

FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA FISCAL
CONCEPTOS E INTERPRETACIONES DESDE UNA VISIÓN ARGENTINA

Finanzas públicas y política fiscal : Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina / Alejandro López Accotto ... [et al.] . - 1a ed . - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.
272 p. ; 23 x 16 cm. - (Textos básicos ; 22)

ISBN 978-987-630-235-7

1. Finanzas Públicas. 2. Política Fiscal. 3. Argentina. I. López Accotto, Alejandro
CDD 332

©Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)
Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507
ediciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar/ediciones

Diagramación: Franco Peticaro
Diseño gráfico de interior y tapas: Daniel Vidable
Corrección: Cynthia Cortés y Gustavo Castaño



Licencia Creative Commons 4.0
Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro
Universitario
Argentino

TEXTOS BÁSICOS

CIENCIAS SOCIALES

Finanzas públicas y política fiscal

Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina

ALEJANDRO LÓPEZ ACCOTTO, CARLOS R. MARTÍNEZ,

MARTÍN MANGAS Y RICARDO PAPARAS

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

ÍNDICE

Nota aclaratoria de los autores	11
Por sociedades más justas / Eduardo Anguita	13
Otra forma de pensar la economía / Alfredo Zaiat.....	15
Introducción	19
SECCIÓN I: El rol del Estado en la economía	25
Capítulo 1. El papel del Estado y las finanzas públicas.....	27
La evolución histórica del rol económico del Estado	28
Estado y gobierno	33
La intervención del Estado desde la teoría de las finanzas públicas	35
Las funciones económicas del Estado.....	37
Los mecanismos cuasifiscales	42
Bibliografía.....	44
SECCIÓN II: Finanzas públicas	47
Capítulo 2. Los recursos públicos	49
Clasificación de los recursos públicos.....	49
La teoría económica sobre los tributos	52
Los principios de la tributación.....	54
La presión tributaria	55
El efecto de la inflación sobre los impuestos	57
Los sistemas tributarios en América Latina	58
El sistema tributario en la Argentina.....	64
La deuda pública como medio de financiamiento.....	69
Bibliografía.....	73

Capítulo 3. El gasto público.....	75
La clasificación del gasto público.....	76
El gasto público en la Argentina.....	79
El gasto público social en la Argentina.....	82
El gasto social en educación.....	86
El gasto social en salud.....	90
El gasto en seguridad social	96
Bibliografía.....	101
Capítulo 4. El impacto distributivo de la política fiscal en la Argentina.....	105
El impacto distributivo del sistema tributario	105
El impacto distributivo del gasto social	108
El efecto conjunto de ingresos y gastos públicos sobre la distribución personal del ingreso	111
Bibliografía.....	112
SECCIÓN III: Gestión presupuestaria.....	113
Capítulo 5. La administración financiera del sector público.....	115
El sistema de administración financiera en la Argentina.....	116
El surgimiento del Sistema Integrado de Información Financiera.....	129
Las falencias observadas de la LAF	133
Bibliografía.....	135
Capítulo 6. El presupuesto público	137
Los principios presupuestarios.....	140
El ciclo de las políticas públicas y el proceso presupuestario.....	142
Los distintos tipos de presupuesto.....	145
La ejecución del presupuesto.....	160
El ciclo del presupuesto en la Argentina.....	167
Bibliografía.....	170
SECCIÓN IV: Federalismo fiscal.....	173
Capítulo 7. Introducción al federalismo fiscal	175
Primeras teorías de federalismo fiscal.....	176
Descentralización de los recursos	180
Teorías modernas de federalismo fiscal.....	183
La coordinación financiera y la asignación de las potestades tributarias	186

Las brechas vertical y horizontal y la coparticipación de impuestos.....	187
Las relaciones fiscales federales en la Argentina.....	189
Bibliografía.....	202
Capítulo 8. Finanzas provinciales	205
Recursos provinciales.....	206
Funciones de gasto.....	208
Los gobiernos provinciales en la Argentina	209
Los principales recursos de las provincias.....	213
Bibliografía.....	221
Capítulo 9. Las finanzas municipales	223
Las fuentes de recursos.....	224
Los gobiernos locales en la Argentina.....	226
Las fuentes de ingresos de los estados municipales argentinos	229
La autonomía financiera municipal.....	239
El gasto municipal.....	241
Bibliografía.....	244
SECCIÓN V: Reforma fiscal	247
Capítulo 10. La reforma fiscal en la Argentina	249
La política fiscal y la redistribución del ingreso.....	252
La reforma fiscal y el federalismo	258
Propuestas	261
Bibliografía.....	268

NOTA ACLARATORIA DE LOS AUTORES

Este libro es producto de los más de diez años en que hemos estado trabajando, junto con los estudiantes, en el dictado de la materia Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas, para las licenciaturas en Administración Pública y en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento. A esa asignatura se han sumado otras en los últimos años: Sistemas de Administración Financiera en el Sector Público; Régimen Tributario; Políticas y Estructuras de Control en el Sector Público; Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos e Introducción a la Macroeconomía. En todas ellas, se abordan total o parcialmente algunos de los temas incluidos en estos textos.

El libro también es producto de un equipo de trabajo que durante más de tres años ocupó gran parte de su energía en escribirlo. El trabajo en equipo tiene siempre un horizonte muy amplio de producción y representa un enorme desafío. En nuestro caso, hemos discutido apasionadamente muchas horas para llegar a un resultado compartido y enriquecido por el concepto que dice que el todo es más que la suma de las partes.

Este trabajo ha sido escrito pensando en los estudiantes de nuestra universidad, pero también pensando mucho más allá del mundo académico. Una de nuestras preocupaciones fue que este trabajo pueda serles útil a los miles de personas interesadas en conocer y comprender mejor las finanzas públicas y las políticas fiscales. A lo largo de estos años hemos verificado la avidez por entender cómo funciona el Estado en sus diferentes niveles y cómo se financian sus actividades. Ojalá que muchas de esas personas encuentren en este aporte una herramienta útil para aclarar ciertas preocupaciones y alentar la aparición de otras nuevas.

Por esa razón, este libro tiene dos prólogos. Porque hemos querido que fuera prologado por alguien que desde fuera del mundo de la economía pudiera interpretar el sentido y el objetivo de este trabajo como un aporte para la ciudadanía y la militancia política. Y porque era necesario también que se introdujera desde la economía y desde el pensamiento crítico a la ortodoxia económica, en el marco del ámbito académico, pero sin quedarse solo en él.

Finalmente, queremos agradecer a todos los que han colaborado para que este trabajo se haya concretado en esta publicación. Por suerte son muchos, y por eso es que hemos preferido mencionarlos así, en forma colectiva. La responsabilidad por los errores es nuestra, pero el trabajo ha sido de todos.

POR SOCIEDADES MÁS JUSTAS

Hace unos cuantos años, el gran periodista de temas económicos Julio Nudler me espetó: “Los bancos no se roban con llaves, sino con firmas”. Estábamos sentados en una elegante oficina en la sede del Banco Nación, cerca de un pasillo en el que podían verse los rostros pintados al óleo de célebres directores de esa entidad, todos con apellidos de linaje provinciano, quienes llegaban al Banco para facilitarles los préstamos a amigos y parientes. Luego, muchos de esos créditos se licuaban por la inflación o directamente no se pagaban. Se me ocurrió decirle a Julio que cualquiera desearía tener una foto de prontuario con la estampa de los ilustres directores y presidentes del Banco fundado por don Carlos Pellegrini. Lo que Jorge Schvarzer explicaba en las charlas a estudiantes, docentes y militantes luego de la vuelta a la democracia sobre la estatización de la deuda privada cuando Domingo Cavallo estuvo al frente del Banco Central se podría llevar el Martín Fierro de Oro a las transfugueadas públicas. De 1975 a 1982, la deuda externa pasó de 8.000 millones a 43.000 millones de dólares. En 1982, tras la derrota de Malvinas, Cavallo transfirió al Estado deudas de empresas por 15.000 millones de dólares. Una de ellas era Acindar, de la que José Alfredo Martínez de Hoz había sido presidente del directorio antes de desembarcar en el Ministerio de Economía. Por entonces, el cóctel de auxilios a empresas y bancos privados y una inflación galopante llevó el déficit fiscal al 15% del PBI. Los campeones del ajuste lo cubrían con emisión monetaria y deuda.

Saltar al presente requiere un conocimiento experto que este cronista no tiene. Sin embargo, es inevitable quedarse absorto ante las cifras de la fuga de dólares del circuito legal expuestas por Jorge Gaggero en sus trabajos durante los años que pasó en el CEFID-AR, un organismo que fue suprimido con la llegada de Carlos Melconian al frente del Banco Nación y bajo cuya órbita podía investigar un conjunto de especialistas en finanzas. Gaggero dice que son 400.000 los millones de dólares de argentinos que alimentaron el mercado negro desde principios de la década del noventa. Por supuesto, se trata de dinero que burló sus obligaciones tributarias, para decirlo en un lenguaje educado. Usando voces menos educadas, podemos decir que se chorearon la plata, se la llevaron afuera a los refugios fiscales, y desde allí operan con total normalidad. Incluso, cuando les conviene, la vuelven a ingresar al país como inversión genuina. El investigador James Henry, de Tax Justice Network, hace cálculos similares sobre el monto de dinero fugado del circuito legal. No es un invento argentino, basta leer a Gabriel Zucman, un discípulo de Thomas Piketty,

en su trabajo *La riqueza escondida de las naciones* para ver cómo es la historia de la banca suiza, funcional a las fortunas europeas, especialmente el papel que jugaba la gestión de fortunas en los años de las dos guerras mundiales.

“Hoy los paraísos fiscales están en el corazón de la economía mundial, desde donde han extendido sus serpenteantes tentáculos, abriéndose camino hasta llegar prácticamente a todas partes”, dice Nicholas Shaxson en su gran trabajo *Las islas del tesoro*.

Las cuentas de la filial suiza del HSBC se convirtieron en un escándalo porque un ejecutivo del área informática, Hervé Falciani, reunió información confidencial que dejó en manos de la Justicia francesa. Como no podía ser de otro modo, entre los titulares de esas cuentas hay argentinos de mucho dinero. Las autoridades fiscales francesas le pasaron toda la información a la AFIP en tiempos de Ricardo Echegaray, y en el fuero penal económico se abrió una causa que tramita la jueza Verónica Straccia. Entre los abogados que defendieron a los directivos del HSBC en la Argentina estaba María Eugenia Tallarico, quien desde la asunción de Mauricio Macri se convirtió en la segunda de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF). Una visión conspirativa diría que la pusieron para hacer el trabajo del zorro en el gallinero. La arbitrariedad con la que se manejan los asuntos públicos lleva a pensar que, una vez que las personas llegan al poder político, ni siquiera reparan en eso. Actúan con la lógica desmesurada que el brillante Julio Nudler –quien disfrutaba más del tango que de los delitos económicos– le explicaba a este cronista hace algunos años en el elegante edificio Bustillo, sede del Banco Nación.

El trabajo que Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Páparas realizaron a ocho manos es un aporte que este cronista no puede valorar en su dimensión experta y académica. Sin embargo, acepté gustoso escribir unas palabras porque son muy grandes la impotencia y la desazón que se perciben en el público lector de diarios o que se informa por medios audiovisuales. Desde ya, me siento parte de ese universo de personas que saben que existen el doble rasero y la hipocresía como partes de un sistema de valores y conductas asentado en una sociedad profundamente desigual en términos de la distribución del ingreso y también de los activos físicos. La persistente lucha por sociedades más justas –o menos desiguales– requiere aportes al debate público para poner en la agenda política el pacto fiscal federal así como transformaciones en el sistema tributario, dos ejes centrales de este libro. Gracias a los autores por haberme invitado a ser parte de estas páginas, y, sobre todo, gracias por la constancia en la producción teórica y académica con una mirada institucional, republicana y de profundo sentido popular.

Eduardo Anguita

OTRA FORMA DE PENSAR LA ECONOMÍA

Este trabajo no es un manual de finanzas públicas con la pretensión de proveer el saber absoluto, como se atribuyen los libros tradicionales producidos por el saber académico hegemónico. Es un manual para debatir, problematizar el rol del Estado en la economía y desafiar preconceptos construidos con mucha habilidad por la ortodoxia económica. Es una invitación al pensamiento crítico abordando e interpretando diversas teorías vinculadas a la materia en estudio. *Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina* propone un abordaje más amplio que el que brindan manuales convencionales de economía neoclásica, ampliando la intervención hacia el contexto histórico, político e institucional del Estado en la actualidad, con la expansión y complejidades de la economía global. Invita a profundizar acerca de la actividad económica del Estado en forma integral, un sendero que no es habitual en otros manuales. La obra de Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparas es provocadora porque convoca a estudiar las finanzas públicas con base en casos específicos de la Argentina. Sorprendentemente, es un caso único. Lo que debería ser una obviedad adquiere carácter de excepción en el ámbito académico local, en el que se despliega un deliberado desplazamiento de la producción de autores del pensamiento nacional. Este es el extraordinario mérito de los autores y de la Universidad Nacional de General Sarmiento, que brindó las condiciones para el desarrollo de esta producción.

La heterodoxia estudia a la ortodoxia para construir una interpretación superadora, tarea intelectual que no es recíproca por morosidad académica y, especialmente, porque la ortodoxia no considera que sea necesario hacerlo, un comportamiento que se entiende porque se asumen como los portadores del poder hegemónico del conocimiento. Así se presenta un marco de discusión desigual que busca subordinar al otro que piensa diferente. No es solo la soberbia de la ignorancia, sino también la expresión de la arrogancia de la impunidad del poder. Una de las grandes virtudes de López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas es que han estudiado en profundidad, por voluntad y a la fuerza por el propio currículo universitario, las corrientes neoclásicas. Es lo que les ha permitido criticarlas con fundamentos y, desde esa base, empezar a construir una interpretación alternativa. La formación restringida del saber económico en una universidad dominada por la ortodoxia es una realidad en casi todo el mundo. Estos autores rompen ese cerco ideológico. La ausencia de obras académicas con una visión heterodoxa de

las finanzas públicas era una carencia notable que ha empezado a saldarse con este manual. El equipo de Economía del Sector Público del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento asumió con autoridad y probada rigurosidad ese indispensable desafío.

Esta obra ilumina el estadio intelectual de la heterodoxia en general y también lo hace como producción específica acerca de las finanzas públicas, tarea que es una construcción global de fortalecimiento de una corriente alternativa. Esta debe tener, por fuerza, alguna significación para, una vez conseguida suficiente distancia crítica, avanzar en la comprensión de la situación de hoy con el objetivo de continuar construyendo a partir de esta base. Con la honestidad intelectual de reconocer las diferentes miradas y corrientes del pensamiento económico en la concepción del Estado, los autores despliegan la propia para ofrecer un significado profundo a la idea del gasto público, enfatizar la idea acerca de que los ingresos públicos son un componente esencial para un proceso redistributivo y destacar la concepción política que contiene la elaboración y el control de los presupuestos nacionales y provinciales.

Los economistas que no están atrapados en el saber económico convencional y que se rebelan a los postulados conservadores dominantes en el espacio público y académico tienen un gran desafío: enseñar, seducir e involucrar a estudiantes y a quienes están interesados en esta materia. El manual de López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas tiene éxito en esa misión. Es una obra destinada a ocupar el sitio de ser un clásico de la literatura económica heterodoxa argentina y, por lo tanto, de consulta permanente. Es una oportuna rebelión a la formación académica tradicional. Esta última desplaza a los sujetos sociales del centro de la indagación científica para convertirlos en simples variables de una ecuación matemática de un modelo económico. Estos autores desobedecen los mandatos de la escena académica hegemónica por la ortodoxia. Sus guardianes son intolerantes con quienes proponen otra forma de pensar la economía y el rol del Estado, como hacen los autores de este libro.

La debacle económica argentina de 2001 y años más tarde la profunda crisis de Estados Unidos y Europa, ha puesto en cuestionamiento la economía ortodoxa y ha abierto una ventana para empezar a revisar sus postulados, en la teoría y en la práctica. El paradigma de la economía ortodoxa mostró ser un fiasco y está en crisis. El desafío es interpelarlo desde la economía política. La propuesta es atreverse a cuestionar postulados tradicionales de la economía convencional. El papel del Estado en la economía ha adquirido en ese contexto una relevancia sustancial en el mundo. Pese al insistente discurso conservador acerca de que es necesario un Estado pequeño para transitar el sendero del desarrollo, la evidencia empírica revela que existe una estrecha correlación entre países con elevados niveles de vida de su población y la existencia de Estados de mayor tamaño. Como dicen los autores:

Por un lado, se presenta el paradigma que pregona las bondades de un Estado regulador que soluciona las “fallas del mercado” en cualquier momento y lugar, generando condiciones de competencia donde no las hay. Todo ello en el supuesto de que el mercado se erige como el mejor asignador de recursos y como fuente de crecimiento y desarrollo. Por el otro, se señala al Estado como una construcción histórica, inherente al desarrollo del capitalismo a escala global y garante de su sistema de acumulación, que ensaya respuestas ante las demandas cada vez más complejas de la sociedad y ante la puja de intereses propios del contexto de cada época.

Las finanzas públicas son relevantes para comprender los procesos económicos de un país y de su desarrollo nacional. La transformación conceptual sobre lo que son la economía –un espacio en el que se dirimen intereses y poder– y la política –que es ordenadora del mundo económico– es un aporte esencial para abordar el complejo y apasionante momento presente. La economía tiene por base las relaciones entre los hombres en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes. Esas relaciones se derivan de una determinada división del trabajo a nivel nacional o internacional. Están vinculadas con las clases sociales y, a través de ellas, con el poder del Estado: son, por lo tanto, políticas. En cambio, para la corriente ortodoxa las relaciones de los individuos con los objetos –del comprador o el vendedor con el bien transado en el mercado– priman por sobre cualquier otro tipo de lazos.

El rol económico del Estado es fundamental para abordarlo con la rigurosidad de la investigación de especialistas, pero esta obra tiene además el mérito de ofrecer un material accesible para la divulgación. Rompe la cúpula de cristal del mundo académico para democratizar el acceso al conocimiento. Este manual de finanzas públicas sirve tanto para el uso en asignaturas relacionadas con esa materia como para el interés de un público más amplio. Los autores lo precisan con saber quirúrgico:

... las cátedras universitarias de finanzas públicas reproducen el pensamiento hegemónico con el uso de textos y/o manuales de autores inscriptos en la corriente neoclásica, cuyo paradigma tiene un carácter ahistórico y pretendidamente apolítico. Esto ocurre especialmente cuando se abordan contenidos introductorios y básicos de enseñanza en alguno de los campos de estudio de la economía del sector público y, en general, se recurre a escritos de autores aceptados por la academia como legítimas fuentes del saber.

Este libro es fundamental porque contiene una mirada actualizada de la actividad económica y financiera del Estado, y lo hace con una mirada crítica argentina. Aborda temas referidos al rol del Estado en la economía, los ingresos y gastos públicos, la administración financiera pública, el federalismo fiscal (con capítulos sobre los temas subnacionales) y una serie de propuestas de reforma fiscal. Pero

antes de examinar en detalle cada parte del manual de finanzas públicas de López Accotto, Martínez, Mangas y Paparas es preferible dejar que el estudiante atento y el lector inquieto por el conocimiento lo aprecien por sí mismos.

Alfredo Zaiat

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, usualmente, las cátedras universitarias de finanzas públicas reproducen el pensamiento hegemónico con el uso de textos y/o manuales de autores inscriptos en la corriente neoclásica, cuyo paradigma posee un carácter ahistórico y pretendidamente apolítico. Esto ocurre especialmente cuando se abordan contenidos introductorios y básicos de enseñanza en alguno de los campos de estudio de la economía del sector público y, en general, se recurre a escritos de autores aceptados por la academia como legítimas fuentes del saber.

La perspectiva ideológico-cultural da cuenta del hecho de que los libros de texto son documentos históricos, que reflejan el pensamiento hegemónico disciplinar y la pedagogía de cada época, junto a las vivencias experimentadas por cada autor en su particular contexto sociohistórico (Cornejo y López Arriazu, 2005). Dentro del campo disciplinar de la economía, y en particular de las finanzas públicas, esto se traduce en la actualidad en una naturalización de las visiones originadas en la escuela neoclásica y en una virtual desatención de las miradas que emergen de otras escuelas críticas.

En palabras de la economista inglesa Joan Robinson:

Cada punto de vista lleva el sello del período en el cual fue concebido. Marx formó sus ideas en la torva pobreza de los años 40 del siglo XIX. Marshall vio el capitalismo floreciente en la paz y la prosperidad de 1870 a 1890, y Keynes, durante el período de entreguerras del siglo XX, se vio obligado a encontrar una explicación a la mórbida situación de pobreza en medio de la abundancia. Pero cada uno de ellos tuvo su trascendencia debido a que, por medio de sus aspectos válidos, cada una de sus teorías clarificó características esenciales del sistema capitalista, las cuales siempre están presentes en él y deben tomarse en cuenta todavía. Más aún, cada uno de ellos está ligado a una actitud política particular respecto del sistema económico, y esas actitudes tienen gran relevancia para los problemas que en la actualidad confrontamos (1973).

Avanzando sobre la cuestión política, dice en el mismo trabajo:

La teoría económica, en su aspecto científico, se preocupa por demostrar cómo opera un conjunto particular de reglas de juego, pero al hacerlo no puede impedir que esas reglas aparezcan como favorables o desfavorables a las personas que comparten el juego [...] este elemento de propaganda entra incluso

en los detalles más estrictamente técnicos del tema. No es posible impedir su presencia cuando se discuten las cuestiones generales del funcionamiento del sistema en su conjunto. Debemos admitir la existencia de juicios políticos en toda doctrina económica siempre y cuando aquella no sea un formalismo trivial.

Los abordajes y contenidos propuestos en los textos de finanzas públicas más frecuentados presentan grandes similitudes entre sí, con un tronco común en el que ensayan justificaciones atemporales de la intervención del Estado en la economía, se refieren a bienes públicos definidos de una forma economicista y esbozan grandes concepciones atinentes a los gastos y recursos del sector público y al presupuesto, además de alguna introducción al federalismo fiscal.¹

En la actualidad, los diseños curriculares de los cursos de finanzas públicas se adaptan más o menos automáticamente al pensamiento hegemónico, mientras se verifica la ausencia de materiales académicos que contemplen una visión heterodoxa de las finanzas públicas. Ante esta vacancia, el equipo de Economía del Sector Público del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento ha decidido encarar la producción de un libro con dicho contenido y orientación.

Ello implica ampliar el panorama, reconocer las diferentes miradas y corrientes de pensamiento económico en la concepción del Estado, dar un significado profundo a la idea de gasto público, incorporar los ingresos públicos como un componente fundamental para un proceso redistributivo y asignar a la cuestión presupuestaria (desde su fase de elaboración hasta la de control) una concepción política.

A su vez, se procura abordar un tema del mayor interés institucional, como es el federalismo fiscal, un campo particular que en la Argentina se nutre tanto de las complejidades institucionales (históricas, políticas, económicas y sociales) como de la evolución de la distribución de funciones de gastos y potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

Este punto también permite trabajar sobre un tema escasamente abordado en textos de formación y de divulgación, como son las finanzas subnacionales (de nivel provincial y municipal), que tienen, a nuestro juicio, una alta relevancia. Ello a partir de desarrollos conceptuales con un fuerte anclaje territorial en la provincia de Buenos Aires, lugar donde se asienta nuestra universidad.

La elaboración de un texto de estas características trata de condensar un conocimiento amplio y mostrar habilidad para exponer los elementos de su método de manera lúcida y precisa, para que –como ha dicho John Maynard Keynes– “a través de su enseñanza pueda aumentar el número de aquellos que son capaces de pensar por sí mismos” (1922). En definitiva, se busca generar un texto académico que aporte una mirada integral y heterodoxa sobre la rama de la economía que se

¹ Ver en este sentido Musgrave y Musgrave, 1992; Rosen, 1998; Stiglitz, 1992, entre otros.

ocupa del Estado. El objetivo es tanto que pueda ser utilizado en las asignaturas vinculadas al tema como que resulte un material de divulgación para llegar con él a un espectro amplio de personas interesadas en estos asuntos.

Para ello, el texto cuenta con una estructura que se compone de las siguientes cinco secciones:

I) La primera está referida al papel del Estado y las finanzas públicas.

II) La segunda aborda el estudio de los recursos y gastos del Estado y el impacto distributivo de la política fiscal.

III) La tercera es una introducción a la administración financiera y desarrolla en profundidad el aspecto presupuestario.

IV) La cuarta engloba la problemática del federalismo fiscal y las finanzas subnacionales (provincias y municipios).

V) La última propone una serie de reformas fiscales en la Argentina.

En la sección introductoria se desarrolla el debate respecto a la intervención del Estado en la economía incorporando visiones constructivistas e históricas propias de las ciencias sociales y, en particular, de la economía política.

Por un lado, se presenta el paradigma que pregona las bondades de un Estado regulador que soluciona las “fallas del mercado” en cualquier momento y lugar, generando condiciones de competencia donde no las hay. Todo ello en el supuesto de que el mercado se erige como el mejor asignador de recursos y como fuente de crecimiento y desarrollo. Por el otro, se señala al Estado como una construcción histórica, inherente al desarrollo del capitalismo a escala global y garante de su sistema de acumulación, que ensaya respuestas ante las demandas cada vez más complejas de la sociedad y ante la puja de intereses propios del contexto de cada época.

En la siguiente sección se aborda la cuestión del sistema extractivo del Estado a través de una visión que pone en crisis las pretendidas bondades de la simplicidad y neutralidad del sistema tributario (en aras de no afectar los incentivos de los agentes en el mercado). Esta visión entiende, en cambio, al conjunto de los impuestos como un componente fundamental para lograr una efectiva redistribución del ingreso. Se ha buscado resignificar la idea de gasto público discutiendo la noción clásica de “bien público” e incorporando algún análisis más específico de cada uno de los gastos sociales de mayor relevancia financiera (salud, educación y seguridad social). Al final de esta sección, se analiza el impacto distributivo de la política fiscal.

La sección tercera se concentra en la administración financiera del Estado en general y en la cuestión presupuestaria en particular (desde su fase de elaboración hasta la de control), asignándoles una concepción y un significado políticos. La noción de sistema y el contenido eminentemente técnico que se pretende dar a la administración financiera llevan inserta una posición ideológica respecto del deber ser de la actividad financiera del Estado en sus diversos estamentos. Así, resultó fundamental sumar, a la introducción de carácter descriptivo, un análisis más profundo sobre la pertinencia o no de los modelos flexibles que suponen la nueva

gestión pública y la gestión orientada a resultados, y que han sido receptados por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, vigentes en la materia en nuestro país. Por último, la incorporación de un apartado acerca del presupuesto participativo incorpora más explícitamente la dimensión política, que, a nuestro juicio, debe resaltarse en la comprensión y el análisis del presupuesto público.

La siguiente sección aborda una cuestión clave: el federalismo fiscal. Al tener nuestro país un sistema federal de gobierno, es fundamental dar cuenta de las diferentes visiones teóricas al respecto, especialmente de aquellas referidas al concepto de descentralización de ingresos y de gastos. Según la perspectiva sugerida, puede ponerse el énfasis en la adopción del principio de correspondencia fiscal, más asociado a la corriente neoclásica –que privilegia la eficiencia y busca evitar los incentivos no deseados que podrían generar los sistemas de transferencias–, o puede trabajarse explícitamente la aplicación de herramientas redistributivas que tomen en cuenta las problemáticas de desarrollo territorial, históricas y culturales propias de los Estados en el marco del federalismo.

Partiendo del conocimiento de los aspectos fiscales de los diferentes niveles de gobierno, del análisis del proceso presupuestario, de la estructura de ingresos y de gastos y su relación con las potestades de los diferentes niveles de gobierno, es posible reconocer la forma específica que adopta la fiscalidad en nuestro país. Basada en ello, la sección final plantea, desde una mirada teórica y propositiva, cuáles son los tópicos que hay que atender para llevar adelante una reforma fiscal que esté en línea con un desarrollo sustentable y que favorezca tanto a la justicia distributiva como a las necesidades del Estado.

En definitiva, la intención ha sido elaborar un texto académico que pueda generar un aporte en el campo de estudio de la economía que se ocupa de los asuntos del Estado, basado en una mirada integral y heterodoxa, desde una visión vinculada a la realidad argentina y con el objetivo de favorecer el pensamiento crítico generando el interés de los lectores y contribuyendo al debate en todos los ámbitos en que las cuestiones atinentes a las finanzas públicas se hacen presentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Cornejo, J. y López Arriazu, F. (2005). “El libro de texto como documento histórico”. En *Anuario*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Historia de la Educación.
- Keynes, J. (1922). *Cambridge Economic Handbooks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. Madrid: Mc Graw Hill.

- Robinson, J. (1973). *Teoría del desarrollo, aspectos críticos*. Barcelona: Martínez Roca.
- Rosen, H. (1998). *Manual de hacienda pública*. Barcelona: Ariel.
- Stiglitz, J. (1992). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.

SECCIÓN I
EL ROL DEL ESTADO
EN LA ECONOMÍA

CAPÍTULO 1

EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las finanzas públicas constituyen la rama del conocimiento que se ocupa del funcionamiento económico del Estado. Por lo tanto, su importancia crece en la medida en que el sector público se vuelve más relevante para la actividad económica. En una economía con un Estado poco desarrollado, las finanzas públicas tendrán un papel poco significativo. En cambio, en una economía con un sector público importante, en términos cuantitativos y cualitativos, las finanzas públicas juegan un rol decisivo.

Una forma de conocer la dimensión del sector público es comparar su gasto con el producto bruto interno (PBI), que es la forma en que se mide la actividad económica anual de cada país. La relación entre gasto público y PBI ha ido aumentando ininterrumpidamente en las economías occidentales desde el siglo XIX hasta nuestros días. Es más, en general, los países más desarrollados son los que presentan un mayor peso del sector público en sus economías. Podemos decir, entonces, que existe una muy fuerte correlación entre el nivel de desarrollo y la dimensión del sector público, lo que se ilustra a continuación:

Cuadro 1. Dimensión del gasto público consolidado como porcentaje del PBI

País	1880	1930	1960	1990	2010
Estados Unidos	8	10	28	38	43
Alemania	10	31	32	46	48
Suecia	6	8	31	62	52
Japón	11	19	18	33	41
Brasil	14	11	12	47	49
Chile	s/d	10	21	20	26
Paraguay	s/d	8	7	8	18
Argentina	11	13	27	31	43

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OECD, CEPAL, MECON y OXLAD.

Notas: para Brasil, Chile, Paraguay y la Argentina, el primer dato corresponde a 1900. Para Brasil, Chile y Paraguay, se consideran solamente los gastos del gobierno central para 1880-1960. Para Paraguay, el dato de la columna "1930" corresponde a 1946. Para Chile, el dato de la columna "1930" corresponde a 1940. Para la Argentina, se consideran solamente los gastos del gobierno central para 1880 y 1930; el dato de "1960" corresponde a 1961, y el dato del PBI es con base en 1993.

Si bien pueden verificarse senderos diferenciados en la evolución de los países desarrollados, la tendencia es casi siempre creciente y muy superior a los países latinoamericanos. La Argentina y Brasil se acercan a comportamientos similares a esos Estados recién en las últimas décadas del siglo pasado, en tanto que Chile y sobre todo Paraguay continúan muy alejados de esos valores.

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ROL ECONÓMICO DEL ESTADO

Como puede observarse, la importancia creciente del Estado en la economía de los países es fruto de un proceso histórico. Los primeros Estados modernos se formaron en torno de las funciones mínimas para garantizar la vida en sociedad. Así, en esos primeros Estados modernos el rol del gobierno se limitaba a la defensa nacional, la policía, la administración, la justicia y las relaciones exteriores, e incorporaba también entre sus categorías principales la educación pública y el gasto en infraestructura.

Hacia 1870 la participación pública se reducía a un 8,3% del PBI promedio para los países centrales. Sin embargo, ya hacia fines del siglo XIX el Estado había incorporado incipientes mecanismos de redistribución de la riqueza, principalmente en lo relativo a la cobertura de la educación primaria. El primer sistema de seguridad social se creó en Alemania durante la década de 1880, aunque con opciones y beneficios mínimos. El papel del Estado estaba en línea con el pensamiento económico vigente en la época, que reducía el alcance del gobierno al de garantizar los derechos

individuales. En esa línea, Adam Smith, el precursor del pensamiento económico moderno, sostenía la necesidad de erigir las instituciones y obras públicas que facilitarían el comercio de la sociedad y que promovieran la instrucción del pueblo.

Los primeros aumentos importantes en la dimensión del sector público se dieron, en los países occidentales, a principios del siglo XX y hasta la época de entreguerras, cuando el esfuerzo armamentista tuvo un rol preponderante en los países más desarrollados, pero también en la modernización de los Estados a través de obras de infraestructura relacionadas con el transporte (ferrocarriles y subterráneos). Incluso, algo de esto último ocurrió en América Latina, especialmente en nuestro país.² Los gobiernos expandieron sus bases de recaudación para financiar los mayores niveles de gastos y alcanzaron un nivel promedio del 15,4% del PBI en los países centrales. Los casos extremos, en los que el ratio se elevó al 25%, corresponden a los países más involucrados en la Primera Guerra Mundial.

El cambio en la concepción de las funciones del Estado se puede explicar por tres razones:

a) La Revolución rusa de 1917 y el posterior surgimiento en 1922 de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que propuso una economía de planificación centralizada en manos del Estado.

b) Las ideas generadas en el pensamiento económico que justificaban una mayor presencia del Estado ante las demandas sociales en áreas en las que hasta entonces no se había avanzado.

c) La gran depresión de fines de 1929, que llevó *a posteriori* a una amplia intervención del gobierno en la economía con programas importantes como el New Deal en Estados Unidos entre 1933 y 1938.

En estos tres hechos se reconocía implícitamente que el mercado no funcionaba como asignador eficiente de los recursos, y que el gobierno debía incentivar la demanda agregada para lograr la estabilidad.³ Desde distintos enfoques y circunstancias históricas se comenzó a reconocer ese criterio aun en las propuestas menos radicalizadas.

Hacia 1937 el gasto público había aumentado al 20,7% promedio en los países desarrollados. En julio de 1944 se realizó en Estados Unidos la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, en la que se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. También se decidió la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Los acuerdos de Bretton Woods dieron origen a lo que se llamó un nuevo orden mundial, y propusieron poner fin al proteccionismo inicia-

² Además del conocido desarrollo de las redes tranviarias, en el año 1913 se inauguró el subte en la Ciudad de Buenos Aires, en el trayecto de la hoy línea A que une Plaza de Mayo y Plaza Once (hoy Plaza Miserere).

³ En esta línea fue precursora la obra de John Maynard Keynes *The End of Laissez-Faire* (1926).

do en 1914, ya que se consideraba que una política librecambista contribuiría a la conservación de la paz mundial.

La conferencia contó con la presencia de 44 naciones. En aquel entonces, la mayoría de las naciones africanas eran colonias europeas, por lo que no tuvieron representación propia. La mayoría de los países de América Latina eran, por lo general, permeables a la influencia y el control de Washington. Los países del bloque comunista, conducido como la Unión Soviética, participaron de la conferencia, pero no ratificaron los acuerdos. China también participó, pero se retiró en 1949. Alemania, Japón e Italia estaban a punto de ser derrotados en la Segunda Guerra Mundial. Las naciones de Europa occidental aún eran campo de batalla de la guerra y estaban desangradas. En esas condiciones, Estados Unidos, que producía la mitad del carbón mundial, dos tercios del petróleo e inmensas cantidades de bienes (barcos, vehículos, armamento, maquinaria industrial y agrícola), tuvo un considerable control sobre las decisiones finales de la conferencia, al tal punto que terminó imponiendo su diseño. A partir de Bretton Woods, cuando los países tienen déficits en sus balanzas de pagos deben financiarlos a través de las reservas internacionales o mediante el otorgamiento de préstamos que concede el FMI, que para eso fue creado. Para tener acceso a esos préstamos, los países deben acordar sus políticas económicas con este organismo.

En todo el mundo, los gobiernos comenzaron, después de la Segunda Guerra Mundial, un proceso de sustitución de importaciones. Para ello, impulsaron y promovieron la industria e incorporaron nuevos organismos que les permitieron tener un mayor control sobre las principales variables macroeconómicas con el fin de atenuar el ciclo económico negativo. En contrapartida, y para soportar el mayor peso de sus nuevas funciones, continuaron ampliando su financiamiento con sistemas más modernos de tributación, que incluían regímenes progresivos como el del impuesto a la renta, el cual se sumó a los preexistentes aduaneros y al consumo.

El impuesto a los réditos (ganancias) fue incorporado en la Argentina en el año 1933, casi diez años después de que Brasil hiciera lo propio. En nuestro país, su recaudación tuvo un crecimiento tal que a principios de la década del cuarenta se había transformado en el principal recurso fiscal del Estado federal.

Ya hacia los años sesenta, el gasto público había alcanzado el 27,9% en los países desarrollados. El período que abarca de 1960 a 1980 registró un entusiasmo sin precedentes en las políticas activas de gasto que alcanzó, en ese último año, para los países centrales el 42,6% del PBI. Esto coincidió con la maduración del Estado de bienestar, que brindó una amplia cobertura de seguro social principalmente en jubilaciones y en salud, lo que reflejaba una clara política de corte redistributivo articulada con el pleno empleo.

A comienzos de la década del setenta, la situación fiscal de los países comenzó a sufrir desequilibrios y amenazas, y se manifestó un marco de recesión con inflación debido, entre otras razones, a:

a) La crisis del sistema previsional, originada por el envejecimiento de la población. Se incorporó a una gran cantidad de personas pasivas que habían realizado sus aportes en el pasado, pero a las que había que financiar en el presente con una mayor cantidad de aportantes.

b) La llamada crisis del petróleo, originada por el aumento brusco del precio de los hidrocarburos. Esto obligó a los países importadores a redireccionar recursos o a generar mecanismos de financiamiento alternativos (básicamente, endeudamiento e impuesto inflacionario).⁴

A partir de esta situación, los gastos públicos tendieron a crecer más rápidamente que los ingresos, y comenzaron a aparecer cuantiosos déficits presupuestarios. Este hecho generó, al inicio de 1980, la reacción de los gobiernos de los países centrales, que, bajo la orientación de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos, pasaron a considerar al Estado como una fuente de problemas. Desestimaron su contribución a la política social y se embarcaron, por lo tanto, en un ambicioso programa de recortes en el sector público. Pese a ello, la expansión del gasto público, si bien se desaceleró, no se frenó, y en 1990 representó en promedio en los países centrales el 46,1% del PBI.

En todo el proceso de crecimiento del sector público a lo largo del siglo XX debe prestarse atención no solo al aumento del gasto, sino también al importante cambio en su composición. Entre las cuestiones que merecen destacarse se encuentran:

a) El consumo del gobierno, que representaba entre las dos terceras partes y la mitad del total del gasto, se redujo hasta alcanzar un promedio de un tercio de las erogaciones.

b) Las transferencias y los subsidios fueron los componentes que más aumentaron. Estos pasaron de representar un octavo del gasto y llegaron a comprometer el 50% de dicho gasto al final del siglo XX. Esta situación se explica principalmente por el desarrollo del sistema de jubilaciones y pensiones, pero también por el gasto social en educación y salud.

c) Finalmente, el pago de intereses (sin tener en cuenta los relativos a las guerras mundiales), que se había mantenido por debajo del 2% del PBI promedio para los países centrales hasta el año 1960, aumentó considerablemente hasta alcanzar el 4,3% del PBI en 1992.

⁴ El 23 de agosto de 1973 los países nucleados en la OPEP decidieron unilateralmente aumentar el precio del barril de crudo un 17% y les cortaron el suministro de ese bien a los Estados Unidos y sus aliados de Europa occidental que estaban apoyando a Israel en la guerra que ese país había entablado contra Egipto y Siria. Esa fue la primera de varias medidas restrictivas que se extendieron hasta el año 1981.

Como resultado de la crisis fiscal, entre fines de la década del setenta e inicios de los ochenta, la política adoptada en todo el mundo se basó en realizar un ajuste a gran escala de las cuentas públicas, bajo la fórmula básica de incrementar los recursos tributarios y contener o reducir el gasto público. El lineamiento propuesto hacia fines del siglo xx fue el llamado Consenso de Washington,⁵ que estableció la necesidad de lograr la estabilidad monetaria mediante diversas pautas dirigidas a los países en desarrollo, pero que en la práctica se aplicó con mayor profundidad y crudeza solo en América Latina. Esas pautas se referían básicamente a los siguientes mecanismos que garantizarían una fuerte disciplina fiscal para eliminar el déficit:

- a) Privatización de empresas públicas.
- b) Eliminación de subsidios.
- c) Rediseño de regímenes tributarios basados en la equidad horizontal⁶ y una reducción de las tasas marginales en los impuestos progresivos.
- d) Eliminación de restricciones aduaneras a los bienes y servicios, y libre entrada y salida del capitales.
- e) Libre fijación de la tasa de interés.

Los organismos internacionales de crédito (FMI y BM) adoptaron dichos lineamientos y los establecieron como condición en los acuerdos con los países de la región. Como resultado de las políticas seguidas en este sentido, en muchos países se agravó la situación de desequilibrio macroeconómico, se acentuó la regresividad de sus sistemas distributivos y se disparó la desocupación y la pobreza, todo lo cual incrementó las tensiones sociales.

En respuesta a esta situación, los citados organismos remozaron sus argumentos al entender que el principal objetivo del momento era lograr un sector público más eficaz que garantizara el desarrollo, ya que comprendieron que el pretendido “desarrollo” es imposible sin un rol protagónico del Estado. Se propuso, entonces, trabajar con la premisa de dotar de mayores cuotas de eficiencia y racionalidad al sector público para la mejor gestión de sus recursos y la obtención de mayores tasas de productividad. En cierta forma, esta nueva posición de los organismos internacionales se propuso desplazar la cuestión desde lo cuantitativo, reflejado en la dimensión del Estado, hacia lo cualitativo, expresado en los niveles de eficiencia de las políticas públicas.

En el caso de nuestro país, la subordinación de la política a las premisas de los organismos internacionales terminó en una crisis económica, social y política catalogada como de “colapso”, y que tuvo su pico más agudo a fines del año 2001.

⁵ Término acuñado por el economista estadounidense John Williamson, del Institute for International Economics, en 1990.

⁶ Se entiende por equidad horizontal al hecho de que los contribuyentes con igual capacidad contributiva sean tratados de igual manera por el sistema tributario; y por equidad vertical, que los contribuyentes de mayores ingresos deban tributar más en términos marginales que aquellos de menor capacidad contributiva.

ESTADO Y GOBIERNO

Es importante, antes de seguir avanzando, establecer la distinción entre los términos Estado y gobierno. Si bien en el lenguaje común se utilizan de manera indistinta, no siempre hacen referencia a un único significado. Se denomina en forma amplia al *Estado* como el conjunto de instituciones que tienen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y la sociedad que lo compone. Cuando se habla de *gobierno*, la referencia es a la manera, método o sistema en que se ordena y dirige la sociedad, al modo en que se relaciona el Estado con los gobernados, así como también al conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en el Estado.⁷

Los Estados democráticos, en la cultura occidental, se basan en la separación de tres poderes:

- el Poder Legislativo, que elabora las normas que rigen la sociedad;
- el Poder Ejecutivo, que las aplica; y
- el Poder Judicial, que interpreta y controla su aplicación.

Para caracterizar el sistema de gobierno, dependiendo de la relativa independencia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, se puede hablar de sistemas *parlamentarios* y *presidencialistas*. Presidencialista, cuando el gobierno es designado por el presidente sin intervención del Poder Legislativo. Parlamentario, cuando el gobierno debe ser designado por el Poder Legislativo a propuesta del presidente.

En cuanto a la relación con los gobernados, cuando el Estado toma la forma *unitaria* la autoridad se concentra en la jurisdicción nacional, y cuando el Estado es *federal* existen autoridades subnacionales con cierto grado de decisión y autonomía respecto del gobierno central.

Nuestro país cuenta con un sistema presidencialista que toma la forma de Estado federal, en el que los tres niveles de gobierno corresponden respectivamente al Estado nacional, a las provincias y a los municipios. En el caso de los municipios, cada provincia establece las condiciones relativas a su autonomía, financiamiento y descentralización de funciones, y prestación de bienes y servicios públicos que les son adjudicadas.

Los niveles de gobierno y la frontera público-privado

Los gobiernos, a su vez, se estructuran internamente en dos dimensiones, una vertical y otra horizontal. La dimensión vertical se refiere a los diferentes niveles de gobierno, desde el gobierno nacional hasta los gobiernos subnacionales, cada uno con su división interna de poderes. La estructura jurisdiccional suele ser la de un gobierno central, con varios gobiernos estatales o provinciales por debajo, cada uno de los cuales organiza, a su vez, gobiernos municipales o locales hacia su interior. Las

⁷ Ver Banco Mundial (1997).

relaciones intergubernamentales no solo se producen entre los diferentes niveles, sino que se dan también entre gobiernos de un mismo nivel (dimensión horizontal), lo que representa una complejidad adicional.

También resulta compleja la interacción entre las diferentes formas que adquiere el sector público, no solo internamente, sino también en su relación difusa con el sector privado. En este punto resulta interesante señalar que la lógica de funcionamiento del sector público es diferente a la del sector privado. El interés privado busca el lucro, que es la base de la empresa privada, mientras que el sector público debe buscar el bienestar general de la población.

Existe una corriente crítica que pone en duda la aseveración de que el Estado propenda al bienestar general de la población. El Estado está atravesado por un complejo entramado de instituciones y grupos de interés públicos y privados que, a partir de ocupar posiciones de poder, pueden redireccionar los recursos y los esfuerzos públicos en su beneficio.

Resulta difícil definir el “bienestar general” más allá de formulaciones políticas e incluso ideológicas, ya que esta definición no puede limitarse a una formulación económica. La pretensión de definir desde la economía exclusivamente el papel del Estado en la sociedad forma parte de lo que se denomina el “economicismo”, que es el punto de vista que pretende aplicar ciertas lógicas económicas, en especial una de ellas, la lógica del mercado, a las instituciones del sector público y al comportamiento general de la sociedad. Lo que ha quedado en claro en la sociedad argentina en particular, y en las latinoamericanas en general, es que el proceso de “desaparición” o “ausentismo” del Estado y el intento de reemplazar su lógica por la del mercado, vivido durante la década del noventa, implicó una pérdida de bienestar evidente para los sectores más desprotegidos de la sociedad y un aumento considerable de la desigualdad social.

En la actualidad se habla de economías mixtas, que son aquellas en las que se procura complementar las atribuciones y ventajas del sector público con las del sector privado como la mejor forma de maximizar la capacidad productiva y el bienestar de la población. En este marco pueden mencionarse también algunas organizaciones del sector público, como las empresas públicas, que están en la frontera entre ambas lógicas.

La intervención del Estado en la economía

El Estado participa en la actividad económica tanto en forma directa como a través de regulaciones de distinto tipo y orden que influyen en las decisiones que hacen a la asignación de recursos del sector privado: qué y cómo se produce, cómo se distribuyen los costos y los beneficios, entre otros.

En cuanto a su participación en forma directa, lo hace, por ejemplo, a partir de la provisión de bienes y servicios, como la defensa, la justicia, la educación y la salud. En algunos casos, se proveen también los servicios de energía y agua o se producen distintos bienes físicos o servicios a través de las empresas públicas.

En cuanto a su participación en forma indirecta, lo hace mediante diversos mecanismos; los más habituales son los subsidios y los impuestos.

La estructura impositiva, de gastos y subvenciones a la producción, distribución y consumo, hace que los agentes económicos se dediquen más a la producción de un determinado tipo de bien o servicio y menos a otro para tratar de captar esa renta o para evitar pagar esas imposiciones. Los aranceles aduaneros y las regulaciones, al igual que las prohibiciones, las cuotas cuantitativas y las restricciones técnicas de calidad mínima, entre otras cuestiones, también influyen en las decisiones privadas, y motivan a este sector a hacer algunas cosas y lo desmotivan a hacer otras, lo que dificulta en más o en menos la producción local, la importación o el consumo.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO DESDE LA TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Según la teoría económica ortodoxa, se justifica la intervención estatal solo en aquellos casos en que se esté en presencia de lo que se denomina “fallas de mercado”. Esta denominación se refiere a las situaciones en que se considera que el sistema de precios del mercado no funciona como señal para que los agentes económicos tomen decisiones eficientes, o cuando directamente no están dadas las condiciones para que exista el mercado. En el primero de los casos puede referirse a una situación de competencia imperfecta –principalmente monopolio u oligopolio–, a la presencia de externalidades o a la ausencia de información perfecta. La idea que guía tal aseveración es que el gobierno debe generar, en dichos casos, las condiciones para que exista competencia perfecta, en el entendimiento de que el mercado es el que mejor asigna los recursos en la sociedad.

Los ortodoxos sostienen que el Estado solo debe proveer los llamados *bienes públicos puros*. Esos bienes son aquellos que están disponibles para todos, en los que la oferta no puede distinguir entre los distintos usuarios y cuyo consumo por parte de un individuo no afecta el consumo del resto. Como en estos casos resulta imposible cobrar el consumo de dichos bienes, por lo que los proveedores privados no tendrán incentivos económicos para suministrarlos o producirán una cantidad insuficiente, se justificaría la intervención del Estado. En esta definición entran las prestaciones de defensa nacional, el orden público y la seguridad pública. Sin embargo, hoy en día parte del orden público está en manos de la actividad privada, y existen servicios como el de la educación y el de la salud que pueden responder o no a la definición presentada y cuya oferta por parte del Estado forma parte

indisoluble del entramado ideológico que sostiene al Estado de bienestar. Estas definiciones, sugeridas desde una supuesta eficiencia económica, tienen una clara connotación ideológica, aunque más no fuera por su pretensión de no tenerla, y no resultan útiles para explicar lo que pasa. Resulta más esclarecedor y genuino sostener que los bienes públicos son aquellos que el Estado ha decidido, por distintas razones, ofrecer, y suponer que tal decisión no se basa exclusivamente en criterios de eficiencia económica medida en términos de precios de mercado, sino en un entramado de asuntos históricos, ideológicos y políticos que sintetizan los niveles de acuerdos y conflictos existentes en la sociedad. Esta distinción en la definición no cuestiona de por sí la pretensión de ambos puntos de vista de maximizar los beneficios para la población, aunque sí confronta con la supuesta neutralidad de la concepción economicista.

Otro concepto relevante es el de *externalidades*, que se refiere al impacto que pueden producir las acciones de un agente económico sobre terceros (sea en términos de perjuicios o de beneficios) sin que ese agente pague o reciba una compensación. La presencia de externalidades negativas (la contaminación ambiental, visual o auditiva) y positivas (la educación y la salud) induce a los proveedores privados a tomar decisiones económicas ineficientes (producir de más en el primer caso, y producir por debajo de lo necesario en el segundo). Por este motivo, el rol del gobierno es minimizar las externalidades negativas y compensar cuando no pueden ser reducidas a cero, al mismo tiempo que fomentar las positivas mediante regulaciones, impuestos o subsidios, o tomando a su cargo directamente la provisión de esos bienes y servicios.

El otro caso en el que la economía ortodoxa justifica la acción estatal es frente al *monopolio natural*. Aquí, el costo unitario de suministrar un bien o servicio a un usuario adicional se reduce de forma progresiva cuando aumenta la producción, lo que termina impidiendo la posibilidad de competencia. La situación monopólica del prestador privado lo puede llevar a restringir la oferta con el fin de incrementar los precios y las utilidades. El gobierno, en estos casos, interviene regulando la actividad, controla a los monopolios y oligopolios, o directamente se hace cargo de la provisión.

Por último, el gobierno busca alcanzar la *equidad*. Incluso en presencia de competencia perfecta de los mercados y aun suponiendo una situación eficiente de asignación de recursos, puede resultar que la distribución del ingreso derivada no sea la deseada por la sociedad, ya que cierto grupo de personas no alcanza a tener los ingresos necesarios para asegurar su subsistencia. En estos casos, el gobierno intercede para proteger a esos ciudadanos.

Más allá de lo analizado y recomendado por los estudiosos de las fallas de mercado y la búsqueda de equidad a través de la competencia perfecta de los mercados, debe considerarse que los bienes públicos, en definitiva, son “aquellos que provee el gobierno”. Esta máxima se asemeja a la afirmación de que “el Estado es lo que

hace” (Oszlak, 1997), ya que las lógicas de intervención del Estado en la economía se relacionan más con las demandas sociales, las ideologías y los intereses políticos. De este modo, en varios casos resulta difícil identificar con absoluta certeza qué prestación pública se asocia con alguna falla de mercado específica, y mucho menos se podría determinar qué nivel de prestación debe corresponder a cada Estado según su tamaño con base en tales teorías.

LAS FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO

A través de los distintos poderes y niveles de gobierno, los Estados cumplen cuatro grandes roles en la economía, que se enuncian a continuación.

Garantizar y regular el sistema económico

En este rol, el Estado es el garante último del sistema económico y su principal regulador y facilitador. Un ejemplo de esto es cuando dicta y hace respetar, ejerciendo el monopolio de la fuerza, leyes que protegen la propiedad privada o que obligan al cumplimiento de los contratos. Tal función se relaciona específicamente con el sistema judicial y con la labor de las fuerzas de seguridad. En el año 2009, en la Argentina el gasto consolidado en Justicia (incluyendo los gobiernos municipales) fue del 2,3% del total, mientras que en Defensa y Seguridad alcanzó el 6% del total. Ello nos permite inferir que este papel primigenio del Estado en la economía, si bien es de capital importancia, no conlleva un importante correlato en términos de gasto público.

También se puede ubicar en esta función a los organismos de control. Entre ellos, los que se refieren al sistema de administración financiera del Estado nacional argentino son la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, y la Auditoría General de la Nación (AGN), en la órbita del Poder Legislativo Nacional. A nivel provincial, la figura suele ser la del Tribunal de Cuentas de cada provincia.

Sin embargo, el concepto de control excede la mera rendición de cuentas y el control del propio Estado, especialmente tras el pase a la órbita de lo privado de buena parte de las funciones que eran llevadas adelante por él, un proceso desarrollado principalmente a través de la privatización de empresas públicas. De esta forma, e independientemente de que en los procesos de privatización el acento haya estado puesto en la desregulación de las actividades de las empresas concesionarias, antes que en el control de estas, existen organismos dedicados a la regulación y el control de las compañías que proveen servicios públicos.⁸

⁸ A nivel nacional los más relevantes son la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), el Ente Nacional Regulador de la

Asimismo, existen actividades que aun sin estar vinculadas a procesos de privatizaciones se encuentran bajo una fuerte supervisión pública. Ello obedece a su naturaleza. Esas actividades incluyen, entre otras, las de los prestadores de servicios de salud, la producción de alimentos y medicamentos, la industria nuclear, la educación superior, los seguros y el mercado bursátil.⁹

Es importante señalar que, además de otros roles, el organismo responsable de la administración aduanera y tributaria es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a través de sus dos direcciones principales: la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA).

En cuanto a la regulación del sistema monetario, bancario y financiero, la máxima autoridad es el Banco Central de la República Argentina (BCRA), que reglamenta y vigila la actividad del sector a la vez que interviene activamente en la determinación de los principales agregados monetarios, por ejemplo, regulando la acción de los bancos comerciales a través de préstamos interbancarios o administrando el tipo de cambio.

El control ciudadano de la acción de las organizaciones públicas y privadas ocupa, cada vez más, un lugar destacado. Dentro del Estado nacional, el organismo principal que canaliza esta forma de control es la Defensoría del Pueblo de la Nación, dependiente del Poder Legislativo Nacional, que recibe quejas y reclamos de la población y actúa en defensa de sus derechos. La figura del Defensor del Pueblo u Ombudsman también ha sido contemplada en nuestro país por numerosas provincias y municipios.

En un sentido más amplio, el Estado procura regular la actividad económica a través de una serie de mecanismos que exceden el mero control, buscando así por canales más indirectos incidir en la economía. En ese marco se inscriben, entre otras, las políticas de subsidio público a la producción y/o consumo y la política tributaria, a través de la incidencia de los impuestos, subsidios directos o indirectos mediante créditos “blandos”, tipos de cambio especiales, avales públicos o exenciones impositivas.

Electricidad (ENRE), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Organismo Regulador de Seguridad de Presas, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) y la Autoridad de Aplicación de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), ilegítimamente reemplazada por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia que probablemente sea ratificado por el Parlamento.

⁹ Algunos ejemplos de organismos de regulación y control son la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Autoridad Regulatoria Nuclear y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

Así existe un amplio conjunto de regulaciones estatales que buscan orientar la actividad económica, desde los aranceles aduaneros hasta la introducción de precios mínimos o máximos, que llegan inclusive a prohibiciones o reglamentaciones muy severas, como la imposibilidad de exportar granos en forma directa, una operatoria que debe realizar la empresa a través del Estado. Esta política fue llevada a cabo en nuestro país a fines de la década del cuarenta, y recientemente ha vuelto a ser debatida.

Producir bienes y servicios

En su segundo rol, como productor de bienes y servicios, el Estado, excediendo la mera función de gendarme de la economía de mercado, que ya se ha descripto, produce en forma directa una gran variedad de bienes y servicios. En materia de servicios, son de vital importancia los de salud y educación públicas. Mientras que respecto a los bienes, el principal peso recae sobre la producción que se realiza a través de las empresas públicas.

Conviene entonces retomar las cuestiones vinculadas con los cambios en la composición del Estado en la Argentina. Así, el peso creciente de las provincias se relaciona con la transferencia de la órbita nacional a la provincial (e incluso a la municipal) de casi la totalidad de los servicios públicos de salud y educación,¹⁰ mientras que la desaparición de la mayor parte de las empresas públicas se relaciona con el proceso de privatización en la década del noventa. Este proceso fue parcialmente revertido en los últimos años con la renacionalización de los servicios postales y los ferroviarios, de la provisión de agua potable y alcantarillado, así como también con la expropiación de la exempresa pública de transporte aéreo (Aerolíneas Argentinas) y de la empresa encargada de la exploración y explotación de hidrocarburos (YPF).

En materia de servicios sociales, que incluyen como áreas destacadas la salud y la educación, además de otras como la cultura, el deporte y la vivienda, es muy importante destacar que el papel desempeñado por el sector público surge de una determinación política. Tal determinación, en presencia de un sistema democrático capaz de procesar y representar las demandas de la población, refleja una elección social, es decir que no existe una razón económica determinante para establecer qué debe producir un Estado, sino que surge de los valores y preferencias de la sociedad, expresadas a través de los programas de las distintas fuerzas políticas.

¹⁰ Excepciones a tal transferencia son, por ejemplo en materia de salud, los hospitales nacionales Baldomero Sommer y Alejandro Posadas. En cuanto a educación, el sistema universitario, que si bien funciona sobre el principio de autonomía de las universidades, les otorga el rango de nacionales.

Algo similar ocurre en materia de provisiones de bienes y servicios por parte del Estado en términos de producción a través de empresas públicas, solo que, a diferencia de los servicios sociales, los bienes producidos por las empresas públicas o son consumidos por el mismo Estado (como en el caso de las empresas que producen pertrechos militares) o son dirigidos a la población. Se vincula a las empresas públicas principalmente con la necesidad, socialmente determinada, de contar en forma regular y continua con estándares preestablecidos de calidad, con un flujo de bienes o servicios, que pueden ir desde servicios básicos (electricidad, gas natural, agua potable, alcantarillado, comunicaciones y transporte) hasta la producción de bienes que conllevan un importante potencial en términos de aprendizaje tecnológico (automóviles o software, por ejemplo), pasando por insumos que se consideran vitales para el desarrollo industrial nacional (petróleo y sus derivados, siderurgia, celulosa y papel, aluminio, entre otros).

Tras la crisis del año 2002, es importante distinguir la renacionalización de empresas privatizadas a causa del incumplimiento de los contratos (AYSA, Ferrocarril Belgrano Cargas, Correo Argentino), las expropiaciones (Aerolíneas Argentinas) y la reestatización del capital mayoritario de YPF, así como también la creación de nuevas empresas (ENARSA), porque todas ellas han tenido como guía la recuperación de esta función del Estado luego del proceso de desguace operado entre 1989 y 2001.

Consumir bienes y servicios producidos por otros

El tercer rol del Estado es como consumidor, ya que este adquiere anualmente bienes y servicios por un valor de miles de millones de pesos, cuyo destino son las obras públicas, los servicios de educación y salud estatales, la seguridad y la defensa, y un vastísimo conjunto de otras actividades.

Aunque muy vinculados, los roles del Estado como productor y consumidor son distintos, ya que, si bien muchos de los bienes que produce están destinados a su propio consumo (como los servicios educativos públicos destinados a la capacitación de los trabajadores estatales), el sector público compra gran parte de lo que consume a empresas privadas (por ejemplo, mediante la contratación de constructores privados para la realización de las obras públicas) y vende buena parte de lo que produce a consumidores privados (desde servicios de agua corriente y alcantarillado hasta pasajes aéreos). En ese papel, el Estado induce, a través de su demanda, la producción de determinados bienes y servicios por parte del sector privado, y mediante este mecanismo controla y orienta, en parte, la actividad económica.

Redistribuir bienes y servicios (incluyendo dinero) entre los distintos grupos y actores

El cuarto rol del Estado es el de redistribuidor. Así atempera diferencias y permite un estándar de vida mínimo para todos los habitantes de la Nación. Cabe destacar que, nuevamente, la determinación de ese umbral, es decir, del límite de lo básico, necesario o digno, es una construcción política, social e histórica antes que una magnitud económica y matemáticamente establecida.

Al respecto, aquí se destaca la interconexión entre las distintas categorías conceptuales, ya que el Estado produce y provee bienes con un objetivo redistributivo, como los servicios de educación, salud y/o seguridad social.

Conviene, entonces, detenernos en consideraciones acerca de la seguridad social. Esta prevé la aplicación de distintos instrumentos (desde el seguro hasta la asistencia) en pos del objetivo de permitir a las personas obtener seguridad ante distintas contingencias que podrían tornar sus ingresos insuficientes: desde la muerte de un miembro del hogar hasta el nacimiento de otro, pasando por enfermedades, accidentes, incapacidad o el mero envejecimiento.

Mientras que una o varias de esas contingencias le suceden a la totalidad de la población a lo largo de su ciclo vital, y en cuanto a la dimensión colectiva se superpone lo transtemporal y lo intergeneracional, el Estado, como agente perenne en la estructura social y económica, se erige como garante último de la seguridad social y, en virtud de ello, suele ser su principal administrador, especialmente cuando, por su carácter, la seguridad social no se limita a cubrir riesgos, sino que contempla instancias de redistribución de ingresos, lo que permite que sus beneficiarios gocen de una situación de mayor igualdad respecto de la que obtenían del mercado de trabajo.

En nuestro país, a nivel nacional la seguridad social es provista para la mayor parte de la población a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que administra el régimen general de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos y en relación de dependencia, del sector privado, del personal civil del sector público nacional y de los sectores públicos de las provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación (Catamarca, Jujuy, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Asimismo, administra los sistemas de seguro de desempleo y asignaciones familiares. Por su parte, el personal de la Policía Federal Argentina, de las Fuerzas Armadas, del Servicio Penitenciario Federal, de la Gendarmería Nacional Argentina, de la Prefectura Naval Argentina y del Cuerpo de Guardaparques cuenta con sus propios regímenes previsionales, administrados directamente por esas instituciones.

Las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación les brindan cobertura a los trabajadores públicos a través de sus propias instituciones previsionales, que suelen contemplar y alcanzar, en algunos casos, a los empleados municipales.

A su vez, el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales está a cargo de las Administradoras de Riesgo de Trabajo (ART), que son empresas privadas supervisadas por la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT).

En cuanto a la atención de la salud, solo uno de los tres subsistemas en que esta se divide en nuestro país pertenece al ámbito de la seguridad social: el sistema de obras sociales. Además del subsistema de seguro social (obras sociales), funcionan los subsistemas de salud público y privado. El público contempla la red de hospitales y centros de atención públicos, eminentemente en cabeza de los Estados provinciales y los municipios. El privado incluye desde grandes empresas farmacéuticas hasta médicos particulares, pasando por laboratorios, sanatorios y seguros privados de salud (compañías de medicina prepaga).

Uno de los pilares del sistema de salud son las llamadas obras sociales, que son organizaciones que generalmente dependen de las organizaciones sindicales que agrupan a los trabajadores de cada rama de actividad. Estas proveen servicios de salud (muchas veces subcontratados) financiados con las contribuciones patronales y los aportes personales correspondientes a sus afiliados, que revisten el carácter de obligatorios según la normativa vigente. Podemos ubicar, entonces, estos servicios en una suerte de frontera entre lo público y lo privado, en la medida en que su financiamiento es obligatorio por parte de trabajadores y empleadores y funcionan sobre una base solidaria en la cual los afiliados a una misma obra social tienen derecho a un mismo nivel de acceso a las prestaciones de salud provistas por ella.

Cabe destacar que la función de redistribución tiene un peso preponderante en el gasto público (motorizado principalmente por las transferencias del sector público al privado a través del gasto en jubilaciones y pensiones), ya que en la Argentina esta consume dos tercios del Gasto Público Consolidado de los tres niveles de gobierno.

LOS MECANISMOS CUASIFISCALES

Para la teoría convencional de las finanzas públicas, el principal instrumento de política es el presupuesto, porque en él se puede observar el plan de gobierno para el término de un año, con el detalle de todos los gastos y los recursos involucrados. Define, a su vez, el protagonismo que asume el Estado respecto de cada una de las cuatro funciones que hemos descripto en el apartado anterior.

El presupuesto, como el resto de las leyes, es una atribución específica del órgano legislativo, y, en este sentido, la relación de fuerzas del espectro político, resumidas en la ausencia de consensos y coaliciones relativamente estables, puede generar en el Poder Ejecutivo incentivos para utilizar instrumentos fiscales cuya operación no quede íntegramente reflejada en el presupuesto. En esto consiste la relativa transparencia u opacidad de las diferentes políticas fiscales.

Una política fiscal transparente es la que puede ser propuesta y tratada en el recinto del Parlamento, darse a conocer a la opinión pública y quedar finalmente plasmada en la normativa e incorporada al presupuesto, lo que a su vez garantiza su conocimiento y control posterior por parte del Poder Legislativo y la ciudadanía. Cuando en una sociedad los acuerdos políticos son débiles, las finanzas públicas muestran una fragilidad crónica debido a que las autoridades utilizan instrumentos más “baratos”, políticamente hablando, pero más “caros” en cuanto a su calidad técnica. Esto quiere decir que, en lugar de utilizar instrumentos fiscales técnicamente eficientes –pero que tienen que ser evaluados y discutidos en el ámbito político–, las autoridades eligen mecanismos menos aptos que no requieren una alta exposición política para su aprobación y utilización. Cuando esto sucede, la política presupuestaria pasa a ser solo una parte del total de la política fiscal.

El complemento de la política presupuestaria explicitada en el presupuesto es entonces la *política cuasifiscal*, y se resume en una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal que, por motivos técnicos o políticos, no se pueden o no se quieren incorporar al presupuesto (CEPAL, 1998). Básicamente se pueden enunciar los siguientes:

Actividades extrapresupuestarias: Son gastos que se ejecutan mediante la intervención de agencias descentralizadas, generalmente del sector público financiero y que pueden incluir fondos especiales, pero que siempre son aprobados por directorios relativamente independientes del Parlamento.

Gastos tributarios: También son denominados *renuncias tributarias*. Son instrumentos fiscales que constituyen una alternativa a los subsidios o gastos directos y que le implican al Tesoro dejar de percibir ingresos con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes y/o consumos, o de otorgar incentivos al sector privado para el cumplimiento de una política determinada. El diseño de dichos instrumentos observa diferentes modalidades: a) las exenciones, que implican ingresos u otros conceptos excluidos de la base imponible; b) las deducciones, que son montos deducidos del valor bruto en la estimación de la base imponible; c) los créditos, que operan como deducciones de obligaciones tributarias; d) las tasas preferenciales, que son tasas de menor cuantía en las que se discrimina por tipo de contribuyente, industria, actividad y localización geográfica; e) las prórrogas, es decir, la ampliación de los plazos para el pago de obligaciones tributarias, que equivalen a préstamos sin intereses; y f) las devoluciones impositivas.

Regulaciones obligatorias: Son dispositivos legales que intentan alcanzar objetivos de política pública a través de la exigencia de que sea el sector privado quien financie y provea la oferta de ciertos bienes y servicios.

Pasivos contingentes y conjeturales: Es la sustitución de un gasto público inmediato por una promesa de desembolso futuro que depende de que se den ciertas condiciones. Un claro ejemplo de esto son las garantías o avales públicos

que el gobierno da a terceros y que implican el riesgo de ser cobrados durante un ejercicio fiscal futuro.

Los mecanismos cuasifiscales repercuten en las decisiones de los agentes económicos y generan costos y beneficios públicos y privados. En este sentido, es importante conocer su incidencia y valorizarlos para poder evaluar el logro de objetivos de política, su eficiencia relativa y a qué sector de la sociedad beneficia y a cuál perjudica (efecto distributivo). El hecho de que se trate de instrumentos que pueden tener una cierta opacidad para el conjunto de la ciudadanía les allana el camino a los grupos de presión y a los *lobbies*.

El objetivo deseable sería, entonces, sustituir estas políticas por instrumentos más consensuados o complementar los presupuestos con información de los instrumentos cuasifiscales. De esta manera, se estarían cumpliendo los principios de unicidad y universalidad que consagra la técnica presupuestaria y que abordaremos en detalle en la sección tercera. Pero dicha tarea solo puede ser posible si se superan las causas esencialmente políticas que llevan a la fragmentación presupuestaria.

BIBLIOGRAFÍA

Buchanan, J. M. y Flowers, M. (1982). *Introducción a la ciencia de la hacienda pública*. Madrid: Edersa.

Banco Mundial (1988). “La función de las finanzas públicas en el proceso de desarrollo”. En *Informe sobre el desarrollo mundial, 1988*. Washington D. C.: Banco Mundial.

----- (1997). “Evolución del papel del Estado”. En *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D. C.: Banco Mundial.

CEPAL (1998). “La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el cuasifiscal”. En *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Fondo Monetario Internacional (1995). “El crecimiento del gobierno y la reforma del Estado en países industriales”. Documento de Trabajo n° 95/130. Washington D. C.: FMI.

Keynes, J. M. (1926). *The End of Laissez-Faire*. Londres: Palgrave Macmillan.

López Accotto, A.; Martínez, C. y Mangas, M. (2015). “Del estado de las finanzas a las finanzas del Estado”. En Aronskind, R. y otros, *La Universidad interviene en los debates nacionales*. Los Polvorines: UNGS.

Martínez, C. (2009). “El sector público en Argentina”. Mimeo. Los Polvorines: Instituto del Conurbano, UNGS.

- Oszlak, O. (1997). "Estado y sociedad. ¿Nuevas reglas de juego?". En *Reforma y democracia*, N° 9.
- Treber, S. (1999). "Tendencias y problemas del sector público a fines del siglo XX". XXXII Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Córdoba: Eudecor.

SECCIÓN II
FINANZAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 2

LOS RECURSOS PÚBLICOS

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Los recursos públicos son los ingresos que los Estados obtienen, en cada uno de sus niveles de gobierno, con el objetivo de financiar sus erogaciones. Entre estos recursos, los más importantes son los tributarios. El estudio de la evolución de los ingresos fiscales tributarios en relación con el PBI de un país –la presión fiscal en su aspecto macroeconómico– refleja la otra cara del aumento significativo del gasto público, ya que hace a su financiamiento y sostenibilidad. A continuación, detallamos los distintos tipos de recursos públicos.

Patrimoniales

Son los obtenidos por el Estado por la explotación económica de sus activos. Ejemplos de ello son el producto de las tierras de su propiedad, por propio uso o por arrendamiento, y otras actividades de bienes y servicios. También aquí se puede incluir la venta de activos, que implica una reducción del patrimonio del Estado.

En cambio, las rentas por regalías son las obligaciones que impone el Estado a las empresas públicas o privadas de extracción de minerales, incluyendo el petróleo, medidas en función de la cantidad o *ad valorem* del mineral extraído (regalías mineras o similares).

Emisión monetaria

El gobierno puede también cubrir sus gastos con la emisión de papel moneda, siempre y cuando dicha actividad vaya acompañada de un incremento de bienes y servicios a disposición de los consumidores, como es el caso de las políticas monetarias expansivas. Cuando esto no sucede, puede generar una presión inflacionaria que beneficia solo a una parte de la población, como por ejemplo a los poseedores de moneda extranjera, y perjudica a aquellos que cuentan con ingresos fijos y sufren la desvalorización de la moneda.

En ciertas situaciones, el exceso de emisión monetaria puede llegar a perjudicar al Estado porque los aumentos en los precios incrementan los gastos públicos. Frente a la imposibilidad de obtener recursos por otros medios, se puede utilizar el recurso de la emisión monetaria, lo que, si no está acompañado de un incremento en la producción, puede generar un círculo vicioso que fomenta el proceso inflacionario.

Crédito público (endeudamiento)

Es la capacidad o facultad que tiene el Estado para contraer deudas. Esta facultad está basada en la confianza que tiene el acreedor de que el deudor cumplirá el compromiso contraído al solicitarlo.

El endeudamiento es un medio de financiamiento del Estado que es soportado en un principio por los prestamistas (sean internos o externos) y cuyo pago implica mayores erogaciones futuras en concepto de intereses y servicios de la deuda.

Desde este punto de vista, la deuda pública afecta a las generaciones futuras debido a que ellas recibirán menos bienes y servicios públicos, pues una parte de los ingresos fiscales deberá ser utilizada para cancelar el crédito, o implicará un mayor esfuerzo recaudatorio para afrontar esos pagos sin reducir las prestaciones públicas. En este último caso, tomar un crédito hoy sería equivalente a generar un impuesto en el futuro.

Una situación diferente se generaría si el crédito público se tomara para financiar inversiones que generen un aumento en la capacidad productiva de la economía. De este modo, se generarían mayores recursos genuinos en el futuro, producto del aumento de la actividad económica, lo que permitiría repagar la deuda contraída. Si la deuda es externa, entonces la mayor capacidad productiva deberá orientarse a aumentar las exportaciones que aporten las divisas para hacer frente a los vencimientos del empréstito.

En la mayoría de las legislaciones de América Latina se acepta que los Estados usen el crédito público para captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, pero también para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses, y, en menor cuantía, para la modernización de la administración. Su uso para gastos corrientes solo podría autorizarse en casos excepcionales de emergencia nacional.

Donaciones

Son medios de financiamiento que brindan al Estado las naciones, organismos y particulares de forma unilateral y no coactiva. Suelen darse en situaciones de emergencia nacional.

Tributos

Los tributos son una forma de ingreso que los Estados imponen con carácter obligatorio a sus ciudadanos y que se apoyan en bases legales. Son coactivos, pecuniarios y contribuyen al financiamiento del gasto público. Los más conocidos y generalizados son los impuestos, aunque dentro de la doctrina tributaria es por demás conocida la clasificación tripartita de los tributos, que hace referencia a los impuestos, las tasas y las contribuciones, sean estas últimas por mejoras o a la seguridad social.

Corresponde entonces desarrollar, en una forma muy simple, cada uno de esos conceptos.

Impuesto: Es la detracción económica que el Estado exige a los contribuyentes por el imperio de la ley, y se caracteriza por no requerir una contraprestación o servicio directo por parte de la administración. Los impuestos son cargas obligatorias que las personas y las empresas deben abonar para financiar al Estado.

Tasa: Es la prestación, generalmente en dinero, exigida por el Estado a los sujetos en virtud de su poder de imperio. Las tasas son creadas y reguladas por normas, cuyo objetivo es financiar los servicios públicos divisibles que se brindan. Aquí debe existir una contraprestación del Estado susceptible de ser fraccionada en unidades de uso o consumo.

Contribución: Es la que el Estado cobra por la realización de una obra pública o por una actividad estatal que produce beneficios reales o potenciales a los particulares. Las contribuciones pueden clasificarse en: a) contribuciones por mejoras (como acceso a los servicios cloacales o pavimentación de la vía pública), y b) contribuciones parafiscales, que son aportes que se exigen para cumplir con fines sociales o económicos (como las contribuciones a la seguridad social).

Derecho: Es el que retribuye cesiones o autorizaciones realizadas por el Estado y se diferencia de las tasas en que no se abona por la prestación de algún servicio.

La función de los tributos no se limita a los fines fiscales, es decir, al financiamiento de los gastos generales del Estado, sino que también pueden perseguir objetivos extrafiscales, como la regulación económica, la distribución del ingreso, el proteccionismo y el fomento al desarrollo económico.

Por ejemplo, el impuesto a las ganancias de las personas físicas cumple una función fiscal y, a su vez, permite una redistribución de ingresos. Otro ejemplo lo constituye el impuesto a la renta normal potencial de la tierra, que logra un fin fiscal y promueve una mejor explotación del suelo. Por último, los derechos de exportación (retenciones) son una fuente de recursos para el Estado y permiten desvincular en los *commodities* los precios internos de los precios internacionales.

Para la aplicación de cualquiera de estos elementos fiscales, es necesario considerar ciertos elementos fundamentales. Ellos son:

Hecho imponible: Circunstancia cuya realización, en función de una norma, origina la obligación tributaria. Son hechos imponderables comunes la obtención de

una renta, la venta de bienes y la prestación de servicios, la propiedad de bienes y la titularidad de derechos económicos, la adquisición de bienes y derechos por herencia o donación.

Sujeto pasivo: Persona física o jurídica que está obligada por la ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias. Se distingue entre contribuyente, a quien la ley impone la carga tributaria, y responsable legal o sustituto del contribuyente, a quien se exige el cumplimiento material o formal de la obligación.

Sujeto activo: Entidad administrativa beneficiada directamente por la recaudación del tributo. Es quien tiene la obligación de hacer figurar en el presupuesto público los ingresos que provienen de ese gravamen.

Base imponible: Cuantificación y valoración del hecho imponible para determinar la obligación tributaria. Normalmente, esa valorización se hace en unidades monetarias, aunque también se utilizan otras referencias, como por ejemplo los metros lineales de frente, metros cuadrados o cantidad de hectáreas.

Alícuota o cuota tributaria: Proporción que se aplica sobre la base imponible con el objetivo de calcular el gravamen. Dicha proporción puede ser expresada en una cantidad fija o variable. En este último caso, el resultado se obtiene por la multiplicación de la alícuota por la base imponible.

LA TEORÍA ECONÓMICA SOBRE LOS TRIBUTOS

En la teoría económica sobre los tributos existe una serie de principios de la imposición, a saber:

El principio del beneficio: Según este principio, cada contribuyente debe pagar en función de los beneficios que recibe de los bienes y servicios brindados por el Estado.

El principio de capacidad contributiva: Aquí la incidencia de los impuestos debe repartirse según la capacidad de pago de cada persona. Se aplica respetando la equidad horizontal (pagan lo mismo aquellos que están en igual situación) y/o la equidad vertical (pagan proporcionalmente más los que más tienen y menos los de menor capacidad).

A su vez, los impuestos son objeto de variadas clasificaciones. En primer lugar pueden distinguirse los impuestos *directos* de los *indirectos*. La diferencia entre impuestos directos e indirectos se considera sobre la base de la incidencia real del impuesto y quién es el sujeto que realmente lo paga. El impuesto directo lo paga el sujeto pasivo que determina la ley, y este no lo traslada a otro (un ejemplo de ello es el impuesto a las ganancias y bienes personales). En el caso de los impuestos indirectos, la ley define a un sujeto que debe pagarlo, pero el responsable lo traslada a otra persona (impuesto al valor agregado, impuesto a los ingresos brutos).

Otra forma de explicarlo es la que define los impuestos directos a partir de que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva, o sea, la renta y el patri-

monio. En cambio, los impuestos indirectos gravan manifestaciones indirectas, como el consumo, las transferencias de bienes o el volumen de los negocios.

La clasificación de los impuestos en directos e indirectos es importante por distintas razones:

a) Se les atribuye a los impuestos directos una incidencia progresiva sobre la distribución del ingreso; y a los indirectos, una incidencia regresiva. Los primeros afectan a los contribuyentes con más altos ingresos; y los segundos, a todos los contribuyentes, sin diferenciar su nivel de ingresos.

b) Permite determinar el carácter progresivo o regresivo del sistema tributario de un Estado a través del cómputo de la incidencia global sobre los diversos sectores de ingresos.

c) Influye a la hora de asignar potestades tributarias entre la Nación y las otras jurisdicciones del Estado (provincias y municipios).

Otra clasificación diferencia a los impuestos *reales* de los *personales*. Los reales u objetivos son las manifestaciones objetivas de la riqueza, prescindiendo de las circunstancias personales del contribuyente. En cambio, los impuestos personales o subjetivos buscan determinar la capacidad contributiva de las personas físicas discriminando la cuantía del gravamen según las circunstancias personales del contribuyente.

La clasificación que divide los impuestos en *generales* y *específicos* determina que los primeros son los que gravan todas las manifestaciones de riqueza de una determinada naturaleza, sea en forma personal o real. Y que los segundos gravan solo una determinada especie de manifestación de riqueza y dejan libre de tributo a las demás especies de la misma naturaleza.

Otra taxonomía agrupa a los impuestos en *fijos*, *graduales*, *proporcionales*, *progresivos* y *regresivos*. Sus características son:

Impuestos fijos: Se paga una suma fija por cada hecho imponible cualquiera sea el monto de la riqueza involucrada (por ejemplo, una patente fija por el ejercicio de alguna industria).

Impuestos graduales: Varían en relación con una graduación de la base imponible. Se clasifica a los contribuyentes en clases o en determinados parámetros.

Impuestos proporcionales: Consisten en establecer el monto del impuesto como alícuota constante de la base imponible (por ejemplo, el impuesto proporcional al patrimonio de las personas físicas).

Impuestos progresivos y regresivos: Se denomina progresivos a los impuestos establecidos con una alícuota creciente a medida que aumenta el monto imponible; por el contrario, son regresivos aquellos en que la alícuota no aumenta a medida que crece el monto imponible.

Existen diferentes técnicas de progresión, entre las cuales se pueden mencionar:

a) La progresión por categorías consiste en agrupar o clasificar a los contribuyentes en categorías o clases, según el monto total de la riqueza que constituye la base imponible, en orden creciente, y en aplicar sobre cada categoría o clase una

alícuota del monto total, que sea proporcional y constante, pero que aumente de clase en clase.

b) Dentro de las clases o categorías puede haber progresión por grados o escalones, lo que consiste en subdividir el monto imponible de cada contribuyente en partes o escalones, que pueden ser iguales o desiguales, y aplicar sobre cada uno de estos en forma creciente una alícuota o porcentaje.

c) La progresión por deducción en la base consiste en la deducción del monto imponible de una suma fija –que se declara no imponible– y en la aplicación de una alícuota sobre el remanente.

d) La progresión continua consiste en establecer sumas de impuestos crecientes por cada monto imponible también creciente.

Las clasificaciones no son excluyentes, sino que, en muchas ocasiones, son complementarias. Por ejemplo, en nuestro país el impuesto a las ganancias de las personas físicas es un impuesto directo, personal, gradual y progresivo, con una técnica de progresión que combina la discriminación por categoría con la progresión por deducción en la base imponible y un sistema de escalas para el contribuyente individual.

LOS PRINCIPIOS DE LA TRIBUTACIÓN

Existen algunos principios generales en relación con los postulados que se asumen como orientadores de la acción del Estado en cuanto a la adopción de determinados impuestos. Estos principios, en algunos casos, adquieren un carácter jurídico-político. Aquí vamos a mencionar los más significativos.

Legalidad: No existe tributo sin ley previa.

Igualdad: Se estructura en el principio de la capacidad económica o contributiva. Quienes están en igual situación deben soportar la misma carga tributaria.

De economía: Que los impuestos impongan al contribuyente la menor carga posible por encima del monto que efectivamente ingrese a las arcas del fisco.

Neutralidad: La definición clásica indica que el impuesto debe dejar inalteradas todas las condiciones del mercado o no provocar distorsiones de la oferta, la demanda y los precios de todos los bienes y servicios. Este principio es la bandera de las finanzas liberales. En realidad, lo que ocurre es que todos los impuestos provocan algunos efectos en la economía de mercado. De lo que se trata es de que no provoquen otras modificaciones que las intencionales en relación con los fines de la política fiscal para los cuales han sido creados. Aunque, como hemos señalado, los impuestos tienen otros propósitos, como la redistribución del ingreso o el desarrollo económico.

Comodidad en el pago del impuesto: Se refiere a que todo impuesto debe ser recaudado minimizando la pérdida de tiempo y las dificultades que, para el contribuyente, impliquen el acto de pagarlo.

Protección a las actividades económicas nacientes: El fisco debe buscar como fuente de recursos a los contribuyentes consolidados y evitar que una imposición de gravámenes demasiado temprana debilite a los contribuyentes en los comienzos de sus actividades.

Productividad: El legislador, al establecer el tipo de impuesto, debe dar preferencia a aquel que estimule y no desaliente las actividades productivas de la economía privada.

Discriminación entre rentas ganadas y no ganadas: Debe ser más atenuada la imposición que recae sobre ingresos que derivan total o parcialmente del trabajo personal en comparación con aquellos que se originan total o parcialmente en el capital.

No confiscatorio: Por considerarse que pueden amenazar la propiedad privada. Algunos autores entienden que una alícuota alta de un determinado impuesto puede considerarse confiscatoria, pero esta es una apreciación política, y la definición cuantitativa del valor de la alícuota que se consideraría confiscatoria es un tema controversial difícil de saldar. De hecho, los países desarrollados europeos con economías capitalistas suelen tener alícuotas máximas del impuesto a las ganancias bastante más altas que las vigentes en la Argentina. Vale como referencia este párrafo extraído del libro de Piketty: “En total, en el período que va de 1932 a 1980, es decir, en cerca de medio siglo, la tasa superior del impuesto federal sobre el ingreso fue, en promedio, del 81% en los Estados Unidos” (2014: 562).

Retroactividad: Las leyes impositivas deben ser preexistentes a los hechos que originan el gravamen.

Estos principios cumplen diversas funciones: en algunos casos, operan como reglas o guías para la acción fiscal; en otros actúan como un freno para la propia acción estatal; y en otros, claramente, son una expresión de deseos.

LA PRESIÓN TRIBUTARIA

La presión tributaria mide la relación existente entre ingresos tributarios y PBI. Hay que hacer una distinción entre el significado conceptual que mide las obligaciones a las que deben responder los distintos agentes económicos (el aspecto microeconómico), cuyo cálculo surge del análisis de la legislación tributaria, y su medición empírica, que se realiza a partir de lo efectivamente recaudado (la expresión macroeconómica) entre el producto total de los tributos y la renta nacional (PBI).

Se expresa mediante la siguiente ecuación:

$$P = T / \text{PBI}$$

donde P es la presión tributaria; T , el total de tributos, y el PBI es la renta nacional.

Este indicador permite cuantificar el peso de la carga de los tributos sobre la renta nacional y medir el esfuerzo tributario real que realiza el conjunto de la sociedad. Puede ser utilizado para, por ejemplo, comparar la presión en un determinado país en diferentes períodos o la presión en diferentes países en un período determinado.

Vale aclarar que este criterio básico debe enriquecerse con el análisis de la presión tributaria sobre los diferentes sectores de la población. Si esa investigación está referida a sectores de contribuyentes, personas físicas y sus familias, sirve para determinar los aportes relativos de los diferentes sectores o clases; y si está referida a las empresas, sirve para determinar las variaciones en los costos de producción que pueden originarse en la política impositiva.

Flexibilidad y elasticidad del sistema tributario

La *flexibilidad* muestra, en valores absolutos, la respuesta de la recaudación a lo largo del año en relación con la variación del PBI, y permite analizar el comportamiento de aquella y la tendencia resultante. En definitiva, mide la parte porcentual del incremento del PBI que es captada por el sistema tributario. Para un determinado momento, puede expresarse numéricamente como:

$$F = T / \text{PBI} \times 100$$

donde F es la flexibilidad, T es el total de tributos, y el PBI es la renta nacional. El resultado de T / PBI se multiplica por 100 para obtener el nivel de flexibilidad.

Por su parte, la *elasticidad* mide la forma en que el sistema tributario acompaña y responde a la variación de determinadas variables, como por ejemplo el crecimiento de la economía o los cambios en el nivel de precios. Si la flexibilidad es una medida en términos absolutos, la elasticidad representa una tasa de crecimiento relativo.

Así, por ejemplo, se puede afirmar que un sistema tributario es elástico si, ante un aumento (reducción) de la actividad económica, aumenta (se reduce) la recaudación más que proporcionalmente. A partir de este comportamiento, suele decirse de los sistemas elásticos que son procíclicos, ya que en momentos de crecimiento de la economía generan una gran masa de recursos para el Estado, lo que acompaña y potencia el ciclo económico, y en momentos de recesión generan un desfinanciamiento del Tesoro. Tal es la situación de los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), cuya recaudación reacciona positivamente con el consumo.

Sistemas tributarios inelásticos y estabilizadores fiscales automáticos

Los estabilizadores fiscales automáticos son aquellos impuestos y partidas del gasto que funcionan de tal manera que atenúan el ciclo económico. No son una política coyuntural, sino que forman parte de la estructura fiscal del Estado. Estos instrumentos reducen el gasto (o aumentan los recursos tributarios) en la fase alcista del ciclo, lo que modera la suba de la actividad económica. Por el contrario, incrementan el gasto (o reducen los recursos tributarios) en la fase recesiva.

Un sistema impositivo inelástico conformado por tributos progresivos permite moderar la fase alcista del ciclo económico y estimular automáticamente la economía en períodos recesivos.

Según Pietrobuono y Todesca, en la Argentina

... los principales estabilizadores automáticos fiscales son pequeños en relación con el tamaño de la economía, así como también en relación con los observados a nivel global (en especial con las economías desarrolladas). Este es uno de los motivos por los cuales la moderación de los ciclos económicos ha exhibido un sesgo discrecional en la historia fiscal reciente argentina. Teniendo esto en consideración, los ejes de la política fiscal deben orientarse a eliminar, de manera paulatina, el sesgo que históricamente ha tenido la calidad de la política fiscal en momentos de auge. Para ello, es menester continuar forjando la construcción de un sistema tributario más progresivo, en complemento con una estructura de gasto público capaz de garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales y una mayor eficiencia en la distribución del ingreso (2013).

EL EFECTO DE LA INFLACIÓN SOBRE LOS IMPUESTOS

En primer lugar, conviene determinar que generalmente se entiende por inflación el “incremento en el nivel general de precios”, o sea que la mayoría de los precios de los bienes y servicios disponibles en la economía empiezan a crecer en forma simultánea. La inflación implica, por ende, una pérdida en el poder de compra del dinero, es decir que las personas con ingresos fijos pueden comprar menos con sus ingresos, ya que, en períodos de inflación, los precios de los bienes y servicios crecen a una tasa superior a la de los salarios.

El fenómeno inverso a la inflación es la deflación, y esta ocurre cuando una gran cantidad de precios decrecen en forma simultánea, o sea, una disminución del nivel general de precios.

Por lo general, conviene distinguir entre un aumento “ocasional” del nivel general de precios y el aumento sostenido de los precios. La primera es comúnmente llamada “inflación débil” porque no requiere que el aumento de los precios sea

permanente. El segundo concepto, denominado “definición fuerte de inflación”, sí requiere que se dé un incremento de los precios a lo largo del tiempo.

La corriente económica ortodoxa indica que la inflación es un fenómeno monetario y desconoce los importantes aportes teóricos hechos por la escuela estructuralista latinoamericana en la década del sesenta y, en especial, por Julio H. Olivera, quien formalizó admirablemente el concepto de “inflación estructural”. Esta última se refiere a diversas circunstancias que afectan la estructura económica de un país: la existencia de mercados imperfectos, que fijan los precios a unos niveles superiores a los de la libre competencia; los conflictos entre agentes económicos; la presencia de precios administrativos para proteger o beneficiar a ciertos sectores sociales, y la existencia de un nivel de desarrollo bajo, lo que causa desequilibrios entre la renta de los grupos sociales.

El efecto Olivera-Tanzi¹ es una situación económica, durante un período de elevada inflación, que resulta en una declinación en el volumen de recaudación impositiva y en un lento deterioro de la recaudación fiscal real del Estado.

Uno de los procesos más comunes del efecto Olivera-Tanzi es que durante cualquier período de inflación elevada, los gastos corrientes de Estado aumentan a la par de ella. Sin embargo, puesto que la recaudación impositiva tiene lugar con una cierta demora, la masa recaudada por el Estado resulta de un valor real significativamente inferior al de las erogaciones pasadas. Entonces, el Estado, aun cuando hubiera visto aumentada su recaudación nominal, percibe una masa de poder de compra inferior a aquella que hubiera recaudado en escenarios de baja inflación.

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA

Los recursos fiscales pueden provenir de los ingresos tributarios pero también de otras fuentes. En este sentido, hay países que basan su recaudación casi exclusivamente en los ingresos tributarios² (Argentina, Costa Rica, Guatemala y Uruguay, entre otros), y naciones que incorporan en mayor o menor medida ingresos provenientes de rentas, principalmente recursos naturales, pero también de actividades de bienes y servicios, de capital o por donaciones (Ecuador, México, Venezuela, Bolivia, Honduras, Colombia, Panamá y Paraguay, entre otros).

¹ Julio H. Olivera es un brillante economista argentino cuyos estudios acerca de la inflación (1964) y su impacto en la economía y en la política fiscal coincidieron, años después, con los estudios del economista italiano Vito Tanzi (1977). El estudio de Tanzi fue más conocido y hasta llegó a llamarse solo por su nombre el efecto en cuestión, pero en honor a ambos economistas, el efecto lleva hoy el nombre de los dos.

² En adelante, cada vez que nos refiramos a los ingresos tributarios estaremos incluyendo las contribuciones y los aportes a la seguridad social, salvo que se exprese lo contrario.

El mayor porcentaje de los ingresos percibidos en América Latina responde a lo que se recauda mediante los sistemas tributarios, que representa aproximadamente el 80% del total de los recursos. No todas las estructuras tributarias son iguales en el mundo, pero pueden observarse ciertas similitudes en el comportamiento de los sistemas impositivos latinoamericanos que los diferencian de aquellos correspondientes a las economías más avanzadas, principalmente las de Estados Unidos y los países europeos.

En el caso de América Latina, el promedio de la presión fiscal ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos trece años, por lo que pasó del 17 al 21,3%, con países que, en la actualidad, se ubican significativamente por encima de la media de la región, como Brasil, Argentina y Uruguay, y con otros que se hallan bastante por debajo del promedio de la región, como Guatemala (13%), República Dominicana (14%) y Venezuela (14,2%).

Pese a tal crecimiento, el valor de 2013 sigue ubicándose muy por debajo del de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (34,2%) y Estados Unidos (25,4%). No es de extrañar este dato teniendo en cuenta que estamos en presencia de Estados menos desarrollados, más allá de las heterogeneidades señaladas dentro del bloque regional.

Cuadro 1. Presión fiscal como porcentaje del PBI, 2000 y 2013, países seleccionados

País	Presión fiscal como porcentaje del PBI	
	2000	2013
Argentina	18,0	40,0
Brasil	30,1	35,7
Chile	18,8	20,2
Colombia	14,6	20,1
México	16,5	19,7
Paraguay	14,5	16,4
Uruguay	21,6	27,1
Alemania	36,2	36,5
Bélgica	43,6	44,7
Dinamarca	46,9	47,6
España	33,4	32,1

Francia	43,1	45,0
Hungría	38,7	38,4
Italia	40,6	43,9
Polonia	33,1	31,9
Suecia	49,0	42,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OCDE y MECON.

El nivel promedio de carga fiscal en América Latina ha tenido un aumento sostenido desde el año 1990 hasta el año 2013 –acompañando así la expansión de los Estados–, del orden de los 6,9 puntos del PBI, lo que representa más del 48% adicional. Sin embargo, el nivel de heterogeneidad es muy importante, ya que se encuentran países que han tenido un gran desempeño, con aumentos de entre 12 y 22 puntos del PBI (Ecuador, Argentina³ y Bolivia), y otros que redujeron su carga tributaria (Venezuela).

Más allá de la evolución reciente, en algunos casos son muy diferentes las estructuras históricas que se encuentran en la base de la importancia de los sistemas tributarios. Por ejemplo, siendo la Argentina y México dos países con alto nivel de PBI per cápita en la región, tienen niveles bien diferentes de carga tributaria. No debe escapar a la explicación de esta diferencia el hecho de que México tiene cuantiosos ingresos fiscales debido a su condición de importante productor y exportador de petróleo.

El incremento promedio de la presión tributaria en los últimos años en América Latina se puede explicar por diversos factores, entre los que se pueden destacar:

a) Las reformas fiscales implementadas en la década del noventa orientadas al aumento de la recaudación.

b) Una mayor estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico de los países, principalmente entre 2001 y 2009 (expresado en una mejora constante del PBI per cápita).

c) El efecto del incremento de los precios de los bienes transables para aquellas naciones que se dedican a la producción y exportación de recursos naturales.

En concordancia con las pautas que se desprendían del denominado Consenso de Washington y las condicionalidades impuestas por los organismos internacionales de crédito, las reformas introducidas en los sistemas tributarios en los años noventa buscaron una mayor neutralidad al privilegiar el principio de la equidad horizontal por sobre la equidad vertical.

³ Aunque solamente la Argentina partió de un valor original que no era mucho menor a la media regional.

Recordemos que la equidad horizontal se refiere al tratamiento igualitario que deben tener los agentes económicos que se encuentran en una misma situación. En cambio, la equidad vertical se vincula a la necesidad de tratar en forma desigual a aquellos que se encuentran en situaciones desiguales. La premisa “que paguen más los que más tienen” es, en este sentido, un pilar de la equidad vertical.

En toda la región se establecieron, durante la década del noventa, tasas más homogéneas en los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente en el IVA) y se redujeron las exenciones. Al mismo tiempo, se disminuyeron las tasas marginales de los tramos superiores del impuesto a la renta (ganancias). En aras de la simplicidad, se fortalecieron los sistemas administrativos y de recaudación y se perfeccionaron las normas y procedimientos. También se incorporaron sistemas informáticos modernos y de recaudación bancaria. En el caso de la Argentina, se unificó en un solo órgano la recaudación de los recursos impositivos, los aduaneros y los de la seguridad social: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Las reformas se orientaron a sustituir recursos provenientes de impuestos al comercio exterior por recaudación de impuestos generales a los bienes y servicios, lo que entraba en sintonía con las políticas de liberalización de los mercados que se pregonaban.

También se simplificaron los sistemas tributarios al depurar la cantidad de impuestos aplicados, especialmente respecto de los selectivos, los cuales quedaron limitados a aquellos que recaen sobre bienes y servicios de demanda inelástica, como el tabaco, las bebidas alcohólicas y gasificadas, los combustibles y las telecomunicaciones.

En definitiva, existía la idea de avanzar hacia una armonización de los sistemas tributarios de la región mediante el proceso de apertura y liberalización que se estaba experimentando, y que se cristalizó en la proliferación de acuerdos para evitar la doble imposición y en tratados bilaterales de libre comercio.

La dirección otorgada al desarrollo en aquellos años redundó en sistemas tributarios que privilegian los ingresos por impuestos indirectos y que, al haber reducido en gran medida las exenciones (principalmente en productos de primera necesidad) y habiendo establecido tasas homogéneas o planas, han dotado a los sistemas en su conjunto de una mayor regresividad.⁴ No podía ser otro el resultado al privilegiar, como ya se señaló, los objetivos de equidad horizontal por sobre los de equidad vertical. Hacia el año 2010, menos de un tercio de la recaudación de la región correspondía a impuestos sobre la renta, la propiedad y otros impuestos directos.

⁴ Más adelante se analizan las características de los impuestos progresivos, proporcionales y regresivos. Aquí basta aclarar que la aplicación de un sistema tributario regresivo produce un deterioro en la distribución del ingreso inicial (la desigualdad aumenta luego de considerar el impacto distributivo de los impuestos).

Los principales desafíos que enfrenta América Latina en materia de ingresos públicos son los siguientes:

a) Los ingresos fiscales de la región dependen de fuentes tributarias y no tributarias que presentan una alta volatilidad. Varios factores inciden en este fenómeno. Por un lado, al estar fuertemente anclados en impuestos que gravan una expresión indirecta de la capacidad contributiva, como es el consumo, presentan un carácter altamente procíclico. Cuanto más se consume, más se recauda. Cuando baja el consumo, en épocas de contracción económica, baja también la recaudación. Si se tiene en cuenta que América Latina ha presentado históricamente escenarios recurrentes de crisis y oscilación de la actividad económica, puede comprenderse por qué los ingresos tributarios de los países que la integran muestran una volatilidad tres veces mayor a la de los ingresos de los países centrales.

b) Por otro lado, se verifica en varios países que hay una alta dependencia de la explotación y exportación de productos primarios cuyos precios poseen una elevada variabilidad. En este sentido es llamativa la alta correlación existente entre los ingresos fiscales y el precio de las exportaciones.

c) Asimismo, el auge en la demanda mundial de determinados productos primarios ha generado en los Estados una mayor dependencia de los ingresos provenientes de la explotación y exportación de estos productos. En los países que poseen hidrocarburos, los gobiernos han tendido a apropiarse de los ingresos por su explotación a través de empresas públicas, mediante participación accionaria en ellas o por renegociación de contratos (Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela). En el sector de la minería, parte de los ingresos logran ser captados por medio de regalías (Colombia y Perú, entre otros). Asimismo, se aplica el impuesto a la renta con alícuotas diferenciales que gravan a las empresas que explotan estos recursos naturales (Chile y Perú, entre otros). Valga mencionar que, en Chile, la exportación del cobre está en manos del sector público.

d) Se le otorga una baja importancia a la recaudación obtenida por el impuesto sobre la renta (ganancia) de las personas físicas y sobre el patrimonio. Los sistemas tributarios de la región han privilegiado la imposición a la renta de las sociedades, lo que explica el mayor crecimiento de la recaudación de este impuesto, especialmente desde el año 2005, vinculado a las obligaciones de las grandes empresas (principalmente mineras, petroleras y de servicios).

e) Si en los países de la OCDE la participación en la recaudación por el impuesto a la renta es para las personas físicas del 70% y del 30% para la renta societaria (personas jurídicas), en América Latina dicha participación se invierte: es del 30% para las personas físicas y del 70% para las sociedades (personas jurídicas). Esto se suma a la reducción en los tipos impositivos máximos que partían, para el caso de los impuestos a la renta o ganancias, de más del 40% promedio para la región en el año 1980, y llegaron a menos del 30% promedio en el año 2009, manteniendo

prácticamente constantes las bases imponibles, con numerosas exenciones y exoneraciones, y un elevado nivel de ingresos mínimos exentos. Incluso, dentro de la tributación a la renta personal, quienes más contribuyen son los trabajadores asalariados. La recaudación de ingresos personales no salariales se ve disminuida por la dificultad de gravar a los trabajadores independientes (por elusión y/o evasión) y por el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital.

f) La poca importancia del impuesto a la renta personal es grave desde el punto de vista de la equidad, dado que este es el gravamen que puede generar el mayor efecto redistributivo.

g) Por el lado de los impuestos patrimoniales, su recaudación en promedio en América Latina se ha mantenido históricamente muy baja con relación a los países desarrollados, y en muchos casos han quedado en una gran proporción en manos de los gobiernos subnacionales, como ocurre en Argentina (impuesto inmobiliario).

h) En promedio, la eficacia recaudatoria de los sistemas tributarios latinoamericanos es baja si se la compara con el promedio de los países centrales. En este punto la elevada evasión y el uso sistemático de los gastos tributarios son factores determinantes. Recordamos que se entiende por gastos tributarios a las renunciaciones que se hacen al cobro de la totalidad o una parte del impuesto por diversos tipos de exenciones o deducciones. Un indicador que mide la eficacia tributaria es el de la productividad del impuesto, que compara lo efectivamente recaudado con lo potencialmente recaudable.

i) En el caso del IVA, para el año 2004 su productividad en América Latina alcanzó el 39,7%, lo que está muy por debajo del promedio para los países desarrollados (60%). También aquí existía una alta desviación entre países de la región, con algunos que alcanzaban el 50% de productividad del IVA y otros que estaban en el orden del 25-30%. La evasión promedio calculada para el año 2006 era del 27,6%, lo cual no difiere demasiado de la correspondiente a los países centrales, pero en el caso de América Latina pesan las desgravaciones producto de los gastos tributarios, que reducen las bases imponibles, lo que explica, entre otras cosas, la baja productividad.

j) El impuesto a la renta (ganancia), cuya recaudación prácticamente se duplicó entre 1990 y 2010, presentaba un nivel alto de evasión (entre el 40 y el 65% hacia 2010). En este caso, la baja recaudación en este impuesto se debe a la escasa base imponible del gravamen,⁵ disminuida por la presencia de gastos tributarios, y a un nivel de incumplimiento elevado asociado con la evasión fiscal señalada.

⁵ La reforma impositiva llevada a cabo desde la década del noventa implicó, entre otras cosas, una ampliación constante de la base imponible de los impuestos generales sobre bienes y servicios, pero prácticamente no modificó la base de los impuestos directos.

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN LA ARGENTINA

La situación fiscal de la Argentina ha estado históricamente condicionada a la situación macroeconómica del país. Frente a un nivel estable de gastos primarios, la disponibilidad de recursos para financiarlos ha dependido del ciclo económico: en momentos de crisis han mermado los recursos, lo que generó desequilibrios fiscales poco sustentables, y cuando se ha logrado la estabilización, se presentaron breves períodos de equilibrio fiscal. En este sentido, el proceso que se inició con la salida de la crisis del año 2002 es único en la historia del país, en cuanto a la extensión de tiempo en la cual se ha logrado un superávit fiscal, así como también por el considerable aumento observado en la presión tributaria.

Cuadro 2. Argentina. Presión tributaria en porcentaje del PBI por impuesto (base 1993), años seleccionados

Concepto	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2012
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	0,80	1,30	1,26	2,51	3,56	4,30	5,44	5,98	6,47
Ganancias	0,63	1,12	0,61	2,42	3,26	3,92	5,27	5,90	6,40
Activos / Ganancia mínima presunta (1)			0,59	0,05	0,27	0,36	0,16	0,07	0,07
Otros	0,17	0,18	0,06	0,04	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01
Sobre la propiedad	0,57	0,56	1,28	0,16	0,37	2,03	2,22	2,33	2,41
Bienes personales			0,01	0,12	0,19	0,43	0,31	0,32	0,34
Créditos y débitos en cuenta corriente			0,99	0,00	0,00	1,57	1,85	1,96	2,03
Otros	0,57	0,56	0,28	0,05	0,18	0,04	0,06	0,05	0,04
Internos sobre bienes y servicios	5,42	6,24	6,69	8,54	9,02	7,71	9,42	10,15	10,79
Al valor agregado	2,28	2,42	3,75	6,76	6,62	5,57	7,71	8,37	8,80
Internos unificados	0,84	1,15	1,12	0,90	0,65	0,59	0,58	0,59	0,60
Combustibles líquidos	1,48	1,33	1,38	0,69	1,27	1,32	0,92	0,98	1,19
Consumo de energía eléctrica	0,10	0,18	0,11	0,07	0,06	0,05	0,07	0,03	0,03
Otros	0,72	1,16	0,33	0,12	0,43	0,16	0,14	0,16	0,17
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	1,55	1,63	1,03	0,81	0,83	3,03	3,41	3,76	3,64
A la importación	0,52	1,15	0,50	0,77	0,80	0,61	0,86	0,80	0,77
A la exportación	0,93	0,22	0,13	0,01	0,01	2,45	2,52	2,94	2,83
Otros	0,10	0,26	0,39	0,03	0,02	-0,03	0,03	0,03	0,03
Otros	0,15	0,47	0,72	0,38	0,14	0,08	0,14	0,20	0,22
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,14	0,31	0,36	0,37				0,04	0,04
Régimen simplificado para pequeños contribuyentes					0,14	0,08	0,13	0,16	0,18
Recursos cuasitributarios y otros	0,00	0,15	0,36	0,01	0,01				
Contribuciones sociales	1,52	3,92	4,67	4,75	3,55	2,83	4,51	7,45	8,31
Empleados				1,24	0,80	0,63	0,87	2,81	3,24
Empleadores				2,92	2,36	2,01	2,95	4,09	4,62
Autónomos	0,25	0,26	0,23	0,58	0,39	0,19	0,69	0,55	0,45
Empleados y empleadores no identificados	1,27	3,68	4,43	0,00	0,00	0,00			

Presión bruta impuestos nacionales	10,01	14,13	15,64	17,15	17,47	19,98	25,13	29,87	31,83
Deducciones	0,19	0,38	0,05	0,44	0,20	0,36	0,24	0,25	0,09
Reintegros a la exportación	0,19	0,38	0,05	0,36	0,20	0,36	0,24	0,25	0,09
Otros reintegros				0,08		0,00	0,00	0,00	0,00
Presión neta impuestos nacionales	9,82	13,75	15,58	16,71	17,27	19,62	24,89	29,62	31,74
Presión impuestos provinciales	1,67	2,48	2,82	3,55	3,90	3,81	4,22	5,04	5,63
Presión bruta total	11,68	16,61	18,45	20,71	21,37	23,79	29,35	34,91	37,47
Presión neta total	11,49	16,23	18,40	20,26	21,17	23,43	29,11	34,66	37,37

Nota: (1) Se clasifican en esta categoría por ser computados como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Análisis e Investigación Fiscal, MECON.

La presión tributaria entre 1960 y 1990 se ubicó entre el 12 y el 20% del PBI. Con las reformas introducidas en la década del noventa, que tendieron a una simplificación y neutralidad del sistema tributario (hecho que fue un fenómeno extendido en el resto de los países de América Latina), la recaudación en términos del PBI aumentó de manera paulatina principalmente por la imposición indirecta sobre los bienes y servicios. A partir del año 2002, si bien hubo una continuidad en el crecimiento de la recaudación del IVA, el cambio fundamental fue la aplicación del impuesto a los débitos y créditos bancarios (popularmente conocido como impuesto al cheque) y la reaparición de los derechos de exportación. Ambos tributos pasaron de representar menos del 0,5% del PBI en la década del noventa a casi el 5% del PBI en el año 2012.

Como resultado de esos cambios, sumados a un incremento en la participación del impuesto a las ganancias, la presión tributaria trepó del 22% en el año 2001 al 37,3% en 2012, lo que marca un máximo histórico y acerca a nuestro país al nivel de presión tributaria existente en Brasil, que es el país con mayor presión fiscal en América Latina.

En concordancia con la introducción en la última década de los dos tributos no tradicionales mencionados, la historia fiscal argentina muestra una propensión a incorporar este tipo de fuentes con el objetivo de financiar sus actividades públicas ante las brechas detectadas respecto de la recaudación de los impuestos tradicionales. La diferencia en este caso es la persistencia en el tiempo del uso de los impuestos antes citados.

Si bien el concepto de fuentes no tradicionales es temporal, se engloba en tal consideración a las rentas aduaneras, las tarifas sobre los combustibles para financiar caminos y obras hidroeléctricas, los excedentes iniciales del sistema previsorio, el llamado “impuesto inflacionario”, el endeudamiento y las privatizaciones.

Algunas de las características más importantes del sistema tributario argentino en la actualidad son (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009):

a) Importancia creciente de la tributación indirecta sobre bienes y servicios. En Argentina los impuestos que gravan el consumo a nivel nacional han aumentado su participación a lo largo de su historia, alcanzando un promedio del 8,6% del PBI en la década del noventa y llegando a registrar un máximo relativo del 10,7%

en 2012. Estas cifras están en sintonía con las reformas introducidas en el sistema tributario a partir de la citada década y que centraron los aumentos de recaudación en el impuesto al valor agregado, dándole un carácter general y en detrimento de la imposición selectiva. En los últimos años, en América Latina se han verificado algunas mejoras en la administración impositiva, lo que ha contribuido a una mayor productividad de estos tributos al reducir sustancialmente el porcentaje de incumplimiento que hacia el año 2010 se estimaba en el orden del 20%.

b) Párrafo aparte merece la tributación subnacional en Argentina, cuyo principal exponente es el impuesto a los ingresos brutos que aplican los gobiernos provinciales. Se trata de un impuesto plurifásico, acumulativo y en cascada, que incide sobre cada una de las etapas del proceso productivo. Cada nueva etapa sirve de base para aplicar la alícuota, y no se reconoce el sistema de débitos y créditos que existe en el IVA, por lo que el impuesto aplicado en una etapa también sirve de base imponible para la aplicación del impuesto en una etapa ulterior. Este efecto llamado “piramidación” permite que una pequeña tasa produzca una gran recaudación. La importancia de este tributo permite sumar casi tres puntos más del PBI a la recaudación total de impuestos indirectos y explica casi totalmente el crecimiento de la presión tributaria provincial en los últimos tiempos.

c) En conjunto, los impuestos indirectos para todo el país sumaron más del 13% del PBI para el año 2012, lo que ubica a la Argentina muy por encima del promedio de la región e incluso supera el promedio de la OCDE.

d) Baja participación de impuestos que gravan el patrimonio. Históricamente, la importancia de esta clase de tributos ha sido escasa. En nuestro país, para el año 2012 representaban solo el 0,34% del PBI a nivel nacional y el 0,45% para las provincias, lo que sumado da un 0,77% en el consolidado. La diferencia entre los niveles de gobierno es que la recaudación en el ámbito nacional ha tenido un aumento sostenido en el período 1991-2012, mientras que en el ámbito provincial ha sufrido una reducción constante, especialmente desde la salida de la crisis del año 2002.

e) Hay que notar que la media regional es de 0,83%, lo que indica que Argentina está por debajo de la media de América Latina. Dicho valor para los países de la OCDE es de 1,77% (CEPAL, 2013).

f) Resulta importante hacer una digresión respecto a la aplicación del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, ya que si bien se lo incluye en algunas clasificaciones como un tributo patrimonial, en otras se lo considera un impuesto a las transacciones económicas.

g) Baja recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. A semejanza del resto de los países de América Latina, la imposición a la renta personal en nuestro país tiene una menor participación que aquella que grava a la renta de las sociedades (personas jurídicas). Esta situación resulta prácticamente inversa a la que se verifica en los países desarrollados. En estos, la imposición a la renta personal contribuye con casi el 70% de lo que recauda este impuesto. En cambio, en Argenti-

na esta contribución es de solo el 35%. Según datos de UNCTAD,⁶ la recaudación del impuesto a los ingresos para personas físicas representa el 2,5% del PBI argentino, inferior a México (3%), Uruguay (2,9%) y Brasil (2,6%). En los países desarrollados el tributo tiene un lugar privilegiado. Es el 12,9% del PBI en Finlandia, el 12,7% en Bélgica y el 12,3% en Suecia. Otros ejemplos son Australia (10,7%), Estados Unidos (9,8%), Alemania (9,6%), Reino Unido (9,2%) y Francia (8,3%). Entre las razones que explican esta pobre participación se pueden mencionar: a) el 80% del gravamen proviene de rentas del trabajo debido a su mayor facilidad de retención en la fuente, y solo el 20% restante se debe a otras rentas no ganadas, dada la gran cantidad de exenciones que beneficia a los ingresos del capital, al reducir su base imponible; y b) el bajo nivel de cumplimiento por evasión o elusión, que es similar al pobre desempeño logrado en el resto de la región.

h) Reaparición y crecimiento de los derechos de importación y exportación. Actualmente, las llamadas “retenciones” a las exportaciones presentan un elevado nivel de recaudación (2,83% del PBI para el año 2012), y se observa una estabilidad desde el año 2002 que promedia los 2,5 puntos del PBI,⁷ lo que nunca antes se había registrado en nuestro país. Es preciso notar que el incremento ha respondido a aumentos de los precios internacionales principalmente desde el año 2004. La lógica seguida en su sostenimiento responde a atenuar internamente el impacto del aumento de los precios internacionales de los bienes transables (es decir que los aumentos de los precios internacionales no promuevan la suba de los precios internos) y gravar a los sectores exportadores que obtienen fuertes beneficios como consecuencia del incremento de los precios internacionales, volcando parte de esa sobre-renta a sostener las actividades del sector público.

i) Continuidad en la aplicación de gastos tributarios. Como se ha señalado anteriormente, los gastos tributarios erosionan las bases imponibles de los impuestos por consistir en exenciones o deducciones. Además, el inconveniente que surge en nuestro país es la falta de transparencia al momento de otorgar las medidas promocionales en materia tributaria, lo que ha tendido a favorecer a sectores económicos de altas rentas, en sectores concentrados, en los que ocupan posiciones dominantes y con una alta capacidad de *lobby*. Esto genera un sistema que facilita la evasión y las prácticas carentes de transparencia. El monto involucrado no es menor, dado que alcanzaría para el 2013 el 2,49% del PBI. Desde el año 2001, en el presupuesto anual se realiza una estimación de la magnitud de las renunciaciones tributarias incurridas anualmente, en el entendimiento de que esa información aporta una mayor transparencia a la política fiscal. El total de gastos tributarios para el año 2014 alcanzó el 2,55% del PBI y el 9,4% de la recaudación de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social.

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

⁷ Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, a partir de datos de la AFIP, el ANSES, la Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

De ellos, el 78% corresponde a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos, y el 22% restante corresponde a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica. Las renunciaciones estimadas respecto al impuesto al valor agregado equivalen al 1,2% del PBI. El 83% de este total surge de las exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo, y el resto es consecuencia de los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica. En el impuesto a las ganancias el gasto tributario es del 0,64% del producto, y los beneficios más significativos son aquellos que se corresponden con las exenciones de los intereses de activos financieros y de las entidades sin fines de lucro. También se presentan renunciaciones respecto a las contribuciones a la seguridad social, debido a la reducción de las contribuciones patronales por zona geográfica, y en el impuesto sobre los combustibles, por diferencias entre los impuestos que gravan los distintos combustibles y por la exención a los utilizados en la zona sur del país.

Cuadro 3. Gastos tributarios. Estimaciones para años seleccionados

Impuesto	2004		2009		2014	
	Millones de pesos	% del PBI	Millones de pesos	% del PBI	Millones de pesos	% del PBI
Total	9.634,0	1,80	25.476,2	1,80	112.540,2	2,55
En normas de los impuestos	7.395,4	1,38	21.005,5	1,49	88.213,1	2,00
En regímenes de promoción económica	2.238,6	0,42	4.470,7	0,32	24.327,1	0,55
Valor agregado	5.278,9	0,99	14.442,9	1,02	53.113,4	1,20
En normas del impuesto	3.910,9	0,73	11.894,5	0,84	44.314,6	1,00
En regímenes de promoción económica	1.368,0	0,26	2.548,4	0,18	8.798,8	0,20
Ganancias	1.860,8	0,35	5.751,4	0,41	28.036,6	0,64
En normas del impuesto	1.628,9	0,30	4.669,9	0,33	25.107,7	0,57
En regímenes de promoción económica	231,9	0,04	1.081,5	0,08	2.929,0	0,07
Contribuciones a la seguridad social	900,2	0,17	2.768,0	0,20	11.879,9	0,27
En normas del impuesto	900,2	0,17	2.768,0	0,20	11.879,9	0,27
Combustibles	-	-	-	-	-	-
En normas del impuesto	833,3	0,16	1.392,7	0,10	10.194,6	0,23
En regímenes de promoción económica	833,3	0,16	1.392,7	0,10	6.122,7	0,14
Internos					4.071,9	0,09
En normas del impuesto	40,9	0,01	87,9	0,01	4.730,8	0,11

En regímenes de promoción económica	35,4	0,01	86,9	0,01	271,6	0,01
Comercio exterior	5,5	0,00	1,0	0,00	4.459,2	0,10
En regímenes de promoción económica	544,4	0,10	659,4	0,05	3.616,4	0,08
Bienes personales	544,4	0,10	659,4	0,05	3.616,4	0,08
En normas del impuesto	86,7	0,02	193,5	0,01	516,6	0,01
Impuestos diversos	86,7	0,02	193,5	0,01	516,6	0,01
En regímenes de promoción económica	88,9	0,02	180,4	0,01	451,8	0,01

Fuente: Dirección Nacional de Análisis e Investigación Fiscal, MECON.

LA DEUDA PÚBLICA COMO MEDIO DE FINANCIAMIENTO

El endeudamiento constituye un instrumento que utilizan los diferentes gobiernos para captar medios de financiamiento. Si bien se reconoce que debe utilizarse para inversiones con fines reproductivos, esto no siempre ha sido así en Latinoamérica. Los diferentes países han atravesado épocas en que recibieron fondos en forma de capitales externos con poco o ningún control, que se utilizaron para financiar gastos corrientes y que luego generaron pesadas cargas de endeudamiento para las arcas fiscales.

La lógica del endeudamiento fue fundamental para la implementación de las reformas de los Estados latinoamericanos, debido a que ya desde la década del ochenta los organismos internacionales de crédito (FMI y Banco Mundial) se constituyeron en los principales prestamistas y garantes de las deudas, y desde esa posición de privilegio impusieron condiciones para el desembolso de fondos que los países integrantes necesitaban, así como también para lograr transformaciones de sus economías de corte neoliberal y pro-mercado, orientadas por el denominado Consenso de Washington.

Tanto en la década del ochenta como en la del noventa, la situación externa derivó en crisis que pusieron en riesgo el cumplimiento de los pagos con los acreedores y que obligaron a los países a realizar cambios importantes en sus políticas macroeconómicas, pero también a reestructurar sus deudas para hacer sustentable el repago de los intereses y el capital comprometidos. Ejemplos recientes en nuestro país de reestructuraciones de deuda comprometidas con los organismos internacionales de crédito fueron el Plan Baker en 1985, el Plan Brady entre 1991 y 1992 y el Megacanje en 2001. En este último caso, la reestructuración, encarada por el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo –y que fuera precedida por un crédito del FMI de 40.000 millones de dólares al que se denominó “Blindaje”–, pretendía aliviar los pagos de capital e intereses de la deuda externa argentina al canjear la deuda

existente por una nueva a pagar en un plazo mayor. Sin embargo, ese canje tuvo un costo exorbitante e implicó seguir incrementando la deuda externa argentina.

A partir del año 2003 se ha observado una mejora de las cuentas públicas de prácticamente todos los países de la región, lo que generó hacia el año 2007 un superávit promedio superior a dos puntos del PBI, que se destinó a reducir la deuda pública y a acumular activos financieros (reservas). Si bien la crisis externa del año 2009 redujo fuertemente ese excedente, hay una tendencia firme en el mantenimiento de los superávits primarios que se apoya en la mejora de los términos de intercambio, o, expresado de otro modo, en los precios altos de los productos primarios que exportan las economías, con una tendencia estable en el valor de los productos que importan, aunque con tendencia decreciente desde 2012-2013.

Dos hechos se pueden señalar de la estructura de las obligaciones que mantiene la región:

a) La deuda pública total pasó de representar casi el 80% del PBI promedio en el año 1990, a tasas cercanas al 30% hacia 2010.

b) En cuanto a la composición interna y externa, se verificó un cambio de estructura por el cual la deuda externa pasó de representar casi el total de las obligaciones en el año 1990 a reducir su participación a poco más de la mitad del total hacia el año 2010. Actualmente, la exposición que tiene América Latina respecto a las obligaciones externas no supera en promedio el 20% del PBI.

Como conclusión, a partir del año 2003 se experimentó un fuerte y generalizado desendeudamiento público, lo que permitió una mayor disponibilidad de recursos y más grados de libertad para aplicar políticas contra-cíclicas de modo de enfrentar en mejores condiciones la crisis de 2009 y lograr una pequeña dinamización a partir del año 2010.

El proceso de desendeudamiento en la Argentina (2003-2014)

Entre los años 1991 y 2001 el endeudamiento externo se convirtió en la principal fuente de entrada de divisas, que permitió el sostenimiento del régimen de convertibilidad. El incremento de la deuda pública se hizo insostenible a finales del siglo XX, en una coyuntura de marcada recesión de la actividad económica, con altas tasas de desempleo y exclusión social.

En la última etapa, los intentos por sostener la paridad cambiaria y atraer a los capitales externos implicaron aceptar tasas de interés exorbitantes y acatar las imposiciones de los organismos internacionales de crédito.

En plena recesión y con déficit de la balanza de pagos, el gobierno de la coalición política denominada “Alianza” (conformada por la Unión Cívica Radical y el FREPASO) estableció una fuerte política de ajuste fiscal, en parte con la finalidad de cubrir los servicios de la deuda que implicaban una mayor proporción del presupuesto. Para el año 2001 equivalían al 20,2% de los ingresos fiscales. Es decir que de

cada cinco pesos que recaudaba el Estado, uno era pagado en concepto de intereses de la deuda.

El estallido de la crisis económica y social de diciembre de 2001 marcó el límite de las posibilidades de ajuste y el abandono del régimen de convertibilidad. Sin crédito externo y sin el apoyo de los países centrales, Argentina declaró la cesación parcial de pagos de la deuda pública. El stock de deuda pública a fin del año 2001 ascendía aproximadamente a 144.500 millones de dólares, de los cuales entraron en cesación de pagos el 65% (94.300 millones), constituido por títulos públicos y deuda directa con acreedores internacionales (FMI y Club de París).

Hacia fines del año 2003 la economía se estaba recuperando, motorizada por el consumo privado, la inversión y las exportaciones. De esta manera se daban los superávits gemelos: en la balanza de pagos y en el resultado financiero del sector público. Sin embargo, el efecto de la devaluación y la emisión de títulos públicos para compensar a ahorristas, deudores y entidades financieras hizo ascender a casi 180.000 millones de dólares la deuda pública.

El gobierno de Néstor Kirchner (del Frente para la Victoria) propuso una quita del 75% sobre el valor nominal de la deuda en *default*, que, luego de sucesivas negociaciones, se materializó en una segunda oferta con una quita de entre el 65 y el 70%, al tiempo que suspendió los acuerdos con el FMI.

El primer canje de deuda realizado en el año 2005 significó que el 76,15% de la deuda en cesación de pagos ingresara al canje, lo que redundó en una baja del stock total en unos 67.000 millones de dólares, lo que redujo fuertemente su peso sobre el PBI y minimizó el riesgo cambiario, ya que el 44% de los nuevos títulos fue emitido en moneda nacional. A fines de ese año el gobierno canceló por anticipado la deuda que mantenía con el FMI con reservas del Banco Central de la República Argentina. En los días previos, Brasil había tomado la misma medida.

A partir de allí, la política en relación con la deuda se enfocó a limitar la dependencia sobre el endeudamiento y a que la nueva deuda generada prescindiera de los mercados internacionales de crédito, y se priorizaron operaciones de crédito intraestatales. Para esto último, fue fundamental la nacionalización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en el año 2008, lo que le permitió al gobierno hacerse con los activos que eran administrados por el viejo régimen, con el flujo de aportes y contribuciones que incrementaron los recursos fiscales y con la participación en la estructura societaria de un conjunto vastísimo de grandes empresas que poseían inversiones en esos fondos.

Dos hechos de trascendencia se produjeron años después: en 2010, la reapertura del canje de la deuda, en la que ingresaron 17.500 millones de dólares en cesación de pagos; y en mayo de 2014, el acuerdo alcanzado con el Club de París. Como resultado de toda la política de desendeudamiento, solo el 7% de la deuda permanece en *default*, gran parte de ella en manos de fondos especulativos (buitres) que reclaman

judicialmente en los tribunales de Nueva York (Estados Unidos) cobrar el total de las acreencias, es decir, sin quita y en condiciones más favorables que el 93% que ingresó a ambos canjes.

Ese grupo de acreedores que no ingresó al canje logró a mediados de 2014 un fallo judicial favorable por parte del juez estadounidense Thomas Griesa, mediante el cual el magistrado avaló el pago del 100% de la deuda en *default*. A partir de fines de julio de 2014, el mencionado juez procedió sucesivamente al bloqueo de los pagos realizados por el gobierno argentino en el marco de las reestructuraciones señaladas, por lo que la calificadora internacional de riesgo Standard and Poor's sostuvo que nuestro país había ingresado en un “*default* selectivo”.

La posición sostenida por el Estado argentino es denunciar el avasallamiento institucional de la justicia de otro país sobre el proceso de reestructuración soberana de la deuda, solicitar a las Naciones Unidas un protocolo internacional para estos asuntos (que se aprobó en septiembre de 2015) y ofrecerle a esos acreedores las mismas condiciones que aceptaron los que ingresaron al canje.

La resolución de esa controversia judicial tendrá implicancias respecto de la evolución del stock de deuda y la obligación de los desembolsos hacia el futuro.

Como expresa Nemiña, nuestro país ha avanzado hacia un proceso de desfinanciarización de la economía, lo que se evidencia en tres puntos que claramente se diferencian del camino seguido en la década del noventa: “primero, la muy limitada importancia de la deuda como sostén del crecimiento [...]; segundo, la pérdida de capacidad de veto del sector financiero sobre las decisiones de política económica local; tercero, la reducida exposición de la economía a los vaivenes de los mercados internacionales de capital” (2012).

Lo que aquí interesa señalar es que, tomando los datos oficiales, hubo una reducción impactante de la deuda pública neta en moneda extranjera como porcentaje del PBI. Dicho ratio, que ascendía al 105% en el año 2003, pasó a representar el 45% hacia fines del año 2013.

Sin embargo, a pesar del exitoso proceso de desendeudamiento, la Argentina nunca ha logrado superar completamente el problema de la deuda, pues “todavía los niveles, y ya no las tasas de decrecimiento de los ratios de deuda pública, continúan siendo significativos” (De Lucchi, 2014). A finales de 2013, la deuda pública neta en moneda extranjera significaba tres veces las reservas del Banco Central de la República Argentina disponibles en ese momento, con una proyección de importantes vencimientos de capital e intereses en los siguientes diez años. Respecto a esto último, la posibilidad de hacer frente a los servicios de la deuda implicará mantener niveles aceptables de reservas y exportaciones para su financiamiento.

Los análisis más sombríos ponen el acento en el constante aumento del stock de deuda posterior al canje del año 2005, por efecto de los intereses capitalizados,

el CER⁸ y el cupón atado al PBI⁹ (Lo Vuolo y Seppi, 2008). Los guarismos informados por la Oficina Nacional de Crédito Público han reconocido que dicho stock pasó de 126.500 millones de dólares, producto del canje de 2005, a 201.000 millones a fines de 2013, en este último caso, sin contar la deuda posteriormente acordada con el Club de París y los pagos realizados con bonos a la empresa Repsol por la estatización de YPF.

Pero no es mediante el stock de deuda que se mide el desendeudamiento de un país, sino por medio de los ratios de deuda sobre el PBI y de la deuda en poder de privados sobre el PBI. Aquí se han logrado los mayores avances, dado que nuestro país ha conseguido una mejora sustancial en cuanto a la desdolarización de su deuda y un menor endeudamiento con los privados. En efecto, la deuda con privados en moneda extranjera ha disminuido del 96% en 2002 al 9,4% a fines del año 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2004). “Visión de conjunto” y “Los ingresos públicos”. En *Panorama de la Gestión Pública*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006). “¿Hay espacios para aumentar los ingresos públicos?”. En *Panorama de la Gestión Pública*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2011). “Un panorama de las finanzas públicas de América Latina”. En *Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2013). “Principales rasgos de la tributación en América Latina y el Caribe”. En *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Lucchi, J. M. (2014). “Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)”. CEFID-AR. Documento de Trabajo n° 53. Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). “Impacto del presupuesto sobre la equidad”. CEFID-AR. Documento de Trabajo n° 40. Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. (2009). “La economía política de la política tributaria en América Latina”. XXI Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. C. y O’Farrell, J. (2008). “El papel de los impuestos para reducir la desigualdad”. IV Foro del Bicentenario. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.

⁸ Coeficiente de Estabilización de Referencia.

⁹ Los bonos post-*default* contenían un cupón que permitía obtener una renta adicional relacionada con el crecimiento de la actividad económica. Su inclusión se debió a una estrategia de captar una mayor cantidad de acreedores en el canje a partir de vincular el rendimiento del bono a la marcha de la economía.

- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. A. (2009). *Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. Buenos Aires: Oficina OIT.
- (2003). “Incidencia de los impuestos y la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”. En *Aportes*, n° 20, “Dilema fiscal”. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Jarach, D. (1983). “Teoría general del impuesto” e “Impuestos fijos, graduales, proporcionales, progresivos y regresivos”. En *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo.
- Jiménez, J. P. y López Azcuénaga, I. (2012). “¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal”. En *Working Paper*, n° 33. Berlín.
- Lo Vuolo, R. y Seppi, F. (2008). “La falacia del desendeudamiento del sector público argentino”. CIEEP, Documento de Trabajo n° 61. Buenos Aires.
- Martner, R. y Aldunate, E. (2006). “¿Hay espacios para aumentar los ingresos públicos?”. En *Política fiscal y protección social*. Serie Gestión Pública, n° 53. Santiago de Chile: CEPAL.
- Müller, A. (2013). “Default y reestructuración. ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina?”. En *CESPA*. Documento de Trabajo n° 32. Buenos Aires.
- Nemiña, P. (2012). “Argentina: camino del desendeudamiento (1991-2011)”. En *Ola Financiera* 5, n° 12. México.
- Pietrobuono, A. y Todesca, N. (2013). “Estabilizadores automáticos versus políticas discrecionales. El caso de la política fiscal argentina”. En *Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, n° 1. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO 3

EL GASTO PÚBLICO

A partir de los recursos captados y la distribución resultante de la aplicación del sistema tributario vigente, el Estado asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios a la población sobre una base diferente a la del mercado y redistribuye el ingreso y la riqueza mediante transferencias que pueden ser monetarias o en especies. Esto es lo que constituye el gasto público.

Desde una óptica descriptiva puede afirmarse que el gasto público es el conjunto de las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública, o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos.

Como ya se ha visto, la forma habitual de medir la participación del Estado en la economía es relacionar el gasto público con el PBI, medido como porcentaje de este. Sin embargo, esta medición no considera los impactos de la actividad reguladora que el Estado ejerce. Un país que mantiene un elevado gasto público puede no ejercer un buen control sobre la economía, y uno con bajas erogaciones puede ser más efectivo a partir de su rol regulador. Esta cuestión ha formado parte de la discusión que sostenía la necesidad de reducir los niveles de gasto de los gobiernos en vistas de la supuesta ineficiencia del Estado como agente que interviene activamente en la economía. Como se ha analizado en el primer capítulo, en las últimas décadas del siglo XX se ha observado una tendencia a la contención y reducción del gasto público a nivel mundial, situación que ha afectado también a Latinoamérica, si bien ningún país de la región poseía un gobierno de tamaño similar al de las naciones desarrolladas ni un Estado de bienestar más o menos consolidado.

El gasto público puede calcularse para un nivel de gobierno particular (central, subnacional, local) o, en términos consolidados, para el conjunto del sector público. Este último caso es el que debe privilegiarse cuando se quiere tener una idea del tamaño y la composición del gasto en un determinado país, debido a que normalmente los países asignan una parte importante del gasto público (y dentro de este, de gasto social) a los gobiernos subnacionales. En aquellos países con gobierno centralizado ha habido una tendencia en los últimos veinte años a la descentralización de las obligaciones del gasto, las cuales terminan recayendo en los gobiernos provinciales o en los municipios.

Entre 1990 y 2010, el gasto público de Latinoamérica se ha incrementado en un promedio de seis puntos porcentuales del PBI. No todos los países han incrementado sus erogaciones en igual medida, y estas han estado relacionadas con la particular evolución de sus ingresos. En este sentido, Argentina, Nicaragua y Bolivia, desde diferentes niveles de partida, se han destacado por presentar aumentos significativos en el nivel de gasto, acompañado de una mejoría en su desempeño en la captación de recursos fiscales. También puede destacarse un aumento del sector público en Ecuador, Paraguay y Colombia. Los países que lideran la región en cuanto a la participación del Estado (sumando todos los niveles de gobierno) en la economía son Argentina y Brasil, con índices del 44,5% y 40,3% del PBI, respectivamente, para el año 2012, según datos del FMI.

LA CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Existen distintas formas de clasificar el gasto, que consideran diferentes atributos. A continuación, se presentan las más importantes por su utilidad y uso.

Clasificación económica

Una primera forma conceptual de clasificar el gasto es en *gasto corriente* y *gasto de capital*. En general se asocia el gasto corriente con el funcionamiento, y responde a la idea de que es el gasto en bienes o servicios que se consumen por entero durante el ejercicio anual. En cambio, el gasto de capital es el que se realiza en bienes cuyo consumo se realiza a lo largo de más de un ejercicio. Este rubro incluye las adquisiciones de capital físico, las transferencias de capital y otros gastos relacionados, para los cuales los países definen diferentes patrones de desagregación.

El análisis de la evolución del gasto público en los gobiernos centrales en América Latina durante las últimas dos décadas permite señalar algunas cuestiones relevantes, a saber:

a) Se experimentó un crecimiento importante en el rubro gastos de capital, desde un piso mínimo promedio del 13% del total de los gastos en 1990 hasta alcanzar valores cercanos al 20% hacia 2013 (lo que representa aproximadamente el 5% del PBI). Las mayores variaciones en formación de capital fijo se han dado en Ecuador y Venezuela, aunque han sido positivas en prácticamente todos los países. También debe destacarse una importante recuperación en el último lustro en inversión en infraestructura en Perú, Argentina, Chile y México.

b) En cuanto a los llamados gastos corrientes se puede señalar lo siguiente:

1) Especialmente a partir del año 2003, se verifica una fuerte disminución de las erogaciones en concepto de intereses de la deuda pública. En el año 1990 este ítem absorbía el 15% del gasto total, y en 2001 más del 20%, proporción que se redujo al 7% en 2013.

II) Se aprecia una importante reducción de sueldos y salarios en los primeros cinco años de la década de 1990, manteniendo la tendencia a la baja hasta el año 2000, en sintonía con las reformas del Estado dirigidas a reducir la planta de servidores públicos y la flexibilización de las condiciones de empleo que han tendido a externalizar los servicios. No debe soslayarse que las reformas del Estado introducidas a principios de los años noventa (fomentadas por los organismos internacionales de crédito) tendieron más a la reducción del gasto en el marco de la búsqueda de la estabilidad a través del ajuste fiscal que a un objetivo vinculado a la mayor eficiencia de dichas erogaciones públicas. En muchos de los países, los cambios en las modalidades de contratación de mano de obra han otorgado una mayor flexibilidad en el presupuesto, ya que el componente salarial representa una proporción significativa del gasto y posee una rigidez importante. De una participación promedio del gasto de personal en el total del gasto del 15% en 1990 se pasó a una del 9% a fines de la misma década. Durante el presente siglo, la tendencia se ha invertido, al menos suavemente, y el componente de salarios ha llegado al nivel del 10% hacia el año 2013, acompañando un proceso de mayor crecimiento del gasto total.

III) Las transferencias y subsidios corrientes han experimentado un crecimiento constante en América Latina desde el año 1990, alcanzando una participación promedio hacia el año 2013 del 36% del gasto total (lo que representa el 7% del PBI). Este valor está muy por debajo de la participación alcanzada por este rubro en las naciones centrales (17% del PBI promedio en países de la OCDE).¹ Aquí son relevantes las asignaciones correspondientes a los sistemas de protección social (principalmente seguros de jubilaciones y pensiones).

La clasificación funcional del gasto

Esta clasificación permite observar qué es lo que los gobiernos hacen. Los grandes rubros que la componen son:

a) Funcionamiento del Estado, que se ocupa de los servicios básicos relativos al funcionamiento de la administración pública.

b) Servicios económicos, que se refieren al rol del Estado como productor y/o promotor de la actividad económica.

c) Servicios sociales, que pueden definirse como el esfuerzo en términos de gasto que realiza el Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo a través de múltiples acciones, como la redistribución.

¹ El valor expresado para América Latina debe ser matizado, debido a que se refiere al gobierno central. Los países que poseen un sistema federal de gobierno, como Argentina, Brasil, México y Venezuela, transfieren recursos a sus gobiernos subnacionales.

bución de ingresos, la formación de capital humano y la protección de los grupos más desfavorecidos.

d) Servicios de la deuda pública, que hacen a la atención de las obligaciones contraídas en el pasado con agentes externos a la administración.

La forma de medición y codificación de la clasificación funcional presenta diferencias entre los países de la región, lo que hace difícil la comparación. Aun con esta limitación, con respecto a los servicios sociales se pueden observar las magnitudes de ese tipo de gasto en América Latina.

Cuadro 1. Gasto público social en América Latina (en porcentaje del PBI), 1995 y 2009, países seleccionados

País	1995	2009
Argentina	21	28
Bolivia	7	13
Brasil	20	27
Chile	12	16
Costa Rica	15	22
Cuba	27	41
Ecuador	4	8
Honduras	6	12
México	8	11
Nicaragua	7	13
Media simple 10 países	13	19

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

Aquellos que poseen estructuras más avanzadas son Argentina, Brasil y Cuba, que destinaban en el año 2009 un valor equivalente a más del 20% del PBI a este rubro. Además de dichos países, Bolivia, Costa Rica, Honduras y Nicaragua registran una evolución muy importante entre 1990 y 2010 (más de 6 puntos del PBI), aunque (excepto Costa Rica) partían de pisos relativamente bajos. Hacia el año 2009, de los países para los que se cuenta con datos de ambos años, solo Ecuador poseía valores de gasto social inferiores al 10% del PBI, aunque en los últimos años Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana también exhiben valores de gasto social por debajo del 10% del PBI.

Hacia el año 2009, fruto de las políticas de los gobiernos para enfrentar la crisis financiera internacional y el control del alza de precios de los bienes

transables, el gasto público social se ha incrementado, y se comporta con alguna autonomía en relación con el ciclo económico. Las erogaciones en programas de seguridad y asistencia social han tenido mayor dinamismo, tanto en relación con los compromisos de los sistemas contributivos como con los componentes no contributivos, y con la asistencia social directa a las personas y los hogares que presentan mayor vulnerabilidad.

Ello puede advertirse en el siguiente cuadro, que muestra la evolución del gasto público social por finalidad, en promedio simple, para ocho países de América Latina (no se incluye Nicaragua, por no tener datos del gasto previsional, ni Honduras, por no contar con información acerca de otros gastos sociales) de 1995 a 2009.

Cuadro 2. Gasto público social por finalidad en América Latina (en porcentaje del PBI), 1995 y 2009. Media simple para ocho países seleccionados

Finalidad	1995	2009
Educación	4	7
Salud	3	5
Seguridad social y previsión	6	8
Vivienda y otros	1	1
Gasto público social total	14	21

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL.

EL GASTO PÚBLICO EN LA ARGENTINA

Al observar en Argentina el comportamiento del gasto público consolidado (todos los niveles jurisdiccionales) entre 1990 y 2009 puede analizarse la dirección emprendida por los diferentes gobiernos respecto de la idea de desarrollo implícita en sus políticas. Dicho gasto ha tenido un comportamiento procíclico en relación con el PBI durante la década del noventa y hasta el año 2003. A partir de este último año las erogaciones han crecido a tasas superiores al crecimiento del producto, lo que ha redundado en una mayor participación del Estado en el conjunto de la economía que no se ha revertido con las recientes crisis financieras, lo que –como se ha señalado– parece mostrar una conducta con cierta autonomía del ciclo económico.

Evolución del gasto según su clasificación funcional

Cuadro 3. Gasto público argentino por finalidad (en porcentaje del PBI), años seleccionados

Finalidad	1990	2001	2003	2009
Funcionamiento del Estado	5	7	5	7
Gasto público social	18	22	19	28
Gasto público en servicios económicos	5	2	3	6
Servicios de la deuda pública	2	5	2	2
Gasto público total	30	36	29	43

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON.

I) Los gastos de funcionamiento del Estado se han mantenido bastante estables en todo el período, en el orden del 5 al 7% promedio del PBI.

II) Los gastos en servicios económicos se redujeron fuertemente durante la década del noventa, pasando de más del 5% del PBI a menos del 2% hacia fines de la década. Esta tendencia está relacionada con el proceso de reformas estructurales iniciado durante la última dictadura militar (1976-1983), caracterizado por la desregulación de los mercados y la liberalización financiera y comercial, y de manera directa por la privatización de empresas estatales productoras de bienes y proveedoras de servicios públicos. Esa tendencia a la baja se revirtió a partir del año 2003 con la aparición de mayores erogaciones en los rubros energía, combustible y minería, y en el gasto en transporte (transferencias y subsidios), en muchos casos directamente relacionados con el sostenimiento de tarifas de los servicios públicos a niveles accesibles para la población y orientados a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de productos claves de la canasta de alimentos. Las políticas instrumentadas en este sentido se constituyeron en una verdadera subvención al sector productivo privado, reflejado en menores costos por congelamiento de precios en los principales servicios públicos. A partir del año 2010 la importancia relativa de estas transferencias y subsidios dentro del gasto público consolidado cedió ante el avance del gasto público social.

III) Se verifica una tendencia creciente en el gasto público social, aunque con retrocesos durante la década del noventa. En esa década se realizaron las transformaciones más importantes: la transferencia de los servicios educativos secundarios y terciarios a las provincias en 1992, la desregulación del mercado de salud y la privatización del sistema de jubilaciones y pensiones en 1994, y se le dio un mayor énfasis a la asistencia social focalizada.

Todo ello puede advertirse en el siguiente cuadro, que da cuenta de la evolución del gasto público social por función.

Cuadro 4. Gasto público social por función (en porcentaje del PBI), años seleccionados

Finalidad	1990	2003	2009
Educación	3	4	7
Salud	4	4	6
Promoción y asistencia social	1	1	2
Previsión social	8	7	10
Otros gastos sociales	2	3	3
Gasto público social total	18	19	28

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON.

Hacia finales de la primera década del siglo XXI se registran las mayores proporciones del gasto en relación con el PBI en las finalidades “educación, cultura, ciencia y técnica”, “salud”, “promoción y asistencia social” y “previsión social”.

Los gastos en educación se elevaron por incidencia de la Ley 26075 de financiamiento educativo, cuya meta fue lograda en el año 2010, cuando se alcanzó los 6 puntos del PBI. En el rubro vivienda e infraestructura, el crecimiento alcanzado del 2% del PBI en el año 2009 se vincula con las mayores transferencias realizadas por la Nación a las provincias para ese fin. Se observa una retracción en el rubro trabajo, debido a la menor incidencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar, por el efecto conjunto del aumento de la ocupación y del traspaso de parte de los afiliados al Plan Familias por la Inclusión Social.

Con relación al rubro previsión social, después de alcanzar un valor del 7% (2003) tuvo una recuperación paulatina hasta alcanzar el 10% del PBI en el año 2009. Los incrementos en los haberes previsionales, la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no cumplían las condiciones para ingresar al régimen y los aumentos otorgados en las asignaciones familiares son los impulsores del aumento de este componente en el gasto total. A esto debe sumarse la implementación de la Asignación Universal por Hijo a partir de fines del año 2009.

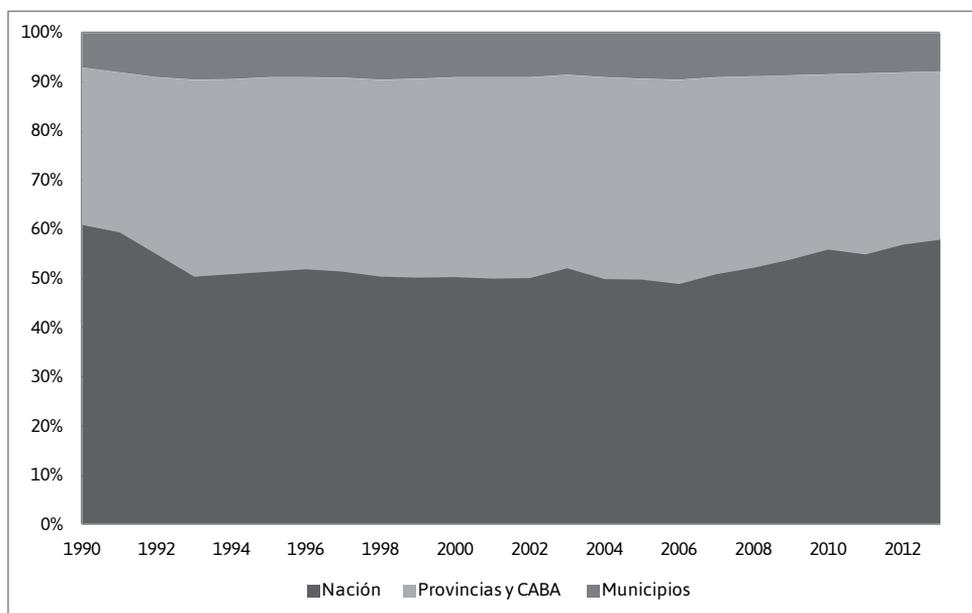
Así, en 2009 la relevancia del conjunto de los gastos sociales pasó a representar el 65% del gasto público consolidado.

IV) Los servicios de la deuda se han reducido fuertemente respecto de los valores alcanzados al estallar la crisis de finales del año 2001. Allí representaban 5,3 puntos del PBI, y en el año 2009 ese guarismo fue de 2,6 puntos. Sin tomar en cuenta los picos históricos, los valores para el período 1990-2009 se han mantenido entre el 1,7 y el 2,7%.

La evolución del gasto según el nivel de gobierno ejecutor

Como puede apreciarse en el gráfico siguiente, se trata de una distribución relativamente estable desde el año 1992.

Gráfico 1. Participación del gasto público según nivel de gobierno ejecutor



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON.

Las principales variaciones que pueden observarse son:

a) En el año 1990 la participación del gobierno nacional en el gasto público consolidado superaba el 60%. Luego del proceso de descentralización de los servicios educativos y de salud, se redujo a cerca del 50%.

b) En 2002 y 2003 se incrementó levemente como consecuencia de las políticas implementadas ante la crisis, aunque de manera coyuntural.

c) Nuevamente, a partir de 2007 se observa un incremento en la relevancia de la Nación, por las variaciones en previsión social, salud, trabajo y subsidios en servicios económicos.

EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA ARGENTINA

Desde la corriente económica ortodoxa se considera que un Estado con muchas prestaciones sociales implica un nivel demasiado elevado de gasto, que dificulta el

crecimiento y genera ineficiencias económicas por la elevada presión impositiva que requiere su mantenimiento. También se critica la intervención estatal desde la falta de eficiencia en el uso de los recursos, por las llamadas “fallas del Estado”. Tales razones han implicado una fuerte presión para desarticular el Estado de bienestar en los países centrales y, especialmente, en los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, como expresan Bertranou y Bonari (2003):

... existen poderosos argumentos a favor del Estado de bienestar, dado que interviene para solucionar las principales fallas del mercado, contribuye a mejorar la equidad y promueve objetivos no económicos, como la integración social [...]. En efecto, la experiencia de varios países en desarrollo, entre ellos la Argentina, demuestra que el crecimiento económico no es sostenible en el largo plazo si no es acompañado por una red de asistencia y protección social que redistribuya una porción significativa del ingreso nacional.

Piketty hace una descripción muy acertada y concisa de cómo ha funcionado el Estado del bienestar en el siglo XX:

En el siglo XIX y hasta 1914, el poder público se contentaba con garantizar las grandes misiones básicas, que hoy siguen consumiendo un poco menos de la décima parte del ingreso nacional. El alza de la participación de las recaudaciones en la riqueza producida permitió al gobierno hacerse cargo de misiones sociales cada vez más importantes, que representan entre una cuarta y una tercera parte del ingreso nacional según los países, y a las que podemos desglosar en una primera aproximación en dos mitades de tamaño comparable: se trata, por una parte, del gasto público en educación y salud, y, por la otra, de los ingresos de reposición y las transferencias (2014).

La idea de crecimiento económico con inclusión social resulta una condición necesaria para el desarrollo de los países periféricos, en particular los de América Latina, y el gasto social es una herramienta poderosa con que cuentan los gobiernos para alcanzar dicho fin.

Las formas de clasificación del gasto social

Las prestaciones sociales, tanto en dinero como en especies, se realizan a través de programas que se ejecutan anualmente. La diferencia fundamental entre realizar una provisión del gobierno en forma de dinero o en especies reside en que en el primer caso se le otorga al beneficiario la posibilidad de utilizar el ingreso para comprar cualquier tipo de bienes y servicios (haberes jubilatorios, subsidios por desempleo, entre otros), mientras que en el segundo se le hace entrega de un determinado bien o servicio de acuerdo con las necesidades que el propio gobierno estima que tienen

esas personas (salud, educación, vivienda). Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en el año 2001 el gasto público social consolidado que se realizaba a través de transferencia de dinero representaba el 41,4% del total, mientras que el restante 58,6% se realizaba en especies. Hacia el año 2009, se había reducido el porcentaje de dichas erogaciones en moneda al 38,3%, mientras que el 61,7% eran en especies.

La diferencia entre un gasto universal y uno focalizado radica en que el primero es aquel que intenta alcanzar a toda la población, mientras que el segundo se destina explícitamente a grupos específicos. En nuestro país, los beneficios sociales articulados por el Estado a través del mercado de trabajo se convirtieron de hecho en gasto universal basado en una política que buscaba asegurar el pleno empleo. La preponderancia de políticas de gasto focalizadas principalmente en asistencia social se verifican a partir de mediados de la década del noventa, mediante la identificación de grupos de riesgo afectados por una problemática específica, cuya solución se entendía que debía encontrarse con una aplicación, también específica, de recursos públicos.

La distinción entre el gasto en sectores sociales y en seguros sociales se refiere a que los primeros son responsabilidad directa de un nivel específico de gobierno, e incluyen erogaciones en educación, ciencia y tecnología, atención pública de la salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social pública, programas de empleo y otros servicios urbanos. En el caso de los seguros sociales, las prestaciones pueden ser brindadas por los gobiernos y también por organismos cuasipúblicos, y están vinculadas a la vida laboral actual o pasada de los beneficiarios, y su percepción está, en principio, condicionada a la existencia de cotizaciones previas, y comprenden básicamente la previsión social, la atención médica de las obras sociales, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares.

Si nos referimos a las características de la provisión, los regímenes de bienestar pueden estar basados en sistemas contributivos, de necesidades o de derechos. El sistema contributivo se asocia a los seguros sociales, y aquellos de necesidades o derechos se relacionan con el gasto que se realiza a través de los sectores sociales.

Históricamente, en la Argentina la protección social fue diseñada sobre un pilar contributivo, ligado a la inserción de la población en el mercado de trabajo. Actualmente, y a partir del año 2003, el sistema de seguridad social ha incorporado programas no contributivos que brindaron recursos para el sostenimiento del consumo de los hogares vulnerables frente a episodios de pérdida de fuentes de ingreso, posibilitando la generación de empleo y mejorando la distribución del ingreso, además de contribuir a estimular la demanda agregada y sostener el nivel de actividad económica. Con este fin se implementaron diversos programas de transferencia monetaria directa, en el reconocimiento de que la realidad actual de nuestro país plantea la necesidad de eliminar la pobreza estructural, cuyo mayor componente poblacional son los niños, y asistir a los trabajadores desempleados y

a sus familias. A los clásicos programas contributivos de jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo y asignaciones familiares, se sumaron los no contributivos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJYJHD), el Plan Familias por la Inclusión Social, las pensiones no contributivas, el REPRO, el Seguro de Capacitación y Empleo, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja).

Resulta sumamente interesante la evolución de los beneficiarios de estos programas de transferencia monetaria directa. Tales programas fueron la respuesta a la crisis económica y social del año 2003 e incluían un total de 2,9 millones de personas (con algo más del 70% de ellos en el PJYJHD), una cifra que se redujo considerablemente hacia el año 2009 a 2,2 millones (con solo el 22,2% de ellos en el PJYJHD. Este programa luego se reemplazó y parte de sus beneficiarios fueron transferidos al Plan Familias y a las pensiones no contributivas). Es decir que el PJYJHD pasó de algo más de 2 millones de beneficiarios en 2003 a menos de 500.000 beneficiarios en 2009.

A partir del año 2010 se produjo un salto cuantitativo de los beneficiarios, los que pasaron a ser poco más de 5 millones (con la aparición de la AUH, que equivale al 70% del total de los beneficiarios).

Con respecto a la producción, provisión y financiamiento, las prestaciones sociales pueden ser producidas y provistas por el propio gobierno, pero también pueden ser producidas por el sector privado y adquiridas por el gobierno con el fin de que este último realice la provisión a los beneficiarios.

Para ilustrar estos conceptos, puede pensarse en las escuelas (de los niveles inicial, primario y secundario) provinciales o en las universidades nacionales. En ambos casos, los respectivos Estados producen la educación y la proveen directamente a los estudiantes, financiándola con el erario público y permitiendo el acceso libre y gratuito. Si en algún caso fuese necesario un aporte privado (como ocurre con el bono de las cooperadoras escolares o con el arancel de los posgrados de las universidades públicas), entonces se podría seguir sosteniendo que la producción y provisión es estatal, pero al menos una parte del financiamiento recaería sobre los particulares.

Los insumos del sistema de salud pública (medicamentos, material descartable) son en general producidos de forma privada. En este caso, el Estado los compra y los provee. Un ejemplo más directo aún sería una campaña de vacunación, en la que las vacunas son adquiridas a la industria farmacéutica con fondos estatales para luego ser distribuidas según el programa público de salud correspondiente.

De otro modo, el Estado puede limitarse a financiar la prestación, y que tanto la producción como la provisión queden en manos del sector privado. Parte de los establecimientos privados de educación media y primaria son subsidiados directamente por los Estados provinciales. Un ejemplo de ello es que tanto en la provincia de Buenos Aires como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existe un

gasto educativo que es financiado por el Estado, pero producido y provisto por el sector privado. Esto sucede principalmente con los colegios de los diferentes cultos religiosos, y también con algunos laicos, que reciben un subsidio estatal (que puede ser parcial o abarcar prácticamente la totalidad del costo de provisión del servicio).

A continuación se presenta la problemática del gasto público en los tres sectores sociales más importantes y de mayor peso cuantitativo: educación, salud y seguridad social.

EL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN

La educación no es considerada un bien público según la definición economicista del término. Esta afirmación se sostiene en el hecho de que es posible excluir a los beneficiarios del servicio imponiendo una tarifa, como es el caso de los establecimientos privados, y existe un punto de congestión que se alcanza al incluir un alumno más por docente dentro del espacio físico del aula. Esta forma de abordar la cuestión está vinculada a la idea de que el Estado debe permanecer lo más ajeno posible a la provisión de servicios, un concepto que no es compartido por los autores de este trabajo.

Como ya se ha dicho, se prefiere trabajar con una definición que contempla explícitamente una visión política e ideológica y que parte de la convicción de que los bienes públicos son aquellos que, por diferentes razones que contemplan el bien común, el Estado ha decidido proveer, independientemente de que también puedan ser provistos desde la esfera privada.

Desde una mirada que privilegia la equidad, la educación pública tiene efectos distributivos valiosos, ya que contribuye a la igualdad de oportunidades, sin importar el nivel de ingreso de los estudiantes ni de sus familias, su condición social o el lugar donde viven o nacieron. Esto se hace más relevante y significativo si se tiene en cuenta que los mejores desempeños educativos suelen verificarse en aquellos estudiantes cuyos padres tienen mayores niveles socioeconómicos y de instrucción, reflejados en menores índices de repitencia y abandono y mejores calificaciones (Morduchowicz, 2004).

Bajo este razonamiento, si se dejara la educación en manos del mercado se estaría fomentando una segregación social entre quienes pueden costear establecimientos de formación educativa y aquellos que no pueden costearlos o que deben ingresar a escuelas de menor calidad, lo que reproduce y aumenta dicha brecha de generación en generación.

También la educación debe entenderse como inversión pública. Desde esta mirada la formación de capital humano implica dotar a las personas de ciertos conocimientos, habilidades y destrezas que resultan imprescindibles para mejorar la competitividad de la economía, y redundan en una mayor renta para las arcas públicas, que en el futuro tendrán menor necesidad de dar cobertura asistencial para el individuo formado –tendrá mejores ingresos– y recibirá más prestaciones

por sus impuestos. Por ello, para el conjunto de la población no invertir en educación es mucho más caro que hacerlo, por más costoso que parezca. Según un estudio de la OCDE sobre la educación, los beneficios de la enseñanza son mayores que los costos de la inversión que demanda, incluso para la educación superior (OCDE, 2012).

El financiamiento de la educación

Existe una polémica acerca de si el financiamiento de la educación debe hacerse desde el lado de la oferta o desde la demanda. El Estado puede establecer mecanismos que privilegien la oferta produciendo y proveyendo el servicio mediante establecimientos públicos o apoyando el financiamiento de escuelas privadas. El primer caso garantiza en mayor medida la equidad, debido a que los institutos privados tienden a seleccionar alumnos por las condiciones socioeconómicas (a partir de la obligación del pago de una cuota).

Cuando el Estado se hace cargo de ofrecer educación, como es el caso mayoritario en la Argentina, se compromete en la planificación de la prestación, tanto en lo relativo a los establecimientos educativos como en la estructura y organización de los cargos docentes. Cabe señalar que estos últimos representan alrededor del 90% de los recursos que se destinan al sector, por lo que la discusión sobre los salarios y las carreras profesionales docentes tienen gran importancia en términos de política pública.

El sistema público establece su estructura de costos sobre la base de la proyección a un plazo razonable de la demanda social, lo que le permite conocer la distribución geográfica de la población a atender y las características socioeducativas de los alumnos. Estos datos sirven de insumo para establecer las definiciones y acciones de las políticas educativas más acordes en función de las necesidades de la ciudadanía, que se cristalizan en una determinada red escolar.

Las cuestiones a debatir que conforman los costos educativos son: a) el tamaño y la distribución de los cursos; b) los planes de estudio y la duración de la jornada de clases; c) los modelos de organización escolar, y d) las estructuras salariales y los regímenes de licencias y suplencias. La gestión estatal de estas herramientas permite dar respuestas a demandas sociales diferenciadas, originadas por características culturales o históricas específicas, o como resultado de las diferencias de desarrollo relativo de los territorios.

Por otro lado, el financiamiento por el lado de la demanda ha sido pregonado por las corrientes más economicistas, puesto que centran su atención en la presunta eficiencia de la competencia y en las decisiones individuales de las familias (preferencias), reduciendo al mínimo la presencia del Estado en la provisión del servicio, lo que redundaría en serios problemas de equidad.

Para esa política, existen dos grandes mecanismos:

a) A partir de deducciones fiscales, que generalmente se realizan sobre el impuesto a la renta (ganancia) de los padres con hijos en edad escolar. Lo que se busca generar con esto es una mayor disponibilidad de ingreso familiar para financiar los gastos en educación. Además de los inconvenientes señalados, trae aparejado un problema de transparencia por sobreestimación de gastos o subestimación de ingresos debido a la existencia de amplios sectores de bajo nivel socioeconómico que no tributan dicho impuesto.

b) Los bonos escolares o *vouchers*, un sistema que se instrumenta mediante la entrega de un bono a la familia por hijo en edad escolar, el cual debe ser llevado a una institución pública o privada “libremente” elegida. El bono equivale a un monto que el Estado entrega a ese establecimiento, por lo que se espera que genere incentivos a estos últimos para atraer la mayor cantidad de estudiantes con el fin de garantizar el financiamiento del servicio y aprovechar las economías de escala. La competencia entre escuelas redundaría así en una mayor eficiencia e innovación.² El sistema de *vouchers* funciona en Chile desde el año 1982. Un estudio de la UNESCO concluyó que el sistema educativo chileno está orientado por procesos de privatización y ello se traduce en segmentación, exclusión y discriminación, en desmedro del rol del Estado que debería ser el garante del derecho a la educación, y no los particulares (Muñoz, 2012).

El gasto en educación en la Argentina

En la Argentina se ha financiado desde la oferta tanto a los establecimientos públicos como a los privados, tanto desde la jurisdicción nacional como de la provincial, cambiando el peso de cada una de ellas, según el nivel educativo de que se trate, a lo largo del tiempo.

Al año 2009, el gasto consolidado en educación y cultura fue del orden del 6% del PBI, lo que representaba el 13% del gasto público consolidado total en ese año. A su vez, el 76% de dicho gasto correspondía a educación básica, y el 24% restante a educación superior. Del mismo modo, del gasto total en educación el 77% era provincial, el 20% nacional y el 3% municipal.

² Entre varios de los problemas asociados a este sistema podemos mencionar: a) ante una alta movilidad de estudiantes, la apertura y cierre de cursos trae inconvenientes que se traducen en mayores costos que finalmente tiene que cubrir el Estado; b) se genera una mayor estratificación entre escuelas de “barrios ricos” y aquellas asentadas en “barrios pobres”, situación que empeora si se permite adicionar un pago monetario por encima del valor del *voucher*, y c) se verifica una retención de alumnos que no redundan en una mejora de las condiciones educativas; en este caso empeora la calidad de la enseñanza con el fin de mantener la matrícula, especialmente en zonas de bajo nivel socioeconómico.

A su vez, el gasto en educación básica es del 93% en el nivel provincial de gobierno, del 4% en el municipal y del 3% en el nacional, mientras que del gasto en educación superior el 74% corresponde a la Nación y el 26% a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un rasgo de esta evolución histórica fue el proceso de descentralización iniciado por la última dictadura militar y seguido por el gobierno de Carlos Menem, mediante el cual se transfirieron de la Nación a las provincias primero los establecimientos parvularios y primarios (1978) y luego los secundarios y superiores no universitarios (1992-1993).³

Diversos autores han demostrado que el objetivo real, no explícito, de esta descentralización era liberar al Estado nacional de la carga fiscal del gasto en la escuela media para poder redireccionarlo al pago del servicio de la deuda externa (Cetrángolo y Gatto, 2002).

En efecto, la primera de las transferencias realizada en 1978 por el gobierno militar se hizo aprovechando un contexto de recuperación de los recursos fiscales provinciales, y al no preverse un esquema especial de financiamiento en las leyes respectivas,⁴ ni aumentarse la masa de recursos coparticipados a favor de las provincias, redundó en un ajuste fiscal para los gobiernos subnacionales.

Otro aspecto a destacar es que el proceso de descentralización iniciado dio una libertad total de acción a cada gobierno provincial para la fijación de los niveles salariales. Esta situación, sumada al debilitamiento de la posición relativa de los docentes en el clima represivo de la época y la posterior crisis, implicó una fuerte reducción del salario real de los docentes.

Con relación a la segunda transferencia, la motivación fiscal queda en evidencia en el intento por parte del Poder Ejecutivo de instrumentarla mediante la ley de presupuesto de 1992, excusándose en la mayor holgura de recursos de las provincias. De todas maneras, la ley que finalmente se sancionó –la 24049– hizo hincapié en arreglos transitorios hasta el dictado de una nueva ley de coparticipación de impuestos, que implicó en los hechos un arreglo de cuentas fiscales que desfavoreció a los gobiernos subnacionales.⁵

Como resultado, los problemas asociados al financiamiento educativo pasaron a relacionarse fuertemente con la diferente disponibilidad de recursos que poseían las provincias, ya sea a través de sus recursos propios o de los que obtuvieran por el sistema de coparticipación nacional de impuestos. Esto quedó en evidencia al desatarse la crisis de fines de 2001.

Hacia el año 2003, y ante una situación crítica para las provincias, el gobierno nacional tuvo que realizar aportes de fondos a fin de cubrir las deudas provinciales

³ Hubo experiencias anteriores de escala menor que llevan el origen del proceso al año 1956.

⁴ Decretos-ley 21809 y 21810 de transferencia de servicios parvularios y primarios.

⁵ Para mayor detalle al respecto, ver Cetrángolo y Gatto (2002).

con sus sistemas educativos. Una vez superada la coyuntura, la Nación emprendió diversas acciones con el fin de normalizar la prestación del servicio de educación a lo largo del país.

La necesidad de dar solución a la situación salarial docente y la presión de los gremios llevó al gobierno nacional a implementar diversas medidas:

a) Establecer el compromiso de prorrogar el Fondo Nacional de Incentivo Docente (un subsidio automático de la Nación que recibían los docentes y se incorporaba a sus salarios).

b) Promulgar la ley de garantía de 180 días de clases, que avalaba la asistencia financiera del Ejecutivo Nacional a las provincias que no estuvieran en condiciones de saldar las deudas salariales del personal docente.

c) Establecer una política de sueldos mínimos para los docentes de cualquier jurisdicción, los cuales serían garantizados por la Nación en el caso de que alguna provincia no pudiera cubrirlos con sus disponibilidades de caja.

Hacia el año 2005 se discutió y se aprobó la Ley de Financiamiento Educativo, que tuvo plena vigencia desde el año 2006 y cuyo objetivo era elevar el gasto destinado en cada uno de los niveles de gobierno al rubro de educación, ciencia y tecnología hasta el 6% del PBI, con el fin de alcanzar un conjunto heterogéneo de metas sustantivas. Si bien la implementación de la política de financiamiento –en un marco de holgura de recursos– fue un éxito y la meta fue alcanzada, esta no removió las causas profundas que explican las desigualdades entre las provincias, al no generar una modificación en el reparto de fondos, ni garantizó el cumplimiento de algunas de las metas educativas contenidas en la norma. La mayor afluencia de recursos al sistema se volcó principalmente a financiar los salarios docentes, que acompañaron el aumento en la matrícula escolar tanto en el nivel primario como el secundario, con mayor retención de alumnos, y quedó pendiente el objetivo de la mejora de la calidad.

En la actualidad, la Nación y las provincias han mantenido el compromiso de privilegiar el gasto educativo, en sintonía con lo dispuesto por la Ley de Educación Nacional.

EL GASTO SOCIAL EN SALUD

Desde la visión ortodoxa de las finanzas públicas no se considera a la salud como un bien público puro, debido a que existe la posibilidad de imponer cargos sobre las prestaciones individuales y a la rivalidad en el consumo del servicio, ya que existe un mercado privado que brinda también esos bienes y servicios.

Así, algunas prestaciones o servicios de salud, por la existencia de externalidades u otras justificaciones, propias de los enfoques más vinculados con la visión neoliberal de la economía, podrían aproximarse a dicha definición de bienes públicos, como sucedería, por ejemplo, con las vacunas contra enfermedades contagiosas, en que el beneficio del tratamiento no sería completamente internalizado por la

persona que lo recibe, por lo que tampoco la totalidad de ese tratamiento debería corresponder a esa persona, si se busca evitar un nivel de consumo por debajo del óptimo.

En contrapartida, otros bienes y servicios vinculados con la preservación y/o recuperación de la salud (desde insumos médicos y medicamentos, hasta consultas e intervenciones quirúrgicas) se corresponderían enteramente con la noción de bienes privados, y por lo tanto deberían ser accesibles solamente a quienes tengan capacidad y voluntad de pagarlos.

Dicha visión se opone al enfoque de derechos, de particular importancia en el campo de la salud, que parte de considerar a la salud como un todo inseparable, como un estado biopsicosocial que, trascendiendo la mera noción de ausencia de enfermedad, incorpora cuestiones más amplias, que van más allá del campo de lo médico e incluyen temáticas sociales como el trabajo y el ingreso.

Esta noción superadora de la salud como un derecho y no como una canasta de bienes (de los cuales algunos serían públicos y otros privados), es la que se corresponde con la doctrina internacional, incorporada, a su vez, a la Constitución Nacional de la República Argentina.

Así, el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional establece que una serie de declaraciones, convenciones y pactos internacionales “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.

Entre dichos instrumentos normativos internacionales, y con relación a la salud como un derecho, puede citarse el artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el cual establece que “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica”. Es decir que la salud es más que la asistencia médica.

En igual sentido, el inciso 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos norma que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Nuevamente, no solo lo médico sino también lo social garantizan el derecho a la salud.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice, en su artículo 12, inciso 1, que “Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Aquí es claro que no se trata de garantizar un estándar mínimo, o un derecho básico, en materia de prestaciones de salud, sino el derecho al “más alto nivel posible”, y en tal sentido la noción de salud como canasta de bienes puede descartarse completamente.

Más allá de las razones que puedan esgrimirse para la intervención privada en este campo, para el Estado la salud debe ser una cuestión prioritaria, ya que su accionar permite lograr una mayor equidad en la provisión, tanto en lo que hace a la atención como a la prevención. Además, interviene en el financiamiento, la información y la regulación del sistema.

La salud es también una inversión, especialmente en lo que se refiere a prevención, desde el momento en que mantener al conjunto de los ciudadanos saludables desde el inicio de la vida redundará en menores gastos futuros para el erario público, permite una mayor productividad de los individuos y una menor necesidad para el Estado de enfrentar gastos extraordinarios por situaciones que pueden evitarse. Por ello, la salud junto con el gasto en educación conforman lo que las Naciones Unidas han definido como inversión en capital humano.

Los sistemas de salud pueden concebirse en cuatro “tipos ideales” (Tobar, 2000), que en la realidad no se presentan en forma pura, sino que cada país establece una mezcla de acuerdo con su configuración sociohistórica. Ellos son:

a) El modelo universalista, en el que el Estado ejerce las funciones de financiación (con recursos procedentes de impuestos) y provisión, con acceso universal a los servicios.

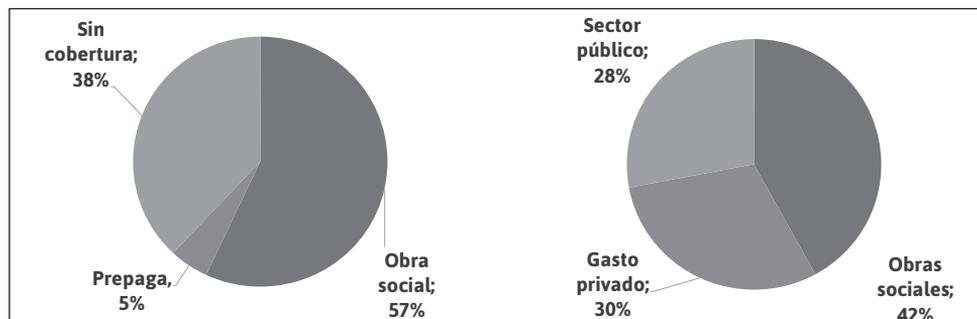
b) El modelo de seguro social, en el que el protagonismo estatal es menor porque hay una gestión mucho más descentralizada, mediante la cual el Estado se encarga del financiamiento y principalmente de la regulación. A este tipo se asocian las obras sociales de los trabajadores.

c) El modelo de seguros privados, en el que la función del sector público se reduce a la regulación (que suele ser escasa), y el financiamiento y la provisión quedan en manos del mercado.

d) El modelo asistencialista (asociado a la visión liberal clásica), que plantea que la salud es un derecho y una obligación individual. El Estado solo se ocupa de asistir a las personas que no son capaces de asumir la responsabilidad individual de cuidar de su salud, de modo que se focaliza la acción pública hacia los grupos vulnerables y carenciados.

El gasto en salud en la Argentina

En la Argentina existe un sistema mixto en el que interactúan tres de los modelos descriptos: el universalista, el de seguro social y el de seguros privados. Los encargados de la provisión del servicio son entonces el sector público, las obras sociales y el sector privado. En el año 2012, la participación de cada sector en el gasto total y en la cobertura de la población habría resultado la siguiente:

Gráfico 2. Población cubierta (2010) y gasto en salud (2012) por sectores

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2010 y de Cetrángolo (2014).

Vale destacar que se consideran cubiertos por obra social las personas afiliadas, los jubilados y pensionados (cubiertos por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados) y quienes derivan sus aportes y contribuciones correspondientes al seguro de salud a una empresa de medicina prepaga.

Por su parte, se consideran cubiertos por empresas de medicina prepaga únicamente quienes financian dicha cobertura, en forma exclusiva, con los pagos previstos en su contratación voluntaria, es decir, sin concurrencia de aportes y contribuciones.

A su vez, se ha computado como población sin cobertura la que no cuenta con afiliación alguna a obra social ni empresa de medicina prepaga. Es decir que las personas alcanzadas por programas y planes estatales de salud (el 2% de la población total según el censo de 2010), como por ejemplo la población beneficiaria de pensiones no contributivas por invalidez o madres de siete o más hijos, se han incluido entre la población sin cobertura.

Con relación al gasto del sector público, según Cetrángolo (2014), en 2012 el 21% correspondía al nivel nacional de gobierno, el 66% al nivel provincial y el 13% al municipal.

En similar modo, el 53% del gasto de las obras sociales correspondía a obras sociales nacionales, el 22% a obras sociales provinciales y el 25% al Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados.

Finalmente, el gasto privado incluye erogaciones realizadas por todos los grupos de población. Así, por ejemplo, la parte del gasto en medicamentos que no se encuentra sujeta a descuentos y reintegros, y que es abonada por sus consumidores (tengan o no cualquier tipo de cobertura), se considera gasto privado.

En este sentido, el sistema de seguro de salud argentino presenta una estructura fragmentada en la que se observa la presencia de:

a) Un sistema de obras sociales nacionales, al que todos los trabajadores formales aportan obligatoriamente a través de la afiliación a una obra social correspondiente al gremio de su rama de actividad.⁶

b) Las obras sociales provinciales, que cubren a los empleados estatales.

c) El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), que es un único prestador que tiene como principales destinatarios los jubilados y pensionados, financiado inicialmente por un aporte de los trabajadores y con una alta cobertura de beneficiarios. El equivalente de las obras sociales para este grupo poblacional es el Programa Asistencial Médico Integral (PAMI).

d) Las empresas de medicina prepaga, que atienden a la población de mayor poder adquisitivo, ya sea por contratación directa o por tercerización de la cobertura a través de una obra social.

e) Los servicios públicos, que si bien no tienen la característica de un seguro social son universales y atienden de forma gratuita a la población no solo asistencialmente sino a través de un agregado de programas preventivos.⁷

En conjunto, el sistema de salud no posee una buena articulación, de manera que se dan situaciones de doble o triple cobertura. Así, por ejemplo, una persona puede estar afiliada a una obra social nacional por la actividad que ejerce, contratar a su vez un seguro privado de emergencias o una prepaga, y atenderse en el hospital público.

La conformación del sistema es el resultado de una compleja y relativamente corta evolución (PNUD, 2011). Con la creación del Ministerio de Salud a mediados de la década del cuarenta, el sector público pasó a ocupar un rol central en el diseño y desarrollo de políticas y en la prestación directa. Ya desde ese momento la cobertura pasó a estar a cargo de los subsectores públicos y de la seguridad social, además del privado.

Esta organización ha sido tensionada constantemente por las dialécticas universalismo-particularismo, intervención estatal-regulación corporativa, y unificación-fragmentación de jurisdicciones y de cobertura poblacional (Belmartino, 2009).

Siguiendo al PNUD (2011), pueden identificarse cinco subperíodos en la evolución del sector:

⁶ A partir de la figura de la desregulación de las obras sociales, que permite la elección de la obra social independientemente del sector al que se pertenezca como trabajador, existe un mecanismo de triangulaciones que hace que algunos trabajadores utilicen sus aportes para financiar prestaciones de las prepagas. Algunas obras sociales han recurrido a la modalidad de tercerizar servicios en prepagas con el fin de evitar la migración de sus afiliados de más altos ingresos hacia otras obras sociales.

⁷ La cobertura mínima que brinda este sistema depende mucho de la localización geográfica, donde el mayor inconveniente se produce en presencia de zonas alejadas y de baja densidad poblacional.

1) 1945-1955: el Estado toma a su cargo la planificación de forma centralizada. Impulsa la creación de las obras sociales para los trabajadores por rama de actividad y adquiere gran presencia como financiador de programas y como prestador. En esta época se nacionalizan hospitales.

2) 1955-1970: se caracteriza por la formación de un modelo pluralista de planificación descentralizada, en el que el Estado nacional transfiere ciertas responsabilidades a las provincias y, a la vez, comienza a regular aspectos claves, como la formación de recursos humanos y el mercado de medicamentos. También aumenta la capacidad instalada del sector privado.

3) 1970-1990: es un período signado por la consolidación y crisis del modelo fragmentado. La cobertura de seguridad social en salud se vuelve prácticamente universal con la creación de la obra social para jubilados y pensionados (PAMI) y al incorporar a toda la población en relación de dependencia de forma obligatoria. El movimiento sindical obtiene una cuota considerable de poder político y financiero, al mantener cada gremio una población cautiva a la obra social correspondiente. Por otra parte, la red de servicios estatales pasa a ser la única cobertura de la población carenciada sin seguridad social, cada vez más creciente. Se hace evidente la ausencia de coordinación y articulación entre los diferentes subsectores públicos y privados.

En un período de serias dificultades macroeconómicas y restricciones fiscales, el Estado nacional reduce el presupuesto para el sector. En términos de la organización federal en la prestación de la salud, hacia el año 1978 se produce la transferencia de los establecimientos hospitalarios hacia las provincias –mediante el Decreto-Ley 21883–, las cuales, a partir de ese momento, deben encargarse de su gestión y financiamiento de forma desarticulada con el resto. En este caso, al igual que con la primera gran transferencia en educación, tampoco se estableció la fuente del financiamiento que cubriera las erogaciones provenientes de los hospitales transferidos. Esto generó desigualdades en la prestación del servicio, que dependía del desarrollo relativo de la provincia en cuestión.

4) 1990-2001: se consolida la desregulación de los mercados de la salud. Atendiendo a razones que justifican una pretendida mejora en la eficiencia en el sector, mediante la introducción de elementos de competencia en la prestación de los servicios se facilita la libre elección entre seguros de salud –obras sociales y prepagas– y se busca dar una mayor autonomía a los hospitales públicos. Bajo esta concepción, hacia el año 1992 se completa la descentralización iniciada tímidamente en 1955, con la transferencia de veinte establecimientos hospitalarios hacia las provincias con una marcada “inexistencia de consideraciones relativas a la mejor y más equitativa prestación de los servicios públicos de salud” (Cetrángolo y Gatto, 2002). Dichas medidas redundaron en un empeoramiento de las condiciones de los servicios y en una mayor desigualdad en el acceso a ellos.

5) Desde 2001: a la salida de la crisis se inicia una nueva etapa, en la que se intenta generar una mayor coordinación federal de la salud pública y un reposicionamiento de la seguridad social. En un principio fue necesario atender a la emergencia sanitaria con un rol preponderante del Estado nacional al garantizar el acceso de los grupos de población más vulnerables y de mayor riesgo a los servicios y a los medicamentos (Programa Remediar, Prescripción por Nombre Genérico y Plan Nacer). A su vez se dio mayor participación a las provincias mediante la resignificación del Consejo Federal de Salud (COFESA). Pese a la importancia de estos avances no se logró modificar la fragmentación del sistema y queda aún pendiente una reforma integral.

EL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL

La economía de la seguridad social es la rama del análisis económico dedicada al estudio de los sistemas de protección social. Lo hace a partir de un enfoque que integra tres perspectivas diferenciadas: la microeconómica, la mesoeconómica y la macroeconómica.

La microeconómica se refiere a las decisiones y comportamientos individuales de los distintos actores involucrados, en este caso los trabajadores, las empresas y las agencias estatales.

A nivel mesoeconómico, el foco está puesto en los sindicatos, en los sectores patronales y en el Estado en su rol de mediador del conflicto social, o, en lenguaje económico, por su papel en la distribución funcional del ingreso, es decir, en el reparto del ingreso entre quienes poseen solamente su propia fuerza de trabajo y quienes tienen la propiedad de los demás medios de producción (tierra, maquinarias, tecnología y medios de pago).

En cuanto a los aspectos macroeconómicos, estos se refieren a los condicionantes y a los impactos de los sistemas de seguridad social vinculados con los grandes agregados económicos, como el ahorro nacional, la inversión, el consumo, el equilibrio de la balanza de pagos y la situación de las finanzas públicas.

Entonces, cabe preguntarse: ¿por qué la participación en los seguros sociales debe ser obligatoria para toda la fuerza laboral y ha de estar bajo gestión estatal?, ¿cómo afectan a la distribución personal del ingreso los distintos tipos de sistemas previsionales?

Incluso las corrientes más liberales de la economía neoclásica reconocen la necesidad de intervención estatal para garantizar la obligatoriedad de la participación en los seguros sociales para amplios grupos de la fuerza laboral y la subsecuente responsabilidad pública en materia de regulación de tales seguros.

Ello obedece a la presencia de una serie de fallas en los mecanismos de mercado que impiden aplicarlos para garantizar protección ante contingencias de probable concreción en un futuro lejano, como la vejez.

La idea básica es que las personas deberían reservar parte de sus ingresos laborales de modo de poder financiar sus períodos de inactividad.

Incluso, sin considerar posibilidades como la invalidez, el desempleo o el fallecimiento prematuro, que impactarían negativamente sobre la situación económica de los miembros del grupo familiar, resultaría imprescindible entonces contar en la vejez con ahorros acumulados durante los años de actividad laboral que permitan mantener cierto nivel de vida una vez producido el retiro definitivo del mercado laboral.

Sin embargo, existen situaciones que suelen impedir a las personas llevar adelante tal acumulación de ahorros durante su vida activa, a saber:

a) Incapacidad para considerar el futuro lejano: las personas jóvenes no tienen suficientemente en cuenta la necesidad de evaluar cuál ha de ser su situación en la vejez. Tal circunstancia es más o menos independiente del nivel educativo, clima cultural u otras cuestiones derivadas de las condiciones de vida, ya que parten de cierta tendencia a proyectar el futuro como equivalente al presente y de una dificultad para estimar escenarios menos favorables de generación de ingresos. De allí la necesidad de que el Estado obligue al conjunto de la población a destinar parte de sus ingresos presentes al financiamiento de su propia vejez, sea en forma directa o en el marco amplio de un contrato intergeneracional implícito.

b) El riesgo moral, entendido no como la falta de visión de futuro sino como un comportamiento estratégico en el presente vinculado con la proyección de un escenario en que otro actor se haga cargo de la situación de insuficiencia de ingresos en la vejez. Es decir, las personas estarían especulando en que alguien más, sean sus propias familias, actores estatales u otros, se harán cargo de solventar su consumo, de allí que se despreocupen por el ahorro propio. Sin la acción del Estado esta apuesta puede ser muy riesgosa, ya que se pueden generar situaciones que irían desde la desprotección hasta el abuso del sistema por parte de personas inescrupulosas.

c) Debilidad del mercado de capitales, entendida como la inexistencia, especialmente en los países no desarrollados, de instrumentos financieros que permitan trasladar en forma segura ingresos presentes hacia un consumo futuro. Es decir que la volatilidad de los mercados financieros, que, como la presente crisis global ha demostrado, no es exclusiva de los más pobres, restringe severamente la posibilidad de invertir el ahorro para la vejez en activos que, al menos, conserven su valor tras un período que muchas veces excede las tres décadas, sobre todo cuando a la inestabilidad financiera se suman fenómenos inflacionarios. Esta situación incrementa la preferencia por el consumo presente, dado el destino muy incierto de los ingresos que se destinan a la etapa inactiva. Por eso, el Estado, como institución permanente en el sistema económico, ha de intervenir asegurando un reconocimiento por el esfuerzo realizado.

d) La selección adversa, definida como un fenómeno propio de los mercados de seguros, en que la prima se establece en razón del riesgo promedio de la población,

lo que conlleva la expulsión de las personas de bajo riesgo, para quienes la prima sería demasiado cara en comparación con su propia siniestralidad. Simétricamente, las personas que estiman su propia probabilidad de sufrir la contingencia como muy elevada pagarán primas percibidas como bajas. De esta forma, el mercado se va concentrando en los asegurados más riesgosos, lo que implica un paulatino incremento de la prima, lo que a su vez puede llevar a una eventual desaparición de dicho mercado. Específicamente, en el caso de los seguros que otorgan rentas vitalicias (pagos de por vida para adultos mayores), se asegurarían solamente las personas que por su buena salud proyectan vivir muchos años tras la edad jubilatoria, por lo que el costo se incrementaría haciéndose virtualmente impagable. Por eso, estos seguros deben tener una cobertura lo más amplia posible, lo que solamente puede garantizarse si el Estado los declara obligatorios para un espectro amplio de la fuerza de trabajo.

e) Insuficiencia de ingresos, de gran prevalencia en los países menos desarrollados, que se define como la situación de las personas que aun siendo conscientes de la importancia del ahorro para la vejez tienen ingresos tan reducidos que, en el mejor de los casos, apenas les bastan para acceder a niveles básicos de consumo presente, de allí que les resulte imposible reservar parte de ellos para el futuro. En este caso, la acción estatal es imprescindible, ya que los mecanismos de mercado garantizarían, a lo sumo, una asignación eficiente de los bienes y servicios (incluidos los ingresos), pero no pueden en forma alguna producir su distribución equitativa ni igualitaria, de allí que resulte vital la capacidad redistributiva del Estado.

Así, incluso partiendo de la más pura ortodoxia en materia de pensamiento económico, se verifica la existencia de una batería de causas de muy diversa índole que concurren en explicar por qué los Estados necesariamente han de hacer obligatoria la participación del grueso de la población en la seguridad social. A la vez que tal obligatoriedad es la raíz conceptual y jurídica de la fuerte regulación, que deviene en responsabilidad directa, de los Estados en pos de lograr el buen funcionamiento de los sistemas de seguridad social.

Exploremos entonces las implicancias distributivas de los sistemas de seguridad social. Tal como se ha visto, los sistemas de seguridad social y, en particular, los sistemas previsionales tienen como uno de sus objetivos atemperar las desigualdades en la distribución personal del ingreso en la etapa pasiva respecto a la que es propia del funcionamiento del mercado laboral. La distribución personal del ingreso consiste en el patrón de reparto del total del ingreso generado en una economía entre todas las personas, sin hacer distinción alguna entre las fuentes de dichos ingresos. Es decir, no trata, como la funcional, de reconocer cuánto corresponde a los tenedores de capital y cuánto a la fuerza de trabajo, sino que considera el ingreso de las distintas personas con prescindencia de cómo se hayan originado. Así compara a los pobres con los ricos, sin dar cuenta de si los ingresos se originan en salarios, ganancias, regalías, rentas, patentes o derechos de propiedad intelectual.

Tales desigualdades en los ingresos laborales resultan especialmente elevadas en los países menos desarrollados, en los que suelen convivir sectores modernos con alta productividad, con actividades de subsistencia que operan como alternativa al desempleo abierto. Del mismo modo, coexisten en los distintos sectores situaciones muy diferentes en materia sindical y de negociación colectiva con una fuerte presencia de actividades por cuenta propia con bajos ingresos y fenómenos de fuerte discriminación salarial hacia ciertas minorías, en especial contra las mujeres.

Por todo ello resulta clave la acción de los sistemas previsionales en lo que se refiere a la morigeración de estas importantes desigualdades en materia de ingresos.

Se corrobora entonces que los sistemas de seguridad social pueden constituirse en poderosas herramientas de redistribución del ingreso, siempre y cuando sus diseños y lógicas de funcionamiento así lo permitan.

Así, puede afirmarse que por el número de personas y cuantía de recursos implicados, y por el grado en que afecta la vida diaria de las personas, la seguridad social no puede concebirse como independiente, en forma alguna, de la marcha general de la economía.

El gasto en seguridad social en la Argentina

El gasto en seguridad social en la Argentina incluye tanto el pago de jubilaciones, retiros y pensiones por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social como por otros entes públicos nacionales, provinciales y municipales. Del mismo modo, incorpora otras prestaciones, como los pagos de asignaciones familiares (incluyendo la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo), del seguro de desempleo, de pensiones no contributivas y otras. También se computa allí el gasto de funcionamiento de las instituciones de la seguridad social.

En materia de financiamiento, para llevar adelante las funciones detalladas anteriormente la seguridad social cuenta en la Argentina tanto con los recursos provenientes de aportes personales y contribuciones patronales como con la afectación de parte de la recaudación de impuestos nacionales y otras fuentes menores de ingresos.

Cuadro 5. Recursos y gastos de la seguridad social, año 2013

Concepto	Monto en millones de pesos
Recursos totales (1)	
Aportes y contribuciones ANSES y excajas provinciales	193.103
Aportes y contribuciones cajas provinciales	57.906
Aportes y contribuciones Fuerzas Armadas y de Seguridad	8.050
Impuestos	132.143
Rentas de la propiedad	22.877
Otros recursos	2.286
Gastos totales (2)	389.904
Gastos de funcionamiento	6.909
Jubilaciones y pensiones ANSES	209.818
Excajas provinciales transferidas	11.955
Cajas provinciales no transferidas	66.331
Fuerzas Armadas y de Seguridad	17.250
Pensiones no contributivas	37.570
Asignaciones familiares	17.660
Asignación Universal por Hijo y por Embarazo	15.805
Seguro de desempleo	508
Conectar Igualdad	4.117
Otros gastos	1.981
Resultado financiero (3 = 2 - 1)	26.461

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON.

La primera cuestión que surge del cuadro precedente es la existencia de un superávit de la seguridad social (computando todos sus gastos y recursos) cercano al 1% del PBI, si bien de dicho resultado financiero positivo el 86% se explica por las rentas de la propiedad percibidas, fundamentalmente, por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en concepto de rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, constituido por los activos financieros (títulos públicos, acciones, participaciones en fondos

comunes de inversión, depósitos a plazo fijo, etcétera) que, hasta fines de 2008, pertenecían a los titulares de cuentas de capitalización individual, gestionadas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. A su vez, si se analiza el resultado previsional (diferencia entre los recursos por aportes y contribuciones y los gastos en jubilaciones, retiros y pensiones) de cada subsistema, se advierte que el déficit del sistema previsional administrado por la ANSES representa el 37% del gasto previsional de dicho organismo, el 13% de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación, y el 53% de los sistemas de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Ello implica que prácticamente dos de cada cinco pesos destinados a jubilaciones y pensiones del régimen general no provienen de los aportes y contribuciones de los trabajadores activos. Es decir que la categoría mítica y mediática de “la plata de los jubilados” no solamente no tiene posibilidad de existir en el marco vigente⁸ sino que, incluso, en la práctica, “la plata” que efectivamente percibe la población pasiva procede, en buena medida, de fuentes no contributivas, es decir, de impuestos generales. En tal sentido, se justifica que parte (de hecho, menos del 50%) del dinero que no proviene de aportes y contribuciones de los futuros jubilados, sino de los impuestos de toda la población, se destine a programas de amplio alcance, como las pensiones no contributivas, la AUH, el Conectar Igualdad o el Progresar (cuyo costo en 2014 representó el 1% de los recursos tributarios de la ANSES).

BIBLIOGRAFÍA

- AISS (1998). *El debate sobre la reforma de la seguridad social. En busca de un nuevo consenso. Un resumen*. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
- Andrieu, P. (2009). “Políticas públicas, programas y presupuesto público. Las políticas sociales y la distribución del ingreso”. Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan: Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).
- Arce, H. E. (2012). “Organización y financiamiento del sistema de salud en la Argentina”. En revista *Medicina*, vol. 72, supl. 5, pp. 414-418. Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. y Bertranou, F. (2006). “Reformas a los sistemas de pensiones, efectos institucionales y fiscales. Cuatro casos de estudio: Argentina, Colombia,

⁸ Por definición, todo régimen de reparto paga las prestaciones de los actuales jubilados con los aportes de los actuales activos, quienes a su vez, por tal situación, ganan el derecho (social, no de propiedad privada) a obtener, en su vejez, prestaciones que deberán ser financiadas por los futuros activos.

- México y Uruguay. Informe Final Argentina”. Washington D. C.: Proyecto Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Cooperación Técnica Española.
- Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis. Informe del Banco sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Barr, N. (2002). “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas”. En *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, n° 2. Ginebra: AISS.
- Belmartino, S. (2009). “Las políticas de salud en el siglo xx: legados históricos”. Buenos Aires: V Foro del Bicentenario. Panel Políticas de Salud Pública en el siglo xx.
- Bertranou, E. y Bonari, D. (2003). *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: Fundación Arcor.
- Bravo, J. (2000). “Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina”. En *Revista de la CEPAL* n° 72. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL.
- _____ (2011). “Un panorama de las finanzas públicas de América Latina”. En *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O. (2015). “Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino”. En *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, a. 8, vol. 13. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). “Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”. Trabajo presentado en el seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”. Quito.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008). “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”. Serie Financiamiento del Desarrollo, n° 205. Santiago de Chile: CEPAL.
- ETS (2009). “La seguridad social es nuestro derecho”. Equipo Técnico Sindical (ETS) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). “Impacto del presupuesto sobre la equidad”. CEFID-AR. Documento de Trabajo n° 40. Buenos Aires.

- Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. (2006). *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Miño y Dávila Editores.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. A. (2003). “Incidencia de los impuestos y la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”. En *Aportes* n° 20, “Dilema fiscal”. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Itzcovich, S. (2009). “Ahorro voluntario previsional. La economía del comportamiento” (Mimeo), Proyecto de Investigación: “Promoción del ahorro voluntario previsional para cubrir la disminución del consumo en el período jubilatorio”. Centro de Estudios de la Seguridad Social. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Jáuregui, M. (1991). “Crisis y reformulación del régimen previsional argentino”. Cuaderno n° 15, Instituto de Estudios de Estado y Participación (IDEP) de ATE. Buenos Aires.
- Jiménez, J. P. y López Azcúnaga, I. (2012). “¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal”. Working Paper n° 33. Berlín.
- Lindenboim, J.; Graña, J. y Kennedy, D. (2005). “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”. Documento de Trabajo n° 4, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Martínez, C. R. (2006). “Alternativas para ampliar la base de seguridad social para la población adulta mayor”. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales de la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS). Buenos Aires.
- McConnell, C. y Brue, S. (1997). *Economía laboral contemporánea*, IV Edición. Madrid: McGraw-Hill.
- Mesa-Lago, C. (2000). “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”. Serie Financiamiento del Desarrollo n° 93. Santiago de Chile: CEPAL.
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Losada.
- _____ (2010). “El federalismo fiscal-educativo argentino”. En Martínez Olivé, A.; Andrade Oliveira, D.; Bordon, J. O.; Cavarozzi, M.; Didriksson, A.; Lessard, C. y otros, *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, pp. 225-260.
- Muñoz, V. (2012). *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Noizeux, A. (2010). “Sistemas previsionales. Efecto sobre la distribución del ingreso ocasionado por el cambio de régimen en la Argentina de 1994”. Cuadernos del

Instituto AFIP n° 16. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

OECD (2012). *Education at a Glance, 2012*. OECD Publishing.

Orszag, P. y Stiglitz J. (1999). “Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social”. Presentado en la Conferencia “Nuevas ideas sobre la seguridad en la vejez”. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Piffano, H. (2009). “El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada”. Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores Proyecto E083. La Plata: Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PNUD (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, PNUD.

Selva, R. A. e Iñiguez, A. (2009). *Descripción de la evolución del gasto público consolidado del sector público argentino: 1980-2008*. Buenos Aires: Subsecretaría de Coordinación Económica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Tobar, F. (2000). “Herramientas para el análisis del sector salud”. En *Medicina y sociedad*, vol. 23, n° 2, pp. 83-108. Buenos Aires.

Uthoff, A. (2002). “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”. En *Revista de la CEPAL* n° 78. Santiago de Chile: CEPAL.

CAPÍTULO 4

EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA ARGENTINA

En los capítulos anteriores se ha presentado la problemática del ingreso y del gasto público en general, con especial énfasis en su evolución en nuestro país. Ahora se va a considerar el impacto de esas políticas sobre la distribución del ingreso de la población.

EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El impacto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso de un país puede tener tres formas de manifestarse:

Progresiva: cuando los que tienen más ingresos son los que más impuestos pagan y, entonces, la distribución del ingreso mejora como consecuencia del cobro de impuestos.

Regresiva: cuando los que tienen menores ingresos pagan una proporción mayor de sus ingresos que las personas de rentas mayores, lo que lleva a una mayor desigualdad en la distribución como consecuencia del cobro de impuestos.

Neutra: cuando la distribución del ingreso antes y después del cobro de impuestos es la misma.

La sola aplicación de los impuestos generará un impacto redistributivo que dependerá en gran medida de cómo se estructure el sistema tributario. Cuando se prioriza el respeto a la equidad horizontal, cada estrato de la población va a pagar impuestos en la misma proporción en que participa de la distribución del ingreso, y el sistema tributario tendrá un efecto neutro. Cuando se prioriza la equidad vertical, los sectores con niveles más elevados de ingresos van a pagar proporcionalmente más impuestos que aquellos de menor nivel de ingresos, y el sistema será progresivo.

En la Argentina, según un estudio de Gómez Sabaini y Rossignolo (2003) realizado con datos de 1997, los estratos inferiores de ingresos tributaban proporcionalmente más que los de ingresos más altos, por lo que el sistema impositivo resultaba regresivo y no se respetaba la equidad horizontal ni la vertical. Se evidenciaba claramente un sistema proporcional entre el 3° y 9° decil de población, con fuerte regresividad en los dos primeros deciles y en el decil de mayor ingreso

(en los dos primeros la presión es más alta que la media; en el último, la presión resulta inferior a la media). Para llegar a este resultado los autores hicieron ciertos supuestos respecto de la posibilidad de trasladar la carga de los impuestos desde el sujeto alcanzado legalmente a otra persona distinta.

En el año 2010 se realizó un nuevo estudio (Gaggero y Rossignolo, 2011) que estableció una clasificación de los impuestos existentes del modo siguiente:

Impuestos progresivos: El que grava las ganancias de personas físicas, ya que su peso recae principalmente en los dos deciles superiores de ingresos y no incide en los deciles más bajos por efecto de los mínimos no imposables, cargas de familia y deducciones especiales; en menor medida, el impuesto a las ganancias de sociedades, los derechos de exportación que recaen sobre la remuneración de los propietarios¹ y los impuestos patrimoniales, sin considerar el impuesto sobre las transacciones financieras (impuesto a los débitos y créditos bancarios).

Impuestos regresivos: Aquellos que gravan los bienes, servicios y transacciones y que castigan en mayor medida a aquellos que consumen todos sus ingresos: el impuesto al valor agregado, los impuestos internos sobre bienes y servicios y el impuesto a los ingresos brutos.²

Para conocer la mayor o menor desigualdad en la distribución del ingreso de las personas se utiliza un procedimiento que consiste en separar a la población en deciles o quintiles de acuerdo con el nivel de ingresos. A partir de esta clasificación se puede calcular un indicador conocido como el índice o “coeficiente de Gini”, que toma valores extremos de cero (0), si todas las personas poseen los mismos ingresos, y de uno (1), si la desigualdad es extrema (una o pocas personas reciben todo el ingreso y el resto nada). Es decir que cuanto menor sea el índice más igualitaria será la distribución del ingreso en la sociedad que se analice.

Esta herramienta es utilizada por los autores citados para medir los niveles de desigualdad antes y después del pago de impuestos, por lo que, para el año 2010, concluyen que el sistema tributario argentino resultaba “levemente progresivo”.

Según un cálculo de incidencia basado en los deciles individuales de ingreso por fuente, por adulto equivalente y economías de escala corregidos por subdeclaración, el índice de Gini prefiscal para el año 2010 era de 0,479, y la diferencia de ingresos entre el primer y último decil era de 19,9 veces. Es decir que el decil más rico ganaba casi veinte veces más que el más pobre. Es de hacer notar que este valor era de solo

¹ Los derechos de exportación, además de incidir sobre los deciles superiores de ingreso, impiden que aumente el precio de la canasta básica de alimentos u otros *commodities*.

² Gómez Sabaini y Rossignolo (2009) también incluyen aquí los aportes y contribuciones a la seguridad social, ya que, según explican los autores, introducen un techo al monto de ingresos sobre el que se aporta. De este modo, ante sucesivos aumentos salariales, a partir de un determinado ingreso máximo previsto, el asalariado y el empleador tributarán un monto fijo máximo por estos conceptos, lo que implica un tratamiento regresivo pues a mayor ingreso menor será la carga fiscal relativa.

14 veces durante la década del sesenta, y de más de 30 en la década del noventa. Llegó incluso a ser de 50 veces durante la crisis económica y social que afectó a nuestro país durante fines de 2001. Si se toma en cuenta la aplicación de los impuestos, ello implica una leve mejora en el índice de Gini, que se reduce en el año 2010 al 0,472.

Por último, si bien existen similitudes en la composición de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos, el resultado global de su aplicación implica diferentes efectos redistributivos sobre el ingreso de los hogares. Es de este modo que en el siguiente cuadro se puede advertir, para los años seleccionados, que un grupo de países mejora la distribución del ingreso al aplicar sus impuestos (México, Uruguay, Argentina, Costa Rica, Nicaragua y Panamá), un país tiene efecto neutral (Colombia), y otro grupo empeora la situación relativa (Bolivia, Perú, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras).

Cuadro 1. Incidencia de los impuestos en América Latina

País	Año	Gini prefiscal	Gini post-impuestos	Sesgo
Costa Rica	2004	0,577	0,573	Progresivo
Rep. Dominicana	2004	0,511	0,513	Regresivo
El Salvador	2006	0,503	0,511	Regresivo
Guatemala	2000	0,596	0,603	Regresivo
Honduras	2005	0,570	0,571	Regresivo
Nicaragua	2001	0,596	0,595	Progresivo
Panamá	2003	0,636	0,627	Progresivo
Bolivia	2004	0,556	0,567	Regresivo
Colombia	2004	0,537	0,537	Proporcional
Perú	2004	0,535	0,543	Regresivo
México	2006	0,502	0,489	Progresivo
Uruguay	2006	0,500	0,497	Progresivo
Argentina	2010	0,479	0,473	Progresivo

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Gaggero y Rossignolo (2011).

EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL

Así como se ha analizado el impacto distributivo de la recaudación de impuestos, se van a presentar a continuación las modificaciones que se producen en la distribución del ingreso como consecuencia del gasto público social.

El gasto público es la herramienta fundamental que utiliza el gobierno para lograr una mejor distribución, o redistribución progresiva, de la renta. Sin embargo, el gasto social tiene efectos progresivos diferentes, según cómo se distribuyan sus beneficios y cómo afecten la distribución del ingreso.

Algunos gastos sociales son claramente dirigidos a los sectores de menores recursos y otros son orientados de forma distinta a estos y otros sectores de la población, según las características de los instrumentos con que se distribuyen. Pero tal situación no les quita el carácter universal de su oferta. Por ejemplo, la educación pública primaria tiene un impacto mucho mayor en los sectores de bajos ingresos que en aquellos de altos ingresos. No pasa lo mismo con el gasto educativo en el nivel universitario, que es potencialmente dirigido a toda la población pero menos aprovechado por los sectores de bajos recursos. Aunque esta tendencia se ha revertido en el período 2003-2014, como veremos a continuación.

En un trabajo de Leonardo Gasparini (1999) realizado con datos de 1992 se muestra que el quintil más pobre participaba en el 8,5% del gasto en educación superior, y el más rico en el 38,4%. Con datos de 2010, Jorge Gaggero y Darío Rosignolo (2011) mostraron que el primer quintil participó en el 13%, y el quinto en el 25,1%.

Según los datos del tercer trimestre de 2014 de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, el 15,1% del gasto en educación superior pertenece a los hogares de los dos deciles más bajos (primer quintil) de ingreso per cápita familiar del total de aglomerados urbanos, y, en contrapartida, el 21,1% corresponde a los dos deciles más altos (quinto quintil), mientras que el 23,6% pertenece al segundo quintil, el 19,7% al tercero y el 20,5% al cuarto. Es decir que la distancia entre quintiles extremos se redujo de 4,5 a 1 en 1992, de 1,9 a 1 en 2010 y de 1,4 a 1 en 2014, o sea que se logró cerrar casi un 70% la brecha en 22 años, y en los últimos cuatro años la brecha existente se redujo el 26%.

Si bien algunos economistas consideran el gasto en educación superior como el de menor impacto redistributivo dentro del gasto público social, en los últimos años el cambio distributivo es evidente, lo que se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. En este sentido, ha sido muy relevante la política de creación de nuevas universidades públicas en zonas donde vive la población de menores recursos, lo que facilita su acceso a los estudios universitarios y, por lo tanto, acerca a la educación superior a la definición de ser “un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado”, como la definió la Conferencia

Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe celebrada en junio de 2008 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia.

El gasto realizado a través de la oferta de servicios de las políticas sectoriales (salud, vivienda, asistencia social) está más dirigido a los sectores de escasos recursos. En cambio, el gasto realizado a través del sistema de seguridad social, en el caso de las jubilaciones y pensiones, implica en su mayor parte una participación previa y prolongada en el mercado formal de trabajo, del que está excluida una parte importante de la población (generalmente la más vulnerable), y una mayor transferencia para quienes tuvieron mayores ingresos durante su vida laboral. Por esta razón es que este gasto resulta bastante menos progresivo que el realizado a través de las políticas sectoriales. Esta situación se ha atenuado en los últimos tiempos a partir de programas como el de jubilaciones por edad o la Asignación Universal por Hijo, dirigidos a los sectores más vulnerables de la población, independientemente de haber realizado aportes previos al sistema.³

Para el año 2003 se podía destacar el alto impacto redistributivo de la atención pública de la salud, la educación básica, la promoción y asistencia social y el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados. Hacia el año 2007, los programas que más habían crecido eran aquellos con mayor impacto redistributivo.

Respecto del impacto diferenciado por gasto, medido para el año 2010, pueden extraerse las siguientes conclusiones de aquellos programas más progresivos (Gaggero y Rossignolo, 2011):

1) En la educación básica, el gasto está más concentrado en los tramos inferiores de la renta (30,6% del total en los dos primeros deciles de ingresos).

2) La salud pública referida a sectores sociales, medida en este caso por atenciones gratuitas en hospitales públicos, tiene un alto impacto redistributivo (44,3% del total en los dos deciles más bajos).

3) La promoción y asistencia social pública, cuyo objetivo prioritario es mejorar el bienestar de los grupos más vulnerables de la sociedad, incluye programas de nutrición y alimentarios, así como también sistemas de transferencias de ingresos monetarios y no monetarios. En este caso, el efecto redistributivo es muy potente (54,5% del gasto concentrado en los dos primeros deciles).

4) Dentro del rubro trabajo, tomando aquellos programas no relacionados con seguros sociales, la Asignación Universal por Hijo posee un altísimo impacto en morigerar los indicadores de indigencia, que se reducen el 55%; y usando el indicador más arquetípico de desigualdad (cuántas veces ganan los ricos más que los

³ En algunos textos se utilizan las expresiones de gasto público “pro-pobre” o “pro-rico” según quien resulte mayoritariamente su destinatario o beneficiario. En este trabajo se comprende el gasto público como eminentemente universal, y se entiende que las expresiones “pro-pobre” o “pro-rico” del gasto público se relacionan más con un concepto o tipo de análisis vinculado a la corriente que privilegia el gasto público como una herramienta de focalización y no de universalidad.

pobres) se reducen en más del 30%, lo que lleva a la Argentina al primer lugar en el ranking de igualdad de América Latina. Además, junto con el Programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja), producen un fuerte efecto conjunto, ya que el 54,4% del gasto está concentrado en el primer y segundo decil, como se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Asignación Universal por Hijo: impacto en el ingreso de los hogares pobres e indigentes

	Situación inicial (\$)	Con AUH (\$)	Variación (%)
Indigentes	260,15	543,44	108,89
Pobres	702,87	946,76	34,70

Fuente: elaboración propia a partir de datos del segundo trimestre de 2009 publicados en el Ciclo de Conferencias sobre la Asignación Universal por Hijo, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina.

Los cuatro rubros de gastos señalados anteriormente son aquellos que más benefician a los hogares que se encuentran en los tramos inferiores de la distribución del ingreso. En particular, la AUH ha logrado un resultado no solo de carácter cuantitativo sino cualitativo, ya que, por primera vez en décadas, una política social lograría que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tuvieran una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad.

Por otro lado, el mayor efecto distributivo puede verificarse al comparar el efecto del gasto público como porcentaje del ingreso disponible por decil. En conjunto (incluyendo los gastos que pertenecen a sectores y seguros sociales), las erogaciones destinadas a la finalidad “gasto público social” redundaron para el año 2010 en una mejora del 377,6% en la renta que poseía el primer decil antes de aplicar el gasto, y del 167% para el segundo. Esto significa que el decil más pobre mejora su situación de ingresos como consecuencia del gasto social, lo que le permite multiplicar su capacidad de consumo en más de dos veces y media.

Al considerar la totalidad del gasto público (todas las finalidades), puede advertirse que el que más beneficia a los tramos de ingresos inferiores resulta ser el “gasto público social”, que termina explicando más del 75% del total de la mejora en el ingreso del primer decil.

Como conclusión, el gasto público total es progresivo, aunque un efecto más importante es logrado por el “gasto público social”, que tiende a actuar en mayor medida sobre la mejora en la distribución del ingreso, especialmente a partir del gasto realizado a través de las políticas sectoriales.

EL EFECTO CONJUNTO DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO

Al inicio del capítulo nos referimos al impacto que genera el sistema tributario en el ingreso de las familias ordenadas en deciles de renta y medido según el coeficiente de Gini. Si bien un primer acercamiento mostraba que para el año 2010 resultaba levemente progresivo, una mirada más profunda dejaba ver que existe regresividad en los tramos inferiores del ingreso, proporcionalidad en los intermedios y progresividad en los superiores. Luego analizamos el efecto del gasto público y observamos que tenía un claro efecto progresivo. En este apartado se va a analizar el efecto neto que produce la política fiscal, es decir, cómo se comporta la ecuación de la actividad extractiva del Estado (impuestos) y su aplicación en bienes y servicios (gastos). El efecto conjunto de ambas políticas definirá si la política fiscal es progresiva, proporcional (o neutra) o regresiva.

En nuestro país, como se observa en el cuadro siguiente, una mirada general sobre la distribución del ingreso medida a través del índice de Gini concluye en un reforzamiento del efecto levemente progresivo del sistema tributario con un impacto más fuerte de reducción del índice a partir de la aplicación de todos los gastos, con lo cual el efecto neto de la política fiscal es fuertemente progresivo, ya que solo computando el gasto social la reducción del índice de Gini pasa de 0,479 antes de impuestos (pre-fiscal) y de 0,473 post-impuestos a 0,345 luego de aplicado el gasto público social.

Cuadro 3. Incidencia en la distribución del ingreso del gasto público social en algunos países de América Latina

País	Año	Gini post-impuestos	Gini post-gasto social
Costa Rica	2004	0,573	0,504
Rep. Dominicana	2004	0,513	0,483
El Salvador	2006	0,511	0,490
Guatemala	2000	0,603	0,583
Honduras	2005	0,571	0,509
Nicaragua	2001	0,595	0,566
Panamá	2003	0,627	0,571
Bolivia	2004	0,567	0,511
Colombia	2004	0,537	0,487
Perú	2004	0,543	0,500
México	2006	0,489	0,456
Uruguay	2006	0,497	0,420
Argentina	2010	0,473	0,345

Fuente: Gaggero y Rossignolo (2011).

La regresividad observada en los primeros tramos de ingreso, generada por la imposición tributaria, es más que compensada por la aplicación del gasto público, por lo que puede afirmarse que la acción conjunta de ingresos y gastos tiene un impacto más que positivo sobre la situación relativa de los hogares más pobres, y tiende a la mejora en la distribución de la renta. Esto ubica a la política fiscal argentina, entre los países observados en el cuadro anterior, como aquella en la que la acción estatal logra el mayor impacto para disminuir la desigualdad. Como efecto de la política pública de gasto social, el índice de Gini mejora en la Argentina en más del 25% (pasa de 47,3 a 34,5).

Del análisis de la tabla surge con claridad que el impacto del gasto social en la Argentina tiene un efecto mucho más importante para mejorar la brecha de desigualdad que en el resto de los países de América Latina. Esto es, sin ninguna duda, consecuencia directa de la mayor dimensión que tiene ese tipo de gasto en su comparación con el PBI anual.

BIBLIOGRAFÍA

- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). "Impacto del presupuesto sobre la equidad". Documento de Trabajo n° 40. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Gasparini, L. (1999). *La distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. A. (2009). *Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso*. Buenos Aires: Oficina OIT.
- _____ (2003). "Incidencia de los impuestos y la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina". En *Aportes* n° 20, "Dilema fiscal". Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Gómez Sabaini, J. C. y O'Farrell, J. (2008). "El papel de los impuestos para reducir la desigualdad". Secretaría de Cultura de la Nación, IV Foro del Bicentenario. Buenos Aires.
- Santiere, J. J.; Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. A. (2000). "Incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso en la Argentina en 1997". Secretaría de Programación Económica y Regional en el marco del Proyecto 3958, AR-FOSIP-Banco Mundial. Buenos Aires.

SECCIÓN III
GESTIÓN PRESUPUESTARIA

CAPÍTULO 5

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

Cuando hablamos de la administración financiera en el Estado, nos estamos refiriendo al “conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible” (Makón, 1998). Es decir que se refiere a las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos.

La importancia de esta rama del conocimiento reside entonces en que el logro de los objetivos y las metas que se fijan desde la política van a estar condicionados por la capacidad de captar los recursos necesarios y por las propias limitaciones administrativas que este proceso pueda presentar. Esto es, la mediación entre la voluntad política y la realización efectiva de esos objetivos.

En cuanto a las diferentes unidades que conforman la administración financiera en el sector público, son aquellas que programan, coordinan la ejecución y evaluación del presupuesto, administran el Tesoro, contabilizan todas las transacciones que se ejecutan en las organizaciones públicas y gestionan las operaciones de crédito público. También se incluyen aquellas que se encargan de la recaudación de los tributos y la administración de los recursos humanos y materiales. Cada una de ellas compone diferentes sistemas que se relacionan entre sí, de modo tal que cualquier transacción realizada en un componente genera un impacto que involucra al menos a algún otro componente del sistema.

Un sistema integrado de administración financiera procura alcanzar diferentes objetivos, entre los que podemos mencionar:

- a) Permite el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal del gobierno a través de una gestión eficiente de los recursos públicos.
- b) Brinda transparencia en el manejo de las cuentas públicas.
- c) Genera información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.

d) Implementa una efectiva rendición de cuentas (*accountability*) para los funcionarios que administran fondos públicos por el uso económico, eficaz y eficiente de estos.

e) Establece un sistema de control y evaluación que funciona como un mecanismo de retroalimentación para incrementar la eficacia de los sistemas interrelacionados.

EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN LA ARGENTINA

La Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF) sancionada a fines de 1992 reemplazó al viejo Decreto-Ley 23354 de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General, dictado a fines de 1956, en materia de administración financiera gubernamental a nivel nacional.

No son casuales los momentos históricos en que ambas normas han sido sancionadas. Así, la Ley de Contabilidad (en rigor, un Decreto-Ley que proviene de un gobierno dictatorial) surge en el marco de la persecución política del peronismo, como una suerte de norma moral destinada a impedir en el futuro situaciones de abuso y discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, como los que, según los impulsores de la norma, habrían existido durante los dos primeros gobiernos justicialistas.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera nace al calor de las reformas estructurales promovidas durante el gobierno de Carlos Menem. Por ende, la doctrina que sostiene esa ley explicita que en pos del objetivo, a todas luces deseable, de lograr un crecimiento económico con estabilidad sostenido en el tiempo, las políticas a desarrollar se vinculan con la desregulación de la actividad económica, incluyendo la liberalización de los mercados (internos y externos) de bienes y divisas, la flexibilización del mercado de trabajo, un régimen monetario de convertibilidad y el ajuste fiscal.

Es imprescindible reconocer ambos “pecados” originales de las normas que han regulado la administración financiera del Estado nacional durante las últimas seis décadas, para comprender sus potenciales y limitaciones.

Tal es el camino para valorar la administración financiera como herramienta de la gestión pública, no independiente de la orientación política que aquella tenga. Así, por su carácter instrumental puede servir a objetivos de política que los gobiernos de cualquier signo ideológico coincidirían en, al menos, declamar: contribuir a una gestión pública eficiente, efectiva y económica; brindar información pertinente, en tiempo y forma, para tomar decisiones de política; y fomentar la transparencia del accionar económico-financiero del Estado incrementando la eficacia de los sistemas de control.

Definido entonces el marco histórico de nacimiento y desarrollo del actual ordenamiento normativo en materia de administración financiera, corresponde describir el universo de instituciones sujetas a él y los distintos componentes que la integran.

Alcances y componentes de la Ley 24156

La norma alcanza al universo de organizaciones que se encuentran bajo la órbita del sistema de administración financiera, según lo expresa el artículo 8:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado, que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

La norma vigente define en su artículo 2 a la administración financiera como el “conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.”

Existe, entonces, una clara intención de integralidad que no termina de plasmarse en su contenido, como se verifica en el detalle de los sistemas que integran la administración financiera, y que según lo expresado en el artículo 5 son el sistema presupuestario, el sistema de crédito público, el sistema de tesorería y el sistema de contabilidad. Así, una serie de sistemas muy sensibles a la gestión económica del Estado quedan fuera del universo comprendido por la administración financiera en términos legales. Tal es el caso de los sistemas de administración de compras y contrataciones, de personal, de ingresos públicos, de inversión pública y de bienes

(patrimonial). En relación con estos cinco sistemas, no contemplados en la LAF, el Estado nacional ha desarrollado, con suerte desigual, diferentes esquemas tendientes a cierta normatización en el interior del colectivo de organizaciones que lo componen. Sin embargo, no se plantea la integración de estos sistemas en el esquema general de administración financiera.

El principio central que rige el sistema de administración financiera del sector público argentino se basa en la “centralización normativa” y la “descentralización operativa”. Esta noción establece, en primer lugar, que las normas, procedimientos y metodologías en la materia han de ser comunes entre las distintas organizaciones públicas, a la vez que, al aplicarse un enfoque sistémico, se contempla que las correspondientes a cada sistema han de tener en cuenta a las de los demás. Ello no impide que existan márgenes de flexibilidad acordes a las características disímiles de las distintas dependencias del Estado nacional. Así, los sistemas de administración financiera no son exactamente iguales en una empresa pública que en un ministerio del Poder Ejecutivo, o en una institución de la seguridad social que en una universidad nacional. Sin embargo, el ideal es propender hacia cierta homogeneidad.

A su vez, la descentralización operativa implica que cada institución pública posea la potestad de llevar adelante su propia administración financiera. En este caso, sí se considera cabalmente la especificidad de las distintas funciones desplegadas a nivel estatal, ya que nadie tiene un mejor conocimiento de la operatoria y necesidades de un determinado sector del Estado que aquellos que llevan adelante su operatoria diaria.

La estructura funcional que se desprende de este ordenamiento normativo es dual. Por una parte, cada sistema de la administración financiera tiene su propio órgano rector, que es la unidad responsable de los aspectos normativos y del diseño de la respectiva política pública en su área de competencia. Estos órganos rectores tienen un rol fundamental como promotores y facilitadores de los cambios que la nueva forma de funcionamiento de la administración financiera gubernamental requiere, y en tal sentido desarrollan tareas de capacitación en sus respectivas esferas.

Los órganos rectores son la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la Oficina Nacional de Crédito Público. En este último caso se trata del único órgano rector que centraliza tanto la faz normativa como la operativa en razón de la necesidad de un control especialmente cercano de la dinámica del endeudamiento. En el seno de cada institución pública existen las contrapartes de estos órganos rectores, es decir, las respectivas áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad que llevan adelante la operatoria cotidiana de la administración financiera.

En definitiva, podemos esquematizar del siguiente modo el ordenamiento de la LAF:

Macrosistema	Grandes sistemas	Sistemas	Subsistemas
		Presupuesto	Recursos
	Administración financiera	Crédito público	Gastos
ESTADO		Tesorería	
		Contabilidad gubernamental	
		Control interno	
	Control	Control externo no parlamentario	

Se presentan a continuación las cuestiones más relevantes que abarcan los diferentes sistemas, aunque haremos primero una pequeña digresión con relación al sistema presupuestario. Este se analizará en detalle en el capítulo siguiente, pero adelantamos que se trata del corazón del sistema de administración financiera, ya que opera como un espacio en el que confluyen las operaciones de los demás sistemas. Por ende, el resto de los sistemas son:

El sistema de contabilidad

La contabilidad gubernamental funciona como un sistema común, único y uniforme, que integra los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales, y se orienta a determinar los costos de las operaciones (Makón, 1998).

Es el conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos técnicos que se utilizan para procesar, valorar y exponer los hechos económicos que afectan o pueden llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones públicas. Para ello se aplican los criterios básicos de la teoría contable, esto es, la partida doble y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

La reglamentación del sistema indica que las transacciones se deben registrar una sola vez, con el fin de reducir los costos y los errores producto de la multiplicidad de registraciones. De esta única anotación se obtienen todas las salidas básicas. La organización institucional indica que existirán unidades de registro primario de la Administración Central, que actuarán como centros periféricos del sistema, centros de contabilidad de los Organismos Descentralizados y la Contaduría General de la Nación en su calidad de órgano rector del sistema.

El objetivo de este único registro de las transacciones es evitar que la documentación deba circular por varias áreas para su contabilización, con el riesgo de omisión en alguna de sus etapas y el consecuente desbalance de las cuentas contables.

Según la LAF, el sistema de contabilidad se encarga de:

a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades.

b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en esa información.

c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas.

d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

De este modo registra esencialmente operaciones previstas en el presupuesto, como la percepción de recursos por parte de los organismos públicos y la realización de erogaciones, más allá de otras situaciones de índole meramente contable, como aquellas relacionadas exclusivamente con el patrimonio o las de carácter extra-presupuestario.¹ A su vez, tales registros son un insumo clave para la formulación y programación presupuestarias.

Los principios de contabilidad generalmente aceptados establecen la base teórica y los lineamientos fundamentales que regulan los criterios seguidos para la elaboración de los estados contables e informes financieros sobre la evolución del patrimonio y sus transformaciones en el tiempo, los que en su conjunto, finalmente, expresan el universo de las transacciones y eventos que afectan la gestión patrimonial y los ingresos y egresos de la unidad económica o ente de que se trate.

Los principios de contabilidad deben aplicarse de manera conjunta y relacionada entre sí. Las bases conceptuales que los conforman guardan relación tanto con el proceso económico-financiero como con el flujo continuo de operaciones a los fines de identificarlas y cuantificarlas, de manera que satisfagan la necesidad de información de los responsables de la conducción del Estado, así como también a terceros interesados, y, por lo tanto, les permitan adoptar decisiones sobre la gestión de este.

La contabilidad produce información sobre los hechos o eventos económico-financieros que afectan o pueden afectar el patrimonio del ente. Varios son los requisitos que deben aplicarse para determinar con precisión la modalidad y características de la información contable y de las normas y procedimientos que deben adoptarse en su elaboración y formulación, que garanticen su eficacia como base para la toma de decisiones por parte de los diferentes usuarios interesados en ella. Por lo tanto, las cualidades que debe contener la información para cumplir con los objetivos antes enunciados son las que se describen a continuación:

¹ En este sentido, existe un principio de universalidad contable que tiene como objeto el registro sistemático de todas las transacciones, afecten o no el presupuesto.

Utilidad: La información producida por la contabilidad debe ser eficaz y eficiente, de modo que sirva para satisfacer razonablemente las necesidades relativas a la gestión del Estado de los diferentes usuarios.

Identificación: Los estados financieros se refieren siempre a entes determinados, a períodos de plazos ciertos y a las diversas transacciones ocurridas de carácter económico-financiero específicas de los estados financieros.

Oportunidad: La información contable debe ser puesta en conocimiento de los usuarios en las circunstancias que determine la normativa legal, para que estos puedan adoptar, en tiempo y forma, las decisiones que se estimen convenientes.

Representatividad: La información contable deberá contener todos aquellos aspectos relevantes que permitan exponer una descripción adecuada y abarcativa de los hechos económico-financieros ciertos que afectan al Estado, e incluir también aquellos acontecimientos eventuales susceptibles de ser cuantificables y que puedan incidir en el patrimonio público.

Verosimilitud: La información debe ser fidedigna. Para ello es imprescindible incorporar en los registros contables, exclusivamente, aquellas transacciones realmente ocurridas y, por consiguiente, expresadas en su adecuada dimensión. La terminología que se utilice debe ser precisa, de manera que evite las ambigüedades y resulte inteligible y fácil de comprender por los usuarios que dispongan de un mínimo de conocimientos en la materia.

Confiabilidad: La información contable debe reunir requisitos de certidumbre, de manera que le otorgue, frente a los usuarios, el carácter de creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes. Esta cualidad de la información está relacionada con la captación de los datos, su clasificación, valuación y exposición.

Objetividad: La información debe representar la realidad en función de criterios preestablecidos que deberán aplicar todos los operadores del sistema, sin que incidan aspectos subjetivos que provoquen distorsiones en el procesamiento contable y en la información producida.

Verificabilidad: El sistema contable debe generar información y emitir estados contables que puedan ser controlados por terceros ajenos a su procesamiento, puesto que debe operar sobre criterios objetivos y predeterminados que posibilitan registrar, clasificar, procesar y ordenar las transacciones con incidencia en la contabilidad a los fines de su posterior presentación ante los usuarios.

Homogeneidad: La información que se procesa debe ser formulada sobre la base de criterios similares en el tiempo y su aplicación debe ser común para los entes, de modo que facilite el análisis y su evaluación temporal, posibilitando realizar las comparaciones correspondientes. Esas comparaciones deben permitir la necesaria interrelación y cotejo con la información del ente en diferentes fechas o períodos y con las emanadas de otras jurisdicciones.

Racionalidad: La información debe resultar de la aplicación de un método coherente fundado en el razonamiento lógico.

El sistema de tesorería

De acuerdo con la LAF, el sistema de tesorería se define como aquel “compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como la custodia de disponibilidades que se generen”.

Por ende, se encarga de administrar el momento último de los gastos y los recursos públicos, esto es, el de su efectivo pago o percepción. En tal sentido, opera como una restricción final vinculada con la capacidad efectiva de pago en un momento determinado del tiempo, es decir, no con la capacidad económica para hacer frente a los gastos a lo largo del año, sino con la capacidad financiera para realizar cancelaciones en un día dado.

En este sentido, la función de la Tesorería excede la de ser un mero ente recaudador y pagador. Una concepción moderna comprende una administración de los recursos públicos que desarrolla e instrumenta mecanismos y técnicas de planificación y gestión de caja, lo que permite prever con suficiente anticipación déficits estacionales de caja o colocación de eventuales excedentes.

Se vuelve especialmente relevante la articulación de este sistema con el de Presupuesto, por cuanto una adecuada programación de caja permite minimizar la acumulación de deuda flotante y hace posible el establecimiento de fechas ciertas de pago a empleados, proveedores y contratistas.

Los sistemas modernos de Tesorería han adoptado el principio de unidad de caja, que consiste en la administración centralizada de todos los recursos públicos, manteniendo siempre la titularidad de aquellos que pertenezcan a los diversos organismos y entidades públicas incluidos en el sistema de administración financiera. Este principio se operacionaliza normalmente a través de la implementación de una Cuenta Única del Tesoro. Hacia ella deben dirigirse todos los recursos recaudados, sean los destinados al Tesoro nacional, los propios de los organismos o los vinculados a algún fondo o programa específico, así como también los de créditos externos. Quedan excluidos solamente los recursos de los organismos que por normas legales no se integren a la Cuenta Única.

Por otra parte, a través de la Cuenta Única del Tesoro se realizan todos los pagos para la cancelación de las obligaciones contraídas por los diferentes entes estatales, en el marco de la ejecución de los programas presupuestarios.

Sin embargo, para que esos pagos sean realizados es necesario que la Tesorería haya fijado un límite financiero, a través del mecanismo de Programación de Caja, que establezca el máximo que los entes estatales pueden girar contra la Cuenta Única del Tesoro, es decir, el saldo real disponible para pagar.

Una actividad central de la Tesorería, en pos de lograr un eficiente manejo de los recursos, la constituye la administración de activos y pasivos. Básicamente, posee dos objetivos:

1) Dinamizar la ejecución financiera del presupuesto y, por lo tanto, el cumplimiento de las metas físicas asociadas a los distintos programas, proyectos y actividades que incluye, procurando los mecanismos de financiamiento que permitan cubrir las deficiencias estacionales que presente la recaudación de los ingresos, dentro del ejercicio, y que aseguren una ejecución ordenada sin incrementos en el stock de deuda flotante.

2) La aplicación rentable de excedentes financieros y la disminución de costos del endeudamiento, aspectos estos que deben caracterizar un manejo racional de la cartera de activos y pasivos disponibles.

Con el fin de dar cuenta de esos objetivos, se encuentra normada la facultad de la Tesorería de emitir Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta un monto que fija anualmente la Ley de Presupuesto. Las letras deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten, dado que su finalidad es la de cubrir déficits estacionales de caja. Si se supera ese lapso, se transforman en deuda pública, y debe entonces intervenir el sistema de crédito público.

El sistema de crédito público

El crédito público es la capacidad que tiene el Estado para endeudarse y así hacer frente a sus necesidades de financiamiento. Como consecuencia de su utilización, el gobierno asume un cúmulo de obligaciones conocido como “deuda pública”. El servicio de la deuda pública es el conjunto de esas obligaciones contractuales que incluyen los intereses, las amortizaciones del capital y todos aquellos gastos y comisiones que surgen de la formalización de las operaciones de endeudamiento.

El propósito de este sistema es atender las necesidades de financiamiento del presupuesto en las mejores condiciones posibles para el Tesoro, es decir, al costo más bajo posible, en forma compatible con un nivel prudente de riesgo y en un contexto de sostenibilidad.

Asimismo, otro objetivo importante es administrar adecuadamente la deuda contraída por el Estado mediante el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones asumidas. Esto incluye la posibilidad de modificar la estructura de sus pasivos de forma consistente con la capacidad de pago.

Cuando nos referimos a crédito público hacemos referencia al mediano y largo plazo, ya que aquellas obligaciones cuyo horizonte temporal no excede el ejercicio vigente (un año) quedan excluidas de este sistema. A su vez, se otorga el mismo tratamiento a una operación por la que el Estado se endeuda que a aquellas en las que este es garante o avalista, ya que comprometen su crédito.

El sistema de crédito público también opera en una relación de dos vías con el presupuestario; por un lado, al predeterminedar parte de los gastos, específicamente de aquellos vinculados al servicio de la deuda pública, y por otro lado al ser el en-

cargado de cerrar la brecha entre gastos y recursos, gestionando el financiamiento del déficit público. Cabe señalar que el costo del endeudamiento recae muchas veces sobre los siguientes mandatos de gobierno y afecta a generaciones futuras, por eso es importante evitar que los gobiernos incurran en prácticas nocivas en esta materia. Para ello, las normas pretenden imponer ciertos límites. En este sentido, la LAF excluye como destino del endeudamiento su uso para financiar gastos operativos o corrientes, aunque la reciente historia económica argentina está plagada de esas situaciones.

El órgano rector del sistema se denomina Oficina Nacional de Crédito Público, y tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de una serie de pautas y etapas preestablecidas para regular el proceso de endeudamiento. Entre ellas se cuentan la autorización, la negociación, la contratación y la administración y control de las obligaciones contraídas. Paralelamente, este organismo tiene la responsabilidad de mantener un monitoreo constante de los mercados crediticios, así como también relaciones con los organismos internacionales. Con el objeto de explicar más precisamente los distintos asuntos del sistema, definiremos primero algunos términos.

Para poder regular el proceso de endeudamiento, la deuda se encuentra sujeta a una serie de clasificaciones. Se denomina *interna* a la deuda contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la Argentina. El pago de este tipo de deuda puede ser exigible dentro del territorio nacional. En cambio, la deuda *externa* es aquella contraída con otro Estado u organismo internacional, o con cualquier persona física o jurídica no residente en la Argentina. El pago de la deuda externa puede ser exigible fuera del territorio nacional. Esta clasificación, aun cuando se la sigue utilizando, ha tendido a caer en desuso, pues la mayor parte de la deuda pública consiste en títulos negociables y, dada la apertura de la cuenta de capital, es difícil o imposible determinar la residencia del tenedor. Esta situación dio origen a la clasificación por tipo de moneda, local y extranjera, la que es utilizada para algunos fines operativos, como por ejemplo el presupuesto de caja que elabora la Tesorería General de la Nación.

La deuda asumida por la Administración Central en calidad de principal deudor se denomina *directa*. La deuda *indirecta* es la que puede haber sido contraída por cualquier persona física o jurídica distinta de la Administración Central, pero que cuenta con un aval, fianza o garantía de esta. Es importante destacar que la LAF dispone de los mismos controles y requisitos tanto para la deuda directa como indirecta. Esto significa, entre otras cosas, que la provisión de un aval por parte del Estado nacional tiene como condición previa su inclusión en la Ley de Presupuesto o la sanción de una ley específica.

Por último, una clasificación frecuentemente utilizada divide a la deuda según el tipo de operación y/o instrumentos o mecanismos financieros.

Los *títulos públicos* son obligaciones de mediano y largo plazo vendidos en el mercado de capitales. Aun cuando a la mayoría se los llama títulos, bonos u obliga-

ciones, también pertenecen a esta categoría las Letras del Tesoro cuyo vencimiento supera el ejercicio presupuestario vigente.

Los *préstamos* resultan de contratos específicos con instituciones financieras o de contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipula realizar en el transcurso de un ejercicio financiero posterior al vigente.

Otro instrumento es el ya mencionado otorgamiento de *avales, fianzas o garantías*, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero. Los beneficiarios de la deuda indirecta suelen ser el resto de los organismos del Estado, o las provincias u otros organismos de jurisdicción nacional, provincial y/o municipal, o, en algunas ocasiones, las empresas privadas.

Por último, la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas configuran lo que genéricamente se denomina *reestructuración de la deuda*. Por estas operaciones no se contrae mayor endeudamiento, sino que se modifica la estructura de pasivos en términos de montos, plazos, servicios de la deuda o rendimientos procurando una mejora en las condiciones de financiamiento.

Los otros sistemas

En relación con el resto de los sistemas de la administración financiera, no integrados en la LAF, hay asimismo fuertes relaciones con el sistema presupuestario, a saber:

a) En el sistema de ingresos públicos, los organismos encargados de su recaudación brindan un insumo clave para formular el presupuesto, esto es, la estimación de la recaudación tributaria, principal fuente de ingresos del Estado. También tiene particular incidencia en la programación de la ejecución presupuestaria, ya que la disponibilidad de los créditos dependerá de la proyección de la recaudación que se vaya realizando durante el año.

b) El sistema de administración de personal es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos al servicio de la administración de los recursos humanos pertenecientes a los diferentes organismos públicos. Comprende las normas y disposiciones sobre remuneraciones y condiciones de trabajo, la estructura organizativa y los cargos del sector público, la política salarial, los legajos individuales de los agentes y el liquidador de haberes. Las erogaciones en concepto de retribuciones al personal son en general de un peso considerable y de gran rigidez para el presupuesto estatal, lo que motiva la necesidad de una gestión eficiente. En este sentido, es fundamental conocer, por ejemplo, el compromiso de gastos en personal al inicio del ejercicio fiscal, así como también las altas y bajas que se produzcan durante el año. Establecer estructuras remunerativas acordes a los puestos y un adecuado programa de capacitación coadyuva al logro de una mayor eficiencia en la gestión de los recursos humanos, de acuerdo con una gestión orientada a resultados.

c) El sistema de inversión pública contiene la inversión anual en términos físico-financieros, incluida en el presupuesto anual, y su incidencia en los futuros presupuestos. Por otra parte, el financiamiento de las inversiones repercute en la política de endeudamiento. En principio son gastos más flexibles debido al horizonte temporal de ejecución de los proyectos de inversión y a la posibilidad de su postergación o discontinuación. Sin embargo, la planificación de inversiones y su ejecución contribuyen a conservar y a ampliar los servicios públicos y la capacidad productiva de la sociedad. A menudo, los responsables de la inversión pública son quienes suelen sufrir en primer término los recortes presupuestarios, a la vez que, por la complejidad de sus procesos y la magnitud de sus gastos, manejan principalmente un horizonte plurianual, lo que condiciona el uso de recursos de más de un ejercicio anual.

d) El sistema de compras y contrataciones se constituye por un conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten al Estado obtener los bienes, obras y servicios que se necesitan para la gestión, en la calidad y oportunidad adecuadas y en las mejores condiciones de mercado. Este sistema abarca todas las etapas por las que atraviesan los bienes y servicios, desde su contratación, pasando por su almacenamiento y catalogación, hasta su uso en los procesos de transformación. Para ello, la instrumentación de un catálogo de bienes y servicios resulta fundamental para establecer criterios uniformes y facilitar la elaboración de planes anuales de contratación dentro de cada uno de los organismos de la administración pública.

Respecto a este sistema, el presupuesto opera como una suerte de mega plan de adquisiciones, a la vez que el buen funcionamiento de los procesos licitatorios juega un rol fundamental en la determinación del grado de ejecución presupuestaria.

e) El sistema de administración de bienes se refiere a los bienes físicos del Estado, que pueden ser de dominio público o privado. Estos últimos pueden ser muebles o inmuebles. Su gestión incluye la identificación y valuación, que permiten calcular la correspondiente depreciación y llevar un inventario actualizado con las altas, bajas y transferencias. Este sistema puede vincularse con la correcta programación de los gastos de mantenimiento y con la posibilidad de no realizar gastos innecesarios por desconocimiento del acervo público en términos de patrimonio.

Los sistemas de control

La noción de control es inseparable de la de administración económica de la hacienda pública. Así, la idea de control se relaciona con la necesidad de limitar las posibilidades de un uso inadecuado de los recursos públicos. Ello contempla la prevención tanto de situaciones de ilegalidad y corrupción como la posibilidad de que los ingresos, que provienen del esfuerzo fiscal de la ciudadanía, no sean aprovechados de la mejor forma posible para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

El sistema de control de la administración financiera del sector público nacional ha sido modificado, a partir de la LAF, a un nivel incluso mayor que el resto de los sistemas incluidos en la norma.

Con anterioridad a la década del noventa, el control de las operaciones económicas del Estado se basaba (y aún se basa en muchas jurisdicciones subnacionales, como por ejemplo la provincia de Buenos Aires) en la noción de control de legalidad, como eje principal, y en la posibilidad de control previo, así como también en un conjunto de instrumentos punitivos como principales instrumentos para realizar la tarea de control.

El sistema de control moderno, vigente en la actualidad en la administración nacional, parte de otra visión al integrar al control en la gestión misma y al proponer un paradigma de control integral que agrega a los consabidos controles contables y de legalidad preocupaciones por la eficacia, eficiencia y economicidad de las acciones de gobierno, así como también la dimensión del control de gestión.

De esta forma, el debate moderno acerca del control gubernamental se encuentra atravesado por la tensión existente entre las potencialidades y limitaciones de estos dos enfoques. Por una parte, el tradicional control previo de legalidad, con poder para imponer sanciones, probablemente permita prevenir mejor perjuicios contra el erario público, pero al costo de minar la capacidad del Estado para brindar respuestas ágiles. Por otra parte, los controles modernos funcionarían mejor en el sentido de partir de un ideal de control como herramienta para la mejora de la gestión, aunque con menor potencia para evitar y castigar comportamientos inadecuados de los controlados.

El control tradicional tiene como objetivo, prácticamente único, asegurar la legalidad de los actos de gobierno, constatable en el cumplimiento de la normativa y los procedimientos establecidos. Para el control tradicional el alcance se relaciona con las organizaciones estatales, sean estas dependencias del Poder Ejecutivo central, instituciones con personería jurídica propia, empresas públicas o bancos oficiales, entre otros.

El control moderno busca examinar, además de la legalidad, la eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los recursos públicos, a los fines de mejorar la gestión proponiendo modificaciones. Tiene en cuenta otras formas de relación entre lo público y lo privado que incluyen desde empresas privadas con participación estatal minoritaria hasta empresas concesionarias y privatizadas, pasando por contratistas del Estado.

El control tradicional tiene un fuerte componente preventivo, o sea que se trata de un control *ex-ante* o concomitante, es decir que los actos administrativos no pueden realizarse sin la autorización previa o la participación de los organismos de control.

El control moderno apunta más a una labor correctiva, de allí que sea *ex-post*, aun cuando puedan concebirse formas mixtas de control que permitan, por ejemplo, la reversión de los actos administrativos o la obligación de explicitar las decisiones de vulneración de los controles. La idea fuerza es generar un clima de control.

Con la LAF se creó un sistema dual de control, encarnado en dos nuevas instituciones: la Auditoría General de la Nación (AGN), encargada del control externo, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que se ocupa del control interno. En la actualidad ambos organismos realizan un control posterior, de tipo presupuestario, económico-financiero, patrimonial, legal y contable, de eficiencia, eficacia y economía.

La AGN es un organismo constitucional con autonomía funcional que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el ejercicio del control externo del sector público nacional mediante la realización de auditorías y estudios especiales para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado en beneficio de la sociedad. Es presidida por un auditor seleccionado por el mayor bloque opositor del Congreso, y tiene entre sus funciones el control de la Cuenta de Inversión y el seguimiento de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios y del uso de los inmuebles estatales, donados por Ley del Congreso, cuando dicho uso de los inmuebles del Estado esté regulado por la norma.

La SIGEN opera en la práctica como una suerte de órgano rector del sistema de control interno, cuya operatoria se encuentra básicamente en la cabeza de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) emplazadas en las distintas organizaciones estatales. La SIGEN, al menos en teoría, tendría mayores responsabilidades en materia de control de gestión. Entre sus funciones está el dictado y aplicación de normas de control interno, y las diferentes jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo deberán sujetarse a esas normas. La SIGEN y las UAI deben aplicar las normas de auditoría. La SIGEN también emite y supervisa la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna, y realiza auditorías financieras, de legalidad y de gestión, así como también de estudios referidos a la regularidad jurídica, de investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, y consultorías sobre evaluación de programas, proyectos y operaciones. Tiene además como objeto específico el logro de un clima de control, para lo que las UAI, con el acuerdo de las autoridades de los respectivos organismos, elaboran un plan anual de mejoras e intervienen en la confección de manuales e instructivos de procedimientos.

Los principios sobre rendición de cuentas incorporados en la Declaración de Asunción en la XIX Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, reunida en Asunción del Paraguay en el año 2009, estableció que:

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida esta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual los funcionarios depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones.

El control, aunque parece una cuestión técnica, es eminentemente un tema político, que puede sintetizarse en la vieja preocupación acerca de quién controla a quienes dicen velar por el interés común y que cuentan con el monopolio de la fuerza. Pese a los avances registrados, aún no se ha roto con la lógica legalista y ritualista del control en términos de avanzar hacia un verdadero control de gestión. El dilema que subsiste es entre la urgencia de un fuerte control legal y la necesidad de poder realizar, desde el control, un aporte significativo a la mejora de la gestión pública en términos de resultados.

EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN FINANCIERA

La Resolución 562/94 de la Secretaría de Hacienda aprobó el llamado “Modelo Conceptual del Sistema Integrado de Información Financiera”, diseñado por la Contaduría General de la Nación y el Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo.

En 1995 se logró reducir los formularios utilizados para registrar las operaciones de diecisiete a menos de la mitad. Se comenzó a recibir información diaria sobre transacciones presupuestarias ejecutadas por los Servicios Administrativos Financieros. Se implementó la Cuenta Única del Tesoro que optimizó la utilización de los recursos y el proceso de pagos. Se dio inicio el desarrollo de sistemas locales (Sistema Integrado de Información Financiera Local para la Administración Central y Organismos Descentralizados, y Sistema Integrado de Información Financiera Local Unificado) que se interconectaron con el Sistema Integrado de Información Financiera Central.

El Sistema Integrado de Información Financiera se basa en una serie de procedimientos lógicos que pretenden lograr múltiples objetivos aplicables a la totalidad del sector público, vinculados con:

- La transparencia de los actos administrativos.
- La reducción de los procedimientos necesarios para desarrollarlos.
- La asignación de responsabilidades específicas a cada dependencia.
- La generación de rutinas de trabajo adecuadas.
- La determinación precisa de la documentación necesaria y su flujo.
- La construcción de una base firme para el control interno de gestión.

La estructura del Sistema Integrado de Información Financiera

El Sistema Integrado de Información Financiera es un soporte computarizado que interrelaciona distintos sistemas (central y locales) interviniendo funciones de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, compras y contrataciones.

La Contaduría General de la Nación es la responsable de administrar la base de datos del Sistema Integrado de Información Financiera y de asegurar la confiabilidad de la información que las distintas unidades de registro ingresen a dicha base, así como también establecer los procedimientos contables que deben utilizar aquellas.

El Sistema Integrado de Información Financiera permite la comunicación entre los Órganos Rectores y los Servicios Administrativos Financieros a través de un conjunto de formularios y transacciones que posibilitan el intercambio de información.

El sistema genera automáticamente, a partir del registro presupuestario y extrapresupuestario, los asientos de partida doble de la contabilidad general.

En resumen, el Sistema Integrado de Información Financiera busca integrar y consolidar la información referente a los ingresos y los gastos públicos, lo que posibilita su control, por medio del registro único de cada transacción de manera descentralizada, que se integra, a su vez, en un sistema central de información, jerarquizada y relacionada, de forma tal que sea fácilmente accesible, ya sea para el uso operativo como para la toma de decisiones a un nivel político y directivo.

Entre las buenas prácticas que posibilitó la progresiva implementación en los diversos servicios administrativos financieros se destacan:

- Ajuste e integración de los procesos de compras, presupuesto, contabilidad y tesorería en los organismos.
- Disponibilidad de información confiable para la alta gerencia.
- Reducción de aplicativos complementarios requeridos para soportar la gestión.

A su vez, una segunda transformación relevante, en materia de desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera en los Servicios Administrativos Financieros, surge a partir del Sistema Integrado de Información Financiera-Internet.

La estructura del Sistema Integrado de Información Financiera-Internet

El Sistema Integrado de Información Financiera-Internet incluye módulos de tesorería; contabilidad; presupuesto; compras, contrataciones y gastos; administración de bienes, recepción de bienes y préstamos externos.

A su vez, dicho sistema con base web opera en interfaz con otros sistemas, como el Banco de Proyectos de Inversión, los sistemas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (recaudación web), el Sistema de Registro de Cuentas Oficiales, el Sistema Integrado de Recursos Humanos, sistemas bancarios, el Sistema de

Gestión y Análisis de la Deuda Pública, el Sistema de Información de Proveedores y Oferentes, y el Sistema de Expedientes.

Este nuevo sistema incorpora funcionalidades propias de la visión orientada a resultados, como la descentralización operativa, la flexibilidad, el enfoque centrado en la gestión física (metas e indicadores de desempeño y resultado), las salidas de información pensadas para la toma de decisiones, entre otras.

Asimismo, contempla avances tecnológicos, entre los que se cuentan el entorno web, la base única de información, el uso de software libre y el análisis de transacciones en línea.

En igual sentido, el nuevo sistema *online* fomenta una mayor simplificación de trámites y gestiones utilizando tecnologías informáticas que se inscriben en la corriente del gobierno electrónico, como la firma digital y diversas tecnologías que tienden a la despapelización.

Otra característica positiva del nuevo sistema es que resulta más fácilmente auditable que sus predecesores, ya que garantiza un mayor nivel de integridad de los datos y de exactitud de la información.

En la misma línea, ofrece la funcionalidad de realizar salidas gerenciales flexibles y parametrizadas de datos, con funciones como la importación y exportación de información y la posibilidad de copiar y pegar datos.

En concordancia con ello, el sistema permite un mayor nivel de especialización en los perfiles de usuario, lo que permite diferenciar mejor las funcionalidades previstas para niveles gerenciales y directivos y para los niveles operativos.

Posee un enfoque funcional y normativo que permite la flexibilidad en el uso de recursos para facilitar el logro de objetivos de política.

Contiene las herramientas para trabajar sobre presupuestos por programas, presupuestos preliminares y presupuestos plurianuales.

Permite el seguimiento y evaluación de metas institucionales (indicadores físicos): seguimiento trimestral y anual de la ejecución física y de la evolución de los proyectos de inversión y explicación de los desvíos en relación con las metas programadas.

Permite un monitoreo de las políticas prioritarias a partir del análisis de las finalidades del gasto, así como también facilita la rendición de cuentas anual en el Tomo II de la Cuenta de Inversión.

En materia de explotación de la información, el Sistema Integrado de Información Financiera-Internet también ofrece diversas posibilidades, a saber:

Grilla de datos: Es una herramienta que permite ordenar y filtrar datos, cambiar ubicación de columnas, exportar datos en distintos formatos (excel, pdf, html).

Reportes variables: Son listados que permiten crear y guardar configuraciones, como filtros de búsqueda, datos de salida o cortes de control para subtotales. Contemplan la posibilidad de actualizar las configuraciones y de compartirlas con otros usuarios del mismo dominio.

Bussines intelligence: Es una herramienta de análisis de datos que se alimenta del sistema transaccional. Permite la generación de reportes y tableros de control (por ejemplo visualización de ejecución presupuestaria, desagregación de la información y creación de semáforos y gráficos que facilitan el análisis).

El Sistema Integrado de Información Financiera-Internet utiliza seguridad por dominio (organismo u órgano rector), lo que permite delimitar la base única en bases virtuales privadas, lo que imposibilita a su vez que un organismo acceda a los datos de otro.

Dentro de cada dominio permite una seguridad modular, es decir que permite tener administradores locales para uno o varios módulos.

La seguridad tiene tres niveles de usuarios:

Administrador de permisos general: asigna roles otorgantes al administrador local.

Administrador de permisos local: asigna roles ejecutores al usuario.

Usuario ejecutor: gestiona.

La cadena de firmas se aplica básicamente sobre aquellos comprobantes que requieren de algún proceso de aprobación durante su gestión. Se define para cada comprobante del sistema, lo cual permite independizar, para cada caso, los niveles de aprobación que se requieran por la característica de cada gestión y considerar la organización administrativa de cada organismo.

Permite configurar para cada comprobante quiénes y cuántos son los funcionarios autorizantes (niveles). Permite configurar si alguno o todos los niveles de firmas requerirán firma digital. Con la firma del último firmante configurado en la cadena, el comprobante pasa al estado autorizado y finaliza esa parte de la gestión.

La gestión multiservicio administrativo financiero se relaciona con la flexibilización en la gestión de los comprobantes, e implica la posibilidad de registrar en el sistema una única transacción que afecte simultáneamente el presupuesto de dos o más organismos (por ejemplo compras compartidas).

En el Sistema Integrado de Información Financiera-Internet se permite el registro de gastos compartidos en los comprobantes de gestión, en el que un organismo ingresa un comprobante con imputaciones presupuestarias propias e imputaciones presupuestarias de otros organismos.

Otro avance relacionado con esta nueva tecnología es la firma digital, que consiste en un conjunto de datos asociados a un documento que permite validar tanto la identidad del firmante como la integridad del mensaje, a la vez que reduce costos por reducción de uso de papel. Así, el firmante puede brindar conformidad sobre el contenido de un documento digital en un símil a la firma hológrafa.

A su vez, a quien lo requiera, le permite:

- Conocer los usuarios que firmaron un documento.
- Probar la autoría de una firma.
- Probar que el documento no fue modificado luego de firmado.

Actualmente, la firma digital se encuentra disponible para los módulos de compromiso, devengado y regularizaciones de gastos; compromiso y devengado de fondos rotatorios, programación de la ejecución física del presupuesto y formulación presupuestaria.

Finalmente, el desarrollo tecnológico analizado se integra en el marco de una política de gobierno electrónico que presenta, como dos aspectos destacados, el acceso a la información pública y la relación con los proveedores y beneficiarios del Estado.

El sitio del ciudadano (<http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar>) contiene información actualizada e histórica de la ejecución presupuestaria, así como gráficos, tablas y contenido educativo en lenguaje claro y sencillo.

El sitio para proveedores (<http://eprov.mecon.gov.ar>) brinda acceso web para los beneficiarios del Estado en materia de autoconsulta y seguimiento de sus facturas, pagos y retenciones. Es de fácil navegación, tiene máxima seguridad y permite una vinculación directa con la Administración Federal de Ingresos Públicos.

LAS FALENCIAS OBSERVADAS DE LA LAF

En cuanto a los objetivos generales que justificaron la implementación de la LAF, las principales falencias observadas son:

- En relación con los objetivos que resultan del artículo 4 de la ley, la exposición de motivos que la precedió y el programa de reforma impulsado previamente por la Secretaría de Hacienda del MECON. Los más significativos son:
 - La ley debió contemplar la totalidad de las áreas de gestión financiera: nunca se incorporó la gestión contractual y la gestión de bienes del Estado.
 - Se preveía un control interno eficiente y eficaz (previo, concomitante y ulterior) que abarcara los aspectos formales y de mérito. La ley contempla *a priori* de manera correcta las funciones de la SIGEN, así como también las de la ONP en materia de control de gestión, lo que sucede es que en la práctica y por infinitos motivos no se ha cumplido debidamente respecto a las metas programáticas.
 - Se hablaba de las bondades del control externo delegado “posterior” a cargo de la AGN: la eliminación de la intervención previa y la observación legal significaría que las transgresiones quedarán sin control hasta el análisis posterior del acto. Es conocido que la “oportunidad” en materia de control es trascendente.
 - Se indicaba, por último, que se procurara otorgar mayor significación al control sustancial sin descuidar el formal: el sustancial/político se ha descuidado debido a que el Congreso Nacional no le otorgó la trascendencia que reviste. Prueba de ello son las constantes demoras en el tiempo del tratamiento de la Cuenta General del Ejercicio.

- En relación con la aplicación de los preceptos normativos:
 - El artículo 12 menciona que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio (regla de la universalidad). El precepto no ha sido cumplido en virtud de la evidente existencia de recursos extrapresupuestarios de magnitudes ciertamente importantes.
 - El artículo 24 establece que se tendrá en cuenta para elaborar el proyecto de presupuesto la cuenta de inversión del último ejercicio ejecutado. Debe entenderse “cuentas evaluadas por el órgano constitucional”. Resulta entonces evidente su imposible cumplimiento toda vez que el atraso parlamentario siempre ha sido notorio.
 - Los artículos 44 y 45 hablan del control de mérito concomitante y ulterior de la ONP acerca de la ejecución financiera y física del presupuesto. Según pudo observarse en todos estos años, en la mayoría de los casos no se evalúan las causas de los desvíos respecto de las metas programadas, y menos aún se sugieren procedimientos para evitar reiteraciones en el futuro.
 - El artículo 104 le asigna a la SIGEN funciones de control de legalidad y de gestión o mérito. La evaluación del grado de cumplimiento de metas ha sido muy parcial. Muy probablemente la falta de intervención previa que suspenda el acto y la preponderancia que se le otorga a los procedimientos de auditoría (evaluación ante el hecho consumado) no contribuyen al control de legalidad.
- En relación con la distancia de los principios doctrinarios fundamentales:
 - La aplicación estricta de la Teoría de Sistemas le ha otorgado primacía a los aspectos instrumentales y formales por sobre los sustanciales o propios de la hacienda pública.
 - Se ha pretendido demostrar que la hacienda pública es productiva, cuando en realidad el Estado gasta para cumplir con su rol y atender las necesidades de la comunidad sin someterse a las leyes del mercado, lo que equivale a decir que el gasto público es de raigambre política, que resulta de una decisión política.
 - El sistema de pagos que se implementó desnaturaliza la esencia del presupuesto público, que siempre fue concebido como un instrumento de control preventivo político/funcional al privilegiarse la caja por sobre la función. El mandato que conlleva está condicionado a la “caja”.
 - La desnaturalización que se ha generado en el control público al eliminar la intervención previa y al otorgarle preponderancia, tanto en el control interno como en el externo, a los procedimientos de auditoría.
 - El eje del sistema de control para la hacienda pública es el presupuesto, por lo tanto los estados contables demostrativos y los balances deben referirse primordialmente a su ejecución.

- Definir el compromiso como etapa que se cumple en el momento en que un funcionario, con competencia para ello, decide la utilización de una autorización para gastar. El criterio del devengado transgrede el principio de separación de los ejercicios.
- El contenido de la Cuenta de Inversión debe responder a su objetivo esencial que es de naturaleza política y posibilitar ese tipo de control por parte del Congreso Nacional, por lo cual debe aprobarse o rechazarse en límites de tiempo que permitan a la ciudadanía una toma oportuna de conocimiento.

Como corolario, podemos decir que la LAF fue un avance por algunos aspectos sistémicos y de ordenamiento de los sistemas de administración financiera pública, pero debe ser revisada, reformulada y perfeccionada, teniendo en cuenta el marco conceptual de las finanzas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1992). "Estudio introductorio". En Aguilar Villanueva, L. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Berensztein, S.; Lerena Ortiz, H. y Peña, M. (2000). "Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario". En *Revista Internacional de Presupuesto Público* n° 44. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Makón, M. P. (1998). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES, Naciones Unidas/CEPAL, Consejo Regional de Planificación, Dirección de Programación del Sector Público.
- MEOSYP (1992). *Programa de reforma de la administración financiera gubernamental*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación (MEOSYP).
- Oficina Nacional de Presupuesto (2009). Circular n° 1/09. "Presupuesto plurianual de la administración nacional". Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto.
- Oszlak, O. (2003). "¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un Estado responsable". Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- RESDAL (2004). *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y SER en el 2000.

Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004). “El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 32. Santiago de Chile: CEPAL.

CAPÍTULO 6

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

La historia del presupuesto nacional argentino se remonta a los orígenes del país, ya que los primeros presupuestos datan de la década de 1820. El presupuesto, en cuanto ley, ha sufrido los avatares propios de las instituciones republicanas en los convulsionados siglos XIX y XX.

En el período de guerra civil previo a la organización nacional definitiva su sanción ha sido intermitente y adquirió cierta constancia recién a partir de la década de 1860. Un primer antecedente normativo de relevancia es la Ley 217 de Reglamento General de Pagos de 1858, mientras que la norma de más larga vigencia en la materia es la Ley 470 de Contabilidad, sancionada en 1870 y derogada en 1947.

Ya en el siglo XX las sucesivas interrupciones de la vida democrática, y por ende del Estado de derecho, impidieron a su vez el desarrollo de sólidas instituciones republicanas, entre las que se encuentra el presupuesto, independientemente de los intentos de algunos gobiernos militares de introducir un marco normativo, como el Decreto-Ley de Contabilidad de 1956.

Otros avances de relevancia fueron la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto en 1963 durante el gobierno provisional de Guido, en la búsqueda por dotar al presupuesto de un enfoque económico funcional, y los primeros intentos de introducir la técnica del presupuesto por programas.

El proyecto de Ley de Presupuesto elevado en el año 1966 (nunca aprobado por el derrocamiento de Illia) contemplaba, a título meramente informativo, un ejercicio de presupuesto por programas. Durante los años 1970 y 1971 el gobierno militar, a partir de un enfoque de planificación “desde arriba”, también realizó ensayos respecto al presupuesto por programas que fueron considerados poco exitosos.

A nivel general –y en especial a partir de la persistencia de fenómenos inflacionarios que signarían la economía argentina desde la década del cuarenta hasta principios de la del noventa–, la institución presupuestaria mostró gran fragilidad, evidenciada en el hecho de que los respectivos presupuestos eran aprobados ya comenzado (e incluso concluido) el respectivo ejercicio. En tal sentido, los cambios introducidos en 1992, independientemente de las bondades del presupuesto por programas, han permitido, cuando menos, dotar de institucionalidad al sistema,

que, incluso en contextos complejos, ha operado en forma razonablemente estable, lo que permitió, en casi todos los años, contar con el presupuesto de cada año en tiempo y forma.

Luego de este breve repaso histórico, conviene realizar una primera definición muy básica del presupuesto público: es la expresión financiera del plan de gobierno. Esto es, la idea de que el presupuesto es una declaración de intenciones de las autoridades en cuanto a qué gastos realizarán y qué fuentes de recursos utilizarán para solventarlos.

Sin embargo, tal visión es demasiado estrecha ya que no contempla otros aspectos de la institución presupuestaria. Así, el presupuesto público puede definirse como un documento y un instrumento de programación económico-social, de gobierno y administración, originado en un acto parlamentario (Secretaría de Hacienda, 2008: 26-27).

El carácter documental del presupuesto es a menudo uno de los más frecuentemente soslayados. La riqueza de la información contenida en los presupuestos es muy importante por su volumen y relevancia. En general, salvo excepciones, como operaciones cuasifiscales¹ o posicionamientos diplomáticos, en materia de política pública lo que no está en el presupuesto no existe, ya que no cuenta con fondos para llevarse a cabo. De este modo, el conocimiento de la realidad presupuestaria de los distintos niveles de gobierno y organizaciones del Estado resulta útil en múltiples planos, desde el meramente académico hasta el fundamentalmente político, y permite desarrollar a las instituciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general herramientas para controlar e incidir en las acciones de gobierno, especialmente en aspectos sectoriales, profundizando de este modo la vida democrática.²

En cuanto al rol del presupuesto, se lo puede considerar un instrumento de gobierno ya que plasma, con cierta coherencia e integración financiera, las acciones que va a llevar adelante el Estado en un período de tiempo. Vale destacar que para poder desempeñar mejor este papel debería, además de enumerar los gastos a realizar, desglosar las actividades, definir las políticas y explicitar los objetivos, cuestiones contempladas en el modelo de presupuesto por programas, que permitirían a su vez cierta planificación, en el sentido de programar, fundamentalmente en el corto plazo, la provisión pública de bienes y servicios, las necesidades de financiamiento y los efectos macroeconómicos asociados a tales acciones.

¹ Ver CEPAL (1998), Capítulo I, para un excelente análisis de las distintas dimensiones de lo extrapresupuestario o cuasifiscal en América Latina.

² Como ejemplos de análisis académicos de la realidad presupuestaria de distintos niveles de gobierno puede citarse a Cetrángolo y Curcio (2003), para el caso nacional, y a López Accotto y Krakowiak (2000) para los municipios de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas. A su vez, estudios originados en organizaciones de la sociedad civil que buscan incidir sectorialmente pueden considerarse representativos de la amplitud de objetivos y miradas, como RESDAL (2004) y UNICEF-CIPPEC (2008).

A nivel administrativo, la identificación de actividades, responsables, productos y políticas brinda condiciones para una mejor división del trabajo, y en tal sentido funciona como una guía operativa.

Finalmente, su carácter de acto legislativo no puede bajo ningún punto de vista subestimarse, ya que es lo que permite visualizar su carácter político. Si bien todo presupuesto, en cuanto plan de gobierno, es político, ya que corresponde a los ideales y cosmovisión de un determinado conjunto de autoridades, democráticamente elegidas, al mantenerse en la esfera del Poder Ejecutivo tal dimensión corre el riesgo de permanecer oculta, bajo cierta pátina de planificación tecnocrática o determinismo económico. Entonces, en el plano legislativo se pone más claramente de manifiesto esta dimensión política al producirse un espacio de debate y negociación respecto a los objetivos y medios de gobierno, propio de la división de poderes.³

En definitiva, desde un punto de vista sistémico se puede definir al presupuesto como un sistema integrado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, que requiere para su funcionamiento de niveles organizativos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas responsables de su operatividad. En la Argentina, las normas de administración financiera (LAF) definen a la Oficina Nacional de Presupuesto como el órgano rector del sistema presupuestario.

El presupuesto público tiene una serie de características propias de una estimación futura con cierto grado de probabilidad. Por lo tanto, en materia de gastos y recursos opera de manera diferente. Veamos algunos ejemplos.

En los gastos, los topes que fija el presupuesto pueden ejecutarse hasta el nivel máximo de las respectivas asignaciones financieras; en cambio, en los recursos no hay límites ni techos, ya que no se deja de recaudar aun cuando se haya llegado al nivel previsto en el presupuesto.

En los plazos, las disposiciones relacionadas con los gastos nacen y mueren en el transcurso del año presupuestario. En los recursos son de continuidad temporal, producto de las normas que dan origen a los impuestos u otros gravámenes que son anteriores a la norma presupuestaria.

Esto último también determina una diferencia con respecto a la legalidad. Los gastos se originan en la propia ley de presupuesto, mientras que en materia de recursos las previsiones se realizan sobre la base de normas preexistentes relacionadas con el sistema tributario.

³ Independientemente de que en la Argentina, por ser un país fuertemente presidencialista, la capacidad del Poder Legislativo para incidir efectivamente en materia presupuestaria sea en los hechos bastante limitada, como se muestra en Rodríguez y Bonvecchi (2004).

LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los principios presupuestarios sostenidos en la doctrina de la LAF son los siguientes (Secretaría de Hacienda, 2008: 27-31).

Programación: Es aquel que promueve partir de las metas y objetivos para llegar finalmente a los gastos y recursos necesarios para financiarlos.

Universalidad: Se refiere a la no compensación de gastos y recursos. Por ejemplo, si un organismo recibe una transferencia que solamente puede utilizar para realizar una determinada obra de infraestructura, aun cuando opere como mero agente pagador, este principio indica que debe registrar la transferencia recibida como un recurso, y los pagos realizados como un gasto. El principio también contiene una noción de no afectación, en el sentido de que no haya recursos atados a un determinado gasto, un principio deseable desde la gestión financiera pero muchas veces de difícil cumplimiento desde lo político, dado el carácter público de los recursos.

Exclusividad: La Ley de Presupuesto solamente debería contener artículos de índole presupuestaria, para no desvirtuarse, y no debería introducir cambios de carácter permanente, dado que cada presupuesto está vigente solamente un año. Sin embargo, es común que, por tratarse de una norma de segura aprobación y con rango de Ley, el Poder Ejecutivo introduzca cuestiones no estrictamente presupuestarias, como la convalidación de Decretos de Necesidad y Urgencia sin relación con la materia presupuestaria, cambios en materia tributaria e incluso temas previsionales o modificaciones de leyes importantes.⁴

Unidad: Significa que todos los gastos y recursos que realiza y percibe el Estado nacional estén en la Ley de Presupuesto. Esto no se cumple tanto por la existencia de operaciones de carácter extrapresupuestario como por el hecho de que una serie de organismos integran el Sector Público Nacional pero no la Administración Pública Nacional, y por lo tanto, en razón del estatus legal, sus presupuestos no son tratados por el Parlamento nacional.⁵ A su vez, la idea de unidad de caja, sobre la que descansa el mecanismo de Cuenta Única del Tesoro, también responde a este principio.

Factibilidad: Se asocia con la idea de prudencia presupuestaria. No deben programarse metas, gastos ni niveles de recaudación imposibles de lograr, y en alguna medida se contraponen al principio de exactitud, al no resultar del todo claro si las provisiones han de ser absolutamente realistas (aun a sabiendas de que ello es imposible) o es mejor que sean levemente pesimistas, de modo de no comprometer cursos de acción y erogaciones que no resulte posible completar y financiar.

⁴ Un ejemplo de esto fue lo sucedido con la Ley de Presupuesto del año 2010, en cuyo artículo 79 se realizó una modificación al artículo 42 de la Ley de Administración Financiera, debido a la dificultad del Gobierno nacional de afrontar los déficits en un año que finalizó con recesión.

⁵ Nos referimos a los entes excluidos de la Administración Pública Nacional, como la AFIP, el PAMI, el INCAA, los fondos fiduciarios y las universidades públicas, entre otros.

Claridad: Se relaciona con la necesidad de que el presupuesto sea comprensible para quienes deben gestionarlo (funcionarios), para quienes tienen la responsabilidad de aprobarlo y controlarlo (legisladores) y para quienes son sus destinatarios (ciudadanos). Tal comprensión a veces es compleja, sea por la intención deliberada de ocultar datos que complican excesivamente su exposición o por la incapacidad para romper con la barrera de un tecnicismo exacerbado por parte de los presupuestistas.

Periodicidad: Busca conciliar dos concepciones contrapuestas, la plurianualidad, como marco para la planificación a largo plazo, y la subanualidad, como referencia para la programación de las tareas y el monitoreo. En este último caso, debe abarcar lapsos razonables. Si son muy largos, la dispersión en la ejecución será significativa (mayor error en la estimación). Si son muy breves, impiden cumplir esas tareas. Por ello, se utiliza como convención el año calendario. A su vez, la continuidad brindaría cohesión intertemporal a los presupuestos.

Flexibilidad: Parte de la idea de que las modificaciones presupuestarias han de permitir el cumplimiento de las metas previstas. Es decir que el mandato legal, antes que a los medios, hace referencia a los fines. De allí que quienes ejecutan el presupuesto deban tener cierta amplitud para adaptar la estructura de sus gastos a las necesidades cambiantes de su producción.⁶

Equilibrio: Alude a la igualdad entre gastos y recursos pero no debe entenderse en sentido estricto ni aplicable al corto plazo. Lo que se busca aquí es la sostenibilidad del gasto público. No es censurable el déficit público en cualquier año dado, el fenómeno preocupante sería la persistencia de tal quebranto durante períodos prolongados, como lustros y décadas, ya que sus fuentes de financiamiento son el uso de reservas, el acceso al crédito público (ambos factores que necesariamente han de agotarse en algún momento) o la emisión monetaria (que si no sigue un patrón acorde a la evolución de la producción puede constituirse en un factor inflacionario).

Anticipación: Se refiere a la obvia cuestión de que el presupuesto, incluso por su raíz etimológica, debe aprobarse con anterioridad al ejercicio al que corresponde. Tal situación, que en las últimas dos décadas solamente cuenta con excepciones en los ejercicios 2002 (en que el presupuesto se aprobó con tres meses de atraso dada la crisis de fines de 2001) y 2011 (en que no se aprobó la Ley de Presupuesto), no ha sido para nada habitual con anterioridad a la LAF. El mecanismo de prórroga del presupuesto, aunque vulnera este principio, tiene por objeto permitir la continuidad en la prestación de los servicios del Estado.

Transparencia: Es un principio clave, referido al carácter de información pública que poseen los presupuestos aprobados y ejecutados, y resulta de muy sencillo

⁶ En nuestro país quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El jefe de Gabinete de Ministros puede modificar gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades (art. 37 de la LAF), y este último delega a su vez la potestad de realizar modificaciones menores a las sucesivas líneas de mando.

cumplimiento en la moderna sociedad de la información, aun para los niveles de gobierno o las instituciones autónomas de menor tamaño, a menos que sus autoridades sostengan una decisión política en contrario.

Especificación: Se relaciona con dotar al presupuesto de una cantidad amplia de clasificaciones y del mayor nivel de desagregación en cada una, de modo de permitir un conocimiento acabado sobre gastos y recursos. De allí la importancia de conocer, al menos en su lógica, los clasificadores vigentes en el nivel nacional de gobierno.

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Los Estados modernos se caracterizan por tener un amplio rango de acción; intervienen en la economía, en la educación, en la salud, en el empleo, en la producción, en la seguridad social, en la seguridad pública y en muchos otros campos de política.

De este modo, a lo largo del tiempo se multiplican y complejizan las demandas y necesidades a las que el Estado necesita hacer frente, lo que a su vez requiere la captación de grandes cantidades de recursos financieros, generalmente a través del sistema impositivo, provenientes de los ciudadanos, que a su vez son los destinatarios de la acción pública, encauzada mediante programas y servicios. Tales programas y servicios sociales son la materialización efectiva de las políticas públicas, de allí la importancia de su estudio sistemático y analítico.

El estudio de las políticas públicas, entonces, consiste en preguntarnos: ¿qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad?, ¿cómo se elaboran y desarrollan esas políticas?, ¿cómo se evalúan y cambian?

De este modo, estudiar las políticas públicas es intentar reconocer qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen, y qué efecto produce su acción. Para tal estudio es necesario profundizar en el ciclo de las políticas, lo cual es una abstracción que permite sistematizar el análisis a los fines de lograr una mejor anticipación y previsión. Las políticas se redefinen continuamente en su proceso de aplicación y suelen cambiar, muchas veces, en función de su rendimiento. Pero sin mecanismos para su evaluación, esas modificaciones se dificultan y pierden capacidad de orientación.

El ciclo de las políticas abarca tres grandes etapas: la formulación, la implementación y la evaluación.

La formulación de políticas

La formulación de las políticas incluye, como momentos diferenciados, el establecimiento de la agenda política, la definición de los problemas, la previsión, el establecimiento de objetivos y la selección de la opción.

El establecimiento de la agenda consiste en elevar al rango de políticas públicas determinadas cuestiones socialmente problematizadas. Cuáles y en qué secuencia dependerá básicamente del juego de poderes entre los actores involucrados, internos y externos al Estado. Así, las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos, y en tal sentido son la arena en que resulta hegemónica la racionalidad política por sobre los criterios técnicos.

La definición de los problemas, tras el establecimiento de la agenda, es el espacio en el que estos se resignifican y se dimensionan de acuerdo con las posibilidades de su atención; se reposiciona el valor de lo técnico y cobra importancia la restricción económica. Así, la definición de un problema implica la identificación del espacio de lo posible, y para ello es necesario el desarrollo de un conocimiento más profundo sobre las cuestiones que constituyen la agenda, distinguiendo sus componentes, sus probables causas y sus potenciales consecuencias. Ello implica, necesariamente, algún tipo de previsión para establecer un escenario base, es decir, una proyección a futuro de la evolución del actual escenario en caso de no intervenir. De nuevo, si bien la injerencia de la esfera política es innegable, la previsión exige un fuerte apoyo en los conocimientos técnicos.

Al tratarse de una cuestión socialmente problematizada, es de esperar que no se resuelva sin intervención, por ello resulta imprescindible plantear una visión objetivo, un escenario deseado, al que se pretende llegar a través de la acción pública. Ello se constituye bajo la forma de los resultados esperados u objetivos a cumplir que constituyen el objeto último de toda política pública. Tales objetivos, si bien deberían mantenerse en la esfera de lo posible, son fundamentalmente sintetizados por una visión política.

Finalmente, en el plano del diseño de políticas resta escoger entre las potenciales vías para lograr los objetivos. Nuevamente, depende de los organismos técnicos el plantear las alternativas de acción en pos de lograr los resultados proyectados, mientras que la elección final entre estas diferentes posibilidades corre por cuenta de la autoridad política.

La implementación de políticas

La formulación presupuestaria posibilita implementar las políticas públicas diseñadas. En programas, obras y actividades, en cabeza de organismos determinados y con estructuras funcionales definidas, se operacionalizan las acciones concretas que buscan modificar la realidad, transformando el escenario base en la visión objetivo. En tal sentido, es la expresión más cabal de la razón de ser de las distintas organizaciones que forman el Estado, a la vez que funciona como plan de acción de ellas.

Así, la política presupuestaria define a los organismos en un *quién*, a sus objetivos en un *qué*, y a sus cursos de acción en un *cómo*.

La implementación de las políticas públicas propiamente dicha no puede diferenciarse por completo de su formulación, en la medida en que funciona como un continuo de elaboración y acción, como un ámbito de permanente negociación entre quienes diseñaron la política y quieren llevarla a la práctica y de quienes depende la acción.

Si bien el régimen político es el responsable de la implementación de las políticas públicas, en su gestión diaria está a cargo de los funcionarios técnicos que componen el grueso de la dotación de recursos humanos del Estado.

La implementación de las políticas públicas implica el consumo de recursos, físicos y financieros, la producción de resultados y el cumplimiento de metas y objetivos; todo ello se debe corresponder con la ejecución presupuestaria y su monitoreo. Los cambios que definen la estrecha relación entre diseño e implementación se relacionan con la programación, modificación y evaluación presupuestaria, entendiendo esta última no como una actividad posterior a la ejecución sino como un proceso fuertemente enraizado y clave para el éxito de ella.

La evaluación de las políticas

Por último, la evaluación de las políticas públicas, si bien se hace con referencia a los objetivos preestablecidos, parte especialmente de los resultados alcanzados, previstos y no previstos.

Resulta clave para conocer hasta qué punto se está cumpliendo con los objetivos deseados y, sobre el análisis de las desviaciones observadas, para facilitar los cambios que permitan alcanzar los resultados proyectados.

Tal evaluación se realiza en múltiples dimensiones; una de ellas es claramente política y las otras, técnicas. Entre estas últimas se ubican las realizadas por los propios organismos responsables y ejecutores de cada política pública.

La evaluación presupuestaria excede el ámbito de la mera auditoría y rendición de cuentas para extenderse hacia el análisis de los resultados obtenidos en función de los recursos utilizados. Como se ha visto, es fundamental el papel desempeñado por las políticas presupuestarias en la medida en que se erigen como institución básica para la determinación de funciones, objetivos y procesos. Es decir, su correcta y clara definición es clave para reconocer el objeto de los distintos organismos, los resultados a los que planean arribar y los cursos de acción que proyectan desarrollar a tal fin. En conclusión, las políticas públicas son las acciones de gobierno; es el gobierno en acción, que busca dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad.

El presupuesto funciona como uno de los máximos ámbitos de materialización de las políticas públicas. En ese sentido, la política presupuestaria de los organismos se concibe a la vez como la justificación práctica de su existencia y como un ver-

dadero plan de acción. Es el ámbito por antonomasia en el que las distintas partes que conforman el Estado se definen a través de la explicitación de sus funciones, a la vez que proyectan los cursos a seguir en pos del cumplimiento de estas.

En tal sentido es posible yuxtaponer el ciclo presupuestario y el ciclo de las políticas. A grandes rasgos, la primera etapa relevante en la vida de una política es la del diseño, en el que se produce un primer vínculo con la formulación presupuestaria, ya que el diseño de la política pública no opera en el vacío sino que se corresponde con una determinada cristalización institucional del aparato del Estado, que puede o no ser modificada como consecuencia de tal diseño. Así, el acto mismo de diseñar una política implica la asignación de responsabilidades y la planificación de cursos de acción con un correlato que se materializa a nivel de organizaciones y programas.

La implementación de las políticas públicas suele demandar recursos materiales, cuyo consumo no es otra cosa que la ejecución del presupuesto asignado en función de las acciones proyectadas por los distintos organismos en el momento del diseño de sus políticas y formulación de sus presupuestos.

A mitad de camino entre estos dos momentos se halla la determinación de la política presupuestaria, y es por ella que su importancia es capital. La política presupuestaria puede pensarse conceptualmente como el nexo entre el diseño y la implementación de las políticas públicas. Así, una determinada política diseñada necesita de su traducción en términos de política presupuestaria para lograr su operacionalización, es decir, para ser implementada.

Finalmente, a lo largo del proceso, como una malla de contención, que a la vez permite su retroalimentación, la evaluación de las políticas públicas funciona a niveles técnicos y políticos. En cuanto a lo técnico, es potestad de cada organización determinar el grado de satisfacción de los resultados obtenidos según las expectativas originales y el desarrollo de los acontecimientos que las haya podido modificar.

Por otra parte, es menester de la evaluación presupuestaria investigar la relación entre los recursos públicos consumidos y los resultados obtenidos. Para ello, resulta clave la riqueza y precisión de las definiciones contenidas en la formulación de las políticas presupuestarias.

LOS DISTINTOS TIPOS DE PRESUPUESTO

Corresponde entonces identificar las principales técnicas presupuestarias, sus diferencias y particularidades, de modo de poder reconocer sus aportes.

Presupuesto tradicional y presupuesto por programas

El presupuesto tradicional parte de un enfoque de los gastos a nivel institucional, es decir, de la identificación de qué organismos son responsables de realizar las distintas erogaciones. Asimismo, considera en qué se gasta, es decir, cuál es el objeto específico y concreto de los gastos en el sentido del listado de bienes y servicios que se adquieren.

Es un tipo de presupuesto que puede vincularse estrechamente con la idea de control legal, es decir que el presupuesto sea gastado por quien (y en lo que) corresponde. El objetivo de legalidad no carece en modo alguno de importancia, sin embargo parece ser insuficiente como norte para la gestión pública. Prueba de ello es que el criterio predominante a la hora de formular el presupuesto de sucesivos ejercicios, bajo un enfoque tradicional, es el inercial. Esto es, la noción de que los gastos deben repetirse año a año en su distribución institucional y en el patrón de compras públicas que reflejan, sin considerar no ya el objeto sino el objetivo último de tales erogaciones, es decir, el para qué.

El presupuesto por programas parte justamente de esta última cuestión: el sentido o destino de los gastos públicos en relación con la producción del Estado. Considera en primera instancia los bienes y servicios que el Estado produce y provee a la población. Y a partir de la estimación de tal producción determina las actividades que han de desarrollarse para llevarla a cabo, los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios para desplegar tales cursos de acción y la estructura funcional acorde.

De este modo, la mayor diferencia entre el presupuesto tradicional y el programático es que el segundo reemplaza la concepción financiera del instrumento por una de tipo físico-financiera, relacionando los gastos y recursos públicos con la producción del Estado.

A su vez, la responsabilidad de tal producción no descansa sobre la máxima autoridad de cada organismo (verbigracia ministro), sino que se asigna a quien comanda la unidad ejecutora de cada programa, pudiendo tener un rango jerárquico menor (como secretario, subsecretario, director, entre otros), profundizando de este modo la idea de descentralización operativa al interior de las distintas reparticiones y la responsabilidad⁷ de quienes llevan adelante en forma efectiva la política.

A su vez, la noción misma de programa permite introducir un análisis que va más allá de la declaración de misiones y funciones de cada organización pública y se relaciona con su devenir efectivo, es decir, con aquello que realmente hace y por lo que consume recursos. Así, la descripción de los programas contenida en el

⁷ Ver Oszlak (2003) para un análisis crítico de los conceptos de responsabilización y responsabilidad aplicados a la gestión pública.

presupuesto se abre como una interesante ventana para conocer la situación real del Estado.

En cuanto a la estructura del presupuesto por programas, obedece a la lógica insumo-producto, es decir que el Estado desarrolla tareas para producir determinados bienes y servicios para la población. Se puede distinguir entonces la producción terminal (aquella que va dirigida directamente a la población, como por ejemplo la educación superior) de la intermedia (la que sirve de apoyo o insumo a la producción terminal y, por lo tanto, va dirigida al propio aparato del Estado, como por ejemplo la capacitación del personal estatal). Del mismo modo, pueden existir actividades que apoyen un programa de determinada organización pública (actividades específicas), otras que sirvan a más de un programa (actividades comunes), y algunas que sean útiles y necesarias para todos los programas de un organismo (actividades centrales), entre estas últimas se encuentra la administración financiera.

La identificación de metas correspondientes a cada programa,⁸ sumada a la asignación de créditos presupuestarios acorde a tal división, permite realizar un análisis de eficacia y eficiencia. La eficacia sería lograr los objetivos planteados, lo que equivale a cumplir o sobrepasar las metas programadas, mientras que la eficiencia estaría dada por cumplirlos con un gasto por unidad igual o menor al previsto.

Ambos tipos de análisis son valiosos en materia de producción pública, aunque no están exentos de problemas. En el caso de la eficacia resta preguntarse acerca de la pertinencia y precisión de la meta originalmente programada. Así, que el Estado cumpla con los objetivos que se propone no implica que tales objetivos sean importantes, e incluso deseables, para la ciudadanía. Del mismo modo, es posible que si tales objetivos han sido subestimados para la capacidad técnica, política y económica de quien los desarrolla, su cumplimiento diga poco acerca de la eficacia de la gestión pública.

En cuanto a la eficiencia, puede plantearse que el análisis de su cumplimiento no solamente arrastra potenciales problemas de programación sino que, además, aparece como de difícil concreción cuando se tiene en cuenta el gasto y no el costo, lo que resulta especialmente importante en el caso de los bienes de capital que se adquieren en un ejercicio pero que se utilizan a lo largo de varios años.

Puede concluirse entonces que el reemplazo del presupuesto tradicional por el presupuesto por programas es un avance en términos de administración financiera, al introducir el análisis físico-financiero, pero que constituye un punto de partida antes que uno de llegada, debido a que considera el gasto pero no el costo, ni la traducción de la producción pública en términos de resultados e impactos sobre la población, para lo que tendrían que tenerse en cuenta cuestiones complejas, como

⁸ O subprograma, entendido como unidad menor que produce metas sumables a las de los otros subprogramas del programa.

la pertinencia, la accesibilidad y la calidad de los bienes y servicios producidos por el Estado.

Realizar una enumeración, no taxativa, de las ventajas que ha introducido el presupuesto por programas permite dar cabal dimensión de los avances que ha significado, a saber:

- a) Es un instrumento de política económica y de racionalización administrativa.
- b) Facilita la vinculación entre la planificación a largo plazo y las acciones a corto plazo.
- c) Provee la base para una mejor asignación de los recursos.
- d) Permite la identificación del funcionario responsable de los recursos y gastos a su cargo en materia administrativa, civil y penal.
- e) Hace posible la observación de “las cosas que un gobierno realiza” en términos de producción de bienes y servicios específicos dirigidos hacia la comunidad.
- f) Ofrece la posibilidad de evaluar los resultados y determinar la eficiencia en el cumplimiento de las metas.
- g) Permite mejor comprensión del documento presupuestario.

Pero más allá de sus cualidades, la reforma de la administración financiera contemplada en la Ley 24156, además de la introducción del presupuesto por programas, que para el Estado nacional comenzó a regir a partir de 1993 y para el conjunto de las provincias entre 1994 y 1995, permitió la reivindicación de una serie de principios en materia presupuestaria, muchas veces presentes en las normas pero pocas en la práctica, de capital importancia para la calidad institucional del proceso presupuestario.

La programación del presupuesto y sus rigideces

La noción de programación presupuestaria remite a la definición de presupuesto como plan de acción. Así, el logro de metas y la obtención de resultados se relacionan con una determinada secuencia de actividades, que a su vez implican el consumo de recursos.

De este modo, la programación presupuestaria opera como una subanualización del presupuesto, necesaria para volverlo operativo. Determinadas cuestiones, como por ejemplo aquellas relacionadas con la inversión pública, obedecen a una lógica de carácter plurianual, por tratarse de operaciones cuya culminación y puesta en funcionamiento demora más de un ejercicio. Ello introduce, en el mediano y corto plazo, cierta rigidez presupuestaria, dada la necesidad de continuar con actividades previamente comprometidas y que ya han consumido cuantiosos recursos, los que representan un costo hundido, a la vez que la continuidad de tales actividades es fundamental para la razón de ser de la organización.

A su vez, la rigidez presupuestaria en el mediano y largo plazo se relaciona con la presencia de ciertas erogaciones que no pueden eliminarse o al menos reducirse significativamente, por cuestiones de índole legal o porque hacen a las condiciones mínimas de funcionamiento. Por ejemplo, los gastos en salarios o en servicios básicos (electricidad, gas natural, agua corriente, comunicaciones) son de muy difícil reducción, ya sea por el régimen de estabilidad, consagrado en los derechos laborales del personal del Estado, o por la necesidad de mantener un estándar mínimo para el desarrollo de las tareas.

Tales rigideces impiden la posibilidad de realizar una experiencia de presupuesto base cero, o a lo sumo eso sería más un ejercicio teórico o muy acotado en su alcance. Aun con tales limitaciones, el presupuesto por programas es una herramienta útil para la determinación de prioridades, la elección entre cursos de acción alternativos y la detección de tareas ritualistas inconsistentes con los objetivos institucionales vigentes.

De este modo, aun reconociendo el importante grado de rigidez e incrementalismo, propio de los procesos reales de presupuestación, el presupuesto plurianual y el presupuesto de base cero surgen como herramientas que pueden realizar un aporte útil en pos de fortalecer el funcionamiento del presupuesto por programas.

En términos amplios, puede plantearse el concepto de rigidez en dos planos. Por una parte, a partir de la imposibilidad de reducir significativamente el nivel de ciertas erogaciones de un ejercicio a otro; y por otro lado, en cuanto a las trabas que las afectaciones de recursos a destinos específicos implican a la hora de asignar el presupuesto.⁹

Este último tipo de rigidez se vincula, a nivel general, con la afectación de tributos para usos específicos, como la seguridad social, la construcción y mantenimiento de la red vial o la promoción de la industria cinematográfica.

En cuanto a la rigidez, pensada no desde la libre disponibilidad de los recursos sino a partir de las dificultades para romper con el carácter inercial de los gastos, esta obedece al fuerte peso que las erogaciones en personal tienen en el total.

De esta forma, la noción de rigidez presupuestaria permite resignificar la lógica de funcionamiento del presupuesto por programas, en el sentido de que no es posible una reasignación total de los gastos según su objeto, de modo de compatibilizarlos con los cambios deseados en la producción pública. El margen de maniobra real se limita entonces a la posibilidad de reasignar los recursos humanos y físicos existentes en función de las necesidades que surjan de la programación de las actividades del Estado.

A lo anterior se suman otras limitaciones, como es la programación trimestral. En rigor, la programación es una facultad legal de la Oficina Nacional de Presupues-

⁹ Ver Vega (2005) para un estudio de la rigidez del gasto público de la Administración Pública Nacional en la Argentina.

to. La idea original detrás de la concesión de esta facultad consistía en darle mayor flexibilidad al sistema frente a las fluctuaciones estacionales en la recaudación. Sin embargo, como hemos visto en el capítulo anterior, la LAF había previsto que la Tesorería pudiera resolver esos inconvenientes emitiendo Letras de corto plazo. Lo cierto es que, en la práctica, la “programación trimestral” funciona como un recorte encubierto al presupuesto sancionado. En general, la suma de los créditos trimestrales es inferior al total sancionado y se pierden los créditos asignados a cada trimestre que las unidades ejecutoras no llegan a comprometer. Están exentas de estas limitaciones las partidas de salarios.

El presupuesto plurianual

El presupuesto plurianual surge como una herramienta que, entre otros beneficios,¹⁰ permite reducir un poco la rigidez presupuestaria, al menos en relación con los gastos de carácter no permanente pero cuya duración excede el año.

Conviene distinguir entonces las dos variantes del presupuesto plurianual, que puede ser de carácter limitativo o indicativo. Si es limitativo opera exactamente igual que el presupuesto anual, es decir que, en su acepción más tradicional, implica un límite en los gastos autorizados para un período dado que no suele rondar el trienio.

En cambio, si es indicativo, lo que resulta más habitual en la experiencia internacional,¹¹ opera como un documento informativo a ser presentado al Parlamento sobre las proyecciones de gastos, recursos y metas físicas (en el caso de tratarse de un presupuesto por programas) que no opera como un límite legal para los períodos que exceden el ejercicio.

En la Argentina, a nivel nacional el presupuesto plurianual es de tipo indicativo y abarca un período de tres años, incluyendo el cubierto por el presupuesto anual limitativo. Así, por ejemplo, en septiembre del año 2015 se remitió al Congreso el Proyecto de Presupuesto 2016 para su aprobación y el Presupuesto Plurianual 2016-2018 para su información.

Otras proyecciones de carácter plurianual, de tipo más sectorial y de menor alcance, sí tienen carácter limitativo en el presupuesto. Tal es el caso de las obras públicas que exceden el ejercicio.

La noción subyacente en el presupuesto plurianual es la de enlazar la programación presupuestaria, es decir, la secuencia lógica de actividades realizadas por el Estado para obtener determinadas metas, con la planificación estratégica, entendida

¹⁰ Ver ONP (2009) para un excelente detalle de las referencias normativas y beneficios micro y macro de esta herramienta.

¹¹ Ver Bolívar (2000) para un breve repaso sobre la experiencia en la materia de varias naciones desarrolladas.

como herramienta para cambiar la realidad en el mediano plazo, en un contexto dinámico que contiene a distintos actores con sus propios objetivos y recursos.

En tal sentido, la complementariedad entre el presupuesto por programas y el presupuesto plurianual viene dada por la chance de pensar la gestión pública en un horizonte temporal más amplio, adecuado para la toma de decisiones estratégicas, más allá de la coyuntura y para analizar las implicancias de largo plazo de las decisiones políticas, en términos tanto económico-financieros como de objetivos y resultados.

El presupuesto de base cero

Se trata de una de las técnicas presupuestarias más polémicas, dadas las dificultades para su plena adopción en la práctica. Consiste en justificar las actividades de cada unidad desde cero, es decir, a partir de la elaboración de varios paquetes de decisión por parte de las distintas unidades que contemplen distintos niveles de producción y, por lo tanto, de tareas y gastos. A su vez, tales paquetes deben ordenarse según un criterio decreciente de prioridad.

Es decir que se elabora un escenario de mínima y, a partir de allí, se van incorporando más gastos relacionados con un volumen creciente de trabajo y producción. El decisor central escoge entonces la combinación de paquetes de decisión que mejor se ajuste a las prioridades políticamente determinadas.

Claramente, la principal ventaja¹² de este tipo de técnica es que logra eliminar por completo el enfoque incrementalista, generalmente prevaleciente en la formulación presupuestaria, incluso en los casos en que se ha adoptado el presupuesto por programas. Adicionalmente, permite evaluar la razonabilidad de la estructura del Estado y detectar duplicaciones, estructuras vegetativas y otros fenómenos que afectan negativamente la capacidad de gestión pública.

Resulta claro que para que tal determinación de prioridades no obedezca a una encarnizada negociación política, es necesario que se corresponda con un horizonte más amplio de planificación estratégica que permita establecer de antemano, cuando menos, áreas críticas de intervención.

Es que dada la ausencia general de tal horizonte de planificación que esta técnica implica en el caso argentino –y del elevado costo, en términos financieros pero sobre todo de tiempos y recursos humanos–, su aplicación generalizada en experiencias nacionales es más bien una rareza.

Sin embargo, puede constituir una herramienta útil si se aplica en forma parcial, o bien a programas seleccionados por su evidente necesidad de reforma o como un complemento al presupuesto por programas, por ejemplo en la etapa de

¹² Para un análisis en profundidad del presupuesto base cero en el marco de las modernas técnicas presupuestarias ver Gómez Castañeda (1995).

presupuestación preliminar, en que cada dependencia o unidad puede plantear las necesidades mínimas para su funcionamiento junto con diferentes objetivos de desarrollo institucional, con los respectivos costos asociados.

De este modo, es clara la relación entre presupuesto por programas, presupuesto plurianual y presupuesto base cero, pensando a estas dos últimas técnicas como complementos.

Así, cierto enfoque de base cero hacia el interior de las organizaciones permite plantear mejor los objetivos programados para el año, sin perder de vista un horizonte estratégico que lo excede.

Por otra parte, teniendo en cuenta el alto grado de rigidez del presupuesto, puede considerarse como alternativa la posibilidad de reasignaciones funcionales, al menos para los gastos en personal y funcionamiento (servicios básicos), ya que no puede variarse su objeto de acuerdo con las necesidades de la organización.

Dichas necesidades estarían emanando de la planificación estratégica y, en términos más prosaicos, del presupuesto plurianual como campo de programación de políticas, permitiéndose así la combinación de distintas técnicas presupuestarias, como el presupuesto plurianual y, en forma parcial, el presupuesto de base cero, en la búsqueda de un mayor fortalecimiento del presupuesto por programas.

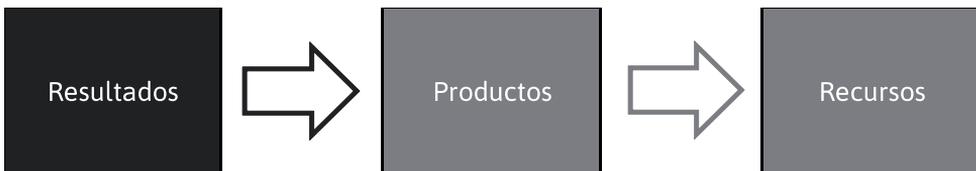
El presupuesto por resultados u orientado a resultados

La administración financiera se orienta al logro de las metas de resultados establecidas en las políticas públicas. Dichas metas implican un cambio sustantivo en una situación problemática que afecta a la sociedad.

Deja de gestionarse en función de la capacidad de oferta (productos) de las instituciones públicas, y se orienta a la demanda de la ciudadanía. Por lo tanto, los resultados esperados se utilizan como base para el proceso de asignación de recursos.

En este modelo, la planificación de las políticas públicas se articula a partir de la llamada “cadena de resultados”, que se ilustra a continuación:

Figura 1. Cadena de resultados



Fuente: elaboración propia.

La cadena de resultados parte de los resultados que se quieren lograr (en términos de cobertura, tiempo de respuesta, calidad de la atención, o cualquier otro tipo de indicador que relacione la oferta pública con la demanda ciudadana).

El logro de dichos resultados requiere determinado tipo y nivel de producción pública, cuantificada bajo la forma de metas.

A su vez, para llevar adelante dicha producción, necesaria para atender las necesidades de la población, es imprescindible contar con una serie de insumos materiales, como bienes, servicios, personal, instalaciones y espacios de trabajo.

En tal sentido, la producción pública es la transformación de insumos (recursos materiales, financieros, legales, organizacionales, simbólicos y humanos) en bienes y servicios orientados a satisfacer las demandas de la comunidad.

Esta aproximación analítica revaloriza el enfoque físico-financiero del presupuesto por programas y permite vincular estrechamente el presupuesto y la planificación.

Así, dentro de la gestión por resultados el presupuesto por resultados u orientado a resultados surge de determinar los niveles de producción pública, alineados con cierto grado de satisfacción de determinadas necesidades de la población, y de valorizar, en términos monetarios, los insumos que dichos procesos productivos requieren, transformando así al presupuesto en la expresión financiera de un plan operativo anual.

La gestión por resultados descansa entonces en cuatro pilares fundamentales:

Sistema de planificación: Articulado por medio de estrategias que orienten la formulación del presupuesto y las acciones de las instituciones públicas al logro de resultados estratégicos. Ello requiere pensar el presupuesto en clave de insumos y, por lo tanto, relacionarlo estrechamente con los planes de compra anuales y con la contabilidad de costos, necesaria para asignar los recursos a las distintas dependencias a cargo de los procesos productivos.

Descentralización de las decisiones: De modo tal que permita una mayor flexibilidad en el uso de los recursos por parte de los gerentes públicos, en el marco de la estrategia fijada al nivel nacional. Ello es imprescindible para lograr mayores niveles de responsabilización por parte de los titulares de las unidades ejecutoras de los distintos programas presupuestarios, que tienen a su cargo el logro de determinado nivel y tipo de producción de bienes y servicios públicos.

Sistema de indicadores: Que permitan llevar un monitoreo de la gestión y una evaluación de los resultados alcanzados. Ello implica indicadores de resultado (que relacionan la oferta pública con la demanda ciudadana) y, eventualmente, de impacto (que miden el cambio en los comportamientos y las condiciones de vida de las personas a partir de los resultados logrados), así como también de producción pública y de gestión (que relacionan insumos con productos, en términos de eficiencia, eficacia y economicidad).

Estructura de incentivos: Que encaucen el comportamiento de los agentes públicos al logro de los objetivos de la gestión. Aquí surgen, dentro de una estrategia de gestión por resultados, las principales diferencias entre presupuesto por resultados (en el que estos determinan el nivel de recursos) y orientado a resultados (en el que los resultados son una fuente más de información para el decisor público).

Asimismo, dado que la gestión por resultados vincula directamente el presupuesto a la planificación, vale recordar que la técnica de gestión por resultados opera en varios niveles:

Nivel macro: Se fijan objetivos prioritarios de desarrollo nacional y las estrategias a seguir para su consecución.

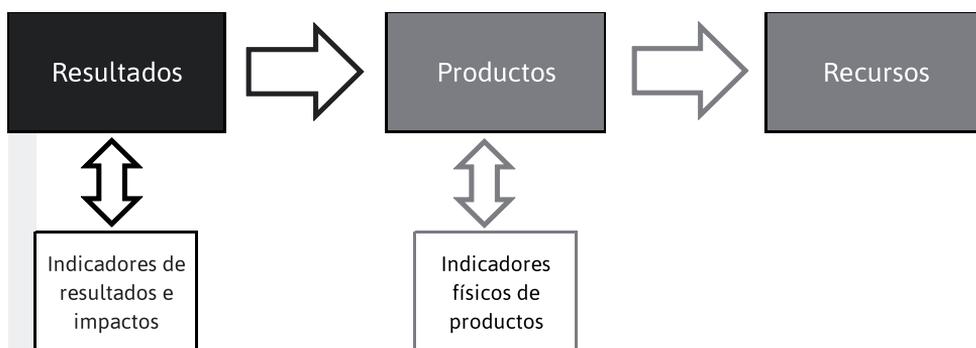
Nivel meso: A partir del plan se establece un marco fiscal a mediano plazo, que se traduce en herramientas como el presupuesto plurianual.

Nivel micro: Por último, se realiza la planificación anual, cristalizada en los presupuestos anuales, que respetan la presupuestación por programas.

Por lo tanto, la planificación permite establecer procedimientos claros de formulación del presupuesto hacia resultados. Con relación a la descentralización de las decisiones, es importante considerar que las decisiones deben tomarse de la forma más descentralizada posible dentro del marco de los resultados esperados. En este sentido, la administración financiera debe permitir eficiencia y flexibilidad en el uso de los recursos. Para ello es fundamental contar con información confiable y oportuna. Esto se logra mediante un sistema informatizado, parametrizado y centralizado.

Respecto a los indicadores, estos siguen el siguiente esquema:

Figura 2. Cadena de resultados e indicadores

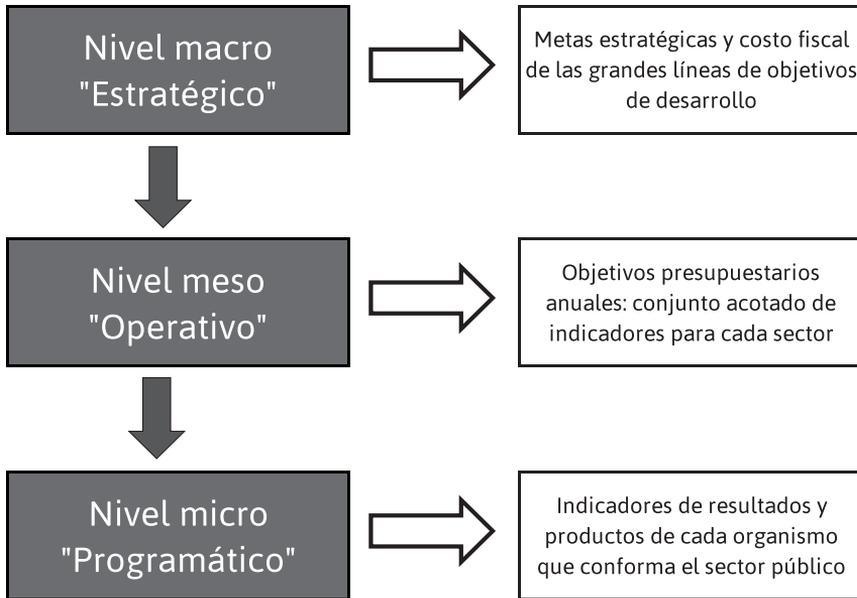


Fuente: elaboración propia.

De igual modo, en el esquema de gestión por resultados es necesario construir indicadores para los distintos niveles de planificación y de responsabilidad.

Surge así un sistema de indicadores que resulta de utilidad tanto para el nivel máximo de responsabilidad política (macro) como para los actores que intervienen a nivel sectorial (meso) y para los responsables de programa (micro).

Figura 3. Indicadores por nivel de responsabilidad



Fuente: elaboración propia.

Es deseable que todos los indicadores que integran el universo descrito cumplan con una serie de condiciones:

Pertinencia: Deben expresar un aspecto sustancial del objetivo (u objetivos), aportando conocimientos relevantes.

Utilidad: Deben poder ser contruidos con datos disponibles oportunamente a intervalos regulares consistentes –homogéneamente comparables en el tiempo para permitir armar series históricas que evidencien sus cambios– para efectuar comparaciones con independencia del área geográfica a la que se refieran.

Solidez: No deben ser perecederos rápidamente en cuanto a su significado, deben ser de costo razonable en su construcción y sustentables en el tiempo.

Fiabilidad: Deben resultar verosímiles y objetivamente verificables respecto a sus fuentes de información, es decir, que reflejen fielmente la realidad.

Simplicidad: Deben ser claros y comprensibles, tanto para la propia comunidad como para los funcionarios políticos y técnicos. No debe transformarse en una necesidad la explicación adicional para el entendimiento por no expertos.

Accesibilidad: Deben estar sustentados por datos de fácil o moderada complejidad de obtención, es decir, que puedan ser fácilmente auditables.

Vale destacar que, en general, los indicadores suelen tomar la forma de ratios a partir de variables mensuradas a través de definiciones, unidades de medida, periodicidad, rezago y fuentes de información predeterminadas.

En lo que concierne a la estructura de incentivos, surgen como cuestiones capitales la problemática de plantear un esquema de premios y castigos personales y la disyuntiva entre un sistema contractual versus un sistema basado en la confianza. Una alternativa es que los incentivos funcionen como un reconocimiento respecto al alcance de metas a nivel institucional en vez de personal.

Por su parte, resulta fundamental para el esquema de gestión por resultados contar con datos confiables y medibles, que permitan construir indicadores de producto y de resultados.

En lo que respecta a la implementación del presupuesto orientado a resultados en la Argentina, nos debemos remontar a la Cuenta de Inversión del Sector Público Nacional correspondiente al ejercicio 2014,¹³ en la que se informa de la construcción de 71 indicadores de resultados correspondientes a 52 programas presupuestarios.

El enfoque adoptado en nuestro país identifica al presupuesto orientado a resultados como una técnica presupuestaria que busca que los procesos presupuestarios se adecuen a las características necesarias para impulsar la implementación de la gestión por resultados en el sector público.

La gestión por resultados se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades a un conjunto de resultados estratégicos precisos, predefinidos y dados a conocer con antelación, posibles de ser cumplidos en un período establecido de tiempo.

El presupuesto orientado a resultados vincula entonces los fondos asignados a cada programa con resultados medibles y relaciona en forma clara y precisa las metas y los objetivos de política. Es decir que las decisiones que se tomen sobre los gastos a realizar deben basarse en resultados reales o proyectados por las autoridades del gobierno (nivel de producción esperado), lo que a su vez permitirá calcular los costos.

Como condición inicial se deben definir y operacionalizar los resultados de la acción pública. Para poder aplicar el presupuesto orientado a resultados debe ser factible estimar el grado de cumplimiento de los objetivos mediante el uso de indicadores.

¹³ http://www.meccon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2014/tomoi/indicadores.htm#_ftn3.

Si dichos indicadores permiten cuantificar los objetivos se obtienen resultados. Por lo tanto, para vincular el presupuesto a estos resultados es necesario a su vez establecer su relación con programas y proyectos.

El hecho de vincular los fondos asignados a resultados medibles incrementa la transparencia de las políticas públicas. A su vez, permite una articulación clara entre las metas y los objetivos de política y provee los medios necesarios para monitorear el progreso hacia el logro de estos objetivos.

Además, su implementación redundante en una identificación más clara de las funciones y responsabilidades de los ministros y funcionarios públicos a cargo de la gestión.

Los resultados pueden ser relacionados con el presupuesto ya sea en forma directa o indirecta:

Vínculo indirecto (presupuesto orientado a resultados): Significa que la información de resultados se utiliza junto con otra información que se considere necesaria para definir las decisiones de presupuesto: la información sobre los resultados es muy importante en el proceso de toma de decisiones, pero no necesariamente determina la asignación de recursos presupuestarios a los distintos programas.

Vínculo directo (presupuesto por resultados): Por el contrario, implica la asignación de recursos en forma directa y explícitamente relacionada con los resultados de las unidades de actuación.

Esta diferencia de enfoque revela distintas categorizaciones de una metodología presupuestaria que, a su vez, se vincula con capacidades, potencialidades y condicionantes institucionales. La diferencia fundamental radica en si los resultados son utilizados como una regla de decisión o si solo son una herramienta de análisis.

La distinción reside en la discrecionalidad que autoriza a los políticos y a los funcionarios al momento de asignar recursos. Cuando la información es solo una ayuda para el análisis, los gobiernos pueden optar por aplicar o descartar los datos ofrecidos y pueden interpretar los datos que consideren oportunos.

A pesar de estos distintos enfoques, la incorporación de información como un insumo más entre todos los existentes en el momento de definición presupuestaria es una recomendación esencial.

El presupuesto participativo

El presupuesto participativo (PP) es un instrumento presupuestario que implica romper con la concepción tradicional del presupuesto como un instrumento tecnocrático que solo puede ser abordado por técnicos y/o profesionales, para transformarlo en una herramienta técnico-política en la que la sociedad y el Estado están plenamente involucrados en la toma de decisiones respecto del gasto gubernamental.

Fue lanzado en Brasil por el Partido de los Trabajadores (PT) en la ciudad de Porto Alegre en 1989. Y en estos veinticinco años ha sido adaptado y adoptado por más de 1.400 ciudades en más de 40 países, con una gama amplia en América Latina, y en la actualidad se implementa en ciudades de países como Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica, Uruguay, Chile, Ecuador y Argentina. También se desarrolla, con distinta intensidad, en Francia, Alemania, España, Portugal e Italia. Y también encontró eco en los continentes africano y asiático.

El PP es un dispositivo que se aplica principalmente en los gobiernos locales (municipios) sobre la base de un esquema territorial.

Este tipo de presupuesto no es un producto acabado, perfecto o indiscutible. Por el contrario, es un proceso de construcción masiva y permanente. Por eso no es posible identificar una única definición, pero se pueden establecer algunos conceptos generales que permiten conocer sus principales características.

Por ejemplo, la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) define al PP como un “proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con el presupuesto estatal”.

Otros conceptos agregan al anterior que el PP es

una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión (Sousa Santos, 1998).

También se señala que en el PP “el ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública” (Genro y de Souza, 1998).

Desde su inicio hasta nuestros días, el PP ha pasado por distintas etapas, y hoy registra un importante crecimiento a nivel mundial. Una lectura histórica de las experiencias iniciadas desde 1989 permiten identificar tres fases: la fase 1, de experimentación, entre 1989 y 1997; la fase 2, de masificación brasileña, entre 1997 y 2000, y la fase 3, de expansión fuera de Brasil y de diversificación, desde el año 2000 en adelante.

En la Argentina se origina luego de la crisis económica y social de principios del siglo XXI, en lo que caracterizamos como fase 3. El primer lugar en el que se puso en marcha fue en el municipio de Rosario en el año 2002, y le siguió una frustrada tentativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2003. En la actualidad se desarrolla en más de 60 municipios, en los que viven más de once millones de personas.

En nuestro país se aprecia un patrón de expansión de esta política de fortalecimiento democrático a lo largo de la década del 2000. La incorporación de nuevos municipios al universo de gobiernos con PP fue muy gradual hasta 2007, con un muy fuerte crecimiento entre 2008 y 2011. Así, se pasó de 10 municipios en 2007 a 57 en 2013.

En el territorio nacional se distribuye en catorce provincias, en muchas de las cuales se desarrolla en las ciudades capitales (Córdoba, Mendoza, Corrientes, La Plata, Ushuaia, Neuquén, Santa Fe, Resistencia, Viedma, San Salvador de Jujuy, San Luis). La provincia de Buenos Aires es la que cuenta con mayor cantidad de municipios con PP, de los cuales diez de ellos se encuentran en la zona del conurbano bonaerense.

En la Argentina, en un trabajo realizado de manera cooperativa entre investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de una repartición del Estado nacional como la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el auspicio de UNICEF, se presentan conclusiones muy interesantes sobre los aspectos que el PP ha contribuido a mejorar y las dificultades que presenta su aplicación (Martínez y Arena, 2013).

Con relación a los aspectos de la gestión que el PP ha contribuido a mejorar, los citados autores observan un mayor vínculo entre la ciudadanía y el Estado. Esa relación es valorada en sus dos direcciones: por el mayor conocimiento de las demandas de los ciudadanos por parte del Estado municipal y por la cogestión de las decisiones públicas.

En cuanto a los aspectos que dificultan una mejor aplicación del PP, se destacan los conflictos que emergen dentro del Estado: tanto la falta de coordinación entre áreas como la insuficiencia de recursos, que repercuten en demoras en la ejecución de las obras. También se señala la resistencia al cambio por parte de las burocracias, lo que expone la ruptura que significa el PP en la cultura tradicional de la gestión de las organizaciones públicas.

Un aspecto destacable es la innovación que introduce el PP en la distribución de los recursos públicos. La dinámica que instala el PP redefine la forma de establecer la agenda en las políticas públicas entre el Estado y los ciudadanos por medio de la discusión y el debate en asambleas, que ponderan los diferentes problemas y sus posibles soluciones.

Se trata de reemplazar una modalidad de gestión tradicional por otra en la que la ciudadanía, organizada en espacios que son de acceso universal y voluntario y previa interiorización del funcionamiento institucional, realiza un diagnóstico de los problemas, formula proyectos para su abordaje y, mediante votaciones, establece un orden de prelación de los proyectos, los cuales, una vez superados los análisis de factibilidad y viabilidad correspondientes, deberán ejecutarse en el ejercicio presupuestario siguiente. En consecuencia, el presupuesto estatal ya no se expresa

como una mera cuestión técnica, sino que se convierte en una cuestión política y de máximo interés público.

El otro aspecto central es el que alude al sentido de la participación. En el PP la participación no es tomada como aquel momento dentro del sistema democrático en el que se convoca a la población, cada tanta cantidad de años, a elegir a sus representantes. Aquí se trata, sobre todo, de que, a partir de un espacio de encuentro entre el Estado y los ciudadanos, la sociedad intervenga en la construcción de políticas públicas y determine una nueva forma de gestionar el Estado.

Sin embargo, existen diferentes niveles de participación con relación a la toma de decisiones públicas. Podemos identificar al menos tres:

Informativa: Los involucrados solamente reciben la comunicación de las acciones que se llevarán a cabo.

Consultiva: Los involucrados son consultados sobre las acciones que se llevarán a cabo y pueden aprobar, modificar o desaprobado lo planificado.

Vinculante: Los involucrados participan en la elaboración y toma de decisiones, son los que identifican los problemas, los que diagnostican y elaboran los planes y toman decisiones sobre las acciones a seguir.

Esta última es la forma propia de la democracia participativa. Pero, para ser eficiente, esta necesita que los participantes tengan los elementos necesarios para que su participación sea protagónica. Caso contrario, aunque teóricamente sean decisores, en la práctica serán meros legitimadores de lo que otros propongan.

Esta nueva forma de participación contiene el objetivo superador de otorgarle voz a aquellos que por lo general no la tienen o, si bien la tienen, es mediada por sus representantes. Participación que implica una resignificación incluso lingüística por cuanto se trata de reuniones en las que los ciudadanos asisten, *a priori*, sin una formación específica en la formulación de políticas públicas.

Por todo ello, el PP es reconocido internacionalmente como una “buena práctica” de gestión pública y ha demostrado ser un instrumento apto para relacionar y conjugar las palabras *democracia*, *participación*, *asignación de recursos públicos* y *políticas públicas*.

LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ejecución presupuestaria puede plantearse como el momento clave de la gestión pública, es decir, aquel en que el Estado transforma recursos físicos, financieros, humanos e inmateriales, provenientes de la sociedad, en bienes y servicios destinados a ella.

De este modo, se desarrolla en tres planos: el de los recursos, el de los gastos y el de las metas presupuestarias, es decir, la producción pública propiamente dicha.

En cuanto a la unidad de medida, esta no reviste mayor dificultad en materia de recursos y gastos, ya que se trata de magnitudes monetarias y, por lo tanto, puede considerarse como unidad de cuenta cualquier divisa, una canasta de monedas o

a valor constante, deflactando por algún índice representativo de los costos que afronta el Estado o sus contribuyentes.¹⁴

A su vez, las unidades de medida pueden adoptar distintas formas, según los criterios de clasificación que se emplean:

- a) Según su grado de uso.
 - Comunes o universales: Unidades de medidas utilizadas en los sistemas legales de medición. Por ejemplo, metro, kilómetro, kilogramo, hectárea, entre otros.
 - Específicas: Propias de cada tipo de bien o servicio.
- b) Según su grado de complejidad.
 - Simple: Se expresa mediante una sola unidad de medición. Por ejemplo, paciente atendido.
 - Compuesta: Combina dos o más unidades de medición. Por ejemplo, paciente atendido por día.
- c) Según su forma de presentación.
 - Absoluta: Se expresa en valores absolutos. Por ejemplo, número de pruebas de laboratorio realizadas.
 - Relativa: Se expresa en forma de números índices. Por ejemplo, porcentaje de trabajo realizado, ración alimentaria distribuida / ración alimentaria producida.

En lo referente a las metas presupuestarias, sí aparece una preocupación acerca de la pertinencia en su definición, especialmente en programas cuyos resultados son de muy difícil cuantificación o en aquellos en los que tal definición opere en forma excesivamente reduccionista. Las metas pueden ser clasificadas en:

- a) De acuerdo con la influencia que ejerzan, en la cuantía de su ejecución y los usuarios de la producción pública que representan.
 - Controlables: La programación de su cantidad depende exclusivamente de los recursos reales y financieros previstos. Por ejemplo, pavimentar una cantidad de kilómetros de rutas.
 - No controlables: Su materialización no solo depende de la disponibilidad de recursos, sino también de las demandas de los usuarios o el comportamiento de la población. Por ejemplo, la cantidad de certificados de matrimonio que se expedirán.
- b) De acuerdo con la periodicidad con que se obtienen en un ejercicio presupuestario.
 - Periódicas o continuas: Las que se logran en forma diaria, mensual, trimestral, a lo largo del ejercicio presupuestario. Por ejemplo, la cantidad de pacientes atendidos.

¹⁴ Cuestión no del todo exenta de debate en términos metodológicos, tal como puede verse en DGSC (1999).

- No periódicas o puntuales: Aquellas que se obtienen solo en determinado momento del ejercicio. Por ejemplo, el número de egresados de educación superior.
- c) De acuerdo con los términos en los cuales se expresen.
- Cuantitativas: Se expresan en términos físicos. Por ejemplo, cantidad de niños vacunados.
 - Cualitativas: Se expresan en términos de calidad o nivel de rendimiento. Por ejemplo, calidad del pavimento.

De este modo, la ejecución del presupuesto es un proceso que implica la programación de los gastos, y en tal sentido del cumplimiento de las metas propuestas, de modo de acompañar las disponibilidades financieras de cada período subanual.

En tal sentido, un manejo adecuado de la Tesorería y una programación de actividades razonable resultan claves para el éxito de la implementación de las distintas políticas desarrolladas por el sector público.

Ello obedece al delicado balance entre la necesidad de abonar en tiempo y forma a los proveedores, evitando de este modo sobrepagos, y respetar a la vez los tiempos y secuencias que la producción pública exige y que no en todos los casos han de coincidir con los avatares de la recaudación.

Conocer entonces los distintos momentos de la ejecución de los gastos es un requisito clave para poder mejorar su programación, en un escenario de cierta incertidumbre con relación tanto a la cuantía de los recursos como a la secuencia temporal de disponibilidad de estos.

La ejecución de gastos, recursos y metas físicas

Típicamente, en las distintas unidades que llevan adelante el gasto público, la recaudación y la producción estatal existe un área encargada de consolidar la información respectiva a ello.

En términos monetarios, esa área suele ser la de Contabilidad, debido a que el registro contable es la fuente primordial de la información sobre ejecución presupuestaria, aun a sabiendas de que es necesaria cierta traducción entre uno y otro subsistema de la administración financiera.

En cuanto a la ejecución de las metas físicas, nuevamente aparece un problema, vinculado, en este caso, con su naturaleza y heterogeneidad.

En organizaciones complejas y de gran escala, como lo es el conjunto de la administración pública nacional, la tarea es coordinada por un área específica; tal es el caso de la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto, que consolida la información, en concurrencia con la Contaduría General de la Nación, que elabora, tras el cierre de cada ejercicio, la Cuenta de Inversión del año, un documento que contiene información tanto física como financiera.

En la realidad es mucho más habitual, para cada una de las entidades que conforman la administración pública nacional, la formulación, en sentido estricto, de un presupuesto por programas, en el que consten las metas propuestas para el año, que el registro de su cumplimiento, con estándares mínimos de confiabilidad y regularidad de la información. Este último es uno de los aspectos claves a mejorar en cuanto a la implementación de la técnica del presupuesto por programas.

Hechas estas aclaraciones sobre el registro de la ejecución física del presupuesto, conviene adentrarnos ahora en los aspectos vinculados al registro de los gastos y recursos.

Para ello resulta imprescindible introducir el concepto de *momentos en la ejecución presupuestaria*, respetando de este modo la secuencia lógica que suele llevarse adelante a la hora de registrar una erogación o la recaudación de un recurso.

Esto, entonces, permite diferenciar la situación financiera de la contable-presupuestaria, identificar pasivos y acreencias, y planificar adecuadamente las erogaciones del período, teniendo en cuenta las obligaciones emanadas en períodos anteriores.

Los momentos de la ejecución presupuestaria

1) Preventivo: Es el acto por el que alguien autorizado reserva crédito de cara a la realización de un gasto futuro. El objeto y monto del gasto deben estar previstos en el presupuesto y contar con crédito presupuestario suficiente en la partida que corresponda.

2) Compromiso: Es el acto por el que alguien autorizado se dispone a realizar un gasto, cumpliendo con las normas y procedimientos vigentes. La naturaleza y cuantía del gasto deben estar previstos en el presupuesto y haber sido *preventivados* con anterioridad. El compromiso implica el origen de una relación jurídica con terceros, que implicaría un gasto, ya sea para saldar una deuda o para adquirir un objeto determinado. En tal sentido, al comprometer se identifica a la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que le da origen y la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir, o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación.

3) Devengado: Se produce cuando se genera una obligación de pago en razón de la recepción con conformidad de bienes y servicios oportunamente contratados, o por haberse satisfecho los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin una contraprestación. El tipo y nivel de gasto deben estar previstos en el presupuesto y haber sido comprometidos con anterioridad. El devengado del gasto implica la liquidación de la obligación y la emisión de la respectiva orden de pago o la generación de una deuda y la afectación definitiva de los créditos presupuestarios. El devengado es la ejecución del presupuesto *stricto sensu*, y su registro brinda información actualizada del nivel de la deuda exigible que surge de comparar su monto

con el de los pagos realizados. La conversión de la ejecución presupuestaria a cuentas de contabilidad se realiza en esta etapa. Ello obedece a que el devengado implica una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la organización, originada por transacciones con incidencia económica. Para el caso de los recursos, su devengado ocurre al cumplirse con los extremos que implican la obligación por parte de un tercero, tal como el usufructo durante determinado período de tiempo del servicio concesionado, el desarrollo de una actividad académica arancelada o la entrega de un bien.

4) Pagado: Representa la aplicación de recursos para la extinción de obligaciones exigibles. El pago se puede realizar por diferentes medios y su registro se efectúa en la fecha en que se emite el cheque, se firme la transferencia o se haga entrega del efectivo o los valores. La clase y magnitud del gasto deben estar previstos en el presupuesto y haber sido devengados con anterioridad. La emisión de un cheque, transferencia u orden bancaria afecta contablemente la disponibilidad en bancos y disminuye la deuda exigible. El registro de esta etapa permite conocer el grado de cumplimiento de compromisos contraídos, como obligaciones, saldos disponibles en bancos, cheques emitidos, cheques entregados y cheques pagados.

5) Percibido: En cuanto a los recursos, implica la recepción de los pagos a favor de la organización por parte de algún agente autorizado para hacerlo. Es interesante señalar que, en cumplimiento del principio de prudencia presupuestaria, los gastos suelen registrarse por su devengado, reconociendo el carácter de obligación que ello implica, mientras que los recursos se registran por su percibido, atento a la idea de no contar con recursos que no se han hecho efectivos y cuyo cobro es incierto.

Los clasificadores presupuestarios de recursos y gastos

Los clasificadores presupuestarios que utiliza el Estado nacional (Oficina Nacional de Presupuesto, 2003) se dividen en aquellos que son exclusivamente destinados a los recursos, los que se refieren solamente a los gastos y los que se aplican a ambos conceptos. A este último grupo es al que pertenecen los clasificadores por tipo de moneda e institucional.

El clasificador de gastos y recursos por tipo de moneda distingue las transacciones que se realizan en moneda nacional (a las que asigna el código 1) de las que se efectúan en moneda extranjera (código 3), y resulta útil, entre otras cosas, para realizar la programación de las necesidades de divisas del sector público. El clasificador institucional remite a su vez a qué organización realiza el gasto o percibe el recurso, y contempla varios niveles de desagregación. Así, por ejemplo, a la Universidad Nacional de General Sarmiento le corresponde el código 1.4.0.70.00.815. El primer dígito (1) indica que se trata de una institución del sector público nacional no financiero. El segundo dígito (4) permite identificarla como una universidad nacional. El tercer dígito (0) no se aplica ya que corresponde a desagregaciones de otros

colectivos, como la administración pública nacional o las empresas y sociedades del estado. El cuarto y el quinto dígito (70) señalan que, sin negar su autonomía, se relaciona con el Ministerio de Educación. El sexto y el séptimo dígito (00) no se aplican por corresponder a servicios administrativo financieros que no son autónomos y, por lo tanto, dependen de una determinada entidad (como por ejemplo la Policía Federal Argentina respecto al Ministerio de Seguridad). Finalmente, el octavo, el noveno y el décimo dígito (815) muestran de qué universidad se trata, en este caso la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Los clasificadores exclusivamente de recursos son dos: por rubros y por su carácter económico. El clasificador por rubros indica el origen de los fondos, es decir, por qué se han percibido. De este modo, si, por ejemplo, un municipio transfiere a una universidad dinero para pagar becas o pasantías, debería registrarse como un recurso bajo el código 175.6. Los primeros dos dígitos (17) indican el tipo de recurso, en este caso una transferencia para abonar gastos corrientes. El tercer dígito (5) muestra la clase de recurso, es decir que se trata de gobiernos e instituciones provinciales o municipales. Finalmente, el cuarto dígito (6) señala el concepto, que aquí es una transferencia de un municipio.

En cuanto a la clasificación económica, esta diferencia los recursos corrientes de los no corrientes y de las fuentes financieras, como préstamos, venta de activos y uso del ahorro. Tomando el mismo ejemplo del párrafo anterior, el recurso se clasificaría con el código 1.1.7.2.3.4. Donde el primer dígito (1) corresponde a recursos, el segundo (1) a recursos corrientes, el tercero (7) a transferencias corrientes, el cuarto (2) a transferencias corrientes del sector público, el quinto (3) a transferencias corrientes de provincias y municipios, y el sexto (4) especifica que se trata de transferencias corrientes de gobiernos municipales.

En lo que atañe propiamente a los gastos, estos se clasifican por su objeto, carácter económico, ubicación geográfica, finalidades y funciones, fuente de financiamiento y categoría programática.

La clasificación del gasto según su objeto es conceptualmente asimilable a la clasificación de los recursos por rubros. Mientras que en el caso del carácter económico, también se asientan sobre las mismas bases las clasificaciones de recursos y gastos. Así, por su objeto la compra de una computadora se registraría con el código 4.3.6. El inciso (4) muestra que es un bien de uso, la partida principal (3) indica que se trata de maquinaria y equipo, mientras que la partida parcial (6) señala que es equipo de computación. Si queremos ver su clasificación por carácter económico, esta sería bajo el código 2.2.1.1.4. El primer dígito (2) corresponde a un gasto, el segundo (2) a un gasto de capital, el tercero (1) a inversión real directa, el cuarto (1) a formación bruta de capital fijo, y el quinto (4) a maquinaria y equipo.

La clasificación por ubicación geográfica permite identificar los gastos que se realizan en las distintas provincias y municipios del país. Si bien el clasifica-

dor prevé los niveles de provincias y municipios, en la práctica suele limitarse su desagregación solamente hasta provincias. Utilizando el clasificador completo, un gasto realizado en el municipio de San Fernando por algún organismo nacional se registraría con el código 06.749, en el que los primeros dos dígitos (06) corresponden a la provincia, en este caso Buenos Aires, y los últimos tres (749) al municipio, en este caso San Fernando.

La clasificación por finalidad y función permite conocer con qué fin se gasta, es decir, cuál es el objetivo general de política al que se pretende contribuir. Así, entre las actividades que desarrolla una universidad está la docencia, y el gasto que ella implica podría clasificarse con el código 3.4. El primer dígito (3) indica la finalidad, en este caso servicios sociales, mientras que el segundo (4) muestra la función, en este caso educación y cultura. La labor de investigación se clasifica como 3.5, ya que dentro de la finalidad servicios sociales (3) pertenece a ciencia y técnica (5).

El clasificador por fuente de financiamiento muestra dónde se originan los fondos que sustentan cada gasto. Si tal fuente es indiferenciada, corresponde el código 11 (Tesoro nacional). Si se produce por recursos que pertenecen o se han destinado por ley al organismo, corresponden los códigos 12 (recursos propios) o 13 (recursos con afectación específica) según se trate de instituciones que posean o no personería jurídica propia, respectivamente. Si provienen de una transferencia de otro organismo del Estado nacional, se computarán con el código 14 (transferencias internas). Si surgen del endeudamiento, corresponderán los códigos 15 o 22, según sea interno o externo. Si se trata de una transferencia (es decir, no reembolsable) desde el exterior, el código es 21 (transferencias externas). Finalmente, y esto es una fuente exclusiva del Poder Legislativo y de las universidades nacionales, si los recursos provienen del crédito asignado y no gastado en años anteriores, el código es 16 (economía de ejercicios anteriores). La mayoría de las organizaciones del Estado central no pueden acumular recursos de un ejercicio a otro, en ese caso lo no gastado durante un año queda en poder del Tesoro nacional.

En cuanto al gasto por categoría programática se relaciona específicamente con la técnica del presupuesto por programas y permite identificar las erogaciones destinadas a obtener una determinada producción pública, la que, asimismo, ha sido identificada y programada como meta o bien como producción bruta.

Por ejemplo, el Programa 26 del Ministerio de Educación lleva el nombre de Desarrollo de la Educación Superior, y tiene como Unidad Ejecutora a la Secretaría de Políticas Universitarias. Dicho programa se propuso como una de sus metas para 2008 lograr un total de 84.498 egresados de formación universitaria, mientras que programó como su producción bruta un total de 1.396.904 estudiantes universitarios. El resultado final fue de 62.693 egresados y 1.283.482 estudiantes, es decir que la producción bruta fue un 8% inferior a la esperada, y solamente se pudo cumplir la meta programada en el 74%.

De este modo, se puede observar que los distintos clasificadores presupuestarios responden a diferentes preguntas: ¿quién recauda y gasta? (institucional); ¿en qué se gasta? (objeto); ¿de dónde provienen los recursos? (tipo); ¿afecta este gasto o recaudación el balance de divisas? (moneda); ¿los recursos y gastos se relacionan con el año corriente, con un cambio en el acervo de activos físicos o con el pago de gastos pasados o futuros? (económico); ¿dónde se gasta? (geográfico); ¿cómo se sostiene el gasto? (fuente de financiamiento); ¿cuál es el sentido del gasto? (finalidad y función); ¿cuál es el objetivo específico del gasto, qué producción se espera obtener y quién es el responsable de lograrla? (programática).

Puede aseverarse entonces que la combinación de los distintos clasificadores presupuestarios es lo que permite, en un esquema de entrada única (para proteger la integridad de los datos) y salidas múltiples, generar información valiosa y oportuna para la toma de decisiones, incluyendo el propio proceso de formulación presupuestaria.

EL CICLO DEL PRESUPUESTO EN LA ARGENTINA

En líneas generales, el ciclo presupuestario puede dividirse en cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución, y evaluación y control. A su vez, algunas de esas etapas pueden desglosarse en subetapas.

La *formulación* consiste en la confección de un esquema integrado y coherente acerca de los recursos y gastos previstos para el ejercicio venidero. Suele contener información sobre las proyecciones macroeconómicas, el contexto internacional, el personal del Estado, el endeudamiento, las metas físicas y la inversión pública. Le sigue una fase de preparación que contempla las tareas de fijación de un cronograma de trabajo, proyección de variables financieras y consolidación de los datos sectoriales en un primer escenario presupuestario.

La fase de *aprobación* incluye primordialmente la acción de conciliar la restricción presupuestaria general con las necesidades de gasto de las distintas jurisdicciones y sectores, y es el Parlamento el que trata y aprueba la Ley de Presupuesto.

La fase de *ejecución* se refiere a la captación de dinero por parte del Estado y su aplicación, junto con diversos recursos materiales, legales, administrativos, tecnológicos y simbólicos, de cara al cumplimiento de los fines públicos.

Por último, la fase de *evaluación y control* analiza el funcionamiento y los resultados de las acciones del Estado. Estas últimas con base en los desvíos respecto a las metas físico-financieras programadas.

Si contemplamos el nivel de gobierno nacional, el cronograma del proceso presupuestario resulta de la siguiente manera:

Mes / Año	Etapa	Acción / Actividad
Marzo (año 1)	Formulación (preparación)	Realización del cronograma para la formulación del presupuesto anual y el presupuesto plurianual por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP).
Abril (año 1)	Formulación (preparación)	Solicitud de información presupuestaria de parte de la ONP a las diferentes organizaciones públicas y al grupo de apoyo para la elaboración del presupuesto, constituido por distintas áreas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
Mayo (año 1)	Formulación (preparación)	Procesamiento de la información y elaboración de un esquema consolidado que la compatibilice, realizados por la ONP. Elaboración de sus respectivos presupuestos preliminares por parte de las distintas organizaciones del Estado, que pueden contemplar varios escenarios.
Junio (año 1)	Formulación (preparación)	Determinación, por parte de la ONP y de la conducción del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación de los techos presupuestarios y comunicación de estos a las organizaciones públicas. Presentación del Informe de Avance al Congreso de la Nación acerca del proceso de formulación del presupuesto por parte de la ONP y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM).
Julio (año 1)	Formulación (elaboración)	Realización por parte de las organizaciones estatales de sus anteproyectos de presupuesto anual ajustados a los techos y con solicitudes de sobretechos.
Agosto (año 1)	Formulación (elaboración)	Evaluación de las solicitudes de sobretechos a nivel técnico (ONP) y político (JGM), y compatibilización y consolidación de su resultado (ONP).
Septiembre (año 1)	Formulación (elaboración)	Confección del Proyecto de Ley de Presupuesto, incluyendo su articulado y el mensaje de elevación al Congreso que contiene las proyecciones macroeconómicas. Remisión al Congreso antes del 15 de septiembre, así como también su difusión en la prensa y publicación en internet.
Octubre (año 1)	Aprobación	Discusión en la Honorable Cámara de Diputados, contemplando su tratamiento en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, el correspondiente dictamen, el debate en el recinto y el tratamiento en general y en particular. Remisión al Congreso del Presupuesto Plurianual (informativo).
Noviembre (año 1)	Aprobación	En la Cámara de Senadores se sigue el mismo circuito que en el caso de la Honorable Cámara de Diputados.

Diciembre (año 1)	Aprobación	Promulgación, total o parcial, de la Ley de Presupuestos por parte de la Presidencia de la Nación.
Enero (año 2)	Ejecución	Distribución de los créditos (gastos) y recursos al máximo nivel de desagregación por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
Enero, abril, julio y octubre (año 2)	Ejecución	Programación física y financiera de las metas y gastos a nivel trimestral, acompañándolos a secuencia estimada para la percepción de recursos, realizada por la Subsecretaría de Presupuesto. Seguimiento trimestral de la ejecución de las metas físicas programadas.
Enero a diciembre (año 2)	Ejecución	Ejecución del presupuesto en sus distintos momentos (preventivo, compromiso, devengado y pagado), incluyendo modificaciones y reprogramaciones presupuestarias.
Diciembre (año 2)	Evaluación	Cierre de cuentas, tanto a nivel presupuestario como contable (balance) para el conjunto del Estado.
Enero a junio (año 2)	Evaluación	Elaboración de la Cuenta de Inversión del Sector Público Nacional por parte de la Contaduría General de la Nación.
Julio en adelante (año 2)	Control	Análisis y aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión (control legislativo desarrollado por el Congreso y su Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas), control propio en términos de administración, presupuesto, economía, finanzas, patrimonio, normativa y gestión, financiero, patrimonial, normativo y de gestión. Control interno efectuado por la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna de cada organismo, y control exterior de los mismos asuntos realizado por la Auditoría General de la Nación.

A modo de conclusión, podemos decir que nuestro país muestra en materia presupuestaria, fundamentalmente en los últimos veinte años y en mayor medida para el nivel nacional que para los niveles subnacionales, importantes avances. Estos se relacionan, en primer y fundamental lugar, con la aprobación del presupuesto en forma previa al ejercicio para el que se está presupuestando, con la adopción de un conjunto suficientemente amplio de clasificadores, con la relación de la ejecución física y la financiera por medio del presupuesto por programas, con el uso (aunque sea a nivel indicativo) del presupuesto plurianual y con los primeros pasos en pos de implementar un presupuesto orientado a resultados. A su vez, en materia de control, la tendencia es ir hacia controles más relacionados con la evaluación y el

control de gestión y menos con los procedimientos, sin que ello implique abandonar la central función de control de legalidad.

Todo ello no niega los importantes desafíos en materia de administración financiera vigentes en nuestro país, como la necesidad de avanzar con una contabilidad pública de costos (imprescindible para analizar la eficiencia del Estado), fortalecer la presupuestación plurianual (vinculándola con el planeamiento) y seguir avanzando con el presupuesto orientado a resultados, en el marco más amplio de los avances hacia el logro de una gestión orientada a resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolívar, M. (2000). "El presupuesto público plurianual". En *Boletín de lecturas sociales y económicas* n° 34. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2003). "Presupuesto de la Administración Nacional para 2004. Notas para comprender su alcance y estructura". (Mimeo). Buenos Aires: UNICEF.
- De Sousa Santos, B. (1998). *Subjetividad, ciudadanía y emancipación*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- FPDPFRA (2006). *Propuesta de indicadores de gestión pública*. Buenos Aires: Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (FPDPFRA).
- García Palacios, O. (2005). *Las políticas públicas: Productos del sistema político*. Buenos Aires: Fundación Ciudad Política.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998). *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Gómez Castañeda, J. (1995). "Técnicas de elaboración presupuestaria". Documentos de Trabajo, Serie Gobierno y Administración Pública n° 195. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- González, C. (2000). "Breve historia del presupuesto en la Argentina". En *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* n° 35. Buenos Aires.
- Las Heras, J. (1999). Sección 2, Capítulo 1: "Valor e importancia del presupuesto"; Sección 2, Capítulo 2: "Restricciones y condicionantes de la programación presupuestaria"; Sección 2, Capítulo 3: "Técnica de presupuesto por programas";

- Capítulo 4: “Clasificadores presupuestarios”; Sección 5: “Crédito público”. En Las Heras, J., *Estado eficiente*. Córdoba: Eudecor.
- Ley 24156 y Decreto Reglamentario 1344/07 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley 24629 Normas Complementarias del Presupuesto y Reorganización Administrativa.
- Ley 25152 de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública Nacional.
- Ley 25917 y Decreto Reglamentario 1731/04 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.
- Ley 11672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005).
- Ley 26895 de Presupuesto Nacional 2014.
- Decisión Administrativa 1/14. Distribución de la Ley 26895.
- DGSC (1999). *Caracterización y evolución del gasto público social*. Buenos Aires: Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- López Accotto, A. y Krakowiak, F. (2000). “Gestión presupuestaria en los nuevos municipios: estructura del gasto en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas”. Documento de Trabajo n° 19. Los Polvorines: Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A.; Martínez, C. R.; Grinberg, I. y Adaro, C. (2010). “Nuevos modelos de gestión local: la articulación de políticas públicas y el protagonismo ciudadano a través de la implementación del presupuesto participativo en la Argentina”. En revista *Pueblos y Fronteras* n° 13, vol. 7. San Cristóbal de las Casas: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Llosas, H. (1999). “La evaluación en el proceso presupuestario: desarrollos recientes con aplicación a la Argentina”. XXXII Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. Córdoba: Eudecor.
- Martínez, C. y Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2003). *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional*. Quinta edición. Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto.
- _____ (2005). *Ciclo presupuestario argentino a nivel nacional*. Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

- Oszlak, O. (2003). “¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un Estado responsable”. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Secretaría de Hacienda (2008). *El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda de la Nación.
- Slonimczyk, F. (2002). “Sobre la administración financiera del sector público nacional”. Documento de Trabajo n° 34. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- UNICEF-CIPPEC (2008). *Inversión social en infancia y adolescencia. Guía de orientaciones para la participación ciudadana en el presupuesto público*. Buenos Aires: UNICEF y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Vega, S. (2005). Presentación en el panel “La rigidez de financiamiento del gasto público: causas, consecuencias y sugerencias”. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público. Lima: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

SECCIÓN IV
FEDERALISMO FISCAL

CAPÍTULO 7

INTRODUCCIÓN AL FEDERALISMO FISCAL

El federalismo es un sistema de organización territorial de un Estado en el que las unidades políticas que la componen (provincias o Estados), a partir de un acuerdo de mutua confianza y beneficio, mantienen su autogobierno en una parte importante y delegan a un poder central ciertas competencias esenciales. En este sentido, la característica constitutiva del federalismo es la existencia de más de una colectividad asociada con otras en la búsqueda de un fin común, es decir, el bienestar de su población.

En cuanto al origen de dicho acuerdo, Riker (1975) planteaba que surge por la disposición de las partes debido a la existencia de una oportunidad/amenaza militar internacional. Más recientemente se ha aceptado la hipótesis de que también se puede deber a la emergencia de cuestiones económicas internas. Un acuerdo federal puede imponerse también como solución a los conflictos que pudieran existir entre las regiones o provincias integrantes del pacto, una situación que se ajusta al caso argentino (Gibson y Faletti, 2007).

Por otro lado, cuando se habla específicamente de federalismo fiscal se refiere al arreglo de coordinación y conflicto entre los diferentes niveles de gobierno en relación con las decisiones de gastos y recursos,¹ así como también a la forma en que estos distintos niveles de gobierno resuelven los desequilibrios fiscales, ya sean de tipo horizontal (en el interior de un mismo nivel) o vertical (entre niveles disímiles), a través de sistemas de transferencias entre jurisdicciones de nivel nacional y subnacional.

Según Richard Bird, existen cuatro grandes asuntos a ser considerados: a) la primera cuestión es quién hace qué, es decir, la asignación de gastos, cuya respuesta depende también de la calidad con que se hagan las cosas; b) la segunda cuestión es quién cobra qué impuestos y la efectividad con que lo hace, es decir, la asignación de ingresos; c) el tercer gran asunto es cómo resolver la inevitable brecha o desequilibrio entre ingresos y gastos de los gobiernos locales que se genera al responder las dos primeras preguntas; y, finalmente, d) ¿hasta qué punto deberían ajustarse las diferencias en necesidades y capacidades entre las distintas unidades de gobierno de nivel similar? Esta es la brecha o desequilibrio horizontal (Bird, 2002: 10).

¹ Es decir, las decisiones respecto a la oferta de bienes públicos y a su financiamiento.

PRIMERAS TEORÍAS DE FEDERALISMO FISCAL

La teoría económica clásica del federalismo fiscal (llamada también de primera generación) elabora propuestas respecto del diseño óptimo del Estado, en especial referidas a la provisión de los bienes y servicios públicos por parte de los distintos niveles de gobierno. En sus primeros desarrollos consideraba las relaciones fiscales federales como parte de la teoría del bienestar, que supone que prevalece la racionalidad económica sobre cualquier otro criterio de valoración de los agentes y la competencia perfecta como condición de los mercados.

En cuanto a las funciones del Estado, desarrolladas en Musgrave (1959), la asignación de bienes y servicios (mediante su producción y/o provisión pública) podría contemplar la participación de todos los niveles de gobierno, mientras que la estabilización (de las principales variables macroeconómicas, como la inversión, el crecimiento, el empleo, la inflación y el equilibrio externo) y la redistribución del ingreso quedarían reservadas exclusivamente al gobierno federal.

Desde el punto de vista de la asignación de gastos se justifica la descentralización de funciones hacia los niveles inferiores de gobierno a partir de consideraciones centradas en la búsqueda de eficiencia. En particular, se sostiene que se reflejan mejor las preferencias de los ciudadanos que integran las distintas comunidades, al permitirse una provisión pública segmentada a nivel territorial, es decir, correspondiente a los niveles subnacionales de gobierno.

Vale entonces, en materia de provisión de bienes y servicios públicos, realizar una distinción de capital importancia. Por un lado, podemos hablar de desconcentración, cuando se transfieren ciertas competencias, de nivel operativo, a un nivel inferior de gobierno, pero el nivel más alto retiene la autoridad, especialmente legal, sobre la temática. Mientras que la descentralización implica que los gobiernos subnacionales poseen, sobre un determinado campo de política, plena autonomía, tanto política e institucional como de gastos y recursos.

Debido a los citados procesos de descentralización, la problemática de las relaciones fiscales de gobierno, es decir, el federalismo fiscal, aparece también en los países que originalmente se han dado a nivel constitucional la forma unitaria de gobierno. Así, aunque en un país no hubiera autonomía en los distintos niveles de gobierno subsiste la cuestión del federalismo fiscal, considerado como distribución de funciones de gasto, potestades tributarias y transferencias financieras entre las distintas jurisdicciones.

A lo largo del tiempo se ha desarrollado toda una serie de modelos, teoremas y principios teóricos que buscan justificar la descentralización de las funciones de gasto desde la perspectiva de la economía del bienestar, es decir, a partir de los preceptos de la economía neoclásica. A continuación, se presenta una breve síntesis de las que se consideran las teorías más importantes:

- **El teorema de la descentralización** de Wallace Oates (1972) consiste en un modelo teórico en el que la provisión de bienes y servicios públicos solamente resulta eficiente si es realizada por la jurisdicción que cubra la menor área geográfica posible, ya que se considera que ello permitiría internalizar plenamente los beneficios del bien público. Esto es que la propia comunidad en la que se provee el bien o servicio sea la única que se beneficie de dicha provisión, lo que la llevaría a asumir una plena responsabilidad al respecto.

Así, según el citado autor, si el consumo de un bien está delimitado geográficamente y las preferencias no son homogéneas en todo el territorio del país, se llegará a la máxima eficiencia cuando la jurisdicción de menor nivel ofrezca un menú de bienes públicos que refleje las demandas y necesidades de las personas que allí residen (Batalla, 1997).

De este modo, cada comunidad recibiría una canasta de bienes que se ajuste perfectamente a su preferencia, sobre la que sería, a su vez, enteramente responsable.

En contrapartida, una de las principales desventajas de un sistema centralizado de provisión de bienes y servicios públicos es que tiende a generar políticas públicas uniformes u homogéneas. Tal homogeneidad impediría una correcta representación de las heterogéneas preferencias de los ciudadanos que residen en regiones geográficas diferentes, otorgando así niveles desiguales de bienestar, que dependerán de la cercanía de la “canasta nacional” a las distintas “canastas locales”.

Es claro que esta teoría, de la que se desprenden importantes recomendaciones de política, no considera algunas cuestiones claves desde otras perspectivas. Por ejemplo, ignora el caso en que los bienes y servicios a ser provistos públicamente revisten el carácter legal y social de derechos. En tal situación, es una obligación del Estado, en todos sus niveles, garantizar su acceso a toda la población, en cantidad y calidad adecuadas, independientemente de su lugar de residencia dentro del territorio nacional.

Entonces, es posible, como alternativa al enfoque neoclásico, partir de un enfoque de derechos sociales, económicos y culturales. Ello posibilita contar con un marco de análisis más amplio que el de la agregación de las preferencias individuales en una suerte de función de preferencia colectiva.

- **El teorema del voto con los pies** de Charles Tiebout (1957) es aquel según el cual la competencia en la producción de bienes públicos locales induciría a la eficiencia. Los gobiernos locales, en el afán de atraer ciudadanos a sus jurisdicciones, tenderían a compatibilizar sus políticas públicas con las preferencias de sus empresas y habitantes. Estos últimos elegirán residir en las jurisdicciones que mejor reflejen sus preferencias, y se mudarán de aquellas que resulten menos convenientes (es decir, votarán con los pies).

Para ello, los individuos elegirían la canasta de provisión preferida entre las ofrecidas por las diferentes jurisdicciones, en combinación con la estructura impositiva local. La solución sería óptima siempre que se cumpla el supuesto de que existe perfecta movilidad de los factores de producción, esto es, trabajo y capital, lo que en muy raras ocasiones suele verificarse en la práctica, en especial para el factor trabajo, dado que en la historia del capitalismo ha sido creciente la movilidad, nacional e internacional, del capital, en especial del más concentrado.

El simple hecho de que la inmensa mayoría de la población mundial no sea rentista, sino que viva de su trabajo, implica que su lugar de residencia depende mucho más de su posibilidad de obtener un ingreso laboral en un territorio dado, que de la combinación de imposiciones tributarias y bienes y servicios públicos que mejor encaje con sus preferencias individuales.

- **La mayor información que poseen los niveles inferiores de gobierno** de Friedrich Hayek (1939) sostiene que los gobiernos subnacionales deben hacerse cargo de la provisión de bienes públicos porque tienen un mejor conocimiento de las condiciones y preferencias de sus habitantes que el gobierno central. Asimismo, según Buchanan y Tullock (1962) la descentralización mejora la eficiencia en la toma de decisiones cuanto más pequeña sea la población.

Si bien puede resultar adecuado señalar que a menor cantidad de población resulta más sencillo conocer sus necesidades y demandas, también es importante tener en cuenta la existencia de economías de escala, tanto a nivel económico como de capacidades institucionales (recursos humanos y financieros, tecnología, entre otros) que pueden dificultar una correcta provisión de una gran diversidad de bienes y servicios públicos por parte de administraciones públicas subnacionales de un tamaño demasiado acotado.

- **En el refuerzo a la democracia**, desde una mirada política, Richard Bird (1986) entiende que la descentralización es intrínsecamente buena porque institucionaliza la participación de los afectados por las decisiones locales. Es claro que la descentralización es un factor que favorece la participación de la ciudadanía, ya que resulta más sencillo participar donde las distancias son menores y la población potencialmente participante mantiene una escala razonable.

Sin embargo, la descentralización por sí misma no garantiza la participación, ya que esta se encuentra mediada por otros factores, como los estilos de liderazgo de los gobiernos locales, la cultura política local, la trama de organizaciones de la sociedad civil existente, el diseño y la implementación de las políticas participativas adoptadas, entre otras. Puede concluirse, entonces, que la descentralización es una condición necesaria para una mayor participación, pero no resulta una condición suficiente para asegurarla.

- **El control de la conducta Leviatán de los gobiernos centrales** de Brennan y Buchanan (1977) indica que la descentralización tendería a controlar la expansión del presupuesto. La idea general es que el gobierno central, desde su posición

monopólica, podría perseguir objetivos propios, descuidando la búsqueda del bien común, de la que proviene su legitimidad. En este sentido, la descentralización operaría como un límite a dicho poder, al repartirlo entre los diferentes niveles de gobierno.

La idea de que “demasiado” gobierno es malo no parece tener tantas posibilidades de presentar un correlato en la realidad en contextos como el de los países en desarrollo, dado que en estos existe toda una serie de demandas y necesidades de la población que el Estado, en gran medida por falta de poder y escasez de medios, no ha logrado aún atender y satisfacer. Ello sucede en campos de política como el trabajo, la educación, la salud, la protección social, los derechos humanos, el medio ambiente, la seguridad ciudadana y la estabilidad de ingresos.

Por el contrario, la extrema descentralización y fragmentación del poder público puede operar en contra de los derechos de la gran mayoría de la población. Especialmente cuando hay actores que gozan de un enorme poder en razón de su gigantesca escala económica. Tal poder hace que incluso los estados nacionales, de países con decenas de millones de habitantes y un nivel de desarrollo medio, tengan problemas para ejercer mínimamente derechos básicos (constitucionalmente consagrados y democráticamente legitimados), como establecer y hacer cumplir regulaciones ambientales y laborales.

Pero incluso, dentro de sus propios marcos conceptuales, las teorías reseñadas encuentran límites en su aplicación cuando aparecen condiciones que impiden que se alcance una provisión eficiente, las que pueden resumirse en:

a) La existencia de retornos de escala importantes, que se presentan cuando el costo de un bien público se reduce de manera importante en la medida en que aumenta la escala de producción, en cuyo caso centralizarla permite minimizar dichos costos.

b) La presencia de “efectos derrames”, es decir, “transferencias de costos y beneficios” (impuestos o servicios) a través de las fronteras locales, que implican que ciertas personas pagan o reciben servicios que reciben o pagan miembros de otra jurisdicción (Macón, 2000). Respecto de este último punto, los costos y beneficios se asocian fuertemente a las políticas redistributivas de reparto de recursos que toman la forma de transferencias interjurisdiccionales, y por otro lado a las externalidades que presentan ciertos bienes públicos, y que no logran ser internalizadas por un gobierno determinado.

Es claro que estas cuestiones generan conflictos, por ejemplo cuando el derecho a la salud se contraponen con el argumento de autoridades municipales que deciden no dar atención, brindarla en peores condiciones o cobrarla a quienes no son residentes en el municipio en el que se encuentra el respectivo centro de salud. En tal sentido, el financiamiento e incluso la provisión directa, por parte de un nivel de gobierno superior, puede contribuir a garantizar una mayor igualdad en el acceso a los derechos.

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

La transferencia a los niveles inferiores de gobierno de las potestades recaudatorias ha tratado de ser justificada desde diferentes enfoques. Dentro de la economía del bienestar, la escuela de la “elección pública” (*public choice*) sostiene en el extremo la necesidad de una completa descentralización.

Algunas teorías de la doctrina tributaria hacen referencia a las características de las bases imponibles y la presencia de economías de escala en la recaudación, entre otras cuestiones que dan cuenta de la necesidad de un reparto de las distintas fuentes tributarias entre los diferentes niveles.

La escuela de la “elección pública” basa sus análisis en el principio de *correspondencia fiscal*: este establece que todos los gobiernos, cualquiera sea su nivel, deben financiarse con sus propias fuentes tributarias. Si esto sucede, y se autofinancian prácticamente por completo, los políticos locales tendrían que decidir con cuidado la canasta de bienes públicos que ofrecerán, porque se deberían hacer cargo del costo político de financiarlos. Dicho comportamiento contribuiría a la eficiencia, traducida en una menor relación costo/servicio (Macón, 2003).

En contrapartida, en los casos en que la mayor parte del financiamiento proviene de otros niveles de gobierno y el peso de los recursos propios es muy bajo, no existiría esta responsabilización. De este modo, los gobernantes locales tendrían un fuerte incentivo a sobreexpandir el gasto, al no existir relación entre dicha decisión y el nivel de presión fiscal del gobierno local, que en caso de elevarse podría tener efectos negativos a nivel político por la relación directa con el esfuerzo tributario de los contribuyentes de su territorio.²

En primer lugar, es necesario establecer claramente la relación entre estas consideraciones y las detalladas al momento de exponer las primeras teorías del federalismo fiscal en el presente capítulo. Nuevamente, aparece aquí la premisa, proveniente de una posición ideológica muy definida, que considera que el gasto público tiende a ser excesivo, y se concluye, por lo tanto, que la descentralización tributaria resultaría positiva, ya que permitiría disminuir su cuantía, acotando su financiamiento.

Ello operaría a partir de dos mecanismos. En línea con “el control de la conducta Leviatán de los gobiernos centrales”, la cesión de potestades tributarias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales disminuiría su capacidad extractiva y, por lo tanto, su recaudación tributaria. Por otra parte, por la mayor

² Esta tendencia a la expansión desmesurada del presupuesto local es ilustrada también por el llamado efecto “papel matamoscas” (*fly paper*), según el cual fuertes transferencias provenientes de otros niveles de gobierno redundan en un mayor gasto, no siempre de carácter prioritario y que genera compromisos futuros. De esta manera, se dice que dichas transferencias quedan “pegadas”, y tienden a mantenerse en el tiempo.

cercanía con los contribuyentes, quienes ejercen el poder en los gobiernos locales, enfrentarían mayores dificultades políticas para imponer tributos.

En tal sentido, retomando el enfoque de derechos previamente desarrollado, en vez de compartir el encuadre de la escuela del *public choice*, resulta apropiado señalar que el gobierno nacional es responsable de cuestiones como la seguridad social, la justicia y la promoción del desarrollo nacional (incluyendo trabajo, comunicaciones, energía, transporte, agua, entre otros), mientras que los gobiernos subnacionales tienen a su cargo funciones tradicionales como la educación, la salud, la seguridad, la vivienda y los servicios urbanos.

Si a nivel nacional se tiende a llevar adelante una política de expansión de derechos y a eso se agrega el hecho de que los gobiernos subnacionales enfrentan nuevas demandas sociales (como la promoción del desarrollo local, la expansión de la democracia participativa y la protección del medio ambiente), y reconocemos que todas estas necesidades sociales (tradicionales y novedosas) de responsabilidad nacional y subnacional no se atienden en escala, calidad y accesibilidad óptimas, surge una clara conclusión.

Esa conclusión radica en que tanto el Estado nacional como los subnacionales, para mejorar la atención de las necesidades sociales y el cumplimiento de los derechos, así como su expansión a nuevos campos de política, requieren mayores recursos. Atentos a esa idea básica de que el Estado no hace todo lo que debería ni lo hace todo lo bien que podría, en parte por no contar con los medios necesarios para ello, no parece razonable pretender que la recaudación tributaria del conjunto de los niveles de gobierno disminuya.

A la luz de tal conclusión central es que corresponde analizar las supuestas ventajas que estaría ofreciendo la plena utilización del principio de correspondencia fiscal:

a) El incentivo a los gobiernos locales a explotar sus fuentes de recursos (eficiencia recaudatoria), lo que obra como un control a la expansión del gasto.

b) La obligación de los responsables políticos a soportar el costo político de exigir a sus gobernados los tributos necesarios para financiar los bienes públicos.

De este modo, uno de los principales motivos que desaconsejan la aplicación de la correspondencia fiscal se basa en la existencia de una distribución desigual de la riqueza en el territorio nacional, ocasionada por la distancia de las regiones a los centros de producción y consumo, la desigual existencia de recursos naturales, las características del medio físico, la historia del territorio, el juego de actores sociales en cada lugar, el peso político de cada región y la migración de la población, entre otras.

Esta cuestión resulta particularmente relevante en contextos como los de los países en desarrollo, que presentan muy elevados niveles de desigualdad territorial. Por exponer un ejemplo de ello, puede citarse el caso de la República Argentina, donde, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el

año 2005 el producto por habitante de la jurisdicción más rica (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) representaba casi ocho veces el de la más pobre (Formosa).

Otra razón es que una descentralización tributaria podría desaprovechar economías de escala en la recaudación al trasladar la carga de cobrar los tributos a las administraciones locales, a la vez que podría originar “guerras tributarias” de los gobiernos subnacionales. Ello implica, por un lado, que un sistema centralizado permitiría contar con información consolidada, una sola base de datos y un único padrón de contribuyentes, y, por otra parte, se evitaría la “competencia” de los gobiernos nacionales por mantener y obtener inversiones en su territorio, utilizando para ello el gasto tributario (renuncia fiscal).

Así, la cuestión técnica de las economías de escala se relaciona con los problemas para evitar la evasión y la elusión cuando no se posee una dotación de personal adecuada en términos de cuantía y formación, ni los medios tecnológicos e insumos necesarios, ni los recursos organizacionales mínimos. Mientras que las guerras tributarias implican un juego de suma cero, redundando en una menor recaudación, y, por lo tanto, en menos financiamiento para los bienes y servicios públicos que demanda la población en todos los territorios, lo que afecta a la recaudación fiscal e incluso supone menores regulaciones ambientales y laborales.

Otro punto es que los impuestos globales a la renta o al patrimonio, por sus características, deberían ser administrados y recaudados por un nivel superior de gobierno. Nuevamente, surge la cuestión de la movilidad del capital y su capacidad para eludir el pago de tributos. En tal sentido, son cada vez más las investigaciones académicas que concluyen en la necesidad de establecer tributos globales (es decir, supranacionales y con alcance mundial) al capital, en especial en su forma financiera (Piketty, 2014).

Cabe destacar que, por el contrario, los Estados subnacionales (aunque vale decir que no solo ellos) suelen desarrollar esquemas de subvenciones masivas al gran capital (como los presentes en las “guerras tributarias”) en un síntoma de un hecho más grave: el menor poder que los gobiernos subnacionales tienen a la hora de intentar cobrar impuestos a los grandes propietarios y a las empresas multinacionales respecto al que podría tener el gobierno nacional.

En tal sentido, surge una segunda visión referida a determinados *criterios de reparto de las potestades tributarias* entre los distintos niveles de gobierno, a nuestro juicio, mucho más provechosa que la más ranciamente neoclásica. Tal visión considera qué nivel de gobierno se encuentra en una mejor posición para recaudar, antes que buscar cuál podría limitar más su recaudación, y corresponde a las categorías sintetizadas por Musgrave (1983).

De acuerdo con esta visión deben observarse las siguientes reglas:

a) Los impuestos con características redistributivas determinados por el principio de capacidad de pago (que respondan a una base global), y aquellos sobre bases móviles, deben ser centralizados. La idea central es evitar que el capital fluya hacia

los lugares en los que el nivel de tributación que ha de enfrentar resulte menor. Asimismo, Musgrave es consistente con su diagnóstico acerca de que la función de redistribución corresponde al gobierno central, al asignarle tanto las funciones de gasto redistributivas como los impuestos al ingreso, de gran potencial distributivo.

b) El gobierno federal debe, asimismo, tener la facultad de establecer impuestos sobre bases tributarias distribuidas en forma desigual en el territorio. Este principio es muy importante, ya que la concentración espacial de determinadas bases tributarias suele ser acompañada por la concentración de poder de quienes desarrollan tal tipo de actividad o poseen dicho tipo de bienes, por lo que las posibilidades reales de imponer tributos a tales grupos, por parte de los gobiernos subnacionales, resultaría inferior a la del gobierno central.

c) Los impuestos determinados por el principio del beneficio y aquellos con bases tributarias de poca o nula movilidad corresponderán a los niveles locales. Es razonable plantear que el gobierno local es quien mejor puede determinar a los beneficiarios de acciones públicas de impacto concentrado en el territorio y, por lo tanto, quien se encuentra en mejor posición para determinar la forma de recuperar, total o parcialmente, las erogaciones correspondientes a dichas acciones.

d) Se justifica la centralización tributaria en los casos en que existan economías de escala en la administración. Si bien ello ya se ha desarrollado en párrafos precedentes, vale destacar un caso de particular interés: el de la tributación sobre la propiedad inmueble. Aunque por su nula movilidad este tipo de impuesto correspondería a los gobiernos locales, el potencial redistributivo de este tributo es alto, ya que es una de las manifestaciones objetivas más habituales de la riqueza, y las economías de escala, por ejemplo en materia de catastro, exigen un análisis mayor.

TEORÍAS MODERNAS DE FEDERALISMO FISCAL

La complejidad de las relaciones fiscales intergubernamentales ha dado origen a estudios desde perspectivas diferentes a las del núcleo más duro de la economía neoclásica. Esas perspectivas han sido llamadas teorías de segunda generación, e incorporan elementos de la economía política y el nuevo institucionalismo económico.

Estos desarrollos prestan especial atención a los actores involucrados en las relaciones fiscales, que establecen sus interacciones poniendo en juego sus recursos para lograr imponer sus preferencias,³ actuando o reaccionando ante las oportunidades y amenazas que surgen durante esas interacciones. El federalismo se

³ Que no necesariamente se relacionan con la búsqueda del bien común. Desde esta óptica, se afirma que los actores nacionales están interesados en cuestiones más generales, como la estabilidad macroeconómica o la coordinación de políticas, contrariamente a los actores subnacionales, quienes suelen interesarse por cuestiones locales o regionales, buscando extraer la mayor cantidad posible de recursos del gobierno central y así favorecer sus bases electorales, restando importancia a los temas que afectan a todo el territorio (Díaz Frers, 2013).

estructura así como un marco a partir del cual se establecen esas relaciones entre los actores. Esto es así debido a que las instituciones federales sirven de referencia y establecen los canales mediante los cuales ellos toman sus decisiones.

Las instituciones son las reglas del juego político, que intervienen de un modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran los actores, determinando por ello en alto grado los resultados de las políticas públicas (Arias y Caballero, 2003). Una vez que se ponen en práctica ciertos arreglos institucionales –y con ellos ciertas distribuciones de poder y autoridad– se hace más difícil cambiar o revertir el curso de los acontecimientos. Esto es lo que se llama “dependencia de la trayectoria” (Levi, 2006: 20).

Desde esta mirada se cuestionan las ventajas de la descentralización enunciadas por las teorías de primera generación, dando lugar a la aparición de problemas de coordinación entre los niveles de gobierno y el surgimiento de conductas oportunistas:

Externalidades: Los gobiernos locales pueden exportar los costos de sus decisiones a otros gobiernos, generando así efectos negativos. Las localidades no tendrán incentivos para internalizar ese efecto debido a que ello elevaría los costos en su jurisdicción y no gozarían de todos los beneficios de hacerlo. Es en estos casos en que es necesaria la coordinación con la intervención de un tercer actor de un nivel superior de gobierno⁴ (Díaz Frers, 2013).

Oportunismo: En la mayoría de las áreas de política al menos dos niveles de gobierno participan conjuntamente en la financiación, regulación y aplicación de los programas de gobierno. Pero el federalismo, en la práctica, en lugar de mejorar la rendición de cuentas y dividir claramente la soberanía sobre cada aspecto de la política, puede crear una situación en que dicho reparto de tareas sea controvertido.

Dicho de otra manera, “los contratos federales constitucionales que rigen la cesión de impuestos y responsabilidades de gastos son incompletos, están abiertos a la renegociación e invitan a una variedad de comportamientos oportunistas” (Rodden, 2005).

Ello implicaría que ambos (o los tres) niveles de gobierno esperen que otro nivel sea el que tome la responsabilidad de una función que ejercen en común, concentrando sus recursos en las funciones que son de su exclusiva responsabilidad, afectándose mutuamente y a la población.

El problema del “pozo común” (*common pool*): Surge “del hecho de que el costo de oportunidad de los ingresos públicos, como es percibido por los gobiernos subnacionales es menor que el verdadero costo social” (Pisauro, 2001). Este inconveniente

⁴ Este sería el caso de los problemas de la basura, el saneamiento de los ríos y la atención pública de la salud en la Región Metropolitana de Buenos Aires que involucran actores de dos y hasta de los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

resulta exacerbado ante la presencia de una brecha fiscal vertical importante, porque en dicho caso los gobiernos subnacionales tienen incentivos para gastar de más cuando la mayor parte del financiamiento es aportado por el gobierno central.

Restricción presupuestaria blanda: La existencia de una gran brecha fiscal vertical hace más dependientes a los gobiernos subnacionales de los fondos provenientes del nivel superior, lo que puede generar una situación en la que los primeros pueden esperar ser rescatados por el segundo ante una situación de dificultades fiscales (Oates, 2005). En otras palabras, pueden decidir no recaudar (o no aplicar) el ingreso requerido para financiar sus gastos ante la posibilidad de financiar el gasto local con ingresos de origen nacional (Pisauro, 2001). Esto es lo que se denomina restricción presupuestaria blanda.⁵

Salvatajes: Los gobiernos locales tienden a ampliar sus programas y el gasto más allá de sus medios, y aunque el gobierno central puede manifestar su intención de abstenerse de cualquier tipo de salvataje, dicha afirmación puede no ser creíble (Oates, 2005). Bajo ciertos supuestos, el comportamiento irresponsable es endógeno al sistema. El gobierno central puede optar por el salvataje cuando el bienestar del gobierno subnacional cae por debajo de un nivel deseado, por cuestiones de apoyo electoral local u otra. Es cuando se alega que el gobierno nacional no proporcionó una supervisión adecuada (Oates, 2005; Sanguinetti, 1999).

Por lo expuesto, desde las teorías de segunda generación se privilegia una mirada poco colaborativa e individualista de los principales actores en las relaciones fiscales federales. La pretensión científica otorgada a sus modelos los ha llevado a ser aplicados para explicar los fenómenos de cualquier país en cualquier momento, desestimando aspectos políticos, sociales y culturales que influyen y hacen a cada caso particular. Los procesos de descentralización exigen atender cuestiones idiosincráticas que son propias de cada territorio, y particularidades de cada servicio público que se quiera transferir.

Además, la existencia de sistemas de transferencias intergubernamentales que distribuyen fondos desde el centro hacia los gobiernos subnacionales no son malas de por sí, ya que una expansión de estas transferencias permite a las autoridades centrales acudir en ayuda de los gobiernos locales con dificultades fiscales. Esto toma especial relevancia cuando se está en presencia de localidades con un bajo desarrollo relativo y, por lo tanto, con mayores inconvenientes para asegurar un mínimo de provisión de bienes y servicios públicos a toda su población de igual calidad que los brindados por las otras jurisdicciones.

⁵ Una restricción presupuestaria dura hace referencia a la situación en que los gobiernos subnacionales soportan en su totalidad las consecuencias de sus decisiones fiscales.

LA COORDINACIÓN FINANCIERA Y LA ASIGNACIÓN DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS

La respuesta a la cuestión de quién va a recaudar y quién recibe el producido de los impuestos se apoya en diferentes criterios que, a su vez, intentan resolver la problemática tributaria de evitar la doble imposición interna:

Concurrencia de fuentes: Corresponde a los casos en que no se establecen restricciones al uso por parte de cada nivel de gobierno de las distintas fuentes tributarias, así como tampoco al nivel de su utilización efectiva. Como resultado, cada nivel utiliza las mismas fuentes, y destina el total de la recaudación obtenida al financiamiento de sus gastos. Tiene el inconveniente del alto costo administrativo del sistema, así como también la explotación desmedida de ciertas fuentes tributarias en desmedro de otras, e impide la aplicación de políticas redistributivas, además de generar múltiple imposición interna. **Método de separación de fuentes:** Aquí, por acuerdo o por vía constitucional, se limita el acceso a cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos, y un nivel no puede establecer los reservados en exclusividad a otros. Cada gobierno decide dentro de sus recursos exclusivos el nivel óptimo de utilización de cada impuesto.

Método de cuotas adicionales: Es una variante del de concurrencia, pues cada nivel de gobierno no tiene límites sobre la utilización de las bases tributarias, pero de modo que el nivel inferior puede fijar alícuotas adicionales suplementarias al tributo regulado y recaudado por el nivel nacional. La recaudación puede ser realizada por el gobierno local o el nacional.

Método de coparticipación: En este caso se unifica la recaudación de un tributo o grupo de estos en cabeza del gobierno central, con la participación de la recaudación obtenida a los gobiernos subnacionales. Esta participación puede observar un carácter “devolutivo” a “redistributivo”, y existe libertad en cada nivel de gobierno sobre las decisiones de gasto.

Método de asignaciones: También aquí se unifica la recaudación en cabeza del gobierno central, quien se ocupa de destinar una parte de los fondos a los gobiernos subnacionales en forma de transferencias de dos tipos:

- a) Globales o de libre disponibilidad: a través del presupuesto se fija el monto global y la participación de cada jurisdicción, pero estas determinan libremente el destino de los fondos entre sus finalidades de gastos.
- b) Condicionadas: el gobierno central fija el monto de la transferencia y el destino.

Como se ha visto, en las relaciones fiscales intergubernamentales tanto los arreglos de asignación de las potestades tributarias como del gasto público, más que abonar a una conveniencia teórica, responden a una trayectoria institucional en la que la historia política, económica y social importan. Como resultado, se ob-

serva en la práctica una combinación de los métodos descriptos, condicionados a las características sociopolíticas de cada país.

LAS BRECHAS VERTICAL Y HORIZONTAL Y LA COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS

Las diferentes responsabilidades de gastos y recursos que asumen los distintos niveles de gobierno, si bien pueden resultar equilibrados en conjunto, originan en muchos casos un *desequilibrio fiscal vertical* (brecha vertical), lo que significa que los niveles inferiores de gobierno gastan más de lo que recaudan, y, en contrapartida, el gobierno central recauda más de lo que le exigen sus erogaciones.⁶

Asimismo, dentro del nivel subnacional de gobierno existen desequilibrios territoriales por la existencia de regiones relativamente más ricas que otras, lo que genera un problema de *desequilibrio fiscal horizontal* (o brecha horizontal).

En cuanto a la brecha vertical, los déficits y superávits pueden compensarse con *transferencias intergubernamentales* –en general, del gobierno nacional a los gobiernos provinciales, y de estos a sus municipalidades–, y en cuanto a la brecha horizontal se plantea la misma solución pero otorgando a dichas transferencias un carácter más o menos redistributivo.

En la teoría se justifica dicho componente distributivo desde:

a) La eficiencia: si existen territorios con distintas bases imponibles y diferentes costos de provisión de los servicios públicos o regiones ricas y pobres, con costos de provisión relativamente altos o bajos.⁷

b) La equidad: en atención al principio de igualdad de oportunidades o igualdad de provisión de ciertos bienes públicos locales.⁸

Las principales críticas que se han realizado a las transferencias intergubernamentales son:

⁶ Es interesante hacer aquí una digresión al respecto. La tendencia verificada en América Latina durante las últimas décadas de transferencias de servicios públicos hacia las jurisdicciones subnacionales sin los recursos necesarios para su financiamiento y que amplificaron la brecha vertical, respondieron a lógicas apoyadas por los organismos internacionales de crédito, en las que la holgura fiscal del nivel central es vista como un ajuste necesario para liberar recursos con destino al repago de las deudas contraídas con esos mismos organismos.

⁷ Ante la existencia de regiones ricas y pobres, como consecuencia de la diferencia de bases imponibles, con la misma alícuota se estaría recaudando un importe mucho mayor en las regiones ricas que en las pobres. En forma estilizada, una misma persona estaría pagando el mismo monto de impuesto en ambas regiones pero recibiendo menos bienes públicos en la región pobre, lo que alentaría migraciones ineficientes (Porto, 1999). Otra situación posible es que exista diferencial de costos de provisión, por ejemplo regiones con diferentes densidades de población.

⁸ En la actualidad se establece la necesidad de una provisión homogénea o de base, lo que permite complementar con prestaciones que reflejen las necesidades y preferencias locales (por ejemplo en la educación, con la enseñanza de idiomas o especialidades técnicas de la región).

a) Generan incentivos al aumento desmedido del gasto público en las jurisdicciones que las reciben, debido a la disminución que les resulta en el precio/impuesto de esas erogaciones. Es lo que se ha desarrollado al exponer el principio de correspondencia fiscal.

b) Reducir su responsabilidad fiscal. Nuevamente, sobrevuela el supuesto del gasto público excesivo de los gobiernos subnacionales, que debería ser medido en relación con sus funciones de gasto y con el grado de satisfacción de las necesidades sociales y cumplimiento de derechos asociados a ellas.

Otras opciones que apuntan a resolver la brecha vertical se refieren a:

a) Transferir gastos al gobierno central (tendencia contraria a la verificada en los países latinoamericanos en las últimas décadas).

b) Ceder instrumentos impositivos a los gobiernos subnacionales, de difícil concreción en un escenario de puja por recursos.

c) Aumentar impuestos y/o disminuir gastos, lo que desde las jurisdicciones locales se refleja como la explotación de nuevas bases tributarias (en varios casos esto genera doble imposición con los niveles superiores de gobierno) y el aumento de las alícuotas de impuestos y tasas, así como también la reducción de exenciones.

La solución que han adoptado diversos países, entre ellos la Argentina, ante la ausencia de una correspondencia media perfecta para cada nivel de gobierno, esto es, la brecha vertical, ha sido la adopción de la *coparticipación de impuestos*, con el objetivo de transferir recursos financieros de uno a otro nivel de gobierno.

Son tres las cuestiones a considerar en un esquema de coparticipación de impuestos:

1) Definir la *masa coparticipable*: Es decir, qué recursos (impuestos, tasas, contribuciones, regalías, entre otros) serán incluidos en el sistema de reparto y cuáles no. En un extremo, el gobierno central puede constituir un pozo común con todo lo que recauda, hasta la posibilidad de realizar una coparticipación recurso por recurso, en la que algunos forman parte de la masa y otros no, así como también que un porcentaje de la recaudación de ciertos tributos sean excluidos del total a coparticipar.

2) Establecer la *distribución primaria*: Indica cómo se reparten los recursos entre el gobierno de mayor nivel y el conjunto de los gobiernos del nivel inferior (o de los niveles inferiores). Desde una mirada puramente técnica, el porcentaje de distribución primaria debería corresponderse con el tamaño de la brecha vertical que el gobierno de mayor nivel intenta cubrir con transferencias. Sin embargo, resulta difícil medir esa brecha, por lo que la proporción se resuelve de manera subjetiva como consecuencia de una negociación entre los intereses de los distintos gobiernos de menor nivel y la percepción que posee el gobierno de mayor nivel respecto de su disponibilidad de recursos (Díaz Frers, 2013).

3) Dar forma a la *distribución secundaria*: Se refiere al reparto entre los gobiernos de menor nivel de la porción que le corresponde a cada uno de la distribución

definida en (2). Los criterios utilizados aquí son: a) devolutivo: cada gobierno de menor nivel recibe en proporción a lo que contribuye a la recaudación; b) redistributivos: los gobiernos subnacionales participan en los fondos atendiendo a las condiciones socioeconómicas de las diferentes regiones (lo que intenta resolver la brecha horizontal); y c) una combinación de ambas.

Los coeficientes usados para la distribución secundaria resultan de difícil negociación, puesto que aquí la redistribución de los montos es un juego de suma cero, ya que una mayor participación para una jurisdicción implica necesariamente una menor participación para otras (Porto, 1999).

LAS RELACIONES FISCALES FEDERALES EN LA ARGENTINA

Nuestro país exhibe, por un lado, una brecha vertical que se ha ido ampliando con el tiempo, en la medida en que el gobierno nacional centralizó la recaudación de las principales fuentes tributarias. En contrapartida, se verificó una tendencia a la descentralización del gasto, especialmente el destinado a la finalidad social.

En el cuadro siguiente se puede observar cómo se ha ido ampliando la brecha mencionada:

Cuadro 1. Evolución de la participación porcentual de cada nivel jurisdiccional en los ingresos y gastos totales

	1961		2013	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Nación	69	72	80	58
Provincias	25	21	16	33
Municipios	6	7	4	9
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON.

Mientras la Nación incrementó fuertemente su participación en la recaudación y la disminuyó en el gasto, en los gobiernos subnacionales se dio el efecto contrario.

A su vez, existe una brecha horizontal que tiene una raíz histórica y que puede ser ilustrada por la enorme dispersión de la riqueza que implica que solo dos jurisdicciones, la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, sumen el 60% del PBI del país. Si a ellas agregamos las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza,

entre todas alcanzan el 80% del PBI. Del otro lado, nueve provincias apenas contribuyen, en conjunto, con el 7% del producto del país.

Otra medida de las disparidades productivas regionales la ilustra la brecha, ya señalada, en materia de Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita, que alcanzaba a ser en el año 2005 de 7,7 a 1 entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Formosa.⁹ A su vez, dicha brecha ha cambiado muy poco en las últimas cuatro décadas. En 1968 la proporción era de 8,1 a 1 entre Santa Cruz y Santiago del Estero.¹⁰

La desigual distribución de la riqueza en nuestro país contrasta con lo que sucede en otros países federales del continente. En Canadá, la brecha en el PBG per cápita es de 1,7 a 1. En México esa relación es de 6,2 a 1, y en Brasil es de 7,2 a 1.¹¹

Estos datos permiten dar cuenta de la importancia de las brechas vertical y horizontal, pero importa asimismo comprender el marco institucional bajo el cual se han desarrollado las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, el que ha guiado las decisiones relativas a qué sistema de reparto de potestades tributarias serían elegidas y la definición de un sistema de transferencias, que estén de acuerdo con una idea de uniformidad o, por el contrario, de autonomía (correspondencia fiscal).

El marco político institucional en nuestro país está definido mediante la Constitución Nacional, la que otorga potestades concurrentes a la Nación y las provincias. A su vez, estas últimas han delegado al ámbito federal poderes específicos. Por último, cada gobierno subnacional define su propio régimen municipal, por lo cual existen tantos regímenes locales como provincias hay en nuestro país.

La Constitución Nacional establece en su artículo 4 que los impuestos al comercio exterior son potestad del gobierno federal, y en el inciso 2 del artículo 75 se refiere a los impuestos indirectos, cuya potestad resulta concurrente entre la Nación y las provincias.

Este último inciso otorga exclusividad a las provincias para crear impuestos directos, pero permite que la Nación los imponga “por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”.

⁹ Estimación propia a partir de datos de la CEPAL y del INDEC.

¹⁰ Según datos publicados en CEPAL (1981).

¹¹ Según datos publicados en Cetrángolo y Jiménez (2004).

Cuadro 2. Argentina. La distribución del poder tributario entre los distintos niveles de gobierno (Nación y provincias) según la Constitución de 1853

Impuestos nacionales	
De manera permanente y exclusiva	Derechos aduaneros
De manera permanente y en concurrencia con las provincias	Impuestos indirectos
Impuestos provinciales	
De manera permanente y exclusiva	Impuestos directos
De manera permanente y en concurrencia con la Nación	Impuestos indirectos

Fuente: elaboración propia.

La falta de precisión en el marco constitucional referente a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno o la evidente desactualización de estas ha generado distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de su historia. Por ejemplo, la atribución de los impuestos directos a las provincias no es congruente con la teoría impositiva moderna, razón por la cual desde 1935, amparándose en la cláusula de transitoriedad, son recaudados por el Gobierno nacional que los coparticipa con las provincias. Así, en el ámbito tributario la Nación ha terminado centralizando la recaudación de los impuestos indirectos, los directos y aquellos relacionados con el comercio exterior, y las provincias se han hecho cargo de los impuestos inmobiliario, automotor, a los ingresos brutos y el de sellos. En materia de gastos ha habido procesos de reasignación de funciones en el campo de la salud y la educación.

Etapas históricas en la asignación de potestades recaudatorias

En la Argentina se pueden reconocer distintas etapas en la asignación de potestades recaudatorias a cada nivel de gobierno.

a) Hasta la crisis financiera de 1890 se estableció un sistema de separación de fuentes. Los ingresos aduaneros –principal fuente tributaria– quedaron a cargo del gobierno federal, a partir de la nacionalización total de la aduana bonaerense, establecida en la reforma de la Constitución Nacional de 1866. Por otro lado, las provincias y la Nación en las jurisdicciones de la Capital Federal y los territorios nacionales se encargaban de recaudar los impuestos “internos”. Dado que no existía ningún sistema de reparto intergubernamental de fondos, la política de nivelación de ingresos la realizaba el Estado nacional a través de su presencia en todo el territorio. Así, se concentró primero en el sostenimiento de los ejércitos provinciales

y la construcción de escuelas, para luego avocarse también a la creación de redes ferroviarias y obras sanitarias.

b) De 1890 a 1935 estuvo vigente un sistema que se puede denominar como de concurrencia de hecho. El crecimiento de la actividad económica posterior a las guerras civiles generó las bases para la imposición indirecta. Aquí, tanto la Nación como las provincias recaudaban impuestos sobre los consumos y sobre la producción, lo que generaba un problema de doble imposición. Un claro ejemplo de esto fue la creación en el ámbito federal de los impuestos internos en el año 1891. Así, la recaudación de los impuestos “internos” por los distintos niveles de gobierno, durante el período 1929-1933, fue la siguiente: 64,5% el gobierno nacional y 35,5% los gobiernos locales (Porto, 2003: 7).

c) De 1935 en adelante se establece un sistema basado en un aumento de la recaudación por parte del gobierno nacional y un sistema de reparto a las provincias con un esquema de coparticipación.

La etapa de coparticipación de impuestos

La crisis mundial de 1929 erosionó las bases impositivas aduaneras, producto de las restricciones externas generadas en el comercio exterior. Como el sistema tributario descansaba en gran medida en la captación de dichos tributos, ante la merma de ingresos debieron explotarse fuentes internas alternativas. Dichas fuentes ya estaban siendo utilizadas en parte por los gobiernos subnacionales, por lo que la Nación debió actuar en dos caminos complementarios: a) la creación de nuevos impuestos a nivel central y la supresión de similares a escala provincial; y b) el establecimiento de mecanismos de reparto de la recaudación de esos nuevos tributos entre el gobierno federal y las provincias, primero, y luego entre las provincias de la parte que les corresponde. Este sistema adoptó desde sus inicios características de alta complejidad (Batalla, 1997).

La unificación de impuestos internos mediante la Ley 12139 (1934) incorporó por primera vez un mecanismo de coparticipación. Tomó la forma de ley-convenio pues las provincias fueron invitadas a adherirse y a derogar aquellos impuestos similares en su jurisdicción. En el afán de evitar lesionar los intereses creados por las provincias productoras, se recurrió a un mecanismo muy complicado de distribución primaria y secundaria, en la que primaban criterios devolutivos (aunque aparece un criterio proporcional por población) y que contemplaba una transición hasta su vencimiento en 1954.¹²

Cabe señalar que este régimen funcionó de manera separada al del resto de las leyes que se crearían en lo sucesivo, y fue reemplazado al vencer por la Ley 14390,¹³

¹² Ver, en este sentido, Porto (2003).

¹³ La complejidad del sistema de distribución secundaria incorporada a dicha ley tornó

que solo fue derogada en el año 1973, momento en que se unificó el mecanismo de reparto de los impuestos internos al resto de los tributos existentes.

La Nación aprobó las leyes 12143 y 12147, que legisló la coparticipación del impuesto a los réditos y a las ventas, y previó mecanismos de reparto de ambos. La distribución primaria se fijó en las proporciones del 82,5% para la Nación y del 17,5% para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La secundaria observaba cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales (presupuesto de 1934), 30% en función de los recursos propios percibidos el año anterior, y el 10% restante por la recaudación obtenida en la jurisdicción provincial del impuesto a distribuir. El régimen de la Ley 12956 (1947), ante la presión de los gobiernos subnacionales en un contexto democrático, permitió una mayor organicidad del régimen. Por un lado, unificó y amplió la cantidad de impuestos a coparticipar, al incorporar las ganancias eventuales y beneficios extraordinarios a los ya presentes réditos y ventas. Por el otro, modificó la distribución primaria, la que quedó fijada en el 79% para la Nación y el 21% para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, introdujo por primera vez un mecanismo de redistribución explícito en la distribución secundaria (2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción). Por último, obligó a las provincias a coparticipar a sus municipios no menos del 10% de la participación que recibieran de la Nación.

Con la creación del impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, mediante la Ley 14060 (1951), se verificó un avance de la Nación sobre una materia legislada por los gobiernos subnacionales. El mecanismo se basaba en un criterio puramente devolutivo.

En el año 1951 comenzó un proceso que convirtió a los territorios nacionales en provincias, por lo que su número pasó de 14 a 22. Esto significó un replanteo de la distribución primaria y también de la secundaria, dadas las características diferenciales de las nuevas provincias. Por otra parte, se generó una nueva correlación de fuerzas en el Senado de la Nación.

No resulta extraño entonces que la norma que reemplazó el régimen de la Ley 12956 haya establecido coeficientes de distribución primaria que elevaban la participación provincial (incluida la MCBA) del 21% original, pasando por el 42% (Ley 14788 de 1959), al 46% (prórroga de dicha ley). El gobierno de facto de 1968 retrotrajo dicha cifra al 40,78% (Ley 14788), aunque debió establecer mecanismos alternativos de financiamiento a las provincias para paliar dicho recorte.

El primer régimen integral de coparticipación (Ley 20221) es del año 1973.¹⁴ Incorporó todos los impuestos existentes y estableció de manera explícita criterios distributivos para calcular la distribución secundaria. La distribución primaria se

necesaria la creación de un tribunal arbitral, con el fin de establecer un control minucioso de su seguimiento.

¹⁴ Para un mayor detalle de los antecedentes y características de la norma, ver Porto (2003: 31-36).

estableció a favor de las provincias, que pasaron al 48,5% de la masa de recursos, lo que en parte respondía a los reclamos de los gobiernos subnacionales al haberse equiparado los salarios provinciales y municipales a los niveles nacionales, lo que significaba mayores erogaciones. Si tomamos en cuenta la creación de un fondo de desarrollo regional con otro 3% de la masa de recursos, las provincias vieron incrementar su participación, la cual alcanzó un histórico 51,5%. La distribución secundaria contemplaba los siguientes parámetros: a) 65% por población; b) 25% por brecha de desarrollo; y c) 10% por dispersión de la población. Dicho reparto implicó un mayor peso de los criterios distributivos.

La ley también especificó los tributos que quedarían como de exclusiva potestad de las provincias, esto es, aquellos sobre la propiedad inmobiliaria, las actividades lucrativas, la transmisión gratuita de bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título oneroso. Asimismo, obligó a todas las provincias

a establecer un sistema de coparticipación de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción con vigencia a partir del 1° de enero de 1974, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática de los fondos.¹⁵

Este régimen fue desarticulado con la crisis fiscal de los años ochenta. Ello implicó un ajuste que se cristalizó en la última dictadura militar con los Decretos-Ley 22293 y 22294 (1980), que establecieron la necesidad de crear afectaciones específicas (pre-coparticipaciones) para solventar los gastos centrales del sistema de seguridad social. El origen del problema fue la reducción de las contribuciones patronales y otros impuestos, con la excusa de lograr una mayor competitividad, cuya recaudación se preveía compensar con la ampliación de la base imponible y la elevación de la alícuota del impuesto al valor agregado. En la práctica se produjo un desfinanciamiento del régimen, que obligó al uso discrecional de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) para atender las necesidades provinciales. Las finanzas subnacionales vieron también agravada su situación por el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto efectuado entre los años 1977 y 1980, que les significó afrontar el financiamiento de empresas públicas, la totalidad de la educación parvularia y primaria, y más establecimientos de salud, sin recibir los recursos necesarios para tal fin.

La delicada situación institucional se puso en evidencia cuando a partir del año 1985 caducó el régimen básico y las transferencias por coparticipación se realizaron únicamente mediante ATN. La fuerte posición sustentada por los gobiernos provinciales hizo difícil la cristalización de una nueva ley que pusiera orden a la situación, y recién hacia principios del año siguiente se logró un acuerdo que permitió a los gobiernos subnacionales una mayor participación en la distribución primaria.¹⁶ La distribución

¹⁵ Mensaje de elevación del proyecto de la Ley 20221.

¹⁶ Estamos hablando del "Convenio Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las

de fuerzas en el Congreso y la presión de los ejecutivos de acuerdo con su pertenencia política implicaron también cambios importantes en el reparto entre las provincias, por lo que se verifica una notable redistribución desde Buenos Aires y algunas provincias de baja densidad de población hacia las provincias intermedias y rezagadas.¹⁷

El “régimen transitorio” de la Ley 23548, que con muchas reformas rige actualmente, fue sancionado en 1987 dentro de un realineamiento de fuerzas opositoras al gobierno nacional en el Parlamento. Elevó la participación provincial en la distribución primaria al máximo histórico del 56,7%.¹⁸ Estableció también que el monto a distribuir a las provincias no pudiera ser inferior al 34% de la recaudación de impuestos nacionales, tengan o no el carácter de coparticipables. Asimismo, se conformó un fondo del 1% para Aportes del Tesoro Nacional, con el fin de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros provinciales. La norma no estableció ningún criterio explícito para la distribución secundaria, y estableció un porcentaje fijo para cada provincia que cristalizó los posicionamientos logrados en los últimos años por los diferentes gobiernos provinciales.

Durante la década del noventa, en lugar de trabajar sobre una nueva ley-convenio que regulara las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, el Estado nacional avanzó en un esquema de precoparticipación, es decir, de retirar por distintos motivos y en diferentes circunstancias porciones de la masa coparticipable que eran usadas para diferentes propósitos, y las jurisdicciones se embarcaron en un juego de presiones y negociaciones que fueron incorporando complejidades al régimen y que respondieron a situaciones coyunturales más que a miradas de mediano y largo plazo. En este sentido pueden resumirse tales intervenciones en:

a) La transferencia de los servicios educativos secundarios y superiores no universitarios a las provincias, iniciada en 1992 con una limitada contrapartida financiera.

b) Las precoparticipaciones (detracciones antes de la distribución primaria) incluidas en el Pacto Fiscal del año 1992 es el ejemplo claro, puesto que autorizó a apartar el 15% para financiar el sistema previsional y “otros gastos operativos”.¹⁹

c) La negociación de restricciones a los gobiernos subnacionales en el uso de su potencial tributario, de modo de armonizarlo con las reformas impositivas encaradas por el gobierno federal, a cambio de la posibilidad de transferir a este último las cajas jubilatorias deficitarias de las provincias (Pacto Fiscal de 1993).

Provincias”, que se firmó el 13 de junio de 1986 entre el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias.

¹⁷ En este sentido, la provincia de Buenos Aires perdió un tercio de su participación con relación a lo fijado en la Ley 20221.

¹⁸ Este porcentaje surgió de sumarle al porcentaje fijado en la Ley 20221 el costo estimado de la transferencia de servicios de fines de los años setenta.

¹⁹ Asimismo, pueden reseñarse aquí las detracciones del 11% en el IVA y del 20% en el impuesto a las ganancias también destinadas al sistema previsional y a la creación de fondos especiales originados en la afectación de la recaudación de tributos específicos o en recortes a la masa coparticipable.

El resultado fue la aparición de un verdadero “laberinto de la coparticipación”, en el que prácticamente no hubo tributo que no tuviera, al menos en parte, algún tipo de afectación específica. Como resultado de las múltiples enmiendas también se alteraron (de hecho) los coeficientes fijos definidos en la Ley 23548.

En 1994 se dio jerarquía constitucional al régimen federal de coparticipación de impuestos, se establecieron los principios generales y se decidió (y quedó plasmado en la nueva Constitución) la obligación de dictar una nueva ley de reparto antes de finalizar el año 1996. Dicha cláusula no se cumplió, y continuaron firmándose pactos y acuerdos que respondieron a las necesidades de allegar un mínimo de fondos a las provincias y de controlar el déficit fiscal ante el escenario recesivo previo a la crisis de finales del año 2001. En términos numéricos, se estima que las provincias recibieron en concepto de distribución primaria del régimen de coparticipación en el período 1992-2001 el 45% menos (en promedio) de lo que teóricamente habrían recibido de acuerdo con la Ley 23548.

Como señala Patrucci (2007), esa merma en la distribución primaria no implica que las provincias hayan recibido menos recursos en general, sino que han crecido en importancia otros mecanismos alternativos, como leyes especiales y las transferencias no automáticas desde el gobierno central.

En definitiva, se verificó una disminución de recursos que se transfieren de la Nación a las provincias (según lo establecido por la ley de coparticipación): del 79% del total de dichas transferencias en el año 1990 al 70% en el año 2013.

En el siglo XXI, una nueva modificación de la masa de recursos coparticipables se evidenció con la introducción de dos nuevos tributos: a) el impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente (impuesto al cheque) del año 2001, que fue coparticipado solo en el 30% al año siguiente; y b) la reaparición en el año 2002 de las retenciones a las exportaciones (derechos), de cuyo producido recién hacia el año 2009 se apartó el 30% del correspondiente al percibido por los derechos de exportación de la soja, en todas sus variedades y derivados, para conformar el llamado “Fondo Federal Solidario”, que se distribuye a las provincias de manera similar al régimen general de coparticipación (Ley 23548), pero que posee las condicionalidades de no poder financiar gastos corrientes y exigir una distribución de no menos del 30% de lo recibido a sus respectivos municipios. En el período 2002-2007, la disminución en la distribución primaria para las provincias respecto de la teórica llegó a un promedio del 55% (Patrucci, 2007).

En conclusión, del análisis de las leyes que han regulado a través de los años las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno en la Argentina, pueden destacarse las siguientes tendencias:

a) Un aumento del número de jurisdicciones, que se relaciona con un mayor coeficiente de distribución primaria para las provincias.²⁰

²⁰ La progresión de la participación de los gobiernos subnacionales en la distribución primaria ha sido del 17,5% en 1935, 34% en 1959, 48,5% en 1973, hasta el 56,7% en 1988.

b) Una creciente incorporación de tributos a la masa coparticipable (al menos, hasta el año 1987).

c) El reemplazo de criterios devolutivos por reglas redistributivas.

De acuerdo con el análisis realizado en Cetrángolo y Jiménez (2004), los últimos 25 años se han caracterizado por:

1) La proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto a causa del predominio de las relaciones entre los poderes ejecutivos por encima de las normas legislativas y por las pujas sectoriales intraejecutivos.

2) Una mayor discrecionalidad en el manejo de las relaciones entre los niveles de gobierno. Un claro ejemplo de esto es la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, legislado por la Ley 23548, cuyo reparto ha seguido criterios casi exclusivamente políticos.

3) Debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, principalmente por la mecánica seguida en la década del noventa, que permitía a las provincias tomar deuda utilizando las transferencias de coparticipación como garantía, lo que incentivó al sobreendeudamiento.²¹ En este sentido, la Nación ha establecido múltiples acuerdos con las provincias para refinanciar las deudas, o se ha hecho cargo de una parte de ellas en última instancia. Interesa aquí señalar la creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25917) en el año 2004, que implicó una contención en el aumento de los gastos primarios y la pretensión de hacer converger las deudas hacia un máximo del 15% de los recursos corrientes netos de las transferencias a municipios en cada una de las provincias adheridas.²²

4) Un rol desvirtuado de las instituciones federales de coordinación sectorial, en particular, por la ausencia de un espacio para resolver los conflictos que fueron surgiendo entre las jurisdicciones, y que no ha logrado asumir la Comisión Federal de Impuestos.

5) Indefinición de la función de los gobiernos municipales. Cada una de las provincias ha establecido diferentes áreas de competencia para sus municipios y posibilidades de financiar dichas competencias, por lo que se verifica una gran heterogeneidad entre los gobiernos locales de todo el país en lo que hace al proceso de ingresos-gastos.

6) Por lo tanto, en cada uno de los niveles de gobierno se termina observando una inconsistencia entre el financiamiento y las políticas públicas emprendidas.

²¹ Que generó una fuerte restricción presupuestaria para los gobiernos provinciales al tener que atender las obligaciones del pago del nuevo endeudamiento.

²² Las únicas provincias que no adhirieron a la ley fueron La Pampa y San Luis.

Un ejercicio de simulación

Dado que los coeficientes con los que hoy se distribuye la coparticipación federal son fijos, definidos en un marco de negociación política en un contexto de recuperación de las instituciones democráticas constitucionales endeble, que si bien tenían como antecedente la citada Ley 20221 de 1973, no solo había cambiado el contexto histórico (habían pasado 15 años) sino también las condiciones fiscales producto de cambios operados durante la dictadura cívico-militar. A esto se suma que se incorporaron como prenda de negociación acuerdos y decisiones políticas que tenían que ver con el fortalecimiento del marco constitucional aun antes que las específicas del federalismo fiscal. Por otro lado, se tomaron ciertas licencias, como la señalada precedentemente en función de que se trataba de una norma que sería solo transitoria, y se señaló un plazo de dos años como razonable para promulgar una ley que tuviera una mayor vigencia temporal.

Todo este proceso ocurrió hace hoy 27 años, lo que define su total desactualización. Por otro lado, además de sus vicios de origen esta ley ha sido modificada en muchos aspectos, en especial por detracciones numerosas a la masa coparticipable y por la existencia de fondos compensadores, como el de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que, incluso, posteriormente perdieron su objetivo pero generaron otro tipo de transferencias que hasta hoy persisten.

A esto debe sumarse el cambio de contexto en términos de repartición de funciones entre las diferentes jurisdicciones, como es el caso –probablemente más significativo– del traspaso total a las provincias de la educación media.

Es decir que como mecanismo racional de distribución de recursos entre la Nación y las provincias, el actual marco de referencia es totalmente inapropiado. Solo persiste en función de la imposibilidad de avanzar en consensos que permitan superar esta situación.

Este hecho motiva que cada tanto se escuchen diferentes voces que cuestionan el sistema de reparto desde distintos lugares. Unos lo hacen apuntando a la masa coparticipable, señalando no solo que algunos tributos, como el impuesto a los débitos y créditos bancarios, no se coparticipan totalmente (solo se hace en un 30%), sino también cuestionando las múltiples detracciones que ha habido en todos estos años de la masa coparticipable, o, simplemente, alguna o algunas de ellas.

La reivindicación más fuerte la hace la provincia de Buenos Aires, que argumenta que ha perdido alrededor de 8 puntos de la coparticipación secundaria, los cuales han sido repartidos a otras provincias. Si bien esta afirmación es, en principio, acertada, el hecho de que se haya aumentado la participación del total de provincias en la distribución primaria podría dar lugar a interpretar que la pérdida no ha sido tan importante, pues en vez de percibir el 29% del 48,5% (14,06% del total de la masa coparticipable) se pasó a percibir el 20,9% del 54,66% (11,42% de la masa coparticipable). Esto implica que, en términos absolutos, lo que la provincia

de Buenos Aires perdió frente a su situación anterior fueron 2,64 puntos y no 8 puntos, aunque esto indicaría que la provincia de Buenos Aires no se benefició en nada en el aumento de las provincias de la coparticipación primaria.

Es decir, resumiendo, que la provincia de Buenos Aires resignó, por un lado, toda la mejora que significó para el resto de las provincias el aumento de la distribución primaria, y, por otro lado, resignó el 2,6% de lo que era su participación previa en la distribución secundaria.

Por ello, según nuestra opinión, el último intento serio de asegurar el federalismo fiscal data de 1973. Fue a través de la promulgación de la Ley 20221 que se fijó una distribución de recursos igual entre Nación y provincias de la masa coparticipable (de la cual están excluidos por decisión constitucional los impuestos al comercio exterior): el 48,5% para cada uno de los dos niveles y el 3% restante para un fondo de desarrollo regional.

La distribución entre las provincias (la llamada distribución secundaria) respondía a una fórmula en la que cobran importancia los criterios distributivos (tratando de achicar las brechas de desigualdad entre las provincias) frente a los criterios devolutivos, que son los que sugieren que a cada provincia se le debe transferir en proporción a lo que se ha recaudado en su territorio en concepto de impuestos nacionales.

Los tres criterios de distribución a partir de los cuales debía calcularse el porcentaje de cada provincia eran la cantidad de población, su dispersión y la brecha de desarrollo. Para la dispersión se usaba como variable de cálculo la densidad media de habitantes por km², y para la brecha de desarrollo se usaban tres indicadores: número de automóviles por habitante, nivel educativo y condiciones de vivienda de cada provincia. Más allá de algunas imperfecciones, se trata de criterios distributivos consensuados que deberían tenerse en cuenta, pues la distribución debe hacerse asegurando transferencias que conduzcan a garantizar situaciones de igualdad para todos los ciudadanos del país y no según la participación de cada provincia en el total de la recaudación.

Nosotros hemos realizado un ejercicio de aplicación actualizada de la fórmula de distribución definida en la Ley 20221, con el objeto de comparar ese resultado con la distribución efectivamente realizada en 2014. Dicho ejercicio requirió adaptaciones menores de la metodología definida en la ley, lo que no invalida sus resultados, que son por demás ilustrativos y se presentan a continuación:

a) En la primera columna se presenta la distribución en millones de pesos que efectivamente se realizó en el año 2014. A partir de ese valor, se calcularon los coeficientes de reparto reales. Estos tienen pequeñas diferencias con lo establecido en la ley original, cuya explicación omitimos por formar parte del derrotero laberíntico de la coparticipación a lo largo de los últimos 27 años.

b) En la tercera columna se presentan los coeficientes de reparto que surgen de la aplicación de los criterios señalados en la Ley 20221 aplicados a los datos del

Censo de 2010. No se ha querido avanzar en la discusión de la metodología para llegar a los coeficientes ni en la pertinencia o no de las variables señaladas.

c) En la cuarta columna se presentan las diferencias entre ambos coeficientes de reparto: los surgidos de la aplicación en la situación actual (Censo de 2010) de la metodología definida en la Ley 20221 y los que surgen de la distribución real de recursos en el año 2014.

d) Finalmente, en la quinta columna aparecen los montos de diferencia entre la aplicación de los coeficientes. Allí se puede identificar cuáles son las provincias que resultan favorecidas por la distribución actual y cuáles resultan perjudicadas.

Cuadro 3. Argentina. Diferencias entre recursos recibidos por el régimen actual de coparticipación y el mecanismo de la Ley 20221. Año 2014

Provincia	Coparticipación federal de impuestos 2014 en millones de pesos (1)	Coefficiente de distribución secundaria de la coparticipación actual	Coefficiente de distribución secundaria de la coparticipación según Ley 20221 (1973)	Coparticipación alternativa en millones de pesos (2)	Diferencia en millones de pesos (3 = 1 - 2)	Peso relativo de la diferencia en el total recibido
CABA	4.292	2,02	4,68	9.969	-5.677	-132
Buenos Aires	42.020	19,74	26,23	55.847	-13.827	-33
Catamarca	5.971	2,80	2,66	5.660	311	5
Chaco	10.577	4,97	3,55	7.560	3.017	29
Chubut	3.248	1,53	2,34	4.984	-1.736	-53
Córdoba	18.559	8,72	6,30	13.422	5.137	28
Corrientes	7.731	3,63	3,14	6.684	1.046	14
Entre Ríos	10.439	4,90	2,92	6.207	4.232	41
Formosa	7.843	3,68	3,01	6.415	1.428	18
Jujuy	6.007	2,82	2,79	5.949	58	1
La Pampa	4.046	1,90	2,09	4.456	-410	-10
La Rioja	4.422	2,08	2,55	5.424	-1.002	-23
Mendoza	8.446	3,97	3,98	8.463	-17	0
Misiones	6.635	3,12	3,23	6.872	-238	-4
Neuquén	3.581	1,68	2,24	4.761	-1.180	-33
Río Negro	5.365	2,52	2,77	5.893	-527	-10
Salta	7.845	3,69	3,95	8.417	-572	-7
San Juan	7.262	3,41	2,93	6.229	1.033	14
San Luis	4.928	2,31	2,30	4.892	35	1

Santa Cruz	3.457	1,62	1,86	3.953	-496	-14
Santa Fe	18.927	8,89	6,06	12.896	6.031	32
Santiago del Estero	8.632	4,05	3,65	7.761	870	10
Tierra del Fuego	2.746	1,29	1,08	2.292	454	17
Tucumán	9.901	4,65	3,70	7.872	2.029	20
Total	212.879	100,00	100,00	212.879	-----	-----

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON y del INDEC.

Las provincias que se favorecen de la actual distribución en más del 20% de los recursos que están recibiendo son Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán.

Las provincias que se ven desfavorecidas en su actual distribución en más del 20% son Buenos Aires, Chubut, La Rioja y Neuquén. A estas debe sumarse la CABA que recibe el 132% menos de lo que le habría correspondido por la metodología de reparto de la Ley 20221. Sin embargo, debe decirse que se trata de una jurisdicción especial, la más rica del país, que tiene un estatus jurídico particular y que no existía como tal en el año 1973, por lo que se le había adjudicado una participación del 1,4% de la masa coparticipable total a cargo de la Nación. En similar situación se encontraba en 1973 Tierra del Fuego, que debería recibir la mitad de lo que recibía la Ciudad de Buenos Aires.

Es evidente que el caso más polémico es el de la provincia de Buenos Aires, que se ve perjudicada en un valor que ronda el 5% de su presupuesto total. Sin embargo, debe señalarse que durante casi toda la década del noventa estuvo compensada por el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que luego terminó licuándose como consecuencia del proceso de crecimiento económico con inflación. Dicho fondo tiene establecido un techo de 650 millones de pesos, establecido en la época de la convertibilidad.

En definitiva, el ordenamiento de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias, en un marco de reglas claras y estables que reduzcan el margen de discrecionalidad, y la aparición de conductas oportunistas resulta necesario para cumplir el rol fundamental al que debería propender el federalismo fiscal, esto es, garantizar en todo el territorio una provisión uniforme y homogénea de bienes y servicios públicos, financiar políticas sociales universales y atender los desequilibrios productivos regionales.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, J. C. y Caballero, G. (2003). "Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama". En *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, n° 8. pp. 117-146. Bogotá.

- Batalla, P. (1997). *La economía política del federalismo fiscal en la Argentina*. Córdoba: Fundación Arcor.
- Bird, R. (1986). *Federal finance in comparative perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- _____ (2002). *Intergovernmental fiscal relations in Latin America: policy design and policy outcomes*. Washington D. C.: BID.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Bases y criterios sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Brennan, G. y Buchanan, J. (1977). "Towards a tax constitution for Leviathan". En *Journal of Public Economics*, vol. 8 (3). Londres: Elsevier.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CEPAL (1981). "Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina". En *Cuadernos Estadísticos* n° 6. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". En *Serie Gestión Pública* n° 47. Santiago de Chile: CEPAL.
- Díaz Frers, L. (2013). "Debajo del laberinto. Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios". Documento de trabajo. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gibson, E. y Falleti, T. (2007). "La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino". En *PostData. Revista de Reflexión y Análisis político*, n° 12. Buenos Aires.
- Hayek, F. (1939). *Profits, Interest & Investment*. Londres: Routledge.
- Levi, M. (2006). "Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 15, n° 1. Montevideo.
- Macón, J. (2003). *Obstáculos a la correspondencia fiscal de las provincias*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA).
- _____ (2000). "El federalismo fiscal y su financiación". En *Revista Enoikos* n° 16. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA).
- Musgrave, R. (1959). *Theory of public finance; a study in public economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- _____ (1959). *Public finance, now and then. Board of studies in economics*. Santa Cruz: University of California.
- Oates, W. (2005). "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". En *International Tax and Public Finance*, n° 12.

- _____ (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. Nueva York.
- Patrucci, L. (2007). “El que reparte se queda con la mejor parte. Tendencias crecientes de centralidad fiscal y sus consecuencias para el federalismo argentino (1988-2007)”. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Piffano, H. (1999). “Reforma fiscal, salvaguardias y límites al poder fiscal de los gobiernos”. Documento de Trabajo n° 25. Buenos Aires: CEDI.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pisauro, G. (2001). “Relaciones intergubernamentales y disciplina fiscal: entre restricciones de presupuestos comunes y blandos”. En *Revista Internacional de Presupuesto Público* n° 47, año 29, noviembre-diciembre, pp. 69-108. Buenos Aires: ASIP.
- Porto, A. (2003). “Etapas de la coparticipación federal de impuestos”. Documento de Federalismo Fiscal n° 2. La Plata: Departamento de Economía. Universidad Nacional de la Plata.
- _____ (1999). “Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal de impuestos”. Documento de Trabajo n° 17. La Plata: Departamento de Economía. Universidad Nacional de la Plata.
- Riker, W. (1975). “Federalism”. En Greenstein, F. y Polsby, N. (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- Rodden, J. (2005). “The Political Economy of Federalism”. En Weingast, B. y Wittman, D. (eds.), *Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanguinetti, J. (1999). “Restricción de presupuesto blanda en los niveles subnacionales de gobierno: el caso de los salvatajes en el caso argentino”. En *Económica*, vol. XLV, n° 4. La Plata.
- Tiebout, Ch. (1957). “Regional and Interregional Input-output Models: An Appraisal”. *Southern Economic Journal*, XXIV, n° 2. Chattanooga: University of Tennessee.
- Weingast, B. (2006): “Second generation fiscal federalism. Implications for decentralized democratic governance and economic development”. Documento de trabajo. Palo Alto: Hoover Institution, Stanford University.

CAPÍTULO 8

FINANZAS PROVINCIALES

La existencia de un nivel de gobierno intermedio, que no es el gobierno central ni los gobiernos locales, es el más claro ejemplo, en el plano del federalismo fiscal, de la gran importancia de los aspectos políticos, sociales, culturales e históricos de la realidad, que suelen dejarse afuera en los análisis económicos correspondientes a la ortodoxia neoclásica. La importancia de provincias, Estados, autonomías, o cualquier otra instancia de gobierno que podríamos llamar de nivel intermedio, no se relaciona solo con la necesidad de prestar bienes y servicios públicos de alcance local sino con una serie de factores mucho más amplios.

En algunos casos, como el de Brasil, se trata de la descentralización política de lo que anteriormente era un imperio, en su paso a una república, en la que el gobierno central cede ciertas potestades a los nacientes gobiernos estatales, con el fin de poder establecer un gobierno efectivo en un territorio de grandes dimensiones y muy diverso.

En otras experiencias, como la de la Argentina o la de Estados Unidos, una serie de unidades políticas preexistentes deciden unirse y conformar una federación, y delegarle a esta algunas de las facultades que hasta entonces ejercían en sus respectivos territorios.

A su vez, siguiendo el razonamiento de Macón (2000) es posible comprender la evolución del federalismo como un proceso histórico de fortalecimiento del gobierno central (como el autor considera que ha sucedido en gran parte de Europa y en la Argentina) o de celoso resguardo del poder y autonomía de los gobiernos provinciales/estadales (como Macón percibe que ha sucedido en Estados Unidos).

Vale realizar algunas breves consideraciones acerca de las diferencias entre ambos enfoques. En el caso de la experiencia de Estados Unidos, la idea de acotar el poder del gobierno central en beneficio de los gobiernos estatales va en línea con la siguiente cita de Tocqueville, extraída de Gaggero: “El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio. Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes son fuertes pero tienden al despotismo” (2008).

La idea de que la descentralización operaría como una salvaguarda de las libertades individuales al debilitar al Estado (en su conjunto, ya que el menor poder potencial

del gobierno central sería solo parcialmente compensado por las mayores atribuciones estadales) no parece de universal aplicación, ya que corresponde a una posición política y cultural determinada y no encuentra el mismo asidero en la realidad en diversos marcos históricos y sociales. Así, en contextos en los que las necesidades que colectivamente debe satisfacer el Estado (en todos sus niveles), y los derechos que debe garantizar, lejos están de serlo, no parece razonable plantear la necesidad de debilitarlo.

La distribución entre el gobierno central y los intermedios de potestades tributarias, funciones de gasto y las transferencias financieras que surgen de las eventuales discrepancias entre tales posibilidades de financiamiento y necesidades de pago, así como de las desigualdades territoriales, es parte entonces de delicados equilibrios políticos de larga data.

RECURSOS PROVINCIALES

Los gobiernos provinciales cuentan con una serie de recursos para financiar sus políticas. Al respecto, vale destacar la importante distinción entre los recursos propios (que surgen de una potestad de cada provincia en materia de legislación, administración y cobro) y los recursos provenientes de transferencias de otros niveles de gobierno (especialmente, el nacional). A su vez, para estos últimos es importante distinguir los que provienen de transferencias automáticas (sin margen de decisión para el gobierno que transfiere los recursos) de los que corresponden a transferencias no automáticas. Del mismo modo, es importante diferenciar las transferencias con asignación específica (para un objeto y fin dado) de los de libre disponibilidad (la provincia decide en forma completamente libre el destino de esos fondos), aunque en este caso existen situaciones intermedias, como las transferencias para un determinado objeto (por ejemplo, bienes de uso) o finalidad (educación, seguridad, etcétera), pero con libertad para el gobierno provincial para decidir, dentro de tal restricción, a qué aplicar los fondos (rutas o viviendas, educación inicial o técnica, etcétera).

Fuentes propias

Al igual que los gobiernos nacionales, las provincias tienen potestades tributarias, es decir que pueden cobrar impuestos. La doctrina tributaria indica que tales impuestos no deberían superponerse con los que cobra el nivel nacional de gobierno.

Ello puede implicar una separación de fuentes (los impuestos directos para un nivel, los del comercio exterior y/o los indirectos para otro, por ejemplo) o de bases (los impuestos sobre el ingreso, el consumo y las transacciones, la propiedad y el comercio exterior son potestad, en cada caso, de solamente un nivel de gobierno), o una distribución impuesto por impuesto (podría ser que los impuestos a los consumos generales sean nacionales y sobre el consumo específico de ciertos bienes y servicios sean provinciales).

En líneas generales, suele subsistir cierto espacio de superposición (por ejemplo, entre el impuesto al valor agregado y a los ingresos brutos), más o menos aceptado a nivel social y jurídico, aunque dichos límites pueden ir cambiando con el tiempo.

Otra importante fuente de recursos viene dada por los recursos naturales. De este modo, la renta proveniente de la explotación del subsuelo (minería, extracción de petróleo y gas) y de ciertos recursos renovables (silvicultura, pesca) puede ser total o parcialmente apropiada por el Estado, ya sea a través de la acción de empresas públicas o por medio del cobro de regalías. A su vez, dicha apropiación puede corresponder a varios niveles de gobierno o a uno solo. No son pocos entonces los casos en que los gobiernos de nivel provincial financian buena parte de sus erogaciones a partir de este tipo de recursos, que en algunos casos representan un monto mayor que el proveniente de los impuestos provinciales.

Finalmente, existe otra serie de recursos al alcance de los gobiernos provinciales, aunque con un peso tradicionalmente menor. Muchas veces similares a aquellos con los que cuenta el gobierno nacional e incluso los municipios, incluyen multas, venta de bienes y servicios, tasas retributivas por servicios, ingresos de operación (de las empresas públicas), disminución de activos financieros, endeudamiento y privatizaciones, entre otros.

Sobre este conjunto de recursos, los gobiernos provinciales tienen potestad. Existen además otros recursos que obtienen a través de transferencias, especialmente del gobierno nacional.

Fuentes provenientes de otros niveles de gobierno

Los gobiernos de nivel provincial cuentan con recursos girados desde el gobierno nacional. La principal fuente de tales recursos corresponde al sistema de coparticipación federal. Dicho sistema puede, a su vez, sobre la masa coparticipable (los recursos a ser repartidos entre ambos niveles) establecer un único porcentaje de distribución primaria (parte que corresponde al conjunto de las provincias) e iguales criterios de distribución secundaria (entre el conjunto de las provincias). La otra posibilidad es que de la masa coparticipable se establezcan varios subconjuntos de recursos (en un extremo podría ser impuesto por impuesto; y en el otro, todos los impuestos por un lado y, por ejemplo, las regalías por otro), cada uno con su propio porcentaje de distribución primaria y con sus respectivos criterios y ponderadores de distribución secundaria.

La coparticipación tiene la característica general de ser automática (el gobierno nacional no puede decidir cuánto le toca a cada provincia, ya que ello se encuentra preestablecido por la normativa, ni si transferirles o no, ya que ello es su deber y un derecho de las provincias) y de libre disponibilidad (ya que son recursos federales, es decir que corresponden a ambos niveles, aunque sean recaudados por uno solo).

Respecto a estas últimas características pueden existir matices, como los correspondientes a sistemas en que determinados impuestos o tipos de recursos deben dirigirse a un determinado fin (educación, vivienda, etcétera) u objeto (personal, obra pública, etcétera), incluso independientemente del nivel de gobierno al que correspondan.

Es por estas características generales –el hecho de provenir de transferencias automáticas y de contemplarse la libre disponibilidad (al menos, en sentido amplio) para su destino– que la coparticipación federal, cuando cumple con ambas características, si bien no es en términos estrictos un recurso propio de las provincias, tampoco es un elemento que limita su autonomía, ni financiera ni política.

A su vez, puede existir otro grupo de transferencias financieras de origen nacional que sí pueden erosionar la autonomía provincial, en especial si su peso, dentro del conjunto de los recursos provinciales, es muy elevado.

Este tipo de transferencias se caracterizan por ser no automáticas (son a voluntad del gobierno nacional, que puede mantenerlas en el tiempo durante los períodos que considere oportunos y puede destinar los montos que crea conveniente a aquellas provincias que, a su criterio, lo ameriten, incluyendo la posibilidad de dejar fuera de tal distribución a una o más provincias) y, muchas veces, por tener un destino bien definido (determinada obra pública, cierto programa social o el fortalecimiento institucional de un área o campo de política específico).

Es claro entonces que, de cara a lograr una autonomía política real de los gobiernos provinciales, estos deberían contar con fuentes propias (y/o provenientes de la coparticipación federal) que impliquen recursos suficientes para desarrollar adecuadamente el conjunto de funciones que el ordenamiento institucional de cada país les ha dado.

De ello se desprende que en los casos en que alguna función es total o parcialmente descentralizada, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales (lo mismo se aplica a descentralizaciones nación-municipios o provincias-municipios), también deberían descentralizarse su financiamiento, ampliando las potestades tributarias provinciales o incrementando los recursos recibidos en concepto de coparticipación federal.

FUNCIONES DE GASTO

Los gobiernos de nivel provincial pueden desarrollar distintos tipos de funciones, dependiendo del entramado institucional vigente en cada uno de los países federales en sus distintas etapas históricas.

Así, cuestiones como la educación (en sus distintos niveles), la salud, la seguridad interior, la vivienda y la provisión de servicios públicos (desde agua y alcantarillado hasta gas, electricidad, comunicaciones y transporte) puede ser una potestad provincial.

También resulta habitual que los niveles intermedios de gobierno concentren importantes responsabilidades en materia ambiental, cultural, laboral, de justicia y asistencia social, entre otros campos. E incluso pueden llevar adelante la parte de la seguridad social que corresponde a los propios trabajadores de los estados subnacionales.

En general, el grueso de la seguridad social, así como una parte significativa de la seguridad y la máxima jerarquía de la justicia corresponden al nivel nacional, al igual que la defensa, la emisión de moneda y la representación externa.

Por su parte, los gobiernos locales (municipales o similares) suelen ser los principales responsables en cuestiones como la provisión de servicios urbanos (recolección de residuos, alumbrado público, mantenimiento de calles) y el ordenamiento territorial de las ciudades en general.

LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN LA ARGENTINA

La Constitución Nacional, ya desde su preámbulo, establece que la unión nacional se produce “por voluntad y elección de las provincias que la componen”, es decir que las provincias (como conjunto, no necesariamente la totalidad de las que actualmente existen) son preexistentes a la Nación, que surge como una federación de ellas.

En relación con las potestades tributarias y las funciones de gasto de ambos niveles de gobierno, así como en lo referente a las transferencias financieras de la Nación a las provincias, la carta magna brinda directrices muy claras.

Al respecto, el artículo 75, que detalla las cuestiones que corresponden al Congreso Nacional, establece entre ellas:

Inciso 1: Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

De aquí se desprende que los tributos sobre el comercio exterior son de la órbita nacional y, en general, no integran la masa coparticipable, más allá de que el gobierno nacional haya decidido distribuir entre las provincias el 30% de la recaudación de las retenciones de las exportaciones de soja (cuyo destino debe corresponder a gastos de capital), las que a su vez deben transferir el 30% de lo recibido a sus municipios, con lo que el reparto de estos tributos es del 70% para la Nación, el 21% para las provincias y el 9% para los municipios.

Inciso 2, párrafo 1: Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Surge de aquí que los impuestos indirectos (como los que se aplican sobre los consumos y las transacciones en general) son una potestad tanto de los gobiernos de nivel provincial como del nacional. Mientras que los impuestos directos (típicamente sobre los ingresos y el patrimonio) son exclusivamente provinciales, excepto que la Nación los establezca por tiempo determinado y por razones de Estado inevitables.

Es claro que la concurrencia en materia de impuestos indirectos se da en la práctica (con el impuesto nacional al valor agregado y el tributo provincial a los ingresos brutos como principales ejemplos), mientras que el carácter de “por tiempo determinado” de los impuestos directos nacionales es mucho más discutible.

Así, por ejemplo, el impuesto (nacional) a las ganancias, surgió en 1933 como impuesto a los réditos y debía desaparecer (según su normativa original) al comenzar el año 1935, por lo que el “por tiempo determinado” lleva más de ochenta años vencido.

En cuanto al carácter coparticipable de la recaudación nacional de impuestos directos, se cumple –con la excepción prevista en la normativa– de la detracción de la masa coparticipable de los montos y porcentajes con asignación específica (grupo en el que se destacan los recursos destinados a la seguridad social). A su vez, la igualdad proporcional en todo el territorio nacional se cumple, y la exigencia de las razones de Estado es materia opinable.

Inciso 2, párrafo 2: Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

Efectivamente, el régimen de coparticipación federal actual consta de transferencias financieras automáticas, que se realizan diariamente a las distintas provincias, sobre la base de la recaudación de los tributos que componen la masa coparticipable. En cuanto a la existencia de una ley convenio, dicha figura legal implica la aprobación de la norma tanto por el Poder Legislativo Nacional como por sus similares de todas y cada una de las provincias argentinas. Ello implica un nivel de consenso muy elevado, al que resulta muy difícil llegar.

Inciso 2, párrafo 3: La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será 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.

En términos de distribución primaria y secundaria, este texto es por demás revelador, puesto que establece, para el primero de los casos, que cada nivel debe obtener fondos en relación con las actividades que debe llevar a cabo (competencias, servicios y funciones); y para la segunda cuestión, que deben establecerse indicadores

objetivos de reparto con norte en lograr una provisión homogénea de bienes y servicios públicos en todo el territorio nacional, esto es, con base en criterios distributivos.

Inciso 2, párrafo 4: La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

En este caso, la figura de la ley convenio se profundiza aún más, al referirse a la mayoría absoluta (la mitad más uno de los miembros totales, no de los presentes) de ambas cámaras, amén de la aprobación por parte de la totalidad de las legislaturas provinciales.

Inciso 2, párrafo 5: No habrá transferencia 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.

Este tema es de vital importancia porque implica que toda descentralización de funciones debe implicar, asimismo, la transferencia de los recursos necesarios para sostenerlas.

Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Otra importante cuestión es el hecho de que las provincias mantengan para sí todas las funciones de gasto no explícitamente delegadas al gobierno federal. Ello ocurre, por ejemplo, en relación con la salud pública.

Las fuentes de ingresos de las provincias en la Argentina

Recursos propios: Los principales recursos propios de las provincias son los impuestos que perciben, acorde a la distribución de potestades tributarias previamente reseñada y, en menor medida y en las jurisdicciones en que tal tipo de actividad se realiza, las regalías por la explotación petrolífera, gasífera, minera, pesquera y de bosques. Asimismo, suelen contar con otros recursos propios, como tasas retributivas de algunos servicios que prestan, los ingresos de operación de las empresas públicas provinciales, la venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad (desde intereses bancarios hasta alquileres) y el cobro de multas y cánones, entre distintos tipos de recursos que recaudan por sí mismas.

Recursos provenientes del Estado nacional: Es importante en este caso diferenciar dos tipos distintos de recursos provenientes del nivel nacional de gobierno.

Por una parte, existen las transferencias automáticas, que establecen la obligatoriedad de transferir dinero a las provincias para el nivel superior de gobierno, así como el porcentaje de dicho monto global que corresponde a cada jurisdicción de nivel provincial. Por otro lado, suelen realizarse diversas transferencias no automáticas, por motivos muy heterogéneos, a las distintas provincias. En el primer caso se trata de recursos cuya percepción es un derecho para los gobiernos intermedios, y con cuyo flujo puede contarse. En el segundo tipo puede tratarse de recursos de tipo transitorio, cuyo monto, e incluso efectiva percepción, puede depender de un cúmulo de circunstancias, que van desde la efectiva contraprestación o cofinanciación por parte del gobierno provincial, hasta la disponibilidad de fondos del gobierno federal, pasando por el nivel de acuerdo político entre ambos gobiernos. Es claro entonces que las transferencias automáticas, si bien implican un menor nivel de autonomía financiera provincial, en general no se traducen en una menor autonomía política (en especial porque suelen ser de libre, o al menos muy amplia, disponibilidad), mientras que en la segunda circunstancia esa relación puede ser mucho más estrecha. Entre las transferencias automáticas, la principal es la Coparticipación Federal de Impuestos, a la vez que existen otros regímenes que detraen recursos de la masa coparticipable (como por ejemplo porciones de los impuestos a las ganancias y al valor agregado) para distribuir a las provincias por fuera del régimen general o que incorporan recursos no coparticipables (como una parte de las retenciones a las exportaciones de soja) y los transfieren a las provincias. Entre las no automáticas, que suelen tener una afectación específica, sobresalen las transferencias de capital para financiar obras.

Cuadro 1. Recursos provinciales por tipo, año 2013

Recursos	Millones de pesos
Impuestos provinciales	175.468
Regalías	12.232
Otros recursos propios	22.134
Subtotal recursos propios	209.833
Coparticipación y otras transferencias automáticas similares	221.620
Transferencias no automáticas corrientes y de capital	49.046
Subtotal recursos provenientes del nivel nacional	270.666
Total	480.500

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Se advierte que cerca del 84% de los recursos propios provinciales provienen de la recaudación de impuestos, mientras que el 6% es originado en el cobro de regalías, y el 10% corresponde a otros, lo que incluye la percepción de tasas retributivas de servicios, cánones, ingresos de operación de las empresas públicas provinciales, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios, recursos propios de capital y disminución de inversiones financieras.

En cuanto al nivel general de autonomía financiera de las jurisdicciones argentinas de nivel provincial (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), este se ubicaba en el año 2013 en torno al 44%, es decir que, en promedio, de cada nueve pesos que tienen, solamente cuatro han sido recaudados por ellas. En términos dinámicos, la actual situación es de cierta recuperación de la autonomía financiera, dado que en el período 1993-2003 la media de tal guarismo fue del 46%, y en 2004-2012 del 41%.

Esta situación promedio enmascara casos muy disímiles y una gran heterogeneidad, presente entre las distintas jurisdicciones de nivel provincial en que se divide el territorio nacional. Así, existe una enorme brecha entre las distintas provincias. Incluso, dejando fuera del análisis a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,¹ la diferencia entre las provincias extremas en cuanto a nivel de autonomía financiera era de 1 a 8 en 2013, entre Neuquén (55%) y Formosa (7%).

Esta diferencia se corrobora en términos regionales, ya que casi ninguna provincia del norte del país (NEA y NOA) llegaba al 25% de autonomía (solamente Tucumán presentaba un valor del 28%). En cambio, las provincias patagónicas tienen todas más del 35%, lo que supera los valores de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

Si bien podría concluirse que existe una relación entre los niveles de desarrollo y los de autonomía financiera, las diferencias interprovinciales, aun en jurisdicciones de similar desarrollo relativo, muestran que los esfuerzos y los resultados son distintos y responden a diferentes entramados político-institucionales e incluso históricos.

LOS PRINCIPALES RECURSOS DE LAS PROVINCIAS

Los principales impuestos provinciales son cuatro, a saber: a los ingresos brutos (ventas), a los inmuebles (rurales, urbanos y baldíos), a los automotores (patentes) y a los sellos (sobre operaciones de ventas y alquileres de inmuebles, créditos, consumos con tarjetas de crédito, etcétera).

¹ Dadas sus características particulares, que le permiten concentrar tanto las potestades tributarias y funciones de gasto municipales y provinciales, pero en un territorio reducido y, con cierta heterogeneidad, sumamente desarrollado, en que el Estado nacional provee los servicios de justicia y (en gran medida) seguridad, su autonomía financiera, del 90% en 2013, debe relativizarse.

El impuesto a los ingresos brutos se aplica sobre la facturación, y en tal sentido, mientras pueda ser trasladado a los precios, opera como un impuesto al consumo, con la característica adicional de que, a diferencia del impuesto nacional al valor agregado, es un impuesto “en cascada”, dado que corresponde al valor total de las ventas y no al valor que se agrega en cada etapa del proceso productivo, por lo que grava varias veces, en distintas etapas de elaboración, el mismo valor de, por ejemplo, los insumos.

El impuesto inmobiliario se cobra a la propiedad inmueble, rural y urbana, existente en cada jurisdicción, con la particularidad de que es el nivel provincial de gobierno quien determina el valor fiscal de cada propiedad sobre la que se ha de aplicar el tributo, y que opera como un valor de referencia para otras imposiciones sobre este valor realizadas por otros niveles de gobierno, como las tasas municipales de alumbrado, barrido y limpieza, los servicios generales o el impuesto nacional a los bienes personales.

El impuesto a las patentes, también conocido como “impuesto automotor”, grava la tenencia de bienes muebles registrables, como automóviles, motocicletas, camiones, utilitarios y embarcaciones, y se aplican, en general, exenciones a los vehículos de mayor antigüedad.

Los impuestos clasificados como sellos gravan determinadas operaciones financieras, como compras y alquileres de inmuebles y/o automotores o consumos con tarjeta de crédito.

La recaudación de cada uno de esos cuatro tributos, así como otras imposiciones de nivel provincial, para el año 2013, se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Recaudación de impuestos provinciales, por tributo, año 2013

Impuesto	Millones de pesos
Ingresos brutos	132.623
Inmobiliario	14.097
Automotores	9.059
Sellos	14.862
Otros	4.827
Total impuestos provinciales	175.468

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Se advierte que el 76% de la recaudación de nivel provincial en la Argentina descansa sobre un solo tributo, como es el impuesto a los ingresos brutos. Así, el hecho de que tres de cada cuatro pesos que recaudan nuestras provincias provengan

de dicho tributo dota al conjunto del sistema impositivo provincial argentino de una gran regresividad, ya que, tal como se ha dicho, se trata de un impuesto a las ventas, que se suele trasladar a los precios y, por lo tanto, recae sobre los consumidores en general y con particular fuerza sobre los sectores de menores ingresos. Como contrapartida, el impuesto inmobiliario, que se cobra sobre la propiedad raíz, tanto urbana como rural, solamente representa el 8% de la recaudación total.

Dicha evolución de la composición de la recaudación de nivel provincial, en el sentido de un creciente peso de los tributos regresivos y de un claro retroceso de los progresivos, se ha exacerbado desde la salida de la convertibilidad, un hecho que contrasta con la reducción de la regresividad tributaria de los impuestos nacionales en igual período.

Así, el impuesto a los ingresos brutos ha pasado de representar el 52% del total en 1984 al 76% del total en 2013. Esto ha sido en detrimento, fundamentalmente, del impuesto inmobiliario, que ha pasado de representar el 32% en 1984 a apenas el 8% en 2013.

En el caso del impuesto inmobiliario resulta particularmente preocupante que mientras que el valor nominal de los inmuebles en la década 2001-2011 se multiplicó por nueve, en relación con los precios de mercado de los inmuebles urbanos, y por veinticinco, para los campos, la recaudación total del impuesto inmobiliario, en todo el territorio nacional, no llegó a quintuplicarse en dicho decenio.²

En las estadísticas aparece, adicionalmente, el rubro “otros”, compuesto por el cobro de deudas de los impuestos antes mencionados sumado a algunos impuestos específicos de cada provincia, que exhiben una muy baja relevancia cuantitativa respecto a la recaudación total de los impuestos provinciales, y que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Conceptos incluidos en “otros impuestos”, por provincia

Jurisdicción	Conceptos incluidos en “otros impuestos”
Buenos Aires	Contribución Fondo Provincial de la Vivienda. Contribución Fondo Provincial de la Educación. Adicional Impuesto Inmobiliario. Adicional Impuesto Automotor. Planes de Regularización. Transmisión Gratuita de Bienes. Impuesto al Consumo de Electricidad. Impuesto Adicional al Consumo de Electricidad. Impuesto al Consumo de Gas. Convenio Provincial de Energía.
Catamarca	Sin información.
Córdoba	Régimen de Regularización de Impuestos y Facilidades de Pago.
Corrientes	Sin información.

² Ver al respecto López Accotto, Martínez y Mangas (2014).

Chaco	Fondo Salud Pública. Aporte Sector Privado. Indexación. Impuesto sobre Juegos de Azar. Impuesto a los Billetes de Lotería. Contribución de Mejoras.
Chubut	Fondo Especial para la Atención de Usuarios Carenciados de Servicios de Energía Eléctrica - Consumo de Energía Eléctrica. Fondo de Compensación Tributaria - Consumo de Energía Eléctrica. Productos de Mar. Fondo Estímulo de Tributos Provinciales. Moratoria.
Entre Ríos	Profesionales Liberales. Fondo de Integración y Asistencia Social. Capacidad Prestable.
Formosa	Régimen de Facilidades de Pago - Moratoria Impositiva.
Jujuy	Moratoria ROF (Régimen de Ordenamiento Fiscal).
La Pampa	Sin información.
La Rioja	Sin información.
Mendoza	Impuesto sobre la Energía Eléctrica. Impuesto a los Juegos.
Misiones	Impuesto Extraordinario Transitorio de Emergencia. Adicional IPA (Impuesto Provincial Automotor).
Neuquén	Sin información.
Río Negro	Sin información.
Salta	Cooperadoras Asistenciales. Impuesto a los Productos Forestales. Impuesto a la Venta de Carreras de Caballos. Impuesto a la Tómbola. Impuesto a la Lotería.
San Juan	Moratoria Impositiva. Adicional Lote Hogar. Caja de Acción Social.
San Luis	Fondo de Desarrollo Agropecuario. Moratoria. Programa de Eficiencia Fiscal.
Santa Cruz	Impuesto a las Rifas. Regímenes de Facilidades de Pago.
Santa Fe	Aportes Sociales.
Santiago del Estero	Fondo de Reparación Social. Impuesto a los Juegos de Azar. Moratoria Impositiva. Impuesto a las Tierras No Productivas.
Tucumán	Impuesto a los Juegos de Azar Autorizados. Impuesto para la Salud Pública.
Tierra del Fuego	Fondo para el Financiamiento de la Obra Puerto Caleta La Misión. Fondo de Solvencia Social / Fondo Social.
CABA	Contribución por Publicidad. Contribución a Cargo Compañías de Electricidad. Grandes Generadores de Residuos Áridos y Húmedos (Impuesto Ambiental).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En términos de presión fiscal, el peso de los impuestos provinciales en el PBI en el año 2013 (5%), ha sido el más alto registrado en las últimas dos décadas, dado que el guarismo ha permanecido bastante estable, en torno al 4%, en 1993-2012.

Los recursos provenientes de otras jurisdicciones (Estado nacional)

Los recursos de origen nacional incluyen la distribución de parte de la recaudación tributaria nacional por medio del régimen de coparticipación federal, así como también otras transferencias corrientes y de capital realizadas por el Estado nacional a las provincias.

Respecto al esquema de coparticipación federal de impuestos actualmente vigente en la Argentina, en el capítulo precedente ya se ha ahondado en su historia, limitaciones, condicionantes y perspectivas a futuro, por lo que baste decir aquí que, en el año 2013, el 70% de los recursos destinados a las provincias en materia de “Coparticipación y Otras Transferencias Automáticas similares” corresponde efectivamente a la coparticipación federal de impuestos propiamente dicha, incluyendo el resto la distribución a las jurisdicciones de nivel provincial de diversas porciones de la recaudación de los impuestos al valor agregado, a las ganancias, a los bienes personales, a los activos, a los combustibles, a la energía y del monotributo, en esquemas de libre disponibilidad o con afectación al gasto provincial en educación o a sostener distintos servicios transferidos por el Estado nacional a las provincias.

Las transferencias corrientes se suelen relacionar con programas sociales, entre los que pueden destacarse la seguridad alimentaria, el incentivo docente, las compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de las cajas previsionales provinciales en proceso de armonización.

Por su parte, entre las transferencias de capital se destacan las que se relacionan con obras viales, de agua y alcantarillado, y con la construcción de viviendas sociales, entre otras construcciones vinculadas con la infraestructura.

A su vez, entre las transferencias automáticas, además de las que corresponden al régimen de coparticipación federal de impuestos, es necesario considerar especialmente los recursos que provienen del Fondo Federal Solidario.

Dicho fondo se estableció en el año 2009 a partir de una cesión, unilateral y por encima de lo que la Constitución Nacional establece en la materia, del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales de una porción de la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados.

Vale recordar que en el particular marco histórico y normativo del federalismo fiscal argentino los recursos tributarios provenientes del comercio exterior son de exclusiva potestad y propiedad del nivel nacional de gobierno.

Es decir que no se excluyen explícitamente de los recursos coparticipables y, por lo tanto, no existe obligación alguna de distribuir una parte de dichos ingresos con los gobiernos de nivel provincial o municipal.

No obstante ello, desde 2009 el gobierno nacional ha decidido repartir entre los gobiernos provinciales el 30% de la recaudación de las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados.

Se destacan entonces de dicho esquema de distribución de recursos federales cuatro cuestiones. En primer lugar, como ya se ha mencionado, el hecho de que se trata de recursos de origen no coparticipable.

En segundo término, que dicha distribución tiene el carácter de una transferencia automática, en la que la masa de recursos está claramente delimitada (retenciones a la soja), así como la distribución primaria que corresponde al conjunto de gobiernos de nivel provincial (30%) y la distribución secundaria entre los distintos gobiernos de dicho nivel (idéntica a la que se aplica en el esquema de coparticipación federal de impuestos).

Como tercer ítem surge el hecho de que se trata de una transferencia automática que no es de libre disponibilidad, aunque su asignación tampoco es del todo específica, sino que se restringe a un universo amplio de aplicaciones. Así, se ha establecido que dichos recursos solamente pueden utilizarse para gastos de capital (inversión pública en adquisición de bienes de uso y construcciones). Es decir, no se indica a los gobiernos provinciales qué obras o compras de equipamiento deben hacer, sino solamente que no pueden destinar estos recursos a, por ejemplo, el pago de la deuda o de salarios.

Finalmente, se ha establecido que el 30% de lo que recibe por este esquema cada gobierno provincial debe ser distribuido entre sus municipios. Ello implica que en la Argentina la distribución efectiva de las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados es del 70% para el Estado nacional, el 21% para las provincias y la CABA, y el 9% para los municipios. A su vez, los gobiernos municipales, al igual que los del nivel provincial, tienen la obligación de aplicar estos recursos a gastos de capital.

La importancia de este mecanismo de distribución federal de recursos puede apreciarse en el hecho de que, del total del gasto de capital subnacional (provincial, municipal y de la CABA) ejecutado en la Argentina en el año 2013, aproximadamente el 15% ha sido financiado por el Fondo Federal Solidario.

El gasto provincial en la Argentina

En una primera aproximación, interesa conocer en qué gastan los gobiernos argentinos de nivel provincial. Al respecto, es útil conocer cuál es el peso del gasto en personal, la importancia relativa de la inversión pública y de los intereses de la deuda, y el monto destinado a transferencias, fundamentalmente dirigidas a los gobiernos de nivel municipal de cada territorio.

Cuadro 4. Gastos provinciales, por tipo, año 2013

Tipo de gasto	Millones de pesos corrientes
Gastos en personal	255.621
Transferencias corrientes y de capital	142.540
Rentas de la propiedad (intereses de la deuda)	7.464
Inversión real directa	50.211
Otros gastos	34.463
Total	490.299

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Puede apreciarse que el 52% del gasto provincial se destina al pago de salarios, un porcentaje que no ha variado significativamente en los últimos años. De este modo, en 1993-2002 el gasto provincial en salarios representaba el 50% del gasto total, cifra que se redujo al 45% en 2003-2007, para volver a ubicarse en torno al 51% en 2008-2013.

Dicha situación global incluye, a su vez, una importante heterogeneidad entre las distintas provincias. En San Luis y Santiago del Estero, el gasto en personal representó en 2013 apenas el 30% del gasto total, en Misiones, La Pampa y Formosa era cerca del 40%, mientras que en Buenos Aires, Corrientes, Chubut y Río Negro era del orden del 60%, y en Tierra del Fuego superaba el 65% del total de las erogaciones.

Por su parte, dentro de las transferencias corrientes y de capital, las transferencias al sector público (que en gran medida se corresponden con transferencias a municipios) representaban, en 2013, solamente el 15% de los gastos totales de los gobiernos argentinos de nivel municipal.

En cuanto a los intereses de la deuda, en la actualidad representan menos del 2% de los gastos totales. Vale destacar que dicha proporción fue creciente a lo largo de la convertibilidad, y llegó a alcanzar casi el 7% en el año 2001.

En tal sentido, vale destacar el fuerte proceso de endeudamiento provincial en 1998-2002, y el posterior desendeudamiento en 2003-2011 gracias a distintas políticas del gobierno nacional, como el Canje de la Deuda Provincial de 2002, el Programa de Unificación Monetaria de 2003, los Programas de Financiamiento Ordenado y de Asistencia Financiera de 2003-2011 y el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas de 2010.

Dichas políticas mejoraron notablemente la situación de algunas de las provincias más pobres del país, que presentaban en 2002 un stock de deuda cercano al 70% de su producto bruto geográfico (PBG) y realizaban pagos de alrededor del 15% de sus gastos totales.

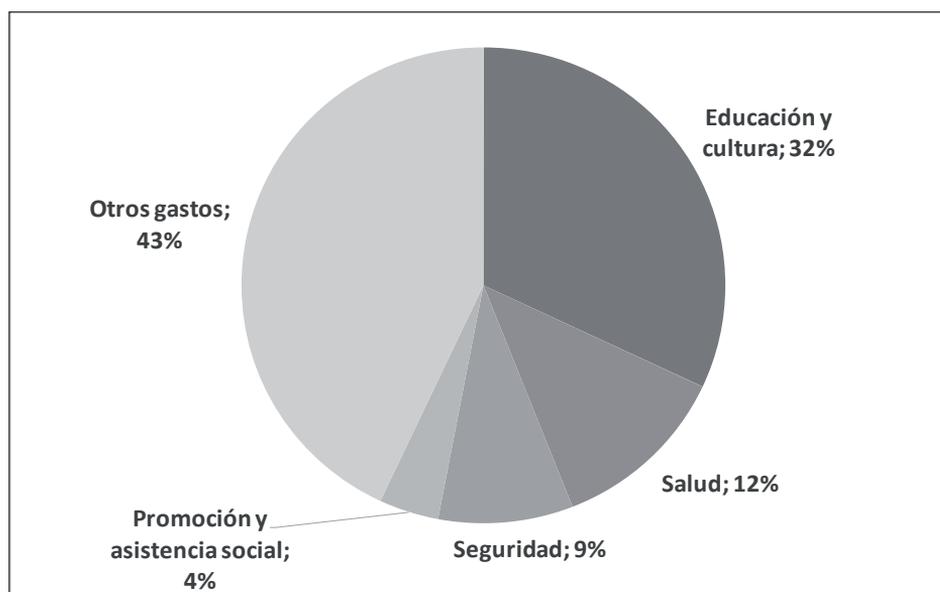
En relación con la inversión real directa provincial, en la actualidad representa cerca del 10% del gasto total de los gobiernos argentinos de nivel provincial. Dicha media ha sido bastante estable en las últimas dos décadas, con una importante caída en 2000-2002, una posterior recuperación en 2003-2004, y valores máximos en torno al 13% en 2006-2007.

Nuevamente, se trata de una situación global que no da cuenta de las importantes diferencias en la situación observada en los distintos territorios. En el año 2013, mientras que en Santiago del Estero, San Luis y Formosa la inversión real directa concentraba cerca del 30% de los gastos totales, en Misiones el 25% y en La Pampa y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aproximadamente el 20%, en Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Fe, Mendoza y Córdoba apenas si era del orden del 5%, y en la provincia de Buenos Aires representaba nada más que el 2% del gasto total.

Finalmente, en otros gastos se imputan las compras de bienes de consumo, así como el pago de servicios no personales, incluyendo servicios básicos (electricidad, gas, agua, teléfono, correo postal, internet) y diversos servicios técnicos y profesionales, entre otros.

Si la pregunta se orienta ahora ya no a conocer en qué se ha gastado sino en saber para qué se ha gastado, es decir, en relación con qué funciones y finalidades del quehacer del sector público provincial argentino, el siguiente gráfico resulta revelador.

Gráfico 1. Gasto público provincial, por finalidad y función, año 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Las provincias argentinas destinan más de la mitad de sus gastos a tres funciones esenciales, cuya responsabilidad, en el ordenamiento institucional de nuestro país, es básicamente provincial: educación, salud y seguridad. El resto de sus erogaciones se corresponden con promoción y asistencia social, administración gubernamental, justicia, servicios económicos (transporte, energía, comunicaciones, etcétera), vivienda, agua, ciencia y tecnología y otros.

A su vez, la distribución de los recursos entre dichas erogaciones tiende a ser bastante estable a lo largo del tiempo. Esto puede verse en el período 1993-2013, con un peso del gasto en seguridad en torno al 8-9%, una importancia de las erogaciones en salud del orden del 11-12% y una participación del dinero destinado a promoción y asistencia social del 4-5% (con un pico del 6% en 2003-2006).

El componente que más ha variado es el gasto en educación y cultura. Así, tanto en 1993-1998 como en 2003-2005 el monto invertido en estos rubros representó, aproximadamente, el 27-28% de las erogaciones totales,³ mientras que a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, que establece la necesidad de destinar al menos el 6% del PBI a sostener las actividades de educación, cultura, ciencia y tecnología, los gobiernos de nivel provincial dedican, año a año, entre el 30 y el 32% de sus recursos a la educación y la cultura.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero Heredia, A. y Jan Casaño, R. (2009). "La autonomía económico-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales". En *Trimestre Fiscal* n° 91. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (1997). "El impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires: del modelo agroexportador a la valorización financiera". En *Realidad Económica* n° 149. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Asensio, M. (2006). *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional. Análisis comparado y opciones*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Basualdo, E. y Khavisse, M. (1993). *El nuevo poder terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Planeta.
- Batalla, P. (1997). *La economía política del federalismo fiscal en la Argentina*. Córdoba: Fundación Arcor.

³ En 1999-2002 el guarismo fue del 30-31%, pero en un contexto de fuerte ajuste fiscal, en el que el presupuesto educativo (básicamente, destinado a salarios docentes) resultó menos flexible a la baja que otras erogaciones, dado el nivel de organización, movilización y lucha de los trabajadores del sector.

- Bird, R. (2001). "Setting the stage. Municipal and intergovernmental finance". En Freire, M. y Strend, R., *The challenge of urban government. Policies and practices*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2006). "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para discusión". En *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, J. (2008). "Impuestos a los patrimonios en América Latina". En *Serie Macroeconomía del Desarrollo* n° 66. Santiago de Chile: CEPAL.
- Di Gresia, L. (2003). "Impuesto sobre los ingresos brutos: análisis comparativo de su evolución y perspectivas". En *Documento de Federalismo Fiscal* n° 7. La Plata: Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Gaggero, J. (2008). "La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)". Documento de Trabajo n° 23. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Gaya, R. y Rocha, S. (2001). "Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal". En *Revista Internacional de Presupuesto Público* n° 47. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Giberti, H. (2008). "La cuestión agraria en la Argentina". En *Mundo Agrario* vol. 8, n° 16. La Plata: UNLP.
- IEFE (2011). "Impuesto inmobiliario rural: tiempo de reforma". Informe IEFE n° 159. La Plata: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos.
- López Accotto, A.; Martínez, C. R. y Mangas, M. (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Macón, J. (2000). "El federalismo fiscal y su financiación". En *Revista Enoikos* n° 16. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA).
- Molinatti, C. (2011). "Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso". En *Actualidad Económica* n° 73. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. La Plata: UNLP.
- Rodríguez, J. y Arceo, N. (2006). "Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina, 1990-2003". En *Realidad Económica* n° 219. IADE. Buenos Aires.

CAPÍTULO 9

LAS FINANZAS MUNICIPALES

Desde la teoría económica convencional, por aplicación del teorema de la descentralización de Oates (analizado en el capítulo 7), los municipios se deben encargar de proveer los bienes públicos que generan beneficios para una población acotada geográficamente.¹ Dicha vertiente de pensamiento ha justificado así la transferencia de gastos al nivel local, argumentando la mayor cercanía a los beneficiarios en la provisión y asignación de bienes públicos, que permite una mejor revelación de preferencias de los individuos y un control más directo en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se brindan.² La participación ciudadana en el proceso presupuestario, en un sentido limitado, puede ser entendida desde esta óptica.

Respecto del financiamiento de los bienes públicos locales, la convención es aplicar el principio del beneficio, que establece que son los beneficiarios quienes deben financiar su provisión. Esto más allá de la posibilidad de existir internamente criterios solidarios por medio de los cuales la totalidad de los beneficiarios estaría cubriendo el costo de proveer el servicio público, pero unos aportarían más que otros de acuerdo con razones de equidad. A su vez, si un bien público brindado por el gobierno local genera efecto “derrame”, es decir, beneficios que exceden el territorio, debería considerarse la posibilidad de que sea provisto y financiado por un nivel de gobierno más alto.

En la realidad, los bienes y servicios brindados por los municipios no se costean únicamente con tributos locales. Esto es así debido a los problemas –ya analizados en el capítulo anterior– que acarrea la aplicación directa del principio de correspondencia fiscal, especialmente por la presencia de una desigual distribución de la riqueza en nuestro país. Así como economías de escala en la función recaudatoria, y otras cuestiones, producen una tendencia hacia cierta

¹ Desde esta mirada, los servicios típicos que corresponden a los gobiernos locales son la recolección de la basura, saneamiento y cloacas, alumbrado público, conservación de espacios verdes, tránsito y conservación de red vial urbana, cementerios, turismo e infraestructura básica.

² Sin embargo, los municipios también brindan bienes llamados preferentes, que son aquellos que la sociedad considera que deben ser provistos por el Estado. Las prestaciones locales en asistencia social y promoción del empleo que cobraron importancia en la década del noventa en Argentina son claros ejemplos de esos bienes.

centralización de la recaudación, ha existido una evolución opuesta en las facultades de gastos, en la línea de una mayor descentralización, en especial hacia los gobiernos locales.

Dicha tendencia hacia una mayor descentralización del gasto surge, independientemente de los sustentos teóricos que pueda presentar, y que se han desarrollado en el presente libro en ocasión de tratar el federalismo fiscal, por alguna de las siguientes tres circunstancias:

1) Por la transferencia explícita y mediante algún tipo de norma u acto administrativo de una determinada función desde el Estado nacional o provincial hacia los gobiernos locales, como puede suceder con ciertas actividades vinculadas con la salud, la educación o la seguridad ciudadana, por dar algunos ejemplos.

2) Por la transferencia implícita y sin ningún tipo de respaldo normativo que la sustente de determinadas actividades desde el gobierno provincial o nacional hacia los gobiernos locales, que se produce cuando dichas acciones dejan de ser desarrolladas por las jurisdicciones de nivel superior o son desarrolladas en forma insuficiente o inadecuada. Ello suele provocar demandas ciudadanas y de distintos actores sociales que, en razón de la proximidad, son dirigidas hacia las autoridades locales. Ante ello, dichas autoridades, tanto por motivos políticos como sociales, y pese a no contar con el respaldo legal ni financiero que ello requiere, ensayan diversas acciones para atender las demandas de su población, en campos tan disímiles como el desarrollo económico, el empleo, la seguridad ciudadana, la atención de la salud o el mantenimiento de la infraestructura educativa.

3) Por el surgimiento de nuevos campos de política desarrollados por los gobiernos locales en razón de su mayor cercanía con la población y no siempre debidamente contemplados en la distribución de recursos financieros entre niveles de gobierno, que modifican y amplían la agenda pública, incorporando temáticas, problemas y enfoques novedosos, entre los que pueden citarse el fomento al desarrollo local, la protección del medio ambiente, la intensificación de la experiencia democrática vía la promoción de distintos canales de participación ciudadana y comunitaria y las políticas dirigidas a mejorar la convivencia en las grandes aglomeraciones urbanas.

Así, los municipios financian este conjunto de funciones tradicionales, transferidas (de iure o de facto) y nuevas, con recursos provenientes de fuentes propias o de otros niveles de gobierno.

LAS FUENTES DE RECURSOS

Los recursos propios del nivel municipal se componen de:

Tasas: Representan un cargo coercitivo al usuario directamente relacionado con la prestación de un bien o servicio específico. En este sentido, son un tipo de

contribución que debe corresponderse directamente con el costo de prestación de un servicio divisible (se aplican según el criterio del beneficio).³

En general, suelen ser el principal recurso que tienen los municipios y son utilizadas de forma intensiva por las limitaciones que poseen los gobiernos locales en sus facultades impositivas.

Contribuciones especiales de mejoras: A diferencia de las tasas, son prestaciones en dinero que se imponen a los propietarios de bienes beneficiados por la realización de una obra pública. En este sentido, grava una parte del aumento del valor de la propiedad.

De todas formas, las contribuciones especiales suelen financiar parcialmente las obras públicas. Desde la teoría se acepta que también se utilicen para ese fin impuestos generales (ya que suelen beneficiar a toda la sociedad) y tasas (debido a que genera beneficios en usuarios directos). La idea es entonces que los gobiernos locales recuperen, aunque sea parcialmente, el costo de una obra pública con beneficiarios directos e identificables (incluso si la obra ha sido desarrollada por otros niveles de gobierno), lo que permitiría a su vez ampliar el alcance de dicho tipo de desarrollo urbanístico (como desagües pluviales, pavimentación, extensión de las redes de agua y cloacas, entre otros).

Las fuentes provenientes de otros niveles de gobierno son:

Transferencias: Son recursos monetarios que provienen de otros niveles de gobierno (nacional o provincial). Pueden ser de libre disponibilidad o estar atadas a una determinada finalidad. Asimismo, se distingue entre aquellas de carácter permanente (como los recursos de la coparticipación) y las irregulares (como los aportes del tesoro).

Las transferencias a este nivel permiten corregir inequidades en la distribución espacial de la renta y el posible efecto “derrame” de los bienes públicos.

Como ya se ha referido, el fenómeno de la descentralización también ha afectado a los municipios, cuyo escenario ha sido cambiante desde los años ochenta, y que ha significado un mayor o menor grado de transferencia de funciones. También aparecieron nuevas competencias, muchas de ellas como resultado de una activa demanda de la ciudadanía, pero siempre dentro de una limitación estructural de recursos.

Las mayores restricciones para generar ingresos hacen que los municipios observen, en principio, una relación con las provincias del tipo principal-agente. Sin embargo, en ciertos casos la autonomía municipal y la fortaleza relativa de los gobernantes locales reducen las asimetrías entre ambos niveles de gobierno (Díaz Frers, 2013).

Conviene entonces analizar las características y las particularidades que toman los municipios argentinos.

³ Por ejemplo, la tasa de alumbrado, barrido y limpieza debería recaudar un monto total que permita cubrir los costos para el municipio del alumbrado, barrido y limpieza. El municipio solo debe cobrar las tasas que corresponden a aquellos servicios efectivamente prestados.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA ARGENTINA

De los datos del Censo Nacional del año 2010 surge la existencia de un universo total de 2.294 gobiernos locales, aunque solo algo más de la mitad de ellos están constituidos como municipios. Los demás gobiernos locales se inscriben en distintas categorías o denominaciones, como comunas, comisiones municipales, juntas de gobierno, comisiones de fomento, comunas rurales, entre otros. Esta organización institucional difiere notablemente entre las diferentes provincias.

La primera distinción de la categoría “municipio” es en cuanto a la delimitación territorial. La mayor parte de las constituciones provinciales son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios. Casi todas delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites. Algunas constituciones adhieren al sistema de ejidos colindantes y otras, al concepto de no colindantes.

El sistema de “ejidos colindantes” (también denominado partido, departamento o distrito) incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. Este es el caso de la provincia de Buenos Aires.

Bajo el rótulo de “ejidos no colindantes”, es decir que entre municipio y municipio existen tierras de jurisdicción exclusivamente provincial, se agrupan dos tipologías:

a) El sistema de “ejido urbano”, que hace coincidir los límites del municipio con la urbanización, como ocurre, por ejemplo, en San Luis y Santa Cruz.

b) Cuando al contorno del ejido urbano se le adiciona un área rural (como forma de prever el crecimiento de la ciudad), como ocurre en Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

De esta forma, en el año 2010 el 92% de la población argentina habitaba en territorios bajo la jurisdicción de algún gobierno local, el 7% vivía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 1% restante residía en zonas rurales que no corresponden a ninguna jurisdicción de nivel municipal.

En cuanto a las otras unidades de gobierno local, de menor relevancia que los municipios, en los lugares donde existen llevan distintos nombres y poseen diferentes características: “comunas” en Córdoba, Santa Fe, Santa Cruz y Tierra del Fuego; “comisiones municipales” en Jujuy, San Luis y Santiago del Estero; “juntas de gobierno” en Entre Ríos; “comisiones de fomento” en Chubut, Formosa, La Pampa, Neuquén y Río Negro, y “comunas rurales” en Tucumán.

En algunas provincias que han incorporado la autonomía institucional, esta tiene distinta amplitud según el tamaño del municipio. Por ejemplo, en Córdoba el régimen municipal establece que solo las ciudades con una población mayor a los diez mil habitantes pueden dictar su propia carta orgánica.

En la Argentina, la Constitución Nacional no es la que define el régimen municipal de gobierno. El artículo 5 establece que

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

En tanto, el artículo 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994 consagra explícitamente la autonomía municipal cuando establece que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Es decir que, por un lado, existen tantos regímenes locales como provincias hay en nuestro país, y, por otro, la Constitución Nacional habilita a los municipios a establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de cartas orgánicas municipales, aunque estos alcances están determinados por la legislación de cada provincia.

En un apretado repaso de las distintas dimensiones que nuestra carta magna menciona en el citado artículo, puede advertirse la profunda heterogeneidad existente entre los gobiernos de nivel municipal en la Argentina.

En términos políticos, la autonomía municipal implica, por ejemplo, la posibilidad de determinar el número de legisladores locales y la fecha de las elecciones municipales. Cuando eso no ocurre, es decir que la autonomía política no existe, es el Estado provincial el que la define para todos los municipios.

En referencia a lo administrativo, una mayor autonomía municipal permite, sin entrar en colisión con las normas nacionales y provinciales, establecer a cada gobierno local su propio sistema (en el sentido de normas, órganos y procedimientos) de administración financiera (presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, ingresos públicos) y de recursos reales (personal, compras, inversión pública, administración de bienes).

En el plano económico, una de las principales cuestiones vinculadas con la autonomía consiste en la posibilidad de crear impuestos locales, siempre que no se superpongan a los provinciales y/o nacionales.

En el plano financiero, uno de los aspectos claves referentes a la autonomía es la necesidad de autorización del gobierno provincial para que las administraciones locales puedan colocar o tomar deuda.

Independientemente de todas estas dimensiones, que hacen a las posibilidades legales de ejercer la autonomía municipal, hay otra que no puede soslayarse: la escala del gobierno local y sus posibilidades reales de acceder a recursos de libre disponibilidad.

En cambio, no todos los regímenes municipales brindan autonomía institucional, es decir, otorgan la facultad a los municipios para ejercer el poder constituyente mediante el dictado de una carta orgánica municipal. Esto no suele ser un limitante en materia financiera y fiscal, aunque es un determinante respecto de la plena autonomía municipal, lo que contraría el principio constitucional.

Como se ha visto, el nivel jurisdiccional municipal se caracteriza por una enorme heterogeneidad. Incluso, hasta el punto de que la población y el producto bruto de varias municipalidades superan en dimensión al de varias provincias. Por ejemplo, las municipalidades de Córdoba y La Matanza superan la población de dieciocho provincias, y el Producto Bruto Geográfico (PBG) de los municipios del conurbano bonaerense supera la suma del PBG de muchas provincias argentinas.

Aun dentro de una misma provincia y entre gobiernos locales de idéntico estatus, las diferencias de escala son de una magnitud tal que, por ejemplo, el municipio más poblado de Buenos Aires (La Matanza) tenía en 2010 una población que era más de mil veces la población del menos habitado de la misma provincia (Tordillo).

El tamaño medio de los gobiernos locales según su cantidad de habitantes es, también, muy diferente, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Gobiernos locales y habitantes promedio, por provincia, año 2010

Provincia	Cantidad de gobiernos locales	Habitantes promedio por gobierno local
Buenos Aires	134	116.605
Mendoza	18	96.607
Tierra del Fuego	3	42.006
San Juan	19	35.845
Salta	59	20.584
La Rioja	18	18.536
Chaco	68	15.519
Misiones	75	14.688
Corrientes	68	14.573
Tucumán	112	12.888
Jujuy	61	11.038

Chubut	47	10.694
Catamarca	36	10.217
Santa Cruz	27	9.942
Neuquén	58	9.294
Santa Fe	370	8.634
Río Negro	75	8.349
Formosa	55	8.195
Córdoba	428	7.503
San Luis	68	6.013
Santiago del Estero	119	5.605
Entre Ríos	247	4.919
La Pampa	129	2.472

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de 2010.

Esos ejemplos permiten visualizar de una manera rápida que el colectivo municipal está integrado por una amplia variedad de hechos y circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas, y que tales diferencias en la composición son asuntos que no deben ser soslayados en el análisis de la situación fiscal de los municipios en la Argentina.

Así, por un lado, están las ciudades capitales que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por otro lado se encuentran aquellas pequeñas localidades que pueden tener, desde un punto de vista institucional, grados de parentesco con aquellas ciudades, pero que cuentan con una dotación de recursos notablemente menor y, por lo tanto, atraviesan problemáticas bien diferentes.

En igual sentido, la posibilidad de percibir regalías, el contar con cuantiosas transferencias automáticas desde otros niveles de gobierno e incluso la mera existencia de bases imponibles muy desarrolladas para el cobro de tasas, inciden en importantes diferencias en términos de autonomía financiera, que se traducen en muy distintos márgenes reales de maniobra, no siempre correlacionados con las diferencias legales en lo que a autonomía municipal se refieren.

LAS FUENTES DE INGRESOS DE LOS ESTADOS MUNICIPALES ARGENTINOS

Los recursos propios lo forman las tasas, derechos y contribuciones que cobran como pago a los servicios que brindan. La diferencia entre la tasa y el impuesto es

que el impuesto no está vinculado a la contraprestación específica de un servicio y la tasa sí. Así, por ejemplo, el impuesto nacional a las ganancias o el provincial a los inmuebles se cobra porque el Estado tiene la capacidad de imponer impuestos, sin que ello implique la entrega, inmediata y directa, de ninguna contraprestación preacordada a las personas que los pagan (por eso se puede, por ejemplo, cobrar a los ricos y gastar en los pobres).

En cambio, cuando un municipio cobra una tasa retributiva por el servicio de alumbrado, barrido y limpieza o por el de inspección de seguridad e higiene, se supone que le exige a cada contribuyente pagar por el costo que el Estado municipal ha tenido que afrontar para prestar ese servicio a esa persona. En algunas provincias, los municipios cobran algunos impuestos, como el inmobiliario urbano o el automotor, según se detalla en el cuadro 3.

En cuanto a los recursos que reciben del Estado provincial, es usual que se distribuyan con un mecanismo similar al que utiliza la Nación con las provincias a través de un régimen de coparticipación. Cada provincia tiene o debería tener su propio esquema de reparto. Los sistemas de coparticipación otorgan recursos a los municipios por medio de transferencias automáticas y criterios de distribución preestablecidos, por lo que son una fuente previsible de recursos para los gobiernos municipales. Un análisis comparado de estos esquemas en las diferentes provincias se presenta en los cuadros 4 y 5, en referencia a los porcentajes de distribución primaria y al peso de distintos tipos de criterios en la distribución secundaria, respectivamente. Un componente decisivo en cualquier esquema de coparticipación, además de la distribución primaria y secundaria, es la determinación de la masa coparticipable. Al respecto, vale consignar que, en líneas generales, se incluye en esta lo que la provincia recibe en concepto de coparticipación federal (pero no así a lo que percibe del gobierno nacional por regímenes conexos, como los que se aplican, en forma previa a la coparticipación, al impuesto al valor agregado o al impuesto a las ganancias). A su vez, el producido por cada uno de los distintos tributos provinciales, así como en concepto de regalías o por otras atribuciones provinciales (como la explotación de juegos de azar), pueden incorporarse también a la masa coparticipable y distribuirse (parcial o totalmente) entre los municipios por medio de esquemas paralelos al general de coparticipación o corresponder enteramente al gobierno provincial.

Los recursos que recibe por transferencias específicas del Estado nacional es un esquema que en los últimos años ha comenzado a jugar un papel importante en el financiamiento de los municipios. Ello ha operado por distintas vías, desde el financiamiento de importantes obras públicas hasta el sostenimiento de programas sociales de amplio alcance administrados por los gobiernos locales. Resulta de particular interés distinguir entre estas asignaciones de fondos, que no siempre llegan a la totalidad de municipios del país, son de asignación específica (es decir, para un objeto y fin definido) y revisten carácter de no automáticas, con otras de características opuestas. En particular, el principal mecanismo por

el que el Estado nacional distribuye recursos a todos los municipios, en forma automática y sin precisar totalmente el destino de dichos recursos (decidido por cada gobierno local, siempre que corresponda a gastos de capital), es el denominado “Fondo Federal Solidario” (fondo sojero), por medio del cual al menos el 9% de la recaudación nacional de retenciones a las exportaciones de soja se distribuye entre los municipios argentinos (hasta el 21% corresponde a los gobiernos de nivel provincial y el 70% al Estado nacional).

De este modo, con la notable excepción de ese fondo, puede señalarse como particularidades del financiamiento del gasto municipal por parte del Estado nacional que dicho financiamiento suele ser con asignación específica (debe ser usado para un fin determinado especificado con anterioridad), no de libre disponibilidad y, en general, para financiar gastos de capital, esto es, obras de infraestructura como pavimentación, agua corriente, cloacas, iluminación en la vía pública, construcción de establecimientos de salud, de acción social y viviendas, entre otros. Mientras que las transferencias provinciales, si bien son de libre disponibilidad, en general se usan para pagar gastos corrientes, como salarios, contratos y servicios.

Cuadro 2. Recursos municipales por tipo, año 2013

Recursos	Millones de pesos
Impuestos municipales	2.269
Regalías	1.333
Tasas, derechos y contribuciones	35.009
Otros recursos propios	5.048
<i>Subtotal recursos propios</i>	43.659
Coparticipación y otras transferencias automáticas similares	47.283
Fondo Federal Solidario	2.824
Transferencias provinciales y nacionales no automáticas	14.249
<i>Subtotal recursos no propios</i>	64.356
Total	108.015

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la UNGS y SAM (2015).

Puede apreciarse que el 80% de los recursos propios municipales corresponde a tasas, derechos y contribuciones, el 6% a impuestos municipales, el 3% a regalías, y el 11% a otros, como multas, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios y/o disminución de inversiones financieras.

Asimismo, se advierte que el nivel general de autonomía financiera de los municipios argentinos es muy limitado (40%), ya que, en promedio, de cada cinco pesos que tienen solamente dos han sido recaudado por ellos mismos. A su vez, esta media incluye situaciones muy heterogéneas, según se trate de territorios “ricos” o “pobres”, con mucha o poca población, más o menos urbanizados y de acuerdo con la decisión política de recaudar de cada autoridad local.

Las principales tasas (en sentido amplio ya que según los distintos ordenamientos jurídicos subnacionales pueden recibir el nombre de derechos o contribuciones) son las de alumbrado, barrido y limpieza, también denominadas de servicios generales, y la de inspección de seguridad e higiene (tasa que se le cobra a los comercios o a las industrias para que operen en condiciones adecuadas de salubridad, higiene y seguridad para sus trabajadores y clientes). Entre ambas explican más del 80% de la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones de los municipios argentinos.

La tasa de servicios generales constituye, por su monto, la segunda en importancia de la recaudación de los municipios a nivel país. Representaba en 2013 el 34% del total del producido por el cobro de tasas, derechos y contribuciones. Comprende los cobros asociados a la prestación de los servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza, conservación de la vía pública, así como también la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos. Generalmente se incluye también el ornato de plazas o paseos. A su vez, incluye fondos constituidos con base en la percepción de adicionales sobre esta tasa destinados a finalidades como seguridad, turismo e infraestructura. Se suele considerar como base imponible el valor fiscal de la propiedad, determinado por la autoridad provincial o municipal.

En el caso de la tasa de inspección de seguridad e higiene, la base imponible más utilizada por los municipios (dentro de una muestra cuya normativa se ha trabajado) son los ingresos brutos. Los municipios de pequeña escala utilizan indicadores que se relacionan más con la idea de tasa (metros cuadrados o número de empleados). En 2013 esta tasa aportó el 39% de la recaudación total de tasas, derechos y contribuciones a nivel de los municipios de todo el país, por lo que se constituye en la mayor fuente de recursos propios del sistema municipal argentino.

Otras fuentes de recursos propios de cierta importancia por su recaudación, en los municipios urbanos, son los derechos de construcción (se cobra al momento en que uno va a iniciar una obra) y de oficina. Existe, además, una serie bastante numerosa de tasas y derechos: derechos de cementerio y de espectáculo en la vía

pública, tasa de publicidad, tasa de marcas y señales del ganado, de inspección veterinaria, de servicios asistenciales y de servicios sanitarios. Existen otras dos tasas de significancia económica, la tasa de mantenimiento de caminos rurales (que posee un peso significativo en los municipios de esas características y de escasa población) y la tasa de seguridad, que ha surgido en los últimos años en algunas grandes ciudades y en los municipios del conurbano bonaerense.

Vale recordar que, en teoría, las tasas surgen como forma de recupero, por parte del fisco local, del costo de un servicio brindado a la ciudadanía. Así, el pago de cada contribuyente debería resultar proporcional al servicio recibido, o, al menos, el monto total cobrado debería permitir financiar el costo del servicio. Entonces, las tasas no tendrían *a priori* un impacto distributivo, en la medida en que no se considera la capacidad de pago de cada sujeto sino el servicio recibido, ni un impacto sobre la economía, en relación con el consumo disponible de las familias o con la rentabilidad empresarial, ya que el valor de lo que se cobra resultaría asimilable al consumo realizado de los servicios públicos que financia la tasa.

En la práctica no suele considerarse el costo del servicio individualmente recibido, y se cobra a cada contribuyente en razón de su capacidad de pago o de su escala económica. Lo percibido por alumbrado, barrido y limpieza resulta muy inferior al costo del servicio (a veces es menor, incluso, al valor de los contratos por la recolección de residuos), y lo que se cobra a la actividad económica en concepto de tasa por inspección de seguridad e higiene es regla que exceda largamente el gasto municipal por tal servicio.

Como ya hemos anticipado, otro mecanismo de recaudación que tienen los municipios son las contribuciones especiales por mejora. Estas son contribuciones que se imponen a determinados propietarios o habitantes de una zona por la realización de una obra pública que los va a beneficiar. Por ejemplo: el tendido de cloacas, el asfalto de una calle, la instalación de una red eléctrica. Este dispositivo se usó principalmente en los municipios urbanos hasta la década del setenta y actualmente ha quedado en uso en situaciones muy esporádicas.

También, como ya se ha dicho, en algunas provincias los municipios pueden cobrar impuestos, fundamentalmente tributos descentralizados desde el gobierno provincial. Se puede observar en el siguiente cuadro dónde ocurre eso en nuestro país.

Cuadro 3. Impuestos municipales, por provincia

Provincia	Impuestos
Chubut	Automotores, inmobiliario (urbano y rural), ingresos brutos*
Chaco	Automotores, inmobiliario urbano, inmobiliario rural
Corrientes	Automotores, inmobiliario urbano
Formosa	Automotores, inmobiliario urbano
Salta	Automotores, inmobiliario urbano
Santa Cruz	Automotores, inmobiliario urbano
Tierra del Fuego	Automotores, inmobiliario urbano
Córdoba	Automotores
Jujuy	Automotores
Neuquén	Automotores

* No incluye el tramo de ingresos brutos que se percibe mediante convenio multilateral.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Agüero y Casaño (2009: 6).

Puede observarse que la descentralización tributaria hacia los municipios ha sido una práctica desarrollada, fundamentalmente, en la Patagonia y en el NEA, con la excepción de Salta, Jujuy y Córdoba. También Córdoba, y exclusivamente para el impuesto a las patentes de automotores, es la única jurisdicción en la que se ha producido una descentralización impositiva hacia los municipios, dentro de las provincias de mayor población.

Es importante no confundir una descentralización impositiva, en la que el municipio se hace cargo del impuesto, incluyendo la responsabilidad de legislar a quién y cuánto se ha de cobrar, con una desconcentración de la función recaudatoria, que implica que el municipio actúa como un mero agente de cobro del gobierno provincial y, a lo sumo, percibe una comisión por tal actividad, pero no puede normar acerca del monto a ser abonado por cada contribuyente. Estos esquemas de desconcentración de la recaudación se aplican en algunas provincias, como por ejemplo en Buenos Aires a los pequeños contribuyentes de ingresos brutos, a los inmuebles rurales y a las patentes de automotores de más de diez años de antigüedad y embarcaciones deportivas y/o recreativas.

Así como la Nación distribuye recursos a las provincias, estas transfieren parte de sus ingresos a los municipios. El mecanismo de reparto es a través de una ley de coparticipación provincial que actúa de forma similar a la coparticipación federal. Hay una masa de recursos que se coparticipan, hay una distribución primaria entre la provincia y los municipios, y hay una distribución secundaria entre el conjunto de municipios.

Las provincias de Jujuy, La Rioja y San Juan no cuentan con un régimen de coparticipación provincial. Ello no significa que sus municipios no reciban transferencias del gobierno provincial, sino que dichas transferencias no se encuentran encuadradas por una norma general que contenga porcentajes mínimos de distribución al conjunto de gobiernos locales y haga explícitos los criterios por los cuales se distribuyen tales recursos entre las diferentes municipalidades. En los tres casos se trata de provincias donde históricamente han existido regímenes de coparticipación, pero que han sido suspendidos en el marco de distintos convenios financieros y leyes de emergencia.

A su vez, para las otras veinte provincias que sí cuentan con un sistema de coparticipación, el primer punto que se destaca es el hecho de que las distintas fuentes de ingresos provinciales suelen coparticiparse con los municipios en diversa forma. Así, solamente en siete provincias todos los impuestos provinciales son coparticipables, y lo que recibe la provincia por coparticipación federal se reparte siempre en las mismas proporciones entre el gobierno provincial y los municipios. En los demás casos se observa que el tributo provincial cuya distribución a municipios resulta más generosa es el automotor, ya que en siete provincias los municipios reciben, por lo menos, el 40% de su recaudación. Dado que se trata también de un impuesto que en diez provincias ha sido descentralizado a los municipios, puede afirmarse que las patentes de los automóviles constituyen, dentro de los tributos nacionales y provinciales, aquel al que en mayor medida se permite el acceso a los municipios.

En contrapartida, los recursos provenientes de la coparticipación federal y de las regalías (especialmente en las provincias donde estas tienen cierto peso) son los que se reparten a los municipios, en general, en una proporción bastante baja.

En conclusión, los municipios argentinos, con excepción de lo sucedido en las provincias de Córdoba y Tierra del Fuego, no reciben, respecto a los recursos provinciales (propios o provenientes de la coparticipación federal), ni el 20% del total. Esta importante restricción financiera, sumada a la restricción legal de sus potestades tributarias, condiciona fuertemente su capacidad para financiar el creciente número de funciones que deben desempeñar, atento a la demanda y necesidades de su población.

En tal sentido, no llama la atención el creciente peso que las transferencias del Estado nacional vienen teniendo, en los últimos años, en el financiamiento municipal, en especial en obras de infraestructura.

Cuadro 4. Porcentaje de distribución primaria de la coparticipación provincial, por provincia

Provincias	CFI	Regalías	IIBB directo	IIBB C. M.	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Automotor	Sellos	Otros
Buenos Aires	16,1	N/A	16,1	16,1	16,1	No	16,1	16,1	16,1
Catamarca	8,5	N/A	10	10	10	10	70	No	No
Chaco	15,5	N/A	15,5	15,5	No	No	No	15,5	No
Chubut	10	16	No	No	No	No	No	No	No
Córdoba	20	N/A	20	20	20	20	No	No	No
Corrientes	12	N/A	12	No	No	12	No	12	12
Entre Ríos	12	50	Suma fija	24	24	24	60	No	No
Formosa	12	N/A	12	12	No	12	No	12	12
La Pampa	10,7	15	21	21	21	21	21	21	21
Mendoza	14	12	14	14	14	14	70	14	No
Misiones	12	N/A	12	12	12	12	12	No	No
Neuquén	15	15	15	15	15	15	No	15	No
Río Negro	10	10	40	40	40	40	40	No	40
Salta	15	20	15	15	No	15	No	15	15
San Luis	8	N/A	16	16	16	16	16	16	No
Santa Cruz	11	7	40	40	No	No	No	40	No
Santa Fe	13,4	N/A	13,4	13,4	50	50	90	No	20
Santiago del Estero	15	N/A	25	25	25	25	40	25	25
Tierra del Fuego	30	20	60	60	No	No	No	60	No
Tucumán	16,5	N/A	No	No	2	2	85	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Agüero y Casaña (2009: 23).

Veamos ahora cómo se distribuyen, en cada provincia, los recursos provinciales correspondientes a los municipios, entre los diferentes gobiernos locales.

En primer lugar, además de los casos ya comentados de Jujuy, La Rioja y San Juan, que no tienen regímenes de coparticipación que encuadren las transferencias financieras de provincias a municipios, se destacan las situaciones de Misiones y Tucumán, que distribuyen dinero a los municipios a través de coeficientes fijos. Ello implica que ante cambios demográficos, sociales, económicos y de gestión en los territorios municipales la proporción de recursos que cada uno recibe no se modifica. Este es un criterio de gran rigidez, que se vuelve anacrónico a medida que el tiempo pasa y las condiciones de cada territorio cambian. Puede observarse también que en muchas provincias se propende a cierta igualación en los recursos distribuidos por habitante al considerar indicadores como la población o la cantidad de electores (población en padrón electoral) de cada municipio.

En contrapartida, también es habitual que las provincias apliquen criterios opuestos al descrito anteriormente para asignar recursos a los municipios, no buscando ya una distribución igualitaria por habitante, sino repartiendo más recursos en los municipios de menor población, que suelen configurarse como grandes áreas (en las provincias en que el territorio municipal comprende la totalidad de la superficie y no solamente los ejidos urbanos) alejadas de las principales ciudades. Así, indicadores como población rural, inversa de la población, superficie, distancia de la capital, diferencia poblacional con la capital y partes iguales se basan en esta concepción, a nuestro juicio errónea, de que los pequeños núcleos poblacionales entrañan una gestión más costosa, por cuestiones de distancia y baja escala, cuando suele ser más habitual que los mayores costos de provisión de servicios se relacionen más fuertemente con la congestión propia de territorios densamente poblados.⁴

El otro tipo de criterio que suele tener mucho peso, y que también dificulta una provisión homogénea, suficiente, accesible y de calidad de bienes y servicios públicos locales, en todo el territorio nacional, es el devolutivo. Tal tipo de criterio parte de la idea de devolver a cada municipio una parte de lo que el gobierno provincial ha recaudado en su territorio o bien algún porcentaje del gasto realizado por el municipio. Para ello, puede considerar el gasto total, el gasto corriente, el gasto de capital, el gasto por habitante, o aproximar la cuantía de algún gasto específico por medio de variables como las prestaciones de salud municipales o el número de empleados. Otra

⁴ “... por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados, las demandas sociales –salud y educación– junto con restricciones institucionales a la imposición de tarifas sobre los usuarios de servicios urbanos de carácter colectivo, acarrearán una carga más pesada sobre los gobiernos locales. Sin embargo, estos no siempre tienen la capacidad de recaudar el dinero que necesitan para cubrir sus responsabilidades” (Rezende, 2005: 317).

variante es efectuar la distribución secundaria de la coparticipación de acuerdo con la recaudación propia municipal de cada distrito. En todos los casos, el efecto es dar más a los que más pueden recaudar y gastar, y menos a las zonas más postergadas.

Finalmente (en pocas experiencias y con bajo peso), se aplican criterios distributivos (población con necesidades básicas insatisfechas, inversa de capacidad contributiva, inversa del costo salarial por habitante) que, en oposición a los devolutivos, otorgan más recursos a los municipios con más necesidades y menor capacidad de recaudar, honrando el ideal de justicia social.

Cuadro 5. Peso porcentual de cada criterio en la distribución secundaria de la coparticipación provincial, por provincia

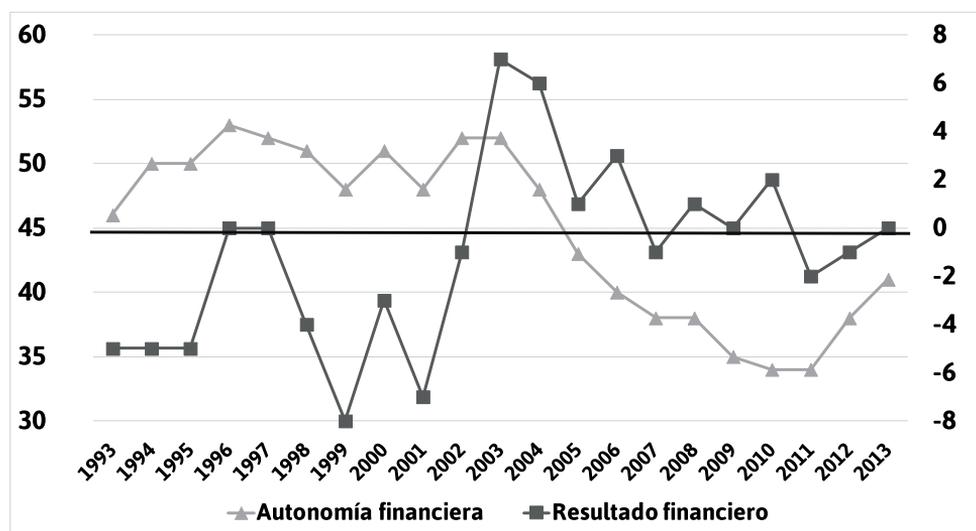
	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	La Pampa	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Población	35,96	66,5	80	79	98		40	20	65		60	40	30	80	83,15	40	44	8		
Electores						34														
Diferencia poblacional con la capital															5,85					
Población rural											10						2			
Distancia de la Capital														2,5						
Inversa población					2												1			
Partes iguales		18	15	20	21	36	30	5	25		5	20	15	11	30	1	44			
Superficie	8,7	1,5																		
Recaudación recursos propios		3	25			25	30	40			10	40				30	50	48		
Recaudación impuestos provinciales								35												
Gastos corrientes													35							
Gastos de capital		3																		
Gasto total por habitante													35							
Empleados municipales		8	60														1			
Prestaciones de salud municipales	37,13																			
Necesidades básicas insatisfechas						5								2,5			1			
Inversa costo salarial por habitante											15									
Inversa capacidad contributiva	13,34																			
Coefficientes fijos	4,87								10	100										100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Agüero y Casaño (2008: 26).

LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL

Es importante matizar estos datos a la luz del hecho de que el autofinanciamiento no permite dar cabal cuenta de la autonomía financiera, ya que la existencia de transferencias automáticas de otros niveles de gobierno, de libre disponibilidad o que permitan, al menos, un amplio margen de decisión en su asignación, constituye también un elemento que fortalece la autonomía financiera municipal.

Gráfico 1. Autofinanciamiento y resultado financiero municipal 1993-2013, en porcentaje del gasto total



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON, la UNGS y SAM (2015).

Respecto al resultado financiero municipal (diferencia entre los recursos totales y los gastos totales, como porcentaje de los gastos totales), luego de haberse superado el período fuertemente deficitario 1993-2001 (en el que apenas si se registran situaciones cercanas al equilibrio en 1996 y 1997), se registra desde 2002 una tendencia distinta, con un superávit del 6-7% en 2002-2004 y valores que oscilan en torno al equilibrio en 2005-2013 (déficits o superávits que no suelen superar el 2%).

La presión fiscal municipal

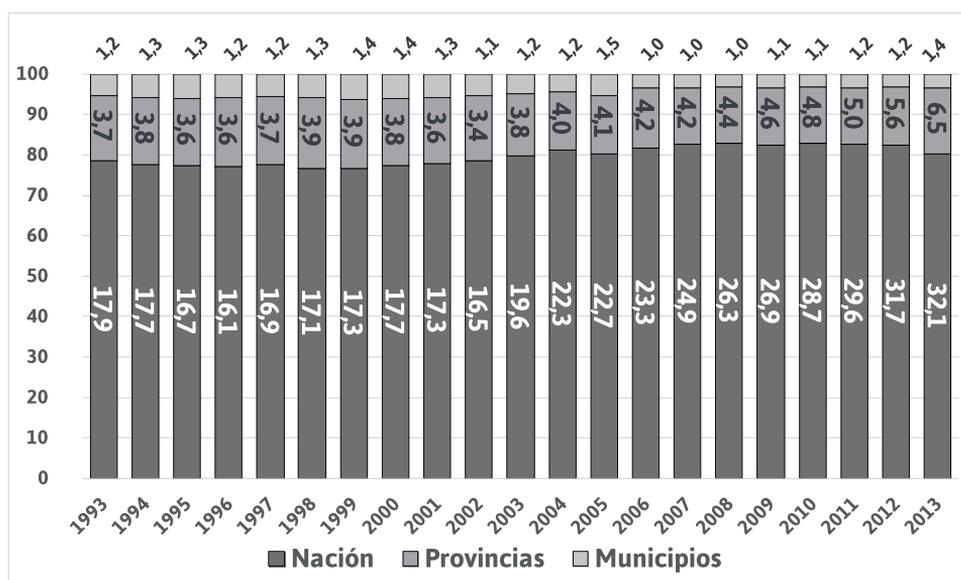
La evolución de la presión fiscal municipal en el presente siglo, tras ubicarse en torno al 1,3% del PBI en 1993-2001, cayó fuertemente en 2002 y se recuperó, solo parcialmente, en 2003, y presenta desde entonces una forma de “u”, con una caída en 2004-2008 y una fuerte recuperación posterior, en especial desde 2011.

La importancia de la presión fiscal municipal en el consolidado de los distintos niveles de gobierno es poco significativa. En el último lustro representa menos del 20% de la presión fiscal subnacional y apenas el 3% de la consolidada (Nación, provincias y municipios).

En 2001-2013 ha crecido mucho menos que la de los niveles superiores (10% contra 77% de la provincial y 85% de la nacional). De esta forma, resulta claro que el sector público municipal, en lo que hace a su capacidad de recaudar, no presenta avances significativos en la última década, si se compara su evolución con la de los niveles de gobierno superiores. En tal sentido, bien puede interpretarse que el incremento de la presión fiscal municipal verificado fundamentalmente a partir de 2011 va en la línea de disminuir la citada brecha y recuperar de esta forma su modesta participación en la presión fiscal consolidada.

Puede concluirse entonces que el impacto macroeconómico de la presión fiscal municipal es notoriamente inferior a la de los demás niveles de gobierno, y su crecimiento, incluso en el muy corto plazo, no ha sido superior al incremento de la presión fiscal de esos otros niveles.

Gráfico 2. Presión fiscal⁵ por nivel de gobierno, 1993-2013, en porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON y la UNGS.

⁵ Cuando nos referimos a la presión fiscal tomamos el aspecto real (y no el potencial que surge de la normativa vigente), esto es, la relación entre la recaudación efectiva y el producto bruto de la jurisdicción de que se trate.

Análisis de las tasas en términos distributivos

Dado que la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) suele considerarse como base imponible la valuación fiscal de los inmuebles, constituye una imposición que puede clasificarse como progresiva, mientras que la tasa por servicios de inspección de seguridad e higiene (SEH), en general, toma como base imponible el valor de las ventas, y, por lo tanto, podría clasificarse como un tributo general a los consumos (dado que resulta trasladable a los precios), es decir, regresivo.

Para una muestra de 60 municipios de todo el país, en 2003-2012 la recaudación de seguridad e higiene creció 8,13 veces, mientras que la de ABL lo hizo 4,74. En todas las regiones del país creció más la recaudación de seguridad e higiene que la de ABL.

Respecto a la tasa de ABL, en general, la escala de alícuotas corresponde a los servicios recibidos en cada zona. En algunos municipios se contempla la valuación fiscal o la calidad de los materiales de la vivienda en forma adicional a la zonificación, para establecer las respectivas alícuotas. También baldíos, cocheras y barrios cerrados suelen pagar una alícuota superior. Su estructura de alícuotas se ha simplificado, por lo que pasó de 11 tramos (en promedio) en 2003 a 7 tramos en 2013, y su progresividad habría crecido, ya que la alícuota máxima era, en 2003, cinco veces y media la mínima, y en 2013 siete veces.

En cuanto a la tasa por inspección de seguridad e higiene, la alícuota se relaciona con el rubro de actividad. En algunos municipios no se gravan los alimentos. La cantidad de alícuotas distintas pasó de 9 en 2003 a 14 en 2013, y la alícuota máxima fue 9 veces la mínima en 2003 y 11 veces en 2013.

Por último, en relación con la tasa por caminos rurales, la práctica más habitual es cobrar un monto fijo por hectárea. Se concibe en alguna forma que el tamaño del terreno se relaciona con el uso del camino y no se capta la valorización de los inmuebles rurales.

EL GASTO MUNICIPAL

El gasto municipal suele dividirse en dos componentes:

Gastos corrientes: Son los que financian el funcionamiento corriente. El componente más importante de los gastos corrientes son los gastos en personal (salarios).

Gastos de capital o de inversión: Son los que suponen gastos en infraestructura o en compra de maquinarias o equipos que serán utilizados durante varios años (al menos más de uno). Su forma más habitual es la inversión real directa.

Cuadro 6. Gastos municipales, por tipo, año 2013

Tipo de gasto	Millones de pesos corrientes
Gastos en personal	52.032
Rentas de la propiedad (intereses de la deuda)	357
Otros gastos corrientes	38.863
Gastos de capital	16.476
Total	107.728

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Esta manera de clasificar el gasto es la que nos permite verificar que el 48% del presupuesto municipal se dedica al pago de salarios. Si bien ello resulta elevado, es una proporción inferior al 55% registrado en el período 1993-2001 y al pico del 57% correspondiente a 2002. A su vez, a lo largo de la última década, el peso del gasto en personal en el total del gasto municipal ha permanecido muy estable. Tal situación general comprende algunos casos extremos, como en los municipios de La Rioja y Santa Cruz, en los que los gastos en personal representaban en 2011, en promedio, entre el 70% y el 75% de las erogaciones totales.

A su vez, el pago de rentas de la propiedad, que corresponde a intereses de la deuda, si bien representa en la actualidad apenas el 0,33% del total de las erogaciones municipales, muestra una evolución notable, ya que dicho peso más que se triplicó entre 1993 y 2001, para disminuir en casi el 80% desde entonces.

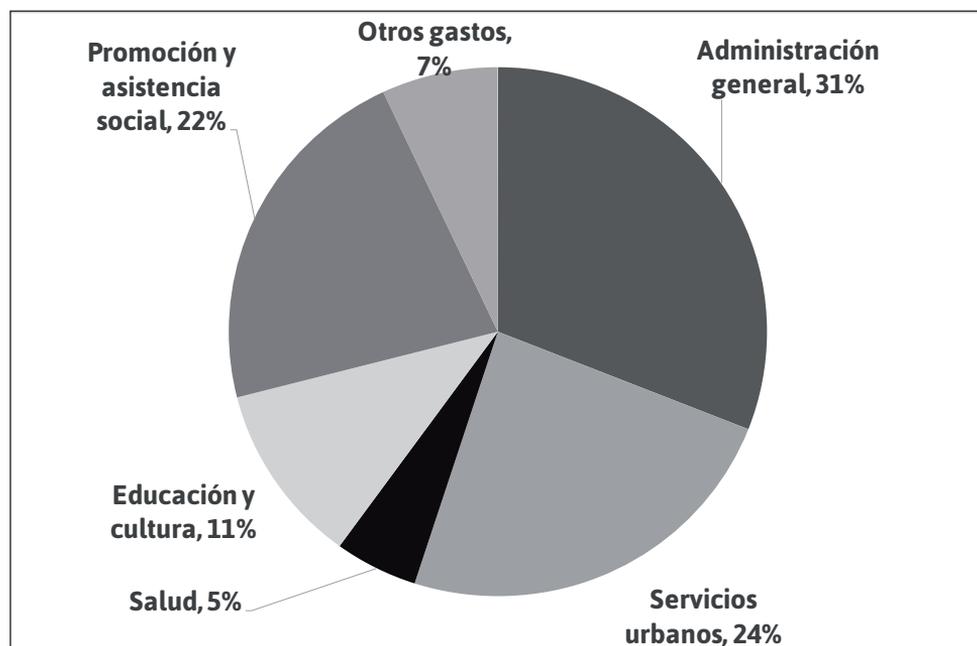
Respecto a los otros gastos, incluyen, fundamentalmente, compras de bienes de consumo y pago de servicios no personales. Por ejemplo, en los municipios en los que el servicio de recolección de residuos se encuentra concesionado, el pago de este servicio tiene mucho peso, mientras que donde directamente lo presta el municipio ese gasto, en gran medida, está incluido en el gasto en personal. En promedio, los municipios argentinos destinaban, en 2013, el 9% de sus presupuestos al servicio de la recolección de residuos, y el 2% al alumbrado público.

A su vez, el gasto en inversión real directa también es muy importante, aunque en este caso cabe realizar una breve consideración respecto a su financiamiento. En el año 2011, la inversión real directa de los municipios argentinos fue de 11.931 millones de pesos. En el mismo período, las transferencias de capital recibidas por estos gobiernos locales fueron de 7.421 millones de pesos. Ello permite concluir que más del 72% de las obras realizadas por los municipios correspondieron a un financiamiento proveniente de otros niveles de gobierno (y el gobierno nacional ha tenido un papel decisivo) especialmente acordado para dichos proyectos o proveniente del Fondo Federal Solidario (que representó el 18% del gasto municipal en inversión real directa).

Otras maneras de clasificar el gasto son la “institucional”, que identifica a qué dependencia municipal corresponde cada erogación (Secretaría, Subsecretaría, Dirección, Agencia, Ente), y la “programática”, en la que, al existir un presupuesto por programas, es posible saber a qué estructura programática corresponde cada peso asignado. Por ejemplo, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social puede haber un programa para adultos mayores, otro enfocado a jóvenes, otro de economía social y uno de presupuesto participativo.

Finalmente, el gasto se puede clasificar por “finalidad”. Existen distintas finalidades, como administración general, educación y cultura, salud pública, promoción y asistencia social, servicios urbanos y otros. En servicios urbanos está la recolección de residuos, que, como se ha dicho, suele tener un gran peso en los gastos totales municipales, en especial en las grandes ciudades.

Gráfico 3. Gasto público municipal, por finalidad y función, año 2009



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Puede advertirse cómo las funciones tradicionales de los municipios, vinculadas con la provisión de servicios urbanos y el mantenimiento de cierta estructura organizativa, dan cuenta de aproximadamente el 50% de sus gastos, mientras que la expansión de la esfera de acción de los gobiernos locales permite explicar la otra mitad del gasto, vinculada con funciones que el nivel municipal ha ido absorbiendo

y desarrollando en los últimos tiempos, en materia de salud, educación y cultura, promoción y asistencia social y en un sinnúmero de nuevas áreas que van desde lo ambiental hasta las preocupaciones vinculadas con la seguridad ciudadana y la promoción de la actividad económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero Heredia, A. y Jan Casaño, R. (2009). “Los regímenes de coparticipación provincial de impuestos a los gobiernos subnacionales”. Ponencia presentada en el X Seminario Red Muni “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. Salta.
- Asensio, M. (2006). *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional. Análisis comparado y opciones*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Batalla, P. (1997). *La economía política del federalismo fiscal en la Argentina*. Córdoba: Fundación Arcor.
- Bertranou, E. y Bonari, D. (2003). *El gasto público social en Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Córdoba: Fundación Arcor.
- Caplan de Cohen, N. (2000). “La clave de las finanzas municipales”. En revista *Enoikos* n° 16. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Díaz Frers, L. (2013). “Debajo del laberinto. Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios”. Documento de trabajo. CIPPEC.
- Dib, D. (2011). “El sistema de coparticipación provincial. Análisis y evolución desde la Constitución provincial de 1987”. Ponencia presentada en el VI Congreso de Administración Pública. Resistencia.
- Las Heras, J. (1999). *Estado eficiente*. Córdoba: Eudecor.
- López Accotto, A.; Martínez, C. R. y Grinberg, I. (2010). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Colección Cuestiones metropolitanas n° 2. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica).
- López Accotto, A.; Martínez, C. R.; Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Colección Cuestiones metropolitanas n° 14. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A.; Macchioli, M. y otros (2015). *La estructura de recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Colección Textos Institucionales. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2011). “La autonomía de los municipios argentinos”. En *Cuadernos de Economía* n° 56. La Plata.

- Otegui, J. (2011). "La coparticipación de impuestos en la provincia de Entre Ríos". Ponencia presentada en el VI Congreso de Administración Pública, Resistencia.
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Rezende, F. (2005). "Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil". Serie Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sanguinetti, P.; Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2001). "La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos". Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Suárez, P. (2011). "La problemática distributiva en Santa Fe". Ponencia presentada en el VI Congreso de Administración Pública. Resistencia.
- Tennerini, S. (2011). "La relación provincia-municipios en Mendoza: evolución de la coparticipación de impuestos y situación actual". Ponencia presentada en el VI Congreso de Administración Pública, Resistencia.

SECCIÓN V
Reforma fiscal

CAPÍTULO 10

LA REFORMA FISCAL EN LA ARGENTINA

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la discusión sobre el papel del Estado en la sociedad ha sido tomada por la teoría neoclásica en el sentido de un óptimo de intervención que configure una canasta de bienes públicos y privados preferida por la suma de los individuos que la conforman.

Otra forma de abordar la cuestión es orientar el estudio de las finanzas públicas en considerar el impacto que su accionar produce en la sociedad en términos de producción, distribución y consumo. De este modo, en vez de centrar el foco en la esfera de la asignación y en la idea de preferencias individuales, se busca comprender mejor la capacidad de los Estados para, mediante la provisión y producción pública y la regulación de la privada, garantizar derechos (que, en alguna medida, podrían plantearse en términos de consumo o de acceso) de alcance universal, es decir, distribuidos con cierta uniformidad entre toda la población.

Ambas visiones tienen en común la idea de restricción fiscal. Esto es, el reconocimiento de que la contracara de una provisión de bienes y servicios públicos adecuada en cantidad, calidad y accesibilidad es la presión fiscal efectiva que sus habitantes deben soportar. Es decir que más y mejor Estado requiere más (y sería deseable que mejores) impuestos, a la vez que con una presión fiscal muy escasa no resulta posible desarrollar prestaciones públicas adecuadas.

Esto es al revés de lo que comúnmente se suele plantear, es decir, considerar cuánto se apropia el Estado de los ingresos de los individuos (los ciudadanos), con prescindencia de lo que hace con dichos ingresos o de qué papel juega el Estado en el modelo político de sociedad que se propone.

Si observamos cuál es la presión fiscal de los diferentes países, podemos ver que en general aquellos que más se han desarrollado, incluidos los latinoamericanos, tienden a mantener una importante presencia del Estado.

Cuadro 1. Presión fiscal, países seleccionados, año 2013

País	Presión fiscal en % del PBI
Argentina	40,0
Brasil	35,7
Australia	34,0
España	32,1
Francia	45,0
Suecia	42,8

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Sin embargo, como se ha mencionado en el capítulo 2, el debate no concluye en discutir el tamaño relativo del Estado en términos agregados, debido a que este solo nos da una idea de la proporción del ingreso que en promedio el Estado se apropia de sus habitantes para destinar a su funcionamiento y sus objetivos de política, y no brinda información respecto de qué sectores de la sociedad contribuyen en más o en menos para lograr esa presión fiscal.

Resulta entonces particularmente relevante considerar el efecto neto de la política fiscal, esto es, la modificación en la distribución del ingreso una vez cobrados los impuestos y efectuados los gastos públicos, lo que se ha abordado en el capítulo 4 de este libro.

Para ver esto, es de utilidad comparar el coeficiente de Gini previo a la acción del Estado, una vez cobrados los impuestos, y tras la realización de los gastos públicos que dichos tributos financian. Vale recordar que el coeficiente de Gini es un indicador que cuando adquiere un valor de 0 implica una perfecta distribución, es decir que, en el caso del ingreso, todas las personas percibirían exactamente el mismo monto. A su vez, de obtenerse un valor de Gini equivalente a 1, ello significaría que una sola persona concentra la totalidad del ingreso y todas las demás no obtienen nada. Es claro que en la práctica ninguno de estos dos escenarios es posible, sin embargo, tales extremos permiten ilustrar el funcionamiento del indicador. Así, cuanto más alto es el valor del coeficiente de Gini, más desigual es la distribución del ingreso. Por lo tanto, si por efecto de la acción de los impuestos (y/o del gasto público) el valor del coeficiente de Gini resulta menor al obtenido en forma previa a la consideración de los impactos de la acción del Estado, podemos decir que la distribución del ingreso ha mejorado. Por el contrario, de producirse un incremento del valor del coeficiente de Gini, la distribución del ingreso habría empeorado.

Cuadro 2. Efecto sobre la distribución del cobro de impuestos, países y años elegidos

País	Año	Coficiente de Gini previo al cobro de impuestos	Coficiente de Gini luego del cobro de impuestos
Argentina	1997	0,55	0,57
Argentina	2010	0,49	0,48
México	2006	0,50	0,49
Alemania	2001	0,39	0,35
España	2001	0,42	0,38

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) y Gaggero y Rossignolo (2011).

La evolución presentada para el caso argentino da cuenta de que el sesgo del sistema impositivo consolidado, de 1997 a 2010, ha pasado de “levemente regresivo” a “levemente progresivo”.

La decisión de quién va a financiar el accionar del Estado resulta a las claras un debate político más bien que un debate técnico. Aquí juegan en primera medida cuestiones relacionadas con el conflicto y la negociación entre actores/sectores de la sociedad que ejercen una presión política para sesgar de una u otra manera la estructura de ingresos y gastos del Estado. Es por ello que cualquier modificación que se pretenda realizar del *statu quo* debe tener en cuenta esta realidad.

Esa puja la expresan con mucha claridad Santos Ruesga y Carbajo Vasco, quienes dicen:

... en sociedades democráticas complejas, las concepciones autoritarias destinadas a introducir cambios significativos en el porcentaje de la presión fiscal y en su distribución, por muy justas y benéficas que sean sus reglas, requieren un acuerdo social amplio, sin desdeñar que en las mencionadas sociedades resulta ser, precisamente, el debate fiscal el corazón del conflicto político, al centrarse en el auténtico eje de toda la ciudadanía democrática: quién y cómo ha de pagar los servicios y bienes públicos que demandamos o debemos demandar al Estado (2007).

Sin embargo, el debate político no es independiente del técnico, pues toda solución política debe sostenerse en una viabilidad técnica.

Una cuestión conexas y no menos trascendente se refiere a que cada país debe aplicar una reforma fiscal de manera autónoma, observando sus propias particularidades sociales, económicas, culturales y hasta jurídicas. Importar experiencias exitosas de países centrales ha sido un tópico repetido en la historia de los países

latinoamericanos. El fracaso de dichas reformas se debió fundamentalmente a la obsesión por aplicar a realidades y entornos diametralmente opuestos modelos fiscales que provenían de organismos y gobiernos anglosajones.

La realidad imperante en los países latinoamericanos muestra una deficiencia crónica en la captación de recursos, que se origina en una desigualdad inicial en la estructura de ingresos que ha influido de forma determinante, tal como lo expresa la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su documento “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal”, el cual en un apartado expresa: “el diseño y la implementación de sus sistemas tributarios, generando círculos viciosos de desigualdad de ingresos e insuficiencia y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso”.

Volviendo al debate político, es importante reconocer que la desigualdad social reseñada admite la existencia de grupos de altos ingresos con un elevado grado de poder, y que han buscado reducir su carga tributaria relativa, participando activamente en el diseño y reforma de los sistemas impositivos.

Debería acordarse un verdadero “pacto fiscal”, es decir, un acuerdo y consenso de la sociedad civil, que imprima un diálogo con todas las partes involucradas (gobierno, empresarios, sindicatos, consumidores), que le brinden un apoyo social, de modo de hacer aplicable las reformas para que no queden solo en la letra de la ley. En este sentido, hay que rechazar la pretensión de identificar una reforma tributaria solamente con los cambios legislativos que la han originado.

LA POLÍTICA FISCAL Y LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Cuando hablamos de realizar una reforma fiscal como parte de una política de distribución del ingreso, esto va a implicar necesariamente una reforma en el sistema impositivo. Esto es así debido a que la estructura de impuestos, por tipo y características de cada uno, genera en conjunto una presión diferencial sobre algún sector de la sociedad.

Decir esto es reconocer que no solo a partir de la política de gastos se pueden generar mejoras en la distribución personal de ingreso, o sea que la forma de recaudar impuestos juega un papel fundamental e igualmente decisivo para ese fin.

En la Argentina, como se ha visto, el sistema tributario, pese a que ha pasado de levemente regresivo a levemente progresivo, conserva todavía ciertos rasgos de regresividad, como el hecho de que el 20% más pobre de la población accede a solamente el 3,7% del ingreso total del país, pero paga el 4,1% del total de impuestos recaudados en nuestro territorio (Gaggero y Rossignolo, 2011).

Si realizamos un análisis más exhaustivo, las características propias de nuestro sistema impositivo, que en gran parte se comparten con el resto de los países de América Latina, pueden describirse a partir de las siguientes evidencias:

a) El sistema está sustentado en impuestos indirectos: Los impuestos que gravan de manera indirecta los ingresos de las personas, a través principalmente de su consumo, resultan de más fácil administración y presentan por lo general una menor conflictividad política, dado que todos los ciudadanos contribuyen a su recaudación sin observar situaciones personales. El problema asociado a esta clase de tributos es que resultan por lo general regresivos, dado que como deben ser pagados por cualquier persona que compre un bien o un servicio gravado –sin importar que el individuo esté o no en capacidad de tributar– recae en mayor medida en los sectores más pobres, que son aquellos que consumen una mayor proporción de sus ingresos.

Cuadro 3. Estructura de la recaudación impositiva, países seleccionados, año 2012

Países	Participación porcentual en la recaudación total (*)			
	Impuestos a los bienes y servicios (IVA, comercio exterior, consumos específicos)	Impuestos a los ingresos (salariales, ganancias, otras rentas)	Impuestos a la propiedad (bienes, inmobiliario, patentes, otros)	Otros impuestos
Argentina	65	23	11	1
Brasil	54	27	3	16
Chile	53	42	5	0
México	64	31	2	3
Alemania	46	49	4	1
España	41	47	10	2
Francia	39	38	14	9
Suecia	38	45	3	14
Estados Unidos	23	62	15	0
Japón	31	53	16	0
Australia	28	58	9	5
Canadá	29	56	13	2

(*) No incluye recursos por aportes y contribuciones a la seguridad social.

Fuente: OCDE.

Los países denominados “desarrollados” o “centrales” han privilegiado aquellos tributos que gravan de manera directa a las personas, porque permiten observar sus condiciones particulares, de modo que aporten de acuerdo con su capacidad de pago. En la Argentina surge la necesidad de pasar del sistema actual a uno con

preeminencia de impuestos directos, en especial sobre los ingresos y la riqueza (propiedad).

b) Los impuestos directos a las personas jurídicas recaudan más que a las personas físicas: En nuestro país, el impuesto a los ingresos (impuesto a las ganancias) hace una diferenciación ente los individuos y las sociedades (personas jurídicas). Para los primeros, se utilizan escalas de tasas progresivas con un mínimo no imponible, lo que permite un mayor efecto redistributivo, y para las segundas, se aplica una alícuota única que en la actualidad es del 35%.

Desde ya, gravar las sociedades es en principio mucho más simple para la administración tributaria que hacerlo con las personas físicas. El control sobre estas últimas, basado en la autodeclaración, resulta claramente deficiente en ausencia de métodos de cruce de datos de ingresos y de consumos que hoy en día posibilita el avance tecnológico, en manos de la administración tributaria.

En este sentido, un rasgo distintivo de los países latinoamericanos es su idiosincrasia, que le impide tener una administración tributaria moderna, transparente y poco permeable a las prácticas deshonestas, lo que finalmente dificulta disponer de un adecuado censo de contribuyentes, y genera trabas y complicaciones para establecer medidas tendientes a contrarrestar el fraude y la evasión tributaria (Ruesga Benito y Carbajo Vasco, 2007).

Cuadro 4. Recaudación de impuestos a los ingresos, países seleccionados, año 2012

Países	Personas jurídicas	Personas físicas
Argentina	60	40
Australia	33	67
Canadá	21	79
Japón	40	60
Alemania	16	84
España	22	78
Francia	24	76
Italia	19	81
Suecia	18	82
Estados Unidos	21	79
OCDE (*)	25	75

(*) Promedio simple (33 países).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

La información brindada en el cuadro anterior permite observar una importancia relativa menor en nuestro país respecto de los países centrales para la imposición directa a las personas, al punto que para alcanzar la relación de estos últimos debería recaudarse sobre las personas físicas cuatro veces y media lo que se recauda actualmente. Esto permite dar una idea del espacio fiscal disponible y que puede ser explotado, siempre que existan los acuerdos y la voluntad política para hacerlo.

c) Los impuestos al patrimonio adolecen de una baja recaudación: además del impuesto a los ingresos, otra forma que toman los impuestos directos son aquellos que gravan los patrimonios de los individuos y las sociedades. Mientras los primeros se imponen sobre las rentas obtenidas, los segundos lo hacen sobre el stock de riqueza de personas y empresas.

En nuestro país, en concepto de impuesto al patrimonio por personas físicas, para el año 2012 solo pagaban 1.068.723 personas, que habían declarado bienes personales por más de 305.000 pesos (equivalente, al tipo de cambio oficial de ese año, a unos 67.000 dólares).

Vale destacar que en 2010 el valor del metro cuadrado, correspondiente a una vivienda de tamaño acotado, en las principales ciudades del país no era inferior a los 5.000 pesos (por lo que 305.000 pesos equivaldrían a una vivienda de 61 metros cuadrados). A su vez, el censo de 2010 registra que más de ocho millones de hogares del país son propietarios de la vivienda y el terreno que habitan. Por su parte, el número de automóviles (sin contar camiones ni vehículos utilitarios) que integraban la flota circulante en 2012 era del orden de los nueve millones y medio de vehículos.

Así, la diferencia entre los contribuyentes en condiciones de tributar el impuesto y aquellos que finalmente declararon y pagaron el tributo, muestra a las claras la insuficiencia del método de autodeclaración si no se hace algún tipo de cruce de datos en conjunto con una mejora de la administración tributaria y del marco legal vigente.

No es de extrañar entonces que la recaudación de este impuesto en 2012 haya sido de unos 10.296 millones de pesos, es decir, unos 9.634 pesos por contribuyente, equivalente a un patrimonio promedio declarado de aproximadamente 1.700.000 pesos.

En cuanto a las personas jurídicas, en el año 1998 se suprimió el impuesto a los activos de las empresas, el cual fue reemplazado por el de ganancia mínima presunta, un tributo que en 2012 contó con solamente 230.817 presentaciones. Dado que la recaudación por este tributo fue de 1.728 millones de pesos en 2012, ello implica unos 7.486 pesos por contribuyente, equivalente a una valuación media de los activos de esas empresas de menos de 750.000 pesos.

d) El impuesto general al consumo tiene una tasa muy alta y resulta regresivo: El impuesto al consumo aplicado en el ámbito nacional es el impuesto al valor agregado (IVA), que grava el valor generado en cada una de las etapas productivas, y mediante un mecanismo de créditos y débitos fiscales incide en el consumidor

final. Si bien esta clase de impuesto es bastante común, lo que distingue a nuestro país es que la tasa es una de las más altas del mundo (21%).

Un tipo impositivo tan alto tiene un efecto directo sobre los precios (que incluyen el impuesto). Si se bajara la tasa, por ejemplo, a la mitad, los precios podrían bajar alrededor del 5%, aun reconociendo una cierta inflexibilidad hacia la baja.

Existen, a su vez, ciertos productos que conforman la canasta alimentaria básica de los sectores populares, y allí se generan los mayores efectos regresivos del impuesto. Una opción sería gravar con una tasa diferencial de 0%, y esto permitiría que los precios de esos bienes bajaran entre el 8 y el 10%. De esta manera, una baja en la tasa para estos bienes tendría un impacto positivo en el consumo y permitiría aumentar el salario real de compra. Aunque ello también depende de que los productores y comercializadores acepten dicha baja de precios en vez de incrementar sus márgenes de ganancias. Como existen cadenas productivas en las que algunos eslabones presentan una fuerte concentración y un gran poder, tal como sucede en los mercados de muchos productos que integran la canasta básica alimentaria, entonces surgen razonables dudas acerca de la efectividad de este tipo de acción.

En tal sentido, una propuesta alternativa, que no requiere el acuerdo de los mercados, es implementar un sistema de compras con tarjeta de débito, en el que, para los productos o sectores subsidiados, se realice una devolución del IVA, garantizando así su impacto sobre la población más vulnerable.

De todas maneras, cualquier baja en la tasa del IVA (o devolución total o parcial) significaría un impacto negativo en la recaudación que debería ser compensado. Es en este sentido que un rol más importante de la imposición directa a las personas –que incida en la población de mayores ingresos y que grave asimismo la riqueza– permitiría sostener el financiamiento del Estado para evitar recortes en las prestaciones que brinda.

Posibles soluciones a la regresividad del IVA han sido tomadas en muchos sistemas tributarios, por medio de excluir bienes y servicios de la base imponible, la introducción de múltiples alícuotas o una combinación de ambas técnicas. El inconveniente ha sido siempre la imposibilidad de discriminar contribuyentes, de modo de lograr focalizar los beneficios de las reformas intentadas en los sectores más pobres de la población, lo que terminó generando un alto costo a la administración tributaria por la pérdida de recursos frente a la ineficacia de la política (Bárcena Ibarra y Cerra, 2012).

Cuestión que también podría resolverse con un sistema de devolución, aunque ello contempla el importante desafío (y potencial beneficio adicional) de la bancarización de los sectores populares a lo largo y ancho de todo el país.

En la práctica, se observa que la tasa efectiva del impuesto es mayor para los primeros deciles de la distribución del ingreso que para los deciles superiores. Se han intentado varias soluciones para evitar tal impacto regresivo, de las cuales se exponen las dos más importantes:

IVA universal: La mayor parte de los países que intentaron mitigar la regresividad de este tributo plantearon la solución universal, que consiste en generar exenciones o disminuir el tipo impositivo para los bienes y servicios que entran en la canasta de consumo de los sectores más postergados del ingreso. La crítica que se ha hecho a esta intervención es que dado el carácter no personal del impuesto termina resultando un subsidio no focalizado que tiende a beneficiar a la población que más consume en términos absolutos (que suelen ser los deciles más altos). A su vez, la introducción de exenciones y tasas múltiples produce inconvenientes en la administración y en la cobrabilidad del impuesto.

IVA personal: más recientemente (Bárcena Ibarra y Cerra, 2012) se ha planteado la puesta en marcha de un IVA personal, que consiste básicamente en generalizar la base imponible del impuesto, eliminar al máximo las exenciones y unificar la tasa, como primer paso. La siguiente medida sería implementar un alivio del impuesto a los individuos que se quiera beneficiar. Por un lado, se establece el monto del alivio, y por otro lado se determinan las personas que serán incluidas de acuerdo con sus ingresos. Entonces se realiza una transferencia a esa población ya focalizada (subsidio). Las ventajas de este método es el aumento de la recaudación que supone la generalización del impuesto (una parte de la cual se transferirá) y una mayor facilidad en la administración del tributo. El gran inconveniente tiene que ver con la dificultad de la focalización para aplicar el subsidio, tanto en términos políticos como conceptuales, ya que subsiste un importante riesgo de estigmatización.

e) Los gastos tributarios son elevados: Las exenciones impositivas adquieren diferentes formas y son otorgadas a personas y empresas. Cuando son muy altas, erosionan las bases imponibles, generan tratos discriminatorios e inequitativos, e incrementan la evasión (Gómez Sabaini, 2014).

A pesar de los avances en este tema, aún resulta excesivo el nivel de gastos tributarios en nuestro país. Tomando datos del año 2013, dichos gastos totalizaron el 3% del PBI (7,8% de la recaudación) y se encuentran concentrados principalmente en el IVA (1,5% del PBI) y en el impuesto a las ganancias (0,7% del PBI).

Es importante distinguir entre los gastos tributarios que en forma explícita y directa forman parte de un esquema de promoción industrial, como los que operan para la actividad minera, la producción de biocombustible y en la provincia de Tierra del Fuego.

A su vez, entre las exenciones más importantes que no integran regímenes de promoción, vale destacar en primer lugar las que buscan garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales: menores alícuotas o exenciones de IVA para carnes, vegetales, leche y panificados, para la construcción y el financiamiento de viviendas, para prestaciones de obras sociales y empresas de medicina prepaga, para servicios educativos, libros, diarios y revistas, espectáculos teatrales, musicales y deportivos y obras de arte, así como también la exención del

pago del impuesto a las ganancias para las cooperativas, mutuales, asociaciones civiles y fundaciones, que busca promover la economía social y solidaria.

En segundo término, es necesario mencionar las exenciones (totales o parciales) y deducciones que no parecen ser de claro interés público, como las correspondientes al impuesto a las ganancias referidas a intereses bancarios y de obligaciones negociables, así como por la compra-venta de acciones, percibidos por personas físicas, e ingresos de funcionarios y magistrados del Poder Judicial (nacional y provinciales). Así como también la exención del impuesto a los bienes personales de los depósitos realizados en entidades financieras o en fideicomisos.

En definitiva, se apunta a lograr reducir el monto de tratamientos especiales en los diferentes impuestos, en particular aquellos que no se justifican desde la promoción del desarrollo o la garantía de cumplimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales. Una alternativa más extrema, de eliminar todo gasto tributario, lo que reduciría en gran medida la cuasifiscalidad, estaría más alineada con, por ejemplo, la introducción de un IVA personal, desde el momento en que se eliminan las exenciones y se potencia su recaudación.

LA REFORMA FISCAL Y EL FEDERALISMO

Otra mirada necesaria para lograr una reforma fiscal exitosa se refiere a las características que adquiere nuestro país por su forma federal de gobierno. No basta con establecer arreglos a nivel agregado, sino reconocer en qué medida los diferentes niveles de gobierno explotan sus propias fuentes tributarias (a veces distintas, otras no tanto) y con ellas pueden, en distinto grado, financiar sus necesidades de bienes y servicios públicos, lo que genera todo un entramado de acuerdos y transferencias compensatorias que requieren un análisis y resolución más pormenorizada.

a) La brecha vertical y las desigualdades territoriales: El problema del desequilibrio vertical afecta en nuestro país a los tres niveles de gobierno. Como se analizó en el capítulo 7, dicha brecha es el resultado de las relaciones históricas intergubernamentales, y se ha visto agravada por las políticas de descentralización de las funciones de gastos (bienes y servicios públicos) y de una creciente centralización de la recaudación tributaria.

Cuadro 5. Participación porcentual en la recaudación y gasto por nivel de gobierno, Argentina, año 2013

	Nación	Provincias	Municipios
Participación en la recaudación	8	16	4
Participación en el gasto	58	33	9

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del MECON.

En los últimos años, concluido el proceso de transferencia de servicios de la Nación hacia los gobiernos subnacionales, el desequilibrio vertical se ha profundizado, esta vez explicado en el éxito que ha tenido el gobierno central en cuanto a su política y administración tributaria –reflejadas en un aumento de recaudación sin precedentes–, contra un menor dinamismo del conjunto de las provincias, en una época signada por una recuperación de la actividad económica, con mejoras sustanciales en el empleo y el consumo de los hogares.

Cuadro 6. Recaudación nacional y provincial en millones de pesos, años seleccionados

	2001	2013	Tasa de variación
Total Nación	46.501	868.499	1.768
Total provincias	9.775	175.468	1.695
Inmobiliario provincial	1.651	14.097	754

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MECON.

En el cuadro anterior puede observarse, por un lado, una tasa de variación mayor de la Nación respecto del conjunto de jurisdicciones provinciales, y, dentro de ellas, un pobre desempeño en lo que hace a la recaudación del impuesto inmobiliario. Desde una perspectiva de mediano plazo, este impuesto pasó de representar el 32% de la recaudación propia en el año 1984 a tan solo el 8% en el año 2013. Esta situación ha agravado la señalada poca significación que poseen los impuestos patrimoniales a nivel federal en nuestro país.

Sin lugar a dudas, las provincias cuentan con espacios fiscales para mejorar la explotación de sus fuentes tributarias, especialmente en lo que hace a los impuestos más progresivos y que permitirían una mayor redistribución de la renta, como es el impuesto inmobiliario.

Aun con la salvedad señalada, por razones técnicas insoslayables y por las notables diferencias en niveles de desarrollo geográfico entre las diferentes provincias, lo que cada jurisdicción recauda es distinto de lo que gasta. De alterarse esto con reformas fiscales se pondría en peligro el nivel de recaudación y se ahondarían las desigualdades territoriales.

Circulan entre los académicos y ciertos reformistas dos principios teóricos, a partir de los cuales se propone recomponer las relaciones fiscales de gobierno. Se sostienen sus bondades en cuanto al alineamiento de incentivos de los agentes económicos involucrados. Estos son:

1) El principio de correspondencia fiscal: Como se analizó en el capítulo 7, este principio procura, como regla general, que la jurisdicción que gasta sea la misma que recauda. Desde el punto de vista técnico, se presenta como una solución adecuada,

especialmente porque incentiva a los gobiernos subnacionales a explotar con mayor intensidad su potencial recaudatorio. Sin embargo, desde su propia concepción niega las desigualdades territoriales. A su vez, resulta difícil su aplicación en conjunto con un esquema de transferencias horizontales que reduzcan la brecha existente entre las bases tributarias de cada jurisdicción que se derivan de su desarrollo relativo. Dicha solución es de casi nula viabilidad política.

2) El principio de subsidiariedad: Sostiene que el mejor servicio lo brinda la jurisdicción más cercana al usuario. En los hechos, ello implicaría llevar los procesos de descentralización al máximo. Nuevamente, aquí se aducen los potenciales beneficios de la teoría convencional acerca de la conveniencia de acercar los bienes y servicios a los ciudadanos. El problema es que, aun reconociendo las desigualdades en el desarrollo relativo de las jurisdicciones, implica una mayor carga de funciones y, por lo tanto, de necesidades de financiamiento para esos gobiernos. Sin un adecuado sistema de transferencias compensadoras y reglas y políticas comunes, dicho principio termina ahondando las divergencias territoriales y fragmentando y generando mayor heterogeneidad en la provisión de bienes y servicios. Además, se presenta como una salida política poco integradora.

b) Los dilemas de la Coparticipación Federal de Impuestos: Como observamos en el cuadro 6, la brecha vertical en el caso argentino implica que la Nación recauda más de lo que gasta y que las provincias y los municipios perciben por sí mismos menos recursos de los que necesitan.

A partir de ello es que se ha adoptado el mecanismo de una coparticipación hacia las jurisdicciones inferiores de los impuestos cuya administración y cobro recaen en el nivel superior de gobierno.

Como se ha analizado en los capítulos 7 a 9, importa aquí la determinación de la masa coparticipable, la distribución primaria entre la Nación y el conjunto de las provincias y el reparto que se hace entre las jurisdicciones provinciales de la parte que les corresponde. La idea de un juego de suma cero en los porcentajes de reparto dificulta las reformas necesarias dado que afectan directamente a los actores intervinientes (el porcentaje que se le saca a la Nación para darle a las provincias o el que se detrae de una provincia para favorecer a otra, implican necesariamente que alguien se beneficiará en perjuicio de otro).

En la práctica, saldar la situación existente requiere establecer criterios explícitos de distribución, y aquí el dilema se presenta en la forma de dar mayor peso a las que proponen devolver a las jurisdicciones los recursos que ellas mismas contribuyeron a percibir o priorizar la redistribución de los ingresos en función de los desequilibrios territoriales ya señalados.

La última ley de coparticipación que abarcó de forma completa todas estas problemáticas es del año 1973. La Ley 23548, del año 1988, es un régimen transitorio y parcial que ha sobrevivido en el tiempo con múltiples remiendos y que ha generado lo que hoy se denomina “laberinto de la coparticipación”.

Este método de dar soluciones parciales a los problemas que se fueron generando entre los diferentes actores que participan del juego de la distribución de los fondos y de las potestades de gastos esconde el principal problema de la coparticipación, que es la existencia de un conflicto político no abordado, que requiere la negociación franca y directa de todos los involucrados con el fin de establecer pautas claras y transparentes que puedan cristalizarse en una nueva ley-convenio que reemplace al actual régimen transitorio.

PROPUESTAS

Con el fin de favorecer el debate y colaborar en la solución de las cuestiones que surgen al encarar una posible reforma fiscal para nuestro país, se esbozan a continuación algunas propuestas que llevarían a un arreglo más justo y equitativo, que reconozca las reales necesidades de todos los actores intervinientes y se base en la necesaria solidaridad para tal fin. A ese efecto se la divide en tres grandes grupos: 1) la reforma tributaria; 2) el sistema de transferencias financieras intergubernamentales; y 3) la fiscalidad municipal.

1) Para este primer tópico, la idea-fuerza que guía al conjunto de propuestas es “que paguen más los que más tienen”.

La distribución de la carga de los impuestos por cuantiles de población implica que los sectores más ricos no contribuyen de la manera que deberían al financiamiento de los bienes y servicios públicos. En el cuadro 7 se muestra, como ejemplo, cómo tributaban los diferentes estratos en el año 1997, en el año 2010, y cómo deberían tributar a partir de una propuesta realizada como orientación del resultado esperado de la estructura impositiva óptima hacia la cual evolucionar (imagen-objetivo).

Cuadro 7. Distribución porcentual del ingreso y tributación en la Argentina, 1997, 2010 y propuesta

Población	1997		2010		Tributación propuesta
	Ingreso	Tributación	Ingreso	Tributación	
20% más rico	61,3	59,1	54,0	55,2	65,0
20% media alta	18,3	18,9	20,7	20,3	20,0
20% media	10,8	11,1	13,2	12,5	9,0
20% media baja	6,5	6,9	8,3	8,0	4,0
20% más pobre	3,1	4,0	3,7	4,1	1,0

Fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Gaggero y Rossignolo (2011) y elaboración propia.

Si bien entre 1997 y 2010 se mejoró la distribución del ingreso del 80% de la población, el nivel de tributación del 20% más rico es apenas superior a su participación en el ingreso. El 20% más pobre, pese a la mejora de un mayor aumento del ingreso que en la tributación, igual continúa abonando impuestos por encima de su participación en el ingreso.

Ello de por sí merecería una reforma tributaria, en el plano nacional y provincial, de sesgo muy progresivo, que permitiera alcanzar una mayor incidencia de los impuestos a los sectores más acaudalados y redujera su peso sobre los más pobres, que debería dirigirse a:

- a) Gravar con el impuesto a las ganancias todas las formas de renta financiera.
- b) Establecer en el impuesto a las ganancias una sobretasa adicional para altas ganancias empresarias o crear un impuesto a las ganancias extraordinarias.
- c) En el impuesto a las ganancias-sociedades realizar un tratamiento diferencial de la utilidades según destino y/o diferenciar las ganancias según sean o no reinvertidas.
- d) En el impuesto a las ganancias-personas físicas, establecer un mínimo no imponible que exima al menos a los seis primeros deciles de ingreso.
- e) En el impuesto a las ganancias-personas físicas modificar el tramo de ingresos y la escala de alícuotas con una mayor progresividad y alícuota máxima más alta (del orden del 42 al 45%).
- f) Reponer el gravamen al capital de las empresas.
- g) Bajar el IVA para los “bienes salario”¹ o aplicar un IVA personal, por medio de un sistema de implementación en todo el territorio nacional de devolución en las compras con tarjeta de débito.
- h) Mejorar el funcionamiento de los impuestos nacionales al patrimonio (bienes personales).
- i) Actualizar en forma automática, y teniendo en cuenta los valores de mercado, la base imponible del impuesto inmobiliario (rural y urbano) en todas las jurisdicciones subnacionales (provincial y en los casos en los que se ha descentralizado a los municipios).

Al respecto, para los inmuebles rurales debería contemplarse para la actualización entre revalúos un índice que contemple la variación de los precios de los productos agropecuarios propios de cada zona. Respecto a la vivienda única familiar, correspondería aplicar algún mecanismo de actualización entre revalúos generales que evite una carga especialmente gravosa sobre las familias. En tal sentido, una opción interesante es considerar la variación salarial (a nivel provincial o local,

¹ Aquellos bienes que denominamos “bienes salario” integran el conjunto de productos que los empresarios pueden vender indistintamente en el mercado interno o en el exterior (especialmente granos, carnes, lácteos y los derivados de todos ellos, fibras y productos textiles, minerales, entre otros), que, junto con los servicios públicos, el combustible y los remedios, inciden en la canasta básica de los asalariados.

según los datos lo permitan), de modo tal de mantener relativamente constante el peso del tributo sobre los ingresos familiares. A su vez, en lo que respecta a los inmuebles urbanos que no son vivienda única (inversión), podría actualizarse su valuación fiscal durante los períodos que van de un revalúo fiscal a otro, según un índice de alquileres, que, siempre en forma acorde a la información disponible, pueda tener en cuenta la situación por provincia, ciudad –o incluso zona– y por tipo y tamaño de unidad.

Otra perspectiva de suma importancia es que una vez efectuada la actualización de la valuación fiscal y determinada la base imponible para cada tipo de inmueble (urbano y rural) se evite la aplicación de porcentajes de reducción por zona o región que desvirtúen la valuación efectuada. Esto ocurre en el inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires o en el inmobiliario urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, es imprescindible asumir que en los impuestos inmobiliarios se debe gravar no la partida (urbana o rural) sino la titularidad de la propiedad (personas físicas o jurídicas), inclusive para evitar la elusión por subdivisión de partidas.

2) El segundo aspecto de reformas se refiere centralmente a las relaciones fiscales federales entre la Nación y las provincias y al rol de los municipios.

El desafío es avanzar hacia un nuevo régimen de coparticipación o, expresado de otro modo, a un nuevo sistema de transferencias financieras intergubernamentales. Vale recordar que, para ello, la Constitución Nacional reformada en el año 1994 prevé consensos parlamentarios muy exigentes, como una mayoría parlamentaria especial, además de contar con la aprobación de todas y cada una de las legislaturas provinciales. Lo que, entre otras, ha sido una de las principales vallas que ha dificultado avanzar en estos veinte años hacia una nueva ley-convenio.

La Constitución Nacional establece en su cláusula transitoria sexta que la distribución primaria (entre Nación y provincias) debe efectuarse “en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas”.

Por ende, en ese nuevo régimen lo central es establecer una distribución primaria entre la Nación y las provincias según el costo de las funciones que se retengan en el ámbito nacional. Eso evitaría de entrada una disputa en términos secuenciales muy usual en estos casos, como la distribución primaria primero y la secundaria en segundo término. La cuestión primaria/secundaria debe quedar diluida al resultado de la discusión fiscal general.

Para ello es imprescindible realizar un cálculo concreto del costo de las funciones que toma a su cargo la Nación (incluso en términos geográficos), para ponderar su participación en la distribución primaria de la coparticipación de impuestos.

Esto significa, además, definir la masa coparticipable, es decir, cuáles son los recursos que forman parte de los fondos a distribuir, y evitar cualquier proceso laberíntico o de asignación específica previa, partiendo del análisis indicado en el párrafo anterior.

A nuestro entender, establecer porcentajes fijos de reparto entre ambas partes (o con detracciones que sirvan para compensar gastos o funciones de la Nación o de las provincias) puede generar una holgura fiscal en el nivel federal y desfinanciar las jurisdicciones provinciales, lo que origina una dependencia económica de las últimas respecto de la primera, que en no pocas ocasiones se materializa luego en un endeudamiento provincial con la Nación.

Con respecto a la distribución secundaria (entre las provincias), esta debería hacerse con base en un peso mayoritario de criterios distributivos. Al ser las desigualdades una característica inmanente del federalismo fiscal argentino, no se puede pretender negarlas y, menos aún, hacer de cuenta que son imposibles de ser modificadas.

Para ello, el reparto secundario debe tener en cuenta lo siguiente: a) las necesidades de financiamiento de políticas compensatorias concretas; b) atender a la corrección de los desequilibrios productivos entre las jurisdicciones; y c) generar un piso homogéneo de bienes y servicios públicos en cantidad, calidad y accesibilidad en todo el territorio para todos los habitantes. Por lo tanto, esos asuntos deben ser abordados explícitamente en un nuevo acuerdo federal de reparto de los tributos nacionales sobre la base de criterios redistributivos.

En este sentido, el instrumento a utilizar tampoco pueden ser coeficientes fijos de distribución para cada provincia, como ocurre con el sistema actual que rige desde 1988, sino que el método más adecuado sería sobre la base de “fórmulas”. Cuando se define una fórmula de asignación de recursos debe tenerse presente que naturalmente subyace en ella una cierta función de bienestar social.

Por esa razón, los indicadores más adecuados para lograr efectos redistributivos (vale recordar que la brecha en materia de Producto Bruto Geográfico per cápita es de 7,7 a 1 entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Formosa) sería una combinación de:

a) En proporción a la población: Esta asignación supone un gasto por habitante homogéneo, aunque desde el punto de vista de la equidad genera una redistribución territorial de ingresos desde las jurisdicciones ricas (o con bases tributarias fuertes) a las jurisdicciones pobres (o con bases tributarias débiles).

b) En relación inversa a las capacidades fiscales: Este indicador pretende generar la capacidad financiera potencial para que cada jurisdicción pueda atender –en igualdad de oportunidades con el resto de las jurisdicciones– un nivel de servicios gubernamentales equivalentes.

c) Según las necesidades básicas insatisfechas de la población: Apunta a instrumentar una redistribución al direccionar los recursos hacia las jurisdicciones que detentan mayor proporción de población con necesidades básicas sin satisfacer.

d) Según la brecha de desarrollo: Este indicador deriva de una concepción keynesiana, proclive a la intervención estatal directa como promotor del crecimiento y del

Estado de bienestar, como criterio directriz de la política fiscal. Tiene la particularidad de potenciar la asignación de recursos sobre la base de una estimación del nivel de desarrollo de cada jurisdicción con relación a (o las) jurisdicción (es) de mayor desarrollo relativo. Para la definición del nivel de desarrollo, históricamente se utilizaron variables como automotores por habitante, nivel de educación de la población, calidad de la vivienda, entre otras.

e) En relación inversa al PBI per cápita: De características similares al anterior, orienta los recursos hacia jurisdicciones con ingresos per cápita menores, una circunstancia generalmente asociada a la escasa actividad económica o a bases tributarias débiles.

f) En relación con el grado de cobertura brindado por los servicios: El indicador apunta a asignar recursos con relación a la “población objetivo” de las funciones que cumplen los gobiernos provinciales. Por ejemplo, para citar solo algunos de los más frecuentes (y que tienen relación con las principales funciones que absorben las provincias argentinas), los gastos en educación dependerán de la población en edad escolar o a la matrícula; los de salud, a la población que no cuenta con cobertura médica (a través de obras sociales o medicina prepaga), y así el resto.

Por último, un tema que no debe soslayarse en las relaciones fiscales federales es el fuerte sesgo regresivo que tienen los sistemas tributarios provinciales (como hemos visto en el capítulo 8, ya que el peso del impuesto a los ingresos brutos es determinante) y la clara orientación que debe buscar el nuevo acuerdo entre la Nación y las provincias para que tomen mayor espacio de intervención fiscal los impuestos patrimoniales (inmobiliario y automotores), e incluso en algunas provincias un mayor nivel de presión fiscal.

Cualquier cambio en la distribución secundaria, para que sea viable una propuesta alternativa, y que ninguna provincia vea reducida en ningún momento la transferencia nominal de recursos que recibe, se debe realizar aplicando los nuevos coeficientes de distribución sobre los incrementos en el total de recursos transferidos a las provincias. Es decir que deberían considerarse, para el “año 1”, transferencias que incluyan de allí en más un componente fijo (lo recibido en concepto de coparticipación y otros fondos por cada distrito en el “año 0”) y un componente variable (el resultado para cada provincia con la nueva fórmula polinómica).

3) El último punto se refiere a establecer la plena autonomía municipal en todo el país y mejorar la fiscalidad municipal.

Mientras la Constitución Nacional de 1994 ha jerarquizado a los municipios promulgando el principio de su autonomía institucional y política en todo el territorio nacional, estos se encuentran en la práctica en una situación de dependencia producto de sus limitadas prerrogativas para alcanzar niveles mayores de autonomía financiera. En ese sentido, un objetivo prioritario es dotar a los municipios de instrumentos actualizados y potentes para la obtención de sus recursos financieros.

Esto sería un paso fundamental para que los gobiernos locales cuenten con el conjunto de herramientas que su gestión demanda. Del mismo modo, el contar con la posibilidad de desarrollar fuentes tributarias propias debe ser complementado con un esquema de transferencias, desde las provincias y el Estado nacional, que permita compensar en forma adecuada las desigualdades existentes en cuanto al desarrollo de las bases imponibles en los distintos territorios y financiar las cada vez mayores y más complejas funciones a cargo de los gobiernos locales. En igual sentido, el adecuado financiamiento (por medio de transferencias automáticas de cuantía adecuada a sus funciones) es una condición fundamental para el desarrollo de las comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una cuestión muy relevante para lograr un pleno ordenamiento del federalismo fiscal en nuestro país.

Si algo hemos observado en el desarrollo del capítulo 9 es, por un lado, la nula vigencia práctica del concepto de tasa, pese a lo cual se mantiene de manera dominante, lo que genera situaciones de conflicto o incumplimiento de diverso tipo, y por otro lado la enorme proliferación de tasas, derechos, contribuciones e impuestos que se combinan de múltiples y diferentes formas y que hacen muy difícil conocer la fiscalidad municipal desde una perspectiva global.

En este sentido, las principales propuestas deberían ir al encuentro de:

a) Dotar a los municipios de mayor espacio de intervención fiscal que permita reducir su dependencia de las transferencias de otras jurisdicciones y mejorar y multiplicar los tipos y calidades de los servicios que prestan a partir de una mayor dotación de recursos financieros.

b) En lo referido a la tasa de servicios generales, una reforma posible es asociarla con el impuesto inmobiliario urbano. Si bien las experiencias de recaudación municipal de este impuesto no arrojaron resultados demasiado alentadores por las dificultades para realizar la gestión del tributo, en especial la del revalúo y/o actualización de las bases imponibles (el valor fiscal) que exige una capacidad técnica y un poder político que muchas veces los municipios no tienen, una propuesta razonable podría ser la aplicación de una sobrealícuota en el citado impuesto, aunque la recaudación debería ser realizada por la administración tributaria provincial ya que, en términos de información catastral, técnica de análisis y valuación de las propiedades, estas tienen una ventaja por sobre los gobiernos locales.

c) En el caso de la tasa por inspección de seguridad e higiene, toda vez que la modalidad de cálculo se basa en características muy similares al impuesto provincial a los ingresos brutos, resultaría mucho más práctico, y seguramente mucho más eficiente en términos recaudatorios, que se reemplazara la tasa por una alícuota suplementaria en el impuesto a los ingresos brutos. Inclusive, toda la gestión de pago podría realizarse por parte del contribuyente en un solo acto, y la provincia transferiría de inmediato los fondos al municipio que correspondiere. Si se consiguiera armonizar las alícuotas entre todos los municipios de una misma provincia,

tanto mejor, pero en el caso de que no fuera así el contribuyente deberá abonar de acuerdo con la alícuota que haya fijado el municipio en el que declara la actividad.

d) Estas modificaciones permitirían que gran parte del sistema de recaudación de los municipios fuera reciclado para tareas de control y verificación con información que podrían compartir con la provincia y/o la Nación a los efectos de evitar elusión y/o evasión fiscal.

e) Esto no implica, por parte de los municipios, ninguna concesión en materia de autonomía, ni pérdida de su capacidad de control y fiscalización, tanto que seguirían manteniendo la potestad de fijar las alícuotas, sus tramos y escalas, y las exenciones sobre las propiedades y actividades que se desarrollan en su territorio, aunque, sin embargo, se ajustarían en materia de base imponible, para el caso de la tasa de servicios generales, a un único criterio, que es la valuación fiscal establecida por la provincia, y para la tasa de seguridad e higiene a las ventas gravadas de las actividades económicas.

f) A su vez, de esta forma se sinceraría una situación de hecho, y se dejaría de lado el principio de beneficio, y de usar de manera impropia el concepto de tasa, para aplicar plenamente el principio de capacidad contributiva que permitiría utilizar criterios redistributivos en la captación de los ingresos públicos municipales.

g) El resto de las tasas, derechos y contribuciones, que sean apropiadas y pertinentes a la prestación de un servicio público divisible, podrían seguir siendo competencia de los municipios como un complemento recaudatorio, aunque también se podría realizar un esfuerzo para reducir su cantidad y establecer criterios de imposición (hechos y bases imponibles) para lograr un efecto de simplificación tributaria para el contribuyente.

h) Por otro lado, resultaría conveniente incorporar un impuesto municipal a la plusvalía del suelo cuyo hecho imponible sería sobre la variación en el precio de la tierra. Hablamos de una participación activa de los municipios en determinar las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable. Las arcas municipales, en este caso, absorberían una parte de las fabulosas ganancias que se producen por los cambios en el uso del suelo, sobre todo en ciudades que están en permanente proceso de expansión y donde se convierten zonas rurales o semirurales en urbanas con la consiguiente multiplicación del valor de la tierra.

En definitiva, el objetivo de estas propuestas es aportar ideas para el debate público, sobre un tema necesario y central como es la política fiscal, la distribución del ingreso y las relaciones fiscales federales, con el fin de contribuir a un país más justo y mejor integrado socialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, J. y Junqueira, G. (2007). “Tributação, reforma e federalismo: uma visão atual da América Latina”. En *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, n° 9, año 7. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Bárcena Ibarra, A. y Serra, N. (2012). *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Santiago de Chile: CEPAL y Fundación CIDOB.
- Carmona, R. y González Carvajal, L. (2010). “Sistemas políticos territoriales a nivel local y políticas de descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las experiencias recientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Municipio de Morón”. Ponencia presentada en el XI Seminario Iberoamericano de Investigadores sobre Globalización y Territorio y IV Taller de la Red Iberoamericana de Editores de Revistas. Mendoza.
- CEPAL (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). “Impacto del presupuesto sobre la equidad”. Documento de Trabajo n° 40. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- Gómez Sabaini, J. (2014). “Sistemas tributarios de América Latina y Centroamérica: reformas pendientes”. Ponencia presentada en el Seminario Centroamérica 2021: próspera, sostenible y democrática: “Elementos para alcanzar un pacto fiscal exitoso”. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2003). “Incidencia de los impuestos y la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”. En revista *Aportes* n° 20. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- _____ (2009). “Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso”. En Keifman, S. (ed.), *Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- López Accotto, A. (2008). “Propuestas de reforma fiscal y su posible contribución al desarrollo sustentable con justicia social”. Mimeo. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A.; Macchioli, M. y otros (2015). *La estructura de recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Colección Textos Institucionales. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Santiere, J.; Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000). *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Santos Ruesga, B. y Carbajo Vasco, D. (2007). *Retos para la reforma fiscal en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

