				
AGOSTO	717,3	27,6	0,0	62,7	7,5	3,9	0,0	16,2	25,2	12,6	5,3	45,3	105,2	65,0	1.093,7				
SEPTIEMBRE	740,7	6,2	0,0	43,6	9,3	0,0	0,0	2,2	24,1	12,1	5,6	44,7	105,2	70,6	1.064,2				
OCTUBRE	690,9	51,6	0,0	76,6	6,4	3,7	0,0	19,5	26,7	13,3	6,1	45,9	105,2	70,8	1.116,7				
NOVIEMBRE	729,9	16,0	0,0	71,9	8,1	0,0	0,0	17,2	22,8	11,4	13,7	45,3	105,2	65,5	1.107,0				
DICIEMBRE	722,1	23,1	0,0	63,0	9,5	2,0	0,0	13,3	26,9	13,5	0,0	45,3	139,6	69,8	1.128,1				

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación

Distribución de Recursos de Origen Nacional • Comparativo 1993 • 1994

Acumulado Enero • Diciembre

en millones de pesos

PROVINCIAS	ENERO - DICIEMBRE		VARIACION		PART. S/TOTAL	
	1.994	1.993	ABSOLUTA	%	1.994	1.993
BUENOS AIRES	3.347,4	3.109,3	238,1	7,7	24,8	24,2
CAITAMARCA	344,5	331,8	12,7	3,8	2,5	2,6
CORDOBA	1.084,1	1.024,5	59,6	5,8	8,0	8,0
CORRIENTES	480,2	452,9	27,2	6,0	3,6	3,5
CHACO	583,7	555,4	28,3	5,1	4,3	4,3
CHUBUT	256,2	251,2	5,0	2,0	1,9	2,0
ENTRE RIOS	624,5	596,4	28,1	4,7	4,6	4,6
FORMOSA	442,7	424,8	17,9	4,2	3,3	3,3
JUJUY	374,8	360,3	14,6	4,1	2,8	2,8
LA PAMPA	258,2	249,4	8,8	3,5	1,9	1,9
LA RIOJA	273,2	265,3	8,0	3,0	2,0	2,1
MENDOZA	555,7	532,5	23,2	4,4	4,1	4,1
MISIONES	444,1	421,9	22,3	5,3	3,3	3,3
NEUQUEN	266,5	255,5	11,0	4,3	2,0	2,0
RIO NEGRO	342,2	329,4	13,8	4,2	2,5	2,6
SALTA	498,2	479,3	18,9	3,9	3,7	3,7
SAN JUAN	426,8	410,3	16,4	4,0	3,2	3,2
SAN LUIS	304,4	301,1	3,3	1,1	2,3	2,3
SANTA CRUZ	236,8	227,6	9,2	4,1	1,8	1,8
SANTA FE	1.100,7	1.052,2	48,5	4,6	8,1	8,2
SANTIAGO DEL ESTERO	515,4	497,9	17,5	3,5	3,8	3,9
TUCUMAN	607,7	586,1	21,5	3,7	4,5	4,6
T. DEL FUEGO	143,8	139,4	4,4	3,1	1,1	1,1
TOTAL	13.511,8	12.853,4	658,4	5,1	100,0	100,0

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación

Distribución de Recursos de Origen Nacional - Comparativo 1991=1993=1994

 Acumulado Enero-Diciembre
 en millones de pesos

PROVINCIAS	ENERO - DICIEMBRE			VARIACION			PART. S/TOTAL		
	1.994	1.993	1.991	94/91	94/93	93/91	1.994	1.993	1.991
BUENOS AIRES	3.217,8	2.998,5	1.628,8	97,6	7,3	84,1	25,7	25,1	21,1
CATAMARCA	320,3	308,2	211,5	51,4	3,9	45,7	2,6	2,6	2,7
CORDOBA	1.029,0	978,2	650,9	58,1	5,2	50,3	8,2	8,2	8,4
CORRIENTES	430,6	408,1	281,0	53,3	5,5	45,2	3,4	3,4	3,6
CHACO	536,8	512,2	366,1	46,6	4,8	39,9	4,3	4,3	4,7
CHUBUT	222,2	215,1	116,1	91,3	3,3	85,2	1,8	1,8	1,5
ENTRE RIOS	584,4	561,5	370,9	57,5	4,1	51,4	4,7	4,7	4,8
FORMOSA	403,0	387,7	284,6	41,6	4,0	36,2	3,2	3,2	3,7
JUJUY	343,2	329,9	215,8	59,1	4,0	52,9	2,7	2,8	2,8
LA PAMPA	236,5	229,3	142,8	65,7	3,2	60,6	1,9	1,9	1,9
LA RIOJA	254,0	246,8	290,7	(12,6)	3,0	(15,1)	2,0	2,1	3,8
MENDOZA	514,8	498,1	317,8	62,0	3,4	56,7	4,1	4,2	4,1
MISIONES	395,8	379,0	242,9	63,0	4,3	56,0	3,2	3,2	3,2
NEUQUEN	224,1	216,8	128,9	73,9	3,4	68,2	1,8	1,8	1,7
RIO NEGRO	299,0	287,8	187,8	59,2	3,9	53,3	2,4	2,4	2,4
SALTA	457,2	441,8	304,6	50,1	3,5	45,1	3,6	3,7	4,0
SAN JUAN	389,8	378,4	254,8	53,0	3,0	48,6	3,1	3,2	3,3
SAN LUIS	270,6	266,6	171,1	58,1	1,5	55,8	2,2	2,2	2,2
SANTA CRUZ	202,4	196,1	118,2	71,2	3,2	65,9	1,6	1,6	1,5
SANTA FE	1.049,2	1.004,9	659,3	59,1	4,4	52,4	8,4	8,4	8,6
SANTIAGO DEL ESTERO	471,9	456,7	305,9	54,2	3,3	49,3	3,8	3,8	4,0
TUCUMAN	565,5	543,7	370,3	52,7	4,0	46,8	4,5	4,5	4,8
T. DEL FUEGO	116,7	113,8	86,6	34,8	2,5	31,5	0,9	1,0	1,1
TOTAL	12.534,8	11.959,4	7.707,2	62,6	4,8	55,2	100	100	100

Referencias: Los años 1993 y 1994 no incluyen transferencias en concepto de FO.NA.VI. y F.E.D.E.I.

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación

**Distribución de Recursos de Origen Nacional a Provincias • Evolución Mensual
Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires**

Pagado

en millones de pesos

PERIODO	COPARTICIPACION FEDERAL		FONDO EDUCATIVO	SEGURIDAD SOCIAL			FO.NA.VI.	TOTAL
	COP. FEDERAL NETA	AFECT. TRANSF. DE SERVICIOS		LEY 23.966 I.V.A. ART. 5 PRO. 2	LEY 23.549	IMP. S/BS. PERS. NO INC. AL PROC. ECO. LEY 23.966 ART. 30		
TOTAL 1993	145.000	0	4.766	19.542	2.0	1.546	10.162	181.036
ENERO	12.083	0	348	1.515	20	13	902	14.881
FEBRERO	12.083	0	321	1.370	0	0	859	14.633
MARZO	12.083	0	523	1.515	0	0	944	15.066
ABRIL	12.083	0	363	2.553	0	0	792	15.791
MAYO	12.083	0	656	406	0	0	849	13.994
JUNIO	12.083	0	342	1.449	0	0	778	14.652
JULIO	12.083	0	458	2.826	0	0	838	16.206
AGOSTO	12.083	0	466	1.753	0	654	751	15.707
SEPTIEMBRE	12.083	0	310	1.673	0	371	1.103	15.541
OCTUBRE	12.083	0	242	1.552	0	192	812	14.881
NOVIEMBRE	12.083	0	486	1.609	0	138	859	15.175
DICIEMBRE	12.083	0	252	1.320	0	177	676	14.509
TOTAL 1994	152.000	0	3.894	5.239	0	0	12.095	173.227
ENERO	12.667	0	286	1.630	0	0	1.716	16.298
FEBRERO	12.667	0	316	1.502	0	0	847	15.331
MARZO	12.667	0	280	2.107	0	0	888	15.942
ABRIL	12.667	0	299	0	0	0	1.196	14.161
MAYO	12.667	0	451	0	0	0	899	14.016
JUNIO	12.667	0	518	0	0	0	926	14.111
JULIO	12.667	0	414	0	0	0	926	14.007
AGOSTO	12.667	0	241	0	0	0	907	13.818
SEPTIEMBRE	12.667	0	304	0	0	0	955	13.926
OCTUBRE	12.667	0	209	0	0	0	952	13.828
NOVIEMBRE	12.667	0	263	0	0	0	929	13.859
DICIEMBRE	12.667	0	310	0	0	0	953	13.929

FUENTE: Secretaría de Hacienda de la Nación



Av. Belgrano 1370 - 5º piso - 1093 - Cap. Fed. Tel/Fax: 383-9759