



# Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia

Las políticas fiscales  
en la Argentina:  
un complejo camino hacia  
la equidad y la eficiencia

Las políticas fiscales en la Argentina : un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia

/

compilado por Gabriel Filc. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2008.

293 p. ; 17x24 cm.

ISBN 978-987-1479-07-8

1. Política Fiscal. 2. Gasto Público. 3. Política tributaria. I. Filc, Gabriel, comp.

CDD 320.6

**ISBN** 978-987-1479-07-8

### **Diseño gráfico**

Patricia Peralta

**Primera edición:** 1.000 ejemplares

**Impreso en:** La Stampa S.A.,

Hipólito Irigoyen 1189 2º B.

(1086) Capital Federal.

Julio de 2008.

©2008, CIPPEC

### **Fundación CIPPEC**

Av. Callao 25, 1º. C1022AAA, Buenos Aires, Argentina

[www.cippec.org](http://www.cippec.org) \* [infocippec@cippec.org](mailto:infocippec@cippec.org)

# Índice

Prólogo .....	5
Agradecimientos .....	6
Capítulo 1. Introducción, <i>Ariel Dvoskin y Gabriel Filc</i> .....	7
Capítulo 2. La evolución histórica del Estado de bienestar en la Argentina: una mirada desde el gasto social y los impuestos, <i>Martín Ardanaz y Ariel Dvoskin</i> .....	29
Capítulo 3. Sostenibilidad, <i>Federico Marongiu</i> .....	63
Capítulo 4. El gasto público en la Argentina, <i>Gabriel Filc</i> .....	107
Capítulo 5. Una aproximación a la problemática de la equidad y la eficiencia en el gasto público, <i>Germán Feldman y Gabriel Filc</i> .....	159
Capítulo 6. Los ingresos públicos, <i>Daniela Dborkin y Germán Feldman</i> .....	195
Capítulo 7. Instituciones, <i>Luciana Díaz Frers, Gabriel Filc y Alexis Roitman</i> .....	237
Capítulo 8. Conclusiones, <i>Daniela Dborkin, Luciana Díaz Frers, Germán Feldman y Gabriel Filc</i> .....	267
Bibliografía .....	281



## Prólogo

Este libro es producto de una investigación que tiene como objetivo principal analizar los cambios que experimentaron las diversas funciones que ejerce el Estado en el período que abarca desde la década de los noventa hasta la actualidad. El énfasis se centrará en las consecuencias que dichos cambios tuvieron sobre las propiedades de eficiencia, equidad y sostenibilidad. Recorrer con éxito este camino hará posible finalizar con algunas propuestas de reforma para incrementar el bienestar general.

La publicación se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo I se identifican los principales hechos que han caracterizado a la economía argentina en los últimos cinco años, a la vez que se marcan los puntos de continuidad y ruptura con lo acaecido durante el régimen de convertibilidad. En el Capítulo II se describe la evolución histórica del Estado de bienestar en la Argentina desde fines del siglo XIX hasta los albores del siglo XXI. El Capítulo III estudia la primera de las propiedades consideradas relevantes de un Estado de bienestar: su sostenibilidad. Allí, se dedica particular atención a los cambios evidenciados en el nivel de prociclicidad de las estructuras tributaria y de gasto, y sus implicancias sobre la posibilidad de llevar adelante políticas compensatorias en distintos momentos del ciclo económico. Luego, en el Capítulo IV se estudian las características principales que exhibe el gasto público en la Argentina así como sus principales tendencias en las últimas dos décadas. Sus consecuencias en términos de equidad y eficiencia son exploradas en el Capítulo V, donde se proponen algunas estrategias metodológicas que permiten cuantificar estos efectos. El Capítulo VI aborda la problemática de los ingresos públicos. En ese caso se analizan las principales características de la estructura tributaria argentina, su evolución desde los años noventa y los desafíos de cara al futuro. A continuación, el Capítulo VII describe dos ejes del contexto en el cual tienen lugar las decisiones vinculadas con la política fiscal. En primer lugar, aquel que regula las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y, en segundo lugar, el conjunto de instituciones vinculadas con el proceso presupuestario. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y se plantean algunos lineamientos de posibles reformas.

## Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de la Fundación Tinker. Fueron fundamentales las charlas y entrevistas mantenidas con más de 50 personas, entre ellas, Damián Bonari, Rosalía Cortés, Nicolás Gadano, Christian Gruenberg, Pedro Kremer, Daniel Maceira y Axel Rivas. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de los entrevistados.

Esta publicación forma parte de un proyecto más amplio que busca, por intermedio del fomento de un debate abierto, el desarrollo de políticas públicas más equitativas, eficientes y sostenibles en el tiempo.

El libro fue elaborado por el Programa de Política Fiscal de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). El equipo de trabajo estuvo compuesto por Martín Ardanaz, Miguel Braun, Giselle Cogliandro, Daniela Dborkin, Luciano Di Gresia, Luciana Díaz Frers, Ariel Dvoskin, Germán Feldman, Gabriel Filc, Laura Malajovich, Federico Marongiu, Robert Reiling, Alexis Roitman y Gerardo Uña. A cargo de las tareas de edición estuvieron Paula Balbi y Laura Zommer.



# 1. Introducción

*Ariel Dvoskin y Gabriel Filc*

Los distintos modelos que adoptan los Estados se encuentran asociados con diversas maneras de combinar aquellos con el mercado en la provisión de bienes sociales, a través del desarrollo de políticas públicas<sup>1</sup>. Si bien la vinculación entre estos distintos niveles de políticas otorga un grado de organicidad al modelo vigente, son posibles cambios en las segundas sin alterar el modelo de Estado. Un ejemplo revelador es la política cambiaria, en tanto que regímenes de tipo de cambio fijo o flexible han coexistido históricamente con modelos antagónicos de Estado.

La década de los noventa se asocia a cierto modelo que combinaba elementos de política macroeconómica y políticas sociales que marcó el punto más alto de retroceso del Estado. En el transcurso de este período se impulsaron también reformas institucionales funcionales al papel asumido por el sector público. Como se verá posteriormente, esta nueva configuración del Estado afectó la dinámica del crecimiento y la distribución del ingreso.

Pero, ¿qué ha pasado con la última crisis socioeconómica? ¿Qué consecuencias tienen estas reformas en términos de las distintas dimensiones que hacen a la equidad y el crecimiento? ¿Cuál fue la profundidad de las reformas implementadas? ¿Qué cambios se produjeron en la relación entre mercado y Estado para la provisión de bienes? ¿Se reformaron las instituciones sobre las que se asientan las políticas públicas? ¿Cuál es el nuevo escenario macro?

El régimen de convertibilidad del peso que comenzó en marzo de 1991, constituyó el marco de política económica en el cual tuvo lugar la profundización de una serie de reformas estructurales impulsadas en los albores del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). Estas nuevas políticas, que introdujeron profundos cambios al rol del Estado, se inspiraron en los lineamientos del Consenso de Washington<sup>2</sup>. En líneas generales, consistió en una combinación de medidas tendientes a la desregulación del mercado, a la liberalización del comercio exterior y a la modernización de diversos

---

1 Hay, por lo tanto, diversas configuraciones de Estado moderno que pueden ser resumidas mediante la tipología propuesta por Esping Andersen para los Estados de Bienestar (1990): Estado de Bienestar Liberal, Estado de Bienestar Socialdemócrata y Estado de Bienestar Corporatista.

2 Básicamente puede ser resumido en el decálogo de Williamson: disciplina fiscal; redireccionamiento del gasto de tal manera que sea pro-pobre; reforma tributaria basada en la ampliación de la base tributaria y tasas marginales moderadas; liberalización de las tasas de interés; liberalización del tipo de cambio; liberalización del comercio; desregulación de la inversión extranjera directa; privatización de las empresas estatales; desregulación de los mercados; preservación de los derechos de propiedad (Williamson 1990).

sectores de la estructura productiva, en algunos casos mediante su privatización. El resultado no sólo significó un retroceso del Estado del ámbito de las decisiones de producción, sino que condujo a cambios profundos en el funcionamiento del mercado de trabajo, impactando profundamente sobre la estructura social. La caída del régimen de convertibilidad abrió el espacio para una nueva definición del papel que asumiera el Estado respecto de su interacción con las esferas económica y social. En este libro vincularemos las reformas introducidas en las políticas públicas con las distintas dimensiones que afectan el bienestar de la sociedad, con el ánimo de impulsar un debate acerca del rol que debe asumir el Estado ante la nueva realidad socioeconómica.

El año 2002, con la devaluación del peso, marcó la salida del Plan de convertibilidad luego de más de 10 años de vigencia. De acuerdo con su concepto, la autoridad monetaria el Banco Central de la República Argentina (BCRA) estaba obligada por la Ley N° 25.445 a cambiar todo peso que el sector privado le entregara por un dólar estadounidense. Luego de una historia signada por la inflación y cuyos sucesivos déficits fiscales fueron vistos como sus principales responsables, la nueva caja<sup>3</sup> de conversión fue concebida como un mecanismo antiinflacionario, en tanto ya no podría recurrirse a la emisión monetaria para financiar situaciones en las cuales los gastos del Gobierno fueran superiores a sus ingresos “genuinos”. En este sentido, se sostenía, la discrecionalidad en materia de política monetaria quedaba eliminada ya que la monetización de los déficits fiscales sería reemplazada por el financiamiento voluntario a través del sector privado. A su vez, la fijación del tipo de cambio (y la obligación de que el Banco Central tuviera las reservas para respaldarlo) establecía un ancla nominal lo suficientemente rígida como para que las expectativas inflacionarias fueran contenidas y virtualmente eliminadas. De este modo, las reglas le ganaban a la discrecionalidad (Kydland y Prescott, 1982) y se otorgaba previsibilidad y consistencia a la política monetaria y fiscal.

Como puede observarse en el Cuadro 1.1, si bien luego de la implementación del Plan de convertibilidad las tasas de crecimiento del producto fueron elevadas (7,8% en promedio en los cuatro primeros años), y la inflación descendió de 171,7% anual en 1991 a 4,2% en 1995, no todos los resultados fueron positivos. En efecto, la sobrevaluación cambiaria implicó la pérdida de competitividad de los sectores transables. Ello provocó un significativo deterioro del saldo de cuenta corriente en el período (pasó de -0,3% en 1991 a -4,3% en 1994). Adicionalmente, la mano de obra que perdió su empleo en los rubros transables no pudo ser absorbida por los sectores más rentables (servicios) caracterizados por emplear mano de obra calificada (Gasparini et al; 2001).

---

3 En el año 1899 se instauró la primera experiencia de caja de conversión que tuvo vigencia hasta el año 1914.

## » Cuadro 1.1: Principales indicadores económicos 1990–2002

Año	Crecimiento del PBI (%)	Resultado Fiscal (% PBI)	Deuda Externa		Cta. Cte. Externa (% PBI)	Tipo de cambio (\$/US\$)	Inflación (var anual IPC)
			Pública	Privada			
1990	-2.5	-4.97			3.3	0.49	1343.9
1991	9.1	-1.09	27.8	4.5	-0.3	0.95	84.0
1992	7.9	0.42	22.2	5.4	-2.4	0.99	17.5
1993	8.2	-0.48	22.7	8	-3.5	1	7.4
1994	5.8	-1.69	23.8	9.6	-4.3	1	3.9
1995	-2.8	-3.04	26	12.4	-2	1	1.6
1996	5.5	-3.15	27.2	13.4	-2.5	1	0.1
1997	8.1	-1.5	25.6	17.1	-4.1	1	0.3
1998	3.9	-2.4	27.8	19.7	-4.8	1	0.7
1999	-3.4	-3.29	29.9	21.4	-4.2	1	-1.8
2000	-0.8	-3.29	29.9	21.7	-3.2	1	-0.7
2001	4.4	-5.8	32.7	29.2	-1.4	1	-1.5
2002	-10.9	-2	89.4	64.2	8.5	3.09	41.0

Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a INDEC y CEI.

Por otro lado, el costo de transición del traspaso del sistema previsional al sector privado en 1994 generó un drenaje de los recursos de Estado que no fue compensado por una disminución simétrica de sus egresos (esto es, el Gobierno debió seguir haciéndose cargo de los pagos a los pasivos de ese entonces), lo cual provocó un crecimiento sostenido del déficit fiscal y del endeudamiento público. Distintas explicaciones han tendido a racionalizar lo ocurrido en el período. En este sentido, las posturas de Mussa (2002), Krueger (2002) y Teijeiro (2001) señalan la indisciplina fiscal de los años noventa como causante de la crisis de 2001. Según los autores, un ajuste fiscal hubiera podido eliminar las dudas existentes sobre la solvencia del Gobierno (necesaria para pagar la deuda y mantener el tipo de cambio), incentivar el ingreso de capitales y, por lo tanto, tener un efecto expansivo sobre la economía.

Las características intrínsecas del modelo y sus consecuencias negativas sobre las cuentas externas y el sector público empezaron a mostrar que para alcanzar el equilibrio era necesario un creciente ingreso de capitales. En los primeros años de la década, esto se logró como consecuencia de dos fenómenos: los bajos niveles en la tasa de interés internacional y el proceso de privatizaciones. En otras palabras, el financiamiento del déficit externo estuvo basado, aún desde el comienzo de la implementación de la convertibilidad, en condiciones externas favorables que no tenían por qué durar para siempre.

Precisamente por ello, Damill, Frenkel y Juvenal (2003), a diferencia de lo sostenido por Mussa (2002), ponen el acento en el deterioro de las cuentas externas como el verdadero causante de la crisis del modelo de convertibilidad, restando importancia a los desbalances fiscales. “La tendencia al aumento de la prima de riesgo país y de la tasa de interés puede asociarse con la situación de las cuentas externas del país o con la evolución de las finanzas públicas. O con ambas, como de hecho hicieron los informes de los analistas de los fondos de inversión y las agencias calificadoras de riesgo. Sin embargo, aún cuando las dudas asociadas con la sostenibilidad de la deuda pública hayan pesado significativamente en las evaluaciones de riesgo de los inversores, esto no debería ocultar las fuentes originales del déficit y la deuda del sector público. La principal causa no fue la política fiscal dispendiosa, sino el efecto combinado de la fragilidad externa y el contagio de las crisis de Asia, Rusia y Brasil” (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003, p.32).

En efecto, luego del shock derivado de la llamada “crisis del tequila” en 1995, el coeficiente deuda producto se incrementó de 33% a 42% en sólo dos años. La crisis asiática desatada tras la devaluación en Tailandia en 1997 aumentó la desconfianza hacia los mercados emergentes (y, en particular, sobre los sistemas de tipo de cambio fijo), al igual que la crisis rusa de 1998, y en conjunto afectaron negativamente los precios de los *commodities*. El revés final lo dio la recesión de Brasil (principal socio comercial de la Argentina) agudizada en 1999, que afectó negativamente los términos de intercambio del país. Estos factores contribuyeron a la recesión por la cual el producto cayó más de 8% real acumulado entre 1998 y 2001. Potenciada por déficits gemelos (de cuenta corriente y fiscal), la recesión generó una creciente desconfianza hacia la sostenibilidad del régimen cambiario, lo cual incrementó significativamente el costo de financiamiento. Así, la deuda externa (pública y privada) se incrementó a más del 60% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2001, tornando insostenible el plan de convertibilidad instaurado una década antes.

En síntesis, la sobrevaluación del tipo de cambio sumado a los déficits de cuenta corriente y fiscal devino en una dinámica explosiva en las principales variables macroeconómicas, generando una creciente dependencia del financiamiento externo, a su vez determinado por variables exógenas no influenciadas por la política económica del Gobierno. Cuando los agentes dejaron de tener expectativas favorables sobre la evolución de esas variables exógenas, pusieron en duda la sostenibilidad del sistema, por lo cual el plan de convertibilidad debió ser abandonado, propiciando la más grave crisis socioeconómica vivida por el país a lo largo de su historia.

Las privatizaciones, así como las demás modificaciones en la estructura productiva, se vieron profundizadas por la aceleración de la desregulación del mercado de

trabajo. La Ley Nacional de Empleo (N° 24.013) introdujo en 1991 diversas medidas: contratos de corto plazo, reducción de indemnizaciones por despido y contribuciones patronales más bajas (Golbert, 1998). Como consecuencia, la situación en el mercado de trabajo cambió radicalmente durante los años noventa. El desempleo, que había promediado 5,3% durante los ochenta con máximos de 7,1%, aumentó abruptamente a mediados de la década siguiente fogueado por las privatizaciones. El promedio alcanzó 11,45%, con un pico de 18,4% en mayo de 1995. De acuerdo con Bertranou y Bonari (2006), esta evolución, junto con un aumento en el subempleo y un estancamiento en los niveles de empleo, muestran que aún cuando el PIB estaba creciendo firmemente (1993–1994), la proporción de trabajos de tiempo completo descendía.

En el contexto impuesto por las nuevas características del mercado de trabajo, la calidad de la estructura ocupacional continuó en declive durante la década de los noventa en tanto que aumentaba el desempleo. Estos fenómenos, asociados principalmente por el cambio técnico en la organización de la producción –y con los límites que la apreciación cambiaria imponía a la posibilidad de crear empleos de calidad–, han sido los principales responsables del aumento de la desigualdad durante este período, aún cuando los salarios reales se mantuvieron estables como consecuencia de la reducción de la inflación. La creciente iniquidad no sólo aumentaba entre empleados y desempleados, sino que lo hacía también al interior del grupo conformado por aquéllos que contaban con trabajo (Beccaria y Gonzalez 2006). El cambio técnico durante los noventa alteró las funciones de producción y la demanda de calificaciones en importantes segmentos del aparato productivo. La devaluación educativa, impulsada por el creciente desempleo, potenció el fenómeno. Otros eventos asociados con el empeoramiento de las condiciones laborales, como la pérdida de importancia de los puestos de trabajo de tiempo completo y el efecto de la recesión posterior a la crisis mexicana de 1995, concentraron sus efectos en los hogares de menos recursos y aumentaron los niveles de desigualdad. Estas tendencias pueden observarse en los Gráficos 1.1 y 1.2.

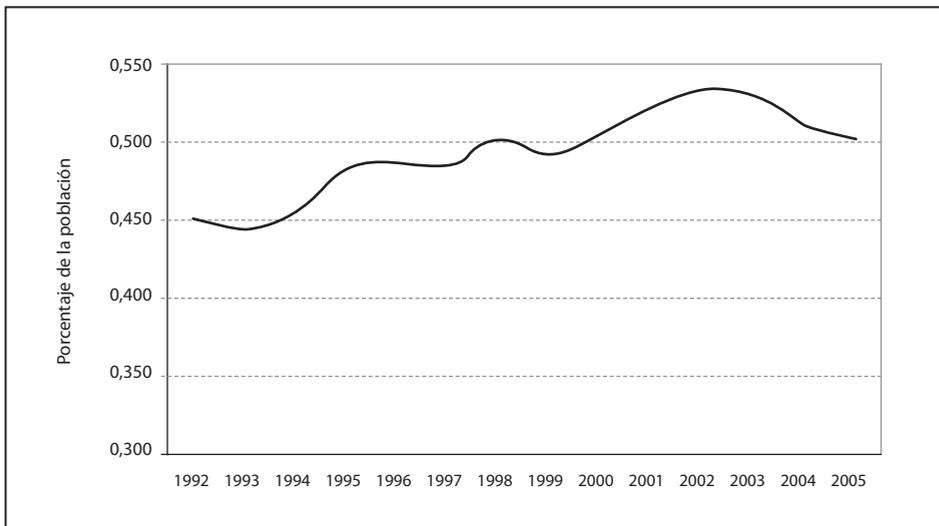
Como caracteriza Repetto (2001), la situación social era un reflejo de la compleja relación entre los problemas de viejo cuño y aquellos emergentes de la transición hacia una estructura socioeconómica diferente. Durante la segunda mitad de los años noventa, el crecimiento del PIB estuvo disociado de la distribución del ingreso. En efecto, mientras el PIB tuvo fases de crecimiento (1991–1994 y 1996–1998), la segunda variable mostró una tendencia a una mayor concentración del ingreso per cápita<sup>4</sup>.

---

4 Analizando esta variable por quintiles, para el quinto quintil se observa una concentración creciente, a la par de una reducción pronunciada en los dos primeros. Por otro lado, el tercer y cuarto quintil reflejan la medida en que los sectores medios de la sociedad fueron también afectados negativamente, confirmando su pauperización.

El Gráfico 1.1 muestra la evolución del coeficiente Gini que había alcanzado 0,53 en 2001, lo que significó un aumento de 18,5% respecto del valor existente una década antes. Como no podía ser de otra manera, este fenómeno estuvo ligado al incremento de la pobreza en la Argentina durante los años noventa. En este sentido, el Gráfico 1.2 permite observar que no sólo crece la cantidad de pobres debido a la pauperización de los sectores medios, sino que la pobreza extrema (indigencia) también aumenta considerablemente durante la vigencia del modelo de convertibilidad. Al finalizar la citada década, más del 30% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza.

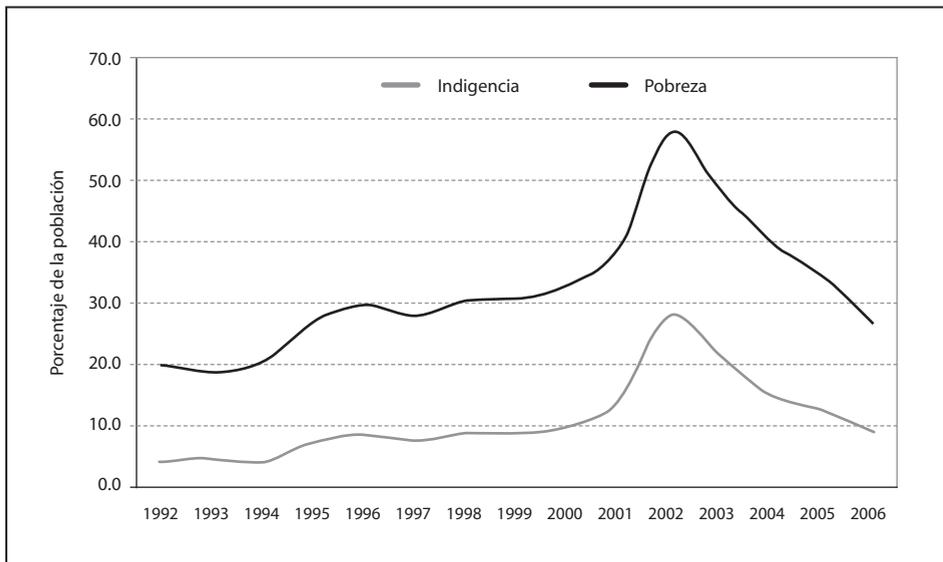
» Gráfico 1.1: Evolución del coeficiente Gini en la Argentina (1992–2005)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).

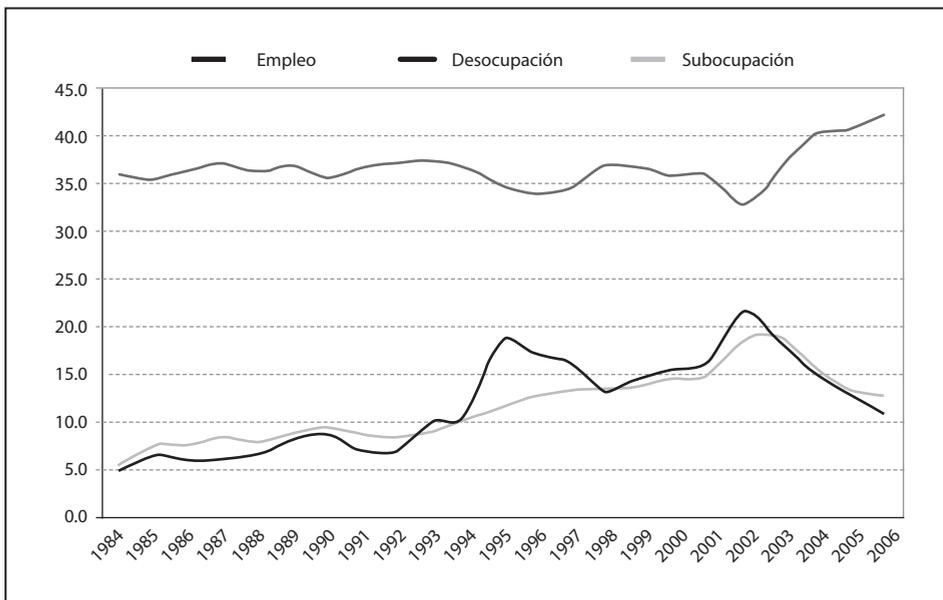
El incremento en el desempleo ocasionado por los cambios ocurridos en los '90 no fue la única causa del empobrecimiento de la población. El colapso de la economía a principios de 2002 contrajo violentamente el producto bruto del país. El impacto sobre el bienestar fue casi inmediato y profundo. Al agravamiento del fenómeno del desempleo heredado de la década anterior, se sumó el derrumbe de los salarios reales. Esta caída fue motivada principalmente por la fuerte depreciación del peso, que generó un aumento de los precios internos. Dada la alta tasa de desempleo, la negociación salarial no encontró un contexto favorable para la indexación de los salarios, que perdieron así su poder de compra.

» Gráfico 1.2: Porcentaje de la población bajo las líneas de pobreza e indigencia (1988-2003)



Fuente: Elaborado por CIPPEC basado en información de INDEC.

» Gráfico 1.3: Empleo, desempleo y subempleo



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a información del INDEC.

El Estado no sólo modificó su política regulatoria y su rol como proveedor de servicios públicos en los años que transcurrieron desde la instrumentación del régimen de convertibilidad hasta la grave crisis socioeconómica de 2002. En efecto, ante la profunda reconfiguración del mapa social de la Argentina caracterizado por altos niveles de desempleo, fragmentación laboral, crecimiento de la pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, el Estado intentó frenar la creciente pauperización mediante diversos programas sociales. Estos programas, con pocos recursos, no lograron obtener los resultados buscados, pero lentamente ganaron un espacio en la estructura del gasto social que históricamente se había asentado sobre tres pilares: educación, salud y sistema previsional. Mientras que el Estado nacional dejó en manos de otros actores (Estados provinciales y sector privado) gran parte de las responsabilidades del gasto en educación, salud y jubilaciones, el gasto en asistencia social y en programas de trabajo aumentó significativamente. Estas mayores responsabilidades de los Gobiernos provinciales, la reestructuración del mercado de trabajo con el consiguiente debilitamiento de las organizaciones sindicales, la incapacidad del Gobierno nacional para enfrentar el problema del desempleo y la pobreza, constituyeron los factores más significativos en la determinación de la configuración de incentivos y capacidades en la tercer arena en la cual se dirimió el conflicto que hizo eclosión en la crisis de 2001–2002, la arena política.

Durante los años en que se experimentó el impulso final hacia la crisis, un nuevo Gobierno –la Alianza– guiaba una Argentina que había alcanzado en la década previa un equilibrio que, en términos de Underhill (2001), reflejaba una nueva forma de “condominio” entre el Estado y el mercado. Habiendo resignado previamente las herramientas de política monetaria, aprisionado en la lógica del régimen de convertibilidad, renunciaba también a la política fiscal acuciado por la incapacidad de financiarse. Ante esta situación, su margen de maniobra ante los reclamos de los nuevos actores sociales que ocuparon el espacio dejado por los sindicatos, particularmente los movimientos piqueteros, fue sumamente escaso.

A su vez, la descentralización de gran parte de la política social, sumada al carácter federal de la organización política de la Argentina, tuvo dos efectos en la arena política. En primera instancia, incrementó el poder de veto de los gobernadores; en segundo término, dio lugar a un sistema de incentivos que los excluyó a la hora de buscar aliados para promover un ajuste del cual ellos habrían sido vistos como los principales responsables. Ante esta situación, el gobierno de la Alianza firmó una serie de pactos fiscales con las Provincias que, entre otras cláusulas, garantizaban determinado flujo de dinero desde el Gobierno nacional. El ahogo financiero y la consiguiente imposibilidad de cumplir con lo pactado, agravaron la ya tensa situación con las Provincias, y los gobernadores soltaron la mano del presidente Fernando De la Rúa (1999–2001) cuando la presión social y la falta de margen de maniobra política

acorrallaron a su Gobierno. A principios de enero de 2002, luego de una semana en la que se sucedieron tres presidentes y en la que el Congreso anunció la suspensión del pago de los intereses de la deuda, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002–2003) decidió abandonar la convertibilidad. Mediante este gesto se decretó formalmente el fin de un proceso que se había agotado tiempo antes.

Hemos visto que la crisis de 2002 produjo el fin del modelo de convertibilidad. ¿Qué implicó realmente este cambio? ¿Fue lo suficientemente profundo como para poder hablar de una nueva inserción del Estado en la estructura económica? La configuración del Estado en este nuevo siglo se orientó a establecer un marco en el cual se favorecería el incremento de las tasas de crecimiento del período. Ahora bien, ¿cuánto se ha hecho en pos de lograr que dicho aumento en la riqueza del país sea distribuido equitativamente a todos los sectores de la población? Más aún, ¿es posible, a partir del actual esquema de política económica, alcanzar ambas metas a la vez?

El fin de la convertibilidad se materializó no sólo con la eliminación formal de la paridad cambiaria sino también con una mega devaluación que deterioró el valor nominal del peso argentino en relación con el dólar estadounidense en más de 200%. Los efectos de tal medida no se hicieron esperar. En un contexto recesivo como el heredado de fines de la década de los noventa, los bajos niveles de inflación iniciales crearon condiciones favorables para el establecimiento de un nuevo tipo de cambio real competitivo que incentivó la sustitución de importaciones y, eventualmente, estimuló el crecimiento y el empleo. De este modo, como puede observarse en el Cuadro 1.2, el producto se ha incrementado a tasas cercanas a 9% real durante cuatro años consecutivos.

» Cuadro 1.2: Principales indicadores macroeconómicos (2002–2007)

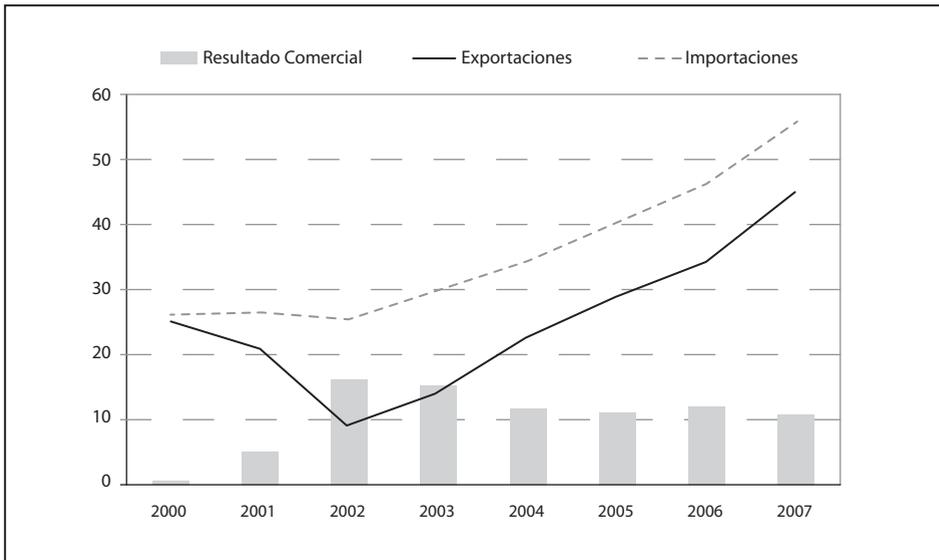
Año	Crecimiento del PBI (%)	Presión Tributaria (SP Consol. en % PBI)	Cta. Cte. Externa (% PBI)	Resultado Primario (SPNF % PBI)
2003	8.8	23.8	6.2	2.3
2004	9.0	26.7	2.2	3.9
2005	9.2	27.2	3.1	3.7
2006	8.6	27.7	3.8	3.5
2007	8.4*			3.2

\* promedio de los tres primeros trimestres, en relación a igual período del año anterior.  
Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a INDEC.

A su vez, dado que el nuevo tipo de cambio se ubicó en valores mucho más elevados que en la década pasada, las importaciones cayeron drásticamente y junto con

ellas se produjeron dos efectos. El primero fue que la balanza de cuenta corriente revirtió el signo de la década anterior, pasando a ser marcadamente positiva, como puede observarse en el Gráfico 1.4.

» Gráfico 1.4: Evolución de la balanza comercial: 2000–2007 (miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a CEI.

La sustitución de importaciones permitió no sólo incrementar la producción sino también disminuir las elevadas tasas de desempleo heredadas de la década anterior. Dado que los sectores que dinamizan la creación de puestos de trabajo son aquellos vinculados con la actividad industrial, en tanto requieren mano de obra intensiva<sup>5</sup>, el desempleo registró un pico durante los noventa de 18% en 1995, luego alcanzó su máximo histórico de 21,5% en 2002, habiendo caído recientemente por debajo de los dos dígitos (último dato disponible: 7,5% en el cuarto trimestre de 2007). De este modo, como primera conclusión se puede decir que crecimiento y empleo distinguen a esta nueva etapa.

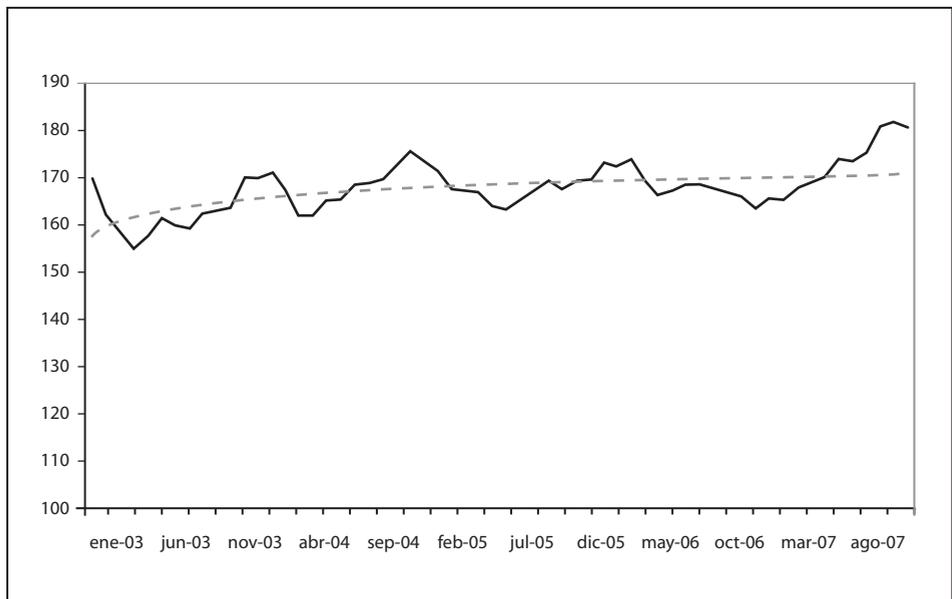
En segundo término, el tipo de cambio real competitivo y estable (Gráfico 1.5) ha permitido generar superávits sostenidos en cuenta corriente, por la caída de

5 En los años '90 fue el sector de los servicios el que más incrementó su participación en el producto y el empleo, el cual se distingue por ser capital intensivo.

importaciones primero, y por el incremento de exportaciones después. A diferencia del modelo de apertura y sobrevaluación cambiaria aplicado en la década pasada, actualmente intenta promoverse la inversión en los sectores transables para remover la restricción de divisas y prolongar la expansión del producto. En este sentido, las exportaciones de bienes se incrementaron 56% entre 2003 y 2006 (en volúmenes, lo hicieron 48% desde 2003). Respecto a la superficie cultivada, se incrementó más de 11% y los rendimientos por hectárea crecieron 16%. Además, si bien la diversificación de productos todavía es escasa (CENDA, 2006) la superposición entre canasta de consumo popular y canasta de exportaciones deja de ser tan clara (Gerchunoff, 2006) atemperando las consecuencias distributivas de un tipo de cambio depreciado.

Surge entonces un elemento adicional para distinguir la estrategia de crecimiento post convertibilidad de la utilizada en la década anterior: aquella relacionada con la brecha externa. Si en los años noventa la apreciación cambiaria hizo necesario contar con financiamiento externo (ingreso de capitales) para equilibrar la balanza de pagos, los superávits gemelos hoy permiten que los sectores privado y público se conviertan en acreedores del mundo (o al menos, reduzcan sus pasivos con el exterior).

» Gráfico 1.5: Tipo de cambio real multilateral deflactado por IPC (base 2003=100)



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a CEI.

En tercer lugar, la mayor parte del incremento de la inversión ha sido financiada con ahorro interno. Entre 1993–1998 la inversión bruta interna fija fue de 19,3% del PIB mientras que el ahorro interno fue de 15,3% del producto, lo cual implicó un endeudamiento externo de 4% del PBI. Por su parte, durante el período que abarca los años 2003–2006, la inversión bruta fija fue cercana a 20,4% del producto mientras que el ahorro interno fue de 23,4%. Así, este último no sólo ha permitido financiar una mayor acumulación de capital sino también reducir la deuda con el resto del mundo. Esto es, a su vez, resultado de una mayor desconexión financiera de la economía argentina con la economía global, luego de la reestructuración de la deuda pública realizada en 2005.

En otro nivel de análisis, dado que la devaluación generó fuertes incrementos en los ingresos de los exportadores de productos tradicionales (materias primas y actividades relacionadas con la producción primaria), desde un comienzo se implementaron retenciones a las exportaciones de manera de que una porción de aquella rentabilidad extraordinaria fue en parte apropiada por el Estado. De este modo, la política de tipo de cambio alto permitió no sólo estimular la producción sino también dar consistencia a la política fiscal. En efecto, el incremento en los ingresos derivados de las retenciones sumadas al crecimiento de los recursos derivados de la mayor actividad económica permitieron alcanzar niveles de presión tributaria inéditos (29,5% en 2007<sup>6</sup>).

A su vez, si se tiene en cuenta que los egresos fiscales no se expandieron a la misma tasa que los ingresos<sup>7</sup>, la ecuación permite deducir otro de los pilares del modelo actual: el superávit fiscal. El resultado primario del Sector Público Nacional ha superado 3% del PBI por cuarto año consecutivo (2003–2006), lo cual constituye un hecho inédito en la historia de nuestro país. Más aún, la imposibilidad de recurrir a la emisión monetaria como mecanismo de financiamiento del déficit fiscal en la década pasada, había obligado a buscar en el mercado de bonos fuentes de financiamiento alternativas, no sólo con la consecuente generación de incrementos crecientes en el pago de intereses de la deuda pública sino también provocando un resultado financiero negativo cercano a 2,9% del producto entre 1993–2001. Por el contrario, la reestructuración de la deuda en 2005 permitió que el pago de intereses pasara de representar 22% de la recaudación tributaria en 2001 a 9% de los recursos en 2007.

Ahora bien, hasta el momento sólo nos hemos focalizado en aquellos fenómenos en los cuales 2002 se ha mostrado como un año de ruptura respecto al modelo anterior. Sin embargo, todavía persisten fuertes puntos de contacto con la década pasada, en particular los referidos a la forma en que el producto social se ha distribuido entre

---

6 Nacional y provincial.

7 Exceptuando 2007.

los distintos sectores de la población. También, aunque en menor medida por la nueva composición de las exportaciones, persiste la relación de las principales variables macroeconómicas con las condiciones externas.

En primer lugar, si bien los favorables términos de intercambio vigentes y el incremento de las exportaciones parecen haber relajado la restricción externa, ésta todavía continúa siendo el principal freno al crecimiento que enfrenta nuestro país. Sin embargo, la dinámica es diferente: en la década de los noventa la sobrevaluación cambiaria (necesaria para frenar las expectativas inflacionarias importadas de los años ochenta), causó un déficit crónico de cuenta corriente que implicó que el equilibrio en el balance de pagos debiera ser alcanzado mediante superávits sucesivos en la cuenta capital. El sostenimiento de la paridad cambiaria dependió de condiciones externas (y desfavorables), ajenas al manejo de la política económica (por ejemplo, la evolución de la tasa de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos). En el modelo actual, en cambio, el superávit de la cuenta corriente se sostiene en gran parte por la evolución favorable de los términos de intercambio, cuya performance también depende de condiciones externas, independientes de la política económica de turno.

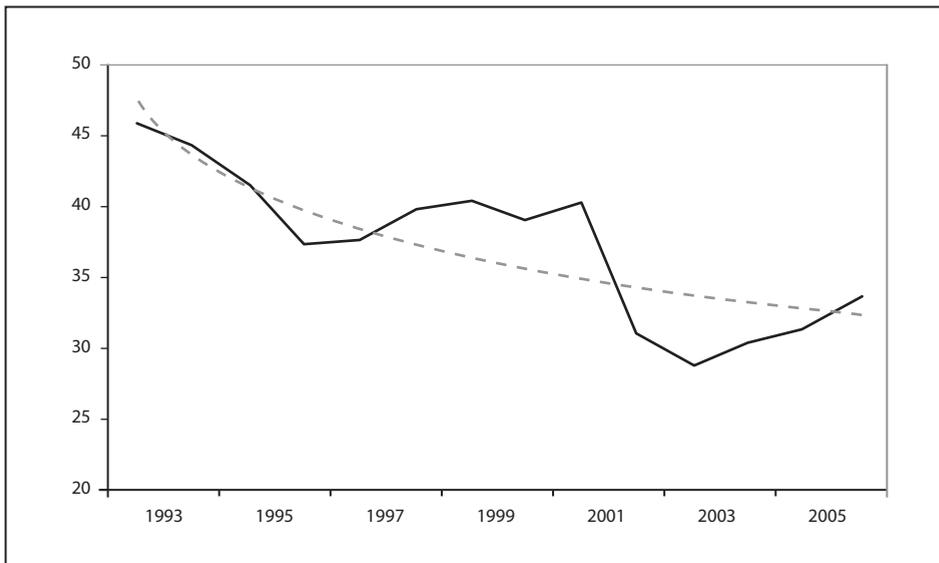
Dado el comportamiento procíclico de las importaciones, la recuperación y el crecimiento han impulsado a su alza a un ritmo mayor que el de las exportaciones (20% de aumento de las compras versus 15% de incremento en las ventas externas). Esta situación pone un signo de interrogación sobre el superávit externo futuro. A su vez, la incertidumbre sobre la evolución de las exportaciones y su dependencia de la evolución de los términos de intercambio, también condiciona los alcances en los resultados positivos obtenidos en las cuentas públicas, ya que gran parte del superávit fiscal es explicado por las retenciones a las exportaciones.

Por su parte, la continuidad con el pasado también se ve claramente en las consecuencias de las políticas implementadas sobre la equidad. Más aún, la desigual distribución del ingreso ha sido funcional al depreciado tipo de cambio en el cual se basó el crecimiento evidenciado en los últimos años. En efecto, la recuperación experimentada desde 2002 encuentra su explicación en el sostenimiento de un tipo de cambio real elevado y estable, lo cual, de no ocurrir mejoras en los niveles de productividad, supone niveles salariales deprimidos.

De esta forma, si bien el proceso de crecimiento vivido en los últimos años ha permitido incrementar la demanda de trabajo, las mejoras en el nivel de empleo no se tradujeron en incrementos en el salario real. En este sentido, el Gráfico 1.6 permite apreciar que la participación de los trabajadores en el PIB es significativamente menor que la registrada a principios de la década de los noventa, cuando 45% del producto iba a parar a manos de los asalariados. Si bien después del piso

registrado en 2003 se produjeron incrementos en la masa salarial (hasta tomar valores cercanos al 34%), la tendencia evidencia una disminución en el valor de esta variable en el tiempo. Más aún, el nivel de informalidad laboral es cercano al 50% y la mitad de la población continúa sin tener acceso a cobertura médica privada o de obra social.

» Gráfico 1.6: Participación de los trabajadores en el ingreso nacional



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a CEPED.

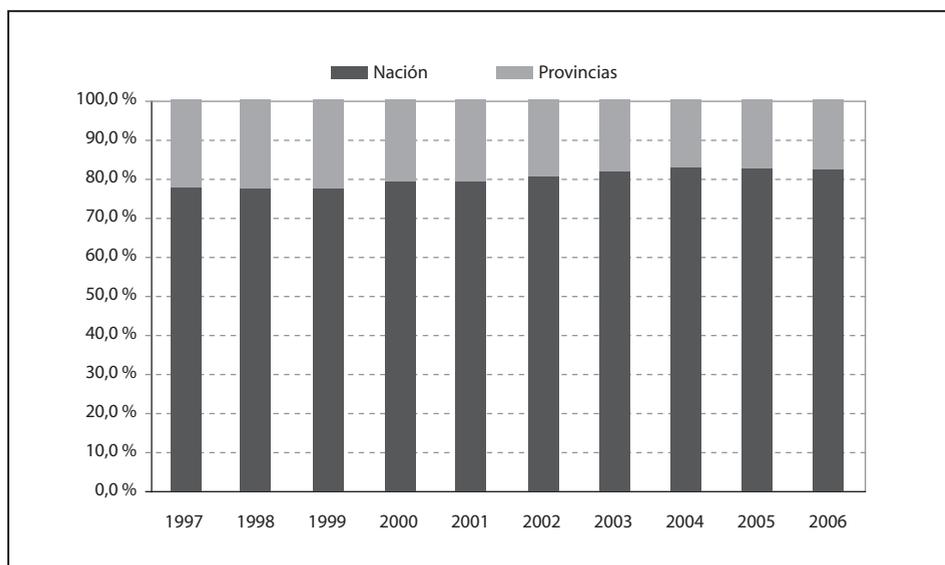
No sólo la distribución funcional del ingreso se ha deteriorado en las últimas dos décadas. Lo propio ha ocurrido con la distribución personal. En efecto, como se vio en el Gráfico 1.1, el coeficiente de Gini se incrementó de 0,45 en 1992 hasta 0,50 en el año 2005. Nuevamente, aunque se produjeron disminuciones en el valor de dicha variable, la distribución de la riqueza es claramente más desigual que en años anteriores, incluso respecto a la existente en los primeros años de la década de los noventa. De esta forma, el incremento en la desigualdad, principal problema que aquejó a la economía argentina en la década de los noventa, todavía hoy parece ser el estigma del modelo de desarrollo implementado luego de la salida de la convertibilidad.

Ahora bien, estas continuidades y rupturas encontraron también expresión en las políticas de gastos e ingresos del Estado. El nuevo contexto económico con el que se encontraron los gobiernos post-convertibilidad, condujo también a cambios en la estructura de los ingresos públicos en la Argentina, particularmente los tributarios. Ante la agudización de la recesión que siguió a la salida de la convertibilidad,

el gobierno de Duhalde debió buscar nuevos ingresos que compensaran la caída de la recaudación de los principales pilares del sistema impositivo argentino: Impuesto a las Ganancias e Impuesto al Valor Agregado. Como mencionáramos, la mejora en los términos de intercambio potenciados por la devaluación hizo posible la implementación de retenciones diferenciadas a las exportaciones sin poner en peligro la rentabilidad de las actividades productoras de transables.

Este tributo, al igual que el Impuesto a los créditos y débitos bancarios, contaba con una particularidad: no estaba sujeto al régimen de coparticipación. Es decir, el Gobierno nacional tenía disponibilidad total sobre los ingresos y no tenía que distribuir un porcentaje para las provincias. Bajo este esquema, una vez que la actividad económica comenzó a recuperarse durante 2003 y la situación fiscal se hizo más holgada, se preservaron ciertas singularidades que dieron un nuevo herramienta al Gobierno nacional. Se generó así una situación en la cual la capacidad de impulsar e implementar políticas públicas era distinta a la que se había observado desde el retorno de la democracia. Particularmente son dos las características de este nuevo escenario que van a jugar un papel clave: el grado de presión tributaria y, como se ha mencionado, el incremento de los ingresos nacionales *vis à vis* los subnacionales. Como se observa en el Gráfico 1.7, la nueva estructura tributaria posibilitó que el Gobierno nacional incrementara sus ingresos tributarios tanto en términos absolutos como relativos.

» Gráfico 1.7: Participación de la Nación y las Provincias en la recaudación tributaria



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información de la Dirección Nacional de Impuestos, Ministerio de Economía.

Las retenciones no fueron solamente un pilar en la estrategia de recomposición de ingresos del Estado, sino que cumplieron un papel determinante en la política social. Debido a su efecto indirecto sobre los precios, contribuyeron a mantener bajos los precios domésticos de ciertos productos y así sostener el poder adquisitivo de los ingresos de las personas; ingresos que sólo lograron incrementarse a medida que la recuperación económica se extendió. Sin embargo, la gravedad de la situación social requirió proseguir con la aplicación de políticas activas por parte del Estado que apuntaran a la disminución de los niveles de pobreza.

La recuperación económica permitió a su vez incrementar los ingresos provenientes de los impuestos en los que tradicionalmente se había afirmado la recaudación: IVA y Ganancias. Este aumento obedeció no sólo a la expansión de la base imponible como consecuencia directa del crecimiento, sino también al aumento del grado de formalidad de la economía. De esta forma, se alcanzaron niveles inéditos de presión tributaria.

Se estableció así un escenario en el cual la capacidad financiera del Estado mejoraba tanto por el aumento de los ingresos como por la suspensión y posterior renegociación de los servicios de la deuda. Entre tanto la crisis social persistía, pero cedía en intensidad. Todo esto definió un nuevo abanico de posibilidades respecto a políticas de gasto del Estado. La combinación de las políticas sociales de lucha contra la pobreza –principalmente el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el plan Familias–, en conjunto con las retenciones –que actúan como subsidios a ciertos bienes de la canasta básica– potenciaron los efectos que la recuperación económica y la caída del desempleo tuvieron sobre los indicadores sociales. En este escenario, aún cuando el gasto social siguió siendo central, pudo ser reestructurado por medio de la reducción del monto destinado a asistencia social, a la vez que se recomponían los salarios del sector público y los haberes jubilatorios.

Los mayores ingresos de la Nación *vis à vis* las Provincias encontraron un reflejo en la composición del gasto. Particularmente durante la primera mitad del gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007), la porción de gasto social ejecutada por el Gobierno nacional fue mayor a la que, en promedio, se registró en la década de los noventa. Sin embargo, esta situación se diluyó a medida que avanzó su mandato. El gasto en servicios económicos (particularmente en transporte y energía) experimentó un incremento persistente, tanto en términos absolutos como relativos, respecto del porcentaje ejecutado por las Provincias y respecto del monto total de gasto público. Este cambio no fue motivado solamente por los efectos que tuvo la devaluación sobre la inversión de las empresas privatizadas de servicios públicos, sino también por la decisión de otorgar al Estado un nuevo papel en el desarrollo de la infraestructura, en lo que constituye un rasgo saliente del Estado post convertibilidad.

Los cambios en la situación social y en la estructura de ingresos del Estado favorecieron una mayor concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo Nacional. Las condiciones iniciales prevalecientes en el gobierno de Duhalde, donde la legitimidad del gobierno provenía básicamente del apoyo del Congreso y los gobernadores, se alteró radicalmente. A medida que los fondos manejados por el Gobierno nacional crecían, la relación de poder cambió en perjuicio del Poder Legislativo Nacional y los Gobiernos subnacionales. Sin embargo, no fue el Gobierno nacional el único actor que vio aumentadas sus capacidades. La caída en los niveles de desempleo y particularmente en la informalidad laboral, fortalecieron a los sindicatos a la vez que restaron capacidad de injerencia a los nuevos actores sociales, especialmente los grupos piqueteros.

En síntesis, los principales puntos de ruptura entre el modelo neoliberal –implementado bajo el gobierno de Menem y continuado durante el mandato de De la Rúa– y el de post crisis 2002 deben buscarse en las políticas tendientes a garantizar el crecimiento en el largo plazo: modernización del sector de servicios y consumo interno con un peso fuerte versus estímulo de la industria nacional y sustitución de importaciones sobre la base de un tipo de cambio débil. En tanto, la continuidad entre ambas estrategias debe observarse desde lo que no logran. En primer lugar, el crecimiento y la salud de las principales variables macroeconómicas siguen en buena medida atados al comportamiento de variables externas: el primer modelo se vio marcado por la dependencia del financiamiento externo, y el segundo, atado a la positiva evolución de los precios de los productos exportables. En segundo término, las políticas económicas implementadas para sostener el crecimiento, si bien han estimulado el empleo, no han logrado mejorar sustancialmente la distribución del ingreso.

Si bien algunos de los indicadores sociales muestran tendencias alentadoras, particularmente la reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo, otras variables sociales no han acompañado la recuperación económica. Por ejemplo, la desigualdad en la distribución del ingreso y la informalidad laboral no han mejorado al mismo ritmo que lo ha hecho la economía. Sin embargo, no son éstas las únicas dimensiones sobre las cuales la política pública presenta un déficit. La concentración de poder político en el Ejecutivo nacional le otorga un alto nivel de discrecionalidad en el gasto. En áreas como los servicios económicos, esta situación tiene importantes consecuencias en la economía por el papel central que tiene el Estado nacional en la determinación del gasto consolidado.

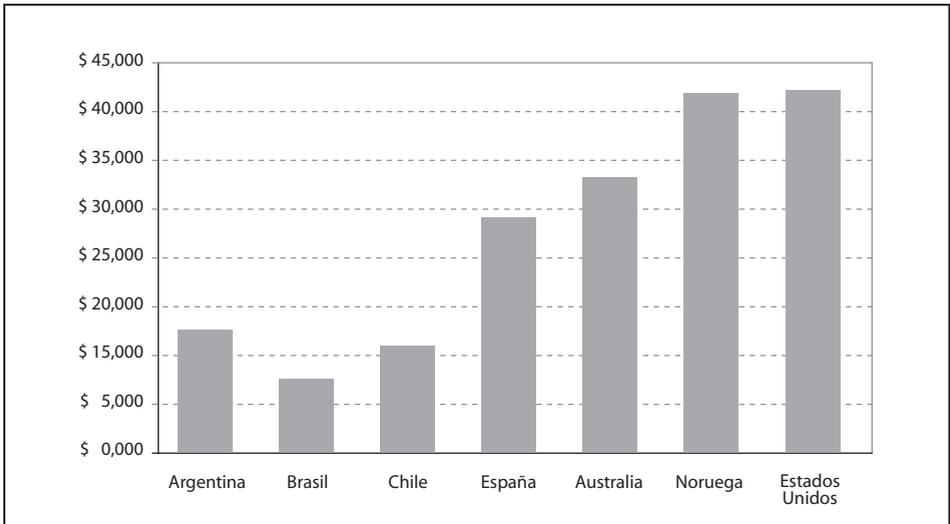
Ahora bien, los cambios registrados en la estructura económica y social no parecen haber llegado a su fin. Aún cuando las políticas macroeconómicas han permanecido relativamente estables, la situación social y económica continúa modificándose

y acomodándose a la particular inserción del país en el mundo, a su nueva estructura productiva y a la relación del Estado con estos cambios.

Asimismo, las modificaciones que atravesó el Estado, entendidas como las variaciones entre las funciones ejercidas antes, durante y después de la crisis, no han dado lugar a una situación que podamos definir como estable. Es decir, su configuración y vinculación con los espacios social y económico aún se encuentran en proceso de definición. Esta situación nos abre diversos interrogantes que guiarán este libro. ¿Qué modelo de Estado terminará consolidándose? ¿Qué implicaron los cambios institucionales y en la estructura de gasto e ingresos del Estado, en términos de equidad y eficiencia? y ¿cuáles de estas modificaciones es deseable sostener? A modo de ejemplo, los Gráficos 1.8 y 1.9 muestran el camino a recorrer. El primero de ellos ilustra las diferencias entre el Producto Bruto per cápita ajustado por Paridad Poder de Compra (PPP) entre la Argentina y una serie de países. Entre las naciones elegidas se incluyen algunas que comparten características sustantivas con la Argentina, como Brasil y Chile, así como países desarrollados para permitir una comparación. Si bien la Argentina tiene un producto per cápita mayor al de los países de su región, la diferencia con las economías desarrolladas es notoria.

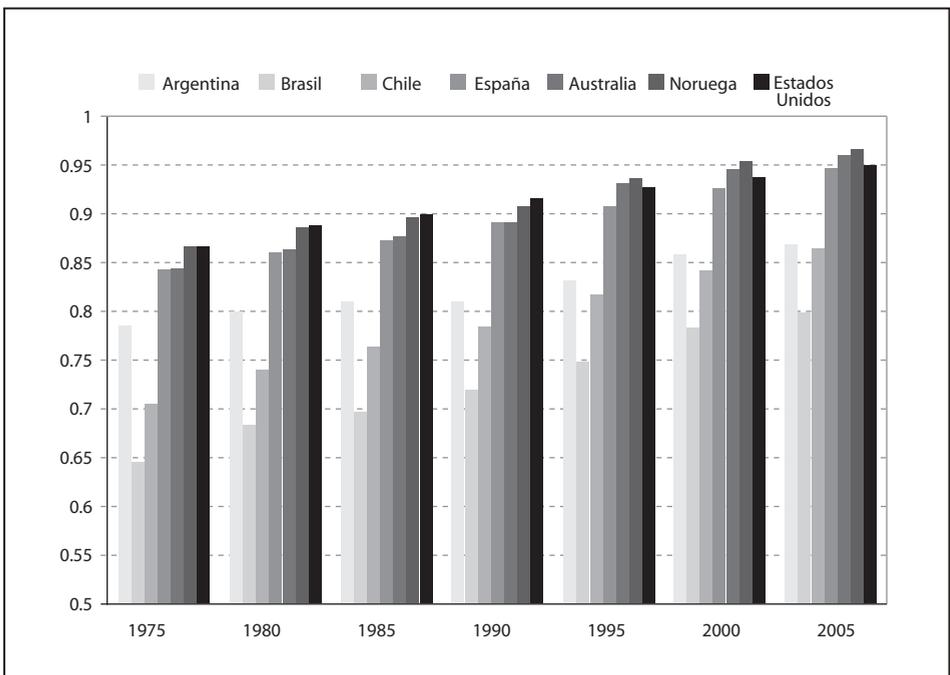
Sin embargo, como sabemos, no es sólo el producto per cápita el factor determinante del desarrollo. El Índice de Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), intenta dar cuenta de ello sumando otras variables, tales como la expectativa de vida, la alfabetización adulta y la población que asiste a los distintos niveles de educación. De esta forma, se incorporan dimensiones relacionadas con la calidad de vida y con la igualdad de oportunidades. En el Gráfico 1.8 podemos observar que la Argentina mantiene los niveles más altos de la región, aún cuando no sólo permanece lejos de los países más avanzados, sino que incrementó el bienestar de su población en un grado menor que el promedio regional.

» Gráfico 1.8 Producto Bruto per Cápita (PPP US\$) 2005



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a Índice de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

» Gráfico 1.9: Evolución del Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Elaboración de CIPPEC en base a Índice de Desarrollo Humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Como observamos en los gráficos anteriores, no hay una relación estrictamente lineal entre niveles de riqueza y bienestar de la población –desarrollo humano–. Esta última variable depende también de otros factores, algunos de ellos –como la igualdad en la distribución del ingreso, las libertades políticas o el respeto por los derechos humanos– incluso faltan en el Índice de Desarrollo Humano. Muchas de estas variables incumben especialmente al espacio político, materializado principalmente en el Estado.

En este sentido, dada la bonanza económica de los últimos años, situación que promete mantenerse en el mediano plazo, pensamos que el actual es el momento indicado para consolidar el proceso iniciado en 2002 y fomentar el debate acerca de cuál debe ser el rol que debe adoptar el Estado en el comienzo de este nuevo siglo respecto a la determinación de las políticas arriba mencionadas. Desde nuestro punto de vista, y esa será la línea que seguiremos a lo largo de todo el libro, dos son los objetivos que debe perseguir el Estado. En primer lugar, y en relación con la maximización del nivel de riqueza, toda organización pública debe desarrollar políticas que no sólo no obstaculicen el crecimiento del producto sino que potencien ese proceso. Por otra parte, el mero hecho de que una Nación tenga las posibilidades físicas o materiales de asegurar el bienestar de la población no significa que efectivamente vaya a hacerlo. En este sentido, el segundo objetivo se relaciona con el desarrollo de políticas que garanticen una sociedad más justa y equitativa en la que todos puedan beneficiarse del mayor crecimiento.

Desde nuestro punto de vista, el Estado debe operar sobre tres dimensiones que resultan determinantes para el alcance de los objetivos recién mencionados: la eficiencia, la distribución del ingreso y la solvencia fiscal. Es decir, si las políticas públicas están orientadas de acuerdo con estos criterios, es posible que el crecimiento y el bienestar social sean alcanzados posteriormente.

La eficiencia debe ser analizada desde un punto de vista tanto estático como dinámico. De este modo, políticas públicas que pueden ser vistas como distorsivas en un momento determinado (la imposición de aranceles a la importación por ejemplo), pueden ser óptimas desde un punto de vista dinámico, si su efecto temporal es el de aumentar y desarrollar la inversión en sectores con ventajas comparativas dinámicas, es decir, aquellos que no son competitivos en el presente pero sí pueden serlo potencialmente luego de recorrer un sendero de aprendizaje. Del mismo modo, la solvencia fiscal no necesariamente implica que los recursos del Gobierno sean iguales a sus egresos en todos los períodos, pero sí que intertemporalmente no se perjudique a ninguna generación en particular. Respecto de la distribución del ingreso, el Estado puede actuar a través de la política fiscal para favorecer una distribución más equitativa, en pos de alcanzar la igualdad de oportunidades para todos.

Como puede apreciarse entonces, estos conceptos se encuentran íntimamente interrelacionados y presentan un tipo de causalidad que en algunos casos es difícil de determinar. Por ejemplo, ¿la equidad potencia el crecimiento o el mecanismo es inverso? De la misma forma, ¿la eficiencia y la sostenibilidad fiscal son causa o consecuencia del incremento del producto? Evidentemente, las respuestas a dichas preguntas distan de ser sencillas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y como muestran la mayoría de los estudios al respecto (Westphal, 1992; Stiglitz, 1998; Haggard y Kim, 1997; Krueger, 1997; Bigsten y Levin, 2000, entre otros), la equidad dentro de una generación y entre generaciones parece preceder al crecimiento. De allí que la solvencia fiscal y la eficiencia puedan ser vistos como garantes de la equidad intergeneracional, y ella, junto con la equidad dentro de una generación específica, se transforme en causa del crecimiento.

Como afirmamos anteriormente, el inicio del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a fines de 2007 abre el espacio para revisar políticas pasadas y discutir estrategias para el futuro. En este sentido no sólo debe asegurarse la continuidad de aquellos procesos que resultan sostenibles y han generado efectos positivos sobre el bienestar de la población, sino también romper definitivamente con aquellas políticas del pasado que han tenido consecuencias perjudiciales sobre el crecimiento y la equidad.





## 2. La evolución histórica del Estado de bienestar en la Argentina: una mirada desde el gasto social y los impuestos

*Martín Ardanaz y Ariel Dvoskin*

### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es describir la evolución histórica del Estado de bienestar en la Argentina. En primer lugar se presenta una breve discusión conceptual sobre la configuración que han tenido los distintos regímenes de bienestar<sup>1</sup> en general y en América Latina en particular. Luego, se aplican aspectos de dicho marco metodológico para abordar el caso argentino. Para ello, y en línea con lo propuesto a lo largo de todo el libro, se hace hincapié no sólo en el estudio de la evolución del gasto social desde finales del siglo XIX hasta comienzos del siglo XXI, sino que también se analiza la cuestión impositiva. Ante cada cambio de régimen, la estructura de gasto e impuestos se conjugaron de modo de dar forma y contenido a un determinado ideario político.

El siglo XX se puede dividir en tres etapas, lo cual permite estilizar una representación analítica de los distintos tipos de Estado. La primera etapa, que se extiende entre los años 1880 y 1930 y coincide con el fin de la guerra civil y la posterior consolidación del Estado argentino, estuvo signada por la conformación de un sistema político mínimo, tanto desde el lado del gasto como de los impuestos. En la segunda etapa, que puede encuadrarse dentro de lo que Andersen identifica como “corporatista” y que tiene una duración superior a 40 años (1930-1976), los sucesivos gobiernos asumieron un rol mucho más activo en la actividad económica y social. Por último, el período de crisis del Estado corporativista y el período de reformas iniciado a principios de los años noventa (1976-hasta la actualidad).

---

1 Seguiremos la tipología propuesta por Esping Andersen (1990): el Estado de bienestar liberal; el Estado de bienestar socialdemócrata y el Estado de bienestar corporatista. Si bien Esping Andersen (2000) adopta parte de las críticas a su trabajo y cambia el objeto (régimen) y criterio de clasificación (liberal, socialdemócrata, conservador), a los efectos de este trabajo la tipología original resulta ilustrativa para comprender la evolución del Estado argentino.

## I. Regímenes de bienestar y protección social en América Latina

El Estado de bienestar hace referencia al conjunto de instituciones, actividades y políticas públicas a cargo de asegurar cierto nivel de protección social a la población. Esping Andersen (1990) distingue tres modelos o “tipos ideales” de Estados de bienestar: el *liberal*, el *corporativo*, y el *socialdemócrata*. Cada uno de ellos surgió como resultado de coaliciones políticas entre grupos sociales, y son el producto de formas particulares de combinar al mercado y al Estado en la provisión de bienes sociales. En última instancia, se distinguen según su capacidad para asegurar la satisfacción de necesidades más allá de los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo (*desmercantilización*). A continuación señalamos las principales características de cada modelo.

En primer lugar, el Estado de bienestar liberal se caracteriza por presentar programas sociales limitados que ocupan un lugar residual en la política pública. La ayuda se brinda a los que se comprueba que no tienen medios, y las transferencias universales o los planes de seguros son modestos. Este tipo de Estado confía en que el individuo se “asegure” en el mercado, de manera que la política social producirá resultados paralelos a los generados por aquél. En este sentido, los Estados liberales minimizan los efectos negativos de las situaciones en las que el mercado de trabajo no asegura la subsistencia. El clásico ejemplo es el de los países anglosajones.

En segundo lugar, en el sistema estatal corporativo, la seguridad social se destaca como el principal componente de la política pública. Si bien este régimen provee mayor protección e interviene en la política social en mayor medida que en el caso liberal, el financiamiento está basado casi totalmente en aportes personales y patronales y, por lo tanto, los individuos siguen dependiendo del mercado de trabajo (es decir, los que no acceden a él, no tienen cobertura). En relación a este último punto, es importante notar que el Estado corporativo se destaca por promover (o, al menos, no reducir) las diferencias entre grupos de estatus específicos, lo que resulta en un alto grado de fragmentación y estratificación en cuanto a los beneficios que reciben los trabajadores. En este sentido, el sistema resulta ser corporativo ya que la toma de decisiones está organizada de manera de vincular a los grupos socioeconómicos (sindicatos, empresarios) con las estructuras de decisión del Estado (Schmitter, 1992). Este tipo de Estado se desarrolló típicamente en Europa continental.

Por último, el socialdemócrata es aquel régimen donde los principios del universalismo y la desmercantilización se encuentran más extendidos. El Estado asume aquí la responsabilidad primaria por el bienestar de sus ciudadanos, independientemente de su estatus laboral. La protección en este modelo es una cuestión de derecho social,

a la que todos deben tener acceso. A diferencia del resto de los regímenes, el sistema socialdemócrata tiende a la igualación en los niveles de vida de los ciudadanos, con servicios y prestaciones que cubren todos los aspectos del bienestar. Son los países escandinavos quienes han adoptado un tipo de Estado socialdemócrata.

## Los Estados de bienestar en América Latina

A pesar de que suele considerarse que América Latina nunca desarrolló Estados de bienestar en el sentido estricto, los sistemas de protección social tomaron características particulares en la región. Específicamente, dado que la protección de los individuos se encontró siempre ligada al mercado formal de trabajo a través de la seguridad social, los Estados de bienestar latinoamericanos han sido denominados como “truncados” (De Ferranti et ál., 2003; Fiszbein, 2005). Dicha característica viene dada por su incapacidad de llegar a los sectores de más bajos recursos, que no participan del mercado formal de trabajo y que, por lo tanto, no son alcanzados por las transferencias de la seguridad social.

Ahora bien, independientemente de la clasificación o criterio propuesto, la Argentina suele ser considerada dentro del grupo de países con mayor desarrollo del Estado de bienestar en América Latina. Dentro de los estudios históricos, Mesa Lago (1991) considera a esta Nación, junto con Brasil, Chile y Uruguay, entre los países pioneros en desarrollar sistemas de protección social en la región. En una línea similar, Filgueira (2005) ubica a la Argentina (más Uruguay y Chile) entre los países con sistemas de universalismo estratificado (amplia cobertura de seguridad social, pero con alto nivel de diferenciación en cuanto a los beneficios y las condiciones de acceso). Incluso los trabajos que analizan el estatus actual del gasto público (Lindert et ál., 2006; CEPAL, 2006) colocan a la Argentina en el grupo de los países de mayor nivel de gasto social (ver Cuadro 2.1).

### » Cuadro 2.1: Protección social en América Latina

Autores	Lindert et.al. 2006			Filgueira 2005			Mesa Lago 1991	
Variables	Nivel y composición del gasto social			Cobertura y nivel del gasto			Madurez	
Clasificación	Alto	Medio	Bajo	Universalismo estratificado	Duales	De Exclusión	Pioneros	Tardíos
Países	<b>Argentina</b>	Costa Rica	América Central	<b>Argentina</b>	Brasil	América Central	<b>Argentina</b>	Colombia
	Brasil	México		Chile	México		Brasil	México
	Chile	Paraguay		Uruguay			Chile	Perú
	Colombia	Perú		Costa Rica (ochentas)			Uruguay	Venezuela
	Uruguay	Venezuela						

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Lindert et al. (2006), Filgueira (2005) y Mesa Lago (1991).

A pesar de que el Estado de bienestar en la Argentina se encuentra bien posicionado por la literatura comparativa en el contexto de América Latina, la historia que presentamos a continuación dista de ser una trayectoria lineal que se dirige desde un Estado liberal en el siglo XIX a otro universalista o socialdemócrata en el XXI. Por el contrario, la imagen que emerge es la de un gradual deterioro en la capacidad del Estado local para proveer protección a la mayoría de sus ciudadanos.

En cuanto a las fuerzas causales que explican el desarrollo del Estado de bienestar, varios de los argumentos expuestos por la literatura de *“political economy”* podrían tener aplicación al caso argentino. Si bien las siguientes afirmaciones deberían ser sometidas a estudios empíricos rigurosos en el futuro, una lectura preliminar de las fuentes cubiertas permite señalar algunas hipótesis tentativas. En primer lugar, que el régimen político es un factor importante para entender esta evolución (Meltzer y Richard, 1981; Boix, 2001; Lindert, 2004; Dion, 2006; Haggard y Kaufman, 2006). Esta literatura pone el acento en un aspecto crucial de los Estados de bienestar: las coaliciones y alianzas políticas entre partidos, y entre Estado y grupos sociales organizados. El análisis de los intercambios entre estos actores es clave para entender la historia del Estado en la Argentina. En segundo lugar, el modelo de desarrollo económico impacta en las estrategias de bienestar y, por lo tanto, en las políticas resultantes. Por ejemplo, una estrategia de desarrollo basada en el mercado interno impone ciertos requisitos a la política económica y social, como la capacidad de asegurar ciertos niveles de consumo o bienestar a la población.

## II. Regímenes de bienestar en la Argentina<sup>2</sup>

En esta sección se presentan las distintas configuraciones que asumió el Estado de bienestar en la Argentina a lo largo del siglo XX, distinguiendo tres grandes períodos: el del Estado de bienestar liberal (1880-1930), el Estado corporativo (1930-1976) y, finalmente, el período de crisis y reforma del Estado que se inicia en el año 1976 y continuaría prácticamente sin modificaciones hasta el fin de la convertibilidad. Como se mencionó en la introducción, se analiza cada período desde dos puntos de vista: el gasto social y los impuestos.

---

2 El relato presentado a continuación sigue de cerca dos trabajos sobre el Estado de bienestar en la Argentina: Cortés y Marshall (1993) y Calvo, Torre y Szwarcberg (2000). El primero analiza la evolución de la “intervención social estatal”, prestando especial atención a las políticas que regulan el mercado de trabajo. El segundo presenta la historia del Estado de bienestar argentino y analiza la evolución de las políticas de seguridad social, salud y educación en base a los modelos y categorías de Esping Andersen (1990) presentados en esta sección. Siguiendo esta misma línea de investigación, en el presente libro se destacan dos de los tres tipos de modelos (el liberal y el corporativista) y tres períodos: orígenes, maduración y crisis y reforma del Estado de bienestar.

## **A. Los orígenes: el Estado de bienestar liberal (1880-1930)**

Es entre 1880 y 1950 que se produce la conformación y consolidación del Estado argentino. Ella estuvo signada por la conformación de un Estado mínimo, tanto desde el lado del gasto como de los impuestos. Las políticas de gasto e impuestos implementadas durante el período no pueden entenderse en su plenitud si no se comprende el marco ideológico bajo el cual se desarrollaron. En este sentido, el aprovechamiento de las ventajas comparativas locales dentro del mercado mundial era, según la concepción de la época, la manera más directa de alcanzar el desarrollo económico.

De esta forma, mediante la expansión de su frontera agrícola, la Argentina debía convertirse en el “granero del mundo” e importar aquellos bienes en los cuales la producción nacional no fuera “naturalmente” eficiente (es decir, bienes industriales). Dentro de este esquema, el Estado sólo debía intervenir en la provisión de bienes públicos que, por generar externalidades positivas y potenciar el comercio, no fueron producidos espontáneamente por el sector privado. Por ello, se dejó al sector privado como principal promotor y administrador de las políticas sociales. La misma estrategia política fue utilizada desde el lado de los impuestos, los cuales descansaron sobre todo en los recursos que pudieran obtenerse del gravamen de los bienes provenientes del exterior.

### ***A.1. El gasto social durante el Estado liberal***

Los inicios del siglo XX marcaron los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de bienestar y protección social en la Argentina. Tanto las consecuencias sociales de la inmigración, la industrialización y la urbanización en un primer momento, como de la política electoral después, estimularon el desarrollo de la política social a comienzos de siglo. Ahora bien, ¿qué contexto socioeconómico enmarcó dicho debate?

En esos años la Argentina era un país relativamente rico y con escasez de fuerza de trabajo, lo que resultaba en un grado considerable de igualdad. Dicha escasez fue resuelta con una política inmigratoria activa. Dado un régimen de propiedad restrictivo, la población inmigrante se concentró en unos pocos centros urbanos<sup>3</sup>. Como resultado de este proceso, se constituyeron nuevos grupos sociales organizados alrededor de sindicatos, partidos políticos y movimientos obreros de diferentes posturas ideológicas.

---

3 El crecimiento de las ciudades fue notable: mientras en 1869 sólo 28,6% de la población vivía en núcleos urbanos, en 1914 dicho porcentaje se elevó a 52,7% (Suriano, 2000).

El contexto socioeconómico presentaba algunos contrastes. Por un lado, se verificaba la expansión de la demanda de trabajo y un nivel de salarios reales relativamente alto (Cortés Conde, 1979). Sin embargo, no debe obviarse el hecho de que éstas eran extremadamente volátiles, en un mercado laboral incipiente con escasa legislación (Galiani y Gerchunoff, 2003). A su vez, el proceso inmigratorio, la urbanización y la industrialización generaron también consecuencias sociales negativas. Dichos problemas estaban ligados tanto con las condiciones de trabajo como con los estándares de vida de la población y fueron conocidos como los problemas ligados a la “cuestión social” (Zimmerman, 1995; Suriano, 2000). Aquellos relacionados con la vivienda, la atención médica, la pobreza y la salubridad fueron los más destacados, siendo en algunos casos tan agudos que llevaron a ciertos autores a afirmar que las condiciones de vida de los sectores populares urbanos en este período eran “miserables” (Cortés y Marshall 1993). Consecuentemente, los problemas vinculados con la cuestión social provocaron la movilización por parte de distintos grupos (sobre todo, las asociaciones obreras), demandando la sanción de legislación adecuada en beneficio de los trabajadores.

En este marco, ¿cuál fue la estrategia estatal frente a los desafíos de la cuestión social y el conflicto obrero? La combinación de medidas represivas y legislación social progresiva con el objetivo de reducir y evitar el conflicto social. Entre las primeras se incluyen las leyes de expulsión de extranjeros sancionadas en 1902 (Ley de Residencia) y 1910 (Ley de Defensa Social), que le otorgaban al Gobierno la potestad de expulsar del país a activistas políticos ligados con el anarquismo. Entre las segundas, se destaca una legislación minimalista destinada a ayudar a los individuos de extrema pobreza y a limitar la explotación laboral de mujeres y niños. El énfasis estaba puesto entonces en minimizar las externalidades negativas del mercado laboral moderno y reducir el conflicto social, junto con una marcada confianza en el sector privado para crear, promover y administrar políticas sociales redistributivas.

En ese sentido, las primeras políticas de bienestar fueron programas focalizadas sobre los sectores de menores ingresos. Los recursos destinados eran escasos en volumen, aleatorios y discontinuos (Tenti Fanfani, 1987). Estas políticas tenían un carácter decisivamente liberal, ya que se consideraba a la previsión como una virtud privada más que como un derecho a ser atendido por el Estado. Su objetivo era minimizar el impacto negativo de la rápida urbanización e industrialización. Este tipo de programas fue la única estrategia social del Gobierno hasta la caída del orden conservador y la irrupción de la política electoral de masas a principios de 1900.<sup>4</sup>

---

4 En esos años –entre 1874 y 1912– el partido dominante fue el Partido Autonomista Nacional (PAN), que tenía una marcada tendencia conservadora.

En todos los casos, las respuestas políticas a los problemas derivados de las migraciones y la vida industrial compartían dos elementos comunes: 1) la intervención del Gobierno era regulatoria más que redistributiva y 2) los bienes sociales continuaban siendo provistos mayoritariamente por instituciones privadas y actores comunitarios (por ejemplo, asociaciones mutuales organizadas alrededor de nacionalidades o sectores ocupacionales, y la Iglesia).

La Ley Sáenz Peña de 1912 marcó un hito en la historia política argentina que repercutió en la esfera de la protección social. Esta reforma electoral introdujo el voto secreto, universal (en rigor para hombres mayores de 18), y obligatorio, y proveyó a los partidos de incentivos para cambiar la estrategia de bienestar social. Por primera vez, la política social se vincularía con la arena electoral y sería utilizada como estrategia política para ganar el apoyo de amplios sectores de la población. En lugar de subsidiar a los que se encontraban fuera del mercado, el sistema de protección social comenzó a dirigirse a legislar las condiciones laborales que afectaban a trabajadores de clase media. De esta forma, se dieron los primeros pasos para aumentar el poder de los trabajadores urbanos organizados. En síntesis, la competencia electoral estimulada por la Ley Sáenz Peña resultó en un cambio en la forma e intensidad de la intervención del Gobierno<sup>5</sup>.

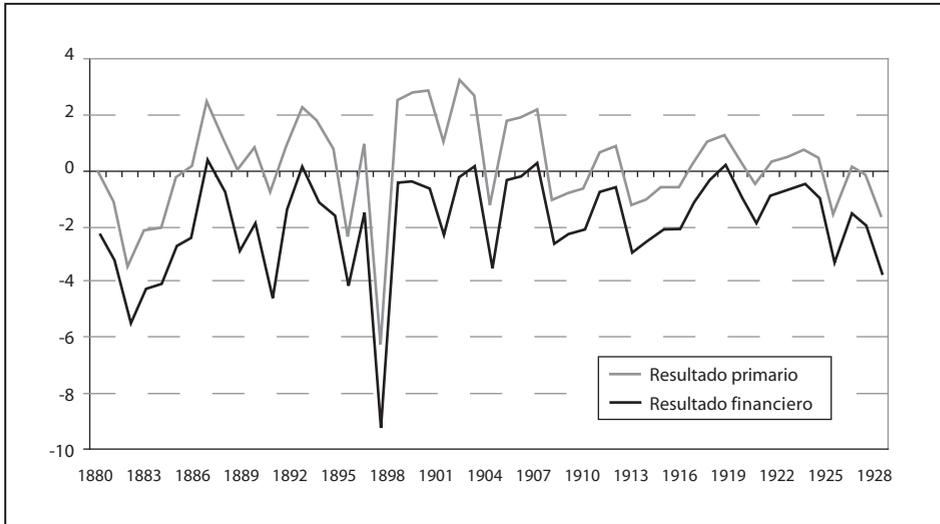
## ***A.2. Los impuestos en la Argentina agroexportadora y el Estado liberal***

La política impositiva del período también refleja la voluntad de la época de mantener un Estado mínimo. El creciente incremento del gasto público en esta etapa no fue acompañado por un crecimiento paralelo en los recursos tributarios del Estado. En consecuencia, generó déficits recurrentes en las cuentas públicas que obligaron en 1890 a declarar el primer default de la historia. Así, la existencia de déficit primario y financiero será una constante a lo largo del período (Gráfico 2.2). Dicho comportamiento pone de manifiesto la tendencia de los gobiernos de turno a recurrir al endeudamiento externo y a la emisión monetaria como fuentes de financiamiento de los desbalances fiscales, en lugar de hacerlo mediante reformas en la estructura impositiva que incrementaran, o al menos hicieran más estable, la recaudación tributaria.

---

5 Es en este contexto que ha sido interpretado el auge en el interés por la legislación social, especialmente en el campo del seguro contra accidentes de trabajo y los contratos colectivos de trabajo de parte de los gobiernos radicales entre 1916 y 1930 (Isuani, 1985). A pesar de estos esfuerzos, la protección social continuó ocupando un lugar residual en la agenda gubernamental durante la etapa liberal.

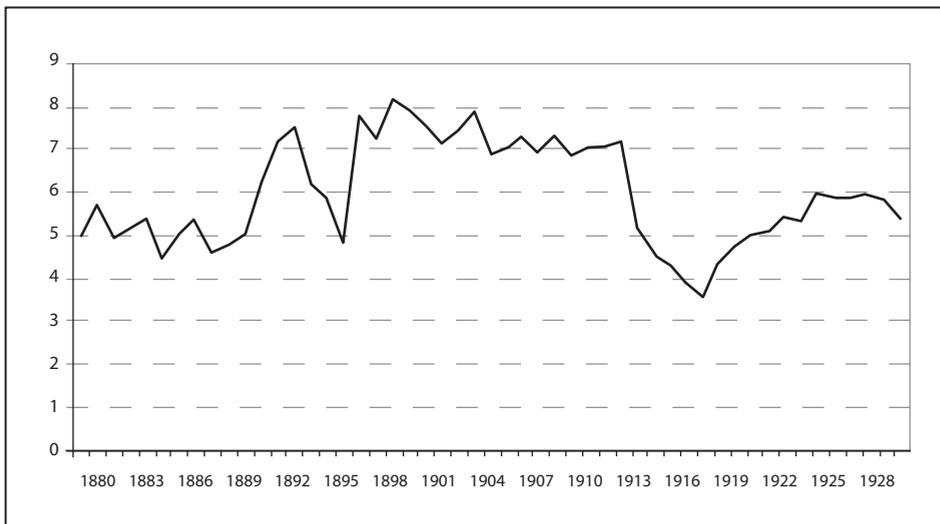
» Gráfico 2.1: Resultados primario y financiero de la APN (1880-1930), en % del PIB



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres

En este sentido, si se observa el Gráfico 2.2, surge que la presión tributaria en todo el período no supera 9% del producto, y toma un promedio de 6% del PIB.

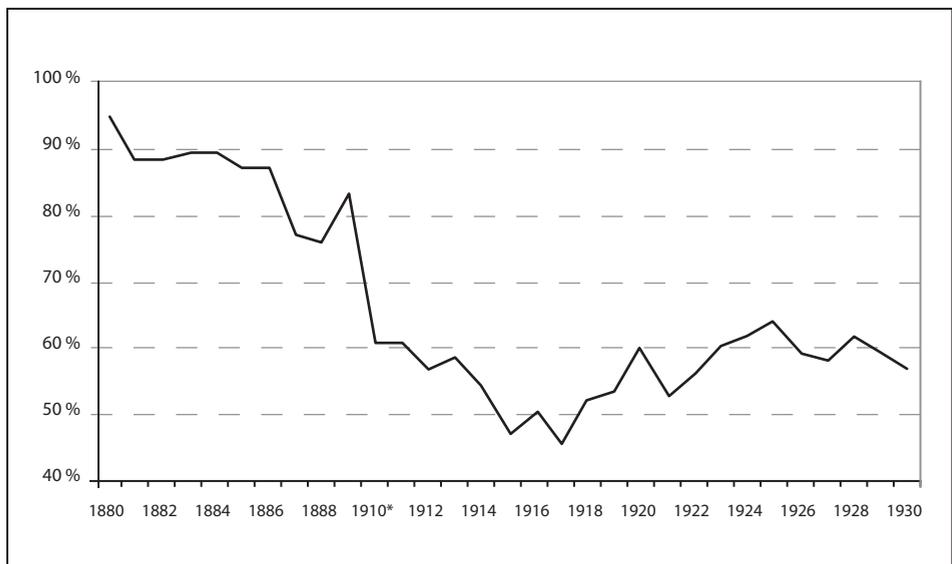
» Gráfico 2.2: Presión tributaria (1880-1930) en %



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

Los motivos que explican el “sesgo hacia el endeudamiento” como el medio más eficaz para alcanzar el desarrollo, combinan intereses de clase con el “espíritu de la época”. Un análisis de la composición y estructura de los impuestos nos posibilitarán entender ambos elementos causales con mayor precisión. En ese sentido, la estructura tributaria estuvo determinada en su mayor parte por impuestos al comercio exterior, los cuales representaron aproximadamente 66% de los recursos tributarios del período. Si bien el grado de importancia se reduce sustancialmente a partir de la primera década del siglo XX, en todo el período superan el 40% de los ingresos totales y terminan la década del veinte con un porcentaje cercano al 60%.

» Gráfico 2.3: Impuestos al comercio exterior en % del total (1880-1930)



\*Entre 1889 y 1909 no se aplicaron impuestos sobre el comercio exterior.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

Respecto al resto de los gravámenes, los impuestos sobre bienes y servicios representaron el 25% de los ingresos tributarios: 7% correspondió al Impuesto a los Sellos y no se destacan impuestos directos de importancia.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Vale destacar que dentro de los impuestos al comercio exterior, la mayor parte de ellos provino de gravámenes a la importación, que aportaron cerca del 92% de los recursos aduaneros durante el período, mientras que el 8% restante correspondió a impuestos sobre las exportaciones agrícolas.

## » Cuadro 2.2: Estructura tributaria (1880-1930)

Impuesto	% del Total
Comercio Exterior	65
Bienes y Servicios	25
Sellos	7
Otros	2
Total	100

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gaggero et al (2005) y Orlando Ferreres.

La ausencia de impuestos directos y la fuerte carga que recibieron los bienes transables puede ser explicada por dos circunstancias. La primera de ellas reside en que, dado que fue una fase de incipiente integración internacional y el comercio externo se constituyó en un fuerte dinamizador del crecimiento, el país debía especializarse en aquellas actividades donde pudieran detectarse ventajas comparativas; dicho de otra manera, la mayor parte de los productos debían ser importados dando a cambio aquellos que más eficientemente pudieran ser elaborados en nuestro país. De ahí que sean las importaciones de bienes las que permiten explicar la mayor parte del origen de los recursos del Estado. Cuando la Primera Guerra Mundial provocó una fuerte disminución en el comercio internacional, las finanzas públicas se vieron sensiblemente debilitadas; sin embargo, la idea, más tarde confirmada, de que la finalización del conflicto bélico volvería las cosas a la “normalidad”, impidió el desarrollo de un sistema tributario que no oscilara al antojo de la coyuntura internacional. En este sentido, entre las medidas tomadas para evitar los “descalabros” provocados por la guerra (entre 1912 y 1918 los recursos tributarios se reducen en 14,6%, mientras los gastos sólo lo hicieron en 12%), se destaca la introducción de impuestos sobre las exportaciones en 1918, fenómeno que contribuyó a que los recursos del Estado se incrementaran 22% entre 1921 y 1925. Si bien hacia finales de la década del veinte los resultados fiscales negativos empezarán a mostrar la necesidad de una reforma tributaria que posibilite el incremento de los recursos públicos, no será sino hasta ocurrida la crisis de 1929 que se implementarán medidas tendientes a modificar el sistema tributario con el objetivo de hacerlo menos dependiente del contexto internacional.

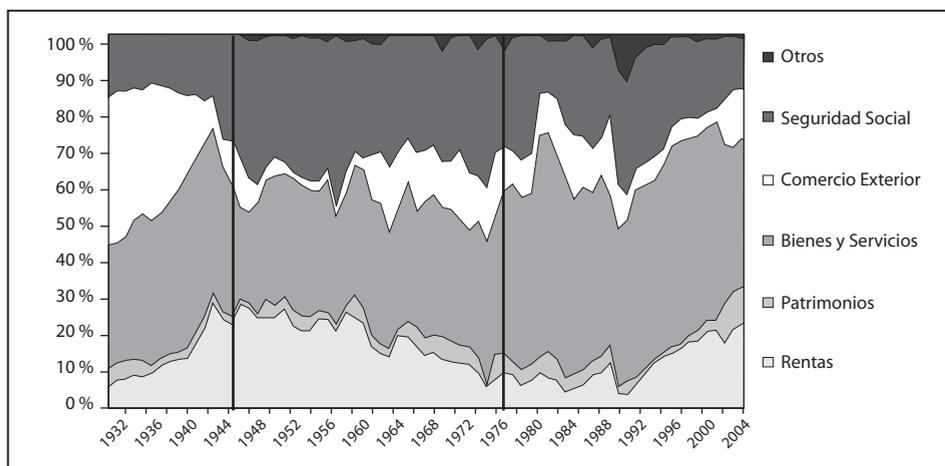
Por otro lado, la ausencia de gravámenes directos, como los impuestos a la renta o a los patrimonios, encuentra su explicación en la fuerte oposición de los grupos de elite, que habrían debido sufrir la carga de este tipo de imposición.<sup>7</sup> En efecto, los intentos

7 Algunas posiciones sostienen que la mayor parte de los impuestos al consumo y sobre los bienes importables de todos modos recayeron sobre esos mismos grupos de elite (Ver Iñigo Carrera, 2007).

del período de gravar la renta personal, liderados por el partido radical, fracasaron por la oposición y el veto conservador dominante en el Congreso<sup>8</sup>.

En resumen, la creencia firme en el *laissez faire*, sumada a la existencia de una elite con el poder suficiente como para oponerse a sufrir el peso de los impuestos directos, evitó la conformación de un sistema tributario “moderno”, como aquel que ya podía observarse en los países más desarrollados. Paralelamente, el gran peso que detentaron los ingresos aduaneros dentro de la estructura tributaria local provocaron que los resultados fiscales y la posibilidad de solventarlos con deuda pública estuvieran íntimamente relacionados con lo que sucedía en el contexto internacional<sup>9</sup>. Como se observa en el Gráfico 2.2, que ilustra la evolución de la estructura tributaria, será sólo en el período siguiente cuando los impuestos directos adquieran relevancia.

#### » Gráfico 2.4: Evolución de la estructura tributaria (1932-2005)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres

8 Con el objetivo de disminuir el desorden en las cuentas del Estado, en 1918 se elevó un fallido proyecto tendiente a crear el Impuesto a los Réditos, el cual, debido a los mencionados obstáculos encontrados en el Senado, fue reemplazado por el ya aludido gravamen a las exportaciones de bienes. A su vez, la administración de Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928) también fracasó en su iniciativa del año 1923 de gravar los ingresos personales. Este proyecto pretendía crear un impuesto sobre la renta con alícuotas progresivas, complementándolo con impuestos a la herencia y “sobre las plusvalías” (Gaggero y Grasso, 2005).

9 De acuerdo a Ferrer (2004), cuando los países desarrollados experimentaban un fuerte nivel de actividad, ello permitía que existiera gran cantidad de capital disponible y que el mismo se dirigiera a la Argentina. A su vez, como los países industrializados se encontraban en condiciones de importar mercancías, la Argentina podía asumir compromisos con el exterior. De este modo, los ingresos fiscales generados derivados de la importación y exportación de bienes y las divisas disponibles permitían cumplir con los servicios exteriores. Sin embargo, en períodos de crisis internacional (como ocurriera durante la Primera Guerra Mundial primero y durante la Gran Depresión después), los mercados se cerraban, lo cual hacía descender los precios de todos los bienes, en especial de las materias primas. Ello repercutía negativamente en las finanzas públicas locales, en tanto el descenso en precio y volumen de las cantidades exportadas generaba menos recursos para la importación de bienes y, con ello, se veían disminuidos los ingresos aduaneros. Sumado a esto, los capitales huían y con ellos la posibilidad de financiar el déficit público. Así, el ciclo externo condicionó durante toda esta etapa las exportaciones argentinas y, con ellas, la capacidad del país de generar divisas que permitieran importar bienes y obtener los recursos fiscales necesarios para financiar el gasto público creciente y los pagos de la deuda externa.

## **B. Maduración: el Estado de bienestar corporatista (1930-1976)**

En esta segunda etapa de desarrollo del Estado de bienestar en la Argentina, los sucesivos gobiernos asumieron un rol mucho más activo en la actividad económica y social, dando lugar a una nueva reconfiguración de la lógica del Estado e inaugurando así el modelo “corporatista”. La crisis del treinta repercutió en todos los ámbitos que incumben a la política económica. Los niveles de desempleo registrados a nivel mundial, así como las caídas en el producto per cápita tuvieron valores récord<sup>10</sup> y la magnitud del deterioro en las principales variables agregadas provocó un cambio en el pensamiento económico de la época. El pleno empleo de los factores dejó de verse como un equilibrio al cual tendiera espontáneamente el sistema liderado por las fuerzas del mercado; por el contrario, las políticas keynesianas plantearon por primera vez que, sin la mediación del Estado, la situación de pleno empleo sería alcanzada sólo por casualidad.

El nuevo aparato estatal que emergió luego de la Segunda Guerra estuvo regido por tres ejes principales: en primer lugar, el modelo agroexportador basado en las ventajas comparativas estáticas se consideró agotado. De ese modo, el desarrollo económico fue concebido como un proceso en el cual debía estimularse a los sectores industriales. Así, el incremento en los niveles de producto fue asociado directamente con el crecimiento de la industria. En segundo término, para alcanzar el crecimiento sostenido se consideró primordial sustentar una alianza de clases entre el capital y el trabajo. Dicho de otro modo, aumentar el poder de compra de los trabajadores permitiría, paralelamente, encontrar demanda efectiva para los nuevos e incipientes productos industriales. Como tercer elemento de importancia, se asumió la existencia de una serie de impedimentos (economías de escala, falta de conocimiento, externalidades, inexistencia de ventajas comparativas en el sector secundario, entre otros) que volvían al mercado incapaz de realizar por sí solo esa transformación. De esta forma, la existencia de fallas de mercado, de alguna manera obligó al Estado a intervenir masivamente en la economía, asumiendo un rol central como planificador y promoviendo inversiones en sectores considerados estratégicos (Hirschman, 1961; Gerchenkron, 1952; entre otros).

El fracaso relativo del primer proceso sustitutivo intentó solucionarse a partir de las políticas desarrollistas implementadas con Frondizi (1958). En otras palabras, el diagnóstico del desarrollismo encontró en la industrialización parcial (esto es,

---

10 En Estados Unidos, el desempleo pasó del 5% al 23% y el producto se redujo 30%, en Argentina se redujo 13,7%, en Canadá 29%, etc.

ausencia de ramas básicas como la siderurgia, química y metalurgia, entre otras), al culpable de las oscilaciones recurrentes en los niveles de producto. Debido a la dificultad de generar divisas por exportaciones que permitieran importar la tecnología y bienes de capital necesarios para cumplir tal propósito, se recurrió a la inversión extranjera directa para alcanzar ese objetivo.

Finalmente, durante la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) se intentó dar un paso más en la profundización del proceso de industrialización iniciado durante la década del treinta. A diferencia de lo ocurrido en sus dos primeros gobiernos, el tercer mandato peronista se propuso ampliar y diversificar la canasta exportadora local, proceso iniciado en la década anterior bajo los gobiernos desarrollistas. El objetivo central de estas medidas consistió en evitar los tradicionales “cuellos de botella” que habían aquejado a la economía nacional durante la fase sustitutiva, producto de la necesidad creciente de divisas que suponía el proceso industrializador.

### ***B.1. El gasto social***

Como se mencionó antes, si bien la llegada de Perón al poder profundizó las políticas de gasto implementadas durante el período entre guerras, existe un consenso generalizado acerca del impacto cuantitativo y cualitativo que produjo sobre el Estado de bienestar (Calvo et ál., 2000; Lo Vuolo y Barbeito, 1998). Antes de entrar en los detalles de esta intervención, es importante notar también ciertos cambios que se manifestaron en el nivel de la estructura económica y social argentina a mediados de siglo XX.

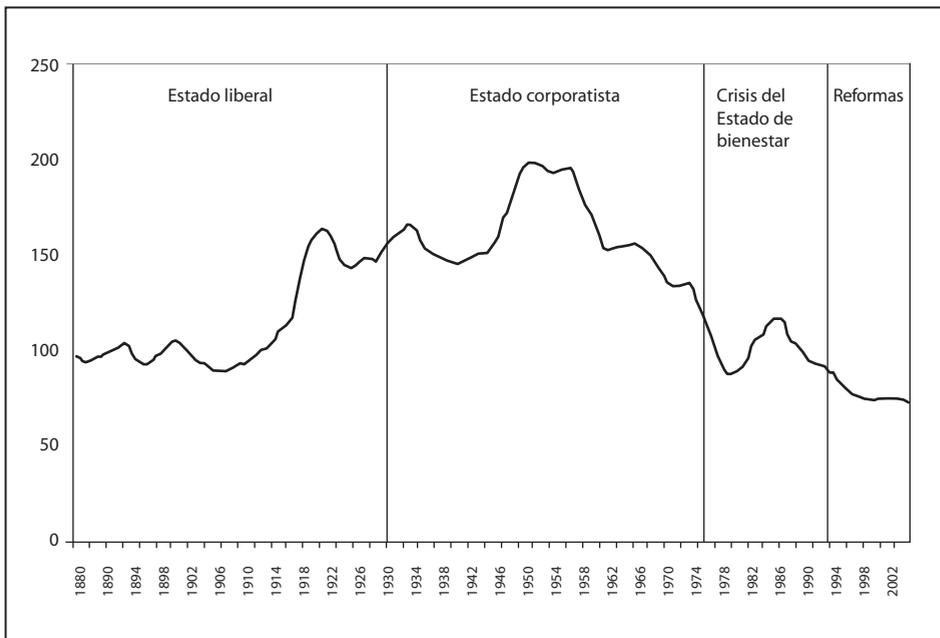
En primer lugar, en paralelo con el crecimiento industrial se produjo un reordenamiento de la población en el territorio que se tradujo en una mayor urbanización.

En segundo lugar, de la mano de la mayor urbanización se produjeron cambios en la población económicamente activa: contracción del número de personas desempeñando actividades rurales y crecimiento de los sectores secundario (industria y construcción), y terciario (comercio y servicios). A nivel de clases sociales, estos cambios se manifestaron en la expansión de los sectores medios y las clases trabajadoras urbanas en un contexto de movilidad social ascendente. En este escenario de cambios en el mercado de trabajo y transformaciones estructurales, ¿qué papel cumplió el Estado en el ámbito de la protección social? Esta pregunta lleva al análisis de las estrategias y las políticas públicas implementadas entre 1946 y 1955.

El modelo de protección social que se afianzó en este tiempo se basó en una coalición entre el Estado y el sector formal de trabajo representado por asociaciones

profesionales (sindicatos, empresarios). Una variedad de instrumentos fue utilizada por el Estado para sellar su “alianza de bienestar” con los sindicatos. Inicialmente, el mismo modelo de desarrollo económico (industrialización por sustitución de importaciones o ISI), facilitó el fortalecimiento de los sindicatos, ya que dentro del sector manufacturero e industrial surgieron fuertes oligopolios (Galiani y Gerchunoff, 2003). Este poder fue reforzado por cambios en la legislación laboral: respaldo oficial a la sindicalización y a la fijación de salarios por medio de convenios colectivos con la participación de sólo un sindicato por sector económico. El alto nivel de empleo y el mayor poder de negociación de los sindicatos llevaron a aumentos en los salarios nominales, y dado que estos superaron los aumentos en la tasa de inflación, se evidenció una expansión notable en los salarios reales, especialmente durante el primer período de gobierno de Perón (ver Gráfico 2.5).

» Gráfico 2.5: Salarios reales 1886-2003 (promedios quinquenales móviles, 1884=100)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de: hasta 1930, Williamson, Jeffrey (1998); 1930-1945, Di Tella y Zymelman (1973); 1945-1980, Llach y Sánchez (1984); 1980 en adelante, anuarios del INDEC.

El Estado de bienestar desarrollado durante la década peronista se configuró alrededor del mercado formal de trabajo. De esta forma, el seguro social se convirtió en el elemento central de las principales políticas sociales del período. Por ejemplo, durante los años del primer gobierno peronista se otorgaron vacaciones pagas,

indemnizaciones por despido e invalidez, sueldo anual complementario y ayuda familiar a través de los convenios colectivos de trabajo (Barbeito y Lo Vuolo, 1998).

Uno de los cambios más importantes en el sistema de protección social se manifestó en el campo del sistema de jubilaciones y pensiones, que asistió a una expansión cuantitativa tanto de la cobertura como de los beneficios otorgados. La expansión se logró a través de la incorporación sucesiva de distintos grupos de actividad laboral al sistema. Hasta la llegada del peronismo, la tasa de cobertura no alcanzaba el 10% de la Población Económicamente Activa (PEA). Mientras que en 1939 se registraban 397 afiliados al sistema, en 1949 esa cifra ascendió a 2,3 millones. Para mediados de los años 50, con la incorporación de las cajas de empleados de comercio y personal de industria (los grupos numérica y estratégicamente más importantes) casi la totalidad de la PEA se hallaba asegurada (Carciofi, 1990).

Más allá de la “masificación”, hubo cambios profundos en el nivel de la propia organización institucional del sistema, que pasó en 1954 de un régimen de capitalización a uno de reparto.<sup>11</sup> De esta forma, quedó plasmado el principio de contrato intergeneracional por el cual la población activa “sostiene” a la población pasiva, y los haberes se calcularían en base a una escala con absoluta independencia de la suma total acumulada como consecuencia de los aportes realizados (Feldman et ál., 1988). Adicionalmente, se agregó un criterio de redistribución progresivo para el cálculo de los haberes jubilatorios, a través de la confección de una escala que permitiría a los trabajadores con salarios más bajos cobrar haberes proporcionalmente más altos. Sin embargo, este mecanismo distributivo duró poco tiempo, ya que en 1958 fue reemplazado por un principio de “proporcionalidad” por el cual los haberes mantendrían cierto nivel de correspondencia con los ingresos alcanzados en la vida laboral activa (82% *móvil*).

Al igual que con la seguridad social, el área de la salud mostró un mezcla de pretensiones universales y políticas que beneficiaron a los grupos sociales que contaban con más recursos y mejor organización. El intento por alcanzar a la población como un todo sin distinciones fue liderado por Ramón Carrillo, quien como Secretario y luego Ministro de Salud, estableció las bases de un sistema de prestación pública de salud. Como resultado de fuertes inversiones en infraestructura hospitalaria, campañas masivas de vacunación y educación sanitaria, la oferta de atención pública

---

11 CEPAL (2006) define ambos regímenes así: mientras que en el primer sistema los fondos aportados por un trabajador se invierten en instrumentos financieros, y la pensión otorgada depende del saldo en la cuenta individual; en el sistema de reparto los fondos aportados por los trabajadores (activos) se utilizan para financiar las pensiones de los jubilados (pasivos).

se expandió<sup>12</sup> y las condiciones de salud mejoraron sustancialmente<sup>13</sup>, aunque de manera desigual.<sup>14</sup>

Por su parte, los límites al universalismo se observaron con el desarrollo de las obras sociales sindicales. Éstas estaban destinadas fundamentalmente a prestar un seguro y asistencia médica integral a los trabajadores y sus familias, aunque también ofrecían otros beneficios (turismo, recreación, proveeduría, préstamos, entre otros). El desarrollo de las obras sociales sindicales implicó la difusión de una fórmula de cobertura de salud a partir de criterios ocupacionales, por el cual los sindicatos con capacidad para controlar mayor cantidad de fondos ofrecían a sus miembros las prestaciones de alcance más amplio (Cortés, 1985). Esta fragmentación y el alto nivel de heterogeneidad, tanto a nivel de las obligaciones como de los beneficios, conspiraron contra los principios de igualdad y universalismo en el área de la salud, reflejando un patrón similar al observado en el área de la seguridad social.

¿Y qué sucedió con la población fuera del mercado de trabajo y por lo tanto, no cubierta por las instituciones de la seguridad social? La Fundación Eva Perón, creada en 1948, fue paulatinamente absorbiendo a las sociedades de beneficencia privadas características del Estado de bienestar liberal, y terminó por desligar la política asistencial de la política de salud, otorgando a la primera mayor protagonismo que en épocas anteriores. Fue esta fundación la que centralizó la atención de los sectores más necesitados en ese tiempo, construyendo viviendas de bajo costo y distribuyendo bienes materiales.

Por su parte, el universalismo de la política social peronista se manifestó más plenamente en el área de la educación (Torre y Pastoriza, 2002). El aumento de la participación de los gastos en educación dentro del Presupuesto permitió incrementar la matrícula en la enseñanza primaria y reducir los índices de analfabetismo. Asimismo, también en la educación media se observaron logros significativos: el crecimiento de la matrícula secundaria implicó el acceso a este nivel de enseñanza de estudiantes de las clases asalariadas urbanas.

A pesar de la tensión entre universalismo y políticas focalizadas, tanto las transformaciones estructurales (el desplazamiento masivo de trabajadores de zonas rurales a las ciudades), como las políticas públicas (política económica y expansión del

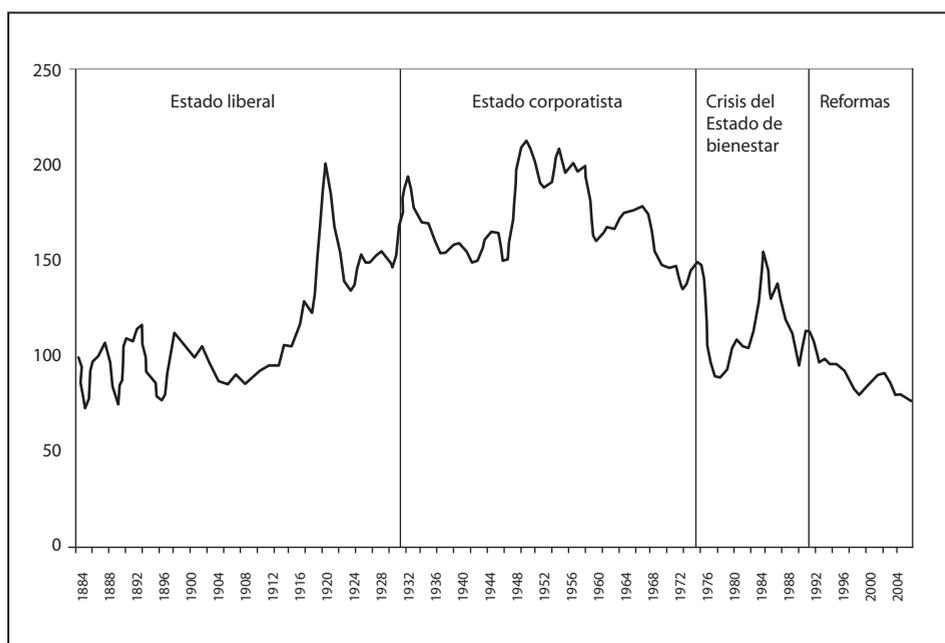
12 Mientras que en 1946 el número de camas en hospitales era de 66.300, en 1954 ese número se elevó a 131.440.

13 La tasa de mortalidad infantil descendió de 80,1 por mil en 1943 a 70,4 por mil en 1947 y a 66,5 por mil en 1953. Adicionalmente, la esperanza de vida promedio aumentó de 61,7 en 1947 a 66,5 años en 1953.

14 Los grupos sociales más altos y las provincias más ricas mostraron los valores más positivos de los indicadores señalados arriba.

sistema de protección social), se conjugaron para mejorar la distribución del ingreso como nunca antes en la historia (ver Gráfico 2.6).

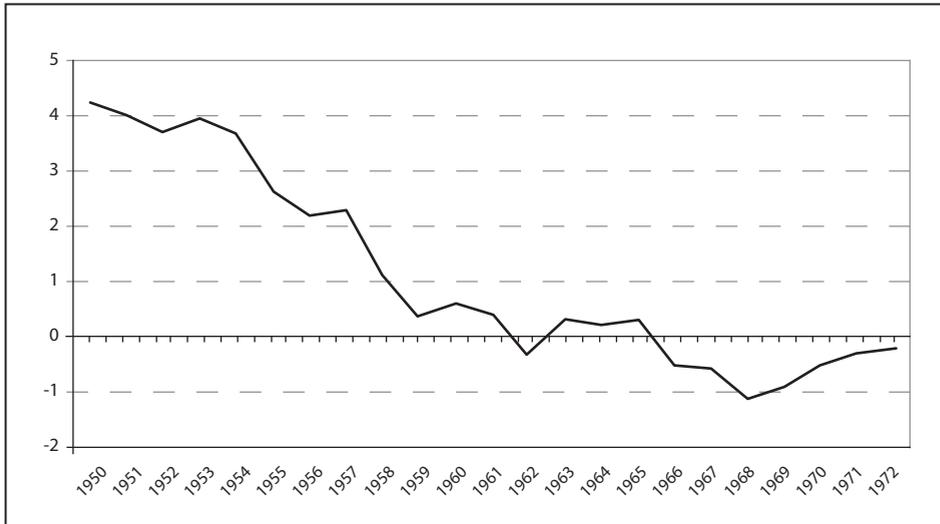
» Gráfico 2.6: Evolución del cociente entre el salario y el producto per cápita (1884=100)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de: hasta 1930, Williamson, Jeffrey (1998); 1930-1945, Di Tella y Zymelman (1973); 1945-1980, Llach y Sánchez (1984); 1980 en adelante, anuarios del INDEC (Salarios).

La caída del gobierno peronista en 1955 inauguró una nueva serie de ciclos políticos por la cual gobiernos autoritarios y constitucionales se alternaron en el poder. Así, la inestabilidad institucional contribuyó a que la política social fuera más heterogénea durante este período que durante el anterior. Por su parte, el sistema de protección social comenzó a mostrar debilidades y problemas que se acentuaron a mediados de la década del setenta y durante los ochenta. Uno de los principales problemas fue la cuestión del financiamiento de la seguridad social. La inauguración del sistema de reparto durante el peronismo se caracterizó por un alto número de aportantes y uno bajo de beneficiarios, lo que resultó en excedentes financieros durante los primeros años. Sin embargo, esos recursos excedentes se agotaron más rápidamente de lo previsto (ver Gráfico 2.7).

» Gráfico 2.7: Resultado financiero de las cajas de jubilaciones de asalariados (% PIB)



Fuente: Diéguez y Petrecolli (1972).

Como respuesta a estos problemas financieros, en 1967 el gobierno militar llevó adelante una reforma profunda de la seguridad social (Carciofi, 1990). Consistió en la estatización completa del sistema de jubilaciones: las 13 cajas existentes fueron reagrupadas en tres: autónomos, trabajadores del Estado y asalariados del sector privado.<sup>15</sup>

Los problemas también se manifestaron en el área de la salud. Con el objetivo de disminuir el gasto, se defendía la racionalización, desburocratización y descentralización de ciertos servicios sociales. De allí que la transferencia de hospitales a las provincias iniciada en 1957 no fuera acompañada por un traspaso adecuado de recursos, lo que tendió a afectar negativamente la calidad de los servicios y, por lo tanto, a reducir los rasgos universales del sistema. Por su parte, la consolidación del sistema de obras sociales en 1970 acentuó el vínculo entre el mercado de trabajo y el acceso a la salud. La Ley N° 18.610 de 1971 obligó a los trabajadores a afiliarse a la obra social correspondiente a su rama de actividad, dejando a los sindicatos la administración de las contribuciones. Como consecuencia, la cobertura se amplió, las obras sociales se fortalecieron económicamente, y con ello, el poder político de los sindicatos.<sup>16</sup>

15 Si bien la reforma logró centralizar el sistema y extendió la cobertura con la incorporación de los trabajadores rurales, no se mostró eficaz en atacar las causas estructurales del déficit financiero, ni tampoco los privilegios, dada la presión que ejercieron los sindicatos durante el período.

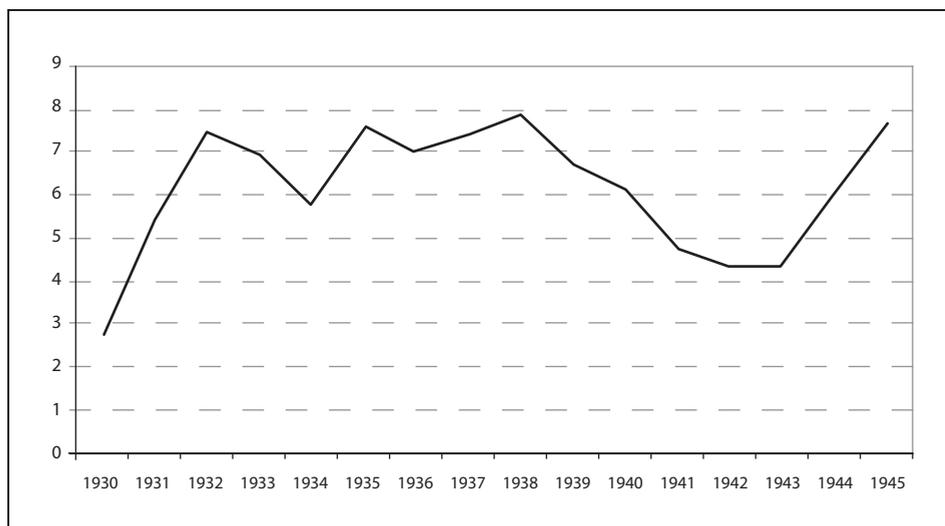
16 En 1971, en términos numéricos, las obras sindicales representaban 80% del total, en tanto concentraban la mitad de los beneficiarios y recibían un tercio de la recaudación total.

## 2.2.2. La política tributaria en el Estado corporatista

### 2.2.2.1. La “década infame” (1930-1945)

Al igual que ocurriera con el nivel y composición del gasto social, la estructura tributaria local se vio fuertemente modificada en este lapso. La drástica disminución en los términos de intercambio luego de la crisis del 30 retrajo el volumen de exportaciones y, con ellas, las divisas para importaciones, lo cual implicó que los recursos fiscales se vieron sensiblemente disminuidos. El cambio en la estructura impositiva respondió entonces a la necesidad de aumentar la recaudación y a que fuera menos volátil. Tras las reformas, la presión impositiva se incrementó más de un punto del producto (7% versus 5.96%), si se la compara con el período anterior (ver Gráfico 2.8).

» Gráfico 2.8: Presión tributaria (1930-1945) en %



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

En 1932, en paralelo con la reducción en los gastos, se establecieron nuevos impuestos. Entre ellos, se destaca el gravamen a los réditos de las personas físicas y a los patrimonios e impuestos internos, como el Impuesto al Tabaco. Pese a que los ingresos tributarios no fueron suficientes para alcanzar el equilibrio fiscal, otros recursos primitieron lograr ese objetivo y así pagar los servicios de la deuda<sup>17</sup>. En particular,

17 Vale la pena resaltar que nuestro país fue la única Nación latinoamericana que no declaró el default luego de la crisis del 30.

la revaluación de las reservas de oro en el Banco Central resultó superior a los ingresos tributarios de un año. La combinación de las políticas tributarias implementadas junto con la revaluación de las reservas en poder de la autoridad monetaria permitió revertir el resultado primario, que pasó de un déficit de 1,5% del PIB en 1930 a ser superavitarario entre 1931 y 1935.

Como consecuencia de las mencionadas reformas podemos apreciar, en primer lugar, que la nueva estructura fiscal se hizo mucho menos dependiente de los ingresos derivados del comercio exterior. De esta forma, los tributos al comercio exterior, que durante el modelo agroexportador contribuyeron con más de 65% de los ingresos tributarios totales, ahora “sólo” aportaban 30% del total de los recursos. Como contrapartida, los gravámenes a los bienes y servicios cobraron mucha mayor importancia, en tanto pasaron a representar 40% de los ingresos tributarios totales. Por último, son importantes los impuestos directos, que aportaron más de 15% de los ingresos tributarios del período.

#### » Cuadro 2.3: Estructura tributaria en % (1930-1945)

Tipo de impuestos	Participación
Rentas	12.07
Patrimonios	3.25
Bienes y Servicios	39.55
Comercio Exterior	30.1
Seguridad Social	14.99
Otros	0.04

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

En síntesis, la crisis del '30 dio lugar a profundos cambios en la estructura tributaria que tendieron a “modernizarla”: por un lado, las reformas implementadas tuvieron el objetivo de suplir los ingresos derivados del comercio exterior; por otro, se intentó financiar un aparato estatal que crecía en tanto se incrementaban sus funciones. En efecto, los mayores recursos tributarios no sólo debían ser funcionales al mayor gasto del Estado en infraestructura sino también a mantener la demanda agregada. Por último, los gobiernos de facto que dirigieron el país hasta el año 1946 no implementaron las reformas tributarias priorizando la distribución del ingreso, sino con el objetivo de evitar el default en el servicio de los pagos de la deuda pública (Gaggero y Grasso, 2005).

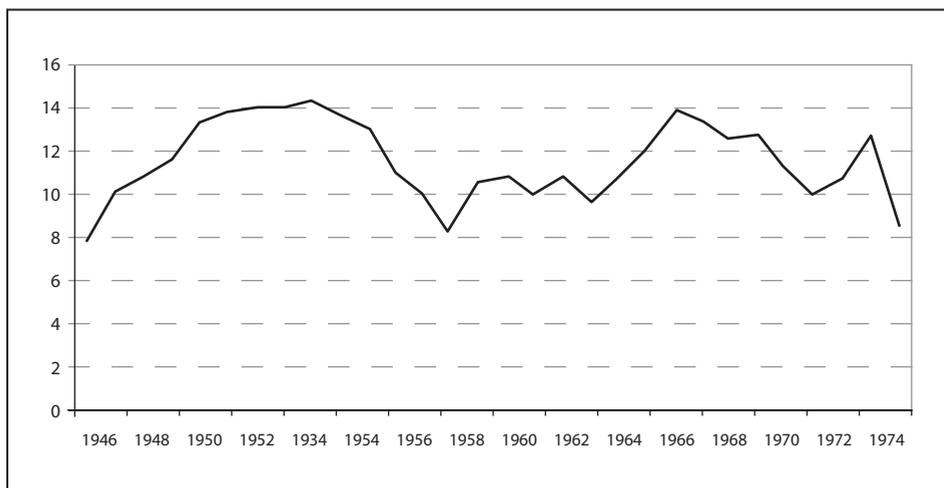
### **C.2.2. La cuestión tributaria durante la industrialización por sustitución de importaciones (1946-1975)**

Las reformas impositivas implementadas en el período de entre guerras se hicieron con el objetivo de modificar la estructura tributaria, a fin de alcanzar un incremento en los recursos que permitiera suplir la caída en los ingresos por importaciones. Si bien el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo lugar a partir del primer gobierno de Perón, continuó con la profundización de dichas reformas, aquí los motivos que guiaron los cambios tributarios fueron sumamente distintos a los del período anterior; en particular, mejorar la distribución del ingreso de la población fue por primera vez un objetivo específico de la política económica y del nuevo Estado de bienestar emergente durante el período.

Los tres determinantes del nuevo concepto de Estado de bienestar (es decir, el agotamiento del modelo agroexportador, la importancia del mercado de trabajo formal y la existencia de impedimentos estructurales al desarrollo espontáneo del mercado), tuvieron dos consecuencias importantes sobre la política impositiva de los sucesivos gobiernos.

En primer lugar, el mayor nivel de gastos tuvo que ser compensado por un volumen superior de ingresos. En este sentido, el Gráfico 2.9 permite observar que la presión tributaria fue aumentada en más de cuatro puntos porcentuales en promedio, en tanto pasó de representar 7% del producto entre 1930 y 1945, a 11,5 puntos en los 30 años que se extendieron desde 1946 a 1975.

» Gráfico 2.9: Presión tributaria en % del PIB (1946-1975)



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

En segundo lugar, para mejorar la distribución del ingreso, durante el primer gobierno de Perón se modificó el impuesto a los ingresos implementado una década atrás, con el fin de hacerlo más progresivo. Se estableció, además, un gravamen sobre los beneficios de las empresas. Asimismo, se creó un impuesto sobre el “exceso de beneficios y ganancias de capital”, con el objetivo de que los crecientes gastos del Estado fueran financiados por las personas con mayores ingresos. De ese modo, el peso de los impuestos directos dentro de la recaudación total se incrementó fuertemente, al pasar de un promedio de 14% en la década del 30 a otro cercano a 28% entre 1946 y 1955. Si bien durante la década del sesenta, el peso de los impuestos directos dentro de la recaudación total disminuyó (ubicándose cerca de 21%), es claro que considerando los 30 años entre los cuales se extendió la ISI, los impuestos directos tuvieron mayor importancia que en el período anterior.

» Cuadro 2.4: Participación de los impuestos directos sobre la recaudación total, por década

Período	Impuestos Directos / Total Recaudado
1931-1940	13.75
1941-1950	25.92
1951-1960	26.62
1961-1970	20.82

Fuente: Elaboración de Cippec sobre la base de Orlando Ferreres.

Como se mencionó anteriormente, la segunda etapa sustitutiva, iniciada con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) a fines de los años cincuenta, intentó solucionar los cuellos de botella que habían aquejado a la economía local hasta entonces, mediante la profundización del modelo industrializador. Si bien el nivel de endeudamiento se incrementó, las medidas tomadas permitieron superar estos problemas e incrementar significativamente las exportaciones en el período (de 3% del PIB en 1961 a 24% en 1975). Para ello, además de la promoción de la inversión directa, se creó una serie de incentivos tributarios, como la protección aduanera para los bienes competitivos con la industria nacional, la desgravación impositiva para la importación de bienes de capital y la devolución de impuestos a las exportaciones industriales. A su vez, el proceso de crecimiento experimentado en los años sesenta permitió reducir el saldo deficitario en las cuentas del Estado, las cuales habían mostrado significativos desbalances en la década anterior, en gran parte por el mayor gasto destinado a financiar inversiones. En efecto, el crecimiento de la actividad económica, sustentada por el proceso de inversiones realizado durante el gobierno de Frondizi, permitió incrementar la base imponible y el nivel de recaudación.

El tercer peronismo y su intento de desarrollar la industria exportadora creó para este propósito la Ley de Protección al Trabajo y la Producción Nacional, la cual introdujo una serie de incentivos tributarios a las industrias exportadoras, como el establecimiento de facilidades y subsidios impositivos para otorgarles mayor competitividad internacional.<sup>18</sup>

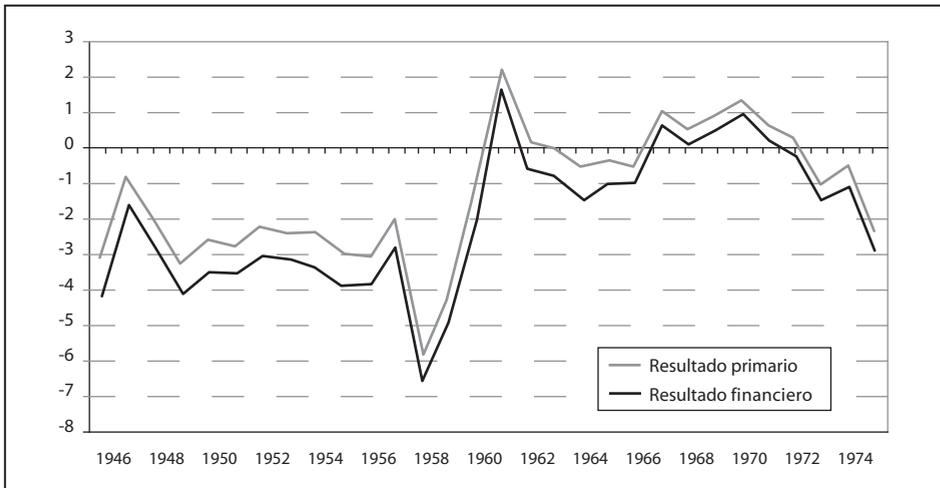
Como había ocurrido durante los primeros gobiernos de Perón, nuevamente la política impositiva se modificó con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso. Para ello, la reforma del sistema tributario favoreció la imposición directa e introdujo modificaciones en la indirecta (Gaggero y Grasso, 2005), dado que el terreno ganado en los años cincuenta por los trabajadores en materia de participación en el producto (más de 50%) fue erosionándose hasta encontrarse por debajo de 43% en 1972. En relación con los impuestos directos, se reemplazaron los impuestos a los réditos y ganancias eventuales por el Impuesto a las Ganancias. En consecuencia, las ganancias de capital, que antes sólo soportaban 10% de impuestos, fueron gravadas de igual manera que el resto de los beneficios, lo cual implicó que la presión tributaria sobre ellas se incrementara cuatro veces. Por su parte, las utilidades no distribuidas fueron gravadas progresivamente y los giros de dividendos de las empresas extranjeras a sus casas matrices fueron considerados como ganancias ocultas. Respecto a los gravámenes indirectos, los impuestos a las ventas fueron reemplazados por la adopción del IVA, generalizado en 1980 al eliminarse muchas exenciones.

Si bien las medidas tomadas tendieron a incrementar la presión tributaria, pasando de 10% del PIB en 1972 a 13% en 1974, el gasto también creció de manera acelerada, especialmente los gastos corrientes. Como resultado de este fenómeno, el déficit fiscal consolidado se incrementó fuertemente, llegando a superar el 11% del producto en 1975 (Gráfico 2.10).

---

18 Ello fue complementado, en primer lugar, con apoyo técnico y crediticio para las pequeñas y medianas empresas, en tanto se asumía que serían éstas las encargadas de encabezar el impulso exportador.

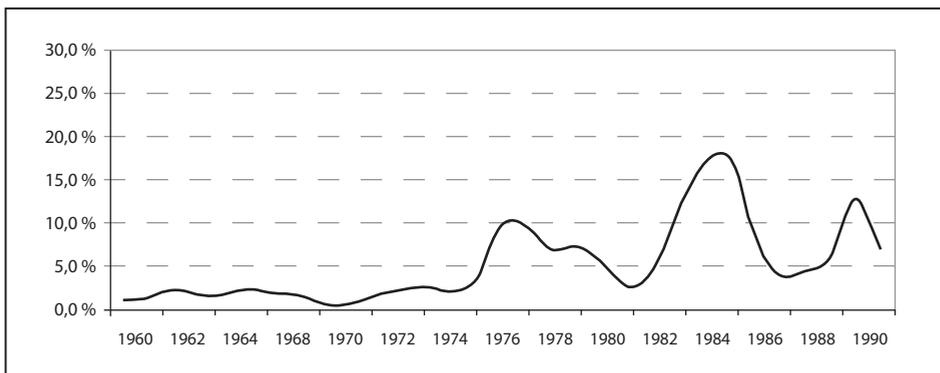
» Gráfico 2.10: Resultados primario y financiero de la Administración Pública Nacional (1946-1976)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

Por último, vale la pena mencionar que el impuesto inflacionario fue una fuente alternativa de financiamiento de las actividades públicas (Gráfico 2.11). En otras palabras, las dificultades para aumentar la presión impositiva llevaron en numerosas ocasiones a monetizar el déficit fiscal, provocando incrementos sucesivos en el nivel de precios. Según Della Paollera (2003), el uso de la emisión monetaria para financiar los persistentes déficits fiscales fue uno de los principales problemas de la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. La puja por la distribución del ingreso permite entender las espirales inflacionarias provocadas durante el período.

» Gráfico 2.11: Evolución del impuesto inflacionario en % del PIB (1960-1991)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de información de Bulacio y Ferrulo (2001).

Como puede apreciarse en el Cuadro 2.5, los impuestos directos aumentaron su participación a más del 23% de los ingresos tributarios, mientras que los tributos sobre los bienes y servicios disminuyeron la suya. Asimismo, los ingresos derivados del comercio exterior, que habían ocupado un lugar privilegiado en la etapa de la Argentina agroexportadora, apenas contribuyeron con 9% de los ingresos totales. Finalmente, como se mencionó en párrafos anteriores, las políticas de generalización del sistema de seguridad social permitieron que los ingresos del Estado por este concepto se vieran fuertemente incrementados.

» Cuadro 2.5: Estructura tributaria promedio (1945-1976)

Tipo de impuestos	Participación
Rentas	20.16
Patrimonios	3.06
Bienes y Servicios	33.81
Comercio Exterior	9.07
Seguridad Social	32.79
Otros	0.92

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

## C. La crisis del Estado de bienestar y el período de reformas (1976-actualidad)

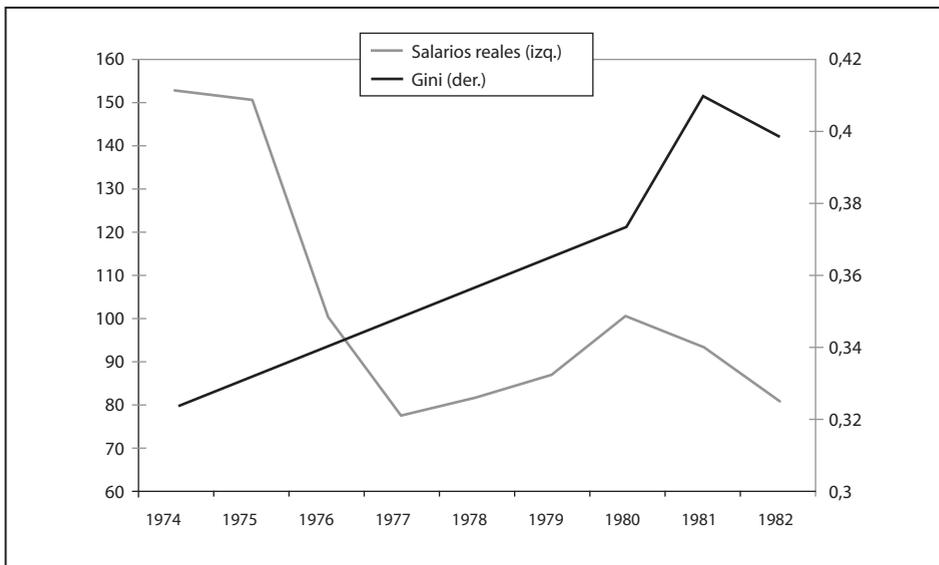
En esta tercera parte se analiza la crisis del Estado de bienestar y las reformas de los años noventa (1976-hasta la actualidad). El diagnóstico sobre el agotamiento del modelo sustitutivo encontró en las "fallas de gobierno" (Krueger, 1997) al principal culpable del fracaso del proceso industrializador. Para retomar el sendero del crecimiento, el accionar del Estado debía entonces retroceder en varios ámbitos. Este proceso se profundizó en la década del noventa como consecuencia de las prescripciones del llamado Consenso de Washington. A continuación se exponen las consecuencias de las reformas implementadas en este período sobre el gasto social y los impuestos.

### C.1. El gasto social

El golpe militar de 1976 implicó una ofensiva contra el sector asalariado (Cortés y Marshall, 1993). El abandono de la estrategia sustitutiva de importaciones fue acompañado por el intento de reducir lo que, se pensaba, constituía un limitante al crecimiento: los costos laborales. Para cumplir con este objetivo se tomaron medidas diversas: la actividad sindical fue reprimida y se eliminaron los mecanismos de

negociación colectiva, lo que llevó a una caída del poder político de los sindicatos. Con el mismo objetivo fue modificado el financiamiento del sistema previsional. Mientras que los aportes personales aumentaron, se eliminaron las contribuciones patronales. También, las obras sociales fueron intervenidas y la afiliación a ellas dejó de ser obligatoria. Por su parte, para limitar aún más los recursos sindicales se incrementó el monto de los fondos destinados a la atención médica (Cortés, 1985). El Gráfico 2.12 muestra la caída del salario real y el incremento de la desigualdad durante el período.

» Gráfico 2.12: Salarios reales y desigualdad (1976-1982)

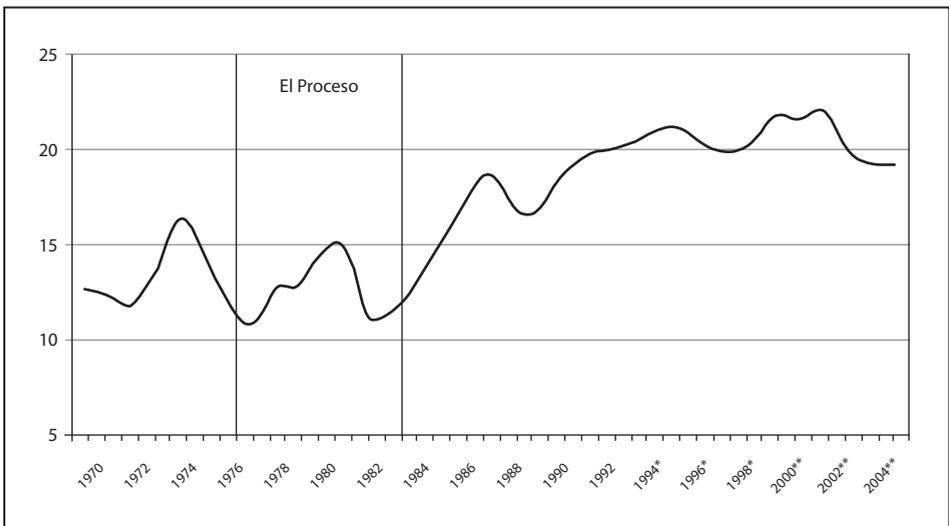


Fuente: Calvo, Torre y Szwarcberg (2002) y Gasparini (2006).

Por su parte, la crisis fiscal de mediados de los años setenta limitó los gastos del Estado y contribuyó a deteriorar la calidad de los servicios sociales. El proceso de descentralización del gasto en educación (primaria) y salud, continuó avanzando sin un correlativo traslado de recursos para su financiamiento (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). Por ello, en esta etapa los sectores de mayor poder adquisitivo comenzaron a abandonar el sistema público y se trasladaron al sector privado. Esta "huída" fue más marcada en aquellas áreas de política donde se requerían mayores inversiones. Tal fue el caso en el sector de la salud, donde las clases medias se pasaron al sector privado, mientras que en educación, el capital humano acumulado mantuvo la competitividad del sector público y, por lo tanto, el pasaje fue menor.

Por último, las políticas de asistencia social implementadas durante el período muestran el retorno al modelo “de la beneficencia”, característico del Estado liberal de principios de siglo. Por ejemplo, los hospitales públicos volvieron a demandar “certificados de pobreza” para proveer servicios gratuitos y varias jurisdicciones impusieron aranceles como requisito para acceder a los servicios asistenciales (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). Como se observa en el Gráfico 2.13, los niveles de gasto social observados durante el proceso son de los más bajos en los últimos 30 años.

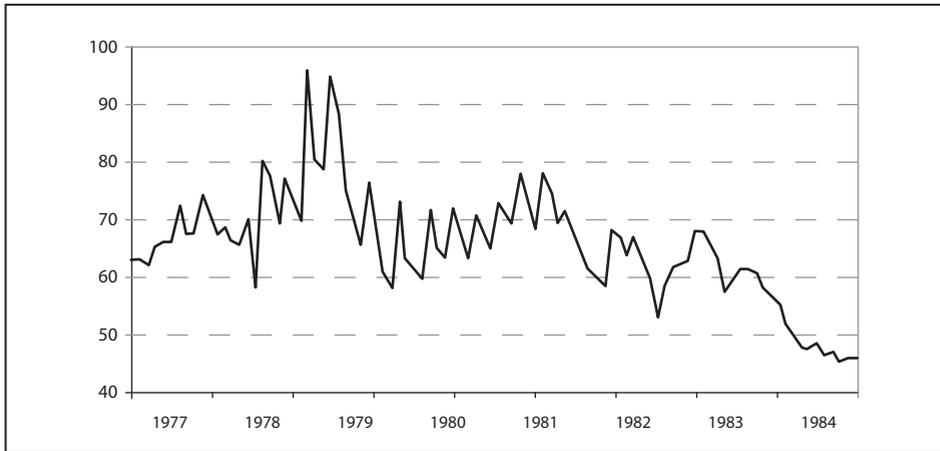
» Gráfico 2.13: Gasto Público Social Consolidado (GPSC) 1970-2004 (% PIB)



Fuente: Vargas de Flood (2006) y Ministerio de Economía y Producción (MECON).

La crisis de la deuda de 1982 y la inflación terminaron por destruir lo que quedaba del sistema de bienestar universalista y pro-equidad. El impacto más significativo del contexto económico recesivo se observó en el sistema previsional, donde se produjo una caída constante de los beneficios y del poder adquisitivo de los haberes (ver Gráfico 2.14).

## » Gráfico 2.14: Relación entre haber medio jubilatorio y el salario medio (%)



Fuente: Feldman et al (1988).

En materia asistencial, el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) inauguró a través del Programa Alimentario Nacional (PAN), la estrategia de focalización que luego se expandiría durante los '90. El PAN consistió en la entrega de cajas con alimentos básicos para el consumo familiar. Fue la primera vez en el siglo que en la Argentina se recurrió a atender a amplios sectores de la población por carencias alimenticias (Repetto, 2001).

La evolución y características del Estado de bienestar en los años noventa serán tratadas en capítulos posteriores, por lo que aquí se darán solamente algunos lineamientos generales. En esta década se consolidó un nuevo modelo de política social (Cortés y Marshall, 1999). A pesar de que las reformas se manifestaron más intensamente en ciertas áreas (legislación laboral, seguridad social) que en otras (salud), las políticas implementadas en su conjunto revelan un cambio de estrategia en la intervención social del Estado. Específicamente, se pasó de una estrategia de bienestar exclusivamente ligada con el mercado formal de trabajo a otra en la cual cobraron mayor importancia los programas sociales asistenciales y compensatorios (Lindert et ál., 2006).

Este cambio fue el resultado de un conjunto de factores. En primer término, las recomendaciones de los organismos multilaterales cumplieron un papel importante. El esquema de reforma social impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incluía, entre otros, los principios de la descentralización, la focalización y la privatización de los servicios sociales (Acuña y Tommasi, 1999). En la medida en que las recomendaciones llegaron reforzadas por la condicionalidad de los préstamos, esto facilitó su adopción por parte de los gobiernos de turno.

En segundo lugar, el deterioro de las variables sociales forzó al Gobierno a adoptar políticas tendientes a enfrentar dicho problema. El crecimiento sostenido del desempleo, la informalidad y la pobreza dan una idea de la seriedad de la “cuestión social” que enfrentaba el Estado a finales del siglo XX. En realidad, estos son algunos síntomas de procesos más profundos de reestructuración económica que comenzaron a configurarse a mediados de los años setenta. En particular, cobran importancia factores tales como el declive industrial y la expansión del sector terciario.

Estos cambios socioeconómicos tuvieron a su vez consecuencias políticas. Los procesos de declive industrial, desempleo e informalidad debilitaron a los sindicatos como actores políticos. Es en este contexto que el partido de gobierno (el Partido Justicialista, PJ) lleva adelante una profunda transformación de su base de apoyo y de sus vínculos con el electorado. Así, durante la década de los noventa, el PJ pasó de ser un partido de base sindical a ser un partido basado en vínculos clientelistas con el electorado (Levitsky, 2003).<sup>19</sup>

## ***C.2. La crisis del Estado de bienestar y sus consecuencias en la estructura tributaria***

La nueva configuración del Estado también implicó cambios en la estructura tributaria. Se consolidó la participación de los tributos indirectos y neutrales, fundamentalmente el IVA. A su vez, el proceso de apertura económica que caracterizó a los 25 años que abarca este período, implicó que el peso de los impuestos al comercio exterior dentro de la estructura impositiva local perdiera importancia.

En el contexto del proceso de apertura de la economía, la mejora en los términos de intercambio durante los primeros años de la dictadura militar permitió que la caída en las alícuotas fuera suplida por mayores ingresos por exportaciones. A su vez, se eliminó el Impuesto a la Herencia y se redujo la base imponible del Impuesto a las Ganancias. Esta disminución de los recursos intentó ser compensada por el incremento de la alícuota del IVA desde 13% a 20%. El objetivo de las medidas tomadas fue darle neutralidad al sistema económico, a pesar de sus consecuencias sobre la equidad del sistema tributario.

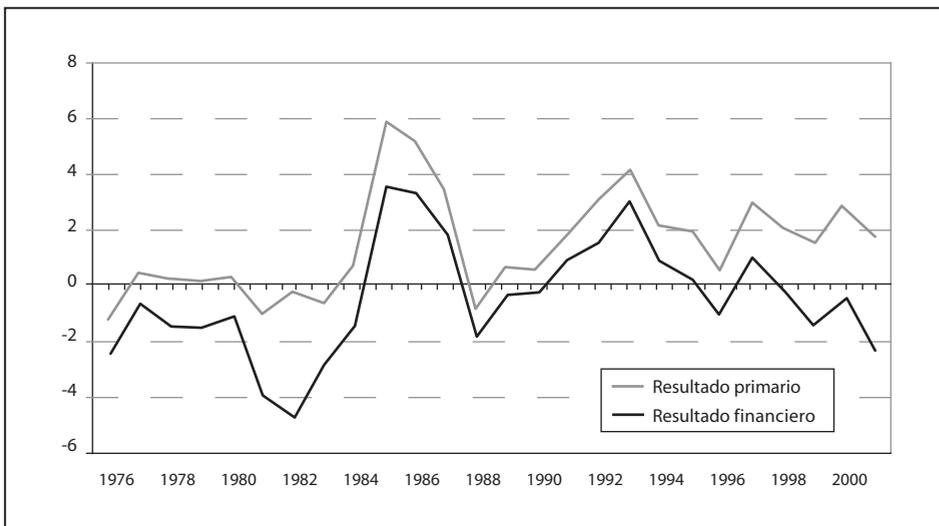
Si bien la recaudación como porcentaje del producto se incrementó ligeramente en los años de dictadura respecto al período anterior (11,89% contra 11,5%), el

---

19 Esta transformación se produce a nivel del peronismo urbano, es decir, en las provincias de mayor nivel de industrialización e ingreso. Como ha sido notado por la literatura, el peronismo históricamente basó su apoyo en dos tipos de coaliciones: la urbana industrial en las provincias desarrolladas y una coalición de votantes pobres en las provincias periféricas (Gibson, 1997).

proceso de apertura y sobrevaluación cambiaria provocó pérdidas de competitividad en la economía y en el nivel de actividad. Al mismo tiempo, generó ingresos importantes de capitales especulativos, lo cual incrementó la deuda externa del país, tanto pública como privada (esta última posteriormente nacionalizada, luego de la crisis de la deuda de 1982). Como consecuencia de ambos fenómenos, puede apreciarse en el Gráfico 2.15 un deterioro en los resultados fiscales primario y financiero, los cuales llegaron a tomar valores negativos de 4% y 11% respectivamente en términos del producto.

» Gráfico 2.15: Resultados primario y financiero de la Administración Pública Nacional (1976-2001)



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

Durante el gobierno de Alfonsín no se logró restablecer un sistema tributario más progresivo. Los ingresos por impuestos directos pasaron a representar 11,55% de los ingresos tributarios totales, es decir, fueron 2,36 puntos porcentuales menores que los observados entre 1976-1982. Si bien se redujo la alícuota del IVA de 18% a 13%, el efecto Olivera Tanzi<sup>20</sup> aceleró la caída en la participación de los impuestos directos (CENDA, 2007). Al respecto, Gaggero y Grasso (2005) afirman que las reformas impositivas del gobierno radical, tendientes a reestablecer cierta progresividad en la estructura impositiva, fueron opacadas por errores administrativos de la Dirección

<sup>20</sup> Mide la pérdida de recaudación fiscal que se produce como consecuencia de un proceso inflacionario. Se gasta de acuerdo con los precios corrientes y los impuestos se calculan sobre los ingresos generados en el período anterior a los precios entonces vigentes.

General de Impuestos (DGI). También vale destacar que las reformas en los años ochenta tendieron a incrementar el peso de los impuestos al comercio exterior, los cuales pasaron a representar 14% de los ingresos tributarios totales.

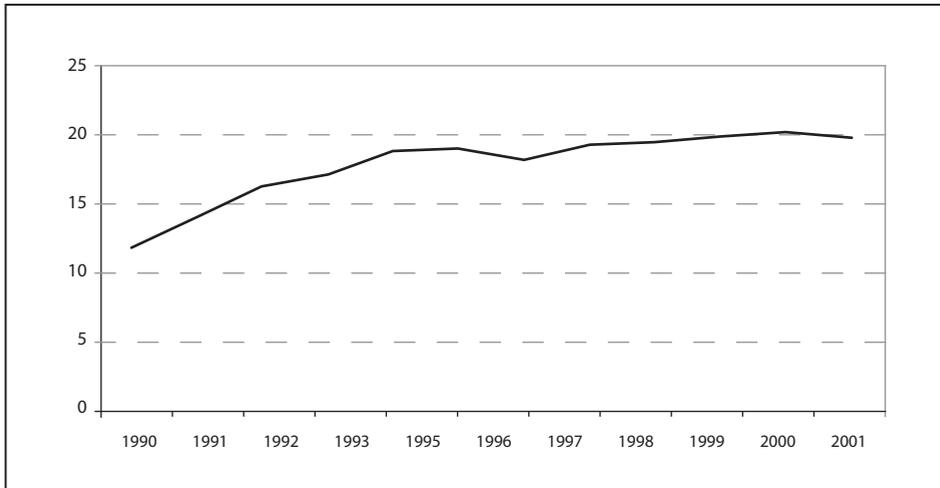
Al igual que en el caso del gasto, los años noventa serán tratados en profundidad en capítulos posteriores, por lo que también aquí nos limitaremos a agregar solamente algunos puntos principales. Esa década profundizó los lineamientos del sistema tributario anterior. Al respecto, la estructura impositiva tendió a concentrarse en tres gravámenes: el impuesto general a los consumos (IVA), el Impuesto a las Ganancias y las contribuciones a la seguridad social. En su conjunto, dichos gravámenes pasaron a representar cerca de 90% de los ingresos tributarios del período. También, en esta década se incrementó la alícuota del IVA de 13% a 21%, eliminándose la mayoría de las exenciones vigentes hasta ese momento y extendiéndose a una mayor cantidad de servicios. Por otro lado, volvió a reducirse el peso de los impuestos al comercio exterior, al eliminarse virtualmente las retenciones a las exportaciones y reducirse los impuestos a las importaciones. El fuerte crecimiento experimentado a principios de la década de 1990 permitió incrementar la recaudación.

» Cuadro 2.6: Estructura tributaria como % del PIB (1990-2003)

Tipo de impuestos	1990-1994	1995-1999	2000-2003	Países desarrollados
Rentas	2.4	2.6	3.2	9.7
Bienes y Servicios	5.4	6.6	7.1	9.5
IVA	3.5	4.7	5.1	6.5
Internos	1.9	1.9	2	3
Comercio Exterior	2	1.8	1.6	0.3
Patrimonio	0.5	0.5	0.6	0.8

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Gómez Sabaini (2005) y De Ferranti (2003).

## » Gráfico 2.16: Presión tributaria (1990-2001)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Orlando Ferreres.

En síntesis, el deterioro del Estado de bienestar en la economía encontró su correlato en las políticas impositivas implementadas durante el período. En pos de la eficiencia se redujeron los tributos sobre el comercio exterior y se generalizó la aplicación del IVA. En consonancia con lo que ocurría en el resto de América Latina, perdieron peso relativo los gravámenes progresivos, como el Impuesto a la Herencia y a la Renta, lo que trajo consecuencias negativas sobre la distribución del ingreso.

## Algunas conclusiones

A lo largo del capítulo se han recorrido las distintas configuraciones que ha tomado el Estado de bienestar en nuestro país en base a las categorías utilizadas por Esping Andersen. De un Estado liberal de comienzos del siglo XX se ha transitado hacia un modelo de Estado corporatista en el período sustitutivo de importaciones, para finalmente retomar algunas de las políticas del modelo liberal a partir del golpe de Estado de 1976.

Como se ha visto, la consolidación del Estado argentino fue coincidente con la conformación de un Estado mínimo, en el cual la intervención de los gobiernos en la sociedad civil a partir del gasto social y los impuestos tenía lugar con el objetivo de corregir las externalidades negativas generadas por el mercado. Luego, los vaivenes de la coyuntura internacional –en particular la crisis del año treinta y la Segunda Guerra Mundial– provocaron un viraje en el Estado argentino, inaugurando la era corporatista. De acuerdo a su concepto, el nuevo modelo, basado sobre el mercado formal de trabajo, combinó políticas universales con instrumentos en manos de grupos con poder de organización, como ocurrió con las obras sociales en poder de los sindicatos. Así, la nueva alianza corporativa entre el Estado y los trabajadores urbanos dejó como resultado un universalismo con alto grado de estratificación. Finalmente, la crisis del Estado corporatista materializada en el fracaso de las políticas sustitutivas, provocó un nuevo cambio en la configuración del Estado nacional, retomando algunas políticas características del modelo liberal. Eficiencia, descentralización y focalización fueron los tres pilares sobre los que se asentó la nueva política de gasto e ingresos del Estado. La fuerte crisis que vivió el país en el año 2002 exhibió las debilidades intrínsecas de dicho modelo.





### 3. Sostenibilidad

*Federico Marongiu*

Uno de los temas que surge con frecuencia en el análisis de la política fiscal de un país es el relacionado con la capacidad de un sistema tributario de mantener cierta estabilidad en el tiempo, permitir mayor absorción de shocks macroeconómicos y lograr una situación solvente de las cuentas públicas tanto en el corto como en el largo plazo.

Analizar los efectos macroeconómicos de la restricción presupuestaria del Gobierno permite identificar los principales riesgos que aparecen al tener excesivos déficits presupuestarios: inflación, crisis cambiaria, crisis de la deuda externa, altas tasas reales de interés, efectos negativos sobre la cuenta corriente y la inversión. Al incurrir en un déficit, el Gobierno puede seguir distintas alternativas para financiarlo y los efectos sobre la macroeconomía dependerán del camino tomado. En otras palabras, existen distintas formas de financiar el déficit del sector público: imprimiendo dinero, vendiendo reservas y con endeudamiento (interno y externo).

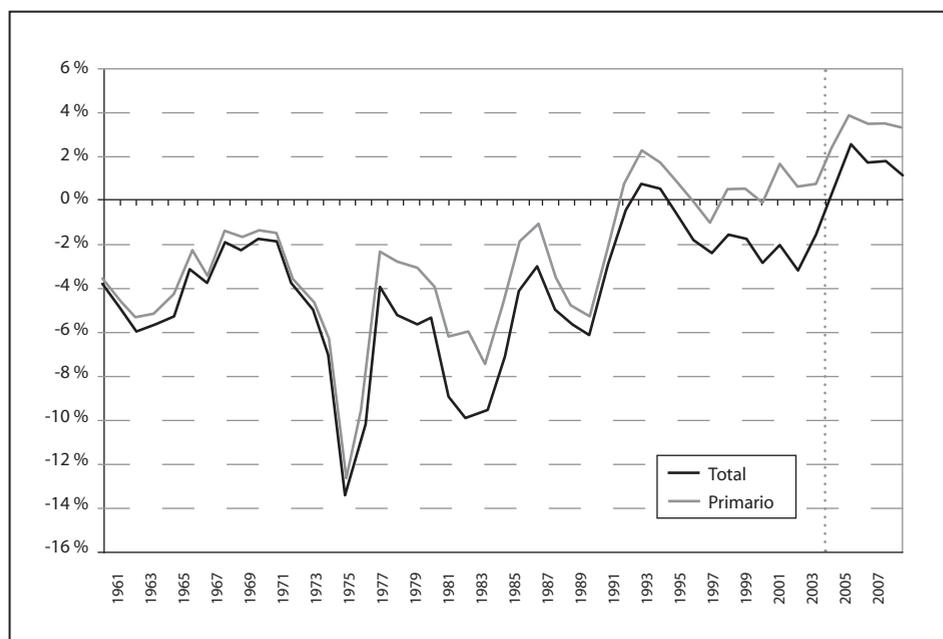
Siguiendo a Heymann y Ramos (2003), los trabajos que buscan analizar la crisis de la economía argentina se pueden agrupar según dónde pongan el énfasis. Una de estas categorías es la de los trabajos que descartan que el origen de la crisis se halle en una única causa. Por ejemplo, Perry y Servén (2002) hablan de una crisis múltiple, donde un conjunto de factores actuaron desde distintos ángulos para terminar en ese desenlace. Mientras tanto, existen trabajos que ponen el acento sobre una variable fundamental como detonante de la crisis, como por ejemplo el desbalance fiscal, la caída en el crédito externo, la suba de las tasas de interés, la baja performance de las exportaciones, la sobrevaluación del tipo de cambio y la política fiscal procíclica. El objetivo de este capítulo no es participar de este debate, sino destacar que independientemente de las causas que generaron la crisis, una política fiscal contracíclica hubiera permitido atenuar sus consecuencias, en particular aquellas relativas a pobreza.

En la siguiente sección mostraremos la evolución de las finanzas públicas argentinas durante los noventa y durante la crisis de fines de esa década y comienzos de la siguiente. Posteriormente, esbozaremos algunas de las teorías acerca de las causas de la crisis y finalmente nos concentraremos en aspectos relacionados con la prociclicidad de la política fiscal argentina.

## La cuestión fiscal en la década de los noventa y la crisis de 1998-2002

La cuestión fiscal ha jugado un papel de considerable importancia en las variables macroeconómicas fundamentales. Más específicamente, a lo largo de la historia reciente, la Argentina ha sufrido todas las consecuencias macroeconómicas posibles de la insolvencia fiscal: inflación, corridas cambiarias, aumentos en las tasas de interés (con caídas en la inversión y el consumo) y cesación de pagos. Por esta razón resulta ineludible la presentación, al menos en forma sintética, de la evolución fiscal durante los últimos años para comprender las principales restricciones que enfrenta la economía argentina.

» Gráfico 3.1: Resultado fiscal como porcentaje del PIB (1961-2007)



Fuente: Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Sistemáticamente la Argentina ha mostrado resultados fiscales deficitarios en los últimos 40 años. Sin embargo, más allá de los numerosos vaivenes que muestra la política fiscal desde 1961, en el Gráfico 3.1 se puede observar la magnitud del ajuste fiscal de largo plazo. Antes de 1992 ningún año evidenció un resultado fiscal positivo. En ese sentido, se pueden diferenciar dos situaciones en la evolución que muestran las cifras. Hasta 1990, el déficit sin privatizaciones giraba en torno a 5,5% del PIB, para pasar a 1,7% del PIB durante los años noventa, al tiempo que el resultado primario

pasó del -4,3% del PIB para el período 1961-1990 a mostrar un superávit promedio de 0,6% de PIB durante los noventa (Cetrángolo y Jiménez, 2003). A partir de esa década se incrementa el peso de los servicios de la deuda en el gasto y comienza a observarse una clara diferenciación entre resultado primario y resultado total. La recesión iniciada a mediados de 1998 profundiza el problema deficitario del sector público y paulatinamente arrastra las finanzas hasta la crisis de 2001-2002. Es en este último año en el cual se realiza el más profundo ajuste procíclico, con un fuerte recorte del gasto real (a través del mecanismo inflacionario) y una cesación de pagos de la deuda. A partir de 2003, con la reactivación de la economía y la disminución del peso de los servicios de la deuda sobre el gasto total, se comienzan a observar resultados fiscales superavitarios, tanto primarios como totales.

En el Cuadro 3.1 pueden apreciarse los promedios de los resultados primarios y financieros por década. Puede verse la profunda diferencia entre resultado primario y financiero, así como la importancia que tuvo el proceso de privatizaciones para cerrar la brecha fiscal.

» Cuadro 3.1: Resultado del sector público nacional no financiero 1961-2000 (promedio anual en porcentaje del PIB)

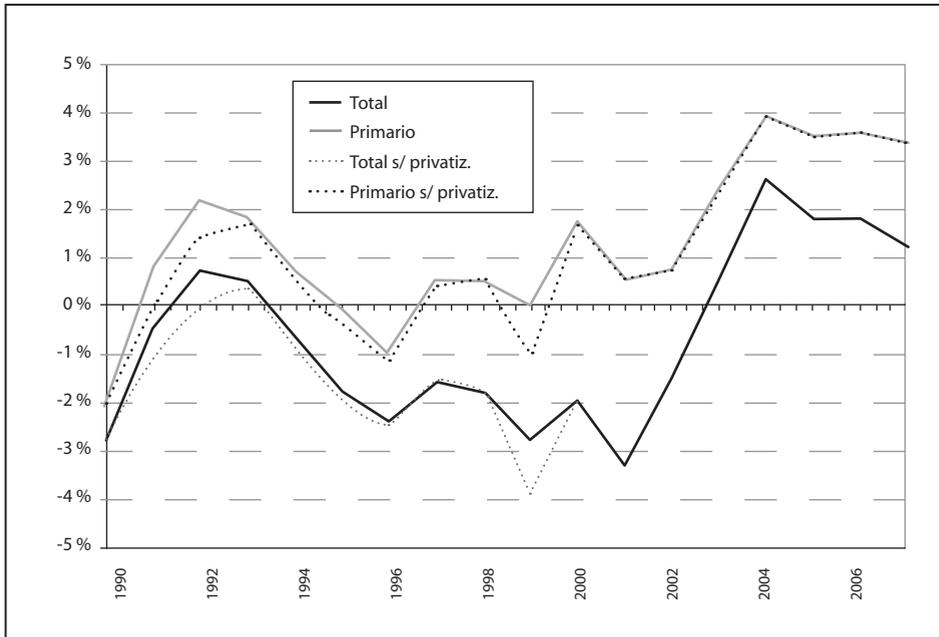
Período	Total	Total s/ privat.	Primario	Primario s/privat.
1961-1970	-3,46	-3,46	-2,9	-2,9
1971-1980	-6,66	-6,66	-5,73	-5,73
1981-1990	-6,23	-6,24	-4,38	-4,39
1991-2000	-1,27	-1,66	0,58	0,18

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2003), con datos de Secretaría de Hacienda y CEPAL Oficina Bs.As.

Con estos datos, Cetrángolo y Jiménez (2003) argumentan que es posible advertir el importante proceso de disminución de los desequilibrios del sector público en el largo plazo, aunque consideran que eso no supone que los desequilibrios durante el período de la convertibilidad hayan sido más fáciles de financiar (dados los intereses de la deuda).

Al centrar la atención en los años '90, en el Gráfico 3.2 se observa que la evolución de las cuentas fiscales muestra, como rasgos principales, la importancia de los ingresos por privatizaciones durante la primera mitad de la década y el año 1999; el creciente desequilibrio total a partir de 1993 (con privatizaciones a partir de 1992) y la progresiva brecha entre resultado total y primario, debido al aumento de los intereses de la deuda (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

## » Gráfico 3.2: Resultado del sector público nacional no financiero



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda.

» Cuadro 3.2: Resultados fiscales en la década de los noventa.  
(Base devengado, promedios por período, en porcentaje del PIB)

Período	Resultado primario sin seguridad social	Resultado primario	Pago de intereses	Resultado del sector público nacional	Resultado del sector público consolidado	Ingresos por privatización de empresas públicas	Resultado consolidado sin privatizaciones
Promedio 1991-94	2,07	1,33	1,2	0,13	-0,56	0,6	-1,16
Promedio 1995-97	1,66	-0,29	1,7	-1,99	-2,56	0,49	-3,05
Promedio 1998-01	3,07	0,45	3,13	-2,68	-4,09	0,37	-4,46

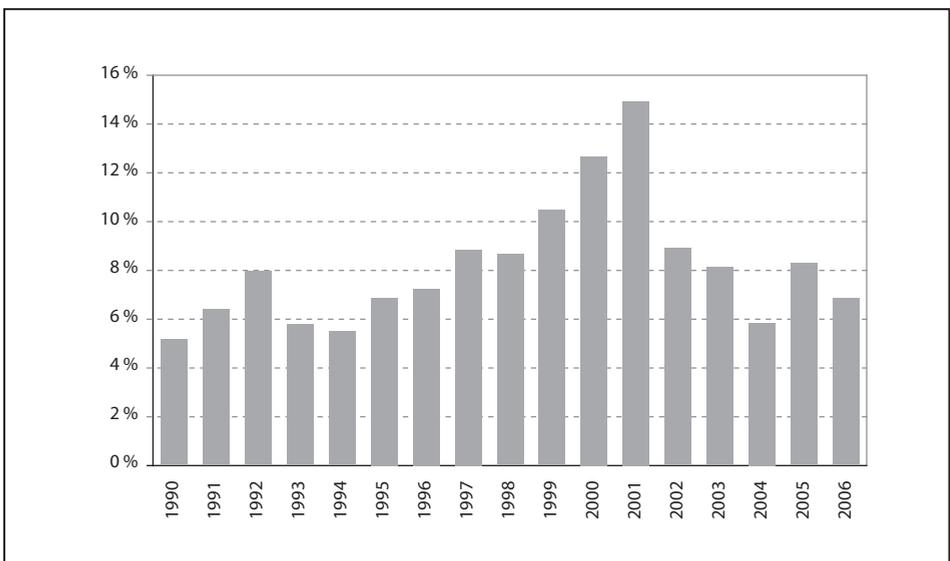
Fuente: Damill, Frenkel y Juvenal (2003), datos del Ministerio de Economía.

A partir de la crisis rusa en agosto de 1998, comienza una etapa de fuerte contracción de la actividad económica. El déficit del sector público consolidado, a pesar de la implementación de políticas fiscales contractivas que buscaban revertir la tendencia, comienza a incrementarse hasta alcanzar los 6 puntos del PIB en 2001. La mayor parte de este

crecimiento se debió al aumento en los pagos de intereses (en el año 2000 alcanzaban 19% de los recursos tributarios, el doble del valor que tenían a mediados de la década) y, en segundo lugar, al sistema de seguridad social. Como variable fundamental aparece la suba de la tasa de interés promedio sobre la deuda pública total. Según Damill, Frenkel y Juvenal (2003), la tasa media de interés pasó de 5,8% en 1996 a 9,4% en 2001.

El papel que jugó la deuda en la evolución fiscal durante la convertibilidad resulta casi excluyente. Al analizar la evolución de la deuda durante los años 90 también pueden dividirse los tres períodos antes mencionados. Las conclusiones obtenidas por los autores relacionan la fase de 1991-1994 con una fuerte mejoría en las cuentas públicas y con la inexistencia de signos de insostenibilidad fiscal. Entre 1995 y 1997 se da un salto en la proporción deuda-producto, sobre todo en 1995 debido al paquete de ayuda externa proveniente del FMI, que permitió dejar atrás la crisis financiera desatada con el Tequila. Los años 1996 y 1997 constituyen, en cambio, una fase expansiva donde la deuda externa se reduce como proporción del PIB. Según los mencionados autores, no existía hacia 1997 evidencia de insostenibilidad fiscal, a pesar del aumento del déficit corriente y del desbalance del sistema provisional público. Con el inicio de la depresión en 1998 y el aumento del costo de financiamiento, la situación cambió considerablemente, hasta alcanzar en 2001 un cociente de 55% entre el producto y la deuda del sector público consolidado (o sea, un aumento de 20 puntos en cuatro años).

» Gráfico 3.3 Intereses de la deuda sobre total de gasto del sector público consolidado (como %)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Economía.

El rol principal de la deuda y sus intereses dentro de la política fiscal, no se restringe al período de la convertibilidad ni se encuentran allí sus orígenes. Volver la mirada hacia mediados de los años setenta (a partir de 1976 y, con más fuerza, a partir de 1978) parece ser lo más ajustado para encontrar el comienzo de un camino que, casi 30 años después, terminaría en la peor crisis de la historia económica argentina. Como puede apreciarse en el Gráfico 3.3, los intereses de la deuda alcanzaron el 15% del gasto total consolidado (Nación + provincias + municipios) en el año 2001.

Como queda claro, la situación fiscal se tornó cada vez más complicada a lo largo de la década, sobre todo a partir de la recesión que comenzó en 1998. El punto cúlmine de este proceso de estancamiento de la economía se alcanzó en diciembre del año 2001, con la explosión de la crisis que implicó la devaluación de la moneda, la pesificación de los contratos y la cesación de pagos de la deuda.

## Las explicaciones de la crisis económica argentina

Algunas explicaciones consideran a la indisciplina en la administración fiscal como el elemento crucial que determina el colapso. Mussa (2002) personifica la visión más representativa de este conjunto (ver también Krueger, 2002 y Teijero, 2001), que incluye también a los organismos internacionales de crédito: *“Enumerando los múltiples elementos que contribuyeron a la tragedia argentina, no se debe obviar la falla crítica de la política económica argentina, que fue una causa fundamental del desastre – es decir, la crónica inhabilidad de las autoridades argentinas para conducir una política fiscal responsable”* (Mussa, 2002, p.6). El persistente aumento del gasto público por sobre los ingresos llevó a la acumulación insostenible de deuda pública y finalmente al default. El argumento utilizado era que un ajuste fiscal podía eliminar las dudas existentes sobre la solvencia del Gobierno (necesaria para pagar la deuda y mantener el tipo de cambio), incentivar el ingreso de capitales y por lo tanto tener un efecto expansivo sobre la economía.

Desde una visión completamente contraria a la anterior, Damill, Frenkel y Juvenal (2003) critican la interpretación de la irresponsabilidad fiscal. Estos autores consideran que tanto los organismos internacionales como Mussa (2002) son enfáticos en atribuir la crisis al déficit fiscal y a la dinámica de la deuda pública, sin prestar atención a sus orígenes. *“Reconocer que el crecimiento de la deuda pública es un resultado en buena medida endógeno del propio aumento de la prima de riesgo país colocaría al FMI en una posición incómoda y lo obligaría a una autocrítica”* (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003, p.32). En ese sentido, los mencionados autores argumentan que el centro del problema se debió al sendero explosivo de la deuda pública, el cual fue originado por la fuerte suba de la tasa de interés, y descartan que el camino hacia la crisis haya sido

el resultado de una política fiscal discrecional y fuera de control. De hecho, destacan que las políticas activas de carácter procíclico consiguieron generar un superávit primario importante (sin considerar el desequilibrio de la seguridad social), muy superior al de los tempranos años noventa, que no bastó para poner freno al crecimiento de la deuda.

Entonces, para Damill, Frenkel y Juvenal (2003), el aumento de la tasa de interés característico de la fase contractiva del ciclo incidió directamente sobre el crecimiento de la deuda pública, contribuyendo a una dinámica perversa de mayor deuda y mayor riesgo. ¿Qué determinó el aumento de la tasa de interés para estos autores? *“La tendencia al aumento de la prima de riesgo país y de la tasa de interés puede asociarse con la situación de las cuentas externas del país o con la evolución de las finanzas públicas. O con ambas, como de hecho hicieron los informes de los analistas de los fondos de inversión y las agencias calificadoras de riesgo. Sin embargo, aún cuando las dudas asociadas a las sostenibilidad de la deuda pública hayan pesado significativamente en las evaluaciones de riesgo de los inversores, esto no debería ocultar las fuentes originales del déficit y la deuda del sector público. La principal causa no fue la política fiscal dispendiosa, sino el efecto combinado de la fragilidad externa y el contagio de las crisis de Asia, Rusia y Brasil”* (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003, p.32).

Calvo et al (2002) también se ocupan de analizar los efectos de los shocks externos, y centran su atención sobre los flujos de capital y las consecuencias adversas de su interrupción súbita. Desde su óptica, la crisis en la Argentina se encuentra íntimamente asociada con el denominado *sudden stop* (reversión) de los flujos de capital que siguió a la crisis rusa de agosto de 1998. Este corte en el financiamiento externo, que se considera exógeno, resultó particularmente perjudicial para la economía argentina, cuyas vulnerabilidades frente a esa circunstancia se relacionaban con ser una economía cerrada (en términos relativos) al comercio internacional, tener un alto nivel de deuda externa y presentar un alto nivel de dolarización de facto del sistema financiero<sup>1</sup>.

Guidotti (2005) también difiere con la visión de la irresponsabilidad fiscal como origen de la crisis. El énfasis está puesto, en cambio, en las necesidades de liquidez que tenía el país debido al aumento de la deuda resultante de tres decisiones fundamentales.

---

1 Desde otro punto de vista, pero con ciertas coincidencias con lo anterior, Heymann y Ramos (2003) consideran que, a pesar de la importancia del problema fiscal, no necesariamente ha sido la única causa de la crisis. Galiani et al. (2002) destacan que los dos temas generalmente mencionados como centrales en el desarrollo de la crisis (las cuentas fiscales y el tipo de cambio real) tienen que ser ubicados en el contexto de las expectativas que tenían los agentes domésticos y extranjeros respecto al futuro de la economía argentina. En ese sentido, las expectativas eran que el ingreso presente y futuro podía sostener un nivel de consumo doméstico muy superior al del pasado, expectativas que fueron reforzadas por el Gobierno. La crisis implicó, de esta manera, una fuerte modificación de las percepciones de riqueza.

Según él, estas decisiones tomadas en la primera mitad de la década de los noventa, ayudadas en ese entonces por el optimismo reinante en los mercados de capitales, constituyeron una gran apuesta fiscal. Estas decisiones fueron el Plan Brady, el reconocimiento de deudas con jubilados y proveedores del Estado (BOCONes), y la reforma del sistema jubilatorio. En ese sentido, de los 64 mil millones de dólares que creció la deuda pública entre 1993 y 2000, 48,3% se explica por la reforma del sistema de pensiones y 40,5% se debe a los BOCONes. En definitiva, según el autor, estos hechos contribuyeron en forma considerable a la percepción de los inversores sobre la insostenibilidad de la deuda argentina hacia fines de la década, momento en el que los mercados de capitales se estaban cerrando. Al mismo tiempo, las opciones de política fiscal que tenía el Gobierno para enfrentar esta situación estaban sumamente acotadas.

Guidotti no menciona, en cambio, el proceso de reconocimiento de deuda legítima e ilegítima originada en el período 1976-1983 que tuvo lugar una vez asumido el Gobierno constitucional de Alfonsín, que resultó un fuerte condicionante de las políticas fiscales implementadas durante la segunda mitad de la década de 1980 y concluiría con la crisis hiperinflacionaria de 1989.

Finalmente, Perry y Servén (2002), desde una perspectiva más abarcadora, toman en cuenta y analizan varios puntos de los mencionados anteriormente: los shocks externos, la sobrevaluación cambiaria y el ajuste deflacionario, el problema fiscal, y el sistema bancario, descartando la preponderancia de un factor por sobre los otros. Particularmente estudian si la mala performance de la economía argentina se debió a shocks externos más profundos que los recibidos por otras economías en la región. En sus conclusiones desechan esa posibilidad y señalan que ni la caída de los términos de intercambio después de la crisis de Asia, ni el desaceleramiento de los Estados Unidos y del mundo en 2001, ni la caída de los flujos de capital y el aumento de las tasas luego de la crisis de Rusia, golpearon a la Argentina con mayor intensidad que a otros países de América Latina, pero explican que poseía mayores vulnerabilidades frente a shocks externos debido a la suma de debilidades que presentaba. Es decir, al darse en forma conjunta, y dado que ninguna era por sí sola suficiente, la sobrevaluación cambiaria, el ajuste deflacionario, el problema fiscal y la dolarización de los contratos se refuerzan y determinan una fragilidad mucho mayor que la existente en cualquier país de la región frente a un shock externo adverso.

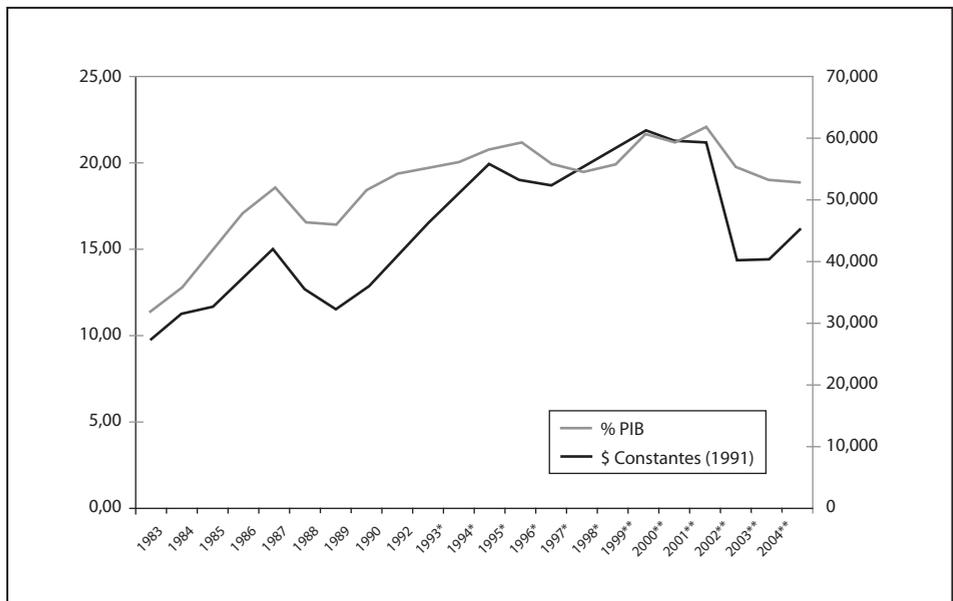
## ***El gasto público y el ciclo económico***

Uno de los aspectos fundamentales para analizar cuando se habla de la sostenibilidad de la política fiscal, es la relación que ésta tiene con el ciclo económico. Fundamentalmente deben verse dos aspectos: en primer término, si el gasto público es procíclico o contracíclico y si esto profundiza o atenúa los problemas derivados de

las fluctuaciones de la actividad económica; en segundo, si el sistema tributario es procíclico o contracíclico y si esto permite realizar una política de gastos que atenúe las consecuencias sociales en momentos de recesión de la economía.

Fundamentalmente puede decirse que la política fiscal procíclica perjudica las posibilidades de llevar a cabo una política social efectiva. En los países de América Latina, la necesidad de realizar ajustes fiscales en las recesiones (lo que se relaciona con los límites que enfrentan para acceder al crédito) resulta en reducciones del gasto total en los malos tiempos. Como consecuencia, el gasto social destinado a los pobres se ve reducido (aunque en menor proporción que el gasto total) en los momentos en los que más se necesita (Gráficos 3.4 y 3.5). El aumento de los niveles de pobreza combinado con ajustes fiscales que limitan las posibilidades de emprender una buena política social, es algo común durante las crisis en América Latina. El gasto social es altamente procíclico en este continente, es decir, los gobiernos aumentan los gastos pro-pobre durante las expansiones y lo reducen en las recesiones (Braun y Di Gresia, 2003). Todo esto, a pesar del consenso generalizado sobre la necesidad de llevar a cabo una política fiscal contracíclica que permita el correcto desempeño de la seguridad social.

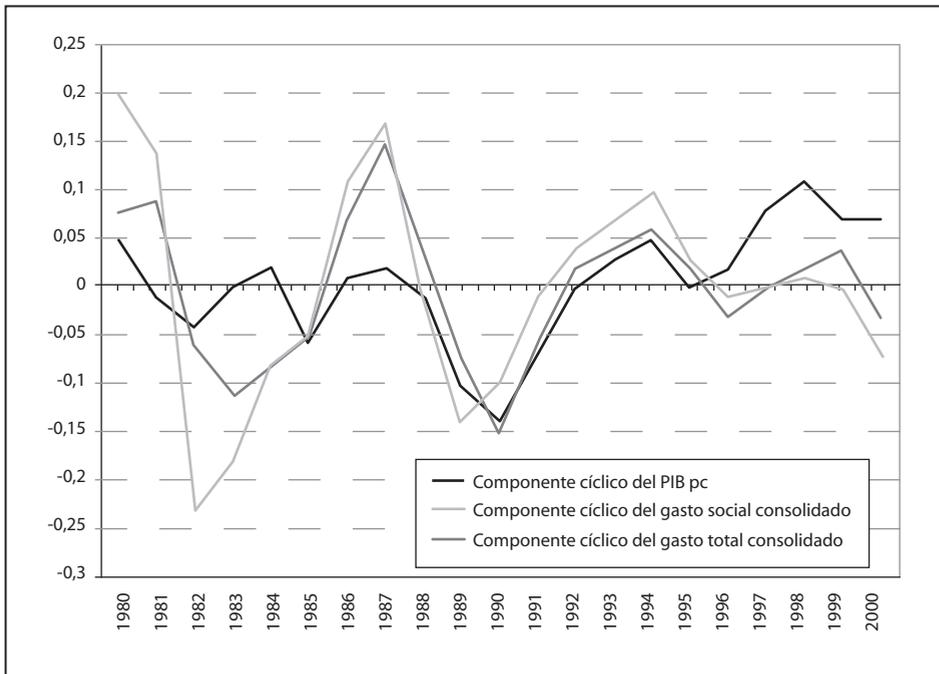
» Gráfico 3.4: Evolución del gasto público social en la Argentina (1983-2004) (en pesos de 2001 y como % PIB)



\* preliminar - \*\* estimado

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación.

» Gráfico 3.5: Evolución del componente cíclico del PIB, gasto total y gasto social



Fuente: Braun y Di Gresia (2003).

Un adecuado seguro de desempleo, por ejemplo, requerirá un aumento en los gastos del Estado cuando aumenta el desempleo, mientras que los gastos se verán reducidos cuando la tasa de empleo se recupere. En definitiva, una apropiada red de contención social necesita de programas que tengan la capacidad de expandirse rápidamente durante las crisis y contraerse automáticamente cuando se retoma el crecimiento. Una política fiscal procíclica se convierte en una restricción importante para lograr lo anterior. Por lo tanto, para combatir la prociclicidad del gasto social se debería reducir el comportamiento procíclico de la política fiscal (tanto de gastos como de ingresos), lo que a su vez reduciría la volatilidad de la economía, otro de los grandes problemas de las economías latinoamericanas.

En países en los cuales existe una combinación de alta inseguridad en el contexto macroeconómico y mecanismos privados y públicos inadecuados de seguridad social, se hace necesario que en momentos de crisis el Gobierno incremente el gasto pro-pobre. Para ello necesita haber obtenido fondos excedentes durante los momen-

tos en los que la actividad económica se encuentra en alza<sup>2</sup>. Como mencionamos anteriormente, el gasto público es procíclico en América Latina y particularmente el gasto social resulta procíclico también. En el caso de la Argentina, como mostraremos, el sistema tributario es extremadamente procíclico, aunque con posterioridad a la última gran crisis, dicha prociclicidad ha disminuido levemente (en parte por la introducción de las retenciones a las exportaciones que es un impuesto menos procíclico que, por ejemplo, el IVA). Además, esto determina que las transferencias realizadas a las provincias a través de la coparticipación federal de impuestos también sea fuertemente procíclica, lo que impide a las jurisdicciones la posibilidad de realizar políticas de suavización de los ciclos.

También es relevante que la política fiscal procíclica aumenta la volatilidad de la economía. Fatas y Mihov (2001) se ocupan de analizar el problema de la volatilidad y concluyen que mayor discrecionalidad en la política fiscal contribuye a aumentar la volatilidad de la economía, en una muestra de 51 países. A su vez, Talvi y Vegh (2000) argumentan que la política fiscal procíclica lleva a mayores fluctuaciones del consumo y el producto. Centrándose en América Latina, Gavin et ál. (1996) consideran que la política fiscal no sólo ha sido sumamente procíclica sino que ha amplificado las fluctuaciones del *output* mayormente durante las recesiones, justo cuando una política de estabilización sería más necesaria. Al analizar datos que van desde 1970 hasta mediados de la década de los '90, encuentran que la volatilidad del déficit fiscal en los países de América Latina es entre 3 y 10 veces mayor que en los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A su vez, relacionan el menor efecto estabilizador que tiene la política fiscal en América Latina con el fuerte comportamiento procíclico del gasto público. Estiman que un incremento de un punto porcentual en el crecimiento del PIB real provoca un aumento del gasto real consolidado cerca de 0,61% en los países latinoamericanos, contra 0,09% en la OCDE. Al mismo tiempo, De Ferranti et ál. (2000) encuentran que 15% de la mayor volatilidad que presenta Latinoamérica con respecto a los países industrializados y los del sudeste asiático se debe a la volatilidad fiscal.

Por otro lado, las fuentes de vulnerabilidad macroeconómica están íntimamente ligadas con la política fiscal a través de tres vías, las cuales están interrelacionadas y tienen que ver con la adopción de políticas fiscales que no son consistentes con los equilibrios internos y que, eventualmente, pueden resultar insostenibles (Jaramillo et ál., 2004):

---

2 En el caso de la Argentina, con una política de gasto público claramente procíclica en 2002, se redujo el gasto público en 25% durante el clímax de la peor recesión de la historia del país.

1. la recurrencia de déficit fiscales que generan necesidades de financiamiento con fuentes costosas, y desplazan la actividad productiva privada;
2. la existencia de elevados niveles de deuda pública que introducen dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas;
3. la prociclicidad de la política fiscal que inhibe la capacidad de suavizar los ciclos económicos, y más bien los exacerba. Un Estado que ahorra en momentos de crecimiento (obteniendo elevados resultados fiscales superavitarios) contará posteriormente con una herramienta para utilizar en momentos de caída de la actividad económica. Es decir, existe una estrecha relación entre la solvencia fiscal y la posibilidad de realizar políticas fiscales contracíclicas en momentos de recesión. Además, la posibilidad de tener un fisco solvente hace que no sea necesario realizar ajustes en momentos en los que la actividad económica se encuentra deprimida (lo cual podría llevar a una profundización de la crisis).

A su vez, Hausmann et ál. (1996) explican la prociclicidad en América Latina por un círculo vicioso de volatilidad, prociclicidad y crédito limitado. La dificultad para ahorrar en los buenos tiempos, sumado al acceso limitado al crédito durante las recesiones hacen que sea necesario realizar un ajuste fiscal en los malos tiempos. Esta política procíclica aumenta la volatilidad de la economía, lo que a su vez, debido a la intervención de las presiones políticas, hace más difícil ahorrar en los buenos tiempos y, por lo tanto, realimenta el ciclo.

A modo de resumen, de acuerdo a Braun y Di Gresia (2003), se puede decir que América Latina presenta mayor prociclicidad fiscal debido a:

- Menor proporción de estabilizadores automáticos en el gasto público (por ejemplo, seguros de desempleo).
- Alta volatilidad, alta discrecionalidad, restricciones políticas y débiles instituciones fiscales que hacen dificultoso el ahorro durante las expansiones.
- Crédito limitado, junto con la mencionada incapacidad para ahorrar, lleva a ajustes durante las recesiones.

Según los mismos autores, algunas de las opciones de política para combatir el problema de la prociclicidad son:

- Fondos de estabilización fiscal, que aumentan en las expansiones y puedan ser gastados en las recesiones.
- Reglas fiscales que limitan el crecimiento de los gastos y la deuda en las expansiones.
- Reformas en la estructura de las transferencias fiscales federales para reducir la prociclicidad del gasto subnacional.

- Aumento en la proporción de estabilizadores automáticos en el gasto total.
- Bonos indexados al PIB, que automáticamente reducen los pagos de interés durante las recesiones y limitan la necesidad de ajustes fiscales.

## Ciclo económico y recaudación tributaria

Como mencionan Musgrave y Musgrave (1980), existe una estrecha relación entre los niveles de actividad económica y la recaudación de impuestos. En este sentido, reviste particular importancia la composición de la recaudación y la vinculación que cada uno de estos impuestos tiene con la actividad económica. En el caso de la Argentina coexisten impuestos fuertemente ligados con la actividad económica, como por ejemplo el IVA, con otros de suma fija, como el Impuesto Inmobiliario. Es por ello que resulta importante analizar la relación que el sistema tributario argentino tiene con el ciclo económico.

El período analizado es el que va entre 1993 y 2007, para el cual se tienen datos de corte mensual y trimestral, tanto de recaudación como de actividad económica (PIB y Estimador Mensual de la Actividad Económica, EMAE). Gracias a ello, es posible revisar la relación entre el ciclo económico y la recaudación en dos períodos distintos: el período de la implementación del Plan de Convertibilidad y su crisis (finales de 2001) y la etapa posterior a la devaluación (2002-2007).

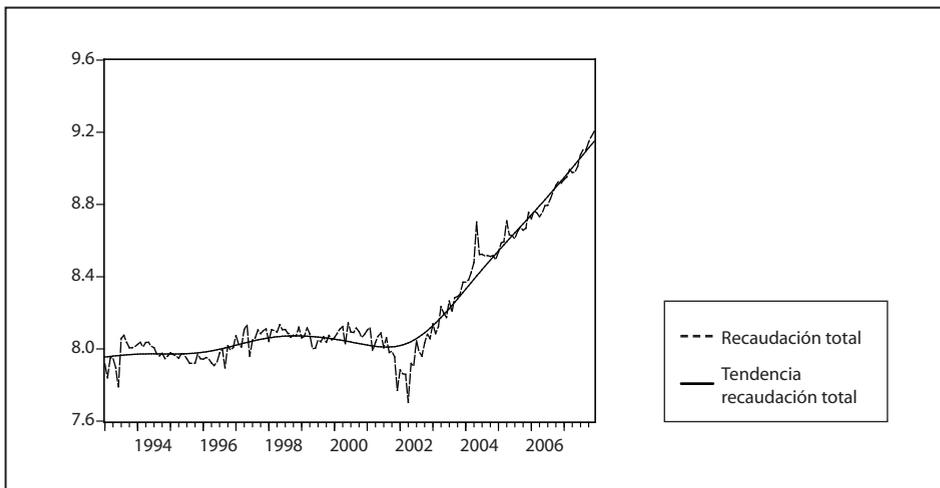
Para realizar el análisis debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la definición de “ciclo económico”. La definición presentada por Carrera et ál. (1998), plantea que el ciclo económico es el *“período de tiempo en el cual la variable, partiendo de un punto mínimo de actividad (valle), pasa por una expansión, llega a un máximo (pico) y allí comienza a declinar hasta llegar nuevamente a un valle y comenzar un nuevo ciclo”*. El ciclo económico se refiere entonces específicamente al movimiento conjunto, en el sentido definido anteriormente, de variables macroeconómicas. Cuando se habla de la prociclicidad de la recaudación tributaria respecto de la actividad económica, significa que la primera crece al expandirse la segunda y decrece al contraerse ésta.

Lucas (1977) definió el ciclo económico como el movimiento de producto alrededor de una tendencia. Pone el énfasis en el rol del producto como variable contra la cual se deben medir los movimientos de las distintas variables económicas, y no distingue fases del ciclo como sucede en las definiciones clásicas. Utilizando esta definición se hace necesario distinguir la tendencia en las series utilizadas, mediante distintas descomposiciones que permiten diferenciar claramente la tendencia de cada una de las variables respecto de las fluctuaciones alrededor de ésta.

La metodología utilizada consiste en desestacionalizar las series utilizadas mediante el método X-11 Arima (en el caso de las series de frecuencia mensual y trimestral) y, posteriormente, en la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott<sup>3</sup>.

Para ejemplificar el trabajo realizado con el filtro de Hodrick y Prescott, lo hemos aplicado a la serie de recaudación tributaria total de impuestos nacionales<sup>4</sup>. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 3.6, la línea llena muestra la tendencia de la recaudación en el período 1993-2007. La serie muestra una tendencia levemente creciente en el período 1993-1997 y una decreciente entre 1998 y mediados de 2002. A partir de la segunda mitad de 2002 comienza a apreciarse una tendencia fuertemente creciente en la recaudación.

» Gráfico 3.6: Serie y tendencia de la recaudación total (1993 - 2007)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

3 En todos los casos se trabaja con las variables expresadas en logaritmos.

4 El filtro de Hodrick y Prescott consiste en un problema de minimización mediante el cual se resuelve:

$$\min \sum_{t=1}^N (\alpha_t - \beta_t)^2 + \lambda \sum_{t=3}^N [(\beta_t - \beta_{t-1}) - (\beta_{t-1} - \beta_{t-2})]^2$$

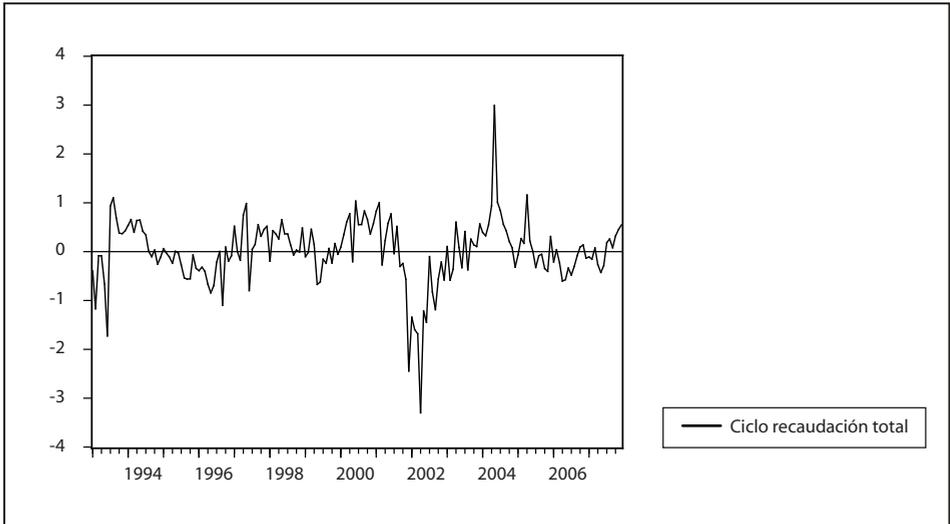
Donde el primer término de la ecuación es el ajuste de la tendencia a la serie de la variable original y el segundo término indica el grado de variabilidad.  $\alpha$  es la serie original y  $\beta$  es la tendencia. Es decir, Hodrick y Prescott parten de la idea de que cada serie es la suma de un componente tendencial y de uno cíclico.

$\lambda$  es un parámetro positivo que penaliza la variabilidad de la tendencia de cada serie. Cuanto menor es  $\lambda$  más suave es la evolución del componente tendencial de la serie.

Si  $\lambda=0$  entonces la tendencia va a ser igual a la serie original y si es igual a infinito, entonces estamos frente a una tendencia lineal. Generalmente la literatura utiliza un  $\lambda=100$  para datos anuales,  $\lambda=1600$  para datos trimestrales y  $\lambda=16400$  para datos mensuales.

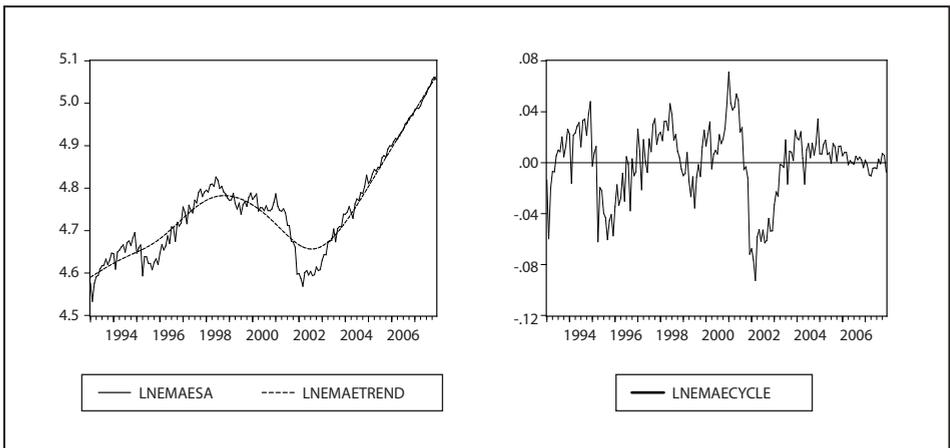
Un aspecto de considerable importancia en el análisis de cada serie es su volatilidad, es decir, cuánto se aleja la serie de su tendencia de largo plazo. Dicha volatilidad puede apreciarse en el Gráfico 3.7, correspondiente al ciclo de la recaudación total:

» Gráfico 3.7: Ciclo de la recaudación total (1993 - 2007)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» Gráfico 3.8: Serie, tendencia y ciclo del Estimador Mensual de la Actividad Económica (1993 - 2007)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Resulta importante analizar el ciclo y la tendencia de la actividad económica. Pueden advertirse tres momentos en la tendencia del EMAE: una fase ascendente desde inicios de 1993 hasta fines de 1998; una descendente desde octubre 1998 hasta septiembre de 2002 y una ascendente a partir de octubre 2002. Debe destacar que la tendencia no refleja marcadamente la caída en la actividad económica producto de la crisis mexicana que sí resulta evidente en la serie desestacionalizada entre enero 1995 y principios de 1996. La tendencia muestra también más acentuadamente la caída en la actividad económica a partir del tercer trimestre de 1998.

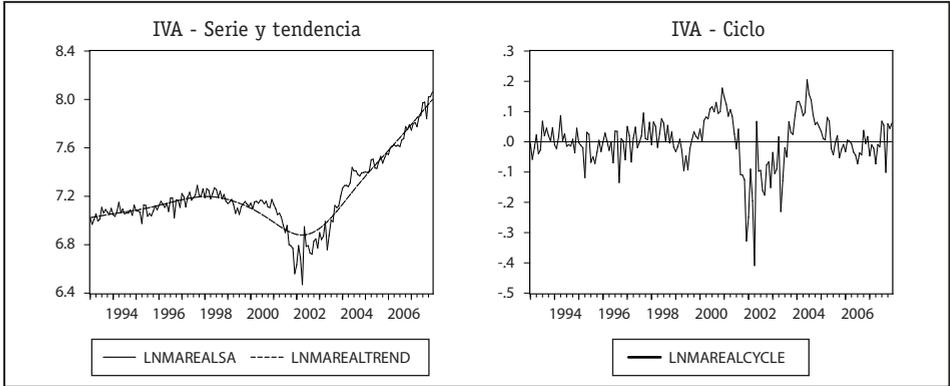
Es interesante destacar, además, que la serie desestacionalizada adelanta levemente en la tendencia la recuperación de la economía a partir de mediados de 2002.

Respecto de las variaciones del EMAE en relación a su tendencia, puede observarse que existe una mayor volatilidad en el período que va desde mediados de 2001 hasta 2003 y, a partir de finales de este último año, la serie muestra un patrón de estabilización con menos apartamientos. Es importante tener en cuenta si se trata de apartamientos de la tendencia en momentos en los cuales ésta es ascendente o si se trata de secciones descendentes. La volatilidad del ciclo del EMAE se profundiza a partir de principios de 2001, cuando la serie desestacionalizada muestra una caída más pronunciada que la tendencia. Lo mismo sucede con la recuperación de la segunda mitad de 2002, que es mucho más abrupta en la serie desestacionalizada que en la tendencia. La fase ascendente de la tendencia a partir de 2003 evoluciona ajustadamente con la serie desestacionalizada, marcando un progresivo descenso en la volatilidad del ciclo de la variable.

Asimismo, resulta de interés analizar los ciclos y la tendencia de cada uno de los principales impuestos que componen el sistema tributario argentino, para ver los patrones propios de cada impuesto y sus similitudes y diferencias con el análisis realizado para el EMAE. En cada gráfico se observa la tendencia del impuesto (trend), junto con la serie desestacionalizada, así como su ciclo (cycle).

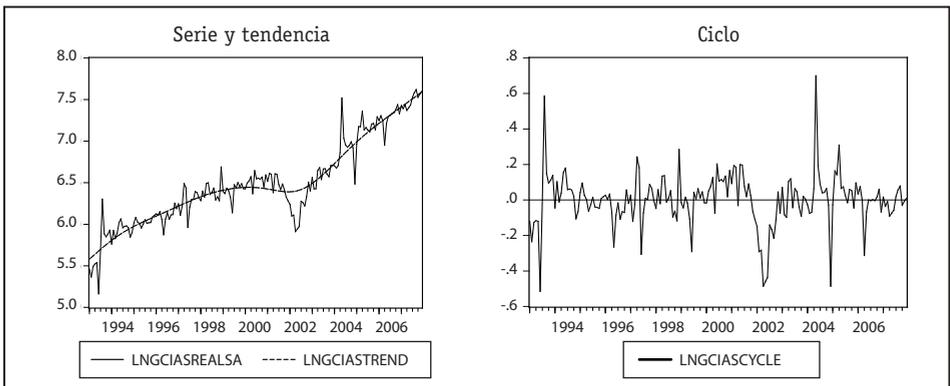
» Gráfico 3.9: Serie, tendencia y ciclo de los principales impuestos del sistema tributario argentino (1993–2007)

» IVA



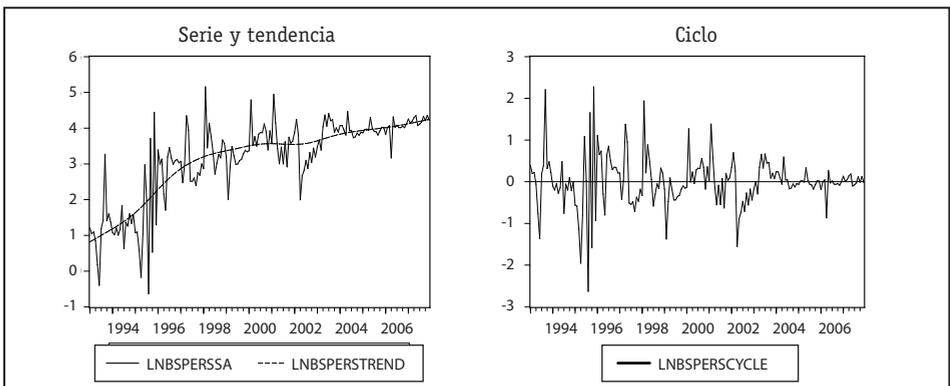
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» Impuesto a las Ganancias



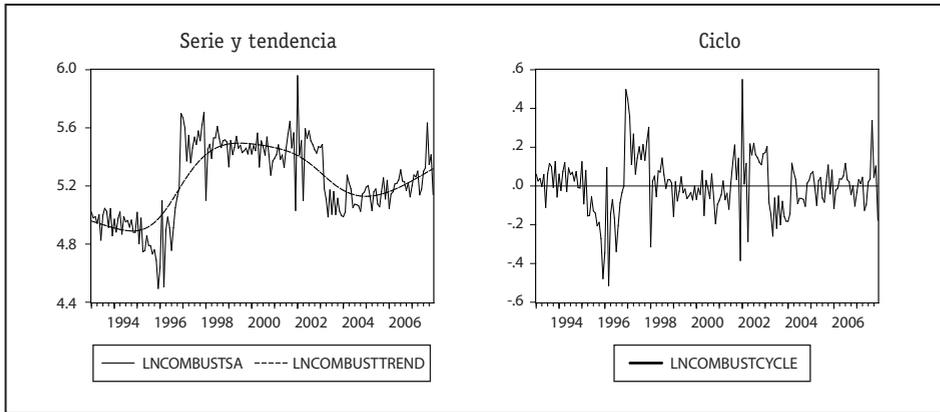
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» Impuesto a los Bienes Personales



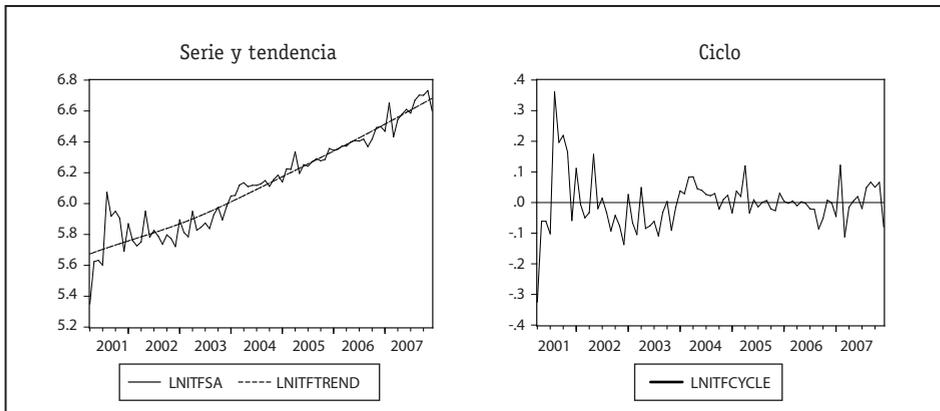
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» *Impuestos a los Combustibles*



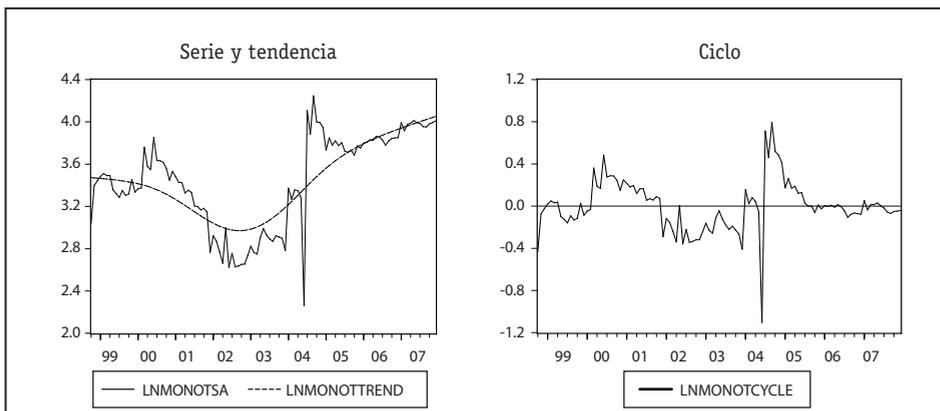
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» *Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ITF)*



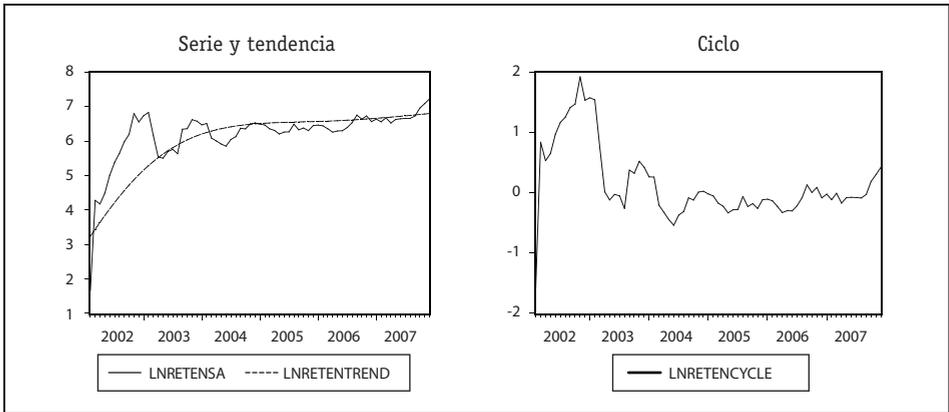
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» *Monotributo*



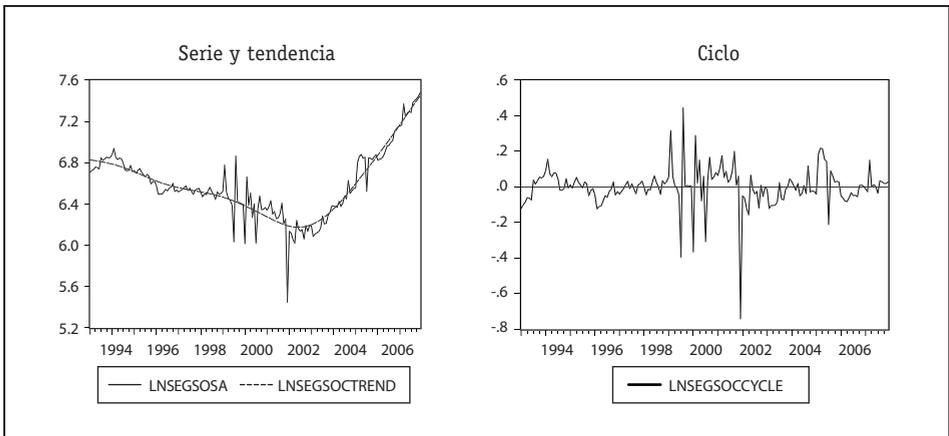
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» *Retenciones a las Exportaciones*



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

» *Ingresos de la Seguridad Social*



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Para medir la volatilidad de cada una de las variables consideradas, tendremos en cuenta el desvío estándar de cada variable respecto de su tendencia. Es preciso medir la volatilidad de los impuestos para poder distinguir entre aquellos que fluctúan más fuertemente alrededor de la tendencia de aquellos que tienen un comportamiento más parsimonioso. En nuestro caso hemos tomado el desvío de cada impuesto respecto de su tendencia de largo plazo (lo cual nos muestra la volatilidad absoluta de cada una de las series de recaudación), considerando el desvío para toda la serie (1993-2007) y para dos períodos: el período de convertibilidad (1993-2001) y el período post-crisis (mediados de 2002-2007).

## » Cuadro 3.3: Volatilidad absoluta de los principales impuestos

Impuesto	1993-2007	1993-2001	Jul. 2002 – Dic. 2007
IVA	0,082743	0,067336	0,082512
Ganancias	0,148691	0,130129	0,140969
Bienes Personales	0,615060	0,739677	0,269513
Combustibles	0,150554	0,159317	0,115638
Derechos de Exportación*	-	-	0,563311
Derechos de Importación	0,142853	0,135865	0,108236
Impuesto a los Créditos y Débitos	0,087224	0,211454	0,054607
Monotributo	0,240983	0,180629	0,266557
Seguridad Social	0,109809	0,126171	0,078458
Recaudación total	0,065883	0,056406	0,057349

\* antes de la implementación de las retenciones a las exportaciones durante la crisis de 2002, existían derechos de exportación de importancia relativa mucho menor.

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Como puede apreciarse en el Cuadro 3.3, en el análisis para el período 1993-2007, impuestos como Bienes Personales y Monotributo muestran una volatilidad absoluta considerablemente más elevada que la de Combustibles, Ganancias y Derechos de Importación (que presentan una volatilidad absoluta intermedia respecto de la totalidad del sistema tributario). Además, existen impuestos con una volatilidad absoluta considerablemente menor como el IVA y el Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios. La importancia del IVA en la estructura tributaria impacta claramente en la volatilidad absoluta de la recaudación total, que muestra un desvío respecto de su tendencia de 0,06.

En la comparación entre los subperíodos puede observarse un incremento en el período julio 2002 – diciembre 2007 (respecto del período 1993-2001) en la volatilidad absoluta de impuestos como IVA, Ganancias y Monotributo. Por el contrario, Bienes Personales, Combustibles, Derechos de Importación y los ingresos del sistema de seguridad social disminuyen su volatilidad en el período más reciente.

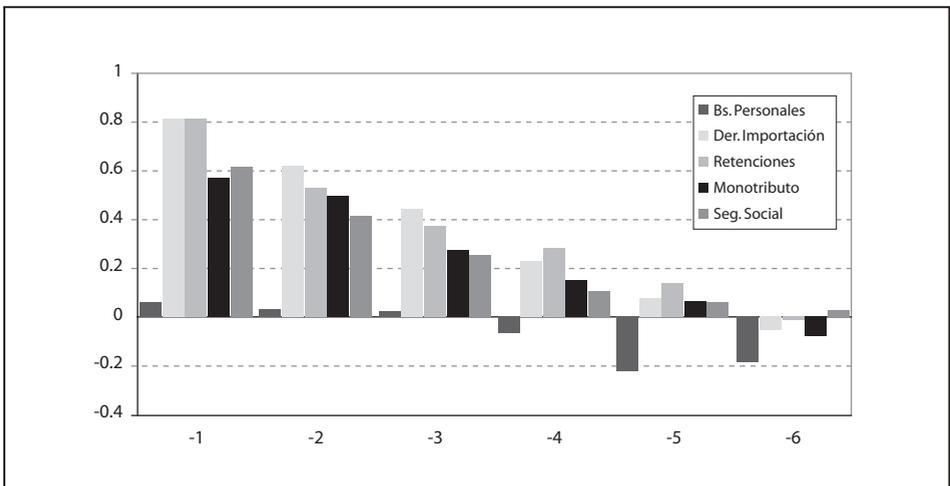
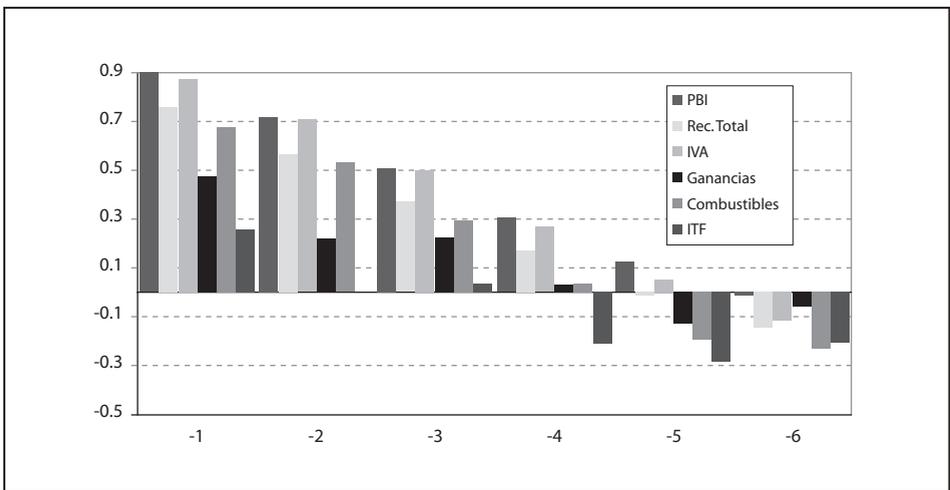
### ***Persistencia del ciclo***

El análisis de persistencia permite ver los cambios de fase que tiene cada uno de los ciclos para cada serie. Este análisis nos permite ver la duración de los ciclos de cada impuesto, así como el tiempo que tarda en pasar de estar por encima de la

tendencia a estar por debajo. Así podemos distinguir entre impuestos con ciclos más breves de otros con ciclos más prolongados. Para medir la persistencia utilizamos los coeficientes de autocorrelación de las series y analizamos la amplitud del ciclo. El cambio de signo de los coeficientes de autocorrelación nos da una idea del cambio de fase del ciclo.

Para el caso de las series trimestrales hemos utilizado los primeros seis coeficientes de autocorrelación.

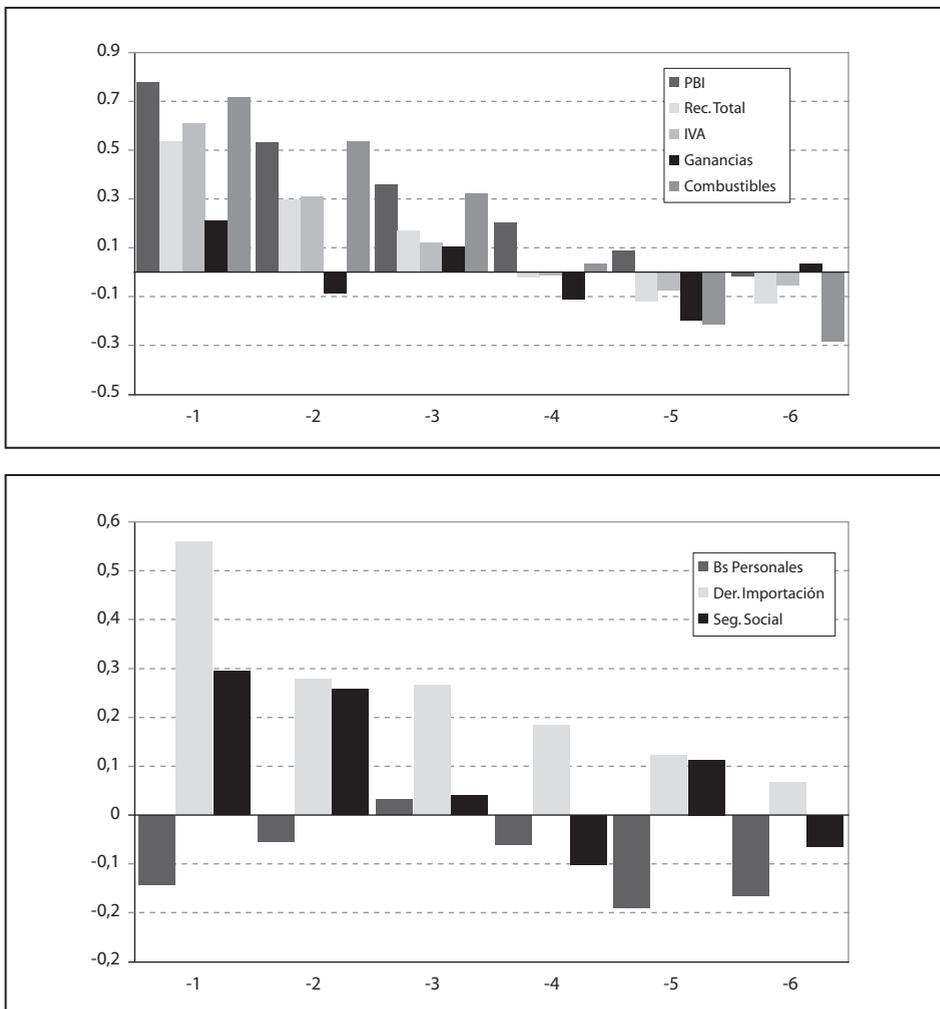
» Gráfico 3.10: Coeficientes de autocorrelación de los principales impuestos (1993-2007)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC.

Si se considera la totalidad del período bajo análisis, puede observarse que los ingresos de la seguridad social son aquellos que muestran una mayor persistencia, cambiando de fase más allá de los seis períodos. IVA y Derechos de Importación son los que le siguen en persistencia, cambiando de signo luego de cinco períodos. Los tributos con menos persistencia en su ciclo son Bienes Personales y el Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios (ITF) que cambian de fase luego de tres períodos. Para realizar un análisis de mayor interés podemos considerar dos subperíodos: 1993-2001 y el período post-crisis (III-2002 – IV-2007)

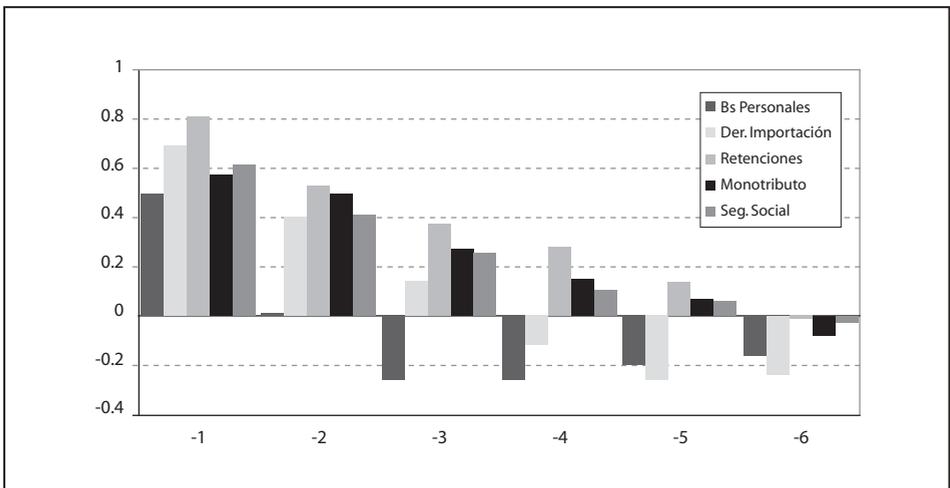
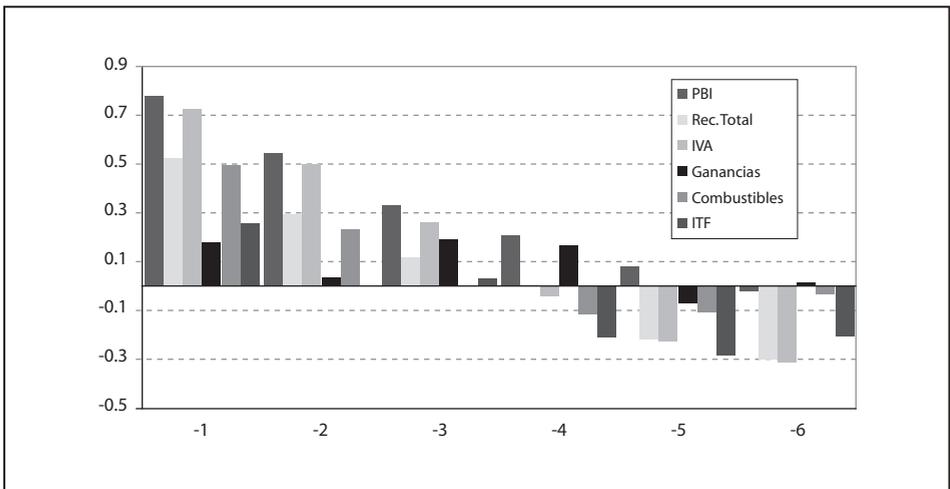
» Gráfico 3.11: Coeficientes de autocorrelación de los principales impuestos (1993-2001)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC.

En el período 1993-2001 puede apreciarse que, en general, la recaudación total tiene menos persistencia en su ciclo que en el caso en que se considera el rango 2003-2007. Es decir, que la serie que antes tenía cuatro períodos antes del cambio de fase, ahora tiene sólo tres. Claramente se observa en el Gráfico 3.11 que muchos de los impuestos cambian rápidamente de signo. Un ejemplo de ello es el Impuesto a las Ganancias, que cambia de fase luego de sólo un período.

» Gráfico 3.12: Coeficientes de autocorrelación de los principales impuestos (III trim 2002 - IV trim 2007)



FUENTE: Elaboración propia de CIPPEC.

En el período posterior al derrumbe de la convertibilidad se observa que la recaudación total tiene más persistencia que en el período pre-crisis, cambiando de fase recién en el período cinco. La mayoría de los impuestos incrementa su persistencia respecto del período de convertibilidad. Excepción de esto son los Impuestos a los Combustibles, que cambian de fase en el período tres (antes lo hacía en el cinco), y los Derechos de Importación, que cambian de signo en el período cuatro y antes mantenían el mismo signo durante los seis períodos considerados.

### ***Relación de la recaudación con el ciclo***

El análisis de la recaudación de los diversos impuestos en relación a la actividad económica, es relevante para ver cuales son los impuestos que tienen una relación más estrecha con el ciclo económico y cuáles tributos pueden ser utilizados para realizar políticas fiscales contracíclicas en caso de recesiones o de disminución en el crecimiento de la economía.

Una forma de ver esta relación entre recaudación y actividad es analizar los coeficientes de correlación, tanto de la recaudación total como de cada impuesto respecto de la actividad económica. Para realizar el análisis en la serie mensual hemos observado la correlación entre las recaudaciones y el Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE). Para las series trimestrales hemos utilizado las correlaciones respecto del PIB.

#### » Cuadro 3.4: Correlaciones de los impuestos respecto del PIB

<b>Impuesto</b>	<b>1993-2007</b>	<b>1993-2001</b>	<b>Jun-2002 – 2007</b>
IVA	0.979274	0.999647	0.984406
Ganancias	0.946910	0.998193	0.954338
Bienes Personales	0.683035	-0.987855	0.687282
Combustibles	-0.339149	0.267933	-0.045505
Derechos de Exportación	0.462896	-0.988594	0.689645
Derechos de Importación	0.969531	0.996851	0.978026
Impuesto a los Créditos y Débitos	0.938710	-0.825080*	0.994255
Monotributo	0.917647	0.999092	0.911417
Seguridad Social	0.979476	0.780120	0.983453
Recaudación total	0.967602	0.996795	0.988616

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Hemos dividido el análisis en dos subperíodos, además de tomar las correlaciones para el período completo 1993-2007. La división se ha realizado a los efectos de observar si existe una variación en la relación existente entre la recaudación impositiva comparando el período de convertibilidad y crisis con el período posterior.

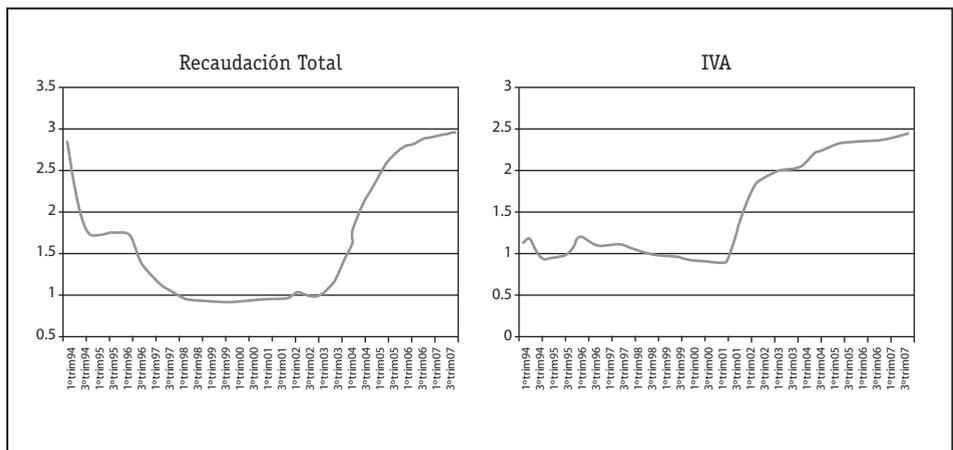
Puede observarse que los tributos con una mayor correlación absoluta respecto del PIB son los ingresos de la seguridad social, el IVA y los Derechos de Importación; mientras que los que tienen una menor correlación absoluta son Combustibles, Bienes Personales y los Derechos de Exportación (fundamentalmente debido al cambio de esquema a partir de 2002).

En el análisis de los subperíodos (convertibilidad y posconvertibilidad) puede observarse que coexisten impuestos que disminuyen su correlación absoluta con el PIB (por ejemplo IVA, Ganancias y Derechos de Importación) y otros que la incrementan (el ejemplo más claro de este último grupo es el de los ingresos del sistema de seguridad social).

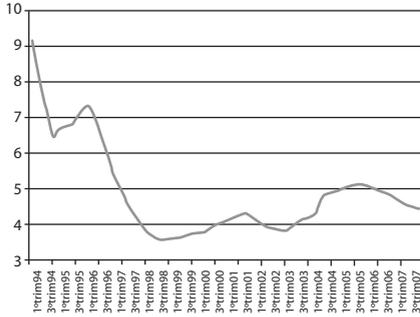
### ***Volatilidad relativa de las series***

Para el estudio de la volatilidad de las series también resulta interesante el análisis de la volatilidad relativa de las series, calculadas como el cociente entre el desvío estándar de cada una de las series respecto del desvío estándar de la serie del PIB. Es decir, este tipo de volatilidad nos muestra si la serie de la recaudación del impuesto considerado es más volátil (si el cociente es mayor a uno) o no que la serie de PIB.

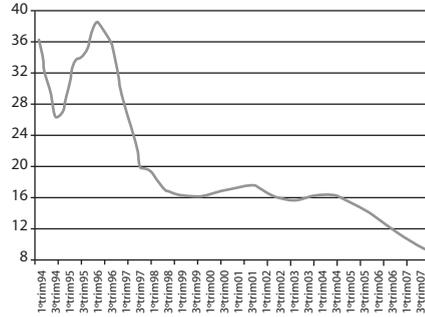
» Gráfico 3.13: Volatilidades relativas de los impuestos (1994-2007)



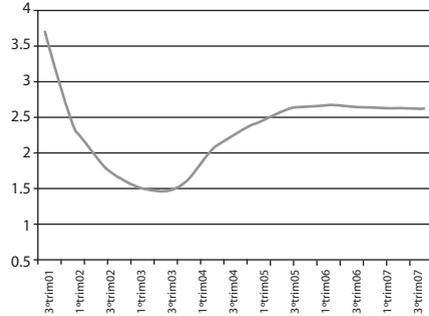
Ganancias



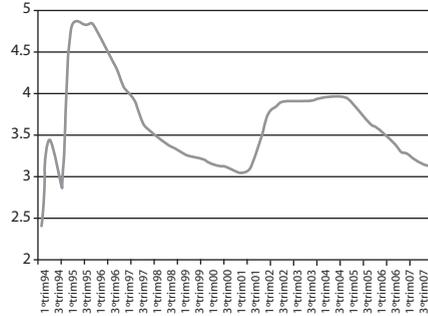
Bienes Personales



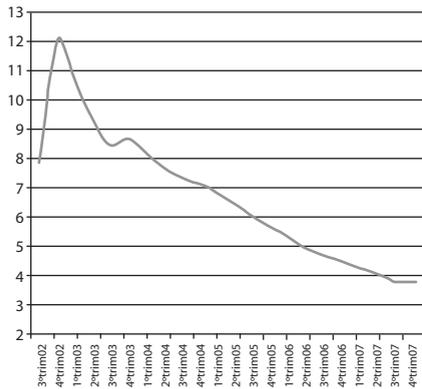
Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios



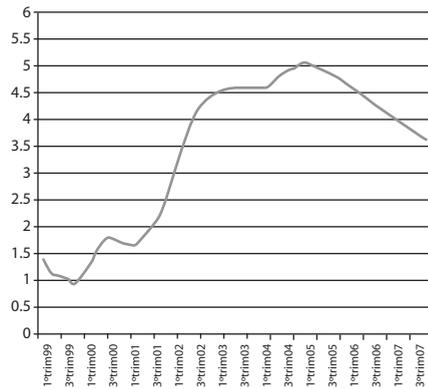
Derechos de Importación

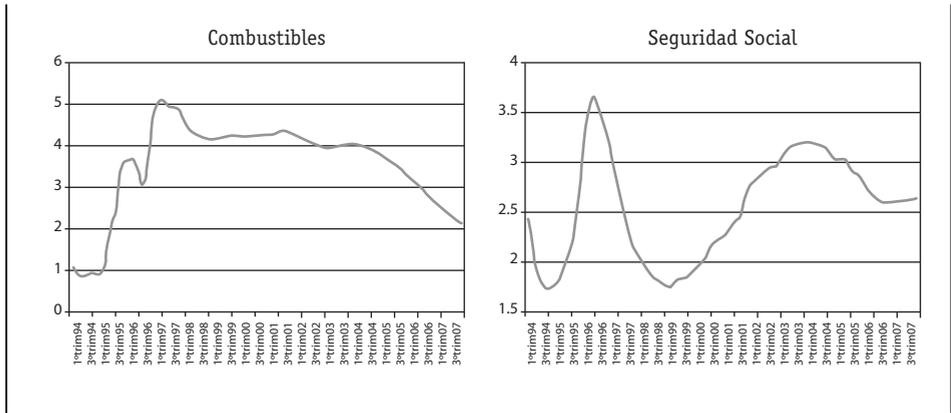


Derechos de Exportación



Monotributo





Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

El análisis de la volatilidad relativa de cada uno de los impuestos muestra el comportamiento particular de cada una de las series. Puede observarse que en casi todas las series analizadas la volatilidad relativa se incrementa en el tramo final del período de convertibilidad y durante la crisis. Asimismo, con posterioridad a la crisis de 2001-2002, se observa un comportamiento de paulatina disminución de dichas volatilidades. Este análisis resulta relevante ya que muestra cómo han fluctuado cada uno de los impuestos en relación con las variaciones de la actividad económica, cuáles han reaccionado más bruscamente y cuáles lo han hecho de manera más suave.

En el análisis de los ciclos de la recaudación tributaria, es interesante ver si en cada serie las expansiones tienen la misma duración que las recesiones, o cual de estas fases es más larga. Para realizar este análisis, siguiendo a DeLong y Summers (1986) utilizaremos el coeficiente de asimetría, la media y la mediana de cada una de las series utilizadas. Asimismo, tomaremos todo el período 1993-2007 y analizaremos los subperíodos de convertibilidad (1993-2001) y de posconvertibilidad (2002-2007).

Ya que la mediana divide el 50% superior de la muestra del 50% inferior y la media muestral es un promedio de los datos contenidos en cada una de las series, para una variable considerada procíclica se tiene que el coeficiente de asimetría debe ser negativo si la serie es asimétrica<sup>5</sup>. Como el coeficiente de asimetría exagera los

5 Se entiende como coeficiente de asimetría a la siguiente expresión:  $A = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left( \frac{y_i - \bar{y}}{\hat{\sigma}} \right)^3$ , donde  $\hat{\sigma}$  es el estimador del desvío estándar basado en el estimador sesgado de la varianza.  $\hat{\sigma}$  se define entonces como  $\hat{\sigma} = s_y \sqrt{\frac{N-1}{N}}$

valores de mayor valor absoluto, al estar elevado el paréntesis al cubo, entonces si el coeficiente de asimetría es negativo, esto implica que los valores negativos predominan en magnitud sobre los positivos.

Si en una variable procíclica y asimétrica, la mediana es mayor que la media, entonces existe una fuerte evidencia de asimetría cíclica. Esto resulta así ya que el valor que dividiría el 50% más alto de la serie del 50% más bajo sería superior al promedio de la serie. Si, en cambio, la media muestral fuera mayor que la mediana, entonces el sesgo puede estar dado por alguna observación negativa extrema y no se puede afirmar con certeza que la serie sea asimétrica.

» Cuadro 3.5: Media, mediana y asimetría de los principales impuestos (1993-2007)

Impuesto	Media	Mediana	Asimetría
IVA	8,30387	8,244057	0,887689
Ganancias	7,612737	7,553037	0,390894
Bienes Personales	4,544856	4,789532	-1,569068
Combustibles	6,334817	6,347874	-0,370184
Derechos de Exportación	3,589399	1,721147	0,334791
Derechos de Importación	6,019792	6,042578	0,090052
Impuesto a los Créditos y Débitos	7,23267	7,242952	0,107520
Monotributo	4,510753	4,586412	-0,357136
Seguridad Social	7,692456	7,638419	0,619490
Recaudación total	9,325899	9,180057	10,27801

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Es así como no puede afirmarse con certeza para el período 1993-2007 que las series de IVA, Ganancias, Derechos de Exportación, Derechos de Importación, Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, Seguridad Social y recaudación total posean asimetría cíclica para todo el período.

Puede, en cambio, asegurarse que las series de Bienes Personales, Combustibles y Monotributo presentan una fuerte asimetría cíclica, con expansiones más largas y suaves que en los períodos de contracción.

A continuación puede observarse un análisis similar para los dos subperíodos mencionados anteriormente:

» Cuadro 3.6: Media, mediana y asimetría de los principales impuestos

Impuesto	1993-2001			2002-2007		
	Media	Mediana	Asimetría	Media	Mediana	Asimetría
IVA	8,204938	8,212426	-1,717182	8,452268	8,501286	-0,192468
Ganancias	7,312245	7,386757	-0,903096	8,063476	8,229933	-0,411941
Bienes Personales	4,097243	4,472995	-1,102461	5,209865	5,133316	0,603534
Combustibles	6,330263	6,475066	-0,403785	6,31614	6,286546	0,947543
Derechos de Exportación	1,122185	1,214606	-0,616586	7,470663	7,481433	-0,262043
Derechos de Importación	5,931358	5,943352	-0,260341	6,236230	6,256209	-0,441596
Impuesto a los Créditos y Débitos	-	-	-	7,312701	7,318286	0,009737
Monotributo	4,503923	4,502827	-0,365486	4,569620	4,860005	-0,546823
Seguridad Social	7,654023	7,638419	-0,191600	7,797996	7,827393	0,178918
Recaudación total	9,122118	9,134298	-0,541219	9,692113	9,713922	-0,113314

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Si se analizan los subperíodos por separado, los resultados cambian sustancialmente. En el período 1993-2001 se observa asimetría cíclica en las series de IVA, Ganancias, Combustibles, Derechos de Exportación (previo a la entrada en vigencia de las retenciones a las exportaciones), Derechos de Importación y recaudación total. No puede, en cambio afirmarse con certeza la asimetría cíclica de Monotributo y de los ingresos de la seguridad social.

Para el período 2002-2007 se observan variaciones en el comportamiento de algunos tributos y es así como puede asegurarse la asimetría cíclica de IVA, Ganancias, Derechos de Exportación, Derechos de Importación, Monotributo y recaudación total. En cambio, no puede afirmarse con seguridad la asimetría cíclica de Bienes Personales, Combustibles, Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios e ingresos de la seguridad social.

## Relación de largo plazo entre recaudación tributaria y actividad económica

Para ver la existencia de una relación de largo plazo entre la actividad económica y la recaudación de los diversos impuestos debe realizarse un análisis de regresión. Si se utiliza el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), se encuentra que los residuos muestran fuertes signos de autocorrelación, por lo cual es necesario corregir la regresión para eliminar el problema.

Para ver las características de las series debe realizarse primero un análisis de raíces unitarias en las series correspondientes al ciclo de cada una de las variables, para ver si tienen un comportamiento estacionario o no. Para esto hemos utilizado el test aumentado de Dickey-Füller (ADF), el test de Phillips y Perron (PP) y el test de Kwiatkowski – Phillips – Schmidt – Shin (KPSS)<sup>6</sup>.

Considerando que las series resultan estacionarias, podemos pasar a realizar las regresiones respecto de la actividad económica para analizar como ésta afecta a la recaudación de cada uno de los impuestos considerados:

### » Cuadro 3.7: Regresiones de los impuestos respecto del PIB

Impuesto	1993-2007			III-2002 – IV-2007		
	Coefficiente del logaritmo del PIB	R-cuadrado corregido	Durbin-Watson	Coefficiente del logaritmo del PIB	R-cuadrado corregido	Durbin-Watson
Recaudación total	1,299754	0,694743	1,991936	1,097345	0,414037	0,997218
IVA	1,581647	0,861190	1,655947	2,097945	0,346791	1,891678
Ganancias	2,236277	0,422880	1,741217	1,769134	0,286174	2,068915
Bienes Personales	2,00898	0,354125	2,003625	2,25439	0,571168	1,781708
Combustibles	2,239947	0,572009	1,97189	-3,771176	0,470166	2,539875

6 De acuerdo con los resultados de los tres tests utilizados, se ha rechazado la existencia de una raíz unitaria, tanto para el Estimador Mensual de la Actividad Económica como para cada uno de los impuestos analizados. Los tests demuestran que las series correspondientes a los ciclos de cada una de las variables son estacionarias en un nivel de confianza de 99%. Debe remarcar que el test de Kwiatkowski – Phillips – Schmidt – Shin (KPSS) tiene como hipótesis nula la estacionariedad de la serie, es decir, que los valores obtenidos para el test muestran la estacionariedad de las series correspondientes a los ciclos de las variables.

Derechos de Exportación	-	-	-	1,83532	0,920373	2,090049
Derechos de Importación	3,499257	0,813685	2,04409	1,370573	0,815060	1,952310
Impuesto a los Créditos y Débitos	-	-	-	1,036651	0,685029	1,459954
Monotributo	3,929723	0,599452	2,065818	4,913132	0,506766	1,381446
Seguridad Social	1,392687	0,544429	2,035138	1,948524	0,615789	1,936302

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

En la estimación de la regresión para la recaudación total se observa que tomando la totalidad del período 1993–2007, el coeficiente que acompaña a la variable del ciclo del PIB es levemente superior a uno (1,3) y es significativa. Si, en cambio, se analiza el período post-crisis se observa que la variable del PIB continúa siendo significativa, aunque el coeficiente que la acompaña es notoriamente inferior (cerca a 1,1). Asimismo, el esquema AR(1) deja de ser significativo para este período.

En el caso del IVA, se observa una mayor elasticidad positiva respecto del ciclo del PIB. La elasticidad es cercana a 1,6 en el análisis del período 1993–2007 y si se toma una submuestra del período post-crisis, dicha elasticidad se incrementa notoriamente llegando hasta casi 2,1. Es decir, que si bien ya el IVA reaccionaba de forma mayor a las variaciones del PIB, dicha reacción se ha incrementado en el período posterior a la crisis.

Respecto del Impuesto a las Ganancias, se observa un comportamiento con una elasticidad todavía superior a la observada en el caso del IVA cuando se considera la totalidad del período, es decir, un coeficiente de 2,23. Sin embargo, el comportamiento es distinto si se toma el período que va de mediados de 2002 hasta fines de 2007. En este último caso la elasticidad continúa siendo positiva, aunque con un valor de 1,76. A diferencia de lo que sucedía con el IVA, la reacción del Impuesto a las Ganancias frente a las variaciones del PIB se ha atenuado. Debe destacarse que las regresiones realizadas para este impuesto han sido de las que han mostrado residuos más parsimoniosos y, por ello, no ha sido necesario utilizar un esquema AR(1) para eliminar problemas de correlación. Como puede observarse en la primera de las regresiones, la elasticidad de Bienes Personales respecto del EMAE es elevada. Sin embargo, debe notarse que en la especificación de la regresión conteniendo un esquema AR(1) este último término no resulta significativo. Pero si se utiliza este esquema para explicar el comportamiento de la recaudación de este tributo en el período de post-convertibilidad, éste resulta significativo. Y la elasticidad del impuesto es notoriamente elevada, llegando a 4,78.

En el caso de las retenciones a las exportaciones, hemos realizado el análisis para el período posterior a la última crisis, ya que es en dicho momento cuando se las ha implementado y cuando pasan a ser una proporción considerable de la recaudación tributaria total. Al contarse con una muestra de menos de cinco años de datos trimestrales, se observa una fuerte fluctuación en el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB, pues depende fuertemente del período que se esté tomando en el análisis.

Para el Monotributo se observa que para todo el período 1998-2007, el coeficiente del PIB es significativo y cercano a 3,93, siendo este número considerablemente superior al que acompaña a la misma variable en las regresiones correspondientes a otros impuestos. Asimismo, cuando se realiza la regresión para el período poscrisis el esquema AR(1) deja de ser significativo, por lo cual se ha realizado la regresión sin éste. En la segunda regresión, el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB es considerablemente superior, superando el 4,9.

Acerca del Impuesto a los Combustibles, puede apreciarse que en ambas regresiones el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB es significativo. Lo que también puede observarse es el cambio de signo experimentado por dicho coeficiente entre ambos períodos. Este cambio es debido a la modificación realizada en el impuesto mediante la cual pasó de ser un impuesto de suma fija a ser un porcentaje del expendio de combustibles.

En el caso del Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios, hemos tomado únicamente un solo período para realizar la regresión, ya que el impuesto fue creado en una fecha muy próxima a la que hemos tomado como punto de inicio (tercer trimestre de 2002). Puede observarse un valor cercano a uno para el coeficiente del ciclo del PIB.

Para los ingresos del sistema de Seguridad Social hemos hecho la primera regresión a partir del primer trimestre de 1995, para contemplar el cambio estructural ocurrido con la reforma del sistema en el año 1994. Como puede apreciarse, el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB como variable explicativa es cercano a 1,4 en dicha regresión. Si, en cambio, tomamos el período posterior a la crisis de 2001-2002, dicho coeficiente se incrementa llegando a casi 1,95.

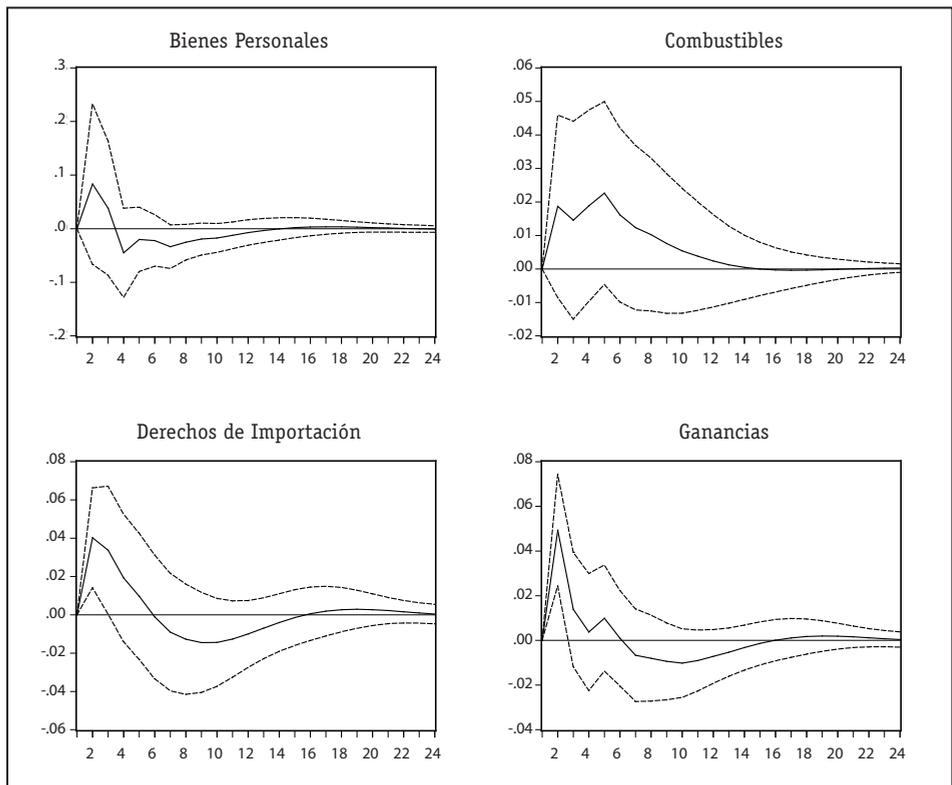
Para revisar los efectos que las variaciones del PIB pueden tener sobre cada uno de los impuestos, así como el efecto que la recaudación puede tener sobre la actividad económica, debemos realizar un análisis en el contexto de un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR)<sup>7</sup>.

7 El análisis realizado mediante los criterios de Akaike y Schwarz determinó en nuestro caso que la cantidad óptima de rezagos a utilizar en el VAR es 2.

En particular, debe recurrirse a las funciones de impulso y respuesta derivadas de este análisis, ya que como Sims (1980) menciona, los coeficientes VAR no son de fácil y precisa interpretación, ya que sólo buscan una representación de los datos. El objetivo de las funciones de impulso y respuesta es cuantificar la desviación (respuesta) de las variables endógenas con respecto a su equilibrio de largo plazo en los períodos posteriores a raíz de una perturbación transitoria (impulso) en las variables exógenas. Estos resultados permiten explicar la dinámica del ajuste ante cambios en algunas de las variables fundamentales.

El Gráfico 3.14 muestra la dinámica del ajuste de cada uno de los impuestos ante movimientos en el PIB. Así, es interesante explicar el ajuste que lleva a cabo cada una de las series de impuestos, ante los cambios en la actividad económica, por cuanto muestra la duración del efecto y el rezago con el que el sistema tributario responde a las variaciones del producto.

» Gráfico 3.14: Funciones de impulso-respuesta de los impuestos ante un shock en actividad económica



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Puede observarse que en todos los casos, excepto en el Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios (debido al menor número de observaciones en dicho impuesto), un incremento en la actividad económica genera inmediatamente un incremento en la recaudación de los impuestos.

Debe destacarse que los impuestos que reaccionan con más fuerza al incremento en la actividad económica son Bienes Personales, Ganancias y Derechos de Importación, mientras que IVA, retenciones a las exportaciones, Seguridad Social y Combustibles lo hacen en una proporción mucho menor.

Respecto de la duración que el impacto del shock inicial tiene en la recaudación de impuestos, puede verse (nuevamente sin considerar el Impuesto a los Créditos y Débitos bancarios) que los impuestos con mayor persistencia en el efecto del shock son los ingresos del sistema de Seguridad Social (15 períodos), Combustibles (14 períodos), IVA (11 períodos), Ganancias (seis períodos), Derechos de Importación (seis períodos). Los demás impuestos muestran una persistencia del shock mucho menor: Bienes Personales (cuatro períodos); retenciones a las exportaciones (tres períodos, aunque aquí resulta relevante el escaso número de datos utilizados).

Debe destacarse entonces que un sistema tributario con menos prociclicidad debería utilizar impuestos con menor relación con las variaciones del PIB para financiar el gasto público. Es así como existen en la actualidad impuestos tales como las retenciones a las exportaciones, con una relación menos estrecha con las fluctuaciones del PIB, que permiten atenuar fluctuaciones del ciclo.

## ***El ciclo y los impuestos provinciales***

Para los impuestos provinciales puede realizarse un análisis similar al de los impuestos nacionales. Debido a la escasa disponibilidad de datos de mayor frecuencia, hemos utilizado datos anuales para el período 1987-2006. También hemos realizado el análisis en dos períodos: el de la convertibilidad (1991-2001) y el de posconvertibilidad (2002-2006).

En el análisis de la tendencia y ciclo de cada uno de los principales impuestos provinciales se pueden observar las siguientes características: el Impuesto a los Ingresos Brutos muestra un patrón de tendencia muy particular, siendo uno de los impuestos con menores fluctuaciones. Se evidencia una tendencia creciente hasta 1997 y, a partir de allí, un achatamiento leve, pero aún con crecimiento. Debe destacarse que existen años con fuerte apartamiento de la tendencia, tales como 1989, 1990 y 2002 (ver Gráfico 3.15).

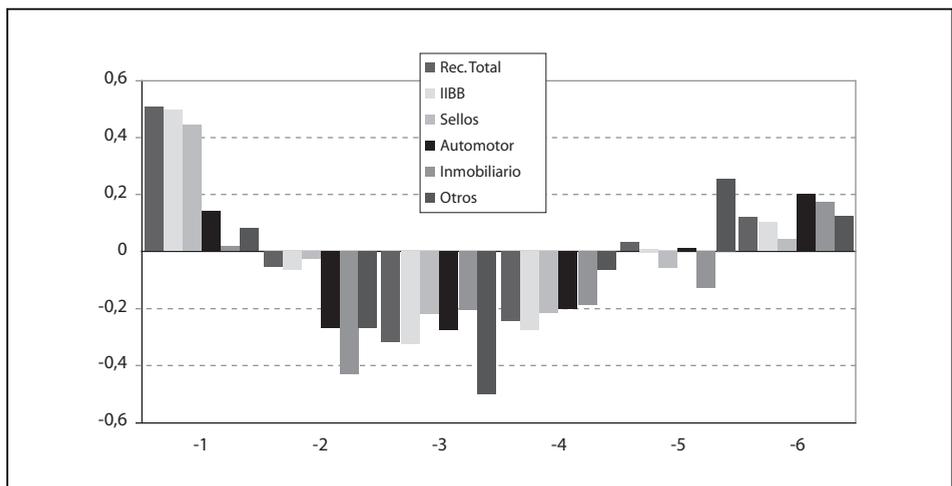
El Impuesto de Sellos muestra una tendencia ascendente hasta 1996 y luego un leve declive hasta 2002 (cabe destacar que las fluctuaciones de la tendencia de este impuesto son menos pronunciadas que las evidenciadas por otros impuestos provinciales analizados, como por ejemplo el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto Automotor). A partir de este último año se produce un amesetamiento, aunque no se logra una fase ascendente marcada.

El Impuesto Inmobiliario muestra una tendencia creciente hasta 1998 (aunque con un achatamiento a partir de 1994), y luego un descenso que se suaviza recién a partir de 2003, si bien no alcanza a revertir la tendencia decreciente.

El Impuesto Automotor muestra una tendencia similar a la del Impuesto Inmobiliario: creciente hasta 1998 (aunque con un achatamiento a partir de 1994) y luego un descenso que se suaviza sólo a partir de 2003. A diferencia de la serie anterior, en el caso de este impuesto sí se observa una reversión en la tendencia que muestra crecimiento a partir de 2004.

En el análisis de persistencia del ciclo de los impuestos provinciales, podemos notar una gran similitud entre todos los impuestos bajo análisis. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 3.15, todos los impuestos cambian el signo de su ciclo en el período dos, manteniendo posteriormente la misma fase hasta el período cinco (recaudación total, Ingresos Brutos, Impuesto Automotor, otros impuestos) o el período 6 (Impuesto de Sellos, Impuesto Inmobiliario).

» Gráfico 3.15: Persistencia del ciclo de los impuestos provinciales



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Nuevamente se realiza el análisis de correlación absoluta de cada uno de los impuestos provinciales respecto del PIB. También en el caso de las provincias, además de tomar todo el período 1987-2006; se divide la muestra en dos subperíodos para comparar la convertibilidad con la etapa posterior a la crisis de este sistema.

» Cuadro 3.8: Correlaciones respecto del PIB

Impuesto	1987-2006	1991-2001	2002 - 2006
Ingresos Brutos	0,967545	0,930220	0,992778
Sellos	0,663086	0,356416	0,998924
Inmobiliario	0,472311	0,913657	0,515056
Automotor	0,594496	0,896247	0,961896
Otros impuestos	0,895819	0,927726	0,383288
Recaudación total	0,938483	0,94655	0,99356

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

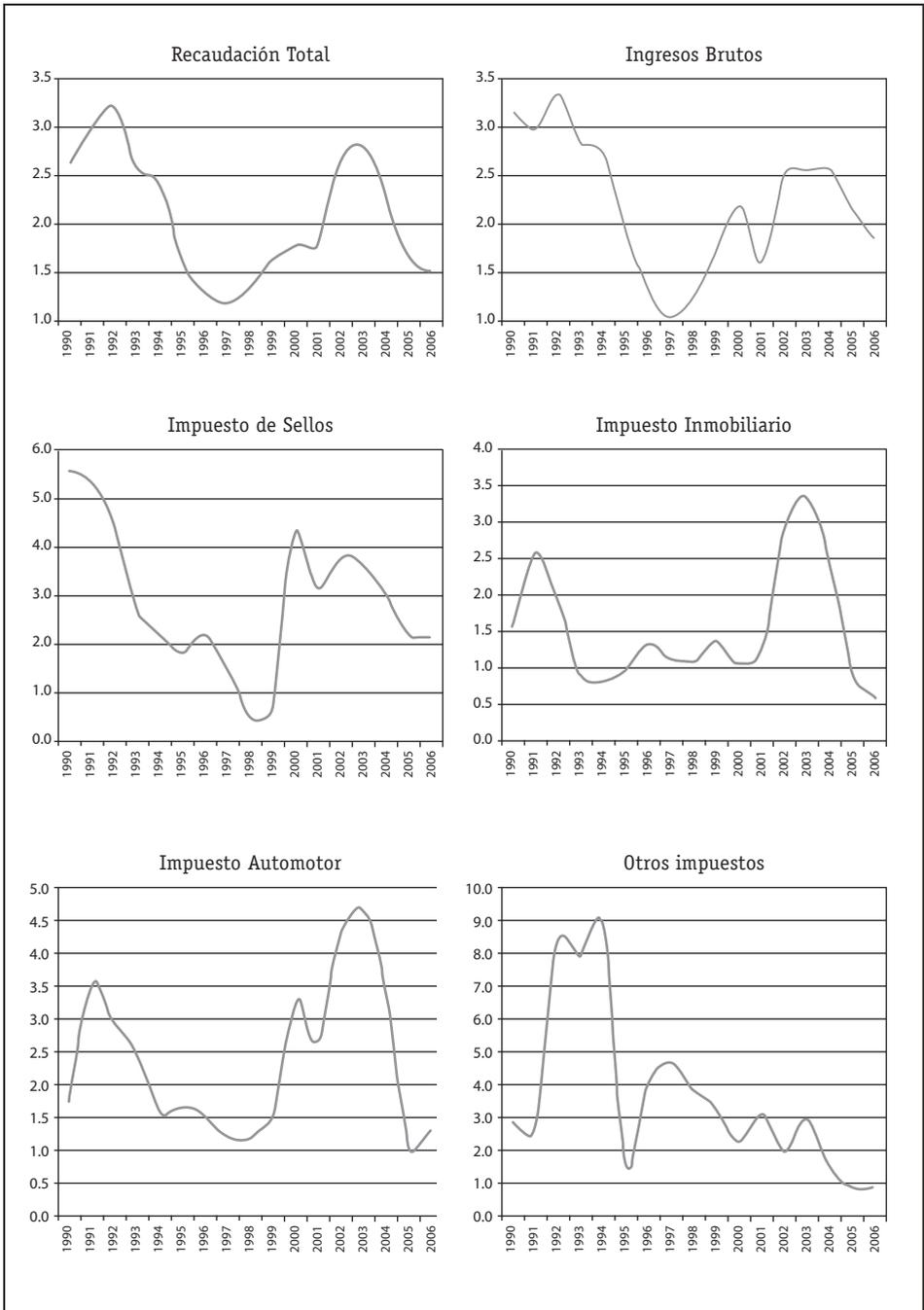
La recaudación total muestra una fuerte correlación absoluta respecto del PIB, manifestada en un coeficiente cercano a 0,94. Tal como puede apreciarse, los impuestos con una mayor correlación respecto del PIB son el Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos. Una menor correlación absoluta muestran el Impuesto Automotor y el Impuesto Inmobiliario.

Si se analizan los subperíodos, se observa que mientras Ingresos Brutos aumenta en forma moderada su correlación en el período posconvertibilidad, el Impuesto de Sellos la aumenta fuertemente. También se observa un comportamiento dispar del resto de los impuestos, ya que mientras el Impuesto Automotor incrementa su correlación, el Impuesto Inmobiliario la disminuye fuertemente pasando de 0,91 a 0,515.

### ***Volatilidades relativas***

En los siguientes gráficos de volatilidades relativas se evidencia el patrón de comportamiento para la recaudación total y cada uno de los impuestos provinciales en el período 1987-2006. Luego de un descenso de la volatilidad relativa durante el período 1991-1997, comienza a manifestarse un incremento hasta el momento de la crisis de 2001-2002. A partir de 2003 empieza un proceso de disminución de la volatilidad relativa que tiene características propias en cada impuesto provincial.

» Gráfico 3.16: Volatilidades relativas de los impuestos provinciales



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Realizamos también en el caso de los impuestos provinciales, el análisis de simetría del ciclo. Como mencionamos antes, si en una variable procíclica y asimétrica la mediana es mayor que la media, entonces existe una fuerte evidencia de asimetría cíclica. Esto resulta así ya que el valor que dividiría el 50% más alto de la serie del 50% más bajo sería superior al promedio de la serie. Si, en cambio, la media muestral fuera mayor que la mediana, entonces el sesgo puede estar dado por alguna observación negativa extrema y no se puede afirmar con certeza que la serie sea asimétrica.

» Cuadro 3.9: Media, mediana y asimetría de los impuestos provinciales (1987 – 2006)

Impuesto	Media	Mediana	Asimetría
Ingresos Brutos	-0,000137	0,03621	-0,747283
Impuestos de Sellos	-0,000964	0,052287	-0,869262
Impuesto Inmobiliario	0,0000182	0,028989	-1,348887
Impuesto Automotor	0,0000209	0,0444	-1,150429
Otros impuestos	0,000102	0,030739	-0,437681
Recaudación Total	-0,000181	0,022849	-0,827372

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Tal como puede apreciarse en el Cuadro 3.9, existe evidencia de asimetría cíclica en todos los impuestos para el período 1987 – 2006. Debemos realizar también el análisis para dos subperíodos, convertibilidad y posconvertibilidad, para ver si existen cambios en la simetría del ciclo.

» Cuadro 3.10: Media, mediana y asimetría de los impuestos provinciales en subperíodos

Impuesto	1991-2001			2002-2006		
	Media	Mediana	Asimetría	Media	Mediana	Asimetría
Ingresos Brutos	0,067085	0,066892	-0,377909	-0,07279	-0,01785	-0,363321
Impuesto de Sellos	0,096059	0,085788	0,367448	-0,09371	-0,08089	-0,124729
Impuesto Inmobiliario	0,02595	0,040907	-0,866242	-0,04099	-0,03097	-0,715193

Impuesto Automotor	0,047837	0,078699	-0,996937	-0,06439	-0,02913	-0,447541
Otros impuestos	0,025179	0,059324	-0,657102	-0,02887	-0,04766	-0,016097
Recaudación total	0,070469	0,085601	-0,575735	-0,08135	-0,03703	-0,253403

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Como puede observarse en el Cuadro 3.10, para el período 1991-2001, el ciclo muestra más simetría cíclica en el caso de Ingresos Brutos y Sellos. En cambio, para el Impuesto Inmobiliario, Impuesto Automotor y otros impuestos continúan existiendo signos de asimetría en el ciclo. Para el período 2002-2006 se observa una simetría mayor, excepto para otros impuestos (en parte esto puede deberse a la escasa cantidad de observaciones en el período posconvertibilidad).

Para analizar la relación entre PIB y la recaudación impositiva<sup>8</sup> en las provincias se realizan las correspondientes regresiones (nuevamente se han detectado problemas de autocorrelación en los errores, así que se ha utilizado un componente AR(1) para solucionar esto):

#### » Cuadro 3.11: Regresiones de los principales impuestos

Impuesto	Coefficiente del logaritmo del PIB	R-cuadrado corregido	Durbin-Watson
Ingresos Brutos	2,241556	0,898114	1,643558
Sellos	2,789096	0,864408	1,577668
Inmobiliario	0,714042	0,337619	2,123295
Automotor	1,186679	0,492374	1,825444
Recaudación total	2,122552	0,909009	1,654804

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

En todas las regresiones realizadas, el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB fue significativo para explicar las variaciones en la recaudación de los impuestos provinciales. En el caso de impuesto Automotor y del impuesto Inmobiliario el componente AR(1) utilizado no era significativo, por lo cual se optó por realizar la regresión sin éste.

8 Los resultados de los tests de raíces unitarias muestran que las series de los ciclos de los impuestos son estacionarias, así que puede realizarse el análisis de regresión respecto de la actividad económica.

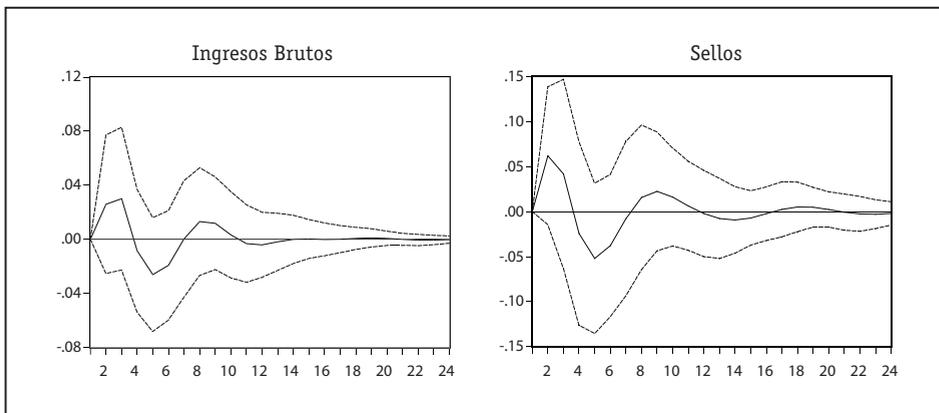
Puede apreciarse que el coeficiente que acompaña al ciclo del PIB en la regresión de la recaudación total de impuestos es muy cercano al obtenido en la regresión para el impuesto a los Ingresos Brutos, mostrando la importancia que dicho tributo tiene en la recaudación total provincial. También el impuesto de Sellos muestra un coeficiente para el ciclo del PIB similar, aunque superior a 2,7.

Los impuestos de los que se ha quitado el esquema AR(1) en la representación, muestran un ajuste bastante peor y asimismo, coeficientes que acompañan al término del PIB considerablemente menores, en especial en el caso del impuesto Inmobiliario en el cual es inferior a uno.

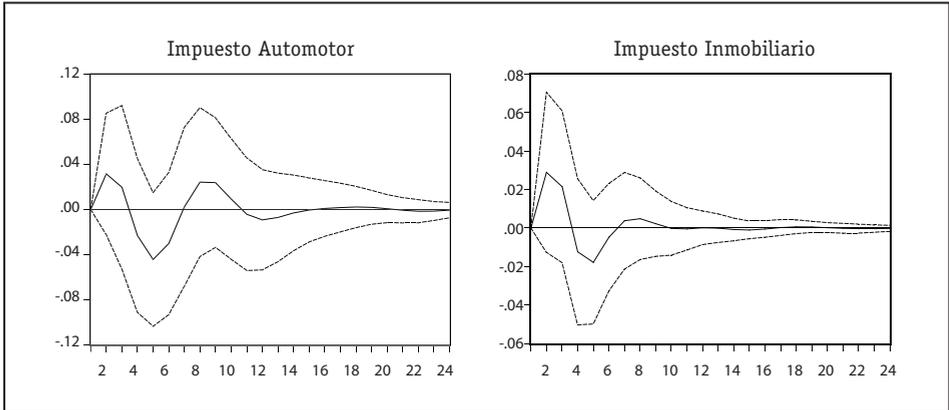
También hemos realizado un sistema VAR para así poder analizar el impacto que variaciones del PIB pueden tener sobre cada uno de los impuestos provinciales<sup>9</sup>.

Nuevamente, hemos utilizado las funciones de impulso y respuesta para cuantificar la desviación de las variables endógenas con respecto a su equilibrio de largo plazo en los períodos posteriores a raíz de una perturbación transitoria en las variables exógenas. En el Gráfico 3.17 podemos ver los gráficos de dichas funciones.

### » Gráfico 3.17: Funciones de impulso y respuesta de los impuestos provinciales



9 El análisis realizado mediante los criterios de Akaike y Schwarz determinaron en nuestro caso que la cantidad óptima de rezagos a utilizar en el VAR es 2.



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC.

Se evidencia en los gráficos anteriores que el impuesto que muestra una reacción más fuerte ante el incremento en la actividad económica es el Impuesto de Sellos, mientras que los otros tres impuestos analizados muestran un impacto menor (y muy similar entre sí).

En lo concerniente a la persistencia del shock se observa una homogeneidad en todos los tributos, siendo cuatro períodos el tiempo hasta que el efecto inicial del shock se diluye.

## Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el sistema tributario argentino es extremadamente procíclico. Asimismo, también el gasto público muestra fuertes señales de prociclicidad. Resulta de interés en este último concepto que el gasto destinado a la población más pobre (gasto social) también es procíclico y sujeto a fuerte volatilidad.

Una forma de reducir la prociclicidad es a través de reglas fiscales (en tanto y en cuanto exista la voluntad política de mantenerlas). Dichas reglas constituyen un instrumento importante para acotar la discrecionalidad en la política fiscal. Al establecer reglas cuantitativas o metas relacionadas con la magnitud del déficit o la deuda, la aíslan de presiones sectoriales y políticas. A su vez buscan generar una señal sobre la conducta económica en el mediano plazo.

Las reglas fiscales pueden clasificarse en tres categorías: en primer término, aquellas que buscan aislar los componentes especialmente volátiles de ingresos o gastos de los procesos políticos para que no influyan perniciosamente sobre el resto de la política fiscal. Ejemplos de estas normas son los fondos de estabilización. En segundo lugar, tenemos las que fijan metas cuantitativas sobre variables que expresan el resultado de la política fiscal. En este grupo se encuentran disposiciones tales como el equilibrio fiscal o los límites al endeudamiento. Por último, están aquellas que fijan límites o metas cuantitativas sobre variables ajustadas por fluctuaciones cíclicas. Un ejemplo de ellas es la regla de superávit estructural.

Reglas sobre parte del balance fiscal: los fondos de estabilización tienen la ventaja de ser de fácil comprensión y diseño. En el caso de países con finanzas públicas muy vulnerables al precio de un producto básico, pueden constituir una herramienta importante para establecer credibilidad sin renunciar completamente a la discrecionalidad. Este tipo de reglas, si bien no aseguran eliminar la prociclicidad, pueden limitarla de manera significativa. En la práctica, estas reglas son una forma de autoseguro del Gobierno para limitar las expansiones en períodos de precios favorables.

Reglas sobre el resultado fiscal global: este tipo de reglas tienen la ventaja de ser fácilmente comprensibles y al tener un carácter global, no puede ser eludidas mediante ajustes en otras partes del balance. Tienen la desventaja de que en la eventualidad de shocks adversos, un límite al déficit fuerza una ajuste fiscal procíclico.

Reglas sobre resultados globales ajustados por el ciclo: están orientadas a establecer espacios para políticas contracíclicas en un contexto de límites cuantitativos sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública. El uso de conceptos como el balance estructural para definir estos límites, tiene sentido cuando existen metodologías conocidas y transparentes para medir dicho concepto y el mismo es aceptado.

Además, otra forma para reducir la prociclicidad de la política fiscal sería paulatinamente repensar el sistema tributario argentino para poder basarlo en impuestos menos procíclicos. Del análisis de los impuestos realizado, resulta recomendable mantener las retenciones a las exportaciones, debido a su menor relación con las fluctuaciones de la actividad económica. Asimismo, resultan recomendables en este sentido el impuesto a los Bienes Personales, el Monotributo y los Derechos de Importación.





## 4. El gasto público en la Argentina

*Gabriel Filc*

### 4.1. Introducción

Evaluar la sostenibilidad de un régimen de bienestar, desde un punto de vista fiscal, nos obliga casi de inmediato a analizar los rasgos que definen tanto al gasto público como a los ingresos que recauda el Estado. La estructura, así como el nivel de las erogaciones y la recaudación tributaria, tienen implicancias directas en la trayectoria que ha de seguir el resultado de las cuentas públicas y la dinámica de crecimiento de la economía. Pero no es ese su único efecto; el gasto también determina y configura la forma en la que el Estado se articula con el mercado para la provisión de bienes y servicios. Así, en el presente capítulo haremos un recorrido por las principales características del primero de estos componentes: el gasto público en la Argentina desde comienzos de la década del noventa hasta la actualidad.

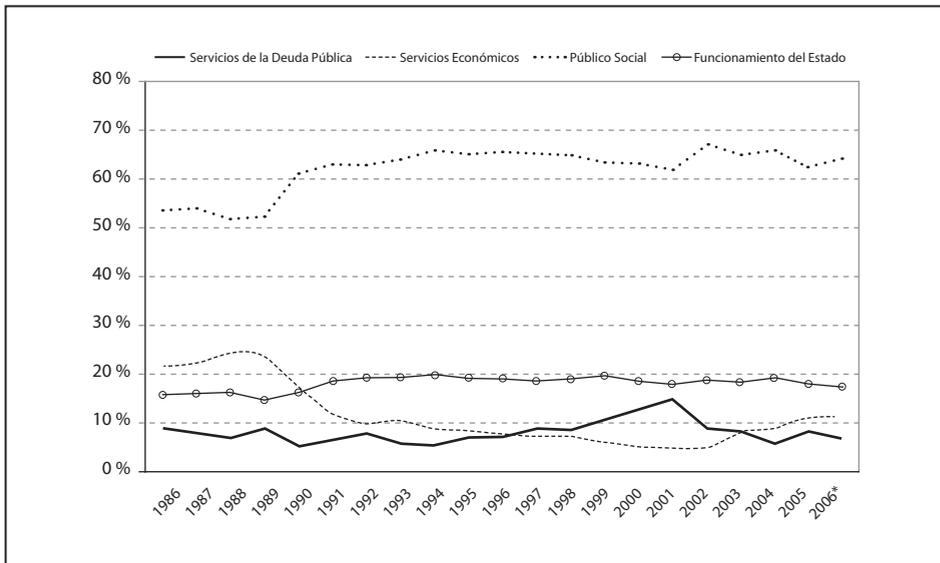
Como hemos mencionado anteriormente, las reformas acaecidas durante el gobierno del presidente Carlos Menem (1989–1999) y la crisis de 2001 constituyen dos hitos en lo referente a la composición del gasto consolidado. Para caracterizar estos cambios, utilizaremos la clasificación que divide al gasto de acuerdo con su finalidad y función, ya que permite comprender hacia qué fin está dirigido<sup>1</sup>. El primero de los cambios condujo a una caída en la finalidad Servicios económicos resultante del proceso de privatizaciones. Por contrapartida, implicó el incremento del gasto social<sup>2</sup> y de pagos de la deuda (particularmente a fines de los años noventa). Asimismo, la cesación de pagos de la deuda soberana declarada a fines de 2001 y la renovada importancia que adquirió el papel del Estado en áreas relacionadas con la infraestructura, forzaron una reversión parcial de esta tendencia a medida que los servicios económicos recuperaron relevancia dentro del gasto público (ver Gráfico 4.1).

---

1 Las finalidades y sus funciones respectivas son: Gasto en funcionamiento del Estado: Administración general, Justicia y Defensa y Seguridad; Gasto social: Educación, Cultura y Ciencia y Técnica; Salud; Agua potable y alcantarillado; Previsión social; Promoción y asistencia social; Trabajo; Vivienda y urbanismo; Otros gastos urbanos; Gasto en servicios económicos: Producción primaria, Industria, Servicios, Transporte, Energía, Comunicaciones y Otros gastos en servicios económicos, y Gasto en servicios de la deuda.

2 La reducción del gasto en servicios económicos afectó el gasto social de dos maneras. Por un lado, más fondos estaban disponibles para ser canalizados hacia la política social, por lo que su porción creció relativamente a las demás finalidades. Por otro, contribuyó a generar problemas sociales asociados con el desempleo.

» Gráfico 4.1: Evolución del gasto público por finalidad como porcentaje del gasto total



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Ministerio de Economía de la Nación.

Así, la evolución del gasto público es quizás el principal indicador que permite apreciar los cambios ocurridos en la configuración del Estado de bienestar en la Argentina. En este sentido, tanto el nivel como la estructura son las características más relevantes para comprender el papel que juega el gasto público en la articulación de la sociedad. El nivel del gasto público total da una idea acerca del grado en que el Estado participa de la provisión de bienes y servicios y en qué medida lo hace el sector privado. Por otra parte, el nivel de cada una de las finalidades/funciones permite conocer qué clase de bienes y servicios brinda el Estado. Estos niveles no son constantes a lo largo del tiempo; las variaciones implican determinada evolución de los distintos componentes del gasto, producto de los cambios en el papel que asume el Estado, o sus distintos niveles, en tanto proveedor de bienes y servicios.

Sin embargo, las elecciones acerca de los parámetros de gasto no dependen sólo de decisiones políticas acerca de cuál es el papel que debe cumplir el Estado basado en una concepción de bien común. Las decisiones son tomadas en determinado contexto socioeconómico que condiciona la viabilidad de las políticas públicas. Esta restricción aparece claramente cuando nos enfocamos en la política social. Durante los años noventa la situación en el mercado de trabajo cambió radicalmente. El desempleo

aumentó abruptamente a mediados de esa década. El promedio alcanzó 11,45% con un pico de 18,4% en mayo de 1995. Durante la segunda mitad de la década el mínimo se alcanzó en 1998 y fue de 12,4%<sup>3</sup>. Entre los años 1994 y 2004 tuvo lugar un importante deterioro en la distribución del ingreso, como consecuencia tanto de cambios estructurales específicos del mercado de trabajo como de acontecimientos ocurridos en el nivel del sistema económico en su conjunto. En relación con el primer aspecto, durante los años noventa se evidenció un marcado deterioro del mercado de trabajo de mano de obra calificada y semi-calificada<sup>4</sup>. Por su parte, el colapso de la economía a principios de 2002 contrajo violentamente el producto bruto del país, siendo también responsable del empobrecimiento de la población. Sin embargo, desde 2003 la economía se ha recuperado a pasos acelerados, propiciando una disminución en la pobreza y una mejora de los indicadores de desigualdad. La situación socioeconómica a finales del gobierno de Néstor Kirchner es claramente distinta a la que se presentaba en el año 2002. Aun cuando los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso siguen elevados, el desempleo y la pobreza se redujeron notoriamente. A su vez, la situación fiscal de la Nación pasó a ser mucho más holgada a partir del año 2003, lo que permitió encarar nuevos desafíos en materia de gasto público.

Por último, existen ciertas características que definen la forma de intervención del Estado. En la medida en que son elegidas correctamente de acuerdo con las circunstancias y capacidades particulares de la burocracia estatal, facilitarán que el accionar del Estado sea eficiente y equitativo. Las más relevantes entre estas dimensiones son el grado de focalización de las políticas públicas, su grado de descentralización, y el carácter privado o público de la producción y provisión de los bienes o servicios<sup>5</sup>.

Sobre estas dimensiones han operado tres de los grandes factores que durante los últimos 15 años determinaron la estructura del gasto actual: las privatizaciones, el proceso de descentralización y la transformación de la estructura del mercado de trabajo. La privatización se expresa en cambios relativos en el nivel del gasto y la forma de provisión. La descentralización, evidentemente en el grado de descentralización del gasto público y, por último, la transformación del mercado de trabajo generó cambios en la forma de financiamiento y en las problemáticas sociales resultantes, en las cuales el gasto tiende a focalizarse. Los tres fenómenos se enmarcan en un

---

3 De acuerdo con Bertranou y Bonari (2006) esta evolución, junto con un aumento en el subempleo y un estancamiento en los niveles de empleo, muestran que aún cuando el PIB estaba creciendo firmemente (1993–1994), la proporción de trabajos de tiempo completo descendía.

4 Gasparini (2006) sostiene que este fenómeno es originado principalmente por cambios en las tecnologías de producción y organización ocurridos en la primera parte de la década del noventa.

5 Existe también otra dimensión de análisis referida a la forma de provisión (dinero o especies), que no será abordada aquí.

proceso de reformas profundo, que tuvo entre sus objetivos la reconfiguración del papel de los Estados nacional y provinciales.

## **Descentralización**

Para un Estado como el argentino, que presenta un régimen de gobierno federal, la dimensión nivel de gobierno –municipal, provincial o nacional– es clave para analizar la implementación de políticas públicas. El eje centralización–descentralización opera justamente a partir de la determinación del nivel de gobierno responsable de la gestión de determinada política pública. Los procesos de descentralización del diseño y gestión de las políticas públicas se basan en distintos motivos.

En primer lugar, la descentralización se fundamenta, en gran parte, en la premisa de que dará como resultado mayor concordancia entre las preferencias de la población local y el conjunto de bienes públicos e impuestos que ofrezca el Gobierno. Es en el ámbito de la asignación de recursos en el que probablemente la descentralización ofrece mayores ventajas. Los bienes y servicios públicos difieren en sus características geográficas. Cuando las decisiones se adoptan de manera descentralizada, los Gobiernos pueden ser más sensibles a las necesidades y preferencias específicas de la población de cada jurisdicción y tienen posibilidades de adaptar los bienes públicos “locales” que suministran para satisfacer mejor dichas preferencias. Cuanto más difieran las preferencias de cada jurisdicción, mayores serán las ventajas de la descentralización. Por otro lado, como muestra la teoría clásica, los servicios públicos que benefician a una región geográfica delimitada pueden ser provistos a nivel local. La descentralización, esto es, que las decisiones de gasto se tomen en los niveles subnacionales, facilita la variedad regional en la mezcla y nivel de provisión de los bienes públicos, lo que puede aumentar el bienestar social (Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997).

Sin embargo, es preciso consignar que algunas de las críticas a la descentralización ponen en duda estos supuestos. Los argumentos del cuestionamiento son de dos tipos: i) los que se basan en consideraciones de representatividad, y ponen en tela de juicio la disposición de los funcionarios locales a atender las preferencias de la población, y ii) los que se centran en la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales para ejecutar los programas eficazmente, incluso si su objetivo es satisfacer las preferencias de la población<sup>6</sup>.

6 El diferencial de información entre los niveles de gobierno (Hayek, 1939); la competencia entre jurisdicciones (Tiebout, 1956); el principio de la asignación de funciones entre los niveles de gobierno (Musgrave, 1959); el teorema de la descentralización (Oates, 1972) postulan que un servicio público debería ser provisto por el nivel de gobierno que representa más cercanamente a la región que se beneficia con él.

De cualquier manera, los argumentos en los que se basa la descentralización no son, sin embargo, aplicables a todas las actividades del Estado. Políticas relacionadas con la gestión macroeconómica o con la redistribución del ingreso deberían permanecer bajo la gestión del Gobierno central, aun cuando los argumentos arriba expuestos fueran válidos. En relación con la estabilización macro o suavización del ciclo económico, existen ventajas de coordinación que no se logran si los Gobiernos locales o estatales desempeñan dicha función separadamente. En materia redistributiva, la movilidad impone graves limitaciones a los Gobiernos subnacionales que traten de aplicar una política de redistribución del ingreso.

### ***Políticas universales–focalizadas***

A diferencia de lo que ocurre con la dicotomía descentralización–centralización, el eje universal–focalizado no se relaciona con el actor que diseña o ejecuta la política pública, sino con los beneficiarios de ella. Focalizar es el acto de dirigir recursos públicos o subsidios hacia grupos específicos de la población, para lograr ciertos objetivos de política. Usualmente estas prácticas estarían ligadas a la idea de que mejoran la equidad y eficiencia del gasto (Baker y Grosh, 1995). Generalmente, los gobiernos focalizan sus subsidios hacia los pobres, pero los beneficiarios de programas focalizados también pueden ser seleccionados con base en otros criterios, como género o etnia<sup>7</sup>. Existen diversos métodos para focalizar los subsidios. Se puede focalizar sobre la base de las características individuales, grupales, o por autoselección de los beneficiarios. La selección del método apropiado depende de la factibilidad administrativa, de los costos de implementación, de la viabilidad política y del impacto que tenga sobre la demanda.

Tanto las políticas universales como las focalizadas tienen consecuencias sobre la equidad del gasto. En las políticas universales todos tienen acceso al mismo beneficio. Debido a que el beneficio en cuestión seguramente representa una proporción mayor de ingreso para los pobres que para los no pobres, existe una reducción del grado de inequidad en los resultados. La focalización de un programa compensatorio, por su parte, debe priorizar a los más carentes y concentrar los beneficios enteramente en este grupo, lo que por definición también reduce el grado de inequidad en los resultados (Paes de Barros y Carvalho). Sin embargo, al considerar un programa con un volumen determinado de recursos que se mantenga lo más constante posible, la reducción de

---

7 En principio, existen dos nociones de focalización. La primera: dar prioridad a los más carentes, significa simplemente que la población es organizada en un orden que obedece al grado de carencia de las personas. La lógica consiste en atender a las personas respetando su posición en la lista, hasta que se agoten los recursos disponibles. La segunda noción: es denominada “fuerte” y equivale a atender solamente a los más carentes. Por lo tanto, según esta definición, focalización significa que los recursos públicos deben beneficiar sólo a los grupos prioritarios, lo que obviamente contradice los principios de la universalización.

la inequidad en los resultados es más intensa con la focalización que con la universalización. No obstante, existen algunas situaciones donde la universalización puede generar mayor igualdad de oportunidades, comparado a los logros de la focalización.

Como la universalización garantiza igualdad de acceso a todos, es común que ocurra que la calidad del servicio ofrecido atienda apenas la demanda de los pobres, en tanto que los no pobres prefieran dirigirse al sector privado. Esta diferencia de calidad entre un servicio público al que los pobres tienen acceso y el servicio privado del que se benefician los no pobres tiene serios impactos sobre la igualdad de oportunidades. Una manera de evitar este problema es atraer a los no pobres hacia el servicio público, de forma que se anule la diferencia de calidad a la que cada sector tiene acceso. Sin embargo, esto no puede hacerse cuando los servicios son focalizados. Lo que ocurre en muchas ocasiones es que los servicios para pobres terminan siendo pobres, es decir que no cuentan con la calidad y la eficiencia deseadas.

### ***Tamaño del sector público***

Uno de los principales determinantes del nivel de gasto es la decisión por parte del Estado acerca de qué servicios debe brindar<sup>8</sup>, debe aclararse que los mismos servicios prestados con diversos grados de eficiencia y calidad dan lugar a diferentes niveles de gasto. Esta decisión está relacionada con el régimen de Estado de bienestar vigente. En los Estados de bienestar socialdemócratas, el rol del Estado es central, lo que implica un tamaño mayor; en los conservadores tiene un papel subsidiario, mientras que en los liberales su rol es marginal, dando espacio a un nivel de gasto público más bajo respecto del PIB (Esping Andersen 2000). En paralelo con las distintas concepciones de Estados de bienestar, diversas teorías normativas justifican la privatización como dirección para la política basándose en las teorías del individualismo, de *laissez faire* (dejar hacer), y en las economías de libre mercado que prometen mayor eficiencia, menor intervención del Gobierno y más opciones individuales, al extender el dominio de los derechos de propiedad y las fuerzas del mercado. Estas políticas implican indefectiblemente algún grado de privatización entendida como un cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios<sup>9</sup>. El defecto más grave de estos enfoques consiste en que, como todos los modelos económicos, se preocupa principalmente de la eficiencia y tiene poco que decir acerca de los efectos del plan organizativo sobre otros valores.

---

8 Véase Musgrave (1959), Barr (1998).

9 Debe aclararse que existe una concepción más amplia del término por la cual refiere también a la desregulación y los recortes de gasto, sin limitarse a un traspaso en la producción de bienes y servicios.

Los cambios de los servicios producidos de la manera pública a la privada no sólo pueden tener distintas motivaciones<sup>10</sup> sino que pueden hacerse efectivos con diversos grados de profundidad (Starr, 1993).

En las siguientes secciones se analizará cada una de las finalidades del gasto público<sup>11</sup> en base a estas tres dimensiones. Como se podrá apreciar, el análisis del gasto social es el más complejo y extenso, dada la relevancia que tiene tanto en relación con el total del gasto público como por su impacto más directo en la vida de los ciudadanos.

## 4.2. El gasto público en Funcionamiento del Estado

La finalidad Funcionamiento del Estado incluye una serie de funciones propias del accionar de los distintos poderes del Estado. Toda la actividad del Poder Legislativo está incluida en esa función así como diversas actividades del Ejecutivo<sup>12</sup>. La finalidad también incluye las acciones inherentes a la defensa nacional dentro del rubro Defensa. Otro de sus componentes, la función Seguridad interior, comprende acciones inherentes a preservar la seguridad de la población y atender la vigilancia de los límites fronterizos. El sistema penal, también dentro de la finalidad Funcionamiento del Estado, abarca las políticas relacionadas con la reclusión de personas en cumplimiento de órdenes de prisión preventiva o de condena. El último componente de la finalidad es la función Justicia que cubre actividades del Poder Judicial. La percepción por parte de la ciudadanía acerca del funcionamiento estas actividades, particularmente de la Justicia y la Seguridad, juega un papel clave en la construcción de la legitimidad del Estado. La pérdida de confianza en las instituciones encargadas de proveer estos servicios se traslada al Estado en su conjunto.

En el Gráfico 4.2 podemos observar la evolución del gasto en funcionamiento del Estado por función. En cuanto al gasto en Administración general, el trabajo de Cetrángolo y Jiménez (2002) nos da una pauta para comprender su evolución. Al evaluar el importante aumento que tuvo el gasto en personal, los autores resaltan la influencia de la fuerte suba de los salarios entre 1991 y 1994 y posteriormente la preponderancia de un leve

10 Cuatro tipos de política gubernamental pueden causar el giro privatizador: 1.El paro de los programas públicos y el rechazo por el Gobierno de ciertos tipos específicos de responsabilidad o la limitación de servicios públicamente producidos en volumen, disponibilidad o calidad, causando un giro de los consumidores hacia unos sustitutos producidos y consumidos privadamente. 2. La transferencia de activos públicos a la propiedad privada, incluyendo ventas de tierras públicas, infraestructura y empresas. 3.El financiamiento de servicios privados –por ejemplo, mediante contratos y resguardos– en lugar de una producción directa de servicios por el Gobierno. 4.La desregulación del ingreso de firmas privadas en actividades que antes eran tratadas como monopolio público (Starr,1993).

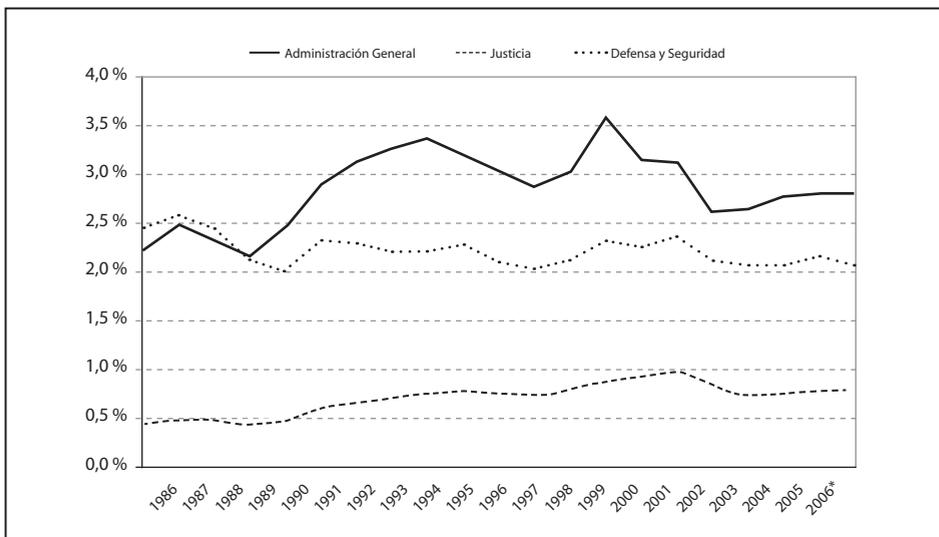
11 Con la excepción de los Servicios de la deuda.

12 Algunas de ellas son las acciones de administración general a cargo del Presidente de la república, de los Gobernadores de provincias e Intendentes; relaciones exteriores; relaciones interiores; información y estadística básicas.

pero continuo incremento de la planta ocupada en el sector público consolidado. Dada la importancia del gasto en personal, podemos inferir que este rubro tuvo una gran influencia en el aumento observado en los noventa. Asimismo, la caída a partir de 2001 se explica en gran parte por la reducción de los salarios reales. El gasto en Defensa y Seguridad, a pesar del aumento en los salarios, no evolucionó de la misma forma incremental que las otras dos funciones. Esto se debe, en parte, a la caída en el gasto en infraestructura que, en estas dos funciones, tiene un peso más importante (Scheetz, 2002).

La dimensión centralización–descentralización está presente en estas funciones. El gasto subnacional en Administración general se explica por el mantenimiento de las burocracias centrales de los poderes ejecutivos provinciales y municipales así como del sus respectivos legislativos. Como en todo régimen federal, el sistema judicial argentino está dividido en una rama nacional y otras subnacionales<sup>13</sup>. En la actualidad, el gasto que ejecuta la Nación alcanza aproximadamente 0,25% del PIB, mientras que las Provincias gastan una cifra cercana a 0,535% del producto. Defensa, por su parte es una de las pocas actividades que está completamente centralizada, mientras que el componente de seguridad se divide entre Provincias y Nación (Gráfico 4.3).

» Gráfico 4.2: Evolución del gasto en funcionamiento del Estado por función como porcentaje del PIB

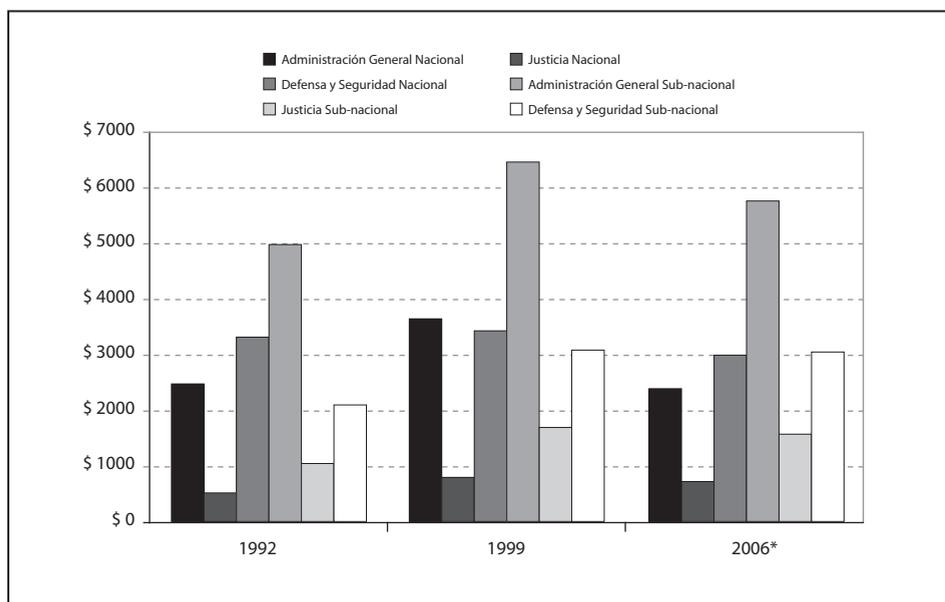


\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación.

13 No es esta la única división en su estructura: a su vez la rama nacional está compuesta por el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público de la Nación, ambos instituidos por la Constitución Nacional, a los que se suman los poderes judiciales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Son en total 25 jurisdicciones o sistemas independientes junto con varios subsistemas y organismos complementarios o auxiliares.

» Gráfico 4.3: Evolución del gasto en funcionamiento del Estado por función y nivel de Gobierno (en millones de pesos 2001)



\*provisional

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación.

## Apartado 4.1. El gasto en Justicia y Defensa

### Justicia

Si bien el gasto total en Justicia ha aumentado durante prácticamente todo el período observado, ha sido el gasto de los Gobiernos provinciales el factor más dinámico, particularmente en la última parte de la década de los noventa. La caída de ambos gastos luego de la crisis se explica por la baja de los salarios reales de los empleados de la Justicia. El sistema judicial es un conjunto de organizaciones en las cuales se hace un uso intensivo de recursos humanos, por lo que el pago de sueldos tiene un peso importante –en el año 2004 los poderes judiciales de la Argentina gastaban en promedio un 89% de su presupuesto en gastos de personal (Garavano, 2006).

A diferencia de lo que se observara a la hora de analizar el gasto social y el de Servicios económicos, el gasto judicial no tuvo grandes cambios como consecuencias de reformas estructurales del sistema. Sin embargo, existieron cambios relevantes que potencialmente podrían afectar la magnitud del gasto en Justicia en el futuro. En 1992

se puso en marcha un nuevo sistema de justicia penal, adoptándose el juicio oral y público sin implementarse el sistema de jurados estipulado en la Constitución Nacional. Si algún día ello ocurriera, probablemente el costo de financiamiento aumentaría.

Otra diferencia en su dinámica respecto a otras actividades del Estado es la relación existente entre la oferta y la demanda del servicio. Uno de los principales indicadores de la demanda de servicios judiciales es la tasa de litigiosidad. Ahora bien, la cantidad de juicios que se inician depende en gran medida de la posibilidad de acceso a la justicia que tenga la población. Teniendo en cuenta que esta condición está dada por la cantidad de integrantes del Poder Judicial, nos hallamos ante un claro caso de oferta que genera su propia demanda.

## Defensa

El gasto en Defensa ha caído abruptamente en términos reales en las últimas décadas<sup>14</sup>. A su vez, la composición del gasto de las Fuerzas Armadas sigue los parámetros de otros rubros de funcionamiento del Estado y está centralizada en salarios<sup>15</sup>. De acuerdo con Scheetz (2002), ambos factores provocaron que las Fuerzas Armadas hayan involucionado a lo largo de las últimas dos décadas en lo referido a su capacidad operativa, lo que tiene consecuencias nocivas sobre su operatividad.

Un análisis más detallado sobre el gasto en personal muestra datos reveladores. Si se compara el peso de los salarios con Chile, la diferencia en su peso relativo no se explica por un nivel más elevado de salarios militares en la Argentina, ni por un mayor número de oficiales y suboficiales. Sin embargo, el gasto en retiros muestra diferencias significativas. En 1998 la Argentina gastó más del doble que Chile. Esto se explica en parte por el hecho de que nuestro país tiene mayor cantidad de altos oficiales que otros países (a nivel de coronel o general). En las tres fuerzas, por cada 1.000 oficiales, la Argentina tiene 2,5 veces el número de generales que las Fuerzas Armadas estadounidenses y un cuarto más de coroneles. Esto ocurre a pesar de que existe mayor número de puestos de mando en las Fuerzas Armadas estadounidenses (por ejemplo, ellos tienen divisiones y cuerpos de ejército, mientras Argentina no los tiene). La Argentina está *top heavy*, tiene demasiados altos oficiales para el tamaño de sus fuerzas. Esto significa que hay un exceso de uniformados cobrando en actividad (Scheetz, 2002).

14 Pasó de ser 4,4% del PIB en 1980 a 1,35% en 2000 (Scheetz 2002).

15 Por ejemplo, en 1999, de los programas para las tres fuerzas un promedio de 76% se gastó en salarios. Del gasto total de la Jurisdicción del Ministerio de Defensa (excluyendo provisión, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, inteligencia estratégica, la Casa Militar y las Fuerzas de Paz, en los cuales casi 100% es costo laboral) 71% fue costo laboral. En términos generales, y vista desde una perspectiva comparativa internacional, esta cifra debería rondar entre 40% y 50%.

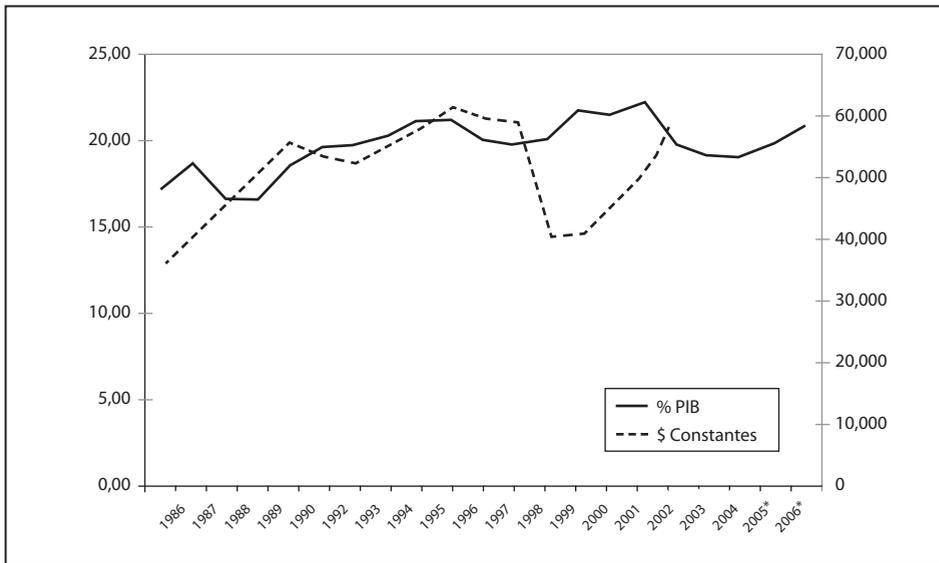
El gasto en funcionamiento del Estado presenta diversos retos en términos de eficiencia y equidad. El sistema judicial afronta diversos desafíos a futuro relacionados principalmente con carencias respecto a la equidad del sistema. Entre ellas se destacan los obstáculos que se presentan a los sectores de menores recursos para acceder al servicio brindado por el Estado. La imposibilidad para hacer frente a las erogaciones que implica contratar a un abogado, el desconocimiento de las leyes, el costo de los trámites, el tiempo que conlleva el litigio o la distancia geográfica a los tribunales, afectan particularmente la capacidad de la población con menores recursos para satisfacer sus necesidades jurídicas (Böhmer et ál., 2005)

Por otra parte, en el área de Seguridad también podemos observar una vinculación con los problemas generados por la falta de equidad en la distribución del ingreso. La Argentina vivió un aumento importante en el nivel de delitos y la violencia a partir de 1995, coincidente con el incremento en las tasas de desempleo. Gorgal y Labaqui encuentran una relación entre el aumento del desempleo y la desigualdad con la tasa de delincuencia en la Argentina. Pero la relación entre ambos factores no se limita a la influencia que puede tener la desigualdad sobre la tasa de delito. El agravamiento de la situación de la seguridad tiene consecuencias sociales y económicas en tanto afecta negativamente el capital social, humano y económico.

### **4.3. El gasto público social**

Cuando analizamos la evolución del gasto social como porcentaje del PIB (Gráfico 4.4), se observa una apreciable tendencia creciente a partir de la recuperación de la democracia, interrumpida por una caída atribuible a la crisis hiperinflacionaria de 1989–1990. Hasta 1999 el incremento en el gasto fue de más de cinco puntos del PIB. La tendencia no muestra grandes cambios cuando se la analiza en pesos constantes. Durante la crisis de 2001, el gasto social sufrió un golpe considerable cuando se lo mide tanto en pesos constantes o como porcentaje del PIB. Sin embargo, creció como porcentaje del gasto total. Esto nos da una idea acerca de cuán profunda fue la crisis de 2001 y de la consecuente disminución en la capacidad de respuesta por parte del Estado. El Gobierno se vio obligado a ajustar el gasto al tiempo que debía hacer frente a una emergencia social e incrementar la importancia relativa del gasto social.

» Gráfico 4.4: Evolución del gasto social consolidado (1986–2006) (pesos constantes 2001 y como porcentaje del PIB)



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

De estos datos surge un comportamiento evidente: el gasto social creció desde el retorno de la democracia. Aún en los períodos en los que cayó, ya sea como porcentaje del PIB o en pesos constantes, la porción que le era asignada con respecto al gasto total aumentó respecto a la de otras finalidades. Podemos inferir consecuentemente, que estas reducciones estaban relacionadas principalmente con la incapacidad del Estado para financiar el gasto y no con una decisión de política. Más allá de este notable crecimiento del gasto social, no se debe olvidar que las necesidades de las áreas a las que responde aumentaron drásticamente.

El final de la década de los noventa fue el único momento que presencié una pérdida de terreno del gasto social frente a otras prioridades. Desde 1998 a 2001 los pagos de intereses crecieron constantemente tanto en términos absolutos como relativos. Cuando se analiza en términos del gasto total, el peso impuesto por este incremento cayó principalmente sobre el gasto social consolidado, mientras que las finalidades de Funcionamiento del Estado y Servicios económicos mantuvieron sus respectivos porcentajes.

### 4.3.1 Análisis de las distintas dimensiones del gasto social<sup>16</sup>

A continuación se analiza el gasto social en función de los tres ejes mencionados anteriormente: tamaño del Estado, descentralización y focalización. En este sentido, se pretende responder las preguntas acerca de qué bienes y servicios provee el Estado, cómo se dividen las funciones entre los diferentes niveles de gobierno y cómo se distribuye el gasto social entre los beneficiarios. El análisis específico de la evolución de cada una de las funciones del gasto social se encuentra en el Anexo 1.

#### 4.3.1.1 ¿Qué bienes y servicios sociales provee el Estado?

Mientras que el gasto social consolidado creció como porcentaje del gasto consolidado total durante la mayor parte del período democrático, la progresión no ha sido homogénea entre sus componentes. Por ejemplo, los sectores más favorecidos durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa han sido Salud y Educación (1989–2001). Luego de la crisis de 2001, la importancia de los planes de empleo y de las pensiones en el gasto total aumentó de manera significativa.

Si bien centraremos nuestro análisis en lo ocurrido a partir de la última década del siglo XX, fue durante la última dictadura militar (1976–1983), cuando el Estado de bienestar conservador construido en torno al modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, comenzó a sufrir una profunda transformación. Las políticas económicas implementadas por la dictadura propiciaron una importante pérdida de puestos de trabajo en el sector formal, a pesar de lo cual el Gobierno no tomó medidas para desarrollar una política social consistente. Durante los primeros años de gobierno democrático, la carencia de recursos constituyó un factor clave a la hora de abordar la problemática de la política social. Ante un mercado de trabajo que no lograba asegurar la cobertura de las necesidades básicas de la población, se abrían diversos frentes. Por un lado, el sistema social basado en un mercado de trabajo formal extendido mostraba algunas fisuras. Por el otro, los fondos de jubilación fueron mal administrados durante años y generaron una crisis de financiamiento para el sector público. Estos factores establecieron el escenario para el deterioro del sistema de jubilaciones, cuya crisis se hizo evidente a mediados de los años ochenta. Para ese momento, el gasto social nacional creció en 3,1 puntos del PIB, mientras que el gasto subnacional creció en 2,1 puntos.

El gobierno de Menem inauguró un período de reformas que modificó el papel del Estado, tanto con respecto a su inserción en el modelo económico, como en cuanto a

---

<sup>16</sup> Para un análisis detallado consultar Bertranou y Bonari (2003), Bertranou y Bonari (2006) y Vargas de Flood (2006).

su configuración interna. Algunos de estos cambios modificaron el poder relativo, los incentivos y las responsabilidades de los principales actores de la arena de la política social. La descentralización incrementó la relevancia de los Gobiernos subnacionales; el Ministerio de Economía ganó importancia relativa a la de los ministerios sociales, logrando imponer su lógica en el diseño de la política de gasto social. Como vimos previamente, el gasto social como un todo creció, aun cuando el Estado se retiró de algunas áreas dejando que el sector privado jugara un papel cada vez mayor. Los sistemas de pensión y de retiro atravesaron cambios orientados a su privatización y el sistema de provisión de agua potable también fue parcialmente privatizado.

Estos cambios en las políticas sociales durante el gobierno de Menem tuvieron lugar en un contexto social que experimentaba una transformación radical. La pobreza comenzó a crecer desde 1994, alcanzando a 24,8% de la población en 1995 mientras que la indigencia afectaba a 6,3%. A medida que el desempleo continuaba su escalada, más familias que tradicionalmente habían pertenecido a la clase media cayeron a la pobreza. Más aun, a medida que abandonaban el mercado de trabajo formal, perdían el acceso a los seguros de salud y debían decantarse por el sistema de salud pública. Esta tendencia se agravó hacia el final de la década. Aun cuando el gasto social consolidado creció, no lo hizo en los montos suficientes para enfrentar los crecientes niveles de pobreza. El ajuste fiscal de 2001 forzó al gobierno de De la Rúa a recortar el gasto social consolidado en Asistencia y promoción social aun cuando la pobreza e indigencia estaban aumentando. Como contrapartida, el gasto en Educación creció a la par que la matrícula, particularmente del polimodal, permitiendo ampliar sensiblemente la cobertura del sistema. La situación en el área se reveló más ambigua. Si bien el gasto estatal creció, el sistema público debió absorber a una cantidad de personas que perdieron su cobertura como consecuencia de la precarización del mercado de trabajo.

La profunda recesión económica que se desató a fines de 2001 alteró radicalmente el escenario social. El desempleo alcanzó niveles nunca vistos y, en consecuencia, otro tanto ocurrió con las cifras de pobreza e indigencia. Más de la mitad de la población cayó bajo la línea de pobreza, y 70% de los niños nacían en familias pobres. Aun cuando entre 2001 y 2002 el gasto social consolidado cayó tanto en términos de porcentaje del PIB (-2,41%) como medido en pesos constantes (31,7%), se incrementó como porcentaje del gasto social. Esta caída, mayormente soportada por los salarios reales de los empleados públicos permitió al Gobierno nacional retomar la iniciativa respecto de la política social. En lo que probablemente constituyó el paso más importante en esta dirección, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) lanzó el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Este programa de transferencia de ingresos estaba orientado a proveer un apoyo directo para familias con hijos que hubieran perdido su principal fuente de ingresos. El programa trabajaba a gran escala, alcanzando a

más de 1.000.000 de beneficiarios medio año después de ser implementado. Pero no fue ésta la única medida impulsada por el Gobierno nacional para hacer frente a la crisis. Como veremos posteriormente, diversos programas focalizados fueron implementados en distintas áreas. Como pasó anteriormente con la descentralización, la focalización condujo a una modificación del escenario de la política social. La focalización, como veremos más adelante, fue impulsada en distintas áreas. Los beneficiarios directos de los programas focalizados se convirtieron en nuevos actores empoderados (Lodola, 2005). El mejor ejemplo es el del movimiento piquetero, con los Planes Trabajar y Jefas y Jefes de Hogar.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003–2007), mejoró la situación socio-económica. A su vez, el aumento en los ingresos estatales permitió incrementar el gasto social. Entre 2002 y 2006, el gasto social consolidado creció 48% en pesos constantes, mientras que los ingresos impositivos aumentaron 92%. A medida que el empleo formal se recuperó, la carga sobre el gasto social en Asistencia y promoción así como en Salud, comenzó a disminuir. Esta situación favorable dio la oportunidad para implementar algunas reformas en el gasto social, principalmente en las áreas de Promoción social y en Trabajo. Entre ellas se destacan la reconversión del Plan Jefas y Jefes en dos programas: el Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a aquellos beneficiarios con posibilidades de inserción laboral, y el Programa Familias, cuyos objetivos son la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano para el resto de los beneficiarios<sup>17</sup>. Por otro lado, se modificó el Seguro de Desempleo ampliando la base de beneficiarios y su presupuesto—consecuencia tanto de la expansión de su base como del aumento de las prestaciones mensuales por desempleo. Por último, para aquellos jefes de hogar que sí están integrados en el mercado de trabajo formal, se aumentaron las Asignaciones familiares. También se impulsaron cambios en el gasto en Educación a partir de la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo, orientada a incrementar gradualmente el gasto en Educación como porcentaje del PIB. Otras de estas reformas, como el haber retomado el control sobre el sistema de aguas y cloacas en el Gran Buenos Aires, implicaron dar marcha atrás respecto de la política privatizadora sostenida por el gobierno de Menem. Más allá del importante aumento del gasto social consolidado en pesos constantes en el período 2002–2006, cuando creció aproximadamente 48%, en relación al PIB sólo subió marginalmente. Su aumento fue de algo más de un punto porcentual del producto, que se explica por el incremento en el gasto de los Gobiernos subnacionales.

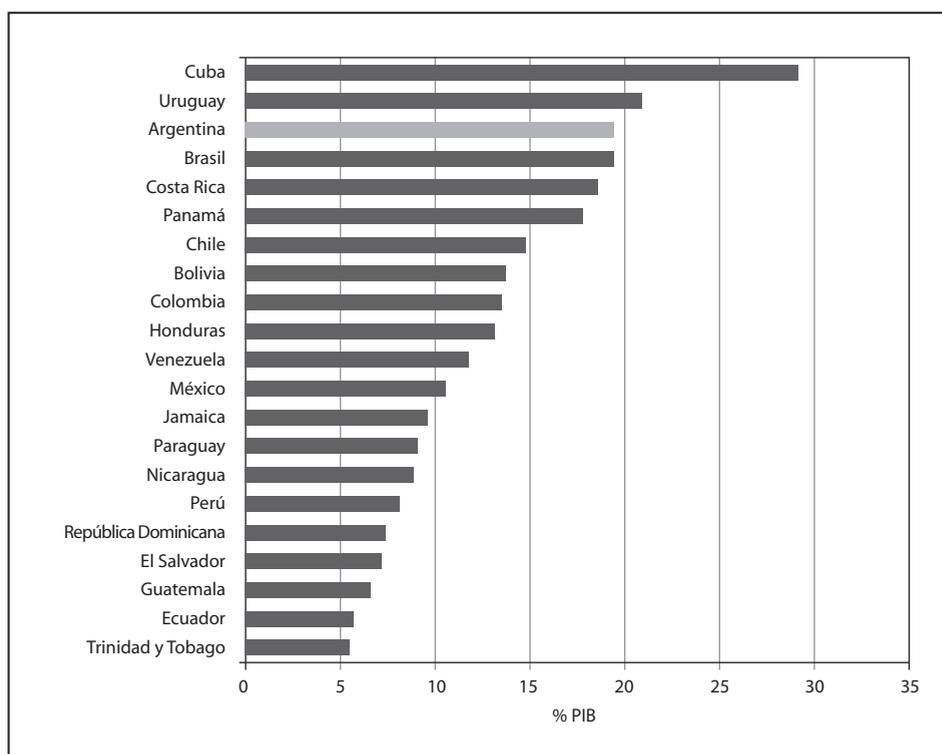
---

17 Ambos programas contemplan —aunque el de Seguro de empleo en mayor medida— acciones tendientes a capacitar laboralmente a los beneficiarios, haciendo frente a la situación de precariedad laboral que influye en el problema de la pobreza en la Argentina.

## Apartado 4.2. La Argentina en el contexto de América Latina

Como podemos observar en el Gráfico 4.5, la Argentina posee uno de los mayores presupuestos sociales de América Latina. Solamente es superado por Cuba y Uruguay. Es necesario aclarar que gran parte de ese presupuesto se explica por el gasto del sistema previsional.

» Gráfico 4.5: Presupuestos sociales en América Latina por país 2003 (%PIB)

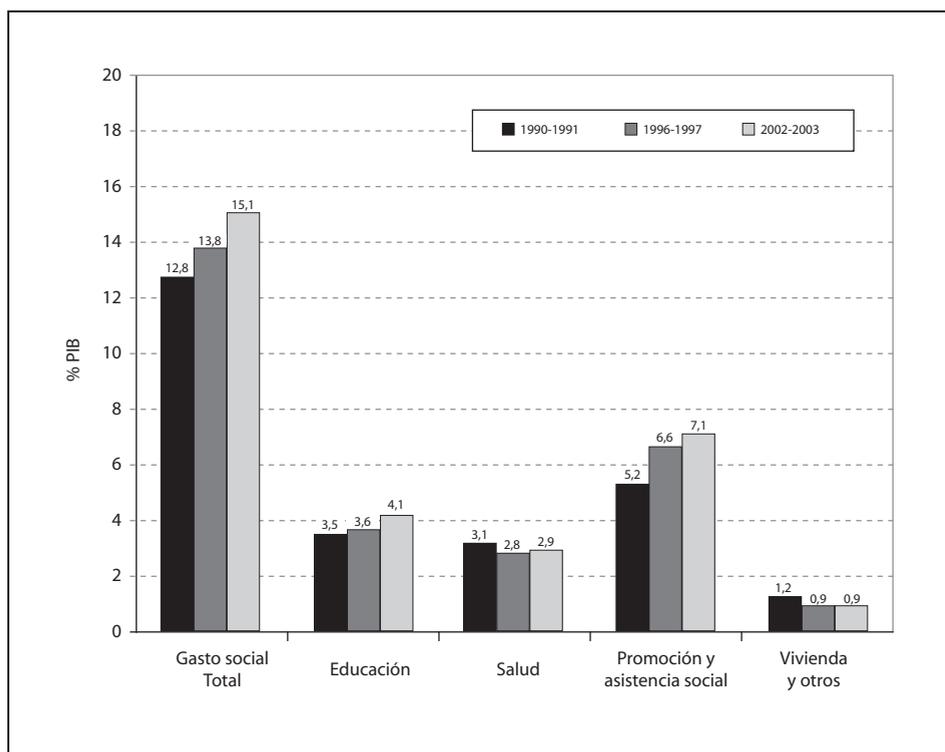


Fuente: *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL (2006).

Cuando analizamos la evolución del gasto social consolidado (Gráficos 4.6 y 4.7), vemos que aun cuando el gasto que presenta la Argentina se encuentra por encima del promedio, el gasto como porcentaje del PIB ha caído en el último período, mientras que en el promedio de América Latina ha aumentado. Sin embargo, esta evolución no se extiende a cada área de gasto particular. El gasto en Educación se incrementó constantemente en la Argentina a una tasa mayor que en el resto de la región. En todas las otras áreas de gasto: Salud, Asistencia

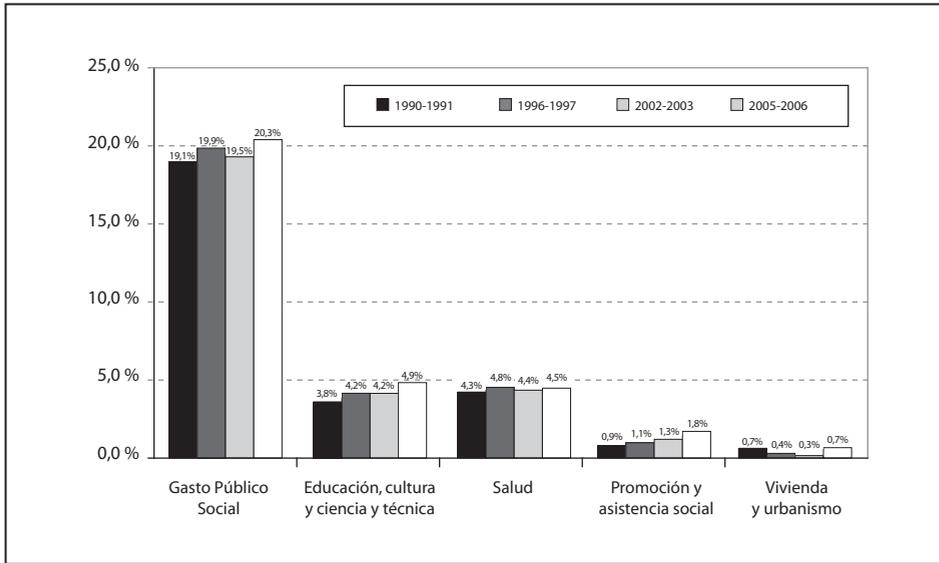
y promoción social, y Vivienda y otras, el gasto en la Argentina cae en el último período observado. Este fenómeno no se registra en el resto de la región. Con respecto al gasto en Salud, se debe considerar que si se tiene en cuenta el gasto privado, la Argentina ocupa la primera posición en tanto que el gasto en términos del PIB alcanza 8,9%.

» Gráfico 4.6: Presupuestos sociales consolidados en América Latina, promedio por área de gasto (%PIB)



Fuente: *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL (2006).

» Gráfico 4.7: Gasto social consolidado en la Argentina como porcentaje del PIB: Promedio por función.



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación.

### 4.3.1.2 ¿Qué nivel de gobierno provee los bienes y servicios?

Las distintas actividades que conforman el gasto público social son llevadas a cabo en forma conjunta por los tres niveles de gobierno: nacional, provinciales y municipales. En la sección anterior se exhibió el aumento experimentado por el gasto social. Ahora bien, ¿cómo se distribuyó ese incremento entre cada nivel de gobierno? Durante los gobiernos de Menem y De la Rúa, el crecimiento en gasto social nacional constituyó una pequeña fracción del incremento total. Desde 1989 hasta 1999, el gasto social nacional creció en un punto porcentual del PIB. Este incremento estuvo relacionado con los nuevos programas de empleo. Entre 2000 y 2001, el gasto social nacional permaneció prácticamente invariable. Por su parte, la suba en el gasto social subnacional fue de 3,33 y 4,16 puntos porcentuales en cada uno de los períodos, arrastrados principalmente por las áreas de Salud y Educación.

La profundidad de la crisis obligó al Gobierno nacional a retomar las riendas de la política social en 2002. En un momento en que los Gobiernos subnacionales atravesaban importantes crisis financieras, el Gobierno nacional aprobó una ley (*Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario*) que permitía cambios en el

presupuesto, orientados a enfrentar problemas sociales cruciales. Con nuevo financiamiento, gracias a las retenciones, el Gobierno nacional implementó diversos programas para lidiar con los efectos de la crisis sobre aquellos grupos que eran considerados más vulnerables. De este modo, el Gobierno nacional recobró protagonismo, principalmente con el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y con diferentes programas focalizados, tal como se verá en la próxima sección.

Las políticas de descentralización tuvieron desarrollos particulares en cada uno de los sectores. En términos generales, las principales áreas del gasto social que se encuentran descentralizadas son Salud, Educación, Vivienda y Promoción social (Gráfico 4.10). Respecto al área educativa, durante el gobierno de Menem se reanudó el proceso de descentralización iniciado por la última dictadura militar. A medida que avanzó su mandato, los esfuerzos descentralizadores continuaron con el nivel secundario de educación. Esta reforma tuvo diferentes resultados, dependiendo de las capacidades institucionales de cada jurisdicción. Si bien inicialmente la transferencia de responsabilidades pudo haber estado acompañada de recursos, a medida que creció la matrícula, la asignación de recursos humanos, económicos y de infraestructura se tornó insuficiente. Esta carencia no fue compensada por el Estado nacional, por lo que a finales de la década, la insuficiencia de recursos se tornó más evidente. El ministerio de Educación a nivel nacional mantuvo su rol articulador de la política educativa (Rivas, 2004), a la vez que gestionaba y financiaba algunas de las políticas compensatorias como el Plan Social Educativo entre 1993 y 1999, y el Fondo Nacional de Incentivo Docente en 1999. Actualmente, las más importantes son el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y el de Acciones compensatorias en el programa de educación. En 2006, los Gobiernos subnacionales ejecutaron 79% del gasto en Educación (y 96% del gasto en educación básica). A partir de la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005 la participación del Gobierno nacional en el gasto se incrementó, pero empujado principalmente por Ciencia y Técnica.

La descentralización en el sector Salud comenzó antes que en otras áreas sociales. A partir de los años sesenta comenzó la transferencia de los hospitales públicos a las Provincias (en algunos casos, a los Gobiernos municipales). La política de descentralización del gobierno de Menem afectó también al sistema público de salud, aun cuando las reformas no fueron tan profundas como en Educación. Uno de los motivos por los cuales las reformas tuvieron menor alcance, es la compleja relación que tiene el Estado con los sectores privado y de obras sociales en este área. Más recientemente, el gasto nacional recobró importancia como consecuencia de las políticas impulsadas para hacer frente a la crisis de 2001: alcanzando el 50% en 2004 motorizado por el aumento de la subfunción Atención pública de la salud. La participación de la Nación en el gasto en Salud se mantenía en ese nivel en 2006. Este crecimiento

proporcional del gasto nacional se explica en parte por la implementación del Programa Remediar<sup>18</sup> en 2002.

El objetivo perseguido con la descentralización de los servicios de salud, en sus distintas etapas, fue la delegación de las responsabilidades a las Provincias. Sin embargo, al igual que en la descentralización de los servicios educativos, este proceso no fue necesariamente acompañado por una transferencia adecuada de recursos. De acuerdo con Cetrángolo y Gatto (2002), a diferencia de las recomendaciones habituales para este tipo de reformas, no se han buscado niveles crecientes de eficiencia y equidad; por el contrario, la descentralización del gasto social en la Argentina ha obedecido a la presión ejercida por la Nación para modificar en su favor la relación financiera con los Estados subnacionales.

Otra de las áreas en las que se profundizó la descentralización fue Vivienda, desde que en 1995 se incrementó el poder de los institutos de vivienda provinciales (Bertranou y Bonari, 2006). De esta forma, las Provincias pasaron a administrar los recursos creados por la Ley 24.464<sup>19</sup>. Desde la gestación de la crisis en 2000, esta descentralización de funciones comienza a desvirtuarse, ya que los sucesivos acuerdos entre Nación y Provincias (Ley 25.235 y Ley 25.570) permitieron destinar los fondos del FONAVI hacia gastos corrientes no relacionados con vivienda. En este contexto institucional y a medida que su situación financiera mejoraba, el Gobierno nacional, al igual que en otras áreas del gasto, retomó la iniciativa con el Plan Federal de Construcción de Viviendas.

Por último, en cuanto a los programas de Promoción y asistencia social, durante el gobierno de Menem se descentralizaron una serie de programas específicos, como el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y el Programa Social Nutricional (PROSONU), que fueron asignados a fondos coparticipados, por lo que las Provincias tuvieron a su disposición un presupuesto más discrecional que en las otras áreas. Teniendo en cuenta este aspecto, es posible que la descentralización de estos programas haya sido parte de un intercambio en el que el Gobierno nacional obtuvo el apoyo de las Provincias para las reformas, entre ellas posiblemente la descentralización de los sistemas de Salud y Educación (Repetto, 2001). Al igual que en otros

---

18 El Programa Remediar tiene por objeto asegurar el acceso a los medicamentos esenciales de la población más vulnerable, a través de los Centros de Atención Primaria de Salud.

19 En su artículo 3 estipula: El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se integra con los siguientes recursos: a) El porcentaje de la recaudación del impuesto sobre los combustibles que establece el artículo 18 de la Ley 23.966, debiendo proporcionar, como mínimo el equivalente a setenta y cinco millones de pesos (\$ 75.000.000) por mes calendario. Para el caso de que las percepciones fueran inferiores a esta cantidad, el Tesoro Nacional deberá hacer los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serán compensados con excedentes posteriores si los hubiera; b) Los recursos provenientes de donaciones y legados que efectúen las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas en favor del FONAVI; c) Los recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro; d) El producido de la negociación de títulos que se autorice a emitir para construcción de viviendas económicas.

componentes del gasto, la tendencia descentralizadora se revirtió en parte con la crisis de 2002, cuando el Gobierno nacional implementó programas de emergencia.

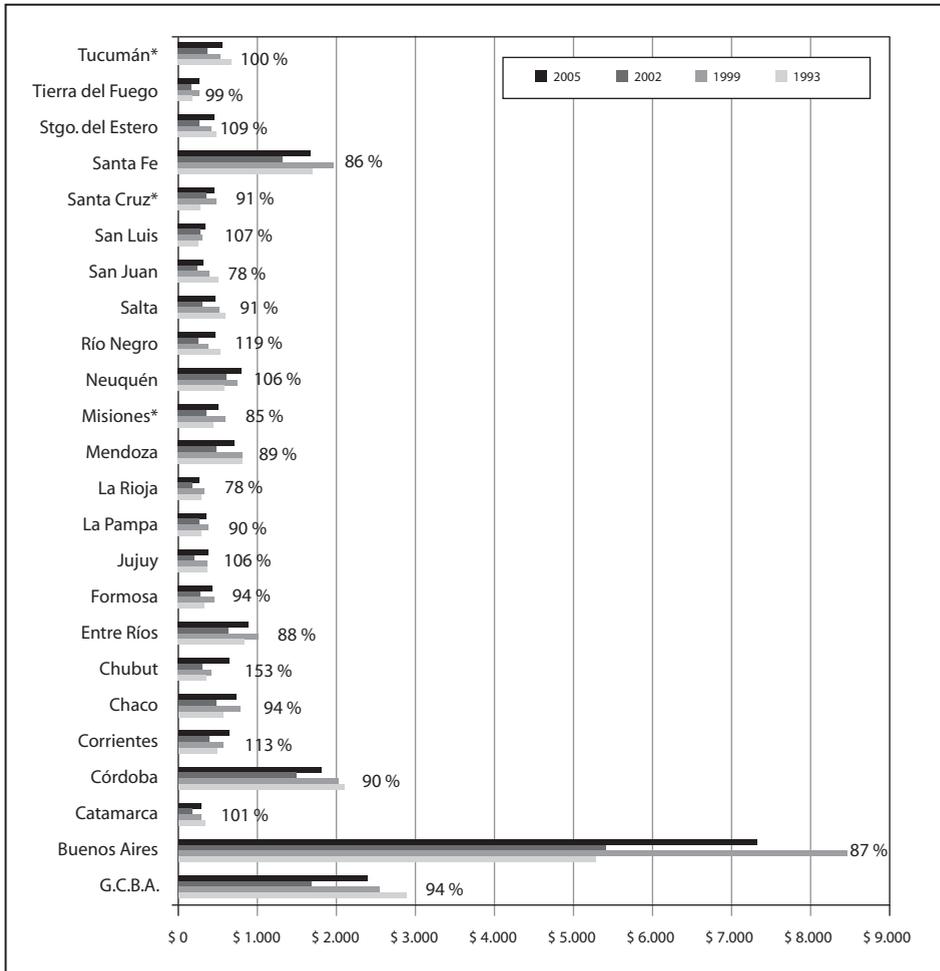
---

### **Apartado 4.3. Gasto social por provincia**

El gasto social provincial se incrementó considerablemente durante los años noventa. Entre 1991 y 1999, dichas erogaciones crecieron 72% en términos constantes. Por su peso relativo, la provincia de Buenos Aires fue el principal motor de este fenómeno. Esta tendencia fue revertida abruptamente en 2001, año en que el gasto social provincial cayó 35%. Pese a una progresiva recuperación, en 2004 la mayoría de las Provincias gastaban menos en términos constantes que en 1999, aunque la tendencia muestra una recuperación progresiva del gasto en términos constantes.

Si se considera todo el período, incluyendo la fase de crecimiento de los noventa, la caída en 2001 y la posterior recuperación, podemos observar que el gasto social creció 34% entre 1991 y 2001. Las provincias que exhibieron los mayores incrementos son: San Luis (115%), Chubut (76%), Santa Cruz (72%), Tierra del Fuego (66%) y La Pampa (60%), mientras que sólo tres provincias gastaban menos en 2004 que en 2001: San Juan, Río Negro y La Rioja. El gasto en programas sociales de la provincia de Buenos Aires creció 51% durante este período, y su aumento explica 39% del incremento total.

» Gráfico 4.8: Gasto social por provincia para los años 1991, 1999, 2002 y 2005 (en miles de pesos constantes de 2005). La fracción muestra el gasto de 2005 como porción del gasto de 1999.



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

### 4.3.1.3 ¿Cómo se distribuyen los bienes y servicios entre los beneficiarios?

Entre los distintos factores que moldean la política social, uno de ellos cumple un papel clave al explicar la estructura del gasto social de los últimos años: la focalización. La focalización es un criterio dentro del diseño de programas que apunta a

identificar a los potenciales beneficiarios de manera tal que, mediante la canalización de recursos a un grupo específico, se incremente su impacto. Durante la segunda mitad de los años noventa, la focalización fue valorada en tanto se la veía como una alternativa para responder a los cambios en la estructura social, especialmente el creciente desempleo. Más recientemente fue utilizada para direccionar algunas políticas implementadas para lidiar con la crisis de 2001.

Desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1994, elevada a la categoría de Ministerio en 2000, la estrategia para los programas de asistencia social estuvo basada en la implementación de programas focalizados. Los organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial, tuvieron un papel preponderante en el diseño y financiamiento de estos programas. Fue en la segunda mitad de los noventa cuando el primer programa focalizado de gran dimensión fue implementado. Con el objeto de enfrentar la crisis de desempleo y pobreza, el gobierno de Menem lanzó en 1997 un gran programa de empleo conocido como Plan Trabajar II. Con él se consolidó la nueva tendencia en materia de gasto social, en la cual los programas dirigidos a gente que se encontraba fuera del mercado de trabajo cobraron fuerza.

Ya nos hemos referido al continuo empeoramiento de los indicadores sociales durante la segunda mitad del decenio de los noventa: crecieron el desempleo y la inestabilidad laboral, los salarios fuera del sector formal cayeron drásticamente y la distribución del ingreso se tornó mucho más desigual. La recesión y la crisis de 2001 agravaron los problemas económicos y sociales existentes, llevando los indicadores sociales a niveles negativos nunca vistos previamente en la Argentina. Las distintas crisis y la consolidación de ciertos efectos no deseados de las reformas de los años noventa, afectaron considerablemente el ingreso de las familias. Mientras que en 1994 un 16% era pobre, en 1998, cuando comenzó la recesión, el número ya había alcanzado 26%. En octubre de 2002 el panorama era dramático: más de la mitad de la población (54,3%) se encontraba bajo la línea de la pobreza. Esta crisis llevó a cambios radicales en el nivel, composición y distribución del gasto social. A la vez que antiguos problemas se agudizaban, aparecían otros nuevos, generando la necesidad de modificar la ejecución y el diseño de los programas sociales. El Cuadro 4.1 muestra el incremento de la focalización en el gasto del Gobierno nacional en desarrollo humano como consecuencia de la crisis.

» Cuadro 4.1: Gasto público focalizado del Gobierno nacional en Desarrollo Humano (en pesos constantes de 2001, por hogar pobre)

Área	2001	2002	Cambio real%
Educación	10	2	-78,64
Salud	61	65	6,64
Asistencia social	611	1068	74,75
Seguros sociales	334	118	-64,6
Total	1017	1254	23,34

Fuente: El gasto público social en la Argentina (2003).

Mientras que el desempleo creció 17% de 2001 a 2002, creció 37% cuando se considera solamente a los jefes de familia. Por ende, la medida más importante por parte del Gobierno nacional fue el lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>20</sup>. Pero éste no fue el único programa focalizado creado en ese momento. En el área de Promoción y asistencia social, el Programa Familias (IDH) fue creado para fomentar la salud y educación de los niños en situación de riesgo. Asimismo, el programa de emergencia nutricional se implementó con el objetivo de cumplir con las necesidades básicas de la población bajo la línea de indigencia.

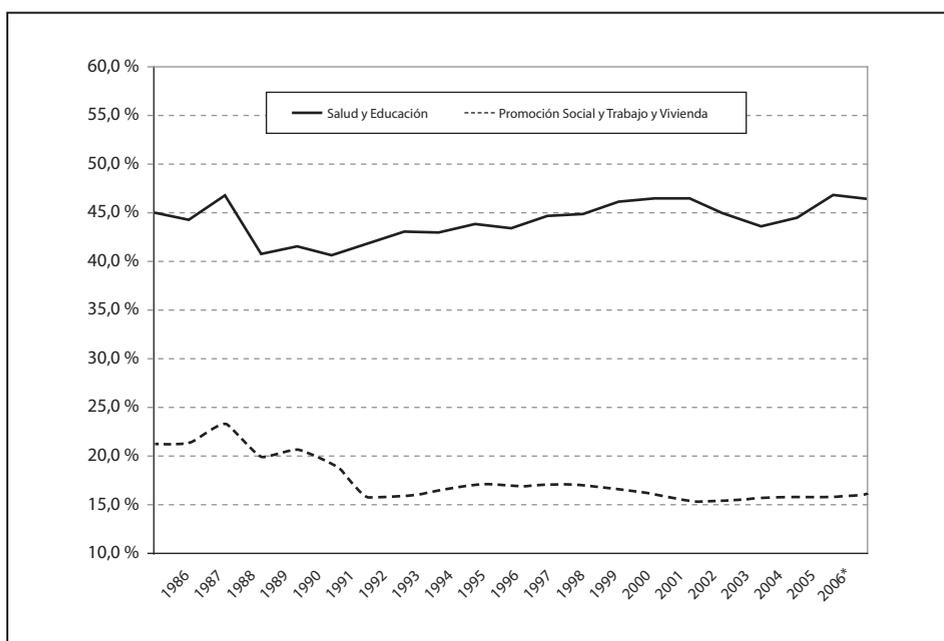
La mayor parte de los programas nacionales focalizados son manejados por el Ministerio de Desarrollo Social. Si bien casi todo el presupuesto orientado a programas focalizados está situado en Asistencia social y Trabajo, áreas como Educación y Salud no fueron excluidas de las reformas ocasionadas por el cambio en el mapa social. En cuanto a la primera, el programa de becas fue expandido. Respecto a Salud, se creó el Programa de Emergencia sanitaria para proveer medicinas a los hospitales y a la población. Sin embargo, los nuevos programas focalizados no tuvieron en cuenta la heterogeneidad de los nuevos pobres. Esto hizo que no hubiera programas focalizados en nuevos pobres con niveles medios o altos de educación (SIEMPRO, 2002).

Aun cuando un análisis profundo es difícil de encarar por la dificultad de recopilar información sobre el gasto focalizado provincial, podemos establecer algunos parámetros acerca del gasto social focalizado durante el gobierno de Kirchner. Siguiendo a Vinocur y Halperín (2004), hemos utilizado la suma del gasto en Asistencia

<sup>20</sup> Aun cuando el programa tenía criterios de focalización, su extensión y la alta desocupación tornan relativo su carácter focalizado.

y promoción social, Trabajo y Vivienda como un *proxy*<sup>21</sup> del gasto social focalizado, mientras que Salud y Educación constituyen un *proxy* del gasto social universal. Cuando observamos la evolución después de 2001, nos encontramos con una contracción en el gasto universal y una expansión del gasto focalizado (como proporción del gasto social total). Este proceso se revierte en 2004, como consecuencia de una mejora en la situación socio-económica (Gráfico 4.9).

» Gráfico 4.9: Evolución del gasto social consolidado universal y focalizado como porción del gasto social consolidado total (1990–2006)



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

## En síntesis

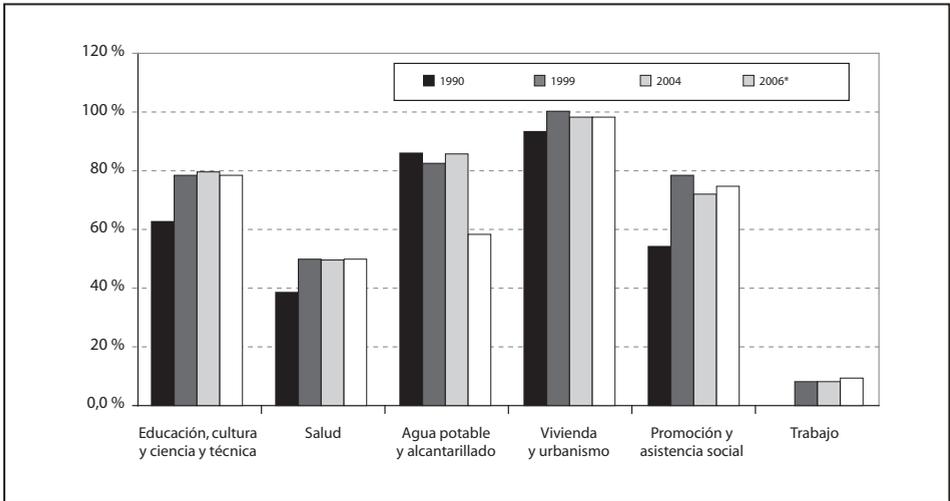
Al buscar continuidades y rupturas en el proceso de reforma experimentado en la década de los noventa y su crisis en 2001, se pueden sacar varias conclusiones. Con respecto al primer eje de análisis propuesto, la descentralización, se verifica que

21 Variable que aproxima a la de interés en los casos en que ésta última no es directamente cuantificable.

durante los años noventa tuvo lugar una profundización del proceso iniciado décadas atrás. A medida que avanzó, reconfiguró los papeles de los Estados nacional y provinciales respecto del gasto social. La descentralización, en su etapa de profundización, estuvo basada en la transferencia de poderes de decisión y gerenciamiento de los servicios públicos hacia los Gobiernos subnacionales. Este tipo de descentralización se observó principalmente en los servicios provistos con una base universal como Educación y Salud, donde por lo general primó la decisión unilateral de los actores más poderosos al interior del Estado nacional (en particular, la coalición nucleada alrededor del Ministerio de Economía), interesados en resolver problemas de déficit fiscal a nivel nacional (Cetrángolo y Gatto, 2002). Debido a la fragilidad financiera en la que se encontraban las Provincias y, por ende, su dificultad para asegurar la provisión de los bienes y servicios descentralizados, las reformas no alcanzaron resultados positivos en términos de equidad del gasto ni de eficiencia. En el caso de la reforma educativa, muchas de las Provincias no contaban con los recursos necesarios para sostener un sistema educativo que cumpliera con oferta educativa, ya fuera en términos cuantitativos o cualitativos (Rivas, 2004). Esta situación no hacía más que reforzar las inequidades entre las provincias. Por lo tanto, el proceso de descentralización no sólo no logró reducir la disparidad de los resultados en las distintas provincias sino que además incrementó la tensión por la mayor dependencia de las Provincias respecto del financiamiento nacional (Rivas, 2004). Unas pocas Provincias fueron capaces de encarar las nuevas responsabilidades y desarrollaron políticas sociales autónomas y coherentes. Esta carencia material se vio profundizada por debilidades institucionales, ya que en aquellas jurisdicciones donde el marco institucional no se pudo desarrollar prontamente, la descentralización profundizó los problemas existentes deteriorando los resultados de las políticas (Repetto, 2001).

La extensión de este proceso se puede comprobar en el hecho de que los Gobiernos subnacionales ganaron peso en cada una de las funciones del gasto social (Gráfico 4.10). La crisis de 2001, en cierto modo, forzó a las autoridades a implementar nuevas políticas para enfrentar la emergencia y atenuar los efectos de la crisis. La situación fiscal más holgada del Gobierno nacional le permitió tomar la iniciativa, revirtiendo en forma parcial la tendencia analizada. En el caso del gasto en Educación, la participación de los Gobiernos subnacionales cae en los últimos años como consecuencia de la aplicación de la Ley de Financiamiento Educativo. Dado que la porción del nuevo gasto que debe afrontar la Nación (40%) es mayor que la proporción que erogaba del gasto previo, su participación tenderá a aumentar hasta que se llegue a la meta de gasto como porcentaje del producto impuesta por la ley.

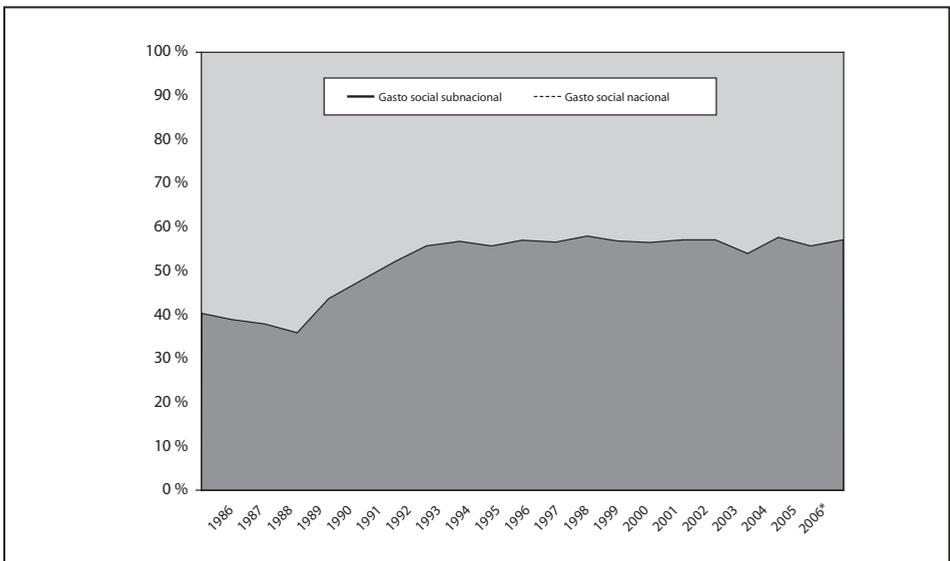
» Gráfico 4.10: Evolución del gasto social subnacional como % del gasto social consolidado (años 1990, 1999, 2004 y 2006)



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

» Gráfico 4.11: Evolución del gasto social nacional y subnacional (sin previsión social) como porcentaje del gasto social consolidado (1986–2006)



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

Si bien en muchas de las áreas de gasto, algunas de ellas pertenecientes a gasto social como el Sistema previsional y otras a Servicios económicos, el Estado disminuyó su participación durante los años noventa, en funciones como Educación el servicio se extendió. Esta dinámica del área de Educación se mantuvo luego de la crisis. La expansión de la población que tiene acceso al servicio, que claramente tiene consecuencias positivas respecto de la equidad del gasto, no se vio acompañada por un incremento en la calidad de la educación. De acuerdo con Rivas, los resultados de las evaluaciones internacionales PISA del año 2006 muestran alarmantes señales para el sistema educativo argentino. De los 57 países evaluados, la Argentina quedó en el puesto 51 en Ciencias, 52 en Matemáticas y 53 en Comprensión Lectora<sup>22</sup>. Un dato aún más grave fue la caída en la evolución de los resultados frente al año 2000: en Comprensión Lectora, la Argentina fue el país que más cayó en los resultados de los 50 que participaron en ambas evaluaciones. Por último, la evidencia sugiere que se están potenciando las desigualdades sociales. Analizando la variación por nivel socioeconómico, los alumnos más pobres de la Argentina son los que más descendieron en sus resultados. La Ley de Financiamiento Educativo sancionada en 2005 está orientada a enmendar esta carencia, aun cuando los resultados no serán inmediatos.

El crecimiento en la cantidad de beneficiarios del sistema público es un fenómeno que se observa también en el área Salud. Pero lejos de consistir en el resultado de una expansión del servicio, tanto en calidad como en cantidad por parte del Estado, es resultado de la caída abrupta en el empleo y, por ende, en la cobertura por obra social y sistema privado, sumado a una crisis estructural de muchas obras sociales que se ven incapacitadas de financiar sus servicios. La consecuencia de un sistema público que debe absorber a los beneficiarios que pierden su cobertura es una caída en la eficiencia, así como en la equidad del sistema que termina amplificando las desigualdades en la distribución del ingreso. La eficiencia del sistema de salud se reduce tanto en el sector de obras sociales como en el de prepagas, ya que son menos los aportantes al seguro. Por otra parte, en este tipo de procesos en los que el sector público se ve sobrecargado al absorber nuevos pacientes, el resultado es una baja de calidad en su prestación. Ante esta situación, el segmento más pobre de la sociedad deja de asistir a los hospitales públicos, con lo que dejan de tener cobertura (IPES, 1996).

---

22 A su vez, tal como en la evaluación del año 2000, la Argentina se encuentra entre los países con mayor dispersión interna, ocupando el puesto 48 de igualdad en sus resultados (por debajo de todos los países de la región participantes: México, Uruguay, Brasil y Chile).

En otros ámbitos, las políticas posteriores a la crisis implicaron un cambio del rumbo elegido. Un claro ejemplo de esto es la política previsional, donde las medidas privatizadoras de los gobiernos de Menem fueron revertidas por la Ley 26.222, que otorgó nueva preponderancia al sistema de reparto. A su vez, las moratorias pueden ser pensadas como un intento por universalizar el sistema previsional.

También en materia de Promoción social y Trabajo se han observado intentos, al menos en el diseño de los programas, por establecer políticas de alcance universal. Desafortunadamente con la combinación del Programa Familias (y Seguro de Capacitación y Empleo), Seguro de desempleo y Asignaciones familiares, actualmente se está lejos de lograr una universalización del beneficio. La dificultad de alcanzar este objetivo tiene su principal explicación en los altos niveles de precariedad y segmentación laboral prevalecientes en la Argentina. Esta situación deja a una gran proporción de la población sin la cobertura de las Asignaciones familiares, a la vez que dificulta su proceso de reinserción laboral. Ante este panorama, los montos destinados por el Estado tanto para reinsertar a los desempleados al mercado laboral mediante el Seguro de empleo, como para asegurar un ingreso mínimo mediante el Programa Familias, son insuficientes.

#### **4.4. El gasto público en Servicios económicos**

El análisis del gasto en Servicios económicos estará centrado en el gasto en Infraestructura y servicios de Transporte y Energía. Las motivaciones son dos: en primer lugar, el peso que tienen respecto del gasto total en Servicios económicos. En segundo lugar, el rol que cumple la inversión en infraestructura en estos sectores, en tanto protagonista central del proceso de desarrollo económico y social del país, particularmente debido a su aporte a la articulación de la estructura económica (Sophia, 2003). Más aún, desde una perspectiva que se centra en los efectos sobre la equidad y eficiencia, los bienes y servicios relacionados con los sectores de electricidad y transporte<sup>23</sup> son generalmente indispensables para los hogares y negocios, a la vez que explican gran parte de los costos de vida y de comercialización.

Como resultado, si no existe suficiente oferta o su costo es alto, la producción y el estándar de vida suele verse afectado considerablemente (Esfahani, 2003). Por lo tanto, la inversión en infraestructura no sólo mejora la calidad de vida de los hogares, sino que potencia las capacidades productivas de la economía al generar una serie

---

23 Al igual que agua y telecomunicaciones.

de factores positivos para el desarrollo de la sociedad<sup>24</sup>. Permite ampliar la capacidad de producción de bienes y servicios en el mediano y largo plazo. La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, permiten a un país suplir el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales (Rozas y Sánchez, 2003). Pero éste no es el único efecto sobre la actividad económica. En tanto componente autónomo, integra, a su vez, la demanda de corto plazo afectando el mercado de trabajo y, por ende, los niveles de pobreza y de distribución del ingreso. Este tipo de gasto tiene también una dimensión territorial en la medida que altos costos de transporte, energía y otros servicios son limitantes a la integración social y económica del país.

La problemática de quién y cómo financia el gasto en Infraestructura constituye un factor clave<sup>25</sup>. En la Argentina, tanto la provisión de la infraestructura como los servicios tienen generalmente esquemas de financiamiento público y provisión privada o de financiamiento y provisión privados. Estos esquemas variaron desde el retorno a la democracia: si bien a principios de los ochenta la mayoría de los servicios de interés público eran financiados y producidos por el Estado, la situación cambió radicalmente a partir del proceso privatizador. Durante la década de los noventa casi la totalidad de estos servicios fueron privatizados o concesionados. A partir de la crisis de 2001 y de la dificultad para alcanzar acuerdos tarifarios con las empresas privatizadas y garantizar la provisión de los bienes a la población, nuevas iniciativas respecto a la gestión de los servicios de interés público fueron implementadas. En algunos casos se volvió a la gestión puramente estatal y, en otros, se lanzaron sociedades que incluyen tanto al sector privado como al público.

En el caso argentino, existen casi exclusivamente transferencias para inversión desde la Nación hacia las Provincias y Municipios, y hacia el sector privado. Durante la última década, en función de la distribución de fondos y responsabilidades que

---

24 Son diversos los canales por medio de los cuales dotaciones de infraestructura de mayor envergadura potencian el desarrollo económico. En primer lugar, la infraestructura contribuye como producto final directamente a la formación del Producto Interno Bruto (PIB) mediante la producción de servicios de transporte, de abastecimiento de agua potable y energía eléctrica, de saneamiento y de telecomunicaciones. En segundo lugar, las inversiones en infraestructura generan externalidades sobre la producción y el nivel de inversión agregado de la economía, acelerando el crecimiento a largo plazo. En tercer lugar, las inversiones en infraestructura influyen indirectamente en la productividad del resto de los insumos en el proceso productivo –al facilitar el transporte de los bienes e insumos intermedios y de las firmas– al disminuir costos, ya que las cadenas de provisión de insumos, almacenamiento y distribución se tornan más eficientes (Rozas y Sánchez, 2003).

25 Al estar constituida por activos durables que no son reversibles y revisables, y al no contar con las características propias de los bienes privados, la infraestructura de servicios de interés público posee cualidades únicas a la hora de encarar su financiamiento. El diseño del financiamiento debe ser suficientemente flexible para proveer un balance de eficiencia, equidad distributiva y recuperación de costos. Por ejemplo, para emprendimientos públicos como las autopistas, electricidad, telecomunicaciones y red de agua, la experiencia de los países en desarrollo indica que deben cubrir la mayor parte de sus costos (Swaroop, 1994).

surgieron de las normas y acuerdos federales, el grueso de la inversión fue realizada por las jurisdicciones provinciales. Pero aunque la ejecución de la inversión fue básicamente descentralizada a las Provincias, el financiamiento de la inversión provincial se encontró mayormente a cargo de la Nación. Tales transferencias consistieron básicamente en recursos con destino específico (desarrollo vial y provisión de energía eléctrica), aun cuando hacia el final del período se permitió su aplicación para financiar gasto corriente, debido a la emergencia fiscal<sup>26</sup>.

En la historia argentina, los distintos modelos de desarrollo, vinculados a su vez con los cambiantes regímenes de bienestar, estuvieron asociados con diferentes políticas de infraestructura por parte del Estado. Estas políticas no implicaban solamente decisiones acerca de gasto sino que, al tener el sector privado un papel más o menos relevante de acuerdo al modelo, eran de carácter integral, incluyendo medidas tributarias y políticas regulatorias. A continuación haremos una breve descripción de los distintos momentos que caracterizaron la relación del Estado con la provisión de Servicios económicos<sup>27</sup>.

Desde 1945, y particularmente durante el gobierno de Juan Domingo Perón (1946–1955), tuvo lugar un amplio proceso de nacionalizaciones<sup>28</sup> y de desarrollo de la infraestructura, fundamentalmente en carreteras viales y edificios para servicios públicos en todo el país. Este protagonismo asumido por el Estado respecto de la provisión de infraestructura fue parte de un programa más amplio de industrialización y sustitución de importaciones. Posteriormente, las ideas desarrollistas que dieron sustento a las políticas de la presidencia de Arturo Frondizi (1958–1962), postularon la necesidad de un desarrollo industrial intensificado. Debido a que este proyecto descansaba en el crecimiento de industrias como las siderúrgicas, ávidas de consumo de energía, se fijó como meta lograr el autoabastecimiento petrolero. Esta iniciativa implicó la necesidad de inversiones privadas extranjeras en el sector de hidrocarburos. La complicada situación fiscal que atravesó el país desde mediados de los años setenta, sumado al paulatino cambio en la concepción del papel que debía asumir el Estado, hizo que no se generaran cambios estructurales de significación en materia de infraestructura, en medio de desórdenes macroeconómicos (Sophia, 2002). La situación al asumir el gobierno Carlos Menem, estaba sig-

26 Incluso en áreas de gasto social que implican inversión en capital como Vivienda, el comportamiento fue similar.

27 A diferencia del análisis de otras funciones, incluiremos información acerca de lo ocurrido a partir de 1945 debido a que este tema no fue analizado en el Capítulo 2.

28 En 1945 se nacionalizó el servicio de gas en la Capital Federal, y entre 1947 y 1948, el Estado adquirió varias compañías de gas en la provincia de Buenos Aires y extendió la red con nuevos centros de distribución, procurando transformarla en un servicio social y rebajando las tarifas en 30%. En 1946 se nacionalizó parte del sector telefónico y ocurrió otro tanto con los ferrocarriles franceses.

nada por considerables deficiencias del stock de infraestructura, debido a la fuerte desinversión pública derivada de la crisis de la deuda externa.

En este escenario, el gobierno menemista impulsó un programa de privatizaciones como parte de su intento por reducir el peso cuantitativo del sector público y descargar en el sector privado gran parte de la responsabilidad de la inversión en infraestructura. Sin embargo, al estar insertas en un proceso más amplio de reforma del Estado –apertura, privatizaciones, convertibilidad, desregulación, descentralización– éste no era su único objetivo. También se buscaba que en un contexto de apertura, las privatizaciones eliminaran las distorsiones e ineficiencias que caracterizaban a las empresas públicas que actuaban en mercados protegidos (Rapoport, 2000). En este nuevo esquema se dejó de lado la visión de conformación de polos de desarrollo, donde la localización de la actividad económica era muchas veces acompañada o precedida por la inversión pública en infraestructura como resultado de una lógica de mercado en la que la inversión se limitaba a las áreas rentables (Sophia, 2002).

El balance de esta etapa es ambiguo. Por un lado, se alcanzó una extensión del sistema en telecomunicaciones similar a la de países del sudeste asiático (Calderón y Servén, 2004), a costa de tarifas más altas. El potencial de generación energética, en un contexto recesivo, difícilmente podía presentarse como un cuello de botella. Sin embargo, al analizarse los números más detalladamente, se puede comprender mejor la actual situación, en la cual la demanda pone en jaque constante a la oferta. La evolución de la inversión privada en infraestructura durante los noventa fue cambiante. Si bien a principios de la década aumentó considerablemente como resultado de las privatizaciones, en la segunda mitad del decenio se estancó<sup>29</sup> (Calderón y Servén, 2004). Más aun, a pesar del importante peso que tuvo la inversión privada en infraestructura sobre la inversión total durante los noventa, la calidad de la infraestructura a principios del nuevo siglo era inferior a la predecible según su grado de desarrollo económico (Clements et ál., 2007).

Así como las privatizaciones en los años noventa constituyeron un hito, al trasladar gran parte de la responsabilidad al sector privado, la crisis económica afectó de manera particular a los servicios de infraestructura bajo régimen de concesión con el sector privado. La ley 25.561 de emergencia pública y reforma del régimen cambiario, de enero de 2002, promulgó la “pesificación” 1 a 1 de las tarifas de estos servicios, así como la prohibición de indexarlas y la enumeración de los criterios a considerar al determinar reajustes contractuales. La renegociación implicó ajustes

---

29 Esto contrasta con lo observado en otros países de la región como Chile y Colombia.

de tarifas de servicios públicos que han recaído principalmente sobre los grandes consumidores. En cuanto al transporte urbano, si bien las tarifas han estado congeladas hasta fines de 2007, las empresas se han visto beneficiadas por un aumento sustancial de las subvenciones públicas.

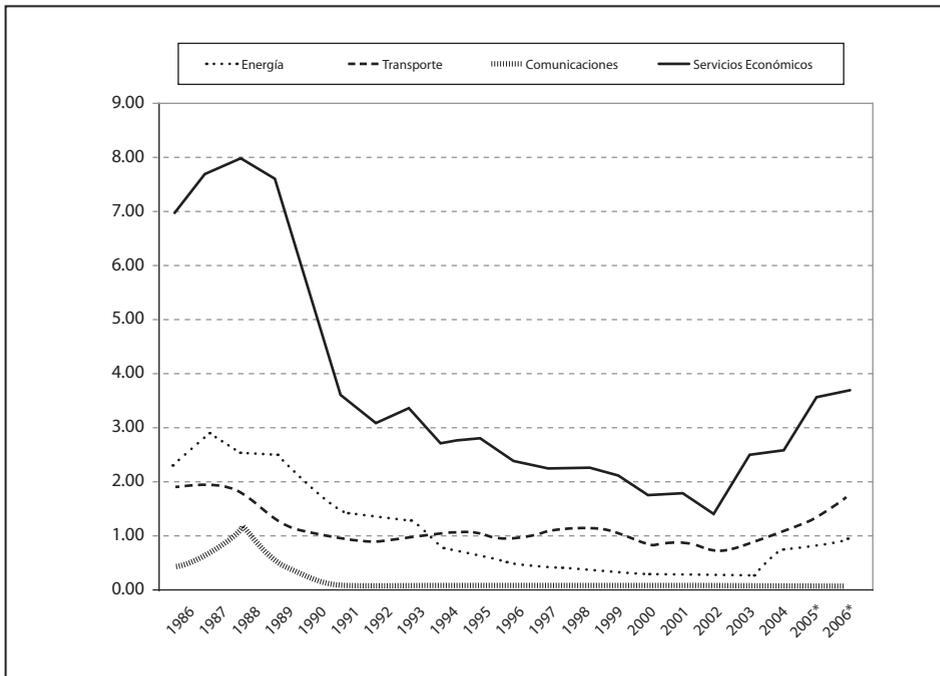
Durante esta etapa en la que el Estado ha recuperado terreno en materia de inversión en Servicios económicos, los fondos fiduciarios adquirieron un papel protagónico. Sin embargo, su función no se limitó a financiar obras de infraestructura, sino que los fondos que los componían fueron orientados también al subsidio del consumo de energía y transporte. Esta canalización de recursos para fines distintos a la ampliación del parque de generación y transporte de energía, se ha dado en un momento en el que la demanda de energía aumentó sensiblemente. De todos modos, se encuentran en distintas etapas de desarrollo una serie de proyectos orientados a incrementar la generación eléctrica<sup>30</sup>.

Estos acontecimientos se reflejan en el comportamiento de distintos componentes del gasto en Servicios económicos. Como se observa en el Gráfico 4.12, la evolución del gasto en Transporte y Comunicaciones exhibe comportamientos similares. Durante los últimos años de la década de los ochenta sufre una caída, producto de la crisis fiscal del Estado y de la menor rigidez de este tipo de gasto en comparación con otras funciones. Este retroceso del Estado en lo que hace a inversión en infraestructura – y a la totalidad de los Servicios económicos –, se va a profundizar radicalmente como resultado de las políticas privatizadoras de la década de los noventa. La función Comunicaciones, que casi había desaparecido del presupuesto público, se mantiene en valores despreciables, mientras que Transporte y Energía aumentaron como consecuencia del proceso relatado previamente.

---

30 Están en proceso los siguientes proyectos: a) la construcción de dos centrales de ciclo combinado (cada una de 800 MW de potencia); b) la ampliación de Yacyretá para llegar al nivel definitivo de 83 m.s.n.m en 2008 con lo que la potencia instalada aumentaría en 730 MW; c) la finalización de la central nuclear Atucha II; con una potencia instalada de 700 MW.

» Gráfico 4.12: Evolución del gasto en Servicios económicos<sup>31</sup> y algunas de sus funciones (%PIB)



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

En los siguientes apartados se profundizará sobre ciertos componentes del gasto en Infraestructura que están caracterizados dentro de la finalidad Servicios económicos. Hemos optado por incluir el gasto en sectores que tradicionalmente han tenido un peso mayor dentro del presupuesto público: Transporte y Energía.

#### Apartado 4.4. Transporte<sup>32</sup>

A grandes rasgos, al observar la evolución del gasto nacional y subnacional se perciben los mismos parámetros que en otras áreas del gasto. La crisis fiscal de fines de los ochenta asociada con el proceso hiperinflacionario y las reformas tendientes a la privatización de los servicios públicos, configuraron un escenario en el cual el

31 En el total de la finalidad Servicios económicos se incluyen las funciones: Transporte, Energía, Comunicaciones, Servicios, otros gastos, Industria y Producción primaria.

32 Este apartado está basado principalmente en Muller (2003) y Delgado (1998).

gasto en Transporte se desploma. Durante el decenio de los noventa también tienen lugar los efectos de la descentralización de responsabilidades de gestión que se reflejaron en el aumento del gasto subnacional relativo al nacional. En consonancia con muchas otras áreas de gasto, la recuperación económica a partir de 2002 trajo aparejado un renovado protagonismo del sector público, particularmente el nacional, en el gasto en Transporte.

Hasta fines de la década del ochenta, la Argentina financió el sector vial nacional predominantemente con impuestos de afectación específica. Más tarde, los procesos de privatización dieron lugar a un cambio en el financiamiento del sistema vial. En este contexto, a las asignaciones de crédito mediante las asignaciones del Presupuesto, se agregaron capitales privados de riesgo a través de la concesión de la operación y mantenimiento de las rutas nacionales existentes y de la construcción, operación y mantenimiento de nuevos caminos.

El transporte ferroviario fue una de las actividades en las que más se percibieron los efectos de las reformas institucionales implementadas en el curso de los noventa. A diferencia del sistema automotor, el ferroviario estaba conformado por un único operador estatal que comprendía la totalidad del sistema. El proceso privatizador dio lugar a una gran cantidad de operadores, en parte estatales, en el caso de los Gobiernos provinciales<sup>33</sup> y el resto, privados. Asimismo, se produjo una muy considerable reducción en la cantidad de empleados del sector, que pasaron de 90.000 a 17.000. Cabe destacar que éste fue un rasgo común de diversas privatizaciones. El transporte ferroviario de pasajeros fue transferido a las jurisdicciones provinciales. Ante la imposibilidad de afrontar los costos de estos servicios, las Provincias redujeron su nivel de actividad.

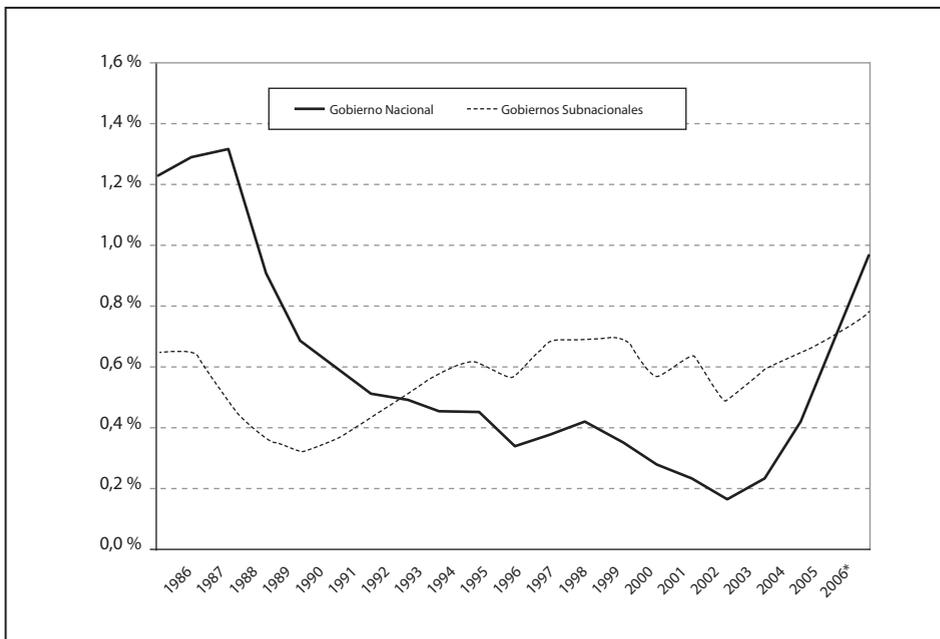
Como dijimos previamente, en lo que hace a los servicios de transporte automotor, el rol del Estado históricamente se centró en la regulación de su provisión. Sin embargo, a partir de la crisis de 2001, el Estado comenzó a destinar un monto considerable a subsidiar los servicios de transporte, tanto automotor como ferroviario, destinado principalmente a evitar una suba de los precios. Este gasto fue financiado principalmente mediante los fondos fiduciarios. Por ejemplo, el fideicomiso del Sistema integrado del transporte terrestre<sup>34</sup> –aproximadamente 1.160 millones de pesos en 2005–, que está conformado por 50% del fondo de Sistema de Infraestructura del Transporte, destina 60% al transporte automotor de pasajeros, y 2% al transporte automotor de cargas.

33 Ocho provincias administran un total de 3.400 km de red, de los cuales 2.000 se encuentran activos.

34 El fideicomiso fue constituido por el Decreto N° 976/01 y afecta 100% del Impuesto sobre el gas oil y el gas licuado para su composición.

Al igual que en el modo automotor, en el transporte aeronáutico, la provisión de la infraestructura (aeropuertos) está separada de la del servicio (transporte aéreo)<sup>35</sup>. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros modos, donde los subsidios pasaron a ser parte fundamental del financiamiento, en este caso son cubiertos totalmente por el cobro de tasas aeroportuarias. De los aeropuertos que no están concesionados a operadores privados, 24 son administrados por el Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, mientras que los restantes son gestionados por las jurisdicciones provinciales. Las obras que se realizan en ellos son de carácter menor.

» Gráfico 4.13: Evolución del gasto nacional y subnacional en Transporte como porcentaje del PIB



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

Los programas nacionales más importantes de esta función, de acuerdo a su volumen, han sido los programas a cargo de la Dirección de Vialidad Nacional<sup>36</sup> (3.738 millones de pesos en 2007), la Formulación y ejecución de políticas de transporte ferroviario

35 Existen 120 aeropuertos públicos en la Argentina, de los cuales 35 son concesionados a operadores privados.

36 La Dirección Nacional de Vialidad administra la red troncal nacional de caminos. Sus principales actividades son el mantenimiento y la construcción de rutas. Muchas de estas tareas son concesionadas a empresas privadas.

(1.711,7 millones de pesos en 2007), la Formulación y ejecución de políticas de transporte automotor (1.285.5 millones de pesos en 2007)<sup>37</sup>. A su vez, existen diversos proyectos del modo ferroviario en distintas etapas de planeamiento o ejecución, entre los que se destacan: el soterramiento del corredor ferroviario de la Línea Sarmiento y las obras para el tren de alta velocidad en el Corredor Ferroviario Buenos Aires–Córdoba y Buenos Aires–Rosario. De gran importancia han sido también las transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte<sup>38</sup> (464 millones de pesos), orientadas a compensar los incrementos de los costos de las empresas del transporte público automotor de pasajeros de carácter urbano e interurbano.

---

### **Apartado 4.5. Energía<sup>39</sup>**

El gasto del Estado en Energía incluye acciones inherentes a la producción, transporte y suministro de energía eléctrica; adquisición, construcción, equipamiento y operación de embalses, usinas y sistemas para la producción, transporte y distribución de energía; explotación, extracción, adquisición, procesamiento y suministro de petróleo, carbón mineral, gas combustible y sus derivados; acciones vinculadas con la energía atómica y los combustibles vegetales. La producción de electricidad está estrechamente vinculada con las otras acciones, ya que los hidrocarburos y la energía atómica son fundamentales en el proceso de generación eléctrica.

El importante nivel de gasto público en Energía (tanto nacional como subnacional) que se observa en el Gráfico 4.14 durante la década de los ochenta, revela el protagonismo que asumía el Estado en materia energética. Hasta 1989, las empresas estatales –Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF SE) y Gas del Estado– concentraban la mayor parte de las actividades en las cadenas productivas de hidrocarburos. Esta presencia importante del Estado durante los años ochenta se verificaba también en el sector eléctrico. En este caso las empresas públicas eran tanto de jurisdicción federal (nacional y binacional) como provincial<sup>40</sup>. Mientras que las primeras concentraban el manejo de las grandes centrales de generación, la mayor parte del transporte en alta tensión y la distribución en el ámbito del Gran Buenos

---

37 Estos dos últimos programas centran sus actividades en la elaboración, ejecución y control de políticas, planes y programas referidos a los distintos modos de transporte terrestre. En 2006 sus componentes más importantes fueron el Proyecto de transporte urbano de Buenos Aires y el Viaducto Ferroviario Laguna La Picasa, orientado a restablecer los servicios ferroviarios entre Buenos Aires y Mendoza.

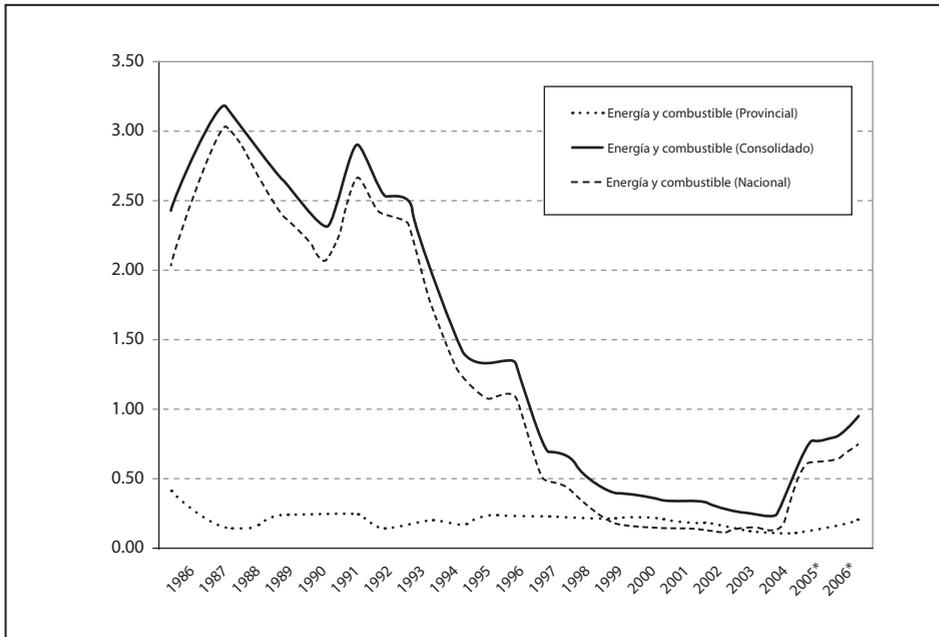
38 En el Capítulo 6 se hace referencia a las particularidades de esta forma de financiamiento de la infraestructura pública.

39 Este apartado está basado principalmente en Pistonesi (2000).

40 Existían a su vez empresas cooperativas que se desenvolvían esencialmente en el ámbito de la distribución.

Aires y a los grandes usuarios, las empresas públicas provinciales se orientaban a la distribución de electricidad.

» Gráfico 4.14. Evolución del gasto en Energía y Combustible por nivel de gobierno (en %PIB)



Aun cuando la evolución de la oferta podía responder a una demanda creciente y no generaba cuellos de botella apreciables, existían problemas de eficiencia que se expresaban en diferencias entre la energía generada y la facturada. Estos problemas se manifestaban también tanto respecto a la calidad de prestación del servicio como a los costos de inversión incurridos<sup>41</sup> (Pistonesi, 2001). Los retrasos en el ajuste de las tarifas y los beneficios para con el sector privado fueron dando lugar a un rápido incremento del endeudamiento y a fuertes desequilibrios financieros, que debían ser cubiertos por el tesoro nacional. Como consecuencia de esta situación, agravada por la crisis económica, hacia fines de la década el sistema eléctrico argentino presentaba una situación de virtual insolvencia. Sin embargo, la lógica de la reforma que tendría lugar en los años noventa, no obedecería simplemente a la necesidad de enfrentar los problemas del sector. Si bien éstos legitimaron la implementación de cambios

41 Durante ese período, y en especial en los últimos años, los índices de indisponibilidad de las máquinas eran muy altos, generándose por esta razón altos niveles de energía no suministrada

drásticos, la reestructuración del sistema eléctrico derivó principalmente de la reforma global en los planos económico y energético general (Pistonesi, 2001).

A principio de la década de los noventa comenzó la serie de reformas que, si bien alcanzó a diversos ámbitos del Estado, hizo de los Servicios económicos en general y de los servicios relacionados con Energía en particular, una pieza clave del proceso de privatizaciones. Al momento de la reforma, que se ejecutó esencialmente en el período 1992–1993, la situación del contexto socioeconómico global había afectado la capacidad de gestión estatal, lo que facilitó la salida privatizadora. En el sector del petróleo, las consecuencias de la privatización incluyeron la disminución de las inversiones en exploración, el aumento de la producción y de las exportaciones de crudo y una fuerte concentración empresaria. Por su parte, en lo que hace al gas natural, la reformulación del marco regulatorio, la privatización de Gas de Estado y la fragmentación vertical y horizontal –todos ellos instrumentos básicos de la reforma del sector gasífero– tuvieron como consecuencia cambios en la comercialización, transporte y distribución del combustible (Pistonesi, 2000).

El proceso de privatización del sistema de electricidad<sup>42</sup> implicó la desintegración vertical y la partición horizontal de las actividades involucradas: generación, transporte y distribución. Si bien el contexto que definía al sistema eléctrico era tal que las autoridades nacionales tenían bajo su jurisdicción la casi totalidad de la generación eléctrica, los Gobiernos provinciales tuvieron autonomía para definir los términos bajo los cuales concesionaron la prestación del servicio eléctrico dentro de su territorio (por medio de marcos regulatorios propios). Una de las principales consecuencias de la desregulación y privatización fue el aumento del número de operadores del sector, con la consiguiente disminución del papel de las empresas públicas que se vieron casi completamente circunscriptas al ámbito de la distribución.

Luego de transcurridos más de diez años desde el inicio de las privatizaciones, el gasto estatal en Energía tiene lugar en un escenario distinto, tanto al de los ochenta como al de los noventa. En primer lugar, el Estado adquirió un papel mucho más preponderante en lo que hace a la producción y provisión de energía. El mayor protagonismo del Estado es consecuencia tanto de una decisión política activa como de la falta de inversiones del sector privado, originada en parte por la caída del precio relativo de estos servicios y a conflictos contractuales. Estas medidas –ya fueran destinadas a la producción de energía como a reformas en la política regulatoria– aunque carentes de organicidad, apuntaban a solucionar los problemas más graves en cada

---

42 En 1989, con la Ley de Reforma del Estado N° 23.696, comenzó la preparación de las privatizaciones en el sector eléctrico, cuyo punto de partida fue la venta de Segba S.A. en 1992. Luego siguieron las privatizaciones de las plantas de AyE e HIDRONOR.

uno de los sectores. Entre las que prima el aspecto regulador, se encuentra la decisión de imponer el sistema de “cargos específicos” a los consumos de gas y electricidad para financiar obras públicas mediante fideicomisos<sup>43</sup>. Para no tocar las tarifas de los usuarios residenciales, la administración kirchnerista diseñó un esquema de financiamiento mediante el cual las inversiones se cancelan en el largo plazo a través de fondos fiduciarios financiados con los cargos específicos<sup>44</sup>. Entre las relacionadas con la producción de energía, se destacan la puesta en marcha de la construcción de gasoductos y centrales de ciclo combinado, así como la ampliación de Yacyretá y la continuación de las obras de Atucha II.

Las principales acciones de los programas nacionales relacionados con esta función son la financiación del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FE-DEI), utilizado para realizar obras de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, y del Fondo Fiduciario del Transporte Eléctrico Federal, que financia obras de tendido de líneas eléctricas de 500 Kv.

## En síntesis

El papel del Estado en la Argentina post crisis, respecto de la provisión de servicios públicos en general y de energía en particular, aún no parece estar definido. El Gobierno se hizo cargo de un sector en el que, si bien había cumplido funciones regulatorias, no había sido un actor relevante en la determinación del gasto por casi una década. Esta circunstancia generó un escenario en el cual se sumaban la baja memoria institucional de la burocracia estatal del sector a la necesidad de alcanzar distintos objetivos mediante la política relacionada con los Servicios económicos.

Como se ha mencionado anteriormente, la política de esta área no sólo persigue objetivos de largo plazo a partir de la formación de capital fijo, sino que también busca afectar la demanda de corto plazo, tanto a través de subsidios que bajen los costos de los Servicios económicos como por el trabajo que generan las obras de infraestructura. Teniendo en cuenta la profundidad de la crisis, el fomento de la reactivación económica mediante subsidios parece haber sido el eje principal de acción. Sin embargo, para evitar el colapso del sistema energético, el Estado impulsó tareas destinadas a garantizar la expansión de la potencia instalada de generación.

43 Esta medida, implementada mediante el Decreto 1218/06 fue criticada porque el capital de riesgo termina siendo aportado por los usuarios, cuando el procedimiento debiera ser el inverso.

44 Fueron dos los “cargos específicos” establecidos. Uno de ellos corresponde a las obras que Transportadora de Gas del Norte y Transportadora de Gas del Sur finalizaron en 2005. Alcanza a los medianos y grandes usuarios que pagan un adicional de 15% promedio sobre la tarifa de transporte. El otro cargo vigente afecta a los clientes industriales y comerciales del servicio eléctrico. Se extenderá hasta 2011 y equivale 3% del valor de la energía.

Los compromisos de inversión en expansión de la oferta de generación eléctrica han consistido mayormente en respuestas de emergencia proyectadas con horizontes de corto plazo, con la excepción de la reciente adjudicación de la construcción de dos centrales de ciclo combinado con una capacidad de 800 MW cada una. Este enfoque dificulta alcanzar lo que, de acuerdo con Lo Vuolo y Barbeito (2006), se caracteriza como una estrategia de desarrollo de infraestructura relacionada con una estrategia de desarrollo global para el país, para lo cual sería necesario redefinir el sistema de extracción y uso de hidrocarburos e investigar el uso de fuentes alternativas.

Un párrafo aparte merece la problemática de la equidad respecto de la política energética. En primer lugar, los subsidios a los distintos servicios<sup>45</sup> tienen efectos sobre la distribución del ingreso que no obedecen a criterios distributivos explícitos. En el caso de la energía eléctrica, el hecho de que no exista un criterio uniforme para las tarifas sociales en las provincias y que el consumo de energía se incremente a medida que aumenta el ingreso de los hogares<sup>46</sup>, no establece el marco más propicio para una política redistributiva. Otro ejemplo de una norma que opera sobre el sector energético con consecuencias para la equidad es la Ley 26.197, promulgada en 2006. Esta norma, que tiene como antecedente el Decreto 546/2003<sup>47</sup>, otorgó a las provincias la administración de los yacimientos de hidrocarburos que se encontraran en sus territorios. Dado que la distribución de estos recursos no es proporcional entre las provincias, su descentralización puede tener efectos negativos sobre la distribución del ingreso inter provincial.

---

45 En el sector eléctrico, existe un Fondo Nacional de Energía Eléctrica (FNEE) establecido por la Ley 24.056 y financiado por un recargo en el mercado mayorista. Se destina 60% al fondo de compensación tarifaria con el objeto de financiar descuentos tarifarios en las provincias, y el 40% restante para el fondo de desarrollo eléctrico del interior, con el objetivo de financiar la electrificación rural. En el sector gas, existe un subsidio para la región patagónica que beneficia a alrededor de medio millón de personas, y que se justifica por el intenso frío que impera en esta región. En el sector de transporte urbano, desde mayo de 2002 se otorgó un subsidio directo a los operadores de colectivos y se restableció el correspondiente a los concesionarios de los ferrocarriles metropolitanos y los subtes, según los contratos de concesión con el agregado de nuevas transferencias. Estos subsidios surgen de un fideicomiso que se financia con una tasa al gasoil (Forrester, 2005).

46 De hecho, uno de los mecanismos utilizados para medir bienestar es la cantidad de máquinas eléctricas con que cuenta el hogar.

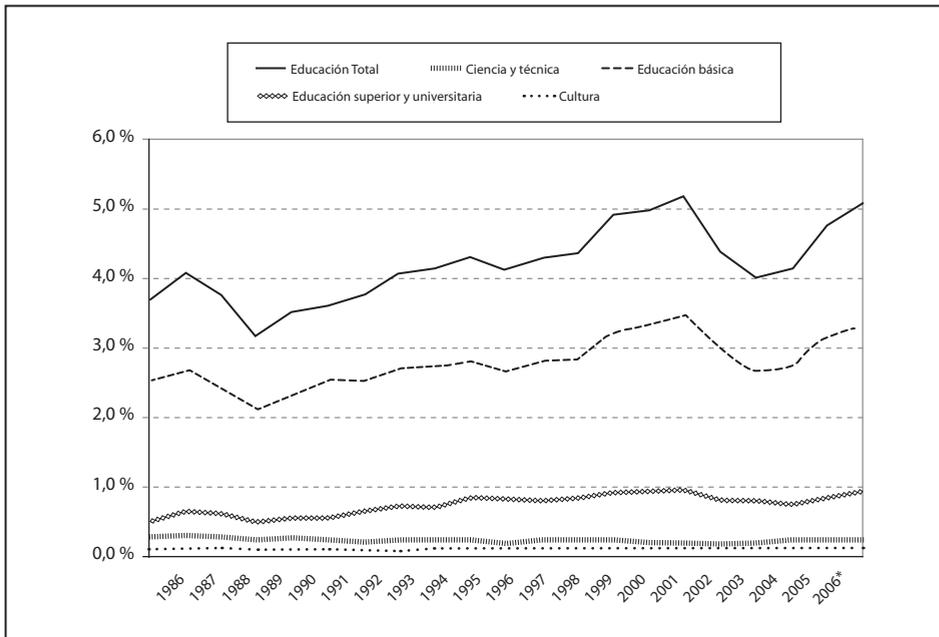
47 Habilitó a las provincias a licitar las áreas libres o revertidas que no estaban concesionadas por la Nación.

## Anexo I. Evolución del gasto social por función

### Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

El gasto en Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología está principalmente orientado a financiar educación inicial, primaria, secundaria y universidades. Cuando se analiza el gasto en Educación como un todo se observa que aumenta como porción del PIB hasta 2001, cuando alcanza un máximo de 5.21%, pero luego cae principalmente como consecuencia de la pérdida en los salarios reales de los maestros como consecuencia de la crisis. El incremento durante los noventa está relacionado con el hecho de que el sistema de educación público, particularmente el nivel secundario, se expandió notablemente durante esta década de acuerdo con lo estipulado por la Ley Federal de Educación; el costo de la descentralización de la educación (principalmente por equiparación de salarios) y por último, a finales de la década, la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Vargas de Flood, 2006).

» Gráfico 4.15: Evolución del Gasto consolidado en Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

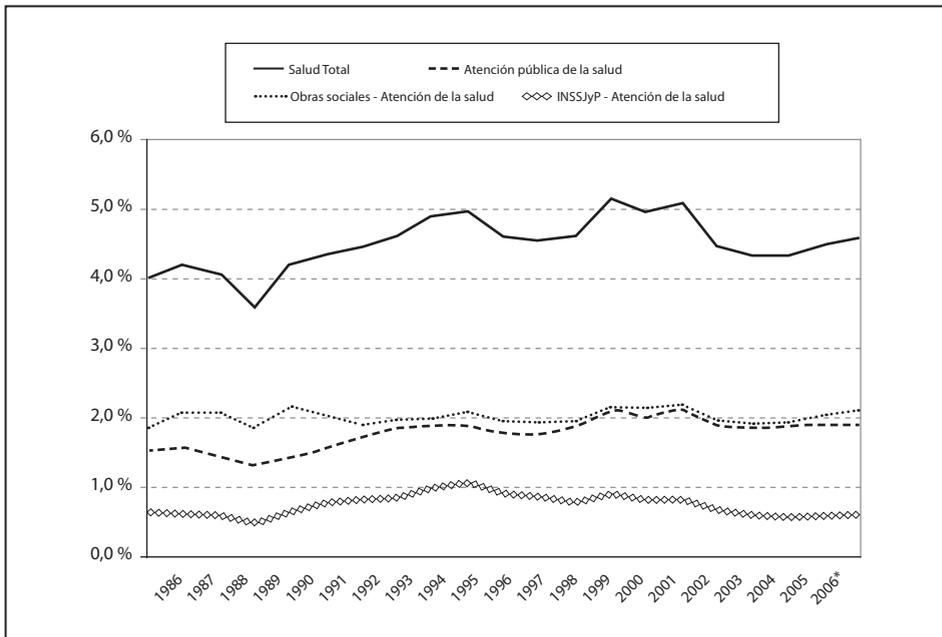
El proceso de descentralización fue iniciado por la dictadura militar (1976-1983). Si bien con el retorno a la democracia este proceso fue inicialmente interrumpido, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se reanudó poniendo énfasis en el nivel secundario. Como se ha mencionado en el Capítulo 4, los resultados de la reforma no fueron uniformes. Principalmente dependieron de las distintas capacidades institucionales de las jurisdicciones.

Desde una situación en 1990 en la cual los Gobiernos subnacionales ejecutaron el 63% del gasto en educación, el año 2006 revela un escenario en el cuál esa magnitud alcanzó el 79%. El Gobierno nacional está principalmente a cargo de la educación superior y de las universidades. También gestiona los programas de educación de las Fuerzas Armadas y de promoción científica, así como el fondo destinado a incrementar los salarios docentes.

## **Salud**

El sistema de Salud está organizado en tres subsectores: público, obras sociales y privado. El gasto público comprende diversas subfunciones: provisión de salud pública (hospitales y centros de salud), obras sociales y el sistema de salud de los jubilados (Instituto Nacional de Seguridad Social de Jubilados y Pensionados, INS-SJyP). Los dos últimos se refieren a gastos dirigidos a personas con empleos en el sector formal y jubilados. Entre las reformas implementadas en los años noventa, el Decreto 1141/96 permitió a los trabajadores elegir su obra social. El gasto en salud pública como porcentaje del PIB evolucionó de la siguiente forma: alcanzó sus picos en 1999 y 2001, años en los que superó 5%, para caer a 4,36% en 2004, recuperándose levemente para alcanzar 4,58% en 2006. Si lo analizamos como porción del gasto social total esta caída se atenúa. Como observamos en el Gráfico 4.16, su evolución muestra los efectos de la crisis de 2001 en el gasto público consolidado en Salud. Es evidente que la provisión de salud pública cayó menos que otros componentes, que fueron afectados por el crecimiento del desempleo. Lo que subyace a este gráfico es el hecho de que la gente que abandonó el mercado de trabajo formal abandonó las obras sociales pasando al servicio público de salud. Por otra parte, incluye diversos programas de emergencia implementados para lidiar con la crisis, como el Programa Remediar. La posterior recuperación del trabajo formal se refleja en una recuperación del gasto de las obras sociales, que se insinúa a partir de 2004.

» Gráfico 4.16. Evolución del gasto consolidado en Salud como porcentaje del PIB



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se dijo en el Capítulo 4, la década de los sesenta marcó el comienzo de la estrategia descentralizadora en el área de salud. Las primeras medidas implicaron la transferencia de los hospitales públicos a las provincias. Al igual que en otros sectores sociales, el gobierno de Carlos Menem se caracterizó por profundizar los procesos de descentralización. Si bien, no fueron tan acentuadas como las de educación, al igual que estas últimas las reformas en salud tampoco fueron necesariamente acompañadas por una transferencia adecuada de recursos.

También en consonancia con otros ejes de las reformas durante la década de los noventa, algunas de las políticas estuvieron orientadas hacia la privatización del sistema. La descentralización no consistió solamente en la transferencia de los últimos hospitales nacionales hacia las provincias, sino también en la delegación de la gestión hacia los mismos hospitales. Esta reforma permitió a los hospitales públicos cobrar sus servicios a las obras sociales. Los números reflejan el impacto de la descentralización en el gasto público en Salud: mientras que el Gobierno nacional controlaba el 60,8% del gasto en Salud en 1990, esta cifra cayó a 47,7% en 2001 mientras en ese período las Provincias incrementaron su porción de 36,6%

a 45,1%. Más recientemente, el gasto nacional recobró importancia como consecuencia de las políticas impulsadas para hacer frente a la crisis de 2001: alcanzó el 50% en 2004 motorizado por el aumento de la subfunción Atención pública de la salud. Este crecimiento proporcional del gasto nacional se explica, en parte, por la implementación del programa Remediar en 2002. El porcentaje del gasto público en Salud en manos del gobierno nacional se mantuvo en ese porcentaje en los años posteriores.

### ***Agua y alcantarillado***

La función Agua y alcantarillado comprende toda acción orientada a proveer agua potable y redes cloacales, e incluye también acciones tendientes a asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales relacionados con esta función. Los principales programas nacionales de esta función son: Recursos hídricos, Provisión de agua potable, Ayuda social y saneamiento básico, y Asistencia técnico financiera para saneamiento. Al igual que otros servicios públicos como las telecomunicaciones, la energía eléctrica y el gas natural, la provisión de agua potable y cloacas fue transferida –de forma total o parcial– al sector privado. Cada provincia o ciudad optó por distintos tipos de sistema que determinaron si la provisión estaba en manos de compañías públicas (provinciales o municipales), privadas o cooperativas locales. A partir de 1995, cuando llegó al pico máximo de 0,2% del PIB, esta función comenzó a caer hasta alcanzar un mínimo de 0,1% en 2001 y recuperarse en 2006 mostrando un valor de 0,21% del PIB. Esta distribución ha cambiado nuevamente en la medida en que el Estado comenzó a recuperar un papel más protagónico en la provisión de Agua y alcantarillado, llegando a 40% del gasto en 2006.

### ***Vivienda y urbanismo***

La función Vivienda y urbanismo abarca las acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional para posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a la vivienda. Los programas presupuestarios más relevantes han sido, en los últimos años, el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), el Mejoramiento habitacional y de infraestructura básica, y el Plan Federal de Construcción de Viviendas. La gran mayoría de estos fondos son ejecutados por los Gobiernos subnacionales. El gasto público en esta función representó en 2004 sólo el 0,38% del PIB. El principal instrumento de la política habitacional es FONAVI, que fue creado en los años setenta. Este fondo evolucionó hacia el Sistema Federal de Vivienda a partir de la aprobación de la Ley 24.464.

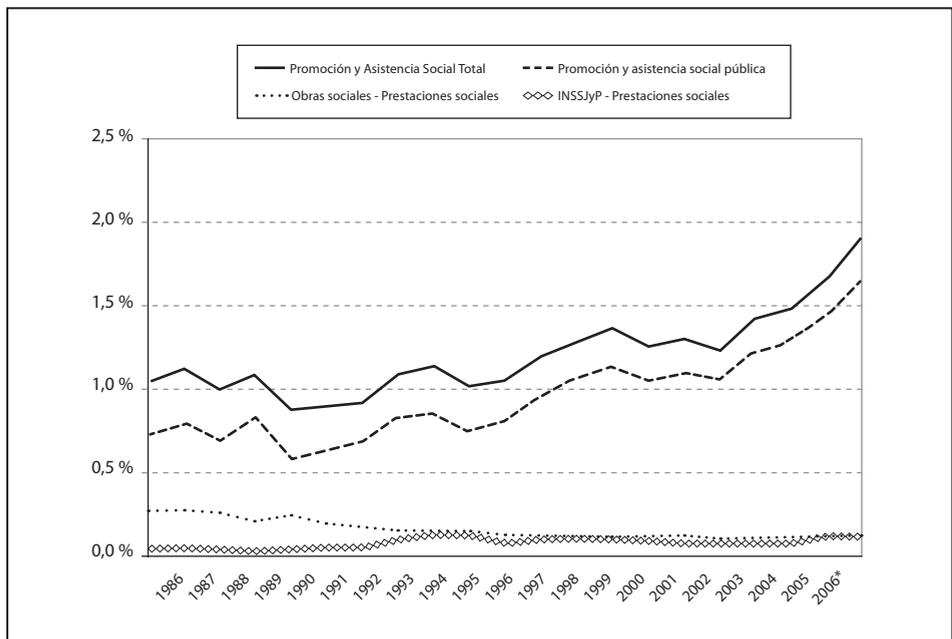
En la misma línea de reformas que descentralizaron otras áreas sociales del gasto, en 1995 se introdujeron cambios en FONAVI, que acrecentaran notoriamente el poder de los institutos de vivienda provinciales. Dada la difícil coyuntura económica que primó a partir de la segunda mitad de los noventa, estas nuevas potestades no pudieron expresarse en verdaderas políticas de vivienda autónomas. La necesidad de financiar el gasto corriente de las provincias en un contexto receptor obligó a desviar estos fondos destinados originalmente a la construcción de capital fijo. A su vez, en 2004 se dio inicio al Plan Federal de Construcción de Viviendas, que significó, al igual que en otras áreas sociales, el retorno del Gobierno nacional a un papel más relevante en cuanto al financiamiento de la política social. Sin embargo, las provincias son actualmente responsables de la administración de casi la totalidad de los recursos del área, así como del diseño y administración de sus planes de vivienda.

### ***Promoción y asistencia social***

La función Promoción y asistencia social comprende la protección y ayuda a la población con necesidades básicas insatisfechas, personas discapacitadas, indígenas y pequeños productores rurales. Incluye las prestaciones sociales del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y de las obras sociales. El gasto en Promoción social como porcentaje del PIB ha registrado una tendencia ascendente, en gran parte como consecuencia de la crisis económica y social, alcanzando el máximo en 2006 con 1,91% del PIB. En el Gráfico 4.17 podemos observar cómo el gasto consolidado en Promoción y asistencia social creció casi constantemente desde 1990 en relación al PIB. Esto se puede explicar por el hecho de que los niveles de pobreza fueron elevados durante toda la década y la crisis de 2001 motivó el incremento del gasto en programas de asistencia social. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, el factor más importante para explicar el incremento en el gasto en Promoción y asistencia social fue la implementación del Programa Alimentario Nacional (PAN). Durante el mandato de Menem, algunos de los programas más relevantes eran el Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU) y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), ambos alimentarios gestionados por las provincias. Otros programas alimentarios que estuvieron en manos del Gobierno nacional fueron el Programa Alimentario y Nutricional Infantil (PRANI), el Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA), orientado a los ancianos, y el PROHUERTA, orientado a familias. Durante el gobierno de Fernando De la Rúa, estos programas fueron fusionados en el programa UNIDOS. En el momento más álgido de la crisis social durante 2002, el gobierno de Eduardo Duhalde lanzó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), cuyo presupuesto en 2003 era de 330.564.540 de pesos (6,4% del presupuesto de Promoción y asistencia social). Podemos observar que cada cambio de

gobierno impulsó una reestructuración del área. Junto con el PEA, el Programa Familias por la inclusión social- Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) es el otro programa de importancia creado como consecuencia de la crisis de 2001. Gestionando un presupuesto de 265.461.778 de pesos en 2003 (5,2% del presupuesto de la función) se orienta a otorgar subsidios a familias que no reciben otro tipo de asistencia, a la vez que promueve el acceso a los sistemas de educación y salud públicos. Este programa ganó relevancia a medida que recibe beneficiarios transferidos del Plan Jefas y Jefes de Hogar aun cuando no logra cubrir a la totalidad de los hogares pobres del país.

» Gráfico 4.17: Evolución del gasto en Promoción y asistencia social como porcentaje del PIB



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

Durante el gobierno de Menem, además de descentralizar servicios provistos con criterios universales, también se descentralizaron una serie de programas específicos relacionados con la Asistencia y promoción social. En 1992, el POSOCO y el PROSONU fueron transferidos y asignados a los fondos coparticipados. Estas transferencias implicaron que las provincias tuvieran a su disposición un

presupuesto considerable (198 millones de pesos) de forma más discrecional que aquel asignado a Salud o Educación. Teniendo en cuenta este aspecto, es posible que la descentralización de estos programas haya sido parte de un intercambio en el que el Gobierno nacional obtuvo el apoyo de las Provincias para las reformas, entre ellas posiblemente la descentralización de los sistemas de Salud y Educación (Repetto, 2001). En esta área específica del gasto, el proceso de descentralización llevó la porción del Gobierno nacional de 61% en 1989 a 20,81% en 2001. Una vez más, la tendencia descentralizadora fue revertida a partir de la crisis de 2001. A fines de 2004, la Nación gastaba alrededor de 27% del total, tendencia que se fue revirtiendo parcialmente para llegar a 24,5% en 2006.

### ***Sistema previsional***

La función Previsión social<sup>48</sup> comprende las acciones destinadas a cubrir ciertas contingencias –vejez, invalidez o fallecimiento– a través de prestaciones jubilatorias, pensiones o retiros. El gasto en Previsión social del Gobierno nacional incluye las jubilaciones y pensiones del sistema nacional de seguridad social, los regímenes especiales –los retiros y las pensiones de las Fuerzas Armadas (FFAA) y de las fuerzas de seguridad que dependen de la Nación– y las Pensiones no Contributivas. También se incluyen los subsidios a las tarifas públicas y a la pobreza para los jubilados de menores ingresos, los subsidios por sepelios y el pago de las asignaciones familiares. En relación al PIB, en 2006 era de 6,44%, lo que constituye el mínimo de los últimos 16 años, debido en gran parte a la caída de los ingresos reales de los jubilados y pensionados. La ejecución por jurisdicción indica que la Nación ejecuta el 77% del gasto.

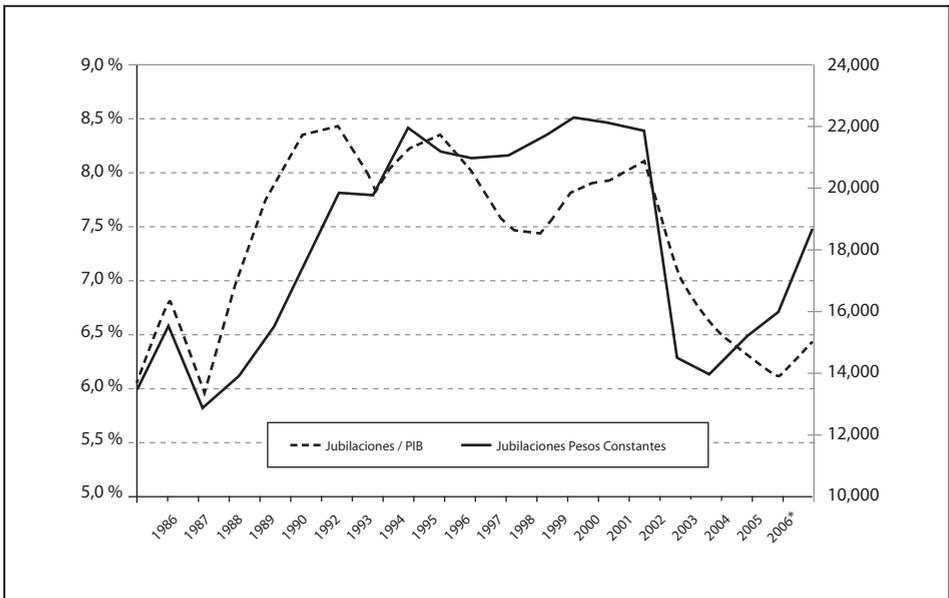
El sistema de jubilaciones y pensiones atravesó cambios profundos tendientes a su privatización. En 1994, fue lanzado el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), orientado a la resolución de los problemas fiscales generados por el régimen existente. Sin embargo, este camino emprendido en un contexto donde muchos trabajadores habían abandonado el mercado formal, dejó a gran parte de la población sin acceso a la jubilación mínima (Bertranou et ál., 2001). Al día de hoy, algunas reformas orientadas a incrementar el número de afiliados al sistema público de reparto fueron implementadas. El Gráfico 4.18 muestra no sólo la abrupta caída en el gasto consolidado en jubilaciones cuando es medido en pesos constantes, sino también el descenso cuando se lo mide como porcentaje del gasto social. En 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Badaro contra el Estado” estableció la obligación de ajustar las jubilaciones. Sin embargo,

---

48 Para un análisis profundo de las reformas en la década de los noventa, ver Bertranou, Gruschka y Rofman (2001).

aún cuando en los presupuestos de 2007 y 2008 se incluyeron aumentos de las jubilaciones, no se estableció ningún mecanismo de ajuste.

» Gráfico 4.18: Evolución del gasto consolidado previsional en pesos constantes y como porcentaje del gasto social consolidado



\* preliminar

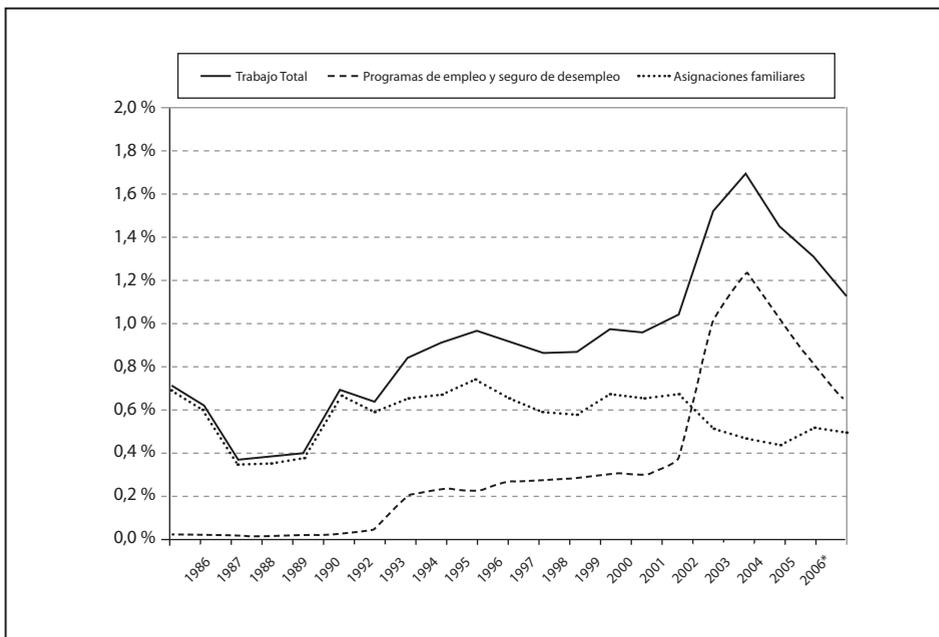
Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

Durante el mandato de Menem, el Estado nacional ofreció a las Provincias la posibilidad de transferir sus sistemas de pensiones junto con sus deudas a la esfera nacional. Las Provincias se enfrentaban con un dilema. Por un lado podían deshacerse de un componente del gasto que implicaba un riesgo, potencial o real. Por el otro, la transferencia tenía un costo político, ya que los sistemas provinciales ofrecían a sus beneficiarios menos requisitos y mayores beneficios. Algunas Provincias aceptaron estos términos. La mayoría de ellas eran provincias pequeñas, lo que implicaba que aun cuando sus sistemas eran altamente deficitarios, su tamaño relativo no implicaba una carga intolerable para el Gobierno nacional (Bertranou et ál., 2001). Eventualmente, las Provincias que no transfirieron sus sistemas previsionales enfrentaron problemas financieros y el Gobierno nacional terminó haciéndose cargo de estos déficits.

## Trabajo

La función Trabajo comprende las acciones vinculadas con la promoción de las relaciones laborales, la higiene y seguridad en el trabajo, y los programas compensatorios y de capacitación para el trabajo. Está compuesta por dos subfunciones: Programas de empleo y Seguro de desempleo, y asignaciones familiares. Al medirlo como porcentaje del PIB, se observa que a partir de la crisis se incrementó significativamente hasta que comenzó a descender en el año 2004, a partir de la pérdida de peso del Plan Jefas y Jefes. En 2006 era 1,13%, cuando en 2003 había llegado a 1,70% del PIB. El Gráfico 4.19 muestra el crecimiento de los programas de empleo como consecuencia de los altos niveles de desempleo y de los disturbios sociales que se generaron. Aun cuando los programas de empleo ya eran relevantes durante la década de los noventa (las diferentes versiones del Plan Trabajar fueron los más importantes), un notable aumento en el presupuesto tuvo lugar en 2002. Este aumento se explica por el Plan Jefas y Jefes de Hogar, que estaba apuntado hacia los jefes de hogar desempleados.

» Gráfico 4.19: Evolución del gasto consolidado en Trabajo como porcentaje del PIB



\* preliminar

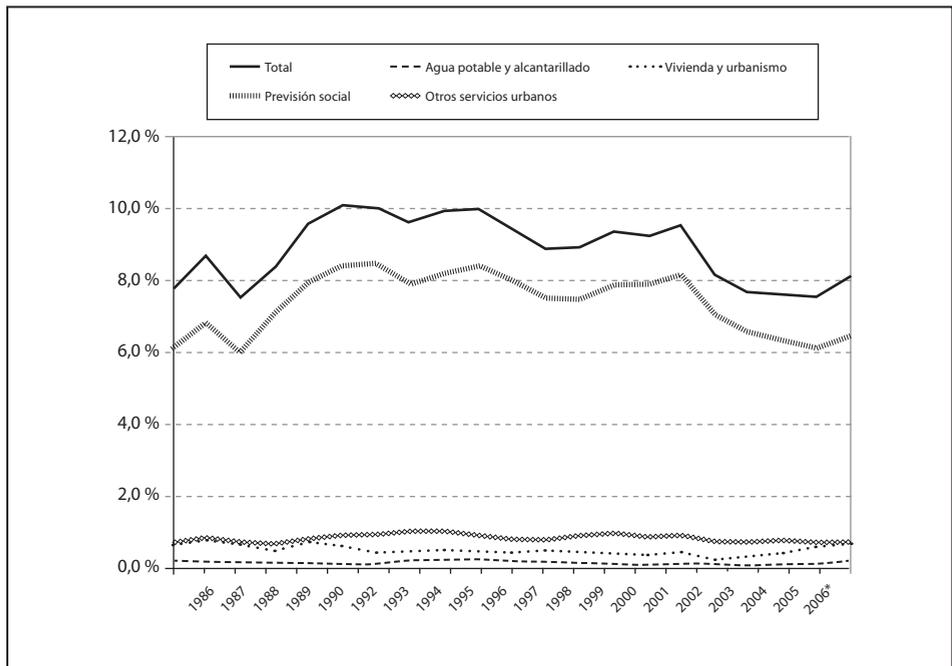
Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.

En contraste con lo que ocurre con el resto del espectro de la política social, el presupuesto de los programas de trabajo ha sido controlado casi en su totalidad por el Gobierno nacional. Esta situación permaneció casi sin modificaciones durante todo el período. Sin embargo, desde 2001 los programas de trabajo provinciales crecieron tanto en número como en presupuesto, como consecuencia del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (Bertranou y Bonari, 2006).

### Otros Servicios Urbanos

La función Otros Servicios Urbanos comprende las acciones relacionadas con la provisión de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, como alumbrado, conservación y limpieza de la vía pública, recolección y tratamiento de residuos y cementerios, entre otros. La evolución del gasto como porcentaje del PIB mostró un leve descenso, alcanzando 0,71% en 2006 desde un pico de 1,06% en 1993. Esta es la única función que recae principalmente en los Gobiernos municipales.

» Gráfico 4.20: Evolución del Gasto consolidado en Agua, Vivienda, Previsional y Otros Servicios Urbanos como porcentaje del PIB



\* preliminar

Fuente: Elaborado por CIPPEC en base a información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, del Ministerio de Economía de la Nación.





## 5. Una aproximación a la problemática de la equidad y la eficiencia en el gasto público

*Germán Feldman y Gabriel Filc*

### 5.1. Introducción

En este capítulo se hará un intento por establecer los efectos que tiene la actual configuración del gasto público en la Argentina, sobre las propiedades deseables de equidad y la eficiencia. En este sentido, aun cuando se reconoce la existencia de importantes limitaciones, tanto metodológicas como de disponibilidad de datos que debilitan las conclusiones que pudieran alcanzarse, contar con resultados cuantitativos constituye un valor. En efecto, más que brindar respuestas, los procedimientos encarados a continuación abren interrogantes que se consideran más que relevantes a la hora de discutir las implicancias en términos de equidad y de eficiencia que tiene la estructura de gasto en la Argentina.

Inicialmente, se analizará la dimensión de equidad a través de la aplicación de la metodología de “incidencia de los beneficios del gasto”. Este procedimiento cuenta con numerosos antecedentes en la literatura, tanto para el caso argentino como a nivel internacional, y consiste en asignar los fondos correspondientes a cada programa a sus beneficiarios. De esta forma, se puede aproximar cuál es el nivel de bienestar, medido como una combinación de dinero, bienes y servicios, que tienen los hogares una vez que hacen uso de aquello que es provisto por el Estado.

Luego, se procederá a realizar un estudio de eficiencia del gasto público. Esta dimensión ha sido escasamente explorada en la literatura<sup>1</sup>. Aquí, se emplearán dos caminos complementarios. En primer lugar, la comparación de estructuras de gasto alternativas, previa determinación de aquellos componentes que más aportan al crecimiento económico, canal que puede definirse como de “eficiencia macro”. En segundo lugar, se abordará la problemática de la eficiencia sectorial mediante la elaboración de fronteras de eficiencia del gasto. A partir de la comparación entre los niveles de gasto y los resultados obtenidos, se busca alcanzar una noción acerca de la eficiencia técnica (maximización de la producción dada la cantidad de insumos) en la provisión de determinado bien o servicio.

---

1 Algunos ejemplos para la Argentina son Llach, Montoya y Roldán (1999); Bonari y Flood Becerra, España y Fiszbein (2003) para educación; y Bertranou y Bonari (2003) en salud.

## 5.2. Incidencia del gasto público

Para responder a esta pregunta es necesario cuantificar el efecto de los mecanismos redistributivos estatales. Generalmente se recurre a la realización de estudios de incidencia de la política fiscal<sup>2</sup>, los cuales apuntan a estimar el impacto que el subsidio neto del Estado (transferencias menos impuestos) tiene sobre la distribución de los ingresos de la población.

Para llevar a cabo el ejercicio de incidencia, utilizamos información proveniente de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2001 y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al segundo semestre de 2004. La ECV tiene una cobertura cercana a 85% de la población del país. Posee varios cuestionarios sobre temas sociales, que permiten identificar a los beneficiarios de programas sociales, paso esencial para un estudio de incidencia. Dicha encuesta se ha realizado sólo dos veces, siendo la última base disponible la correspondiente al año 2001. Por su parte, la EPH es la principal encuesta de hogares de la Argentina. Tiene una cobertura algo menor que la ECV, dado que abarca sólo los principales aglomerados –urbanos– del país.

La medida de bienestar empleada en el análisis para clasificar a la población en estratos es el ingreso<sup>3</sup> por adulto equivalente, ajustado por la presencia de economías de escala internas al hogar. Para la construcción del ingreso equivalente se tomó la escala de adulto equivalente utilizada en los cálculos oficiales de pobreza, y un parámetro de escala internas al hogar moderadas (0,8).

El ingreso total registrado en la EPH incluye algunas transferencias monetarias del Gobierno, que son objeto de análisis en este trabajo (transferencias del Programa

2 Para el caso argentino, numerosos autores han abarcado diferentes aspectos del tema. Acerca de la incidencia de la estructura tributaria, constituyen una referencia obligada los trabajos de Sabaini y Santiere (1993), AFIP (1998), Gasparini (1998), Llach y Montoya (1999), Sabaini et ál. (2000) y Rossignolo (2001). Por su parte, en relación con el impacto del gasto público social, primero la Dirección de Gasto Social (DGS) en los años noventa y luego la Dirección Nacional de Gasto Consolidado (DNGC), han llevado adelante regularmente estudios de incidencia de los beneficios del gasto social. También en esta línea se realizaron estudios sobre programas específicos: Bertranou (2002) en el caso de pensiones no contributivas, Gasparini y Panadeiros (2004) para programas del área de salud, Jalañ y Ravallion (1999) sobre los programas de trabajo y alivio de la pobreza. Finalmente, acerca de la incidencia global de la política fiscal, se destacan las investigaciones de Llach y Montoya (1999), Gasparini (1999 y 2004) y DGSC (2002).

3 Idealmente lo correcto sería medir la utilidad de los individuos, que obviamente no es un concepto directamente observable. De este modo, quedan disponibles diferentes variables de resultados, tales como el ingreso o el consumo personal. Respecto a éste último, surgen diversos problemas vinculados con su utilización como indicador de bienestar: dos personas con igual nivel de consumo pueden no gozar de la misma satisfacción ya que la misma es condicional a sus preferencias. Adicionalmente, las encuestas permiten relevar el gasto de consumo y no el consumo efectivo, conceptos que difieren ante la existencia de bienes durables. Así, en los estudios empíricos generalmente se utiliza alguna variante del ingreso personal que, pese a tener los mismos problemas que el consumo, tiene asociado un menor costo de recolección de información.

Jefas y Jefes de Hogar, subsidio por desempleo y becas de estudio). Con el fin de evitar duplicaciones, la distribución del ingreso base a la cual se le asignan los gastos (tanto monetarios como no monetarios) excluye dichas transferencias estatales monetarias.

» Cuadro 5.1: Argentina – Distribución del ingreso pre-fiscal

Quintil	Ingreso medio (\$ corrientes)	Ingreso acumulado
1	561,8	2,00%
2	2013,4	9,30%
3	3570,7	22,30%
4	5964,6	43,90%
5	15483,0	100,00%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de la EPH – Segundo semestre de 2004 (INDEC).

En el Cuadro 5.1 se presenta la distribución del ingreso pre-fiscal, anualizada. Como puede verse allí, la distribución presenta una marcada asimetría hacia la derecha, reflejada en el hecho de que los primeros cuatro quintiles concentran tan sólo 44% del ingreso total. Adicionalmente, el último quintil tiene ingresos 27,5 veces superiores a los del primer quintil.

Asimismo, nos concentraremos en los efectos que tiene sobre la equidad<sup>4</sup> el gasto social, excluyendo de este modo otras finalidades del gasto total. Esta reducción del universo en estudio se debe a que es precisamente en el caso de los programas sociales donde es posible identificar más claramente a los beneficiarios potenciales. Adicionalmente, excluirémos del análisis el gasto en previsión social, ya que las jubilaciones y pensiones de tipo contributivo están, en general, estrechamente ligadas a los aportes de los cotizantes al sistema de seguridad social, siendo en buena medida una devolución de aportes realizados en el pasado<sup>5</sup>. De este modo, los cobros previsionales pasarán a formar parte del ingreso “pre-fiscal” de los individuos. En cambio, sí analizaremos la incidencia de las pensiones no contributivas, ya que al no estar ligadas a aportes previos, tienen un componente redistributivo claro.

4 Pese a que a lo largo del libro empleamos el término “equidad” en un sentido amplio, que engloba otras dimensiones más allá de la de “igualdad de resultados”, en este capítulo dichos términos serán empleados como sinónimos. Esta estrategia responde únicamente a cuestiones metodológicas vinculadas con el análisis de incidencia.

5 Estudios anteriores sobre incidencia del gasto social emplean el mismo supuesto (ver CEDLAS y DNGC, 2004).

## Metodología

Para identificar a los beneficiarios del gasto público social, seguiremos la metodología más usual en los estudios de incidencia, denominada *benefit–incidence analysis*<sup>6</sup>. El objetivo central consiste en analizar la distribución de los beneficios del gasto público entre los individuos, clasificados por nivel de bienestar. Como es tradicional, se asume que los beneficiarios de un programa determinado son los usuarios y sus familias, quienes se benefician al ahorrar costos por la provisión pública gratuita o subsidiada.

Lo más adecuado para llevar adelante un estudio de incidencia del gasto público es contar con información sobre las erogaciones del Estado y con una encuesta para definir el número de beneficiarios correspondiente al mismo año. Sin embargo, el último año del cual se dispone información de gasto desagregado es 2004, mientras que la encuesta de hogares más reciente que permite identificar beneficiarios es la ECV del año 2001.

De este modo, combinando dichas fuentes de información, en las siguientes secciones analizaremos los resultados de incidencia para las ocho funciones de gasto social en la Argentina.

### Apartado 5.1. Diferencias en los efectos redistributivos: el gasto progresivo y el gasto pro–pobre

El resultado de la intervención estatal puede adoptar diversas configuraciones en cuanto a su efecto redistributivo. La Figura 5.1 nos ayuda a comprender cuáles son esas configuraciones. La línea punteada nos indica la situación de la distribución del ingreso previo a la intervención del Estado (curva de Lorenz). Todo gasto cuya curva de distribución se sitúe por debajo, es regresivo. Los casos que se sitúan por encima pueden ser de dos tipos: los progresivos pro–ricos y los progresivos pro–pobres<sup>7</sup>. Los primeros, ejemplificados por las líneas de raya y punto situadas por debajo de la

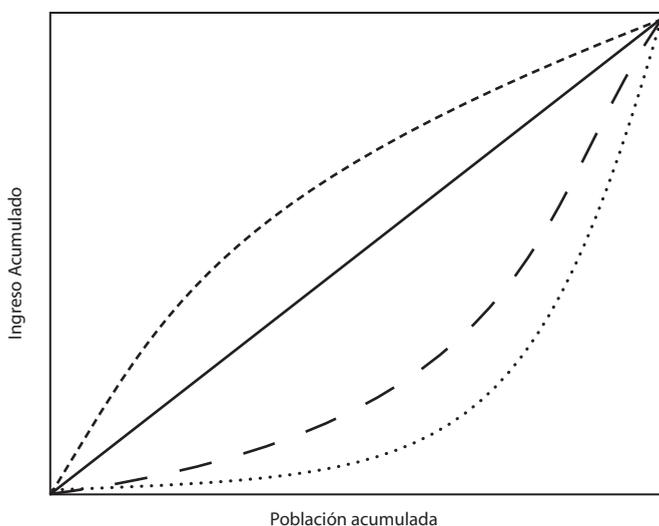
6 A pesar de su amplia difusión, esta metodología no se encuentra exenta de críticas. Por un lado, surge el problema de cómo medir el beneficio derivado del gasto. En la práctica, los estudios sobre incidencia asumen que los beneficios son equivalentes a los costos unitarios. Adicionalmente, la disponibilidad de Encuestas de Hogares en las economías en desarrollo es generalmente limitada, lo que complica la labor de *matchear* costos unitarios con hogares.

7 Para analizar si un componente del gasto es pro–pobre o pro–rico se utiliza el Índice de Concentración del Gasto (Cg), que mide el grado de concentración del gasto en los quintiles inferiores de la distribución. De acuerdo con su forma de cálculo, valores negativos indican que el gasto es pro–pobre, es decir, que aumenta en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menor ingreso. Cuanto mayor es el Cg en valor absoluto, más concentrados están los beneficios de la política social en las personas de menor ingreso. Para analizar si el gasto es progresivo o regresivo se utiliza el Índice de Kakwani, que se calcula como el coeficiente de Gini antes de la política social menos el Índice de concentración del gasto respectivo. Valores positivos implican que los beneficios del gasto como porcentaje del ingreso disponible disminuyen a medida que aumenta el ingreso familiar.

línea de perfecta igualdad (LPI), son los casos en que aún cuando la mayor parte de los beneficios del programa no van a la mitad más pobre de la población, generan una mejor situación de distribución del ingreso que la existente previo a la acción estatal.

El segundo de los casos es aquel en que la intervención del Estado llega en su mayoría a aquellos individuos situados en la mitad más pobre de la población (pro-pobres) ilustrados por la línea de guiones que se encuentra por encima de la LPI. En estos casos, por definición, la redistribución resultante es progresiva.

» Figura 5.1: Resultado progresivo pro-rico y pro-pobre



## Educación, Cultura, Ciencia y Técnica

### (i) Educación

La ECV permite reconocer a los usuarios del sistema: identifica como beneficiarios del gasto en cada nivel educativo, a los miembros de los hogares que asisten a establecimientos correspondientes a ese nivel. En consecuencia, se asume que la distribución de recursos dentro de cada sector y nivel educativo es uniforme. Para determinar la incidencia del gasto público en Educación por nivel, se tomó un promedio ponderado de las incidencias en los casos de gasto en Educación pública y privada. Los ponderadores utilizados fueron, para cada nivel educativo, el monto de erogaciones del Estado para cada tipo de gestión.

Más allá de los niveles de cobertura promedio en cada jurisdicción<sup>8</sup>, a los efectos del análisis de incidencia interesa la distribución de los concurrentes por tipo de gestión (pública o privada) y por deciles de ingreso. En el caso del nivel de enseñanza elemental, cerca de 27% de los concurrentes al sistema de gestión pública pertenecen al primer quintil de ingresos, mientras que sólo 5,7% de los asistentes a las escuelas públicas son individuos del último quintil. Una situación similar se da para el nivel educativo medio: 21,7% de los alumnos de la gestión pública se encuentran dentro de 20% más pobre de la población, mientras que sólo 7,8% pertenecen al estrato más rico. Por su parte, la estructura de asistentes a la educación superior y universitaria está sesgada hacia los individuos de mayores ingresos; en efecto, sólo 14,8% de los asistentes a institutos terciarios públicos pertenecen al primer quintil, mientras que en el caso de los organismos privados, dicha cifra se reduce a 10,4%. Contrariamente, el último quintil detenta 21,1% y 33,2% de los alumnos en cada gestión respectivamente. Finalmente, en el régimen universitario, 62,5% de los asistentes a instituciones públicas pertenecen a los dos últimos quintiles de la distribución de ingresos nacional.

De este modo, como puede apreciarse en el Gráfico 5.1, el gasto en Educación básica (elemental y media) es pro-pobre (-0,217 y -0,132)<sup>9</sup>, mientras que el gasto en Educación superior tiene un sesgo pro-rico (0,214). No obstante, en todos los casos el gasto es progresivo. Por su parte, como consecuencia del alto peso que poseen en el Presupuesto las erogaciones dirigidas al nivel elemental y medio, el gasto educativo consolidado en la Argentina resulta ser pro-pobre (-0,069). En efecto, los dos primeros quintiles reciben 45% del gasto en educación (\$3.198,3 millones y \$3.702,6 millones respectivamente).

## ***(ii) Cultura y Ciencia y Técnica***

Se supone que toda la población se beneficia por igual de las erogaciones destinadas a los programas culturales. Del total de 419 millones de pesos, cada quintil recibe 83,8 millones de pesos. Consecuentemente, consideramos que el gasto en Cultura tiene un efecto neutro sobre la desigualdad de ingresos personales. Por su parte, replicando la metodología seguida por CEDLAS y DGSC (2005), se asignó un tercio del gasto en Ciencia y Técnica al total de la población, otro tercio a los estudiantes universitarios y el resto a los graduados universitarios. Como consecuencia de ello, dichas erogaciones resultaron tener un carácter pro-rico (0,163), ya que los

8 El término jurisdicción hace referencia al ámbito geográfico y no a la clasificación por Ministerio, tal y como se la emplea en el contexto de ejecución del gasto público.

9 Índices de concentración.

últimos dos quintiles de la distribución reciben 53,9% del gasto total, mientras que dos quintiles más pobres obtienen sólo 28,5% de las transferencias públicas.

## **Salud**

El Estado argentino ejecutó, durante 2004, gastos en la función Salud por 18.222 millones de pesos. De este total, 39,3% fue en concepto de atención pública de la salud, 47,1% en prestaciones de las obras sociales nacionales y provinciales, y el restante 13,6% fue ejecutado a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP)(PAMI).

### ***(i) Atención pública de la salud***

Dentro de este rubro se incluyen todas las intervenciones ambulatorias y de internación de primer, segundo y tercer nivel de complejidad, junto con la rehabilitación psicofísica. El gasto en atención de la salud se asignó a los usuarios de los centros de salud públicos. Siguiendo a CEDLAS y DNGC (2004), para corregir la heterogeneidad asociada con el costo diferencial de los distintos servicios de salud (esto es, consultas ambulatorias, internaciones, accidentes, partos, enfermedades y cirugías), todas las prestaciones fueron transformadas en consultas equivalentes, teniendo en cuenta el costo relativo de cada una de ellas.

Dado que la Encuesta Permanente de Hogares no contiene preguntas referentes al consumo de servicios de salud, el análisis de incidencia se basó en la ECV del año 2001. Esta encuesta contiene información sobre si el individuo realizó alguna consulta al médico en las cuatro semanas previas a la encuesta, así como también información sobre motivos y duración de internaciones. Se consideraron beneficiarios del gasto en atención pública de la salud a los individuos sin cobertura médica que hicieron consultas en hospitales públicos. Como era de esperar, la mayor parte de la población objetivo de este ítem del gasto pertenece a los quintiles más pobres de la distribución (63,6%). Una inspección a la curva de concentración correspondiente revela que estas erogaciones tienen un carácter fuertemente pro-pobre (-0,306).

### ***(ii) Obras sociales***

Las obras sociales se financian primordialmente con aportes y contribuciones sobre el salario e ingresos por venta de servicios como coseguros. Desde comienzos de la década del noventa se han implementado varias reformas en el sistema de obras sociales, con la intención de mejorar la asignación de recursos y sus efectos en términos de equidad. Con respecto a este último punto, las modificaciones han tendido a

fijar una canasta mínima de prestaciones (Programa Médico Obligatorio) y a cambiar la estructura de financiamiento (Bertranou y Bonari, 2005).

Durante el año 2004, el gasto en obras sociales nacionales y provinciales ascendió a 8.584 millones de pesos. La información que brinda la ECV permite identificar a los afiliados a obras sociales que realizaron consultas al médico, ya sea en hospitales públicos o en instituciones privadas. Así, se consideraron beneficiarios de las erogaciones en obras sociales a aquellos individuos que recurrieron a establecimientos estatales (suponiendo que la obra social se hace cargo de 100% del costo) y privados.

La población objetivo de las obras sociales (trabajadores formales) tiende a concentrarse en los dos quintiles más altos de la distribución (57,1%). Además, el consumo de sus servicios tiende a focalizarse en los quintiles intermedios de la distribución de ingresos personales. De este modo, el gasto en obras sociales es levemente pro-rico (0,082).

### ***(iii) PAMI***

El PAMI, la institución que otorga cobertura a la población jubilada y pensionada, es la estructura de seguridad social más importante del país, y constituye una pieza estratégica en la definición de contratos y mecanismos de pago con los prestadores privados y el sector farmacéutico. Su financiamiento proviene de varias fuentes: 1), los aportes de los trabajadores en actividad, equivalente a 5% del salario, -3% aporte personal y 2% patronal; 2), el aporte de los pasivos, que varía entre 6% y 3% de sus ingresos, según estos superen o no el haber mínimo, y 3), las contribuciones del Tesoro Nacional, que constituyen el 20% de los ingresos (Maceira, 2002). De los 2.482 millones de pesos gastados en 2004 por el PAMI, 258,1 y 684,3 millones de pesos se dirigieron a los quintiles uno y cinco respectivamente. El gasto del PAMI tiene un carácter pro-rico (0,191).

### ***(iv) Gasto total en salud***

De este modo, como puede apreciarse en el Gráfico 5.1, de las tres categorías del gasto en salud, el destinado a la atención pública de la salud es el único pro-pobre. Tanto el gasto de las obras sociales como el del PAMI se dirigen en mayor medida a los quintiles superiores. En suma, el gasto consolidado en salud posee un carácter levemente pro-pobre (-0,056).

## **Agua Potable y Alcantarillado**

Para llevar a cabo el análisis de incidencia, se supuso que el gasto total se reparte en partes iguales entre agua potable y alcantarillado. A su vez, cada uno de estos se divide en partes iguales entre las funciones de mantenimiento y extensión de la red.

### ***(i) Mantenimiento de la red***

Los beneficiarios del gasto en mantenimiento son aquellas personas que gozan del servicio en el período de referencia. La Encuesta de Condiciones de Vida permite identificar a aquellos individuos que viven en una cuadra que posee red de agua corriente o desagües cloacales. Para las estimaciones de incidencia, se asume que el gasto en mantenimiento de la red de agua beneficia por igual a todas las viviendas con acceso a la red. La población cubierta por el servicio aumenta conforme nos movemos hacia los quintiles superiores de la distribución. Mientras que en el 20% más pobre de la población la tasa de cobertura alcanza 80,1%, en el último quintil es de 93%. Esto se traduce en un sesgo pro-rico del gasto en mantenimiento de la red de agua potable (0,032). Las estadísticas de cobertura del servicio muestran que en el primer quintil de ingresos, 47,8% de la población posee acceso a cloacas, mientras que en el último quintil la cobertura es marcadamente superior (79,4%). De este modo, el gasto mantenimiento de servicios cloacales posee un carácter pro-rico, reflejado en un índice de concentración positivo (0,120).

### ***(ii) Ampliación de la red***

La incidencia del gasto destinado a la extensión de la infraestructura del sector es diferente a la asociada con el gasto en mantenimiento, ya que quienes se benefician son aquellas familias que carecen del servicio, que se concentran en la cola izquierda de la distribución del ingreso. La mayor parte de los beneficiarios de la extensión de la red de agua potable se concentra en los dos quintiles más pobres (54,1%), mientras que los dos quintiles superiores concentran a 25,5% de los beneficiarios del gasto. El carácter pro-pobre se refleja en un índice de concentración igual a -0,198. De modo similar, la mayor parte de los beneficiarios del gasto en extensión de la red de desagües cloacales se concentra en los dos quintiles más pobres (52,3%), en tanto los dos quintiles superiores concentran a 26,6% de los beneficiarios del servicio. El carácter pro-pobre se refleja en un índice de concentración de -0,170.

### ***(iii) Gasto total en agua y cloacas***

El gasto agregado es levemente pro-pobre (-0,054). De los 602 millones de pesos gastados en el año 2004, 133,7 millones de pesos beneficiaron al primer quintil, mientras que 103,5 millones de pesos se dirigieron al último quintil.

## Vivienda y urbanismo

Siguiendo la metodología empleada por CEDLAS y DNGC (2004), se identificó a los beneficiarios del gasto en vivienda como a aquellos individuos que recibieron préstamos de alguna institución pública a pagar en más de 20 años, cuya financiación haya sido en pesos y que hayan sido otorgados desde el año 1990 en adelante. De este modo, se intentó reconocer a quienes obtuvieron un préstamo para comprar o construir la vivienda propia (incluyendo FONAVI o similar). Durante el año 2004 el sector público destinó 1.686 millones de pesos a la finalidad vivienda y urbanismo, de los cuales 15,6% fue destinado al primer quintil, mientras que el último quintil recibió 11,5% del gasto total. En conclusión, el gasto en vivienda tiene un leve sesgo pro-pobre, reflejado en un índice de concentración de  $-0,044$ .

## Promoción y asistencia social

La función Promoción y asistencia social tiene como principal objetivo el bienestar de los grupos más carenciados de la población. En el año 2004, las respectivas erogaciones alcanzaron 4.774 millones de pesos. Ese total se distribuyó entre las subfunciones de Promoción y asistencia social pública (82,5%), Prestaciones sociales de las obras sociales (9,9%) y Prestaciones sociales del PAMI (7,6%).

### *(i) Promoción y asistencia social pública*

Este ítem comprende el gasto en nutrición y alimentación, otros programas no monetarios y transferencias monetarias. Las erogaciones destinadas a satisfacer las necesidades alimentarias se dan esencialmente en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria<sup>10</sup>. La Encuesta de Condiciones de Vida permite identificar a aquellos niños menores de 14 años que reciben algún tipo de alimento en los establecimientos educativos, comedores comunitarios o a través de programas públicos (desayuno, copa de leche, almuerzo, refrigerio, merienda y/o cena). Así, en el primer caso, la cobertura en el primer quintil alcanza 67,9% de la población objetivo, mientras que en el último quintil los beneficiarios se reducen a 40,8% de los menores que asisten a la escuela pública. En el segundo caso, 7,1% de la población en el quintil inferior asiste a comedores comunitarios, mientras que sólo 0,1% de la población del quintil más rico concurre a dichos establecimientos. En el caso de los programas públicos, 34,5% de los individuos del primer quintil reciben bolsones

10 Este programa está dirigido a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Específicamente, los beneficiarios de este plan son las familias con niños menores de 14 años, las mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.

de alimentos, mientras que dicha cifra se reduce a 2,3% de las personas en el 20% más rico de la población.

Por su parte, existen programas de la función Promoción y asistencia social pública que otorgan beneficios no monetarios, como es el caso de la entrega de colchones, vestimenta y útiles escolares. La Encuesta de Condiciones de Vida posee preguntas que permiten captar a los beneficiarios de dichas transferencias en especie. Los receptores de este tipo de prestaciones básicas se concentran en los primeros dos quintiles de la distribución (75,7%).

Finalmente, el Gobierno implementa transferencias en efectivo dirigidas a la población más carenciada. Entre los programas que brindan este tipo de transferencias, el de mayor importancia –en el ámbito nacional– es de Atención de grupos vulnerables (hoy Familias por la inclusión social). El principal beneficio del programa consiste en un subsidio en efectivo que varía según el tamaño de la familia. Debido a que este programa no se encontraba vigente en el año 2001, no puede utilizarse la Encuesta de Condiciones de Vida para determinar la estructura de beneficiarios. Además, la Encuesta Permanente de Hogares no cuenta con una pregunta que permita identificar a los receptores del plan. Sin embargo, puede llevarse a cabo el análisis de la distribución potencial del programa reconociendo a aquellos individuos que reúnen las características necesarias para ser beneficiarios de dicha prestación: esto es, quienes tienen hijos menores de 19 años, no reciben ningún tipo de subsidio económico por parte del Estado ni tampoco asignaciones familiares. La información provista por la EPH permite identificar a los hogares pobres cuyos jefes tienen hijos menores de 19 años y no perciben el Programa Jefas y Jefes de Hogar. Adicionalmente, si bien no es posible distinguir a aquellos trabajadores que reciben asignaciones familiares, sí puede identificarse a los asalariados que pertenecen al sector informal del mercado laboral (en este caso, quienes declaran no realizar ningún tipo de aporte jubilatorio, ni tampoco sufren descuentos por dicho concepto). En consecuencia, según la distribución potencial de beneficiarios, 95,7% pertenece al 40% más pobre de la población.

Por su parte, en el ámbito subnacional, los Gobiernos provinciales también efectúan transferencias monetarias dirigidas a la población de menores recursos. En base a la información proveniente de la ECV, se puede distinguir a los hogares que recibieron en forma habitual ayudas en dinero de instituciones o de personas que no son familiares. En este caso, las transferencias no están tan claramente focalizadas en los primeros dos quintiles de la distribución del ingreso equivalente, en comparación con la asignación de las transferencias del Plan Familias (64,4% va a los quintiles 1 y 2).

De este modo, para estimar la incidencia total de la función Promoción y asistencia social pública, se combinó la incidencia de cada una de las prestaciones anteriores

utilizando como ponderadores las participaciones relativas de dichos ítems en el gasto total. De los 3.939 millones de pesos, 39,4% se dirigió al quintil más pobre de la distribución, con un gasto per cápita de 336,1 pesos. En contraste, el 20% más rico recibió 3,5% de las transferencias, con un gasto por habitante de 29,5 pesos. Así, podemos concluir que el gasto en Promoción y asistencia social pública posee un sesgo marcadamente pro-pobre, que se refleja en su índice de concentración (-0,397).

### ***(ii) Prestaciones sociales de las obras sociales***

En 2004, el monto erogado en estos programas ascendió a 475 millones de pesos. Para determinar a los beneficiarios, se recurrió a la ECV, la cual da cuenta de aquellos hogares que manifestaron recibir gratuitamente alimentos y/o vestimenta provenientes de obras sociales o sindicatos.

De la distribución quintílica se desprende que los quintiles intermedios son quienes se benefician en mayor medida de dichas transferencias. En efecto, mientras los quintiles 1 y 5 reciben 71,9 pesos y 41,7 pesos millones respectivamente, el quintil 3 obtiene 201,1 millones de pesos. El índice de concentración del gasto confirma el carácter levemente pro-rico de dichas prestaciones (0,008).

### ***(iii) Prestaciones sociales del PAMI***

Los 361 millones de pesos erogados apuntan a financiar la entrega de alimentos a jubilados que poseen necesidades básicas insatisfechas y un ingreso por jubilación mínimo, el costo de las internaciones en geriátricos y los gastos de sepelios. La información que brinda la ECV sólo permite identificar a los beneficiarios de la primera de estas actividades. Así, se consideraron como beneficiarios a los jubilados que reúnen dichos requisitos y reciben alimentos en comedores o a través de bolsones provenientes tanto de programas públicos como de organizaciones privadas sin fines de lucro.

Al igual que el gasto en prestaciones de las obras sociales, las erogaciones que ejecuta el INSSJyP se concentran en los quintiles intermedios de la distribución del ingreso equivalente, mientras que el respectivo índice de concentración revela su carácter pro-rico (0,042).

### ***(iv) Gasto total en Promoción y asistencia social***

Como resultado del carácter fuertemente pro-pobre del gasto en Promoción y asistencia social pública y levemente pro-rico de las erogaciones en prestaciones de las obras sociales y el PAMI, el gasto total en Promoción y asistencia social presenta un sesgo pro-pobre (-0,324). De los 4.774 millones de pesos que dirigió el Estado a

cubrir las necesidades de la población más carenciada, 1.679,7 pesos se focalizaron en el primer quintil de ingresos, siguiéndole una estructura decreciente a medida que nos desplazamos a los quintiles superiores de la distribución (1.433,9 millones de pesos al quintil 2, 876 millones de pesos al quintil 3, 560,1 millones de pesos al quintil 4 y finalmente 225,4 millones de pesos al quintil superior).

## **Pensiones no contributivas**

En la Argentina, los programas de pensiones no contributivas y asistenciales otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. En el año 2004, las erogaciones en concepto de pensiones no contributivas alcanzaron 1.046 millones de pesos. Los beneficiarios de estas pensiones incluyen excombatientes, madres de siete o más hijos, familiares de desaparecidos, inválidos y personas de la tercera edad.

La ECV permite identificar a las personas que reportan recibir algún tipo de pensión asistencial. Cerca de 1% de la población relevada declara tener ingresos por este concepto. Al interior de los quintiles, en el primero se benefician 2,2% de sus miembros, porcentaje que se reduce conforme subimos en la escala quintílica. Así, la cobertura en el último quintil es de apenas 0,3% de la población. En términos de gasto per cápita, un individuo del primer quintil recibe en promedio 90 pesos, mientras que una persona del quintil 5 obtiene 12,2 pesos. Adicionalmente, los tres primeros quintiles concentran a 79,7% del total de beneficiarios de pensiones no contributivas. Esto se traduce en el carácter pro-pobre de este tipo de erogaciones (-0,329).

## **Trabajo**

La función agrupa dos ítems principales: las acciones de empleo y seguro de desempleo, dentro de las cuales se incluye el Programa Jefas y Jefes de Hogar, y las asignaciones familiares. En el año 2004, el Estado gastó en conjunto 6.491 millones de pesos. Desde el punto de vista del Estado, la existencia de un sistema de prestaciones para proteger a los desempleados responde a varios objetivos: facilitar la relocalización de trabajadores para mejorar la eficiencia del mercado laboral, sostener la demanda agregada en períodos recesivos y aliviar la pobreza y fomentar la cohesión social al evitar la exclusión de los desempleados (Bertranou y Bonari, 2005).

### ***(i) Programa Jefas y Jefes de Hogar***

Es el programa social más importante que se haya implementado desde el retorno de la democracia, desde la perspectiva del número de beneficiarios y del presupuesto

asignado. (Vinocur et ál., 2004). Nació a fines del 2001, en el contexto de la fuerte crisis institucional, económica y social que sufría la Argentina.

El gasto en este programa fue, durante 2004, de 3.476 millones de pesos. La EPH permite identificar directamente a los perceptores de dichas transferencias monetarias. El 35,3% de los beneficiarios pertenece al quintil de menores ingresos. Entre los dos quintiles inferiores abarcan 73,7% de los beneficiarios. Asimismo, la estructura focalizada del Programa implica que de los 3.475,8 millones de pesos, 1.225,3 millones de pesos estarían beneficiando a personas del primer quintil, lo cual implica una transferencia promedio de 265,2 pesos anuales. El carácter fuertemente pro-pobre del Programa Jefes de Hogar se ve reflejado en el índice de concentración alto en valores absolutos (-0,388).

### ***(ii) Seguro de desempleo***

El seguro de desempleo apunta a que el trabajador formal esté protegido en el lapso que media en su paso de un empleo a otro. Este seguro otorga una prestación monetaria básica y el mantenimiento de una cobertura asistencial y de asignaciones familiares a desempleados provenientes del sector formal. Durante 2004, el Gobierno gastó 142,8 millones de pesos en el seguro de desempleo (excluyendo a las asignaciones familiares). Aun dentro de los desocupados, la cobertura apenas alcanza al 1,7%. Este porcentaje es algo superior en el quintil inferior de la distribución del ingreso (2,7%). Un 36,5% del subsidio total es asignado a personas ubicadas en el quintil inferior de la distribución del ingreso equivalente corriente. El seguro de desempleo implica un subsidio promedio de 11,3 pesos por año por persona del quintil 1, y un valor significativamente inferior (4,1 pesos) para una persona promedio del quintil superior. El índice de concentración del programa de subsidio de desempleo es negativo (-0,015), indicando un gasto pro-pobre y, por ende, progresivo.

### ***(iii) Asignaciones familiares***

Durante el año 2004 el Gobierno gastó 1.932 millones de pesos en asignaciones familiares. Dado que ni la EPH ni la ECV incluyen preguntas sobre el monto percibido en concepto de asignaciones familiares, se procedió a estimar las erogaciones en base a los microdatos y a la reglamentación vigente en 2004 (Ley 24.714 y modificaciones). Se consideran beneficiarios a los hijos menores de 18 años cuyo padre o madre jefe de hogar y/o su cónyuge tienen un trabajo donde se les practica descuentos por jubilación, hijos menores de 18 años de quienes están cobrando un seguro de desempleo e hijos menores de 18 años de personas que cobran un haber jubilatorio.

La asignación familiar correspondiente a cada hijo se computa en función de los montos vigentes a partir de octubre de 2004, teniendo en cuenta el nivel de ingreso de los padres y el área geográfica de residencia para establecer la asignación devengada.

La estructura de asignaciones por quintiles no resulta lineal, concentrándose ligeramente más en los estratos intermedios. Los quintiles 2, 3 y 4 concentran 79% del gasto total. El índice de concentración correspondiente revela que el gasto en asignaciones familiares es levemente pro-pobre (-0,047).

### ***(iii) Gasto total en Trabajo***

La función Trabajo tiene una estructura pro-pobre (-0,284), fundamentalmente determinada por el Programa Jefas y Jefes de Hogar. Esa estructura se ve reflejada en un subsidio por persona que a partir del quintil 2 es decreciente en el ingreso.

## **Otros servicios urbanos**

El gasto en servicios urbanos ejecutado por el Estado nacional para el año 2004 fue de 479,3 millones de pesos. Entre los mismos, se incluyen los servicios de recolección de residuos, alumbrado público, agua potable, desagües cloacales y mantenimiento de la vía pública.

La ECV contiene varias preguntas que sirven para identificar a aquellos usuarios beneficiarios de estos servicios, a través de consultas tales como si en la cuadra donde está su vivienda hay recolección diaria o día por medio de basura, si hay alumbrado público en funcionamiento, desagüe pluvial entubado, red de cloacas y agua corriente, y si la calle está pavimentada o empedrada.

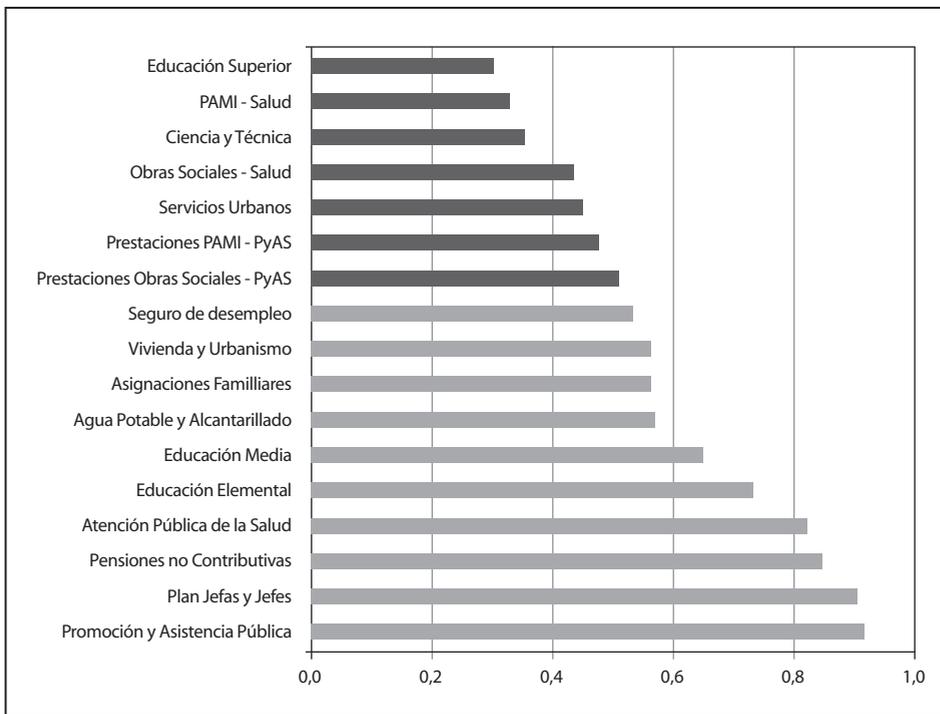
Para obtener la incidencia agregada, se ponderaron por igual cada una de las subfunciones arriba mencionadas. De este modo, del total de erogaciones, 17,8% se dirigieron al primer quintil (lo que resultó en un gasto por habitante de 18,5 pesos anuales) y 23,8% al quintil 5 (deviniendo en un gasto per cápita de 24,7 pesos). El índice de concentración correspondiente revela el carácter pro-rico de este tipo de programas (0,067).

## **Incidencia global**

Luego de haber realizado un análisis detallado de la incidencia distributiva de cada una de las funciones que conforman el gasto social, resulta posible comparar el impacto redistributivo que posee cada una de ellas. El Gráfico 5.1 presenta los índices de Kakwani para cada una de las erogaciones, a la vez que los distintos tonos utilizados

permiten identificar qué programas tienen un carácter pro-pobre y cuáles poseen un carácter pro-rico. En este sentido, los programas del gasto social más progresivos resultan ser aquellos más focalizados: Promoción y asistencia social pública, el Plan Jefas y Jefes de Hogar y las pensiones no contributivas –nótese que la mayor parte de ellos son ejecutados por la Nación–. Del otro lado, las erogaciones menos progresivas son Educación superior, el gasto en salud del PAMI y la función Ciencia y Técnica. Por su parte, en color naranja es posible apreciar aquellas erogaciones que poseen un carácter pro-pobre, mientras que en celeste aparecen los gastos pro-ricos.

» **Gráfico 5.1: Índices de progresividad del gasto, por programas y funciones**



Fuente: Elaboración de CIPPEC.

En resumen, teniendo en consideración la incidencia de cada una de las funciones del gasto social y su relevancia dentro del presupuesto total, vemos que la finalidad del gasto público resulta ser pro-pobre (-0,119). Las personas ubicadas en el primer quintil reciben 22,2% de las transferencias estatales. Ese porcentaje se incrementa levemente en el segundo quintil (26,4%) y luego presenta una estructura decreciente en el ingreso: 21,4% en el tercer quintil, 18,2% en el cuarto y 11,8% en el último quintil. Consecuentemente, de los 51.398,3 millones de pesos gastados por el

Estado en sectores sociales en el año 2004, 11.394 millones de pesos favorecieron al primer quintil, mientras que 6.071 millones de pesos beneficiaron al quintil cinco de la distribución de ingresos personales.

De este modo, el gasto social en la Argentina resulta ser progresivo, reduciendo las desigualdades de ingresos generadas “a través de las transacciones privadas” en el mercado. En este sentido, el Cuadro 5.2 presenta precisamente la distribución del ingreso “post-fiscal”, es decir, aquella que le adiciona al ingreso disponible de los individuos el subsidio neto resultante del accionar del Gobierno. Como puede apreciarse allí, la brecha existente entre los quintiles se reduce marcadamente en comparación con la distribución pre-fiscal. En este caso, los primeros cuatro quintiles reciben 56,4% del ingreso equivalente total. Asimismo, la brecha de ingresos entre los quintiles uno y cinco se reducen de 27,5 a 5,6 veces. Por su parte, empleando el coeficiente de Gini como medida de desigualdad, el gasto público social agregado reduce la dispersión en 18 puntos; mientras que el Gini antes de las transferencias es de 0,518, después de las mismas –y asumiendo impuestos proporcionales–, sería de 0,338.

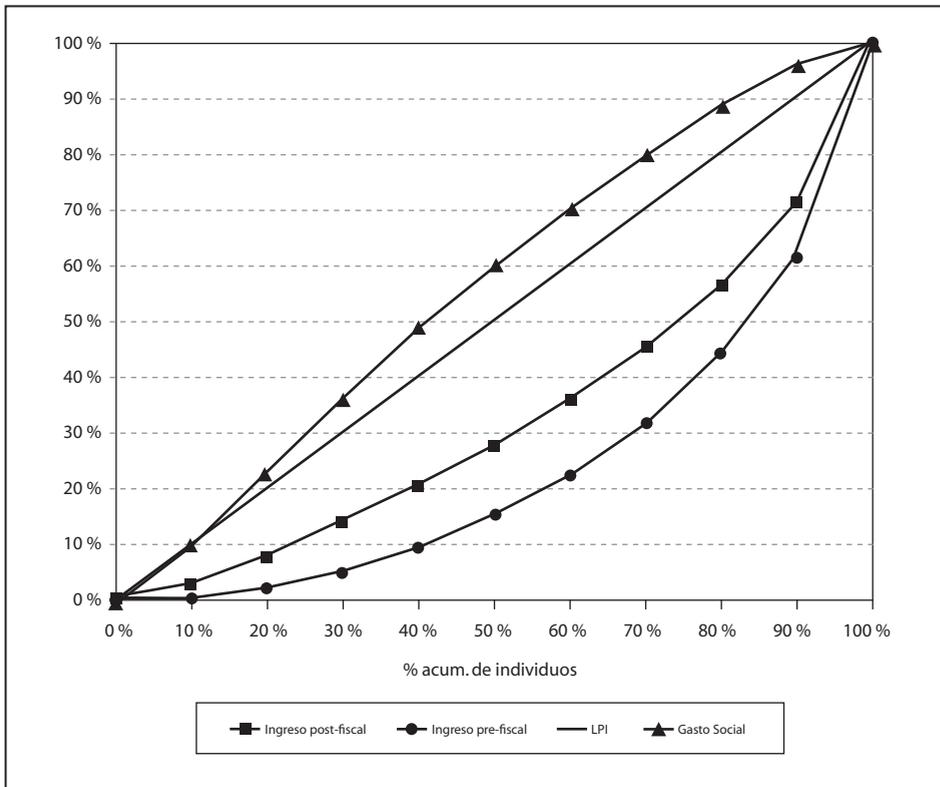
» Cuadro 5.2: Argentina – Distribución del ingreso post-fiscal

quintil	Ingreso medio (\$ corrientes)	Ingreso acumulado
1	2964,4	0,077
2	4872,8	0,204
3	5892,5	0,357
4	7933,9	0,564
5	16752,1	1

Fuente: Elaboración propia en base a ECV (2001), EPH (2º. semestre de 2004) –INDEC– y DAGPPS– Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía.

Por último, si observamos el Gráfico 5.2 se confirman los hechos estilizados descriptos anteriormente. La curva de Lorenz de los ingresos pre-fiscales se sitúa por debajo de la curva post-fiscal, lo cual confirma que luego del accionar público la desigualdad se reduce. Dicho efecto se explica por el carácter pro-pobre –y por ende progresivo– del gasto público social, reflejado en una curva de concentración ubicada por encima de la línea de perfecta igualdad.

» Gráfico 5.2: Curva de Lorenz del ingreso pre y post-fiscal y curva de concentración del gasto social



Fuente: Elaboración propia en base a ECV (2001), EPH (2º. semestre de 2004) – INDEC- y DAGPPS – Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía.

Si bien del análisis anterior se desprende que aquellos programas focalizados son los que poseen un impacto mayor sobre la equidad, dicha conclusión es parcial. Precisamente, sus limitaciones se vinculan con los límites propios de la metodología empleada para identificar a los beneficiarios del gasto. En efecto, como bien destaca Mostajo (2000), en el caso de los programas focalizados puede llegar a convivir una “progresividad cuantitativa” con una “regresividad cualitativa”. No es suficiente que los grupos de menores ingresos perciban una mayor proporción del gasto social sino que esos recursos –manejados eficiente y productivamente– estén financiando una provisión de bienes y servicios que responda eficazmente a las necesidades reales de la población. Más aún, el impacto sobre la equidad y la pobreza dependerá de la medida en que dichos bienes y servicios sean provistos con la calidad adecuada. Así, en muchos casos, la progresividad de los programas sociales no se explica únicamente por la implementación de mecanismos específicos de focalización, sino por una autoexclusión de los propios beneficiarios: quienes pueden pagar servicios de mejor calidad acceden

a ellos, quedando como beneficiarios efectivos aquellos que no tienen posibilidad de acceder a una mejor calidad. Se trata de una progresividad cuantitativa que tiene como trasfondo una regresividad cualitativa, en la que los grupos de menores ingresos perciben la mayor parte de un gasto público asociado con beneficios de menor calidad (en comparación con la calidad de la provisión privada). Esto es especialmente relevante en la educación primaria y la salud pública, porque además de ser los sectores de mayor impacto distributivo, tienen relación directa con el desarrollo y calidad del capital humano, es decir con el bienestar de la sociedad y la consecución de un crecimiento económico más equitativo, sustentable y de mejor calidad.

Para ilustrar este fenómeno, a continuación presentamos la brecha que existe entre el gasto privado y público en educación que efectúan y reciben respectivamente el 40% de mayores ingresos de la población en relación al 40% más pobre.

» Cuadro 5.3: Gasto en educación privado y público. Brecha\* entre sectores socioeconómicos

Jurisdicción	Gasto Privado	Gasto Público
PROMEDIO	7.8	0.9
Ciudad de Buenos Aires	6.8	0.7
Provincia de Buenos Aires	7.5	0.7
Córdoba y La Pampa	9.0	0.7
Santa Fe y Entre Ríos	9.7	0.7
Jujuy, Salta y Tucumán	6.0	0.8
La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero	7.3	1.6
Misiones y Corrientes	10.4	1.0
Chaco y Formosa	5.1	1.0
Mendoza, San Juan y San Luis	7.8	0.8
Neuquén y Río Negro	9.6	0.8
Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego	6.2	0.8

(\*) La brecha se define como el cociente entre el gasto de los quintiles 4 y 5 en relación al gasto promedio de los quintiles 1 y 2.  
Fuente: Elaboración propia en base a ENGH 1996/7, EPH IISem04 (INDEC) y MECON.

Como puede verse en el Cuadro 5.3, los últimos dos quintiles gastan en educación en promedio casi ocho veces más que los quintiles uno y dos. Dicha situación se repite, con matices, en todas las provincias argentinas. Por su parte, si bien el gasto público en educación se dirige en mayor porcentaje a los tramos de menores ingresos, el ratio es casi igual a la unidad. Es decir que la brecha inicial o pre-fiscal es mucho mayor que la brecha compensatoria o pública, lo que equivale a decir que pese a ser pro-pobre y, en consecuencia, progresivo, el gasto público en educación

no alcanza a compensar las diferencias en la calidad educativa a la que tienen acceso diversos sectores socioeconómicos.

### ***¿Qué pasa a nivel desagregado? La situación en las provincias***

Como destacan Becerra et ál., (2003), no es muy apropiado considerar a las provincias como un “todo uniforme”. Características tales como el tamaño –número de habitantes, Producto Interno Bruto (PIB), de superficie–, el grado de desarrollo humano –tasas de escolarización, de mortalidad infantil, de analfabetismo, entre otros–, la disponibilidad de recursos fiscales por capacidad tributaria interna, por índice de coparticipación federal, por regalías de recursos naturales renovables y no renovables, y la estabilidad político institucional, son todos aspectos que suelen diferenciar marcadamente a las provincias y, en consecuencia, incrementan la dispersión de los resultados distributivos. De este modo, el estudio de la dimensión provincial cobra particular relevancia.

En un régimen político federal, donde parte de las decisiones de gasto y tributarias están descentralizadas, la desigualdad y la incidencia del Estado sobre ella deben analizarse desde diversas dimensiones. No sólo queremos conocer la desigualdad en la distribución del ingreso al interior de las provincias, sino que también resultan de interés para las recomendaciones de política pública las diferentes formas que adopta esa distribución en cada provincia, antes y después de la intervención estatal.

Para obtener la distribución geográfica del gasto consolidado que ejecutan las Provincias se recurrió a la Dirección de Gasto Social Consolidado. La ejecución presupuestaria de la Nación en las provincias se obtuvo de la Secretaría de Hacienda. Ambos organismos dependen del Ministerio de Economía de la Nación.

El gasto social reduce la desigualdad de los ingresos generados a través del mercado en todas las provincias del país. Adicionalmente, no se observa correlación alguna entre niveles iniciales de desigualdad e impacto redistributivo del gasto social.

## **5.3. Eficiencia del gasto**

La eficiencia es una dimensión crucial de la intervención estatal. Para abordar su estudio, plantearemos dos niveles de análisis. En primer lugar, una concepción macro de la eficiencia relacionada con la economía en su conjunto, dirigida a establecer cuál es el tamaño y participación del Estado en los distintos sectores, expresados en el nivel y la composición del gasto público, que permiten maximizar los niveles de crecimiento y de empleo en la sociedad. En segundo lugar, un enfoque sectorial orientado a establecer la relación entre niveles de gasto para determinados sectores

con los resultados obtenidos por cada uno de ellos. Es decir, que en este sentido es eficiente aquella unidad política que logra, para un mismo nivel de gasto, obtener los mejores resultados posibles.

Con respecto al primer nivel de análisis, existe una incipiente literatura que analiza los vínculos existentes entre el gasto público y el crecimiento económico. En buena medida, la pregunta que se intenta responder es la siguiente: ¿de qué forma el Gobierno debería asignar sus recursos entre los distintos sectores para maximizar la tasa de crecimiento? Responder satisfactoriamente a esta cuestión tiene claras implicancias de política económica; haría posible dilucidar, entre otras cosas, qué rubros promover en épocas en las cuales el sector público presenta una posición fiscal holgada, así como cuáles recortar en tiempos recesivos, de manera de minimizar su efecto sobre la eficiencia (dinámica) del sistema económico.

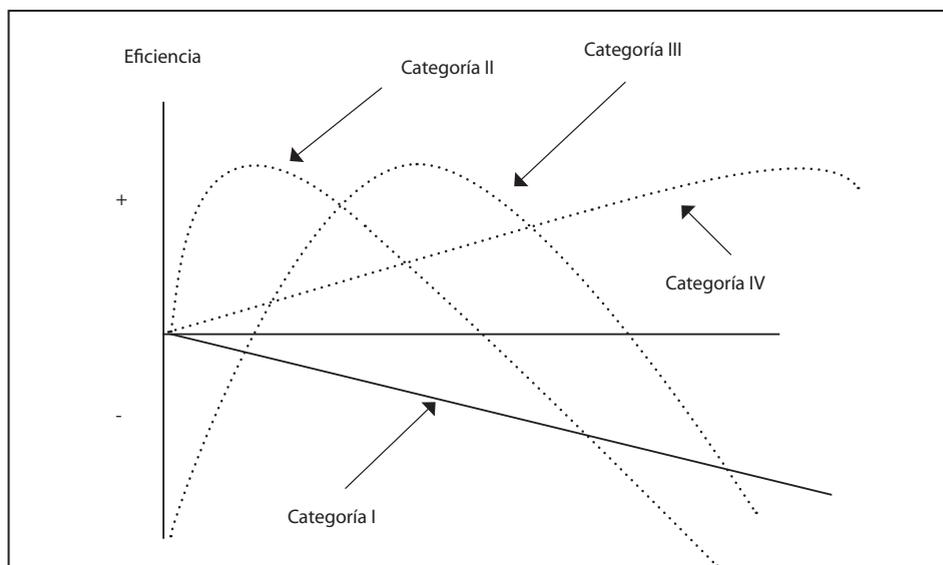
Por otra parte, para analizar el impacto del gasto público sobre el crecimiento económico no sólo es relevante el nivel de gasto público sino también su composición (Devarajan et ál., 1993). En general, los estudios que analizan el efecto de la estructura de gasto sobre el crecimiento, emplean como variables los gastos en diferentes rubros como porcentaje del producto y no como porcentaje del gasto público total. De este modo, no sólo entra en el análisis el “efecto composición”, sino también el “efecto nivel” de las erogaciones que lleva a cabo el sector público.

Siguiendo esta línea, nos basaremos en la metodología propuesta por Martner y Aldunate (2006) para abordar la problemática de la eficiencia del gasto en la Argentina en dos etapas distintas: 1992–2001 y 2002–2006. Esta metodología, más allá de reconocer la dificultad de establecer prioridades sin tomar en cuenta las especificidades de cada país y situación, diferencia cuatro categorías de eficiencia del gasto de acuerdo a cuán positivos son sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo<sup>11</sup>. La evidencia empírica<sup>12</sup> muestra para las distintas categorías – exceptuando el pago de intereses de la deuda –, que los efectos del gasto público varían según su composición; son positivos en rangos moderados y pueden tornarse negativos si se exceden ciertos límites. Esta relación no lineal entre gasto público y crecimiento varía según las distintas funciones del gasto. A partir de ello se pueden construir cuatro categorías que se observan en el Gráfico 5.3.

11 La categorización está basada en distintos estudios, entre los que se destaca European Commission (2004). En éste se muestra que en los países de la Unión Europea, los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura son los más productivos.

12 Estudios como Fan et ál. encuentran una relación positiva entre el gasto público en agricultura y el crecimiento y empleo en África y Asia. Asimismo, tienen la misma relación para el gasto educativo en el caso de Asia y para el gasto en salud en África y América Latina. Finalmente, el gasto en defensa resulta negativo para el crecimiento económico en África y Latinoamérica.

## » Gráfico 5.3: Relación entre nivel de gasto y eficiencia por categoría



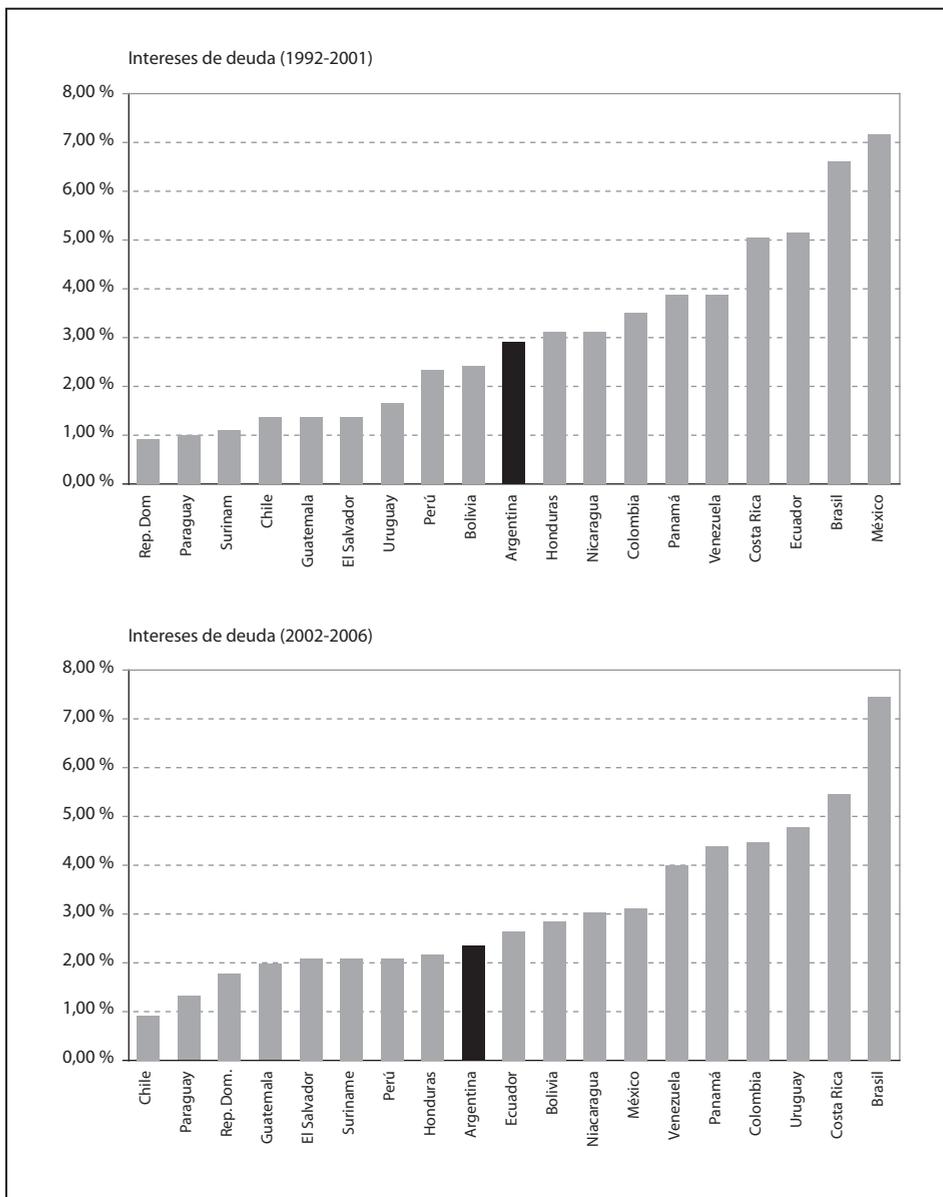
Fuente: European Commission (2002).

**Categoría I:** El gasto en intereses de la deuda afecta negativamente al crecimiento y al empleo. **Categoría II:** El gasto en consumo público, pago de sueldos y salarios, gastos en pensiones y sobrevivencia es eficiente hasta cierto nivel, superado el cual tiene efectos negativos sobre el ahorro y la inversión. **Categoría III:** El gasto en enfermedad y discapacidad, exclusión social, vivienda, familia y niños y desempleo se comporta similarmente al de la Categoría II, con la diferencia de que si no se alcanza un nivel mínimo, los efectos sobre el nivel de empleo y crecimiento son negativos. **Categoría IV:** El gasto en educación, en políticas activas en el mercado de trabajo, salud, investigación y desarrollo, y formación bruta de capital fijo son positivos para el crecimiento con un límite de gasto muy superior al de las restantes categorías<sup>13</sup>.

13 Debido a las distintas metodologías de clasificación del gasto utilizadas en la Argentina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no es posible comparar los gastos para cada categoría de acuerdo con la metodología propuesta por la OCDE. Lo que se intenta hacer mediante este ejercicio es comparar las diferencias existentes entre la Argentina pre y post crisis (1992–2001 y 2003–2006 respectivamente), respecto de un parámetro dado por el gasto en esas categorías en los países de la OECD. Para construir estos componentes se ha seguido el siguiente criterio: en la categoría II el gasto en la Argentina en Previsión social y Prestaciones sociales INSSyP se compara con la suma entre Sobrevivencia y tercera edad en la OECD; Defensa y seguridad en la Argentina se compara con la suma entre Orden público y Seguridad y defensa pre y post crisis (1992–2001 y 2003–2006 respectivamente), respecto de un parámetro dado por el gasto en esas categorías en los países de la OECD; Administración general y Justicia (Funcionamiento del Estado sin contar Defensa y Seguridad) en la Argentina son comparados con Servicios públicos generales en la OECD. En la Categoría III, el gasto en Vivienda, Promoción social y Asignaciones familiares de la Argentina se compara con el gasto en Enfermedad y discapacidad, Familia y niñez, Vivienda social y Desempleo de la OECD. Por último, para la categoría IV se compara el gasto en Salud, Educación (básica y superior y universitaria) y Servicios económicos en la Argentina con el gasto en Salud, Educación y Asuntos económicos en la OECD. La observación del año 2002 no ha sido incluida ya que la abrupta caída del producto hubiera sesgado la muestra. Los datos para la OECD son del año 2003, el último para el cual se contaba con información para todas las variables. La muestra de países seleccionada varía de acuerdo con la disponibilidad de información.

## Categoría I

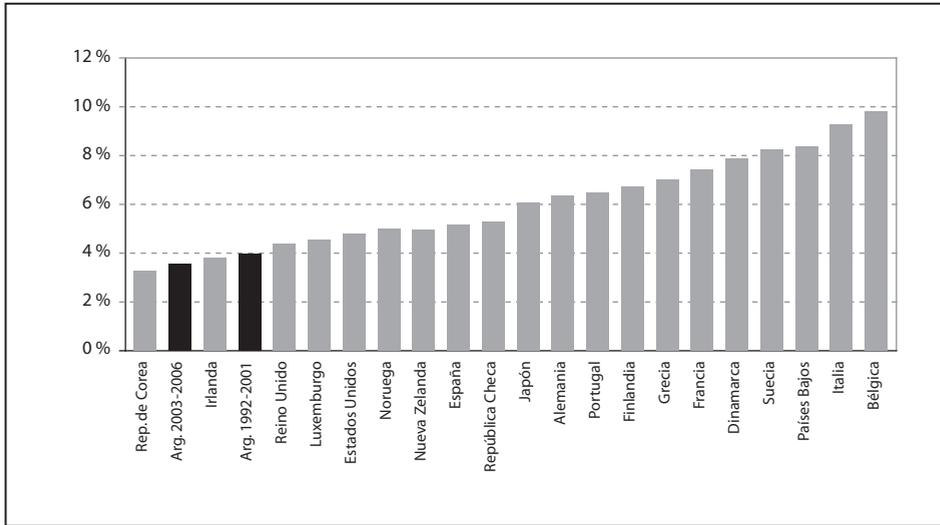
» Gráficos 5.4 y 5.5: Intereses de la deuda



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de World Economic Outlook (WEO) y Dirección de Gasto Social.

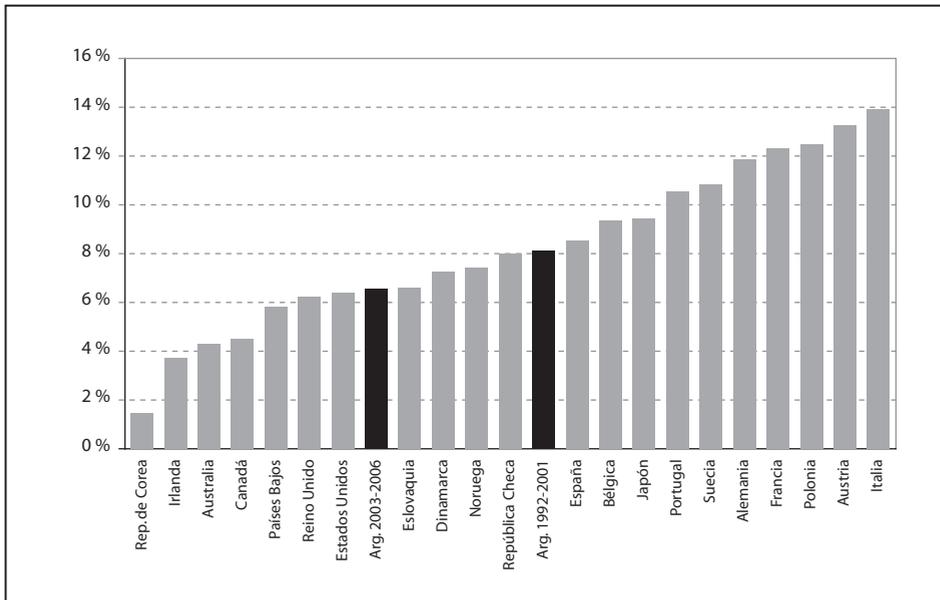
## Categoría II

» Gráfico 5.6: Funcionamiento del Estado



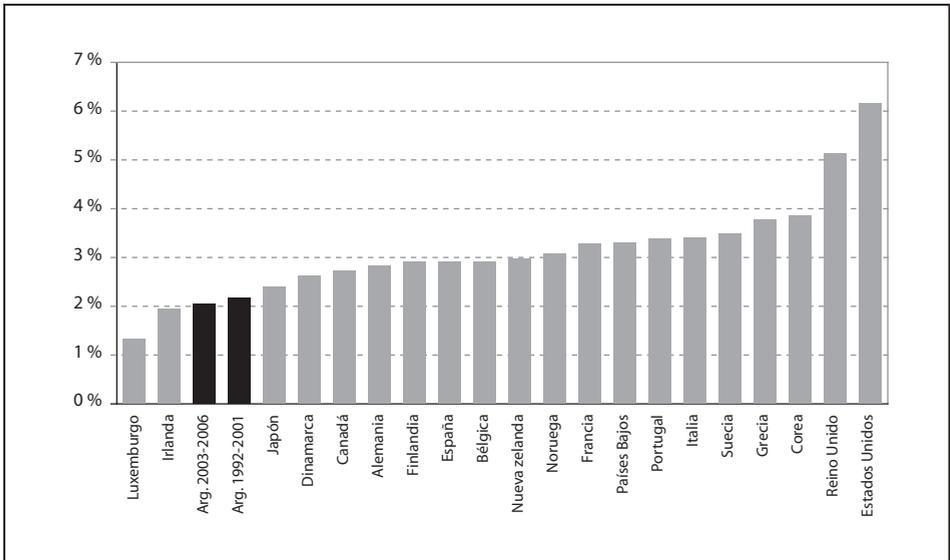
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

» Gráfico 5.7: Previsional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

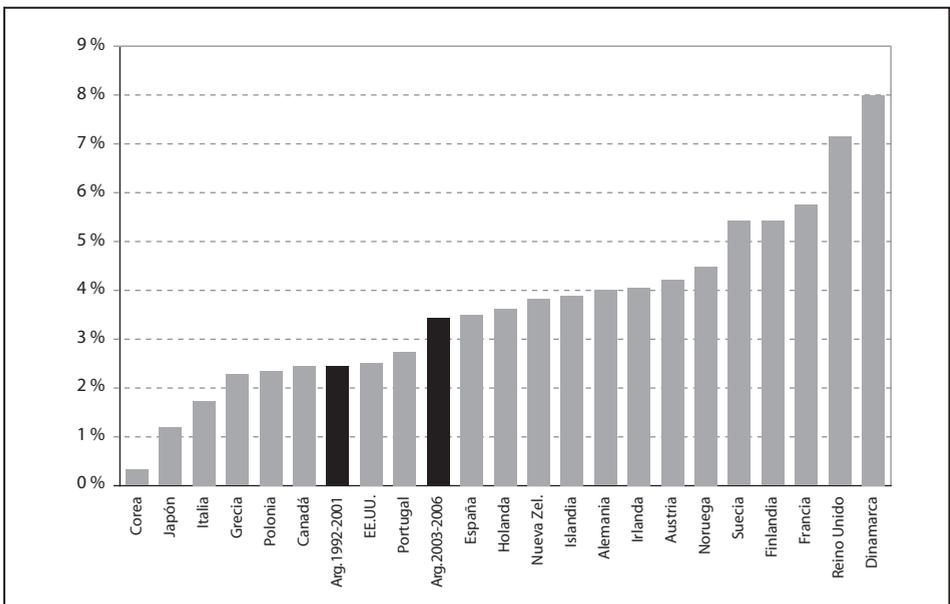
» Gráfico 5.8: Defensa y seguridad



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

### Categoría III

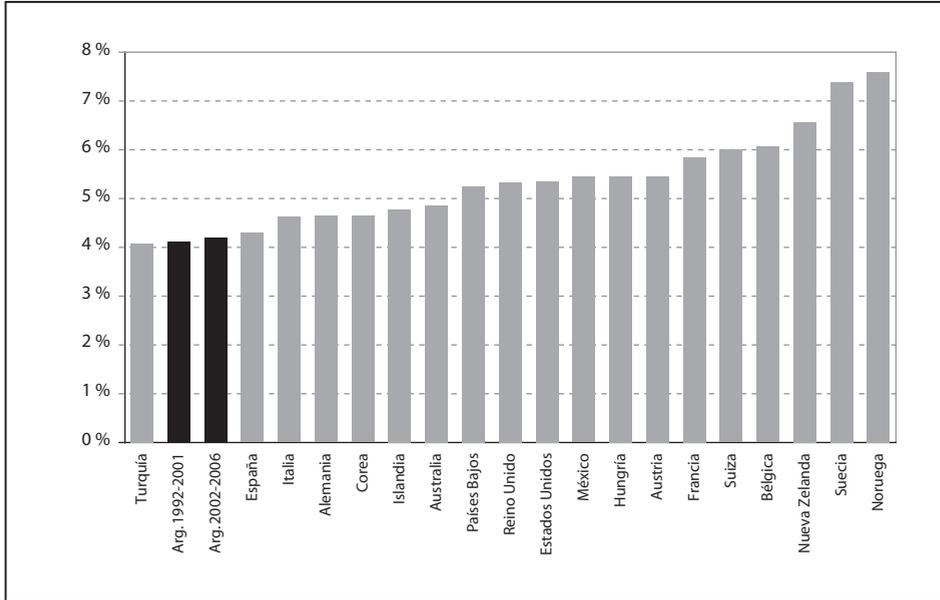
» Gráfico 5.9: Vivienda, Familia, Desempleo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

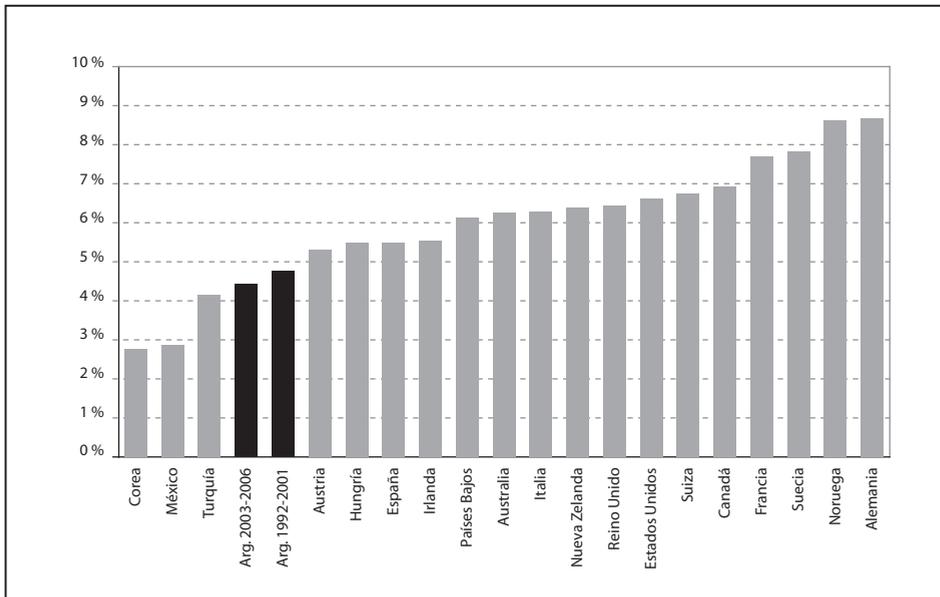
## Categoría IV

» Gráfico 5.10: Educación



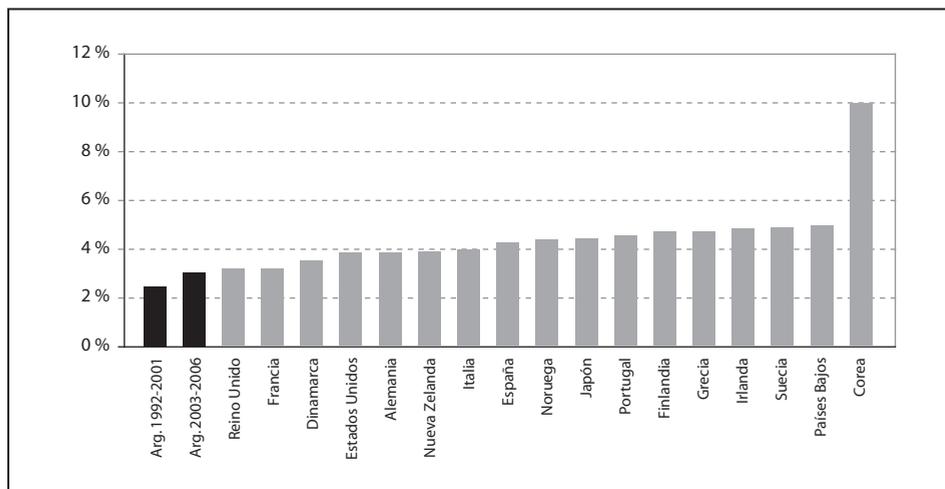
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

» Gráfico 5.11: Salud



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

## » Gráfico 5.12: Servicios económicos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y OECD.

Los Gráficos 5.4 y 5.5 comparan el gasto en términos de PIB destinado a afrontar los pagos de intereses de la deuda en distintos países de América Latina<sup>14</sup>. En ellos se puede observar que la Argentina ha bajado la proporción de gasto destinado al fin más negativo en términos de eficiencia<sup>15</sup>. Es necesario mencionar sin embargo que este cambio fue producto principalmente de la cesación de pagos declarada sobre la deuda y su posterior renegociación, lo cual dista de ser una política aconsejable.

Los Gráficos 5.6 al 5.8 ilustran distintos patrones de gasto para varios de los componentes de la Categoría II. En todos ellos es posible observar que el gasto consolidado en la Argentina ha caído en estas categorías como porcentaje del PIB; también puede verse que no es alto, comparado con los niveles alcanzados en países de la OCDE. La única excepción consiste en el gasto en previsión social, que no sólo se ubica en valores cercanos a la mediana de los países de la OCDE, sino que ha merjado en forma más considerable a partir de 2002.

El Gráfico 5.9 refleja algunos componentes de la Categoría III vinculados con el gasto social. En éste se muestra que, si bien los fondos destinados a estos fines en la Argentina en relación al PIB son bajos comparados con lo que ocurre en la OECD,

14 Por un problema de disponibilidad y factibilidad de comparar la información, para esta categoría se ha utilizado una muestra de países de América Latina, mientras que en las demás la comparación se realiza con países pertenecientes a la OECD.

15 Cabe aclarar que el pago de intereses de la deuda en 2000 fue de 4,26% y en 2001 fue de 5,32%, dinámica que llevó a la cesación de pagos a inicios del año siguiente.

han aumentado en el segundo período caracterizado. Esto es consecuencia principalmente de la implementación de programas como el Jefas y Jefes de Hogar.

Por último, los Gráficos 5.10, 5.11 y 5.12 ilustran los niveles de aquellos componentes más positivos para el crecimiento y el empleo (Categoría IV). Se puede observar que en el caso de educación aumentó sólo levemente entre los dos períodos analizados y que en ambos el gasto es bajo si se lo compara con los países de la OCDE. En Salud la relación con los países de la OCDE es la misma, pero el nivel de gasto ha caído levemente. En el caso de los Servicios económicos, más allá de exhibir un nivel de gasto comparativamente más bajo que los países más desarrollados, llama la atención que los promedios en cada una de las etapas no se diferencien tanto. Es preciso aclarar que mientras la dinámica del gasto durante el primer período analizado fue marcadamente descendente, en la segunda etapa ocurrió lo contrario.

Respecto a la eficiencia desde una perspectiva sectorial, está relacionada con la selección de actividades o de los programas que permitan lograr de la mejor manera las metas fijadas por la política social. La evaluación se efectúa mediante el análisis de la relación entre los montos invertidos y el cumplimiento de las metas, generalmente apelando a indicadores que permiten medir los avances o retrocesos en la eficiencia<sup>16</sup>. Los problemas de eficiencia técnica se pueden estructurar en torno a dos preguntas fundamentales: ¿cuánto menos podría gastar el Gobierno para alcanzar los resultados que se observan en cada sector? y ¿cuánto mejores podrían ser estos resultados, dado el nivel actual del gasto público por sector? (Herrera y Pang, 2005).

Existe una incipiente literatura teórica y empírica sobre la medición de la eficiencia externa<sup>17</sup>. Para analizar la eficiencia del gasto público, varios autores utilizan el gasto en distintos sectores como indicador de los insumos del sector y diversas variables que indican el estado del sector como resultados. Lo que refleja este concepto de eficiencia es, por ende, la respuesta a las preguntas planteadas anteriormente: si

---

16 Son diversos los factores que afectan la eficiencia a este nivel. Entre ellos se destacan el componente burocrático excesivo y las eventuales filtraciones de recursos para satisfacer objetivos ajenos a la política social. Otro aspecto es que la relación gastos corrientes/gastos de capital por sector no sea tal que agote el capital físico. Por último, también existen factores institucionales que pueden afectar los costos (Vargas de Flood, 2007).

17 Los trabajos existentes son escasos. Gupta y Verhoeven (2001) relevan la eficiencia del gasto gubernamental en educación y salud en África. Sus principales conclusiones son la ineficiencia del gasto en África en comparación con Asia y el Hemisferio Occidental, así como la reducción de esta ineficiencia en el tiempo. Evans et ál. (2000) miden la eficiencia de los sistemas de salud de la WHO para 191 países en el período 1993–1997. Los autores encuentran una relación positiva entre los índices de eficiencia y el nivel de gasto. Jarasuriya y Woodon (2002) trabajan sobre la provisión de servicios de salud y educación en una muestra de países en desarrollo. Sus resultados no muestran relación entre el gasto y los resultados de salud o educación cuando se controla por el PIB per cápita, concluyendo que un mayor gasto no garantiza mejores resultados en salud y educación, a la vez que destacan el rol de variables como la urbanización y la calidad de la burocracia. Los trabajos de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003) examinan la eficiencia de distintos componentes del gasto público de países de la OECD y sus resultados indican que los países con sectores públicos más reducidos tienen en promedio el rendimiento más alto.

los programas e intervenciones en el sector se realizan al menor costo posible (esto es, eficiencia técnica), así como si el sistema toma aquellas decisiones que permiten proveer el conjunto de programas e intervenciones más efectivos para el nivel dado de gasto (eficiencia de asignación).

Las mediciones empíricas y teóricas de eficiencia se basan en ratios de niveles de producto/resultados observados con respecto al máximo que se podría haber obtenido dados los insumos utilizados. Este máximo constituye una frontera de eficiencia que será utilizada como *benchmark* para medir la eficiencia relativa de las observaciones<sup>18</sup>. La aproximación a la evaluación de la eficiencia en el gasto sigue el enfoque utilizado por Herrera y Pang, en el cual la frontera es construida a partir de modelos determinísticos. El procedimiento utilizado se conoce como *free disposal hull* (FDH) y consiste en la estimación de una curva envolvente de manera que todos los datos observados estén situados en la frontera o debajo de ella. Aquellos puntos que se encuentran en la frontera son considerados eficientes<sup>19</sup>. Los puntos por debajo de la frontera son técnicamente ineficientes, a la vez que la distancia vertical a la frontera se relaciona con el grado de ineficiencia resultante<sup>20</sup>. Cabe aclarar que, a diferencia del trabajo de Herrera y Pang, sólo se abordará la problemática de la eficiencia para el gasto en el sector salud<sup>21</sup>.

- 
- 18 Resulta pertinente rescatar las críticas de Ravallion (2005) al uso de una metodología de función de producción para el análisis de la eficiencia del gasto público en servicios sociales. Ravallion sostiene que generalmente es muy difícil pensar los resultados de los servicios sociales prestados por el Estado como resultantes de un proceso de producción a partir de insumos. Los resultados educativos, como ser la tasa de escolaridad primaria, o de salud, tales como mortalidad infantil, son resultado tanto de factores de oferta como de demanda. Otra dificultad para evaluar correctamente el gasto es que se debería poder controlar por condiciones iniciales y factores ambientales. Esto implica que es importante poseer un conocimiento cabal acerca de los insumos del proceso, más allá del gasto público. El otro punto a considerar es la dificultad de modelar la eficiencia del gasto público cuando hay más de un resultado involucrado. Muchas veces es importante capturar los efectos de sinergia del gasto en factores asociados con otros resultados que influyen indirectamente sobre aquél que nos interesa.
- 19 Cabe destacar sin embargo, que este método presenta diversas desventajas. En primer lugar son muchos los países que se encuentran en la frontera, cada uno de ellos siendo plenamente eficiente a su nivel de gasto. La consecuencia es que el análisis comparativo de las eficiencias entre el *cross-section* sea de menor valor informativo. En segundo lugar, factores aleatorios que pueden afectar la función de producción son incluidos en la medición de las ineficiencias (a esto se debe que sea categorizado como determinístico). En tercer lugar, este tipo de análisis no paramétrico no es robusto ante la presencia de *outliers*, lo que limita su capacidad de inferencia (Herrera y Pang, 2005).
- 20 Para establecer el valor de ineficiencia se calcula el cociente entre el resultado del país que se ubica en la frontera con el del país a analizar.
- 21 El trabajo de Herrera y Pang (2005) presenta resultados interesantes y que difieren del ejercicio planteado en este capítulo. Los indicadores de resultados utilizados son: expectativa de vida al nacer; tasa de inmunización triple (difteria-tétanos-tosferina) y sarampión, y expectativa de vida ajustada por invalidez. Los resultados para la Argentina dan valores de 0,527 en eficiencia-insumo y de 0,955 en eficiencia-resultado para la variable esperanza de vida al nacer, mientras que para la variable inmunización triple son 0,478 y 0,811 respectivamente. El promedio de los países de América Latina seleccionados en este capítulo dan para la variable esperanza de vida al nacer: 0,720 para el *input* y 0,941 para el *output*. Por su parte, para la variable inmunización triple se alcanzan valores de 0,656 *input* y 0,878 *output*. El promedio de los países con similar ingreso per cápita PPP es de 0,557 en eficiencia insumo *input* y 0,929 en eficiencia insumo *output* para la variable esperanza de vida al nacer, mientras que para la variable inmunización triple es 0,625 y 0,848 respectivamente.

Las variables seleccionadas como indicadores de los resultados son: tasa de inmunización contra el sarampión al año de edad; casos de tuberculosis curados bajo DOTS<sup>22</sup>; tasa de mortalidad infantil al año; tasa de mortalidad infantil a los cinco años. Estas series de variables están emparentadas con la estrategia de atención primaria de la salud (APS)<sup>23</sup>. Esta estrategia establece que es equitativo y eficiente asignar recursos a la promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Sus acciones componen el primer nivel de atención que tiene lugar en los centros de atención primaria de la salud (CAPs).

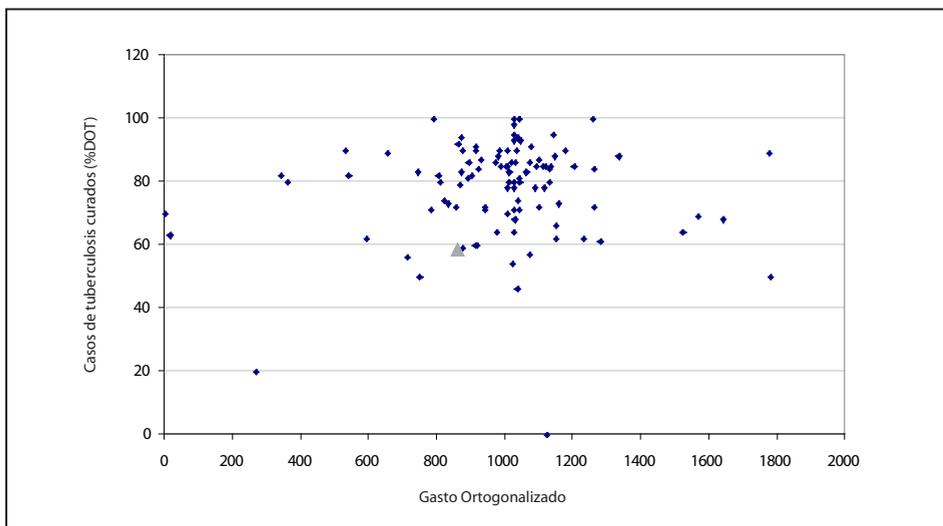
Al graficar una nube de puntos con la distribución de los distintos países (Cuadros 5.13 a 5.16), podemos establecer una frontera que sirva como parámetro de eficiencia del gasto. Cuando se mide la distancia a la frontera de una observación determinada en el eje de las abscisas, se obtiene una noción de cuánto menos se podría gastar para alcanzar el mismo resultado. El mismo ejercicio, sobre el eje de las ordenadas, aproxima a cuánto mejor podría ser el resultado con ese mismo nivel de gasto. Cuando observamos la posición de la Argentina, encontramos que se sitúa en la frontera para la variable tasa de inmunización. En el resto de los indicadores se puede apreciar que no alcanza resultados destacables.

---

22 El método DOTS (Directly Observed Treatment, Short-course) ha sido caracterizado por el Banco Mundial como una de las estrategias de salud más costo efectivas. Combina un diagnóstico apropiado de la tuberculosis, el registro de cada paciente detectado, tratamiento multi droga y monitoreo del resultado del programa (World Health Organization). Al requerir captación de los infectados en el terreno, compete al primer nivel de atención.

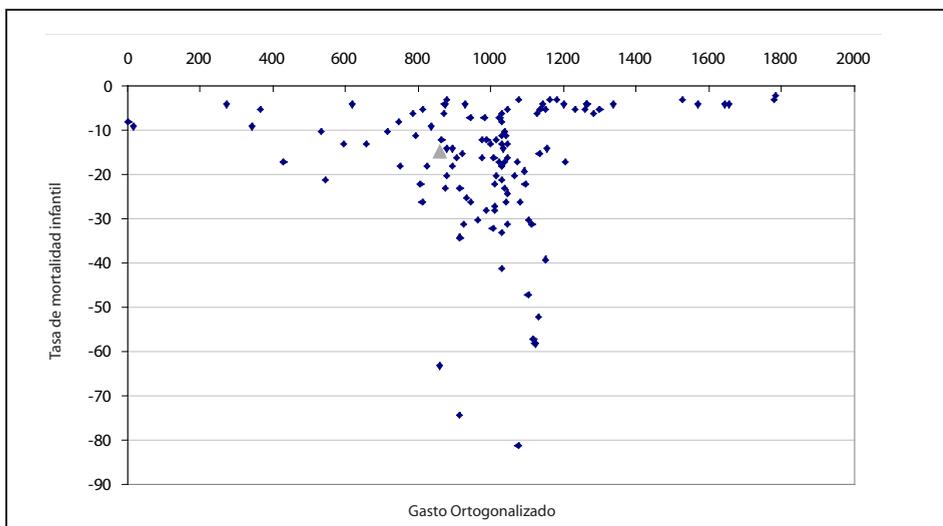
23 La Atención Primaria de la Salud (APS) fue reconocida como una estrategia para alcanzar la meta de Salud para Todos en 2000 por 134 países y 67 organismos internacionales, en la declaración adoptada en la Conferencia Internacional de Alma-Ata en 1978. Allí se señaló que la APS representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención en salud al lugar de residencia y trabajo de las personas, constituyendo el primer elemento de un proceso permanente de atención sanitaria (Declaración de ALMA-ATA 1978).

» Gráfico 5.13: Relación entre el gasto público en salud y el número de casos de tuberculosis curados<sup>24</sup> (2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Human Development Indicators - PNUD.

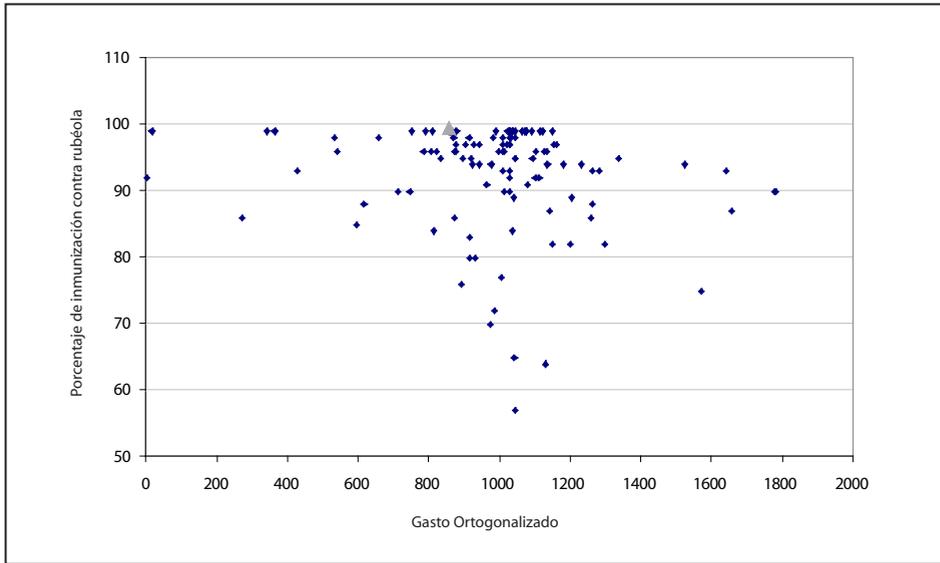
» Gráfico 5.14: Relación entre el gasto público en salud y la tasa de mortalidad infantil (2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Human Development Indicators - PNUD.

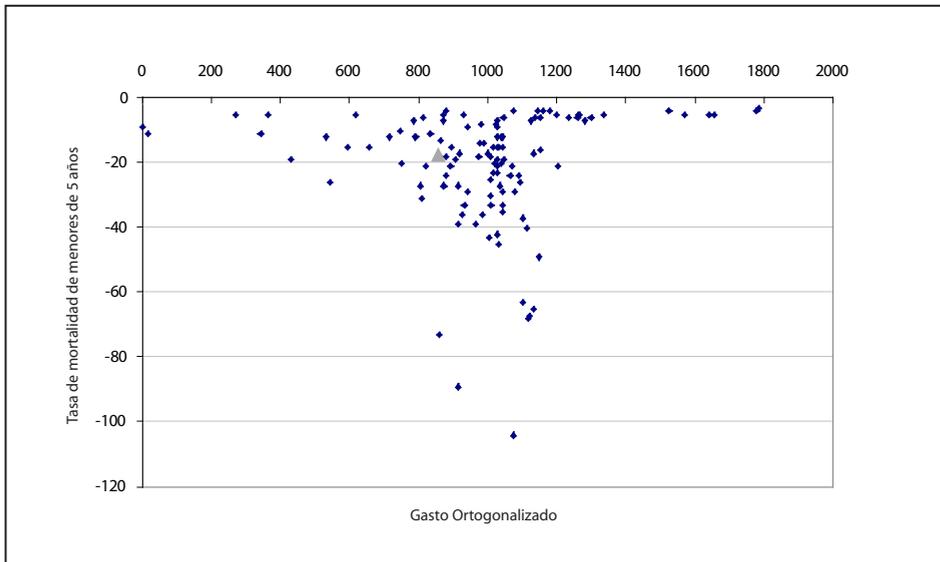
24 La variable gasto orthogonalizado se construye a partir de los residuos de la regresión entre el gasto público y el PIB per cápita.

» Gráfico 5.15: Relación entre el gasto público en salud y el porcentaje de inmunización de rubéola (Año 2004)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Human Development Indicators – PNUD.

» Gráfico 5.16: Relación entre el gasto público en salud y la tasa de mortalidad de menores de 5 años



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Human Development Indicators – PNUD.

Para comprender mejor cuál es la situación de la Argentina relativa a la de otros países, se comparan las mediciones de su distancia respecto de las fronteras con el promedio de dos grupos de países (Cuadro 5.4). En primer lugar, aquéllos que exhiben un PIB per cápita PPP<sup>25</sup> similar<sup>26</sup>. En segundo lugar, se incluye una serie de países de la región<sup>27</sup>. Las distintas variables elegidas como indicadores de los resultados en salud, muestran comportamientos similares cuando los valores que adoptan para el caso de la Argentina son comparados con estos grupos. En el análisis de la mortalidad infantil, tanto al año de vida como a los cinco, los resultados de la Argentina se acercan más a los de otros países de América Latina que a los de países con un PIB per cápita similar. Si bien su desempeño es mejor que el promedio de la muestra de América Latina, Chile, Cuba y Uruguay exhiben mayor eficiencia (cinco años). Al abordar los resultados respecto de la tasa de inmunización (sarampión), el comportamiento del sistema de salud argentino exhibe resultados más destacables que los otros dos grupos bajo consideración. Por último, el desempeño con respecto a los casos curados de tuberculosis sugiere que existen carencias en el sistema de salud argentino en relación a esta variable. Se debe aclarar que este resultado se ve muy afectado por las facilidades de acceso a los centros de salud.

» Cuadro 5.4: Eficiencia en el gasto público en salud

	Mortalidad infantil (menores de 1 año)	Casos curados de tuberculosis (% DOTS)	Tasa de inmunización al año de vida (sarampión)	Mortalidad infantil (menores de 5 años)
	Eficiencia Resultado	Eficiencia Resultado	Eficiencia Resultado	Eficiencia Resultado
<b>Países de similar PIB per cápita PPP</b>	0.55	0.81	0.97	0.48
<b>Países de América Latina</b>	0.26	0.91	0.92	0.23
<b>Argentina</b>	0.23	0.64	1.00	0.22

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a Índice de Desarrollo Humano (PNUD).

Tal como se desprende de las críticas a la metodología, las conclusiones a las que se puede arribar en este tipo de análisis son limitadas. En el caso en que todas las variables hubieran exhibido un resultado peor o mejor que aquéllos alcanzados por los grupos comparativos, la posibilidad de realizar afirmaciones acerca de la eficiencia del gasto en salud aumentaría. Cuando se presenta esta situación, una de las

25 Paridad de poder de compra.

26 Estonia, Letonia, Lituania y Polonia.

27 Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Chile, Uruguay, Costa Rica, Perú y Panamá.

críticas a la metodología, la dificultad de modelar la eficiencia del gasto público cuando hay más de un resultado involucrado, pierde fuerza. Por lo tanto, estamos en una condición en la que si bien no se puede llegar a conclusiones taxativas acerca de la eficiencia del gasto, permite poner el foco sobre la evolución de ciertas variables que presentan un comportamiento deficiente. Tal es la situación para el gasto en salud en la Argentina de los casos curados de tuberculosis.

## En síntesis

En resumen, el análisis cuantitativo de las dimensiones de equidad y eficiencia del gasto público en la Argentina posibilita reforzar algunas conclusiones obtenidas en capítulos previos. Los servicios sociales provistos por el Estado, que representan más de la mitad de las erogaciones totales, poseen un efecto virtuoso sobre la equidad distributiva. El hecho de que el gasto social haya ganado participación como porcentaje del PIB en relación a los ratios vigentes en la década pasada, posibilitaría afirmar, con todas las limitaciones del caso arriba mencionadas, que se ha ganado en términos de equidad en los últimos cinco años. Sin embargo, no debe perderse de vista que la progresividad del gasto público debe combinarse con una buena calidad del servicio (esto es, de similares características al que ofrece el sector privado), si lo que se quiere es promover la igualdad de oportunidades entre los diversos sectores socioeconómicos de la población. Quizás en esta dimensión es donde los resultados de equidad evidencian su mayor déficit.

Por su parte, la situación en términos de eficiencia y su progresión en el tiempo es bastante más compleja de definir. De acuerdo con el enfoque macro, si bien la Argentina ha logrado reducir aquellos componentes del gasto que en teoría son más negativos sobre el crecimiento, la distancia respecto a los indicadores que exhiben aquellos países considerados desarrollados aún es muy significativa, particularmente en un componente comparable como es educación. Adicionalmente, los resultados sectoriales, si bien restringidos en el presente trabajo al caso del sector salud, y con las limitaciones que tiene el análisis, sugieren que la situación actual de la Argentina se asemeja a la de la coyuntura regional, pero presenta un sensible atraso en relación a países con un grado de desarrollo económico similar. En este sentido, puede concluirse que no basta con garantizar cierto nivel de prestaciones y que, por el contrario, aún queda mucho por hacer para que esos mismos fondos sean asignados de manera más eficiente.

Por último, la problemática de la eficiencia y la equidad en el gasto se insinúa también como un tema central en lo que hace al gasto en servicios económicos, particularmente aquél destinado a subsidios. El caso de las tarifas sociales de electricidad es un ejemplo de ello. Como consecuencia de la autonomía de las Provincias para establecer sus

propias políticas, las tarifas sociales muestran una gran heterogeneidad tanto en sus beneficiarios como en sus beneficios. Tal como ocurrió con otros rubros de gasto, la descentralización no propició una reducción de las desigualdades. Muy por el contrario, en este caso ha agravado las desigualdades existentes entre las provincias, instaurando una brecha en términos de ingreso y acceso a los servicios (Pantanali y Benavides, 2006).



## 6. Los ingresos públicos

*Daniela Dborkin y Germán Feldman*

### 6.1. Introducción

Una vez determinadas las actividades a cargo del Estado y, en consecuencia, el nivel y composición del gasto público, el sistema tributario debe encargarse de reunir los recursos necesarios para asegurar su financiamiento. La configuración del sistema impositivo adoptada para lograr tal objetivo y la inclusión o no de metas adicionales depende del modelo de Estado que se pretende consolidar.

Como se mencionó en el capítulo correspondiente a la evolución del Estado de bienestar en la Argentina, de un Estado mínimo a comienzo del siglo XX se pasó a un modelo corporativista entre 1930 y 1976, para retomar con el gobierno militar algunas políticas del modelo liberal, profundizadas luego con las reformas aplicadas en los noventa. Estas diferentes relaciones del Estado con el mercado y la sociedad civil se vislumbran también a través de las características del sistema tributario. Así, de un Estado casi sin intervenciones, financiado con Impuestos al Comercio exterior, se pasó a un sistema con mayor presión tributaria e imposición sobre las rentas, que luego dio paso a una priorización de la eficiencia y neutralidad del sistema a través del aumento de los impuestos indirectos.

Este capítulo analiza con más detalle el rol del Estado a través de las reformas realizadas en el sistema impositivo, con especial énfasis en los cambios introducidos desde la crisis de la convertibilidad hasta la actualidad. En particular, se pretende evaluar cómo las diferentes reformas se relacionan con los objetivos de eficiencia y equidad, y si las políticas aplicadas desde la crisis aparecen o no orientadas a un nuevo modelo de Estado.

En este capítulo se consideran únicamente los temas tributarios, excluyéndose del análisis las relaciones interjurisdiccionales (tema que será tratado en el Capítulo 7) y los recursos no tributarios. Así, se desarrolla primero un breve marco conceptual a fin de analizar la cuestión tributaria en torno a los aspectos de eficiencia y equidad, con especial énfasis en las contradicciones que surgen entre ellas. Luego, se brinda una perspectiva histórica con foco en las reformas encaradas en los años noventa y se analiza el sistema tributario post convertibilidad en lo referente a los principales impuestos, tanto en el ámbito nacional como provincial. Además, se presenta un análisis de incidencia tributaria con el objetivo de evaluar el sistema en

términos de equidad y, a modo de conclusión, se exponen los principales desafíos por encarar.

## 6.2 Algunas consideraciones teóricas: eficiencia y equidad como objetivos del sistema tributario

Una primera aproximación teórica al diseño del sistema tributario radica en explicitar los objetivos que éste debería cumplir. Entre ellos, podemos mencionar dos cuestiones de importancia: la eficiencia económica y la equidad distributiva<sup>1</sup>. Como más adelante se explicará, existen muchas veces conflictos entre estos elementos y, en última instancia, el objetivo favorecido depende en gran medida del modelo de Estado vigente.

Una de las principales metas del sistema tributario es contribuir al logro de una más equitativa distribución del ingreso. Es decir, es deseable que la desigualdad existente antes del pago de impuestos disminuya luego de contribuir al pago de las obligaciones tributarias. Este objetivo muchas veces no es enfatizado en el diseño de la estructura tributaria, dejándose en exclusividad al accionar del gasto público. No obstante, al menos debería esperarse que el sistema tributario sea proporcional o un poco progresivo. En la situación actual de la Argentina, donde aún existe una alta desigualdad<sup>2</sup>, parece adecuado que el sistema tributario también aporte a mejorar la distribución del ingreso, complementando el efecto que tiene el gasto público y no actuando en sentido contrario.

Un primer aspecto que debe considerarse es la definición de incidencia económica de los impuestos, es decir, sobre quién recae efectivamente cada impuesto. La persona (ya sea física o jurídica) que figura formalmente como pagador del impuesto no tiene que coincidir necesariamente con aquella que efectivamente realiza el esfuerzo económico de pagar el impuesto. En este sentido, según las condiciones del mercado de que se trate (en particular, las elasticidades de oferta y demanda), existe la posibilidad de que la incidencia real del impuesto sea trasladada total o parcialmente a otros individuos.

---

1 La solvencia fiscal y la simplicidad de la estructura tributaria son también objetivos a tener en cuenta en el diseño de un sistema impositivo. El primero implica asegurar un rendimiento recaudatorio tal que asegure el equilibrio (intertemporal) en las cuentas públicas. Desde ya, este objetivo se vincula con cuestiones que escapan del ámbito tributario. En este sentido, tiene particular relevancia la discusión acerca del tamaño óptimo del Estado. El segundo se refiere a los costos que conllevan la recaudación de los tributos. El diseño del sistema tributario debe considerar la simplificación de las tareas tanto de la administración tributaria como del propio contribuyente.

2 Ver Capítulo 1, Gráfico 2, "Evolución del coeficiente de Gini en la Argentina, 1992–2005".

Una vez definido esto, puede analizarse cómo impactan los impuestos sobre la distribución del ingreso (por ejemplo, cómo se reparte la carga tributaria entre los diferentes deciles de ingresos, tema que será tratado más adelante). En este sentido, existen un par de cuestiones metodológicas a resolver previamente, tales como el criterio de ordenamiento de los individuos (u hogares), que puede ser el ingreso o el consumo,<sup>3</sup> y la unidad bajo estudio (ingreso o consumo individual o familiar).

Además de la incidencia, otra preocupación esencial desde el punto de vista tributario respecto de la distribución del ingreso puede resumirse en dos aspectos:

- **La equidad horizontal.** Implica la igualdad de tratamiento tributario a personas iguales (Macón, 2001), es decir, en igualdad de circunstancias relevantes, tales como: igual ingreso, igual patrimonio, igual consumo, entre otras. Se trata de un atributo deseable que guía el análisis en muchas cuestiones. Por ejemplo, en el caso del Impuesto a las Ganancias en la Argentina, el hecho de que parte de la renta no se encuentre dentro de la base imponible (la renta vinculada con las ganancias de capital e intereses) afecta la equidad horizontal. Así, dos individuos con iguales ingresos pero originados en distintas fuentes (uno en el trabajo y el otro en la renta del capital) tributan distinto.
- **La equidad vertical.** Resulta de considerar cómo tratar a los individuos que son distintos. Este aspecto es más complejo de definir que el caso de la equidad horizontal. ¿Cuánto más debe aportar en impuestos un individuo que tiene el doble de ingresos que otro? Aquí las respuestas pueden ir desde considerar que el sistema tributario debe ser proporcional (debe aportar el doble), progresivo (debe aportar más del doble) o regresivo (menos del doble).

El otro elemento que el sistema tributario debe tener en consideración es su efecto sobre la **eficiencia económica**.<sup>4</sup> En este caso, la idea es minimizar la interferencia de los impuestos sobre el funcionamiento de los mercados y las decisiones de los individuos. Este objetivo es una cuestión de grado, dado que en mayor o menor

---

3 Desde el punto de vista de la teoría de ciclo de vida, un mejor indicador del bienestar de los individuos sería el consumo.

4 Hay que distinguir entre dos conceptos de eficiencia. Por un lado, desde un punto de vista estático, los impuestos causan una pérdida de bienestar (costo de eficiencia) debido a los recursos que se detraen de la sociedad. Por otro lado, desde un punto de vista dinámico, los impuestos afectan el crecimiento económico. De este modo, un impuesto puede reducir el nivel agregado del producto pero no su tasa de crecimiento. La mayor parte de la literatura se ha concentrado en el primer aspecto, mientras que la literatura que estudia la relación entre impuestos y crecimiento económico es más reciente y ambigua en términos de recomendaciones de política (Artana y Auguste, 2006).

medida, todos los tributos que en la práctica se aplican generan distorsiones, dado que alteran los precios relativos y, en consecuencia, modifican las decisiones de consumo y producción.<sup>5</sup>

En el caso de los impuestos generales al consumo, las pérdidas de eficiencia se derivan por la imposibilidad de gravar todos los bienes. Típicamente no se grava el ocio y, en este sentido, se estaría penalizando los bienes adquiridos en el mercado. Existe toda una rama de la literatura sobre tributación "óptima", que trata de encontrar un esquema de impuestos indirectos que distorsione lo menos posible la asignación de recursos. Un instrumento utilizado para ello es la Regla de Ramsey, que consiste en fijar tasas impositivas inversamente proporcionales a la elasticidad de la demanda de cada bien, es decir, alícuotas más altas para los bienes con demanda más inelástica. Parte de este enfoque puede observarse en el nivel de alícuotas de algunos de los impuestos selectivos al consumo en la Argentina, como por ejemplo el Impuesto interno a los cigarrillos.

Un problema que surge cuando se piensa en el diseño tributario, radica en situaciones contradictorias, donde el mejoramiento de un objetivo implica afectar negativamente a otro u otros. En particular, existe muchas veces un *trade-off* entre eficiencia y equidad. Un clásico ejemplo es una estructura progresiva de alícuotas en el Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas, que mejora aspectos de equidad pero afecta negativamente los incentivos a trabajar y ahorrar de las familias con más recursos, generando una peor situación en términos de eficiencia económica<sup>6</sup>.

Otro ejemplo discutido en la actualidad, son las retenciones a las exportaciones que, además del objetivo recaudatorio, apuntan a contener los precios internos de los productos exportables, principalmente de los alimentos. En este sentido, la imposición de estos derechos cumple una función distributiva, si se supone que quienes consumen en mayor proporción estos bienes son los sectores de menores recursos. Por otro lado, generan tipos de cambios múltiples con el objetivo de favorecer el desarrollo de industrias de bienes transables rezagadas en productividad respecto de la actividad agropecuaria. Al disminuir el precio que reciben quienes venden sus bienes

---

5 Desde un punto de vista teórico, el impuesto de suma fija no alteraría las decisiones económicas al no actuar en el margen, pero no se utiliza por ser extremadamente regresivo.

6 De acuerdo con el concepto de eficiencia estática.

al exterior, las retenciones introducirían un incentivo negativo a exportar, por lo cual generalmente son considerados impuestos que perjudican la eficiencia económica<sup>7</sup>.

Otras medidas que atentan contra la eficiencia económica aparecen cuando el Gobierno utiliza, para incrementar su recaudación, impuestos que afectan negativamente la actividad económica. En este sentido, el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente comparte objetivos recaudatorios y de simplicidad administrativa (reducidas posibilidades de evasión) pero afecta negativamente la actividad bancaria al incentivar la reducción de las transacciones dentro del sistema financiero.

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos –en el ámbito provincial– es otro ejemplo de tributo cuestionado por razones de eficiencia económica. Este gravamen, de tipo cascada acumulativa, es de alto rendimiento fiscal porque impacta sobre gran parte de la actividad productiva.<sup>8</sup> Sin embargo, tiene efectos negativos sobre la actividad económica al incentivar la integración vertical y poseer un claro sesgo antiexportador.<sup>9</sup>

Otro ejemplo de conflicto se presenta cuando se establecen mecanismos simplificados de imposición que distorsionan los aspectos de equidad. En la Argentina, el ejemplo más claro es el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (también llamado Monotributo), que consiste en el pago de suma fija mensual en concepto de tres impuestos: Ganancias, IVA y aportes personales a la Seguridad Social. Este tributo afecta la equidad debido a que, dados los montos que lo conforman, implica un menor nivel de imposición respecto de un asalariado en relación de dependencia con un nivel de ingreso de bolsillo equivalente. Adicionalmente, este impuesto distorsiona la cadena del IVA, incentivando la informalidad.

Desde un punto de vista más teórico, claros conflictos se observan en el caso del enfoque de “tributación óptima”. La aplicación de la Regla de Ramsey implicaría establecer alícuotas distintas para cada bien en particular, de acuerdo con la elasticidad de la demanda. Este esquema, deseable en términos de eficiencia económica,

---

7 Sin embargo, en el contexto de una política que al mismo tiempo apunta a sostener el tipo de cambio alto y en el contexto de los altos precios internacionales de los *commodities*, no queda claro cuán afectadas se han visto las exportaciones argentinas como producto de esta medida. Para determinar esto, sería necesario un estudio más profundo del efecto de las retenciones en la actividad económica (ver Dvoskin y Feldman, 2007, para una discusión sobre el efecto de las retenciones sobre las exportaciones agrícolas en el caso argentino actual).

8 En algunas jurisdicciones, este impuesto no grava algunas actividades productivas primarias.

9 Durante la convertibilidad, los Pactos Fiscales entre la Nación y las Provincias tuvieron como uno de sus puntos principales la sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos por un impuesto menos distorsivo, como el IVA provincial o un impuesto a las ventas minoristas. En la actualidad, luego del proceso de devaluación de la moneda nacional iniciado en 2002, el motivo del sesgo antiexportador del impuesto ha perdido fuerza debido a la ganancia en competitividad de la economía producto de la devaluación cambiaria. No obstante, sigue siendo uno de los temas subyacentes de la agenda de reforma tributaria a nivel provincial, y afecta el tema de la coparticipación federal por el decisivo peso recaudatorio para las provincias.

presenta dificultades con respecto a la cuestión de equidad, porque en muchos casos los bienes con demanda más inelástica son aquellos de primera necesidad, que tienen un peso importante en la canasta de consumo de los hogares con menores recursos, siendo precisamente estos bienes los que tendrían las mayores alícuotas.<sup>10</sup>

El papel de una política tributaria eficaz es resolver estos conflictos de objetivos, considerando las circunstancias políticas, sociales y económicas del país, así como las capacidades de las administraciones tributarias. Por otro lado, los distintos enfoques de los gobiernos de turno pueden afectar el balance entre eficiencia y equidad. En las siguientes secciones se analizará la evolución de estos aspectos en el sistema tributario, a la luz de las reformas registradas en los últimos años.

### **6.3 Evolución del sistema tributario argentino**

Con el fin de poner en perspectiva histórica la situación actual, en la presente sección se realiza un breve análisis de la evolución de la estructura y de la presión tributaria. Si bien el origen del sistema impositivo argentino moderno puede remontarse a la década del treinta, un punto de partida más sólido puede ser la década del setenta, cuando fueron instaurados dos de los principales impuestos del sistema actual: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Ganancias. Si bien ambos tributos tenían sus antecesores (el Impuesto a las Ventas y el Impuesto a los Réditos, respectivamente), la imposición de ambos se realizó en 1973.

Acorde con el modelo de Estado corporativo que estaba vigente hasta ese momento –analizado en el Capítulo 2–, ese año se unificaron el gravamen a los réditos y a las ganancias eventuales en el Impuesto a las Ganancias, lo que trajo como consecuencia una mayor imposición sobre las rentas de capital. También se produjo el reemplazo del Impuesto a las Ventas por el IVA, aunque la implementación efectiva de este tributo se realizó a comienzos de 1975.

El golpe de 1976 introdujo un cambio importante en el rol del Estado y en su relación con el mercado y la sociedad civil, lo cual tuvo su reflejo en las políticas tributarias a través de la mayor imposición a los consumos y la menor aplicación de tributos directos. De este modo, en los primeros años del gobierno militar se eliminó del Impuesto a las Ganancias la quinta categoría, que gravaba las ganancias eventuales,

<sup>10</sup> Además, este enfoque presenta grandes problemas operativos al requerir mucha información para el cálculo de las elasticidades de demanda de cada bien y un esfuerzo de administración excesivo.

las cuales quedaron sujetas a un impuesto distinto con una alícuota menor<sup>11</sup>. Según Gaggero y Grasso (2005), los cambios introducidos durante esta época tendieron a acentuar las tendencias regresivas y citan como un caso paradigmático la eliminación del Impuesto a las Herencias, impulsada por José Alfredo Martínez de Hoz.

Esta mayor participación de impuestos indirectos tuvo luego su profundización durante el período de la convertibilidad, con la aplicación de las prescripciones del Consenso de Washington y la priorización del objetivo de eficiencia por sobre el de equidad. De este modo, las reformas aplicadas durante el gobierno militar y los años noventa tuvieron como eje la disminución de los impuestos considerados “distor-sivos” y la aplicación de tributos considerados más neutrales, en detrimento de la utilización del sistema impositivo para mejorar la distribución del ingreso.

Tradicionalmente, el sector público argentino se las ha arreglado para conseguir recursos de fuentes distintas a las tributarias tradicionales. La utilización del impuesto inflacionario, la apropiación hasta los años sesenta de un joven sistema de seguridad social y la venta de activos públicos, entre otros, ejemplifican diferentes maneras de complementar los recursos originados por el sistema impositivo. La hiperinflación desatada en 1989/1990 constituyó un límite a otras formas de financiamiento y, en consecuencia, deben entenderse las reformas en el sistema tributario durante la convertibilidad y el sistema vigente teniendo en cuenta estos sucesos. La pérdida de recaudación producida a fines de la década del ochenta y principios de los años noventa como consecuencia de la caída en el nivel de actividad y el efecto Olivera Tanzi<sup>12</sup>, impulsó la reforma tributaria encarada por el nuevo gobierno. (Cetrángolo y Jiménez, 2003)

Las reformas del sistema tributario impulsadas en los años noventa no fueron exclusivas de la Argentina, sino que se dieron en un contexto de cambios similares en otros países de América Latina. Tanto los límites impuestos a la emisión monetaria (para evitar rebrotes inflacionarios) como la liberalización comercial (con la consecuente eliminación o reducción de aranceles) fueron dos aspectos que impulsaron los cambios en los sistemas impositivos de estos países. Al mismo tiempo, si bien las reformas anteriores a este período daban más importancia a la progresividad del sistema, las encaradas en la última década del siglo XX tuvieron como motores principales la necesidad de recomponer recursos fiscales y la mejora de la neutralidad y la equidad horizontal del sistema (Lora, 2007).

11 El impuesto sobre los beneficios eventuales vio reducida su base imponible al eliminarse diversas actividades gravadas, hasta que en 1990 fue eliminado del sistema tributario.

12 El efecto Olivera –Tanzi se refiere a la pérdida del valor real de la recaudación como consecuencia de la inflación.

En términos del producto, el resultado de las reformas tributarias en América Latina fue dispar. La Argentina se ubica entre los países que más éxito han tenido en incrementar la presión impositiva. Desde el inicio de la convertibilidad hasta el año 1997, la política tributaria estuvo claramente dirigida a lograr la inserción internacional y el aprovechamiento del aumento del consumo interno y las importaciones. Así, el aumento sostenido de la presión tributaria se logró por el montaje de la estructura sobre impuestos relacionados con el ciclo económico<sup>13</sup>, privilegiando la neutralidad sobre los precios y relegando a un segundo plano los aspectos de equidad del sistema tributario (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002).

El Cuadro 6.1 muestra la recaudación total y por tipo de impuesto como porcentaje del producto. Como puede apreciarse, la presión tributaria de la década del noventa casi duplicó a la de los años treinta. Asimismo, se observa que en estos años hubo un aumento en la imposición de los ingresos respecto de los años previos, al tiempo que se aumentó también la carga sobre el consumo. Por otra parte, la presión sobre el patrimonio y el comercio exterior resultó inferior a las décadas anteriores.

» Cuadro 6.1 – Recaudación tributaria nacional por décadas como % del PIB

Tipo de impuesto	1932-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-01
Rentas	0,95	2,56	3,37	2,35	1,37	1,02	2,54
Patrimonios	0,32	0,25	0,47	0,54	0,61	0,54	0,35
Bienes y servicios	3,52	3,69	4,73	4,85	5,47	6,17	8,75
Comercio exterior	3,27	1,03	0,44	1,77	1,83	1,73	0,92
Seguridad social	1,37	3,01	4,86	4,2	4,51	2,87	4,32
Otros	-	0,06	0,12	0,15	0,17	0,23	0,49
Recaudación bruta	9,43	10,6	14,01	13,86	13,97	12,57	17,38

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2003)

13 Ver el Capítulo 3 para un estudio sobre la prociclicidad de los impuestos.

» Cuadro 6.2. Estructura tributaria nacional. Impuestos como % de la recaudación bruta total.

Tipo de impuesto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rentas	8,0%	8,9%	11,1%	13,4%	14,6%	15,6%	16,9%	18,6%	20,3%	22,3%	22,8%
Patrimonios	8,2%	3,3%	0,9%	0,8%	1,0%	1,7%	1,2%	1,8%	2,1%	2,5%	8,2%
Bienes y servicios	42,8%	49,4%	48,8%	47,8%	49,8%	53,2%	53,8%	52,6%	51,6%	51,4%	46,2%
Comercio exterior	6,6%	5,8%	5,8%	6,2%	4,7%	5,2%	5,8%	5,6%	4,8%	4,1%	3,7%
Seguridad social	29,8%	29,9%	30,5%	29,8%	27,7%	24,1%	22,1%	21,3%	20,3%	19,0%	18,5%
Otros	4,6%	2,6%	2,9%	2,1%	2,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,8%	0,8%	0,7%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

La década del noventa estuvo marcada por frecuentes modificaciones en el sistema tributario, que tendieron a la concentración de la recaudación en pocos impuestos y a la eliminación de gravámenes considerados distorsivos. El Cuadro 6.2 muestra la participación de los diferentes tributos en el total de la recaudación nacional entre 1991 y 2001. A lo largo de todo el período, la estructura tendió a concentrarse principalmente en IVA, Ganancias y en las Contribuciones a la Seguridad Social, aunque estas últimas sufrieron una caída en la participación a partir de 1994 como consecuencia de la introducción del sistema de capitalización en el sistema de seguridad social. Por su parte, los derechos al Comercio exterior y los gravámenes al patrimonio redujeron su contribución al total de la recaudación. Estos últimos recién volvieron a incrementarse en el año 2001, cuando ya en plena recesión económica y poco antes de la salida de la convertibilidad, se puso en vigencia el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente conocido como el “impuesto al cheque”.

Debe destacarse que, a pesar de que el Impuesto a las Ganancias es uno de los principales del sistema tributario, el peso de los gravámenes a los bienes y servicios ha sido (y continúa siendo) mucho mayor. Mientras que los impuestos a los ingresos han representado hasta 2001 entre 1% y 4% del PIB aproximadamente, los gravámenes sobre los bienes y servicios han estado en constante incremento, alcanzando 9% del PIB. Asimismo, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) resaltan que una parte sustancial del incremento del Impuesto a las Ganancias registrado a partir de la década del noventa tiene su origen en los ingresos provenientes de las empresas privatizadas.

Desde la ruptura del modelo corporativo hasta la actualidad, los impuestos sobre los bienes y servicios ampliaron su importancia en el sistema tributario argentino, hasta superar el 50% de la recaudación total en el período 1996–2000. Cetrángolo y Jiménez (2002) identifican cuatro etapas en la historia del IVA:

- a) enero 1975 a octubre 1980: período inicial;
- b) octubre 1980 a octubre 1983: período de la primera expansión y sustitución de cargas sobre los salarios;
- c) desde octubre de 1983 a febrero de 1990: período de retroceso;
- d) durante los noventa: período de la segunda expansión y nueva sustitución de cargas sobre los salarios.

En el Cuadro 6.3 se presentan las normas involucradas en las sucesivas alteraciones de las alícuotas desde 1975 hasta la actualidad.

#### » Cuadro 6.3 – Normativa de Impuesto a las Ventas e IVA

Desde	Hasta	Normativa	Alícuota
01/04/1996	....	Ley 24.631	21,0 %
01/04/1995	31/03/1996	Ley 24.468	21,0 %
01/03/1992	31/03/1995	Ley 23.966	18,0 %
01/01/1992	29/02/1992	Dec. 2.396/91 y Dec. 356/92	16,0 %
01/09/1991	31/12/1991	Dec. 1.701/91	16,0 %
21/02/1991	31/08/1991	Ley 23.905	16,0 %
01/11/1990	20/02/1991	Dec. 2.231/90	15,6 %
01/02/1990	31/10/1990	Ley 23.765	13,0 %
08/08/1988	31/01/1990	Dec. 966/88	15,0 %
01/11/1986	07/08/1988	Ley 23.349	18,0 %
10/10/1983	31/10/1986	Dec. 2.555/83	18,0 %
06/10/1980	09/10/1983	Dec. 2.118/80	20,0 %
11/08/1976	05/10/1980	Ley 21.376	16,0 %
01/01/1975	10/08/1976	Ley 20.631	13,0 %
...	31/12/1974	Ley 12.143	10,0 %

Fuente: Di Gresia (2003).

En 1990 se amplió la base del IVA, al eliminar la gran mayoría de las exenciones vigentes en ese momento y al extender también este impuesto a una mayor cantidad de servicios.<sup>14</sup> También se eliminaron los derechos de exportación, se modificaron los impuestos a los combustibles y se eliminaron impuestos sobre consumos selectivos, al mismo tiempo que se buscaba fortalecer la administración tributaria. Si bien en un primer momento se redujeron las alícuotas del Impuesto a las Ganancias, luego se abandonó esa política. Aún más, a lo largo de la década se registraron aumentos tanto en la tasa de este impuesto como en la del IVA (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). De hecho, este último tributo, que había comenzado la década con una alícuota de 13%, finalizó el período con una tasa de 21%.<sup>15</sup>

Damill, Frenkel y Juvenal (2003) dividen la época de la convertibilidad en tres períodos: la fase inicial (1991–1994), la fase intermedia (1994–1997) y la depresión (1998–2001). En la primera etapa, las cuentas públicas experimentaron una significativa mejora, producto de la estabilización de precios y de la recuperación económica. También jugaron un papel importante en esta etapa las privatizaciones y las mejoras en la administración tributaria.

El segundo período se inicia con la reforma previsional de 1994, que produjo un importante desfinanciamiento del sistema de seguridad social. En este período también se registraron devaluaciones fiscales, medidas que apuntaron a disminuir la carga tributaria con el objeto de compensar la pérdida de rentabilidad de los productores de bienes transables frente a la apreciación real del peso. Estas rebajas impositivas (principalmente relacionadas con las contribuciones patronales) también contribuyeron a incrementar el déficit fiscal. Para compensar esta caída en los recursos, agravada por la crisis económica de 1995, ese año se incrementó la alícuota del IVA de 18% a 21%.

Debido a la llamada “crisis del tequila”, también se realizó una reversión parcial de la rebaja de las contribuciones patronales, se incrementaron los aranceles a la importación y se ampliaron las bases del Impuesto a las Ganancias y de Bienes Personales. En 1996 se incrementó el impuesto a las naftas y se reinstauró el impuesto al gasoil, recursos que se destinaron al sistema de seguridad social.

---

14 Entre los bienes que permanecieron exentos se encuentran los libros, las revistas, los diarios, el pan común, la leche y los medicamentos. Los servicios que no fueron alcanzados por este impuesto fueron las prestaciones realizadas por la Nación, las Provincias, los Municipios, los establecimientos educativos, las obras sociales, los bancos y las entidades financieras, entre otras. (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

15 Aunque ciertos productos tienen tasas diferenciales correspondientes a la mitad de la alícuota general.

En el tercer período, marcado por la recesión económica que culminó con la crisis de 2001–2002, las reformas tributarias buscaron incrementar los ingresos. En este sentido, en 1998 se volvió a ampliar la base del IVA, se crearon los impuestos a la Ganancia Mínima Presunta, a los intereses pagados y al costo del endeudamiento empresarial, el Monotributo y el gravamen sobre los automotores, destinado a financiar el Fondo de Incentivo Docente, tributo derogado poco tiempo después (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

En 1999, el nuevo gobierno aprobó una reforma tributaria que incluía la disminución del mínimo no imponible y de las deducciones del Impuesto a las Ganancias, el aumento de la alícuota de Bienes Personales y la creación de un impuesto de emergencia sobre las altas rentas, que gravó las ganancias netas superiores a los 120.000 pesos obtenidas en 1998 y 1999 con una tasa de 20%. Además, se volvió a extender la base del IVA, con la eliminación de algunas exenciones. Ya en 2001, luego de casi dos años de recesión, se creó el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente. Con el objeto de estimular la actividad económica, también se implementaron los planes de competitividad, a través de los cuales se otorgaban beneficios fiscales a algunas actividades productivas.

De este modo –y en relación con los objetivos teóricos del sistema tributario planteados en la sección anterior–, puede decirse que ya en la etapa descendente de la convertibilidad se tuvo que resignar en parte el objetivo de eficiencia, dada la necesidad de recomponer los recursos perdidos por causa de la caída en la actividad económica. Así, se acudió a impuestos considerados en la literatura como más distorsivos para intentar cubrir las necesidades de financiamiento. Luego del fin de la convertibilidad y la devaluación, en 2002 se produjo otro cambio en la estructura tributaria, al introducirse nuevamente los derechos de exportación, con el doble objetivo de incrementar la recaudación y de contener los precios de los productos transables. La estructura tributaria resultante de la crisis económica será analizada en la próxima sección.

Tal como se desprende de esta breve síntesis, el sistema tributario estuvo sujeto a constantes modificaciones, con una tendencia permanente hacia la concentración de la recaudación en pocos impuestos. En este sentido, Porto (2004) presenta un índice de turbulencia tributaria, que mide el grado en que la estructura impositiva varía de un año a otro. De acuerdo con sus conclusiones, la evolución de este indicador revela que la turbulencia es alta en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y con la mayoría de los países de América Latina. Estos frecuentes cambios impositivos impactan sustancialmente en las decisiones de ahorro e inversión.

Al evaluar los cambios que ha experimentado el sistema tributario en los últimos 30 años, Gaggero y Grasso (2005) afirman que se ha tornado muy regresivo, tanto por las reformas normativas aplicadas como por el crecimiento de la evasión y la elusión. Según estos autores, la Argentina tenía a mitad del siglo pasado una estructura tributaria bastante madura y progresiva, con mayores semejanzas a los países más avanzados que a los de su mismo grado de desarrollo. Sin embargo, sostienen, esta “involución tributaria” no tiene paralelo entre los países occidentales, que han seguido en líneas generales un rumbo crecientemente progresivo.

En la siguiente sección se describirán las principales características del sistema tributario resultante de las reformas realizadas luego de la crisis, para luego analizar su incidencia distributiva y los principales desafíos por afrontar.

## 6.4 El sistema tributario post convertibilidad

Como se mencionó en la sección anterior, con el comienzo del milenio y el fin de la convertibilidad, la necesidad de incrementar los ingresos motivó nuevas modificaciones del sistema tributario. Dadas las necesidades de financiamiento, los cambios introducidos se alejaron del objetivo de eficiencia, incorporando tributos que habían sido dejados de lado y que son considerados generalmente como más distorsivos, como el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y los derechos de exportación<sup>16</sup>.

Dado que estos tributos prácticamente no se coparticipan a las Provincias<sup>17</sup>, tuvieron una rápida repercusión en las cuentas fiscales del Gobierno nacional. Las retenciones a las exportaciones, como ya se mencionó anteriormente, cumplieron además el rol de reducir el impacto de la devaluación sobre los productos exportables, por lo que su introducción estuvo también ligada a evitar un deterioro más grave en la distribución del ingreso.

Así, si bien los principales impuestos del sistema tributario argentino actual siguen siendo el IVA y Ganancias, el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y las retenciones rápidamente adquirieron un peso considerable y, en la actualidad, son importantes pilares de los ingresos fiscales, como puede observarse en los Cuadros 6.4 y 6.5. En 2007, estos dos tributos representaron más de 5% del PIB y casi 18% de los ingresos tributarios. Si bien este aspecto se analizará más adelante,

16 Ver nota número 6.

17 Del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente sólo se coparticipa el 30%.

observar estas magnitudes permite dimensionar uno de los principales desafíos que implica el reemplazo de estos impuestos, implementados inicialmente como transitorios: la necesidad de encontrar vías alternativas de financiamiento que aporten una cantidad semejante de ingresos.

» Cuadro 6.4 – Recaudación tributaria nacional como % del PIB (2001–2007)

Tipo de impuesto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rentas	3,99	3,04	4,30	5,26	5,49	5,31	5,51
Patrimonios	1,43	1,77	2,03	2,13	2,15	2,14	2,25
Bienes y servicios	8,09	7,13	7,71	9,04	8,95	9,05	9,53
Comercio exterior	0,64	2,05	3,03	3,05	3,07	3,07	3,45
Seguridad social	3,23	2,83	2,83	3,04	3,27	3,78	4,56
Otros	0,13	0,09	0,08	0,15	0,17	0,21	0,14
<b>Recaudación bruta nacional</b>	<b>17,50</b>	<b>16,91</b>	<b>19,98</b>	<b>22,67</b>	<b>23,10</b>	<b>23,57</b>	<b>25,43</b>
Impuestos provinciales	3,64	3,39	3,81	4,04	4,10	4,17	4,37
<b>Recaudación bruta total</b>	<b>21,14</b>	<b>20,30</b>	<b>23,79</b>	<b>26,70</b>	<b>27,19</b>	<b>27,74</b>	<b>29,80</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

» Cuadro 6.5. Principales impuestos del sistema tributario nacional (2007)

Recaudación Sector Público Nacional		
Año 2007	En millones de \$	Como % total
IVA neto	60.756,82	30,0 %
Ganancias*	40.550,90	20,1 %
Empresas	27.837,20	13,8 %
Personas físicas	12.713,70	6,3 %
Contribuciones a la Seguridad Social	36.606,26	18,1 %
Derechos de Exportación	20.449,73	10,1 %
Créditos y Débitos	15.064,96	7,4 %
Internos	4.436,85	2,2 %
Combustibles	7.468,50	3,7 %

Bienes Personales	2.492,00	1,2 %
Otros	14.395,39	7,1 %
<b>Total</b>	<b>202.221,47</b>	<b>100,0 %</b>

\*No incluye beneficiarios del exterior.

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

Tal como puede observarse en el Cuadro 6.5, en el año 2007 el IVA representó 30% de la recaudación nacional y alcanzó 7,8% del PIB, el máximo en su historia. Si a este gravamen se suman los impuestos internos, se obtiene que casi 40% de los ingresos tributarios nacionales provienen de impuestos sobre los bienes y servicios. Este incremento de la recaudación en el IVA se relaciona con la tendencia a la generalización tanto de su base –por la eliminación de muchas de las exenciones a los bienes y servicios– como a la suba de sus alícuotas (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

En cuanto a la imposición sobre los ingresos, el Impuesto a las Ganancias alcanzó 20% de la recaudación en 2007. Al respecto, resulta interesante notar la composición de este gravamen: sólo 30% proviene de las personas físicas, mientras que 70% lo aportan las empresas. Esta proporción –como puede apreciarse en el Apartado I acerca del contexto internacional– contrasta de gran manera con la que se registra en los países desarrollados, en donde la mayor parte de la recaudación de este impuesto proviene de las personas y no de las sociedades.

Además de la incorporación de nuevos impuestos, en los últimos años se registraron pequeñas modificaciones en los demás tributos, algunas de las cuales se mencionan a continuación. El Impuesto a las Ganancias de las personas físicas vio subir en reiteradas oportunidades el monto de ganancia no imponible y las deducciones en concepto de cónyuge e hijos, entre otras. De este modo, el mínimo por el cual una persona soltera en relación de dependencia contribuye a este tributo se ubica ahora en 3.400 pesos y el correspondiente a una persona casada, en 4.600 pesos. Así, se apuntó a evitar que las mejoras salariales logradas por el sector formal de la economía se vieran desdibujadas por la incorporación a este tributo o por saltos de categorías. Adicionalmente, se incrementó el monto hasta el cual no se realizan reducciones en las deducciones y se eliminaron dos tramos de la escala de reducción<sup>18</sup>.

Las contribuciones a la seguridad social también experimentaron algunos cambios. Por un lado, se incrementaron los topes máximos hasta los cuales se computan los aportes personales –quedando a finales de 2007 en 6.750 pesos– y se eliminó el

18 A partir de una ganancia neta mayor a 91.000 pesos anuales no se permite aplicar el total de las deducciones sino sólo un porcentaje de ellas. Este porcentaje de reducción de las deducciones se incrementa a medida que la ganancia neta aumenta.

tope máximo para las contribuciones patronales. Por el otro, luego de varias postergaciones, finalmente a partir del 1° de enero de 2008 quedaron unificados los aportes de quienes se encuentran bajo el régimen de capitalización y de reparto en 11%, eliminando así la reducción de cuatro puntos porcentuales que regía para el sistema privado. Por otra parte, se otorgaron incentivos a empresas que realicen aumentos netos en la nómina de trabajadores mediante reducciones en cargas patronales.

En cuanto al Impuesto a los Bienes Personales, el monto a partir del cual se debe contribuir a este impuesto pasó de 102.300 pesos a 305.000 pesos. Para quienes quedaron comprendidos en este tributo, se eliminó el mínimo no imponible, es decir, el monto a ingresar se calcula sobre el valor total de los bienes y no sobre su diferencia con el mínimo, como sucedía previamente. Por último, se incrementó la alícuota, quedando entre 0,5% y 1,25% de acuerdo con el valor total de los bienes gravados.

La descripción del sistema tributario estaría incompleta si no se hiciera referencia a la recaudación provincial, que representó en 2007 4,4% del PIB. La estructura impositiva provincial se basa aún más en gravámenes sobre el consumo: los principales ingresos de estas jurisdicciones provienen principalmente de impuestos a los bienes y servicios, y en mucha menor medida de otros tributos, como los impuestos a la propiedad. Tal como puede observarse en el Cuadro 6.6, casi 70% de los recursos provinciales de 2006<sup>19</sup> tuvieron su origen en el Impuesto a los Ingresos Brutos, seguido luego por el Inmobiliario, Sellos y el Impuesto Automotor. Tal como puede apreciarse en el Gráfico 6.1, luego de la crisis el Impuesto a los Ingresos Brutos cobró más importancia dentro de los sistemas provinciales, pasando de representar 58% de la recaudación provincial en 2002 a 68% en 2006.

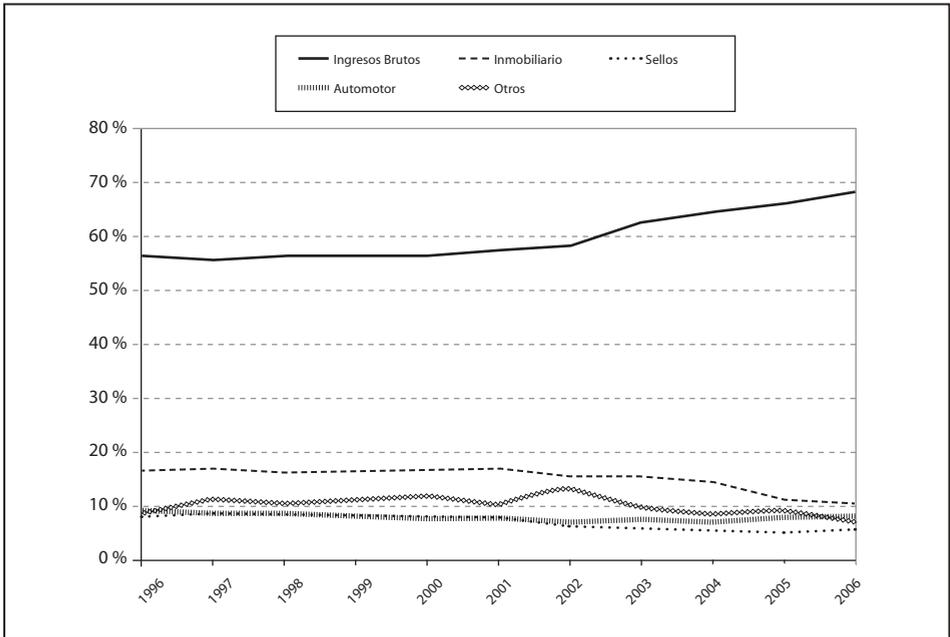
#### » Cuadro 6.6. Principales impuestos del sistema tributario provincial (2006)

	En millones de \$	Como % total
Ingresos Brutos	18.453	68 %
Inmobiliario	2.897	11 %
Sellos	2.250	8 %
Automotor	1.580	6 %
Otros	2.111	8 %
<b>Total</b>	<b>27.292</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

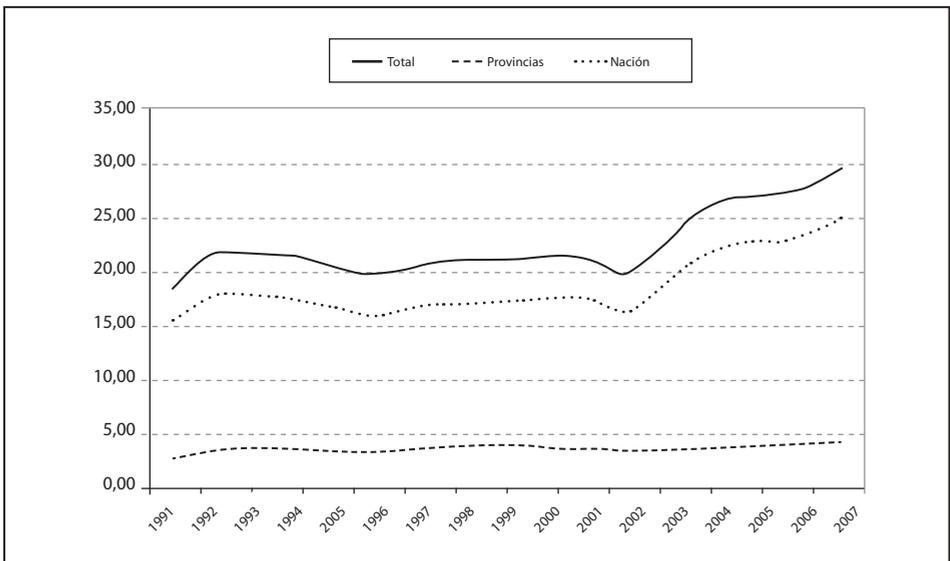
19 Último dato disponible.

» Gráfico 6.1. Impuestos provinciales como porcentaje de la recaudación total (1996–2006)



Fuente: Elaboración CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

» Gráfico 6.2. Recaudación como % PIB



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

Además de la estructura tributaria, el período post convertibilidad también presenta importantes modificaciones en la presión impositiva. En el Gráfico 6.2 puede observarse que con la recuperación económica tras la crisis de 2001–2002, la carga impositiva continuó en aumento, superando 29%<sup>20</sup> en 2007 y alcanzando la presión tributaria más alta de la historia. Esta mayor presión proviene principalmente de la Nación, en particular por la imposición de los nuevos impuestos. Como muestra el Gráfico 6.1, la presión tributaria de las Provincias se mantuvo prácticamente constante, aumentando menos de un punto porcentual, mientras que la Nación incrementó su recaudación en casi ocho puntos del PIB respecto a 2001.

De estos casi ocho puntos de aumento de la presión tributaria, más de 2,5 se encuentran explicados por las retenciones a la exportación, que tuvieron diversos incrementos de alícuotas al cumplir el doble objetivo de aportar recursos fiscales y evitar que incrementos en los precios internacionales se trasladaban al mercado interno. Un punto y medio lo aportó el Impuesto a las Ganancias, en particular el correspondiente a las empresas, influenciado por el efecto de la inflación. Casi otro punto adicional se relaciona con el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y el restante incremento se divide casi en partes iguales entre los tributos a los bienes y servicios y las contribuciones a la seguridad social, lo que puede relacionarse con el crecimiento económico y, en particular, del sector formal de la economía.

---

## **Apartado 6.1. Las retenciones a la exportación**

Las retenciones a la exportación tienen sentido dentro del esquema económico actual debido a que posibilitan la contención de los precios. En este marco, han servido como instrumento para impedir que la devaluación del peso se traslade plenamente a los precios internos de los productos exportables. Esto es muy relevante además en términos de la situación social, dado que la Argentina exporta mayormente productos que integran la canasta alimentaria de la población, por lo que se producen efectos sobre los niveles de pobreza e indigencia.

Un segundo pilar que justifica la existencia de las retenciones a las exportaciones es la posibilidad de generar tipos de cambio múltiples que favorezcan la convergencia de productividad entre los sectores industriales y el sector agroexportador. Finalmente, el tercer elemento que justifica las retenciones es obviamente el rendimiento recaudatorio de éstas.

---

20 Incluye impuestos nacionales y provinciales.

En este contexto, los derechos de exportación se impusieron en marzo de 2002, luego de la devaluación, mediante una resolución del Ministerio de Economía. Todas las ventas al exterior se encuentran gravadas, aunque con tasas diferentes. Algunas de las alícuotas vigentes son las siguientes<sup>21</sup>:

- Aceites y subproductos derivados de la soja: 32%. Semillas de soja: 35%
- Aceites y subproductos derivados del girasol: 30%. Semillas de girasol: 32%
- Carne bovina: ciertos productos 15%
- Productos lácteos: 5% excepto leche en polvo, que tiene una alícuota adicional variable.
- Petróleo crudo: alícuota variable si el precio internacional es mayor a US\$ 60,9 el barril.
- Productos regionales (frutas, hortalizas, miel, arroz, entre otros): 10%
- Gas natural: 45%.
- Gas licuado propano y butano: 20%

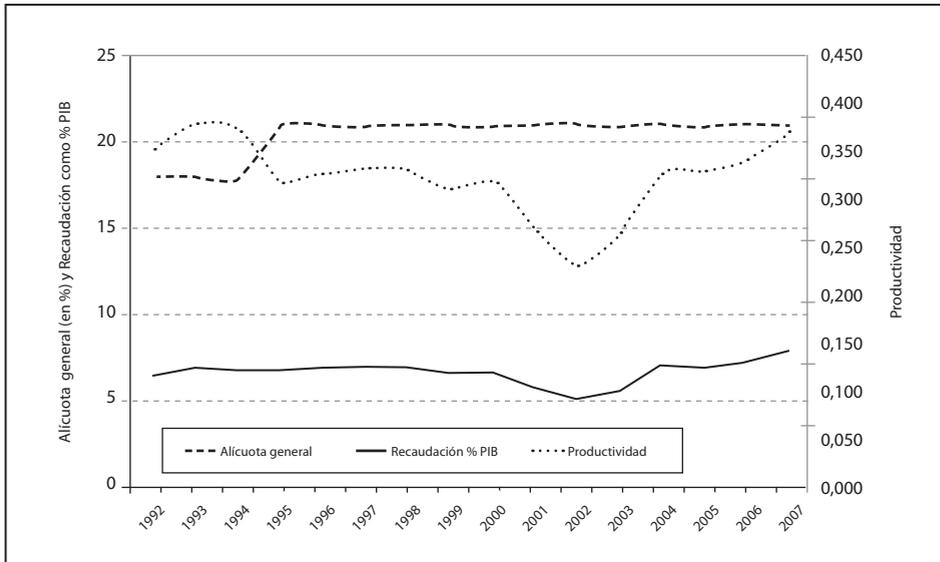
A fin de evaluar la eficiencia del sistema impositivo, una posibilidad es analizar la relación entre la recaudación real y la potencial. En cuanto al IVA, el Gráfico 6.3 muestra el crecimiento en su productividad, medida como la relación entre la recaudación como porcentaje del producto y su alícuota general.<sup>22</sup> Dada la extensión de la base por la eliminación de exenciones y el crecimiento de la economía formal, la productividad del IVA creció en los últimos años para ubicarse en 2007 en 0.37, un nivel superior al previo a la crisis y similar al de 1994.

.....

21 Alícuotas vigentes al 31 de diciembre de 2007 (Ministerio de Economía, 2007).

22 Si todo el producto se viera alcanzado por el impuesto, la productividad sería igual a 1.

» Gráfico 6.3. Productividad del IVA



Nota: Hasta el 29 de febrero de 1992 la alícuota fue de 16% y hasta el 31 de marzo de 1995 la alícuota fue de 18%. Entre el 18 de noviembre de 2002 y el 18 de enero de 2003 la alícuota fue de 19%.

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

En este sentido, Lora (2007) conforma un indicador de neutralidad basado tanto en las alícuotas como en la productividad del IVA, de los impuestos a las Ganancias y de los aranceles de importación<sup>23</sup>. De acuerdo con estas estimaciones, en la Argentina –de manera similar al resto de la región– la neutralidad del sistema impositivo se incrementó hasta mediados de los noventa y se mantuvo relativamente constante en el resto de la década, para luego retroceder con las modificaciones introducidas con el inicio de la crisis económica.

Otro aspecto relacionado con la eficiencia del sistema tributario es la evasión fiscal. En los últimos años se han registrado mejoras en la administración tributaria que se vieron reflejadas en incrementos de la recaudación y, además, se han generalizado mecanismos administrativos que permiten disminuir los costos de control del organismo recaudador<sup>24</sup>. Sin embargo –y aunque no es sencilla de cuantificar– la evasión sigue siendo un problema presente en la estructura impositiva.

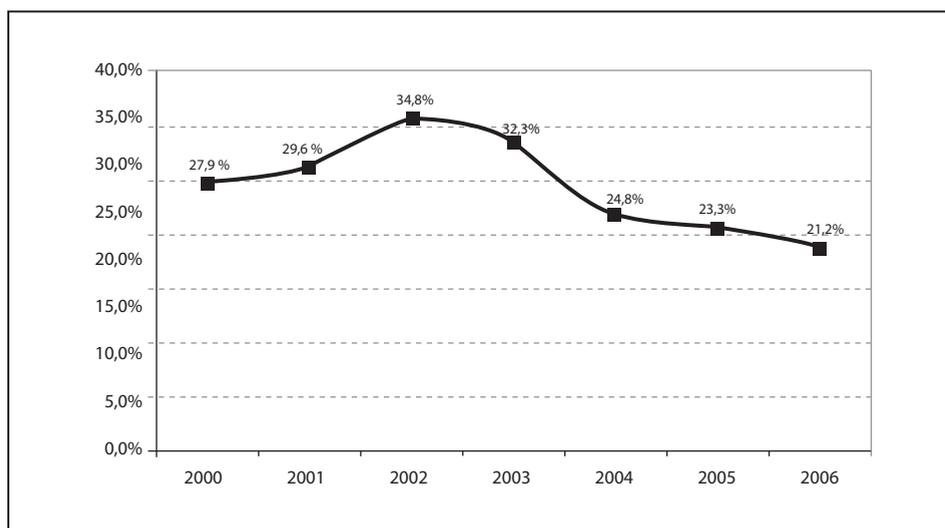
23 Según este índice, alícuotas más bajas y mayor productividad de los impuestos dan como resultado una neutralidad mayor. Esto se debe a que se considera que un impuesto es más neutral si presenta tasas proporcionales bajas aplicadas de manera uniforme a todos los agentes o sectores económicos (Lora, 2007).

24 Estos mecanismos básicamente son las retenciones de impuestos. Permiten que grandes contribuyentes operen como agentes de retención de una multitud de pequeños contribuyentes (que pueden ser sus clientes o sus proveedores), depositando el impuesto correspondiente en nombre de ellos.

Según estimaciones de Harriague y Llach (2005), la evasión en el año 2004 del IVA, Ganancias y Seguridad Social habría sido cercana a 40% de la recaudación potencial. De acuerdo con datos de la AFIP para los años 2000–2006, en este período la evasión en el IVA habría disminuido de casi 28% de la recaudación potencial<sup>25</sup> a 21%, aunque en 2002 habría alcanzado casi el 35%.

Sin embargo, en términos del PIB, la evasión impositiva del IVA se ha estabilizado desde 2004 en aproximadamente 2%. Para tener una idea de la magnitud que representa la evasión del IVA en 2006 –último año para el cual la estimación de la evasión en el IVA se encuentra disponible– lo evadido sería mayor a la recaudación del Impuesto a los Créditos y Débitos y apenas menor que los derechos de exportación. De este modo, la eliminación o reducción de alguno de estos tributos podría ser en parte financiada con la disminución de la evasión en este impuesto.

» Gráfico 6.4. Incumplimiento en el IVA como % de la recaudación potencial



Fuente: AFIP (2007).

No obstante, para Martner y Aldunate (2006), la reducción de la evasión en los países de América Latina es una tarea estructural, endógena al proceso de desarrollo, y no sólo administrativa o de mejoras de gestión, dado que tiene mucho que ver con el grado de informalidad de la economía. En este sentido, confiar en que reducciones

25 Para mayor información sobre la metodología aplicada, consultar AFIP (2007).

rápidas de la evasión puedan financiar políticas sociales implicaría un riesgo para la estabilidad de las cuentas fiscales.

Otro tema a considerar al analizar tanto la eficiencia como la equidad del sistema impositivo es el de los gastos tributarios, es decir, los recursos que el Estado deja de percibir como consecuencia de exenciones o disminuciones de las cargas impositivas otorgadas dentro de las mismas leyes impositivas o por regímenes de promoción económica<sup>26</sup>.

De acuerdo con el mensaje que acompaña al proyecto de Ley de Presupuesto 2008, se estima que este año los gastos tributarios ascenderán a 19.843,2 millones de pesos, equivalentes al 2,2% del PIB (porcentaje similar al de 2007). Más de la mitad de los gastos tributarios se originan en el IVA. De este total, casi 80% surge de la propia ley del impuesto, tanto por las exenciones (servicios educativos, prestaciones médicas a obras sociales, intereses de préstamos para viviendas, medicamentos y libros, entre otras) como por las alícuotas reducidas allí consideradas. También se contabiliza la devolución parcial del IVA en compras con tarjetas de débito. Los gastos tributarios restantes de este impuesto provienen de los diferentes regímenes de promoción industrial (592 millones de pesos) y de la promoción económica para Tierra del Fuego (1.200 millones de pesos).

Del Impuesto a las Ganancias surge el 25% de los gastos tributarios (casi 5.000 millones de pesos). En este caso, la disminución de la recaudación se origina principalmente en la exención del impuesto a los intereses de títulos públicos (2.085 millones de pesos), a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas (1.285 millones de pesos) y a los intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables percibidos por personas físicas (758 millones de pesos).

Por su parte, los gastos tributarios en concepto de contribuciones a la Seguridad Social representan el 11% del total y se relacionan casi en su totalidad con la reducción de contribuciones patronales por zona geográfica (1.892 millones de pesos) y por trabajadores adicionales a los existentes entre abril de 2000 y marzo de 2004 (217 millones de pesos).

Entre las muchas críticas sobre estos beneficios fiscales, se encuentran las de alterar la igualdad impositiva, producir traslados arbitrarios de la carga tributaria entre

<sup>26</sup> Se consideran como gastos tributarios a aquellos que provocan pérdidas definitivas de recaudación. Así, no se consideran dentro de este rubro al diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias ni la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA (Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2008).

agentes económicos y reducir la transparencia. Así, además de introducir una gran complejidad en el proceso de administración tributaria y favorecer la evasión y elusión, estos sistemas promocionales pueden afectar la equidad horizontal del sistema tributario, al hacer recaer una mayor imposición sobre los sectores gravados y alterar las condiciones de competencia doméstica (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002). Asimismo, si bien bajo ciertas condiciones un gasto tributario puede ser más efectivo que un subsidio directo, se trata de instrumentos cuya evaluación es compleja, dado que sus efectos son difíciles de estimar y que, a su vez, pueden propiciar la captura de rentas y la evasión fiscal (Martner y Aldunate, 2006).

» Cuadro 6.7. Gastos tributarios estimados para 2008

IMPUESTO	2008		
	Millones de pesos	% del total	% del PIB
<b>TOTAL</b>	<b>19,843</b>	<b>100</b>	<b>2,21</b>
- En normas de los impuestos	15,563	79	1,75
- En regímenes de promoción económica	4,280	21	0,46
<b>VALOR AGREGADO</b>	<b>10,121</b>	<b>51</b>	<b>1,13</b>
- En normas del impuesto	7,944	40	0,89
- En regímenes de promoción económica (1)	2,177	11	0,24
<b>GANANCIAS</b>	<b>4,944</b>	<b>25</b>	<b>0,55</b>
- En normas del impuesto	4,279	22	0,48
- En regímenes de promoción económica	665	3	0,07
<b>CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>2,110</b>	<b>11</b>	<b>0,24</b>
- En normas del impuesto	2,110	11	0,24
<b>COMBUSTIBLES</b>	<b>1,006</b>	<b>5</b>	<b>0,11</b>
- En normas del impuesto	1,006	5	0,11
<b>COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>1,268</b>	<b>6</b>	<b>0,14</b>
- En regímenes de promoción económica	1,268	6	0,14
<b>Otros</b>	<b>395</b>	<b>2</b>	<b>0,04</b>
- En normas del impuesto	224	1	0,03
- En regímenes de promoción económica	170	1	0,01

(1) Incluye los reembolsos a la exportación por puertos patagónicos, debido a que son pagados con la recaudación de este impuesto.

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2008.

En síntesis, luego de la salida de la emergencia económica y después de cinco años con tasas de crecimiento superiores a 8%, los impuestos instaurados con la crisis aún permanecen vigentes, tanto por el considerable volumen de recursos que aportan como también, en el caso de las retenciones a las exportaciones, por consideraciones de equidad. En este sentido, puede interpretarse que el foco de la actual

política tributaria se ha corrido del objetivo de eficiencia –enfazado en los años de la convertibilidad–, para apuntar principalmente al logro de la solvencia fiscal. En la siguiente sección se evaluará el impacto distributivo de la actual estructura tributaria, para establecer si este esquema post convertibilidad –además de haber reforzado los ingresos– tiene la capacidad de mejorar la distribución del ingreso pre-impuestos.

---

## **Apartado 6.2. La situación tributaria en el contexto internacional**

¿Qué sucede en otros países con la estructura y la presión tributaria? De acuerdo con datos de la OCDE para 2003, en promedio, más de 34% de la recaudación de los países que integran esta organización proviene de impuestos a los ingresos (tanto de las personas como de las empresas) y más de 32% de tributos a bienes y servicios. En la Argentina, tal como recién se mencionó, la situación es bastante diferente: aproximadamente 22% de la recaudación proviene de tributos a los ingresos y más de 50% tiene su origen en impuestos a los bienes y servicios.<sup>27</sup> La estructura tributaria que presenta la Argentina se asemeja más a la de los países de América Latina, donde también es mayor la participación de los impuestos indirectos y menor la contribución de los directos.

Esta diferencia en la estructura tributaria entre los países latinoamericanos y los países de la OCDE puede relacionarse con conveniencias administrativas y con las múltiples reformas realizadas para enfrentar el impacto de las diferentes crisis en la recaudación tributaria. La alta proporción de empleados formales en los países más avanzados hace que sea más sencillo recaudar impuestos a las ganancias y contribuciones a la Seguridad Social. Por el contrario, en los países con economías informales más marcadas, resulta más sencillo recaudar impuestos al consumo y al comercio exterior (Heady, 2002).

Además de los impuestos a los bienes y servicios, en la Argentina son superiores también los impuestos al patrimonio respecto a los países de la OCDE.<sup>28</sup> En este caso, para la Argentina tiene un papel muy importante el Impuesto sobre los Créditos y

---

27 En la Argentina, dentro de los impuestos a los ingresos se contabilizan Ganancias y Ganancia Mínima Presunta. No se tiene en cuenta el Impuesto a los Premios de Juegos de Sorteos y Concursos Deportivos. Por su parte, dentro de los impuestos a los bienes y servicios se incluyen: IVA (neto), Combustibles, Impuestos Internos y Energía eléctrica. Por cuestiones metodológicas, para hacer comparables los datos de la Argentina y los países de la OCDE también se incluyen dentro de los impuestos a los bienes y servicios los impuestos al comercio exterior.

28 Para hacer comparables las categorías entre la Argentina y los países de la OCDE, se incluye el Impuesto sobre los Créditos y Débitos (además de Bienes Personales) dentro de los tributos al patrimonio.

Débitos en Cuenta Corriente. Por su parte, en los países de la OCDE las contribuciones a la Seguridad Social participan con una proporción mayor de los ingresos totales. Martner y Aldunate (2006) agregan a la comparación los países del Sudeste Asiático y encuentran que, pese a que presentan una presión tributaria similar a la de América Latina y el Caribe, la composición de la recaudación es muy diferente: los países asiáticos muestran una mayor carga de impuestos directos que los latinoamericanos, mientras que el peso de las contribuciones a la seguridad social es muy inferior.

Claramente, la evolución histórica del sistema impositivo argentino presentada en las secciones anteriores no fue particular de la Argentina, sino que se dio en un contexto de profundos cambios en toda la región. De acuerdo con Gómez Sabaini (2006) y Tanzi (2000), dentro de las modificaciones registradas en América Latina, las principales han sido la extensión y el fortalecimiento del IVA y la menor participación de los impuestos al comercio exterior, con la excepción de la Argentina en los últimos años. Los impuestos a las rentas no tuvieron cambios significativos, permaneciendo estancados en torno a 25% del total. La mayor parte de los recursos generados por este impuesto proviene de las empresas, lo que también contrasta con la estructura de los países desarrollados, donde tienen más importancia las contribuciones de las personas físicas.

En cuanto a la evolución del IVA, Gómez Sabaini (2006) destaca que, al principio, su implementación en la región se debió más a la necesidad de recursos que a consideraciones de neutralidad, por lo que alcanzaba sólo a algunos bienes y servicios, basados en una lista positiva. Con el transcurso del tiempo, el objetivo de este impuesto se fue modificando, extendiendo su base a la totalidad de bienes y servicios, menos aquellos indicados en una lista negativa. De esta manera, su propósito ya no era sólo recaudar sino hacerlo en un contexto de neutralidad económica.

Con relación a los impuestos sobre los ingresos, Tanzi (2000) atribuye el bajo desempeño de este impuesto, entre otras cosas, a la caída en tasas nominales y a la negativa a gravar las rentas financieras y las ganancias de capital, debido a la creencia de que las inversiones se dirigen a aquellos países que no gravan estos ingresos. De hecho, en la mayoría de los casos no se encuentran alcanzadas las ganancias de capital de las personas físicas; y los gravámenes sobre las ganancias personales redujeron sus tasas marginales máximas, con pocos cambios en las tasas mínimas. Además, relaciona la baja participación de los impuestos a los ingresos con la gran cantidad de exenciones, las amplias deducciones admitidas y los problemas en las administraciones tributarias para reducir la evasión. En este sentido, la principal diferencia con los países desarrollados proviene de la imposición a las personas físicas, por lo que es en esta área en donde los países latinoamericanos encontrarían un mayor potencial para reforzar la recaudación de este gravamen.

En cuanto a la presión tributaria, en casi todos los países de América Latina hubo incrementos en los últimos años. La Argentina registra actualmente una carga tributaria relativamente alta respecto de los países de igual grado de desarrollo. Nuevamente, si la comparación se realiza con los países más avanzados, la presión tributaria resulta bastante inferior. En los países más desarrollados, la relación entre recaudación y PIB en muchos casos supera 40% y en otros alcanza 50%, como sucede en Suecia. Al realizar la comparación sin tener en cuenta los recursos de la Seguridad Social las diferencias se acortan, pero, de todos modos, la Argentina sigue presentando una presión tributaria inferior a la mayoría de los países desarrollados.

Cuando se introduce en este análisis el aspecto de las tasas impositivas, surge un dato interesante: las alícuotas impositivas de los principales tributos argentinos son relativamente elevadas y superan en algunos casos a las tasas de los países de la OCDE. En este sentido, se presenta un sistema tributario con tasas altas, semejantes a los países desarrollados, y recaudación baja (en términos del PIB) en relación con este mismo grupo de países. Esto refleja uno de los principales problemas locales en materia tributaria: la relativa baja eficiencia en la recaudación, o su contracara, la alta evasión impositiva. En consecuencia, se produce una situación en la que quien paga todos sus impuestos enfrenta una carga tributaria real mucho mayor a la presión tributaria “promedio” que muestra el cociente entre la recaudación y el PIB.

## **6.5 Incidencia de la estructura tributaria**

### **6.5.1 Algunos estudios previos**

Uno de los principales trabajos acerca del impacto distributivo de la política tributaria corresponde a Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2000)<sup>29</sup>, quienes, aplicando diferentes supuestos de traslación de la carga tributaria, analizaron la incidencia de los impuestos sobre la base de información correspondiente a 1997. Este estudio abarca el total de los impuestos tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Los resultados obtenidos muestran que el sistema tributario argentino es de proporcional a levemente regresivo. Según se destaca, esta condición de proporcionalidad no puede ser calificada como un rasgo positivo, dado que se espera que un sistema impositivo evolucionado favorezca la equidad vertical.

---

29 Santiere, Gómez Sabaini, Rossignolo: “Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997”, Banco Mundial, SPE y R, Ministerio de Economía, 2000.

En cuanto al detalle de cada tributo, el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas resulta ser el más progresivo de toda la estructura, al recaer principalmente en el decil superior y no gravar a las personas con niveles más bajos de ingresos. El Impuesto a las Ganancias de las empresas también recae en mayor proporción en los sectores de mayores ingresos, pero presenta una progresividad menor que el que recae en las rentas personales. Además, en este último caso el resultado es muy sensible al supuesto de traslación que se realice: si se supone que las empresas trasladan el impuesto en su totalidad, se concluye que se trata de un tributo regresivo.

Por otra parte, según los resultados de este estudio, las contribuciones a la Seguridad Social recaen sobre los sectores medios y bajos en mayor medida, debido a que en estas franjas de la población el empleo asalariado tiene mayor intensidad que en los deciles más altos, en los cuales los ingresos están más diversificados. En cuanto al IVA, tal como es de esperar, se concluye que es uno de los impuestos más regresivos, dado que recae sobre la gran mayoría de los artículos de consumo, cuya incidencia es mayor en los deciles de menor ingreso. Además, dada la importancia de su recaudación, afecta en gran medida el impacto del sistema en su conjunto. Los impuestos internos y combustibles también resultan regresivos, aunque los segundos en una menor magnitud que los primeros.

Otro trabajo que analiza la incidencia distributiva de los impuestos corresponde a Gasparini (1998), que llega a diferentes conclusiones de acuerdo con el indicador de bienestar utilizado. Sostiene que el sistema impositivo argentino resulta regresivo si se ordena a los individuos por su ingreso corriente, pero ligeramente progresivo si se los ordena por su consumo. Además, la regresividad es mayor si se toma como indicador el ingreso total familiar y se atenúa al ordenar a los individuos por el ingreso per cápita o por el ingreso ajustado por adulto equivalente y economías de escala internas al hogar. De manera similar al estudio anterior, se afirma que la regresividad del sistema proviene principalmente de la importancia del IVA, mientras que los impuestos progresivos (Ganancias de personas físicas y Bienes Personales) representan una menor proporción de los ingresos totales.

Llach y Montoya (1999) analizan la distribución del ingreso antes y después de la aplicación de impuestos entre 1974 y 1998 y también concluyen que –si bien ha habido un progreso en relación a la época hiperinflacionaria–, la política tributaria argentina carece de un componente de progresividad, en contraste con lo que ocurre en países desarrollados. Si bien encuentran que durante los noventa hubo una leve tendencia hacia una mayor progresividad que respecto a los años anteriores, esta conclusión se diluye cuando se modifica el supuesto de traslación del Impuesto a las Ganancias de las empresas y se considera que en lugar de recaer sobre los accionistas, recae sobre los consumidores.

## 6.5.2 La incidencia del sistema tributario actual

En la presente sección se cuantifica el impacto que tiene la actual estructura impositiva sobre la distribución del ingreso en la Argentina. Las fuentes de información utilizadas para este ejercicio de incidencia son las siguientes:

- Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) del año 1996<sup>30</sup>
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al cuarto trimestre de 2006

El indicador de bienestar utilizado para ordenar a los individuos será, al igual que en el caso del ejercicio de incidencia del gasto público, el ingreso por adulto equivalente, ajustado por la existencia de economías de escala internas al hogar ( $\alpha = 0,8$ ).

El Estado nacional recaudó en el año 2006<sup>31</sup> 150.008,7 millones de pesos, equivalente a 25,6% del PIB. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue la principal fuente de recursos, aportando 31,4% del total recaudado. En segundo lugar, el Impuesto a las Ganancias (cobrado sobre empresas y personas) permitió recaudar 21,2% del total de ingresos. Por su parte, las cargas sociales (contribuciones patronales y aportes personales) explicaron 15,7% de la recaudación total. De este modo, estos tres impuestos representan el núcleo de la estructura tributaria argentina, aportando casi dos tercios de los recursos del Estado. Asimismo, los impuestos introducidos con la crisis económica, esto es, los derechos de exportación y el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, poseen una participación significativa en la estructura tributaria, representando conjuntamente casi 18% de la recaudación total.

30 Es claro que los patrones de consumo de la sociedad argentina han cambiado en los últimos 10 años, en especial luego del brusco ajuste en los precios relativos producto del paso de la convertibilidad al nuevo régimen postdevaluación. Sin embargo, los datos correspondientes a la ENGH 2004/5 no son públicos en la actualidad y, por lo tanto, la encuesta del año 1996 representa la fuente de información disponible más actualizada hasta el momento.

31 Se utilizan los datos de 2006 dado que se trata del último año para el que se encuentran datos disponibles para el último trimestre del año.

## » Cuadro 6.8. Recaudación total de impuestos (2006)

Impuesto	Millones \$	%
IVA	47,104.3	31,4 %
Ganancias*	31,749.0	21,2 %
Empresas	21,819.0	14,5 %
Personas físicas	9,930.0	6,6 %
Seguridad Social	23,602.8	15,7 %
Contribuciones patronales	18,153.7	12,1 %
Aportes personales	10,730.8	7,2 %
Derechos de Exportación	14,711.7	9,8 %
Débitos y Créditos en Cta. Cte.	11,685.7	7,8 %
Internos	4,100.4	2,7 %
Resto**	17,054.9	11,4 %
<b>Total</b>	<b>150,008.7</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: AFIP y Ministerio de Economía de la Nación.

\*no incluye el impuesto cobrado a beneficiarios del exterior.

\*\* incluye Bienes Personales, Combustibles, Derechos de Importación y Ganancia Mínima Presunta, entre otros.

En el Cuadro 6.9 se presenta la distribución del ingreso pre-impuestos, es decir, aquel que incluye todos los ingresos y transferencias monetarias recibidas por los individuos. Como puede verse allí, la distribución presenta una marcada asimetría hacia la derecha, reflejada en el hecho de que los primeros cuatro quintiles concentran tan sólo 48,3% del ingreso total. Adicionalmente, el último quintil tiene ingresos 12 veces superiores a los del primer quintil. Utilizando el coeficiente de Gini como medida de desigualdad de los ingresos personales, vemos que alcanza 0,454.

## » Cuadro 6.9. Distribución del ingreso pre impuestos

Quintil	Ingreso medio	Ingreso acumulado
1	173.1	4.3 %
2	360.0	13.3 %
3	551.5	27.0 %
4	854.4	48.3 %
5	2078.5	100.0 %

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a la EPH - Cuarto trimestre de 2006 (INDEC).

Siguiendo a Gasparini (1998), aplicaremos el enfoque de los supuestos de traslación para distribuir la carga tributaria entre individuos. Dicho procedimiento consiste en definir distintos supuestos de traslación para cada impuesto, calcular las cargas para cada estrato de ingresos y repetir el procedimiento para todos los impuestos, sumando las cargas de cada estrato.

---

### **Apartado 6.3. Medición del impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso (en base a Santiere et ál., 2000)**

La asignación por deciles de los montos de impuestos pagados por cada uno de ellos genera una carga tributaria, al computar el cociente que recae en cada uno sobre el total recaudado. A partir de ello surge una curva de concentración de impuestos, que grafica la proporción acumulada de tributos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población. Esta curva, por definición compatible a la de Lorenz, genera el índice asimilable al Gini para la distribución del ingreso: el índice de concentración de impuestos.

La comparación entre ambas gráficas determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular como del sistema tributario en general. Si la curva de concentración de impuestos se encuentra por encima de la de Lorenz y, por ende, más próxima a la línea de perfecta igualdad, implica que se acerca al caso en que todos los individuos, independientemente del ingreso que detenten, pagan la misma cantidad de impuestos, con lo cual el sistema se torna regresivo, y a la inversa, de situarse por debajo de la antedicha, se acerca a la desigualdad en el pago. Esto implica que estarían soportando más los de mayores ingresos, lo cual sería progresivo e influiría en la distribución del ingreso tornándola más igualitaria.

El efecto final sobre la distribución del ingreso se refleja, entonces, en la curva de concentración del ingreso post impuestos, que proviene de la diferencia entre ambas curvas, determinándose el índice de Kakwani, en el cual un signo negativo determina que el índice de Gini es mayor al de Concentración. En ese caso es más desigual la distribución del ingreso que la de la carga tributaria y el sistema en su conjunto es regresivo; a la inversa, un Kakwani positivo demuestra que la curva de concentración de impuestos está por debajo de la de Lorenz, generando los impuestos un efecto de mayor equidad en la distribución del ingreso.

A continuación presentamos los principales resultados obtenidos, impuesto por impuesto<sup>32</sup>, en términos de distribución de la carga tributaria y presión tributaria por escala de ingreso personal.

### ***i– Impuesto al Valor Agregado***

Haciendo abstracción del efecto sustitución derivado del cambio en los precios relativos –producto de la existencia de bienes exentos y alícuotas diferenciales–, se supone que el impuesto recae sobre los consumidores en proporción a su gasto total. La fuente de información para asignar este impuesto es la ENGH de 1996, que registra el ingreso y los patrones de gasto de las familias.

El IVA resulta ser un impuesto regresivo, ya que la presión tributaria decrece con el ingreso<sup>33</sup>. Este impacto desigualador sobre los ingresos personales resulta del hecho de que los sectores de menores ingresos corrientes poseen una mayor propensión media a consumir que los sectores más ricos. Utilizando el Índice de Concentración como medida de desigualdad en la distribución de la carga tributaria, el mismo alcanza 0,356. Este valor resulta menor que el coeficiente de Gini pre impuestos, lo que implica que el índice de Kakwani sea negativo, y que el IVA resulte ser un impuesto regresivo.

### ***ii– Impuestos al Trabajo***

Estos impuestos recaen esencialmente sobre los trabajadores<sup>34</sup>, minimizando el movimiento hacia la informalidad y el ocio. Para imputar los aportes personales y las contribuciones patronales, se calculó la distribución decílica de los ingresos por trabajo, en base a la EPH. La carga tributaria se estimó en 75% en función de la distribución de los asalariados formales –para el caso de los aportes personales– y 25% por distribución del consumo global, suponiendo que los empresarios tienen la capacidad de trasladar el impuesto al precio de los bienes finales.

La carga de los impuestos al trabajo es creciente con el nivel de ingresos. Por su parte, la presión tributaria<sup>35</sup> toma la forma de una U invertida –leve–, revelando que la incidencia del tributo es mayor en el centro de la distribución.

32 Por cuestiones metodológicas sólo se analizan: IVA, Ganancias, contribuciones a la Seguridad Social, derechos de exportación e Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente.

33 Gasparini (1998) agrega el análisis de incidencia del IVA desde un punto de vista intertemporal, ordenando a los individuos según el consumo per cápita familiar y no el ingreso. En base a dicho ordenamiento, este impuesto se vuelve proporcional en el centro de la distribución y ligeramente progresivo en las colas.

34 Se minimizan los efectos sustitución derivados del potencial movimiento hacia la informalidad o el ocio.

35 En este caso los resultados fueron corregidos por las cuentas nacionales.

### **iii– Impuesto a las Ganancias**

Este tributo se compone de dos impuestos con características particulares: el Impuesto a las Ganancias de personas físicas, y el Impuesto a las Ganancias de las sociedades jurídicas o empresas. En el primer caso, se asignó la carga tributaria a los deciles considerando al responsable legal, teniendo en cuenta las alícuotas diferenciales según tramo de ingreso<sup>36</sup>, esquema de deducciones especiales, etcétera. Por su parte, la distribución de la carga del impuesto sobre las empresas se asignó en 50% según consumo global y el restante 50% de acuerdo a la distribución del capital, que recae en su totalidad sobre el último decil.

Como puede verse en el Cuadro 6.11, el Impuesto a las Ganancias resulta ser sensiblemente progresivo. La carga tributaria recae casi en su totalidad en el último decil de ingresos de la población. Allí, la presión tributaria alcanza 11,3%. Asimismo, el Índice de Concentración de impuestos toma un valor de 0,890, que en combinación con los niveles de desigualdad de ingresos inicial arrojan un índice de Kakwani marcadamente positivo (0,435).

### **iv– Impuestos internos**

El supuesto de incidencia usual indica que este tributo recae sobre aquellos individuos que consumen los bienes gravados. La ENGH contiene información acerca del consumo familiar de cigarrillos, tabaco y bebidas alcohólicas, todos ellos bienes alcanzados por dicho gravamen.

La carga tributaria de los impuestos internos es creciente en el ingreso. Sin embargo, la presión tributaria se relaciona de manera inversa con el ingreso personal. En efecto, mientras que los primeros deciles pagan más de 10% de su ingreso en concepto de impuestos a cigarrillos, tabaco, entre otros, esta proporción llega a menos de 8% en los deciles ocho a 10. El Índice de Concentración de impuestos alcanza 0,262, siendo casi la mitad que el coeficiente de Gini. De este modo, los impuestos internos son marcadamente regresivos, incluso por encima del IVA.

### **v– Impuestos a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente**

De los impuestos considerados en la presente sección, el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente es aquel que presenta mayores dificultades a la hora de determinar su incidencia distributiva, ya que no se conocen hasta el momento

36 Los ingresos se ajustaron por subdeclaración en base a los coeficientes de FIEL (1998), pág. 417.

estadísticas de volumen de transacciones bancarias al nivel de las familias. Por lo tanto, los supuestos de traslación estándar empleados para asignar la carga tributaria a los deciles podrían llevar a resultados poco representativos.

Una alternativa posible es distribuir el impuesto entre empresas y familias de acuerdo con el porcentaje de depósitos en cuenta corriente y cajas ahorro, toda vez que los primeros se asocian con la actividad comercial y los segundos, con las decisiones de las familias. En este sentido, en base a datos del BCRA, para el año 2006 existían fondos por 6.894,6 millones de pesos depositados en cuentas corrientes, mientras que 4.791,1 millones de pesos correspondían a cajas de ahorro. Esto nos arroja una proporción de 59% del impuesto aportado por las empresas y 41% suscripto por las familias. Luego, en el caso de las firmas, se supone que tienen la posibilidad de trasladar la carga del impuesto al consumo, por lo que la carga se distribuyó en ese caso según el consumo personal, mientras que la carga soportada por las familias se asignó de acuerdo con la distribución del ingreso de los empleados registrados, suponiendo que los individuos realizan transacciones bancarias en proporción directa a su ingreso personal.

Aplicando los supuestos de traslación anteriores, con todas las reservas del caso, se obtiene que el IDCB resulta ser regresivo, algo más que los impuestos al trabajo, pero en menor medida que los impuestos asociados con el consumo (IVA e internos). Los primeros tres quintiles soportan alrededor de 30% de la carga tributaria del impuesto, mientras que los quintiles cuatro y cinco aportan el 70% restante. El Índice de Concentración de impuestos correspondiente alcanza 0,401.

## ***vi- Incidencia conjunta de los impuestos analizados***

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos:

» Cuadro 6.10: Distribución de la carga tributaria. Porcentaje de la recaudación de cada impuesto pagado por decil de ingresos (2006)

Decil	IVA	Ganancias	Seguridad Social	Internos	IDCB
1	2,7 %	1,0 %	1,4 %	2,9 %	2,1 %
2	4,2 %	1,5 %	2,9 %	5,5 %	3,6 %
3	5,1 %	1,8 %	4,0 %	6,5 %	4,5 %
4	6,2 %	2,2 %	5,4 %	7,1 %	5,7 %
5	7,3 %	2,6 %	6,6 %	8,8 %	6,8 %

6	8,4 %	2,9 %	7,9 %	10,1 %	7,9 %
7	10,3 %	3,6 %	10,0 %	11,8 %	9,7 %
8	12,2 %	4,3 %	12,8 %	13,1 %	12,0 %
9	16,0 %	6,6 %	16,8 %	15,1 %	16,0 %
10	27,6 %	73,5 %	32,2 %	19,2 %	31,6 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH - Cuarto trimestre de 2006 y AFIP.

» Cuadro 6.11. Presión tributaria. Pago de impuestos como porcentaje del ingreso (2006)

Decil	IVA	Ganancias	Seguridad Social	Internos	IDCB
1	12,1 %	0,0 %	3,8 %	1,2 %	6,4 %
2	10,4 %	0,0 %	3,7 %	1,2 %	4,6 %
3	9,4 %	0,0 %	3,7 %	1,1 %	4,3 %
4	9,0 %	0,0 %	4,0 %	0,9 %	3,9 %
5	8,7 %	0,0 %	4,0 %	0,9 %	3,8 %
6	8,2 %	0,0 %	3,8 %	0,9 %	3,6 %
7	8,2 %	0,0 %	3,9 %	0,8 %	3,6 %
8	7,7 %	0,3 %	4,0 %	0,7 %	3,3 %
9	7,6 %	1,4 %	3,8 %	0,6 %	3,2 %
10	6,7 %	11,3 %	3,3 %	0,4 %	2,7 %
Total	7,83 %	5,77 %	3,7 %	0,7 %	3,2 %

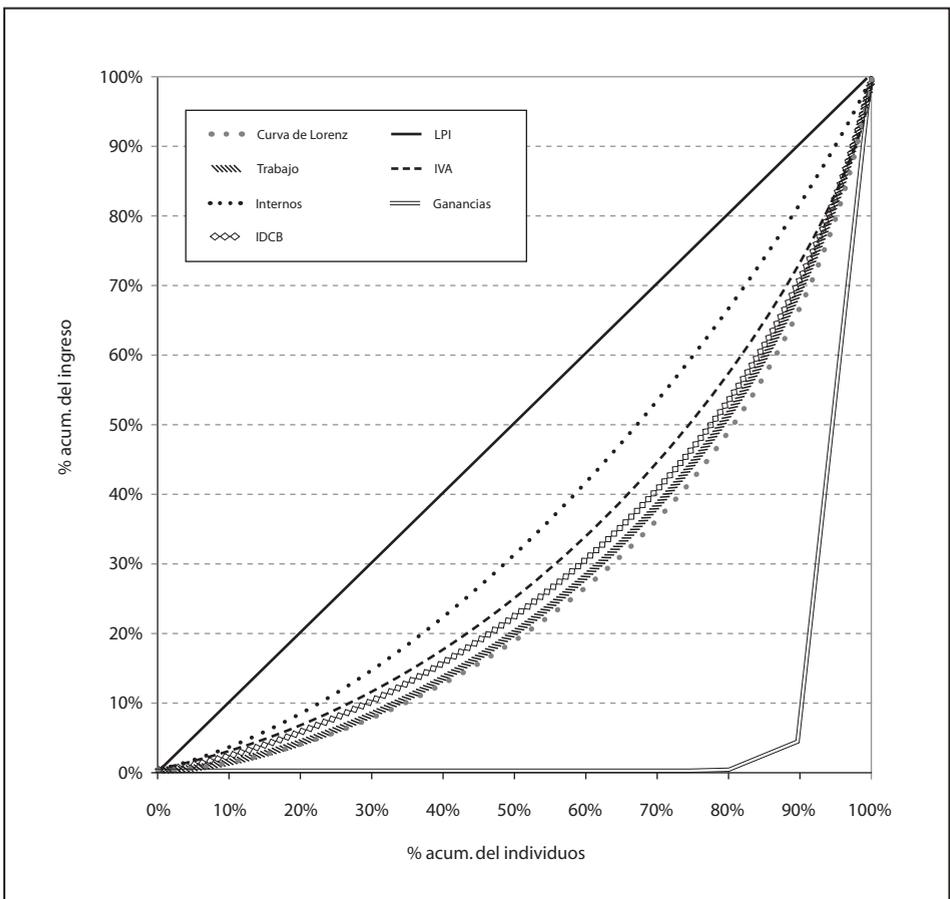
Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH - Cuarto trimestre de 2006 y AFIP.

Otra manera de representar los resultados de incidencia es empleando técnicas gráficas. De la comparación entre la curva de Lorenz y las curvas de concentración de impuestos es posible también deducir si un impuesto es progresivo o regresivo, según las últimas se ubiquen por encima o por debajo de la primera<sup>37</sup>. Así, el

37 Cabe recordar que la diagonal es la línea de perfecta igualdad (LPI), que equivaldría a una distribución del ingreso totalmente igualitaria, es decir, que todos los individuos perciben ingresos idénticos.

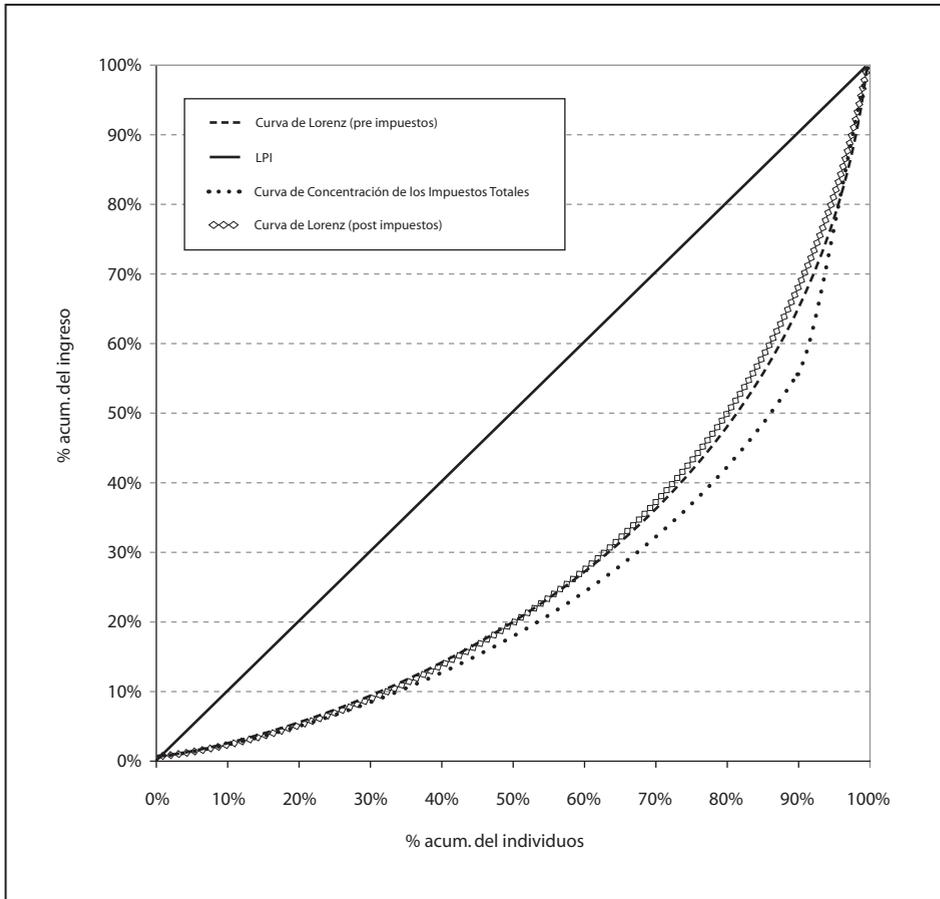
Gráfico 5 permite observar que el Impuesto a las Ganancias es el único de los tributos analizados que resulta ser progresivo, lo que se refleja en el hecho de que la Curva de Concentración correspondiente se ubica por debajo de la curva de Lorenz pre-impuestos. Es decir que la aplicación de este impuesto contribuye a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Del resto de los tributos, todos regresivos, los impuestos internos resultan ser aquellos más regresivos, es decir, la presión tributaria decrece conforme escalamos los deciles de ingreso, seguido por el IVA y los impuestos al trabajo.

» Gráfico 6.5: Curvas de concentración de impuestos



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH - Cuarto trimestre de 2006 y AFIP.

» Gráfico 6.6: Incidencia de los Impuestos



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH - Cuarto trimestre de 2006 y AFIP.

Finalmente, vistos en conjunto, los tributos analizados (IVA, Seguridad Social, Ganancias, internos e IDCB) poseen un carácter de proporcional a levemente progresivo, que proviene de su incidencia prácticamente proporcional hasta el decil cinco (es decir, la cola izquierda de la distribución aporta a la carga tributaria en proporción directa al porcentaje que se lleva de los ingresos totales), y una presión tributaria que se incrementa levemente en los deciles superiores. Así, la curva de concentración de los impuestos totales se ubica por debajo de la curva de Lorenz pre impuestos. Como consecuencia, la distribución del ingreso luego de impuestos resulta ser similar a la distribución de ingresos previa a la acción del Estado en materia impositiva.

## Apartado 6.4. El impacto distributivo de los derechos de exportación

A continuación se presentan algunos resultados de incidencia vinculados con uno de los dos impuestos introducidos luego de la crisis de 2001 y que marcan uno de los mayores cambios en la estructura tributaria actual, si la comparamos con la vigente durante la década pasada: los derechos de exportación.

La lógica de análisis para cuantificar la incidencia de las retenciones a las exportaciones difiere del resto de los impuestos analizados. En efecto, la aplicación de las retenciones tiene un doble impacto, de naturaleza disímil. En primer lugar, existe un efecto de "impuesto clásico" en el caso del monto pagado por las empresas productoras de bienes gravados. En este caso, la carga tributaria recae enteramente en los individuos pertenecientes al 10% de mayores ingresos de la población. En segundo lugar, las retenciones poseen un efecto de subsidio sobre el consumo de los bienes gravados, cuyos consumidores se benefician de la reducción del precio de venta final de estos artículos, esencialmente alimentos.

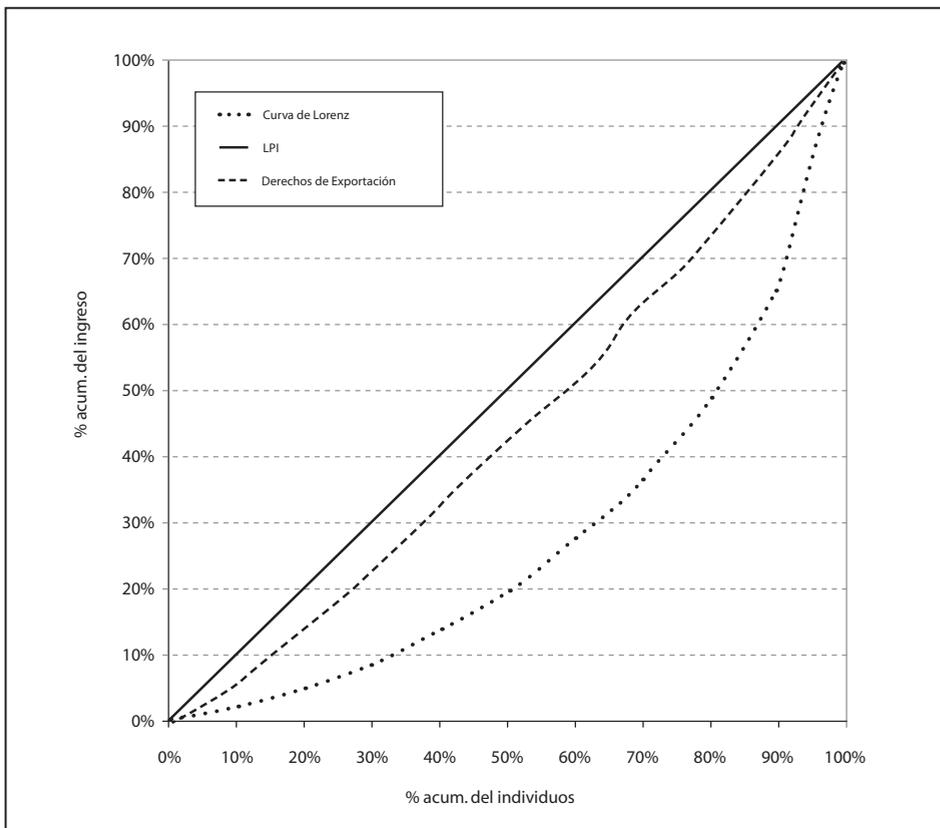
» Cuadro 6.12. Distribución del subsidio al consumo derivado de la aplicación de derechos de exportación

Decil	Distribución del subsidio	En % del Ingreso
1	5,8 %	11,3 %
2	7,8 %	8,2 %
3	8,4 %	7,1 %
4	10,8 %	6,4 %
5	9,3 %	5,8 %
6	8,3 %	5,3 %
7	12,1 %	4,9 %
8	10,2 %	4,3 %
9	13,2 %	3,7 %
10	14,0 %	2,7 %
Total	100,00 %	4,71 %

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH - Cuarto trimestre de 2006 y AFIP.

El Cuadro 6.12 cuantifica precisamente este segundo efecto. A diferencia de las medidas de desigualdad empleadas en el caso de los impuestos, el hecho de que la carga del subsidio –en % del ingreso– recaiga en mayor medida en los primeros deciles revela que las retenciones tienen un carácter progresivo, esto es, poseen un impacto redistributivo igualador de los ingresos personales. Sin embargo, las mismas son levemente pro–rico, ya que el monto del subsidio recibido por los deciles superiores es mayor que el recibido por los primeros deciles de la distribución del ingreso, hecho que gráficamente es posible apreciar en una Curva de Concentración del gasto ubicada por debajo de la línea de perfecta igualdad (LPI) (ver Gráfico 6.7)<sup>38</sup>.

» Gráfico 6.7. Curvas de Concentración de los beneficios de los derechos de exportación



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a ENGH 1996, EPH - Cuarto trimestre de 2006 y AFIP.

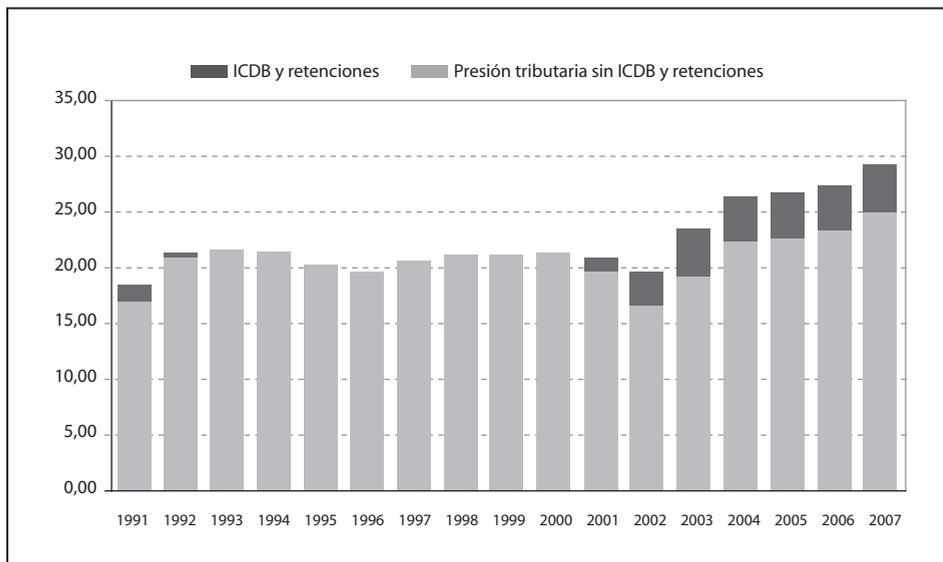
38 Puede decirse que el carácter progresivo de las retenciones a las exportaciones es consecuencia de una mayor propensión a consumir alimentos por parte de los sectores de menores ingresos, mientras que su naturaleza pro–rica es subproducto de la brecha –marcadamente positiva por cierto– existente entre los gastos de consumo (en términos absolutos) que registran los deciles más ricos en relación a los deciles más pobres de la distribución.

## 6.6 Consideraciones finales: los desafíos de la estructura actual

A modo de conclusión, en esta sección se exponen los principales problemas y desafíos que presenta el sistema tributario. Como ya se ha mencionado anteriormente, a partir de la salida de la convertibilidad se ha producido un crecimiento notable en la presión tributaria global (Nación más Provincias), que superó largamente el récord de los años noventa y que, en 2007, se ubicaría cerca del 30%. A pesar de estos espectaculares incrementos, aún el sector público argentino es relativamente reducido en términos de la obtención de recursos, respecto de ejemplos como España (34,1%), Reino Unido (36,8%), Alemania (37,3%), Francia (43,6%) o Suecia (51,5%).

Una cuestión relevante que se encuentra subyacente en el desempeño tributario observado es la existencia de recursos derivados de la emergencia económica que explican una fracción no menor de la mejora recaudatoria, como las retenciones a las exportaciones y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente. Si se excluyen del cálculo de presión tributaria estos recursos (que también estuvieron presentes en los años 1991–1993) resulta que el desempeño aún se mantiene creciente y en niveles máximos, pero en menor medida que si se considera el total de los recursos. Esta desagregación puede observarse en el Gráfico 6.8.

» Gráfico 6.8. Presión tributaria y recursos de emergencia



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía de la Nación.

Cabe admitir que estos tributos “de emergencia” representan más de la totalidad del superávit primario del sector público nacional en el último año (3,2% del PIB), por lo que se tornaron fundamentales para mantener el actual esquema económico. El desafío en este aspecto proviene del hecho de que, ya sea por consideraciones de eficiencia económica (por las distorsiones que generan, principalmente el ICDB) o por un contexto económico que imposibilite mantener las retenciones a las exportaciones, estos recursos no pueden ser considerados como estructurales dentro del esquema tributario. Es previsible pensar que en algún momento, voluntaria o involuntariamente, haya que resignar estos tributos. De este modo, uno de los desafíos a superar para consolidar una estructura tributaria permanente es la sustitución de la recaudación obtenida de los impuestos generados en la emergencia económica.

### ***Equidad horizontal***

El sistema tributario actual presenta problemas de equidad horizontal, es decir, personas iguales en ingreso, patrimonio o consumo reciben tratamientos tributarios diferentes debido a diversas cuestiones. En primer lugar, los altos niveles de evasión permiten a algunos contribuyentes pagar menos impuestos y/o ejercer competencia desleal con otros contribuyentes. Como se mencionó en el apartado correspondiente al contexto internacional, las alícuotas impositivas del sistema argentino son altas en comparación con países de similar grado de desarrollo, y en algunos casos se encuentran a nivel de los países más avanzados. Así, quienes cumplen con todas sus obligaciones tributarias soportan en realidad una presión tributaria mayor a la expresada por el cociente entre recaudación y PIB, que refleja al promedio de la economía.

En segundo orden, ciertas normativas específicas también permiten que contribuyentes en igualdad de condiciones contribuyan de manera desigual. Por ejemplo, en el caso del Impuesto a las Ganancias, existen niveles de imposición diferentes según el origen de la renta. Así, por ejemplo, las rentas derivadas de ganancias de capital o intereses no se encuentran gravadas, cuando sí lo están otras rentas como las que surgen del trabajo personal. Otro ejemplo son los distintos niveles de deducciones especiales en el Impuesto a las Ganancias de personas físicas, que favorecen a los trabajadores en relación de dependencia en comparación con los autónomos<sup>39</sup>.

Un tercer aspecto que perjudica la equidad horizontal es la existencia de un régimen de simplificación para los pequeños contribuyentes (Monotributo), que en realidad funciona como una manera de reducir el nivel de imposición. Existe una brecha

---

39 No obstante, esta última distinción debemos considerarla dentro de un marco donde es más fácil evadir o eludir impuestos en el caso del trabajador autónomo.

extrema en el nivel de imposición entre quienes lograron incluirse en el Régimen de Monotributo y quienes no, sobre todo a nivel de sociedades. Esto genera fuertes incentivos al ocultamiento de ingresos para mantenerse en el régimen simplificado.

Por último, la existencia de defectos importantes en la conformación de la base imponible de determinados impuestos también afecta la equidad del sistema. Por ejemplo, en el caso del Impuesto sobre los Bienes Personales, existen valuaciones fiscales distintas por propiedades con igual valor de mercado, lo que hace que individuos iguales paguen distintos montos por este impuesto.

### ***Equidad vertical***

Además de presentar problemas de equidad horizontal, el sistema actual también plantea conflictos en cuanto a la equidad vertical. Como se mencionó previamente, la estructura vigente recae en mayor medida en el consumo y en menor proporción en los ingresos. Como se mostró en la sección correspondiente a la incidencia del sistema tributario, los impuestos indirectos son los más regresivos, mientras que el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas es el más progresivo. De este modo, el resultado es un sistema tributario prácticamente proporcional, que no contribuye a mejorar la distribución del ingreso pre impuestos.

Así, el sistema tributario en su conjunto refleja la posibilidad de avanzar en términos de equidad vertical hacia una mayor progresividad de la política fiscal. En este sentido, la alteración del *mix* entre impuestos directos e indirectos a favor de los primeros, debería ser un lineamiento general de reforma de un sistema tributario que identifique la reducción de la desigualdad como uno de sus principales objetivos.

La buscada progresividad que se pretende lograr a través del Impuesto a las Ganancias debería revisarse en términos de las materias gravadas y a través de la alteración de la composición de este tributo entre empresas y personas físicas, en línea con la experiencia de los países más avanzados. No gravar los ingresos derivados de las rentas financieras y las ganancias de capital es un factor que debilita el potencial impacto redistributivo del impuesto.

Si bien en los últimos años las retenciones a las exportaciones habrían inducido un elemento más de progresividad, al actuar como un subsidio al consumo de los bienes exportables –en su mayoría alimentos– se trata de un impuesto instaurado en la emergencia económica que, como antes se explicó, no puede considerarse como estructural en el sistema tributario. De este modo, si se pretende que el sistema impositivo contribuya a mejorar la distribución del ingreso, debería consolidarse la presencia de tributos permanentes que presenten mayor progresividad.

## ***Eficiencia económica***

Dentro de los aspectos que afectan la eficiencia económica se encuentran dos puntos centrales: el reemplazo de los considerados impuestos distorsivos y la disminución de la evasión. Dentro del primer aspecto, los tributos más frecuentemente mencionados son el Impuesto sobre los Créditos y Débitos y las retenciones a las exportaciones. Mientras que en el primer caso se encuentra justificada su reducción o eliminación por los incentivos negativos que introduce en la economía, en el segundo caso no es tan claro que la prioridad de eliminación sea inmediata. Si bien no puede considerarse a los derechos de exportación como permanentes, en el actual contexto de tipo de cambio real alto y elevados precios internacionales, cobran sentido como una herramienta redistributiva.

Además del debate en torno al ICDB y las retenciones, otro tributo cuestionado a nivel provincial es el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que tiene relevancia en términos de su efecto antiexportador: al acumularse durante las etapas productivas no puede detraerse fácilmente del valor de exportación (como sí es el caso del IVA). La existencia de estructuras de alícuotas desparejas entre etapas productivas a nivel del IVA es otro aspecto que afecta la eficiencia económica y genera incentivos a la evasión.

En este sentido, otra característica del sistema actual que atenta contra la eficiencia del sistema impositivo son los gastos tributarios. Además de afectar la equidad horizontal –como se mencionó anteriormente–, las promociones fiscales atentan contra la neutralidad económica, incentivan la evasión y el fraude fiscal, reducen la transparencia y dificultan las tareas de la administración tributaria. Si bien los gastos tributarios se estiman en función de los ingresos que se dejan de percibir por cada uno de los beneficios otorgados, todos estos otros efectos no son cuantificados y pueden resultar de una importancia mayor en el largo plazo (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Una revisión de estos esquemas y el refuerzo del control sobre ellos es entonces otro de los desafíos por encarar a fin de mejorar la eficiencia de la estructura tributaria.

Por último, dentro de las consideraciones de eficiencia no puede dejar de mencionarse el fortalecimiento de la administración tributaria y el costo de la recaudación, no sólo a nivel nacional sino también provincial y municipal. Si bien se han registrado avances en materia de control de la evasión –aunque los datos se refieren principalmente al IVA–, la información disponible sugiere que en los últimos años se estaría manteniendo constante en términos del PIB. Cabe admitir que no se puede depender exclusivamente de una mejora en este campo, pero la disminución de la evasión podría ayudar en el mediano plazo al reemplazo de los tributos instaurados con la emergencia económica.



## 7. Instituciones

*Luciana Díaz Frers, Gabriel Filc y Alexis Roitman*

Existe una serie de instituciones que, a pesar de no ser leyes impositivas, ni establecer patrones de gasto, influyen sobre el proceso mediante el cual se toman decisiones fiscales. Estas normas, entre otros elementos, se componen de límites al gasto y al déficit, incorporan criterios de transparencia al sistema presupuestario y determinan criterios de distribución de los ingresos entre los distintos niveles de gobierno. Las instituciones más relevantes pueden ser divididas en dos grandes grupos: aquellas que actúan sobre el proceso presupuestario en general<sup>1</sup>, y las que regulan la relación fiscal entre el Gobierno nacional y las administraciones públicas sub-nacionales.

Tanto unas como las otras no son privativas de un tipo particular de Estado de bienestar. Tampoco establecen restricciones acerca de qué servicios debe brindar el Estado, qué nivel de gobierno debe hacerlo, o a qué población debe dirigirse. Sin embargo, cuando se examina su evolución en el tiempo, se descarta la posibilidad de que hayan cambiado persiguiendo un objetivo de neutralidad. En primer lugar, estas instituciones evolucionaron en conjunto con procesos políticos y económicos determinados. Por ejemplo, la modificación al proceso presupuestario que implicó la Ley de Administración Financiera estuvo asociada con las reformas de los noventa enmarcadas en el ideario promovido por el Consenso de Washington. Por otra parte, las reformas al régimen de transferencias intergubernamentales fueron, en algunos casos, de la mano de los procesos de descentralización del gasto y, en otros, el resultado esperable del retorno a un régimen democrático.

Todas estas reglas tienen, potencialmente, efectos sobre la solvencia, la equidad y la eficiencia. Más aún, en muchos casos el propósito de su formulación radica en facilitar el alcance de estos objetivos. A continuación, se describen detalladamente estas instituciones y su interacción con los objetivos mencionados.

### **Federalismo Fiscal**

Una de las características relevantes de los países federales es que tanto las potestades de recaudación de ingresos como las responsabilidades de gasto son repartidas

---

<sup>1</sup> La mayor parte de estas normas se refiere al proceso presupuestario nacional, aun cuando algunas de ellas afectan a los procesos presupuestarios subnacionales.

entre el Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales –provincias y municipios-. Esta división de potestades y responsabilidades se plasma en un entramado institucional complejo, que en la Argentina se convierte en una madeja difícil de desentrañar. En principio, se presenta la dificultad de establecer criterios mediante los cuales determinar esta división<sup>2</sup>. A su vez, debido a que los ingresos de los gobiernos subnacionales no cubren necesariamente los gastos que deben afrontar, se genera la necesidad de un esquema de transferencias intergubernamentales. En este apartado, se analiza la configuración del esquema de transferencias y sus consecuencias sobre los ejes de análisis que guían el presente libro: la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad.

Como hemos visto en el Capítulo 6, a pesar de que la Constitución Nacional otorga a las Provincias importantes prerrogativas en materia de recaudación<sup>3</sup>, en la práctica éstas han delegado en el Gobierno nacional una gran cantidad de potestades tributarias (Tommasi, 2002). El resultado es que entre 1990 y 2004, más de 80% de la recaudación impositiva fue realizada por el gobierno federal. Si bien, debido a que las características de los impuestos con mayor potencial recaudatorio hacen deseable la centralización de su cobro, aun en perspectiva comparada puede afirmarse que la Argentina muestra un alto nivel de centralización de la recaudación impositiva.

En lo referido al gasto, tal como se presentó en el Capítulo 4, la situación ha sido cambiante en las últimas décadas. De acuerdo con la distribución de responsabilidades establecida en la Constitución Nacional, las únicas actividades que son de exclusiva competencia del gobierno federal son las asociadas con la defensa y las relaciones exteriores. Por otro lado, la Constitución establece una variada gama de servicios públicos donde los dos niveles de gobierno participan simultáneamente, compartiendo responsabilidades de provisión y financiamiento. Han sido estas funciones las que en los últimos 20 años han sufrido un proceso de descentralización, por el cual las provincias adquirieron mayor responsabilidad en términos del gasto público (Schwartz y Liuksila, 1997), particularmente en las áreas de Salud y Educación. Mientras que entre 1980 y 1990, los Gobiernos subnacionales (provincias y municipios) eran responsables de alrededor de 30% del gasto público total, en la actualidad son responsables por casi el 50%. El Gráfico 7.1 presenta un resumen de lo expuesto hasta aquí: la Argentina es, en términos comparados, un país con un alto nivel de centralización de la recaudación y altos niveles de descentralización del

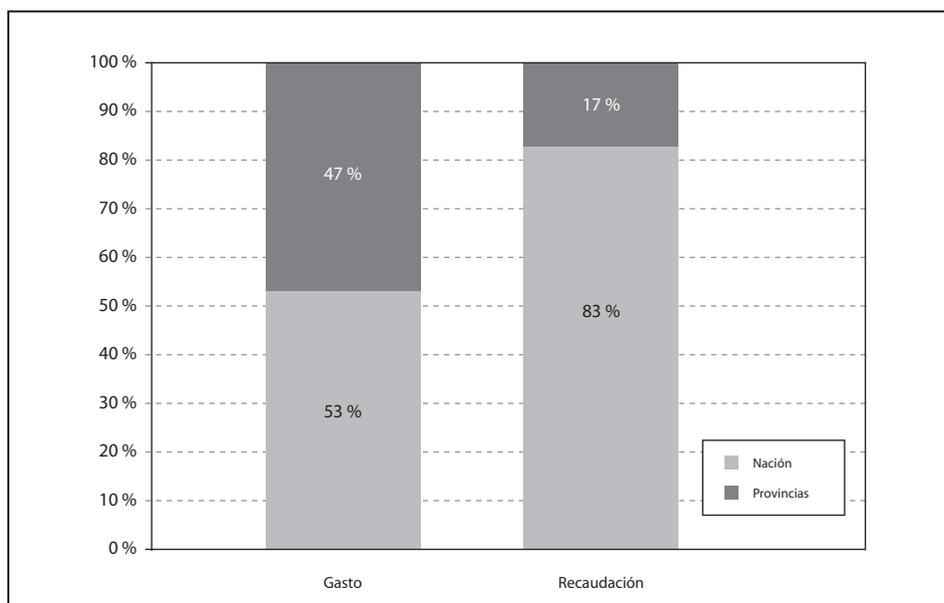
---

2 Las características principales de la asignación de competencias de gasto y facultades de recaudación, así como un esbozo de los criterios para su determinación, han sido expuestas en los Capítulos 4 y 6.

3 En primer lugar, la Constitución argentina establece que el Gobierno nacional tiene jurisdicción exclusiva sobre los impuestos al comercio internacional. Por otra parte, tanto las Provincias como el Gobierno central pueden utilizar impuestos indirectos para financiar sus gastos. En tercer lugar, los impuestos directos son, en principio, de competencia exclusiva de los Gobiernos provinciales. Por último, debe señalarse que las Provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal.

gasto. La situación resultante de la diferencia entre los niveles de centralización de la recaudación y descentralización del gasto en la Argentina es lo que la literatura denomina el *desequilibrio fiscal vertical*<sup>4</sup>.

» Gráfico 7.1. Centralización de la recaudación y descentralización del gasto (1990-2003)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

La existencia de diferencias entre los ingresos y los gastos de las Provincias, no necesariamente obedece a carencias en el diseño del sistema. Debido a que el Gobierno central recauda los impuestos más importantes<sup>5</sup>, mientras que cier-

4 Entre 1991 y 2001, en promedio, 72% de los gastos provinciales fue financiado mediante transferencias realizadas por el gobierno federal, y sólo 28% fue financiado con recursos propios de las Provincias. No obstante, existe una gran variabilidad interprovincial alrededor del promedio. Por ejemplo, 17 provincias financian menos de 15% de su gasto con recursos propios (y 19 menos de 20%).

5 Por el lado de la recaudación, son tres los principios que pueden regir la asignación de poderes tributarios: a) que el gobierno central recaude todos los impuestos, o bien, b) que lo hagan los gobiernos subnacionales, y c) un esquema de división del trabajo entre ambos niveles de gobierno. Ciertas características o atributos de los impuestos determinan el nivel de gobierno a cargo de la recaudación (Norregard, 1997). Entre los atributos que presentan los impuestos preferentemente a recaudar por el Estado nacional se destacan los siguientes (Ter-Minassian, 1997): 1. se gravan sobre bases tributarias móviles. Esto es necesario para evitar movimientos de los factores de producción inducidos por la estructura tributaria o bien reducción en los niveles de recaudación inducidos por la competencia interjurisdiccional; 2. son más sensibles a los cambios en el ingreso. La recaudación por parte del gobierno central de estos impuestos permite contar con instrumentos de estabilización y protegerse de las fluctuaciones cíclicas de los presupuestos subnacionales; 3. se gravan sobre bases tributarias distribuidas de forma no homogénea entre las jurisdicciones (ejemplo: Impuesto a los Recursos Naturales).

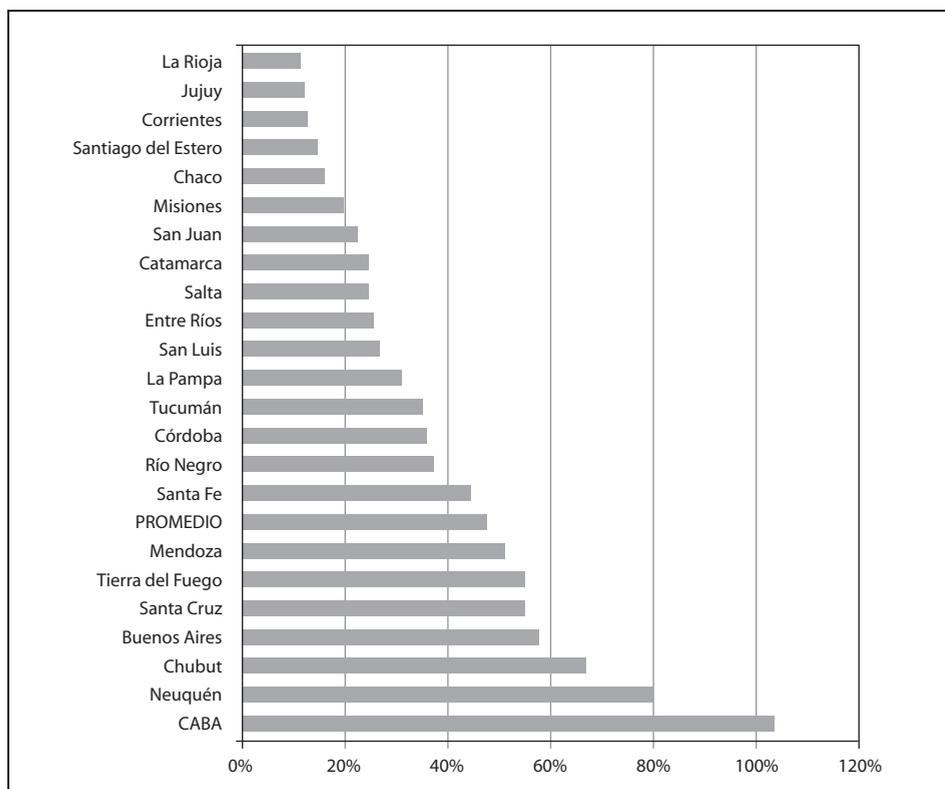
tas funciones de gasto están descentralizadas, los Gobiernos subnacionales gastan más de lo que recaudan. Este desequilibrio fiscal vertical (DFV) es cubierto a través de las transferencias intergubernamentales, es decir, un mecanismo por el cual los recursos fiscales se transfieren desde el Gobierno central hacia los Gobiernos subnacionales<sup>6</sup>.

Este sistema de transferencias intergubernamentales es extremadamente complejo. Las transferencias son efectuadas mediante tres mecanismos básicos. La columna vertebral la constituye el régimen de coparticipación federal de impuestos, que consiste en un conjunto de reglas que establecen la manera en que parte de la recaudación de impuestos realizada por el Gobierno federal es reasignada a las Provincias. Básicamente, su modo de operar es el siguiente. Primero, se define qué porción de los impuestos recaudados por el nivel central pertenecen a la “masa coparticipable”. A esta masa coparticipable se le restan algunos fondos específicos, y queda lo que se conoce como “coparticipación neta”. Segundo, se define con qué porcentaje de la coparticipación neta se queda la Nación y con cuánto las Provincias. Esto se conoce como “distribución primaria”. El esquema de coparticipación constituyó el 73% de las transferencias en 2005.

Tercero, el total destinado a las Provincias se asigna a cada una de ellas mediante los coeficientes fijados por la Ley 23.548. A ello se denomina “distribución secundaria”. Los coeficientes se fijaron en base al promedio de las transferencias que el Gobierno nacional realizó a las provincias en el período 1985-1987, sobre la base de las negociaciones bilaterales entre los Poderes Ejecutivos provinciales y el nacional. Reflejan el poder de negociación en los albores de la recuperación de la democracia y en época de hiperinflación. Como se observa en el Gráfico 7.2, existe una considerable diferencia en los porcentajes de recursos propios entre las diferentes provincias, fenómeno conocido como desequilibrio fiscal horizontal.

6 Entre los sistemas de transferencias se distinguen dos categorías: a) coparticipación de impuestos, y b) asignaciones. Por un lado, a través de los sistemas de coparticipación, la recaudación de impuestos realizada por el Gobierno federal se comparte con y se distribuye entre los Gobiernos subnacionales. Las formas de compartir (o coparticipar) impuestos varían desde mecanismos donde todo lo que recauda el Gobierno nacional constituye un “pozo común” que luego se reparte entre los Gobiernos subnacionales, hasta mecanismos que realizan la coparticipación impuesto por impuesto: es decir, existen ciertos impuestos que forman parte de la “masa” coparticipable y otros que no; o una combinación de los sistemas anteriores. Por otro lado, las asignaciones pueden ser de dos tipos: 1) “generales”, que son transferencias incondicionales, y que por lo tanto, le otorgan máxima discrecionalidad al Gobierno subnacional; y 2) “específicas”, como las transferencias están sujetas a ciertas condiciones y cumplen propósitos predeterminados. En este último caso, la discrecionalidad en el uso de estas transferencias por parte de los Gobiernos subnacionales se encuentra más limitada (Ter-Minassian, 1997).

## » Gráfico 7.2. Desequilibrio fiscal horizontal (2004)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Los otros dos mecanismos de transferencias son, por un lado, las transferencias automáticas con destinos específicos<sup>7</sup> y, por otro lado, las transferencias y subvenciones a discreción. A este último componente se lo denomina Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y, a pesar de que ha sido diseñado con el objetivo de “financiar crisis imprevistas en las provincias”, en la práctica han sido distribuidos a discreción del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior, es decir, el ministerio político por excelencia (Saiegh y Tommasi, 1998).

La configuración particular que adopta actualmente el sistema, es el resultado de diversas reformas por las cuales atravesaron las instituciones que reglan las relaciones fiscales federales en los últimos años. Los cambios no fueron producto de un solo proceso, sino que fueron moldeados principalmente por la democratización y

7 Entre ellas se encuentran los siguientes fondos específicos: i) Infraestructura Básica Social (Fondo del Conurbano); ii) FONAVI; iii) Fondo de Desarrollo Vial; y iv) Formulación y Ejecución de la Política Energética (FEDEI).

las respuestas a las crisis económicas y políticas que sufrió el país. En 1988, ya recuperada la democracia, se sancionó el actual régimen de coparticipación de impuestos a través de la Ley 23.548, pensada como un régimen transitorio para poder reglar las relaciones en plena crisis de hiperinflación. La particular coyuntura política, con un Poder Ejecutivo Nacional debilitado, permitió que la coparticipación primaria se repartiera de forma tal que las Provincias recibieran uno de los porcentajes más altos de la historia. Con respecto a la distribución secundaria, una “fórmula mágica” (Saiegh y Tommasi, 1998) distribuye los recursos entre Provincias. La ley simplemente validó los porcentajes que cada Provincia había obtenido en el período 1985-1987, durante el cual se destacó la ausencia de un régimen de coparticipación. Lejos de responder a criterios objetivos de reparto y económicamente racionales, los porcentajes actuales son el producto de las urgencias financieras y las negociaciones políticas llevadas a cabo entre los gobernadores y el gobierno federal durante ese breve período.

Si bien en la década de los noventa, el sistema de transferencias atravesó una serie de reformas, ellas no fueron tan radicales como sucedió con otras instituciones del Estado. Las primeras modificaciones se expresaron en el llamado Pacto Fiscal Federal, firmado en 1992<sup>8</sup>. El principal cambio introducido en el sistema de coparticipación fue el de reservar 15% de la masa coparticipable, como fondo especial para pagos del sistema federal de Seguridad Social. Este cambio redujo efectivamente la porción de recursos asignada tanto a las Provincias (de 57% a 49%) como al Gobierno federal (de 42% a 36%) (Saiegh y Tommasi, 1998). No obstante, el Gobierno federal, a cambio de que las Provincias firmasen el pacto, ofreció una garantía por la cual iba a distribuir al menos 725 millones de pesos por mes entre las Provincias, independientemente de los niveles de recaudación. Este último elemento, llamado “piso mínimo”, constituyó una innovación institucional en el sistema de coparticipación (Eaton, 2003). Posteriormente<sup>9</sup> el Gobierno federal aumentó el “piso mínimo” garantizado a las provincias a 740 millones de pesos mensuales.

El segundo episodio de importancia llegó con la reforma de la Constitución Nacional. En su artículo 75 inciso 2, si bien no se especifican cambios puntuales sobre los términos del sistema de coparticipación, se presenta un importante conjunto de reglas y procedimientos para la reforma del régimen. Específicamente, el texto constitucional establece las pautas para la sanción del futuro régimen de coparticipación esperado para 1996, plazo que no ha sido cumplido.

---

8 Ley 24.130.

9 Decreto 1807/1993.

En los prolegómenos de la crisis de 2001, se sucedieron diversas reformas al sistema, motivadas principalmente por la crisis fiscal y la necesidad de cumplir con compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La primera de ellas tuvo lugar en el inicio del gobierno de Fernando De La Rúa (1999-2001), cuando se renegó un nuevo acuerdo fiscal con las Provincias. El Gobierno central se comprometió a transferir un monto fijo a las Provincias, independiente de los recursos recaudados, fijado en 1350 millones de pesos mensuales<sup>10</sup>, que marcaba tanto un piso como un techo para la distribución de recursos coparticipables. Esto implicaba, por un lado, que cualquier aumento o excedente en la recaudación no sería coparticipado, pero también que los Gobiernos provinciales se aseguraban una transferencia de recursos, independientemente del desempeño económico del país (Saiegh, 2004)<sup>11</sup>. Asimismo, el Gobierno nacional, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y el Banco de la Nación Argentina, junto con los bancos privados que manifestaran su interés en participar de esta iniciativa, se comprometían a atender los vencimientos de la deuda con los bancos comerciales de los Gobiernos provinciales, reestructurándolos a un plazo no inferior a diez años con uno de gracia (Braun, 2003). En 2000, se aprobó un nuevo acuerdo entre el Gobierno nacional y las Provincias, denominado Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal<sup>12</sup>. Por su parte, las Provincias y el Gobierno nacional se comprometieron, entre otras cosas, a no aumentar el gasto primario<sup>13</sup> y a sancionar presupuestos plurianuales.

A medida que se ingresaba al segundo semestre de 2001 y la crisis se profundizaba, el Gobierno nacional se vio incapacitado de transferirle a las Provincias todos los recursos establecidos en el Compromiso. Así, el incumplimiento por parte del Gobierno federal de las cláusulas (rígidas) estipuladas por el Pacto Fiscal de 2000 fue uno de los factores que precipitaron la caída del gobierno de De La Rúa y el subsiguiente default argentino (Tommasi, 2002). En los primeros meses del mandato de Eduardo Duhalde (2002-2003) se alcanzó un nuevo acuerdo con los gobernadores provinciales. Básicamente, el acuerdo eliminó los montos fijos de los pactos fiscales previos y reestableció el sistema vigente de coparticipación (Ley 23.548), con sus respectivas modificaciones<sup>14</sup>.

---

10 Ley 25.235.

11 A cambio del monto fijo, las Provincias se comprometieron a impulsar en sus respectivas jurisdicciones, durante el año 2000, leyes de "responsabilidad fiscal" con el objeto de disminuir el déficit fiscal, contener el gasto público, autolimitarse en el endeudamiento y asegurar la transparencia fiscal (Braun, 2003).

12 La cláusula más importante fue el compromiso por parte del gobierno federal de fijar una transferencia mensual de 1364 millones de pesos a las provincias para los años 2001 y 2002, y garantizar una transferencia mensual de 1400 millones de pesos para el 2003, 1440 millones de pesos para el 2004 y 1480 millones de pesos para 2005.

13 Para el primer trimestre de 2001, ambos niveles de gobierno aumentaron el gasto primario (Tommasi, 2002).

14 A su vez, los gobernadores lograron renegociar las deudas provinciales, de modo que se convirtieron en títulos nacionales. La deuda de las provincias en moneda extranjera se pesificó en 1,40 pesos = 1 dólar, cuando el mercado ya estaba pagando 2,78 pesos por dólar (Saiegh, 2004).

La devaluación post salida del régimen de convertibilidad generó un cambio significativo en el marco en el cual tenían lugar las transferencias interjurisdiccionales. El más determinante de ellos fue la imposición de las retenciones a las exportaciones, las cuales no integran el fondo de recursos coparticipables<sup>15</sup>. Si bien no constituye una reforma explícita al sistema de coparticipación<sup>16</sup>, sus consecuencias fueron profundas. Debido al gran peso de este nuevo impuesto, el Gobierno nacional obtuvo una fuente de ingresos extraordinaria que no coparticipa a las Provincias. El resultado ha sido una caída en la participación de las Provincias en el total de recursos.

En conclusión, observando la historia de este sistema, los distintos episodios muestran ciertas características comunes. En primer lugar, que esta historia es, sobre todo, una historia política. En este sentido, son actores políticos nacionales y subnacionales (presidentes, gobernadores, legisladores, partidos), con intereses diversos, los que en distintos contextos institucionales (dictadura, democracia) y económicos (crecimiento, recesión) diseñan y negocian el sistema, a través de transacciones y acuerdos. A su vez, es una historia política conflictiva. En este sentido, el conflicto se ha centrado (y sigue centrándose en la actualidad) sobre los términos de la coparticipación, a saber, la determinación de qué impuestos son o no coparticipables, el porcentaje a repartir entre la Nación y las Provincias (distribución primaria) y el criterio para distribuir los recursos entre las Provincias (distribución secundaria).

En segundo lugar, el sistema ha sufrido a través del tiempo una variedad de cambios. Así, cuando el poder estuvo más concentrado en el Gobierno nacional (generalmente durante regímenes militares) las reformas se realizaron en detrimento de los intereses provinciales<sup>17</sup>. Por otro lado, con la apertura democrática, los gobernadores provinciales, a través de sus contingentes legislativos, lograron aumentar los recursos provinciales financiados con la recaudación nacional, a través de intercambios y acuerdos con los presidentes de turno. De esta manera, se observa cómo el peso institucional de las Provincias en el sistema político se corresponde con aumentos en los recursos fiscales. A continuación presentaremos la problemática que presenta el sistema en relación a los ejes de eficiencia, equidad y sostenibilidad.

---

15 Para una exposición detallada de los alcances del impuesto ver el Capítulo 5.

16 De hecho, podemos pensar que permitió al Gobierno eludir el escollo que enfrenta cualquier posibilidad de reforma: no sólo se requiere una ley convenio (que otorga poder de veto a todas las provincias), sino que el actual sistema político de sobrerrepresentación de provincias chicas (justamente las más beneficiadas por el actual sistema y las que más tienen por perder ante modificaciones) hace una tarea casi imposible el logro de un consenso para tal reforma.

17 En este sentido, los cambios introducidos incluían la alteración explícita de la distribución primaria a favor del Gobierno federal, o a través de formas más sutiles como la introducción de nuevos impuestos (no coparticipados) o el incremento de las tasas de impuestos existentes pero no coparticipados.

## **Eficiencia**

La falta de transparencia, asociada con el alto grado de complejidad exhibido por el sistema de transferencias, tiene consecuencias indirectas sobre su eficiencia. Ellas se originan principalmente en la complejidad del esquema, que dificulta realizar un seguimiento adecuado de la asignación presupuestaria y acceder a toda la información relevante para tomar decisiones correctamente. Los principales mecanismos que entorpecen el seguimiento y evaluación de las transferencias son los diversos fondos específicos, que se reparten entre las Provincias con coeficientes distintos a los de la distribución secundaria. Entre los más importantes se encuentran el Fondo Especial del Tabaco, parte del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior o FEDEI, el FONAVI y la coparticipación vial. A ellos se suman los Aportes del Tesoro Nacional (ATNs), que no solamente escapan de la aprobación del Congreso, sino que se reparten en base a criterios discrecionales. De esta forma, se llega a una situación en la que cualquier negociación que se lleve a cabo entre las Provincias y la Nación, carecerá de información cabal acerca de sus respectivas situaciones fiscales que permita guiar la discusión. Esto suma inconvenientes a la ya difícil tarea de lograr acuerdos entre esos actores y entorpece la eficiencia del sistema. A su vez, la creciente complejidad, fruto de las constantes modificaciones, agrega inestabilidad al sistema, lo cual dificulta la planificación de política económica para el mediano y largo plazo (Lousteau, 2003).

Por otra parte, los problemas de pozo común asociados con el alto grado de desequilibrio vertical generan problemas de incentivos con posibles consecuencias sobre la eficiencia. La falta de correspondencia fiscal, y el hecho de que los Gobiernos subnacionales deben recaudar una baja proporción de sus gastos, tiende a generar indisciplina fiscal y un comportamiento oportunista por parte de las autoridades provinciales. En definitiva, el diseño estimula a los Gobiernos provinciales a comportarse como si no tuviesen que enfrentar restricciones presupuestarias, aumentando los gastos y reduciendo la recaudación de impuestos locales (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001; Saiegh y Tommasi, 1999). De hecho, las provincias más favorecidas por la distribución secundaria son las más propensas al derroche fiscal (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1998). De esta forma, los políticos locales pueden obtener grandes beneficios políticos sin incurrir en el costo político de recaudar, lo que se traduce en falta de compromiso para combatir la evasión. ¿Por qué se da este comportamiento en las provincias? Si bien éstas efectivamente se quedan con el total de lo que recaudan en impuestos provinciales, analizado como una decisión de asignación óptima de esfuerzo, el esquema actual fomenta una dedicación excesiva del esfuerzo provincial a la negociación y renegociación con el Gobierno nacional (Braun y Llach, 2002).

¿Qué ocurre a nivel nacional? El incentivo para mejorar la recaudación de impuestos nacionales, desde el punto de vista del Gobierno nacional, es menor con un sistema de coparticipación que con uno de equilibrio vertical, ya que parte del rédito político de la recaudación –el gasto público– se traslada automáticamente a las provincias (Braun y Llach, 2002). Es decir, dado que algunos impuestos son coparticipados y otros no, el sistema no sólo incentiva al Gobierno nacional para aumentar en forma excesiva los impuestos no coparticipables, aun a costa de ser menos eficientes (Tanzi, 1996), sino que desalienta los esfuerzos para combatir la evasión de los impuestos coparticipables.

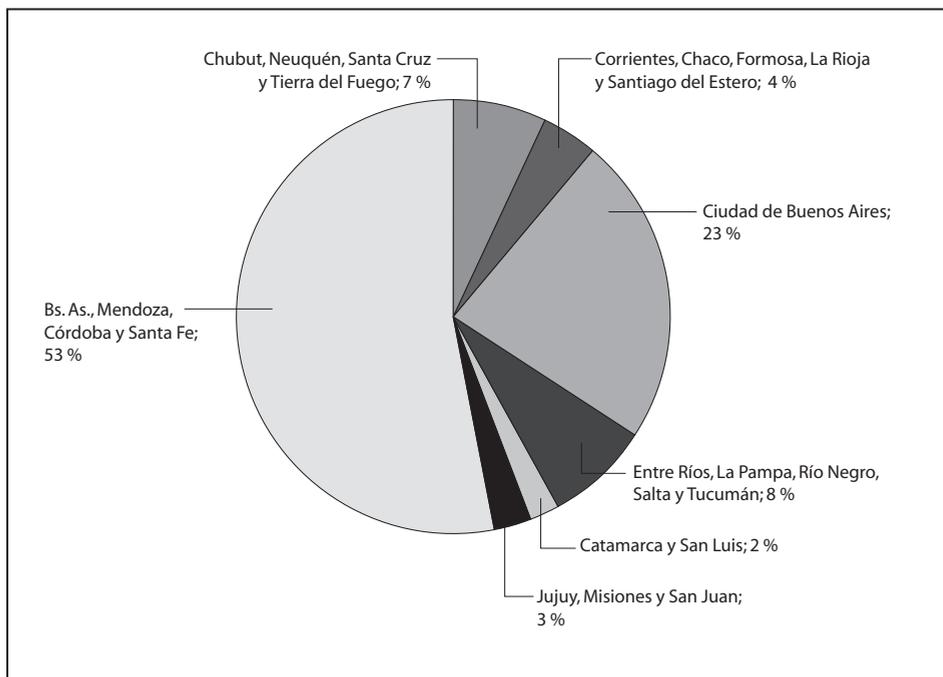
Finalmente, otro elemento que ha contribuido a crear restricciones presupuestarias “blandas” y que tiene consecuencias no sólo sobre la eficiencia sino también sobre la sostenibilidad, ha sido la historia de salvatajes. El Gobierno nacional ha optado por aliviar a varias Provincias de sus recurrentes desequilibrios fiscales a cambio de compromisos –frecuentemente incumplidos– de disciplina fiscal. Esto ha generado un incentivo al “riesgo moral”, es decir, a comportarse irresponsablemente en términos fiscales, teniendo la seguridad de que en caso de llegar a una situación financiera comprometida, quien se haría cargo del problema sería la Nación en lugar de los administradores responsables o los ciudadanos de la provincia. Estos salvatajes realizados por la Nación típicamente han implicado la nacionalización de deudas provinciales y la nacionalización de cajas jubilatorias provinciales deficitarias<sup>18</sup>. Este comportamiento del Gobierno nacional, a pesar de generar los mencionados incentivos negativos, busca evitar las externalidades negativas que tiene el colapso de una provincia sobre el resto del territorio nacional. Si bien en el corto plazo puede evitar crisis fiscales, sus consecuencias respecto a la sostenibilidad fiscal en el largo plazo son problemáticas. Los incentivos que generan los salvatajes exacerbaban los problemas de pozo común, amenazando permanentemente el desarrollo de una política fiscal sostenible.

## ***Equidad***

Uno de los objetivos de las transferencias intergubernamentales es atenuar los serios desequilibrios que presenta la estructura productiva regional, con provincias mucho más desarrolladas económicamente que otras. En el Gráfico 7.3 se observa que más de 75% del producto bruto (en el año 2002) era generado por tan sólo cinco jurisdicciones (Gatto y Centrángolo, 2003).

18 Por ejemplo, luego del Pacto Fiscal del año 2002, el Gobierno federal convirtió a pesos la deuda de los Gobiernos provinciales, que estaba en dólares, a una tasa de 1,4 pesos (el dólar estaba en ese momento a 2,78 pesos). De esta forma, las provincias se vieron muy beneficiadas por esta medida, aunque en ese mismo pacto debieron ceder las transferencias fijas garantizadas (Saiegh, 2004, p.12).

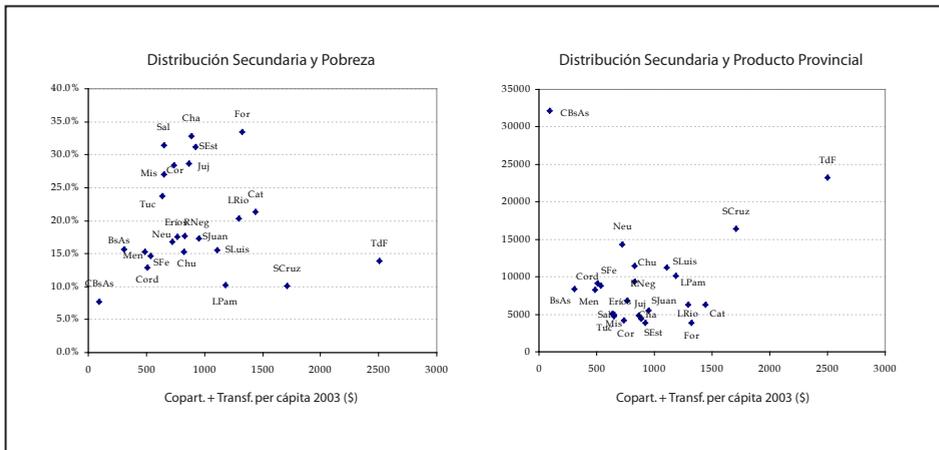
» Gráfico 7.3: Estructura porcentual del Producto por grupo de provincias (2002)



Fuente: Cetrángolo y Gatto, (2003).

Una de las grandes deficiencias del sistema fiscal federal es la incapacidad para disminuir esas desigualdades, justamente cuando uno de los objetivos de las transferencias de recursos es mejorar la equidad buscando la igualdad de oportunidades entre los habitantes. Contrariamente, el actual diseño dista bastante de seguir criterios claros de redistribución progresiva entre jurisdicciones. Los Gráficos 7.4 y 7.5 presentados a continuación evidencian que el total de transferencias de Nación a Provincias (coparticipación más otros fondos especiales) no se distribuyen según criterios igualitarios, ya que no muestran relación con el porcentaje de personas que posee necesidades básicas insatisfechas (NBI) en cada provincia ni con el producto bruto geográfico (PBG) per cápita de éstas. Efectivamente, una de las conclusiones innegables del sistema es que, independientemente del criterio que se adopte, las Provincias que reciben más transferencias per cápita (las que aparecen más a la derecha en los gráficos) son las más pequeñas en términos de población, resultando esto en la persistencia de grandes inequidades.

» Gráficos 7.4 Distribución secundaria y población con NBI y  
 » 7.5 Distribución secundaria y PBG por cápita

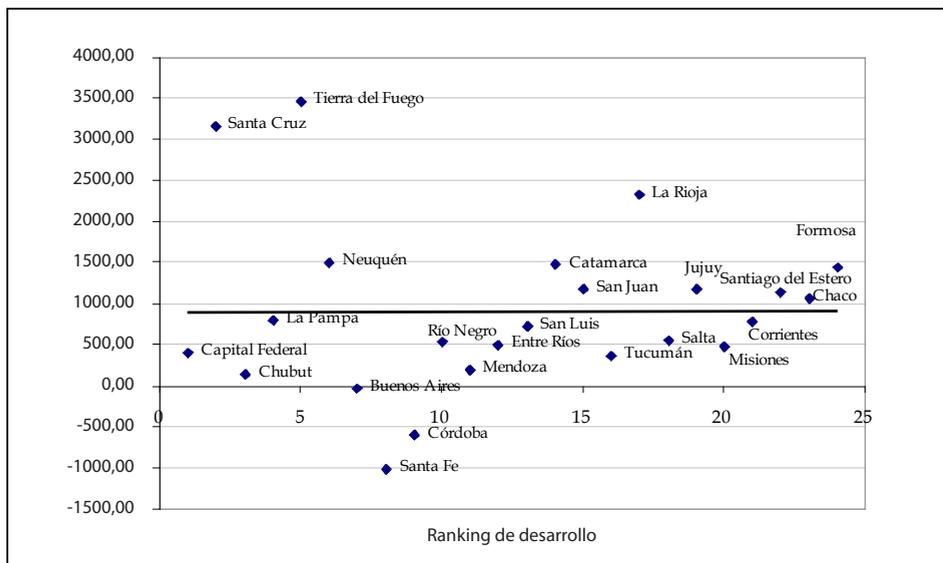


Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias), INDEC y CEPAL.

Otra forma más precisa de observar la falta de equidad, desde una perspectiva más amplia que simplemente mirando las transferencias, es teniendo en cuenta todos los impuestos que paga un ciudadano promedio y todos los beneficios que recibe del Estado. Esta medida, denominada Beneficio Fiscal Neto<sup>19</sup>, nuevamente muestra que persisten fuertes desigualdades difíciles de justificar. Por ejemplo, La Rioja y Catamarca tienen similar ingreso per cápita y densidad poblacional y, sin embargo, un ciudadano de la primera recibe 1.900 pesos más que un habitante de la segunda. Para poder hablar de un sistema que busque la equidad se debería encontrar que aquellos ciudadanos que habitan provincias que presentan peores condiciones socioeconómicas reciban mayores beneficios netos por parte del Estado. Sin embargo, como muestra el Gráfico 7.6, no existe relación entre el Beneficio Fiscal Neto y el desarrollo económico-social provincial elaborado (tal como el ranking elaborado por Porto, 2004)<sup>20</sup>.

19 El Beneficio Fiscal Neto en la provincia *i* es igual a los beneficios que recibe del Estado un ciudadano en esa provincia (gasto nacional y provincial en esa localidad) menos lo que paga de impuestos ese individuo (impuestos nacionales y provinciales) (BFNi = GNi + GPi - TNi - TPi).  
 20 Resulta interesante destacar que tampoco se sigue un criterio devolutivo –según el cual los recursos repartidos entre jurisdicciones deberían ser dirigidos proporcionalmente a lo que genera cada una-. En el sistema fiscal federal argentino coexisten, por un lado, Provincias que reciben más recursos de los que se generan en sus jurisdicciones y, por otro lado, las que reciben menos de lo que aportan.

» Gráfico 7.6: Beneficio fiscal neto y ranking de desarrollo

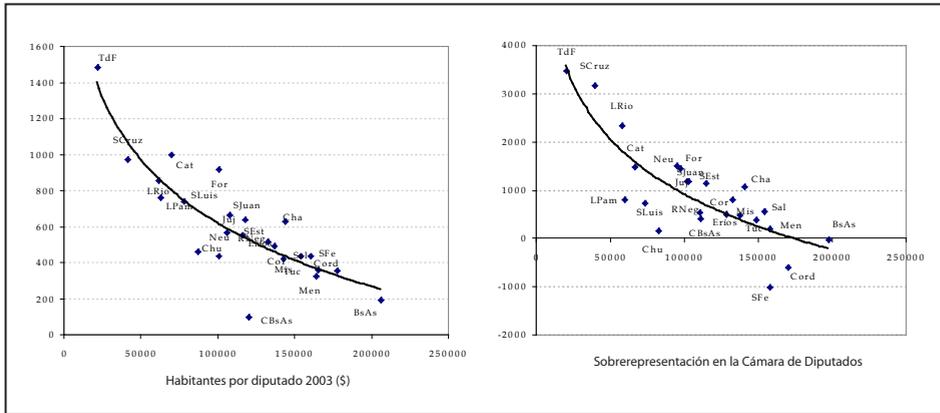


Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación, las Provincias y Porto, 2004.

Adicionalmente, siguiendo a Porto y Sanguinetti (1998) es posible afirmar que la configuración actual de la distribución secundaria no es del todo arbitraria, sino que responde en cierta medida a factores políticos. Las Provincias sobrerrepresentadas en el Congreso<sup>21</sup> (aquellas que ocupan en el Parlamento una proporción de bancas mayor al peso demográfico de esas provincias en la población nacional) han estado recibiendo mayores transferencias per cápita que las Provincias subrepresentadas, como se observa en el Gráfico 7.7. Durante los años en los que se configuró el actual régimen de coparticipación (1985-1988), las Provincias con mayor peso en el Congreso pudieron negociar mayores transferencias (Braun, 2003). La Ley 25.548 fijó los coeficientes en base al promedio de ese período, los cuales quedaron fijos desde ese momento hasta el día de hoy, sin sufrir ningún tipo de adaptación a las cambiantes situaciones de las provincias. A su vez, esto no sólo se observa en los coeficientes de la distribución secundaria sino que también existe una relación entre el Beneficio Fiscal Neto y la representación, donde nuevamente las Provincias más beneficiadas son las más pequeñas y con mayor sobrerrepresentación en el Congreso.

21 Porto y Sanguinetti (2000) argumentan que, dada su menor concentración de votos, la Cámara de Diputados representa una mayor restricción que el Senado para aprobar leyes que impliquen redistribución regional, por lo que los votos en la Cámara baja resultan más valiosos para obtener beneficios especiales y por tanto, al observar las transferencias de la Nación, la sobrerrepresentación en esta Cámara tiene mayor poder explicativo que el Senado.

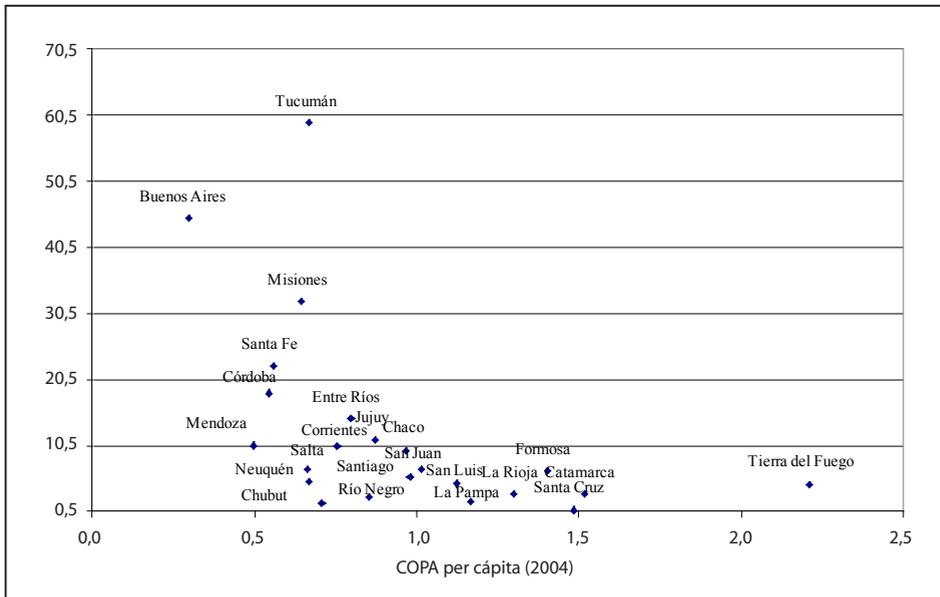
» Gráfico 7.7 y 7.8: Coparticipación y representación en el Congreso y Beneficio Fiscal Neto y sobrerrepresentación



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

Esta interpretación amerita una aclaración. El mayor gasto per cápita en las Provincias con poca población se justifica en parte por las economías de escala que existen en la provisión de ciertos servicios públicos. De hecho, en el Gráfico 7.9 se observa que también existe una relación entre la coparticipación per cápita y la densidad poblacional.

» Gráfico 7.9: Coparticipación per cápita y densidad poblacional



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

De lo dicho hasta el momento podemos afirmar que el reparto de fondos no sigue criterios redistributivos, sino que parece responder más a negociaciones políticas y accidentes históricos que a una verdadera preocupación por la igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, el sistema no se adapta a los cambios que sufren las Provincias: dada la rigidez de las transferencias automáticas, cualquier empeoramiento relativo en la situación de una de ellas no se verá reflejado en los fondos que reciba.

## **Sostenibilidad**

Un aspecto crucial a la hora de pensar cómo solucionar estas carencias, es la falta de instituciones que permitan ordenar la administración de la coparticipación, canalizar en un marco estable y predecible los conflictos interjurisdiccionales (especialmente entre la Nación y las Provincias) y generar mecanismos de control del cumplimiento de los acuerdos. En el federalismo argentino han quedado pobremente definidas las funciones de cada nivel con un Gobierno central que interfiere en las políticas locales, Gobiernos locales que interfieren en las políticas nacionales y pobre coordinación interjurisdiccional (Porto, 2004). Es por ello que, tal como lo dispone el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, una propuesta de reforma del federalismo fiscal debe incluir el diseño y la creación de un organismo fiscal federal, cuya responsabilidad primaria sea controlar y fiscalizar el nuevo sistema fiscal federal argentino, atendiendo las cambiantes necesidades que se dan con el tiempo.

## **Instituciones Presupuestarias**

El marco institucional del proceso presupuestario nacional abarca las prácticas y reglas que determinan cómo se diseña, aprueba, ejecuta y controla el Presupuesto de la administración nacional. Este espacio de decisión puede ser entendido “como la arena de políticas en la cual los conflictos distributivos se canalizan a través de instituciones y reglas” (Alston et ál., 2005). La especificación “nacional” es de suma importancia, ya que en este proceso se determina sólo una parte del gasto consolidado.

Las normas que reglan al proceso presupuestario se diferencian de acuerdo a los objetivos que persiguen. En primer lugar, se encuentran las reglas fiscales (típicamente conocidas como reglas numéricas), que son aquellas que imponen límites en el monto o composición del gasto o la deuda. En segundo lugar, aparecen las reglas de procedimiento que establecen roles y prerrogativas de los distintos actores que participan de las decisiones que afectan el presupuesto. Por último, están las reglas de transparencia que buscan facilitar el acceso a la información presupuestaria. Como se verá, muchas de las disposiciones que configuran el marco normativo argentino no están orientadas a alcanzar un único objetivo.

A su vez, el proceso presupuestario puede dividirse en cuatro etapas temporales: elaboración del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo; discusión y aprobación en el Congreso de la Ley de Presupuesto; ejecución del presupuesto y, por último, control y evaluación. En la primera etapa, inicialmente se decide la política presupuestaria agregada por parte del Ejecutivo. Luego se confeccionan los anteproyectos de presupuesto por parte de los Ministerios de línea (aquellos cuya principal función es la ejecución del gasto público como el Ministerio de Salud o el de Educación) y demás organismos a los que se asignan recursos para los distintos programas, de acuerdo a los techos establecidos para cada Ministerio.

En la etapa de aprobación, el Ejecutivo envía la propuesta al Congreso, el cual discute el presupuesto y lo aprueba o rechaza pudiendo establecer modificaciones o eliminar artículos. En el caso de que el Ejecutivo vete las modificaciones impuestas por el Legislativo, este último puede imponerlas si son aprobadas por una mayoría de dos tercios.

Durante la etapa de implementación, el Ejecutivo distribuye las autorizaciones de gasto entre los distintos organismos, pudiendo introducir ciertas modificaciones a la ley aprobada por el Congreso. A su vez, las autoridades de cada uno de los organismos distribuyen las cuotas entre los programas. Si bien durante esta etapa estaba estipulado que quedaba reservado al Congreso modificar el nivel de gasto total, el nivel de la deuda y la finalidad de los gastos, había otros cambios que podían ser promovidos por el Ejecutivo –por ejemplo, cambios en la distribución entre funciones–. Como se verá más adelante, estas potestades del Poder Ejecutivo Nacional fueron ampliadas en el período bajo análisis.

En la etapa de control, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, coordina las actividades y procedimientos de control de las unidades de auditoría de cada organismo, que son quienes realizan las auditorías internas. Por su parte, la unidad de auditoría externa, la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Poder Legislativo Nacional, tiene a su cargo los controles ex post y la evaluación y aprobación de la “cuenta de inversión” (el documento en el cual se consigna el gasto efectivamente ejecutado).

La Constitución Nacional establece los criterios generales para la distribución de poderes presupuestarios entre el Ejecutivo y el Congreso. En ella se dispone que el Congreso debe fijar anualmente el presupuesto general de gastos y realizar el cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Asimismo, estipula que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Jefe de Gabinete, debe elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y ejecutar la ley promulgada.

Más detalladamente, la piedra basal sobre la que descansa el proceso presupuestario es la Ley 24.156 de Administración Financiera de 1992, que establece las bases para la integración de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública, y define los lineamientos generales del proceso presupuestario<sup>22</sup>. A esta ley la complementan las disposiciones de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672, de 2005, y aquellas que se incorporan a la Ley de Presupuesto aprobada cada año. Además, la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal de 1999, y la Ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de 2004, también establecen disposiciones referentes a la administración financiera del sector público.

A pesar de la importancia de estas normas, el proceso presupuestario argentino no está determinado solamente por reglas formales, sino que tiene una faceta influenciada por reglas informales y prácticas consuetudinarias. De hecho, muchas de las principales decisiones sobre el gasto público tienden a ser tomadas por fuera del proceso presupuestario formal.

El desarrollo de estas prácticas informales es posibilitado por una combinación de características del marco institucional de la Argentina. Por un lado, la influencia de un Poder Ejecutivo fuerte que cuenta con amplias atribuciones directas para realizar modificaciones a través de los Decretos de Necesidad de Urgencia, con el poder indirecto que le da la posibilidad de veto sobre las leyes que aprueba el Congreso<sup>23</sup>. Por otra parte, un Poder Legislativo con un rol debilitado y condicionado por el poder que ejercen los líderes partidarios, entre ellos los gobernadores provinciales, sobre la política nacional<sup>24</sup>. Esta combinación, de un Ejecutivo fuerte y un Legislativo que responde a los líderes partidarios, plantea un desequilibrio en el sistema de contrapesos de poderes y por lo tanto, influye en la generación de instancias de negociación y acuerdo de políticas por fuera de los mecanismos establecidos por las reglas formales. En este sentido, el proceso presupuestario es parte del amplio proceso de elaboración de políticas públicas, que implica negociaciones y acuerdos entre el Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales (Abuelafia et ál., 2005) (Spiller y Tommasi, 2003).

---

22 Una de las disposiciones de mayor importancia es el establecimiento de una Cuenta Única del Tesoro. El nivel de cobertura de los organismos que operan en la Cuenta Única del Tesoro con respecto al total de la administración pública nacional alcanza el 50%, porcentaje que se reduce al 44% en relación al alcance total de la Ley de Administración Financiera (LAF). En esta situación tiene gran influencia la operatoria de las instituciones de la Seguridad Social, especialmente ANSES, ya que expresamente por ley operan por fuera del sistema de cuenta única.

23 Como se verá, estas atribuciones fueron ampliadas por los "superpoderes" otorgados al jefe de Gabinete por la Ley 26.124.

24 Los gobernadores y líderes de partidos políticos provinciales influyen sobre los legisladores por medio del control que tienen sobre su carrera política, vía el armado de listas (Jones et ál., 2000).

La existencia de prácticas informales, o de normas que alteran el espíritu de las reglas que constituyen la columna vertebral del proceso presupuestario, se verifica en las distintas etapas. Incluso en la elaboración de los supuestos macroeconómicos, sobre los cuales van a fundamentarse los cálculos de ingresos y gastos, ya se pueden detectar prácticas conducentes a alterar la capacidad de acción de los distintos actores, influyendo sobre la eficiencia y la sostenibilidad de la política fiscal. Por ejemplo, se verifica un uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas, de acuerdo con la coyuntura económica existente. Lo que han verificado estudios previos (Abuelafia et ál., 2005), es que en períodos recesivos se tiende a sobreestimar el crecimiento y, por consiguiente, los ingresos, mientras que en épocas de bonanza ocurre lo contrario: los ingresos son subestimados, lo que permite un margen mayor de discrecionalidad para la asignación de los recursos no previstos.

Las prácticas que más condicionan el desarrollo del proceso presupuestario son probablemente aquellas que posibilitan la modificación del presupuesto en su etapa de ejecución. El mecanismo más extendido para impulsar cambios en el presupuesto aprobado durante la etapa de ejecución, es el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Si bien la potestad de incrementar el nivel de gasto total está reglamentada en la Ley de Administración Financiera, sólo está justificada en casos de emergencia. Y no es este el único condicionante, el decreto puede ser a su vez bloqueado por el Congreso. Sin embargo, la Comisión Bicameral, pensada por la Constitución Nacional para hacerlo, no fue conformada hasta el año 2006 y, desde su creación, aprobó todos los DNUs que analizó<sup>25</sup>. Otro mecanismo utilizado por el Ejecutivo para modificar el Presupuesto aprobado ha sido la delegación de poderes al jefe de Gabinete. Esta práctica se asentaba en excepciones a la Ley de Administración Financiera aprobadas en cada Ley de Presupuesto, hasta que en 2006 se aprobó la Ley 26.124, que institucionalizó esta cesión de potestades y permitió al jefe de Gabinete hacer las reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por cada Ley de Presupuesto, incluidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. Según esta ley, quedaban reservadas al Congreso las decisiones que afectaran el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. No obstante, las leyes de presupuesto contienen un artículo (por ejemplo, en la Ley de Presupuesto de 2007 es el artículo 9) que permiten al jefe de Gabinete aumentar el gasto en la medida en que aumenten los recursos. De allí se deriva el incentivo a subestimar el crecimiento en años de bonanza.

---

25 Para un mayor desarrollo de esta temática, ver Araujo y Pereyra Iraola (2008) y Braguinsky et al. (2007).

Cabe aclarar que estas prácticas ya formaban parte de lo que podemos llamar proceso presupuestario informal y, cada jefe de Gabinete hizo uso de ellas merced a la delegación de facultades que el Congreso sistemáticamente otorgó en cada Ley de Presupuesto<sup>26</sup>. Sin embargo, la decisión de institucionalizar la delegación de poderes implica dejar de asociar esta situación con un escenario coyuntural marcado por una profunda crisis económica, para definir una nueva configuración de poderes en lo referido al Presupuesto nacional.

Las instituciones presupuestarias, tanto en su faceta formal como en la informal, fueron modeladas de acuerdo con la nueva situación definida por los dos grandes procesos de reformas experimentados en las dos últimas décadas: las reformas de los noventa y las reformas post-crisis de 2001. A lo largo de la década del noventa se produjo una importante modernización del sistema de administración financiera de la Argentina, posibilitado por el logro de estabilidad económica, luego de la implementación del régimen de convertibilidad en 1991. El eje de este proceso fue la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera (LAF) en 1992.

A diferencia de lo que ocurrió con las transferencias intergubernamentales, las instituciones que configuran el proceso presupuestario nacional fueron muy afectadas por las reformas de los noventa. A partir de 1991 se inició un proceso que modificó completamente la lógica que había guiado el proceso presupuestario durante los años anteriores. La Ley de Convertibilidad, sancionada en abril de 1991, ligó la emisión de moneda a la disponibilidad de reservas internacionales y logró contener la inflación. En este contexto de baja inflación se tornó apropiado el uso de un sistema presupuestario que permitiera planificar los gastos y calcular ingresos anuales. De esta manera, se abrió el camino a la reforma del sistema presupuestario, a partir de la aprobación de la Ley de Administración Financiera<sup>27</sup>. Esto significó el inicio de un proceso de modernización del Ministerio de Economía de la Nación para cumplir con la Ley de Administración Financiera, así como un cambio en la lógica del proceso presupuestario. Por primera vez en mucho tiempo, las leyes de Presupuesto comenzaron a ser enviadas y aprobadas en tiempo por el Poder Legislativo Nacional.

26 El primer período, que abarca desde la implementación de la LAF en el año 1993 hasta la crisis de 2001-2002, se caracteriza por la utilización de las facultades delegadas para realizar ajustes sobre el Presupuesto Nacional como consecuencia de una menor recaudación que la prevista en la Ley de Presupuesto Nacional. El segundo período se inicia en el año 2003, cuando como consecuencia del cambio en la tendencia de las estimaciones macro, se contaban con mayores recursos a los previstos, los cuales fueron asignados utilizando estas facultades, en porcentajes poco significativos, asignándose la mayor parte de ellos mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, sin participación del Congreso.

27 Esta ley estableció una nueva estructura y organización básica del sistema de administración financiera pública, promoviendo la interrelación de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública.

El año 1995 constituyó un primer punto de quiebre, ante el efecto adverso para la economía argentina de la crisis mexicana, conocida también como la “crisis del tequila”, cuyos efectos detuvieron la tendencia de crecimiento elevado que venían registrándose, a la vez que generaron preocupaciones a nivel internacional respecto a las posibilidades de los mercados emergentes. Estas dificultades dieron inicio a una práctica que contribuiría a definir la lógica del proceso presupuestario de los períodos siguientes. En 1996, como medida adicional para enfrentar el “efecto tequila”, el Poder Ejecutivo Nacional solicitó y obtuvo del Congreso la delegación de atribuciones especiales sobre el Presupuesto, que le permitieran reducir y reestructurar gastos. Si bien la economía evidenció recuperación en los años siguientes, este tipo de delegaciones, realizadas mediante distintos mecanismos, se mantuvo e incluso se fue profundizando hasta la actualidad. La cristalización de este proceso ha significado una creciente pérdida de protagonismo formal del Congreso en el proceso presupuestario.

La crisis social, económica y política, que alcanzó su máximo estado a fines del año 2001, tuvo un gran impacto sobre la configuración de las finanzas públicas y, por ende, sobre el proceso presupuestario. Desde la perspectiva económica, al impacto del derrumbe de la economía sobre las cuentas públicas producto del derrumbe de la economía –el PBI del año 2002 cayó 10,9%–, se sumaron dos eventos clave cuyo efecto sobre la estructura financiera del sector público se mantiene en la actualidad. El primero de ellos fue la salida del régimen de convertibilidad, que había constituido la base del modelo económico durante la década del noventa. El segundo evento, producido pocos días antes de la salida del régimen de convertibilidad, fue la declaración del *default* de la deuda pública.

Esta situación produjo un profundo cambio en la estructura de ingresos y egresos de la administración pública nacional. Desde la óptica de los ingresos, la declaración del *default* de la deuda y las dificultades iniciales para negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), significaron prácticamente el cierre del financiamiento vía endeudamiento<sup>28</sup>. A pesar de esto, el contexto de crisis que se produjo hacia fines del período considerado mostró que si bien el sistema presupuestario argentino aún presentaba carencias, era capaz de resistir ante la incertidumbre presente en los frentes políticos, sociales y económicos, caracterizados por una gran rotación de mandatarios, crecientes reclamos de distintos sectores de

---

28 Ante la necesidad de generar medios de pago de corto plazo, se produjo una ampliación de la utilización de las denominadas cuasimonedas, como por ejemplo LECOPS, emitidos por la Nación y girados a las provincias mediante el régimen de coparticipación, que habían comenzado a utilizarse durante la vigencia del régimen de convertibilidad. También se produjo la emisión de los denominados BODEN y BOPAR, para compensar desequilibrios en el sector bancario como consecuencia de la pesificación.

la sociedad y serias dificultades para sostener la cadena de pagos dentro del sector público. Incluso a pesar de la incertidumbre y las complicaciones existentes para adaptar el sistema a la nueva realidad (salida de la convertibilidad, *default*), existió una interiorización, por parte de la conducción política, de la necesidad de aprobar la Ley de Presupuesto como señal del mantenimiento de un orden básico y de alineamiento político en una dirección (Martirene, 2005). Internamente, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) funcionó como una herramienta clave para la contención del gasto, mediante la vigilancia estricta del sistema de cuotas presupuestarias y su ajuste periódico de acuerdo con la percepción de ingresos.

El otro cambio de importancia que se impulsó cuando la crisis ya se preanunciaba fue la Ley de Solvencia Fiscal (Ley 25.152). Esta ley, implementada en 1999, tenía como objetivos principales contener el gasto público, reducir los déficits fiscales y aumentar la transparencia fiscal<sup>29</sup>. A diferencia de otras reglas fiscales que existieron en la Argentina (ver Apartado 7.1), esta norma tenía una perspectiva más integral, incorporando no sólo restricciones numéricas sobre el gasto y el déficit, sino también medidas tendientes a incrementar la transparencia, mejorar el proceso presupuestario y crear un fondo anticíclico<sup>30</sup>. En la misma línea, en el año 2004 se aprobó la Ley 25.917, que creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Esta norma se orientaba a establecer reglas fiscales<sup>31</sup> y de transparencia no sólo para el Gobierno nacional sino también para los subnacionales<sup>32</sup>. De hecho, una de las motivaciones para su promulgación fue la dificultad de reformar el sistema de coparticipación. La ley también creaba un Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal con facultades para imponer sanciones a las jurisdicciones que no respetaran la norma.

---

## **Apartado 7.1. Normas que establecen reglas fiscales en la Argentina**

- 1992: *Ley 24.156* de Administración Financiera y Sistemas de Control. Si bien no era propiamente una regla fiscal, incluía disposiciones restrictivas sobre el gasto.

---

29 Ver Gadano (2003). La ley no sólo tuvo el apoyo del Ejecutivo y de la bancada oficialista en el Congreso, compuesta por el Partido Justicialista, sino también de organizaciones privadas, por las disposiciones tendientes a incrementar la transparencia de las cuentas públicas. Asimismo, al ubicarse dentro del esquema conceptual de las reformas de segunda generación impulsadas por el Consenso de Washington, era vista con agrado por los organismos internacionales y los fondos de inversión.

30 Cabe destacar que a diferencia de la ley brasileña, la versión final no estableció nada con respecto a sanciones ante el incumplimiento de las reglas.

31 Se incorporaron restricciones al crecimiento del gasto, al resultado fiscal y a la deuda de las provincias a la vez que se las instaba a crear fondos anticíclicos.

32 Estandarización de la información presupuestaria de la Nación y las Provincias, con horizonte plurianual.

- 1996: *Ley 24.629*. Establecía restricciones para el incremento de gastos sin financiamiento expreso. Penalidades por incumplimiento. Implicaba responsabilidad personal de los funcionarios involucrados frente a terceros.
- 1998: *Ley 25.152* de Administración de los Recursos Públicos, conocida como ley de “convertibilidad fiscal”. Estipulaba un cronograma de reducción gradual del déficit desde 1999, para llegar al equilibrio fiscal en el año 2003. Creó un Fondo Anticíclico cuya conformación fue suspendida casi inmediatamente. Los límites al déficit fueron modificados en su primer año de vigencia, y luego ,incumplidos (Braun y Tommasi, 2002).
- 2001: la llamada “*ley de déficit cero*” reformó la Ley 24.156. Impuso un límite en el gasto que consistía en no gastar más de lo que pudiera financiarse con los recursos corrientes. Resultó políticamente impracticable.
- 2004: *Ley 25.917* de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Remitida por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso y, menos de dos meses después, aprobada por ambas Cámaras. En el año 2005 se cumplió para el agregado.

Así como la Ley de Administración Financiera se insertaba en la lógica del modelo vigente durante los noventa, los fondos fiduciarios son la expresión, en el proceso presupuestario, del nuevo papel asumido por el Estado luego de la crisis. Los fondos fiduciarios<sup>33</sup> están regulados por la Ley 24.441, que establece que deben seguir los lineamientos elaborados por el Ministerio de Economía de la Nación, también responsable de aprobar sus presupuestos. Estos fondos, aun cuando pertenecen al sector público, no tienen los mismos controles y regulaciones que otros entes de la administración nacional. Desde su origen, esta figura fue planteada para dar mayor protección a recursos destinados a un fin particular. Conceptualmente, los fondos fiduciarios otorgan mayor estabilidad al financiamiento de estos objetivos, al aislar sus recursos del resto del Presupuesto nacional. La implementación de los fondos fiduciarios se enmarcaba en una tendencia regional a buscar instrumentos financieros que permitieran una asociación entre el sector público y el privado para financiar obras de infraestructura (Lo Vuolo y Seppi, 2006), las cuales tienen un horizonte plurianual y necesitan previsibilidad en su financiamiento. Si bien los fondos existen

---

33 En este tipo de relación contractual, un fiduciante aporta recursos que serán administrados por un fiduciario para realizar un fin específico a favor de un fideicomisario, que puede ser un tercero beneficiario o el mismo fiduciante, pero nunca el fiduciario. Este último, por su parte, debe administrar el fideicomiso, cuyo patrimonio no puede fusionarse con el propio, teniendo la facultad de realizar todas las operaciones necesarias para cumplir con el objetivo encomendado, así como la obligación de rendir cuentas al fiduciante respecto a su cumplimiento al menos una vez al año (Uña, 2007).

desde mediados de la década de los noventa, cuando se aprobó la ley, solamente a partir del inicio de la crisis de 2001 cobraron real importancia.

En el año 2001, se crearon dos fondos de gran magnitud: el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT) y el Fondo para la Infraestructura Hídrica (FIH). El primero de ellos era financiado por una tasa al gasoil, mientras que el segundo lo era mediante una tasa a los combustibles. Ambos fueron originados por medio de un decreto del Ejecutivo, haciendo uso de la delegación de poderes que realizó el Congreso, que permitía al Ejecutivo crear nuevas tasas cuya recaudación fuera destinada al financiamiento de infraestructura. Pero no era ésta la única característica que compartían: en ambos casos, la distribución de sus recursos era independiente de los coeficientes vigentes en el sistema de coparticipación federal.

Los fondos formaban parte de la estrategia del gobierno de De la Rúa (1999-2001) para superar la recesión económica, que consistía, entre otros aspectos, en incrementos del gasto público en infraestructura. Evidentemente, los fondos fiduciarios constituyeron un instrumento de financiamiento para desarrollar finalidades específicas de ciertas políticas públicas en un contexto de importantes restricciones fiscales, que se veían acentuadas por la obligación de distribuir parte de la recaudación a las provincias. El desafío para el Gobierno era asignar recursos a la inversión pública eludiendo el sistema de coparticipación. Es en esta arquitectura institucional donde los fondos fiduciarios adoptaron un papel clave. A partir del año 2004, mediante el Decreto 906, se incrementó el nivel de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional para utilizar estos fondos, los cuales fueron creados originalmente para asignar recursos a un destino específico. Mediante este decreto, se autorizó al ministro de Economía y Producción y al ministro de Planificación Federal a modificar el destino de los recursos de los Fondos Fiduciarios transitoriamente disponibles, sin mayor requisito que el dictado de una Resolución Administrativa conjunta informando al Congreso, condición que se cumple al menos en forma irregular (Presman, 2004).

En la actualidad, el Presupuesto Nacional 2007 presenta información sobre 16 fondos fiduciarios, cuyo flujo de gastos, 5.947 millones de pesos, representa 5,2% del Presupuesto nacional. Sin embargo, tan sólo cuatro fondos fiduciarios concentran el 95,2% de este gasto: el de Infraestructura del Transporte, el de Desarrollo Provincial, el de Transporte Eléctrico Federal y el de Infraestructura Hídrica, observándose una fuerte concentración del gasto total. Al analizar la evolución de los fondos fiduciarios, es posible observar que su utilización se amplió considerablemente en una década, especialmente en los últimos años. Mientras que en 2001 existían ocho fondos fiduciarios, en 2007 se cuentan 16. No sólo aumentaron en

cantidad, también se vio incrementado su presupuesto, de 454 millones de pesos a 5.947 millones de pesos en el año 2007, lo que implica un aumento de 1310%. Si bien los flujos anuales de los fondos fiduciarios forman parte del Presupuesto nacional, se ejecutan por fuera del sistema de cuotas presupuestarias y de la Cuenta Única del Tesoro administrada por la Tesorería General de la Nación.

El segundo cambio de importancia también se ubica en la “frontera” del marco formal. Como se mencionó anteriormente, a principios del año 2007 se aprobó la ley por la cual se reformó el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y el artículo 15 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917). La reforma afectó la división de potestades presupuestarias entre el Congreso y el Ejecutivo. Los artículos originales, más consustanciados con el espíritu de la Constitución, dejaban en manos del Congreso los cambios que implicaran modificaciones en el monto total del presupuesto o del endeudamiento, así como las tendencias a incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, o modificar la distribución entre finalidades. La reforma impulsada por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), habilitó al jefe de Gabinete a realizar tales cambios y esta delegación de facultades por parte del Congreso fue conocida como el otorgamiento de “superpoderes”.

En líneas generales, podemos afirmar que el proceso presupuestario se encuentra formalmente orientado al logro de la sostenibilidad fiscal, con énfasis en los aspectos financieros y con las actividades concentradas principalmente en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Aun cuando gran parte de la literatura asocia el establecimiento de procedimientos verticales (jerárquicos) del proceso presupuestario con mejores resultados fiscales, esto no ha bastado durante la década pasada para contener el déficit fiscal. La Argentina post convertibilidad vio acentuada esta tendencia hacia la verticalidad de las decisiones presupuestarias con el incremento del uso de los DNU y la delegación de poderes al jefe de Gabinete de Ministros. En cierta medida, particularmente en la etapa de elaboración del presupuesto, se observa un *trade-off* entre la necesidad de controlar el nivel del gasto, lo que implica un énfasis en los aspectos financieros del presupuesto y el establecimiento de procedimientos muy jerárquicos, con aquellos relacionados con la planificación estratégica y el análisis y definición de líneas de acción y metas de producción de cada Ministerio. Es decir, aparecen conflictos entre procedimientos tendientes a la sostenibilidad financiera del Estado y la eficiencia en el largo plazo. A continuación se analizan las consecuencias que han tenido las reformas presentadas sobre estas dos dimensiones.

Si bien, como se ha afirmado anteriormente, las reformas se orientaron a facilitar la sostenibilidad del sistema, existen diversos aspectos del proceso presupuestario

que no son conducentes al alcance de este objetivo. Entre ellos sobresalen los relacionados con la disponibilidad y el manejo de la información fiscal (transparencia). Este aspecto cobra especial importancia si se tiene en cuenta que el Congreso, el espacio político donde naturalmente se debiera dar el control del Presupuesto, carece de capacidad técnica suficiente para desentrañar las dificultades de la información planteada por el Ejecutivo.

En primer lugar se debe mencionar que la información contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional sobre las cuentas “debajo de la línea” es escasa y con un bajo nivel de desagregación. Los rubros que aparecen en Fuentes Financieras son: disminución de la inversión financiera, endeudamiento público e incremento de otros pasivos, aumento del patrimonio y contribuciones figurativas para aplicaciones financieras; en tanto, en Aplicaciones Financieras aparecen: inversión financiera, amortización de deudas y disminución de otros pasivos, disminución del patrimonio y gastos figurativos para aplicaciones financieras.

En segundo término, los préstamos que se otorgan a los Gobiernos provinciales (en general por el Tesoro Nacional) y los recursos del Gobierno nacional que provienen de crédito externo pero que son utilizados como préstamos a los Gobiernos provinciales, no se los incluye como gasto de capital, sino que se los coloca por “debajo de la línea”. Esto implica que tanto la recepción de estos créditos como el pago de amortizaciones derivadas de éstos, no son contabilizados a la hora de determinar el resultado fiscal de la Provincia. Los intereses de la deuda, en cambio, son contabilizados “por arriba de la línea” en gastos corrientes, en el rubro “Rentas de la propiedad”.

Por último, otro problema importante que dificulta una estimación apropiada del resultado financiero y que puede ser perjudicial para la solvencia fiscal es la falta de estimación en el presupuesto nacional de los “pasivos contingentes”. El presupuesto es ignorado cuando se contrae el pasivo y es utilizado cuando el Gobierno decide reconocer esa deuda (Schick, 2003). Vale destacar que es difícil estimar los pasivos contingentes.

Las carencias que presenta el proceso presupuestario respecto de la eficiencia son, al día de hoy, más profundas que aquellas relacionadas con la sostenibilidad. Durante la última década, el proceso presupuestario ha experimentado una serie de cambios tendientes a mejorar la eficiencia del gasto público. Entre ellos se destacan la reciente implementación de una experiencia piloto de programas orientados a resultados y el presupuesto plurianual –instituido a partir de la Ley 21.152 de

Solvencia Fiscal en 1999– como un instrumento referencial, que abarca un período de tres años y cuya elaboración se cumple formalmente desde el año 2000<sup>34</sup>.

Sin embargo, se perciben fallas en la planificación tanto a nivel estratégico como a nivel de gestión de las distintas entidades públicas<sup>35</sup>. Con respecto al primer punto, si bien se ha implementado el Presupuesto Plurianual, éste no ha logrado consolidarse como instrumento de planificación presupuestaria de mediano plazo. Dos razones principales explican esta situación. En primer lugar, el proceso de implementación del primer Presupuesto Plurianual coincidió con el agravamiento de la recesión económica, que derivó en una profunda crisis a partir del año 2001 y generó gran incertidumbre respecto a las proyecciones de mediano plazo. Por otro lado, el Presupuesto Plurianual no fue apropiado por aquellos tomadores de decisiones para quienes probablemente esta herramienta habría resultado de mayor utilidad. Nuevamente, la falta de capacidad técnica del Congreso dificulta a este cuerpo el uso de este instrumento, y es muy bajo el nivel de análisis y control que realiza sobre él. Existen brechas significativas entre las proyecciones de gastos por programa presupuestario del Presupuesto Plurianual y la ejecución presupuestaria.

Adicionalmente, en referencia a los problemas detectados a nivel de gestión de las unidades administrativas, la implementación de instrumentos de planificación presupuestaria tales como el Presupuesto Preliminar<sup>36</sup>, no han tenido un impacto significativo. El Presupuesto Preliminar se continúa elaborando sobre la lógica de variaciones de los incisos y no de variaciones en los niveles de producción de las actividades públicas, prevaleciendo de esta forma un enfoque financiero. El presupuesto se elabora de manera inercial en base al año anterior. La solicitud de recursos por parte de las jurisdicciones no se realiza en base al cumplimiento de objetivos o metas físicas. De esta manera, aún no ha sido posible implementar en la administración pública una metodología de planificación adecuada que contribuya a mejorar la planificación presupuestaria.

Existen otras consecuencias de la actual configuración del proceso presupuestario sobre la eficiencia. Debido al marcado sesgo jerárquico que presenta el proceso, el

34 Dicho presupuesto debe contener, como mínimo, lo siguiente: a) proyecciones de recursos por rubros; b) proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica; c) programa de inversiones del período; d) programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; e) criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; f) acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos; g) descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

35 Para más detalles, ver documentos generados en el Proyecto BIRF 3958-AR“FOSIP II – Componente Administración Financiera” y el proyecto de Préstamo ARL-1009“Fortalecimiento del Sistema de Administración Financiera Publica” del Banco Interamericano de Desarrollo.

36 Estos documentos están orientados al ordenamiento y sistematización del proceso de elaboración de los anteproyectos de presupuesto de cada entidad.

rígido control sobre la ejecución lleva a situaciones en que los organismos perciben que el sistema de cuotas provoca pérdida de eficiencia en relación al desarrollo de sus funciones. Esta situación alienta a muchos organismos para salir de las reglas generales de ejecución<sup>37</sup>. Paradójicamente, el éxito de diversas instituciones en abstraerse de las reglas generales, desemboca en un Presupuesto nacional más fragmentado que dificulta aún más la planificación estratégica, con efectos potenciales aún más graves sobre la eficiencia del funcionamiento del Estado. Particularmente, limita las posibilidades de medir adecuadamente el impacto de la utilización de los recursos públicos sobre la economía al dificultar, por ejemplo, la construcción de las cuentas nacionales referidas a la administración pública o la estimación de la demanda de divisas del sector público.

El Gobierno argentino es consciente de esta situación, y mediante la Ley N° 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal sancionada en 2004 y vigente desde 2005, estableció en el artículo 3° que:“(…) se realizarán las adecuaciones necesarias para incorporar al Presupuesto los fondos u organismos ya existentes que no consoliden en el Presupuesto General o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria, en el plazo máximo de dos (2) ejercicios fiscales siguientes, contados a partir de la vigencia de la presente ley”, es decir a partir del ejercicio fiscal 2007. Esta disposición, sin embargo, no ha sido cumplida.

Los resultados de los cambios introducidos en los últimos años sobre la eficiencia y la solvencia son difíciles de estimar. Si bien los efectos de las reglas fiscales son fácilmente contrastables, las reglas procedimentales y las de transparencia son más difíciles de aprehender. En cuanto a las reglas numéricas impuestas por la Ley de Convertibilidad Fiscal y sus modificaciones no fueron respetadas. Las metas de dicha ley no fueron cumplidas en los períodos posteriores a su promulgación: los déficits de 1999 y 2000 superaron los límites establecidos y la ley se modificó para permitir un nuevo esquema de disminución del déficit. En 2001, el déficit fue nuevamente

---

37 Desde el año 2001 cinco organismos públicos “salieron” del sistema de administración financiera operado desde la Secretaría de Hacienda de la Nación o fueron creados directamente fuera de él. Estos organismos cuentan con un presupuesto de 7.140 millones de pesos en el año 2006, que representa el 7% del presupuesto del Sector Público Nacional No Financiero (SPNNF), mientras que en 2001 sus recursos ascendían a 2.384 millones de pesos, cerca de 4% del mismo concepto. En este tipo de organismos se incluye a la agencia recaudadora de impuestos (AFIP), la obra social de jubilados y pensionados (PAMI) y también a organismos tales como el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), que incrementó su nivel de actividad estos últimos años, cuyo presupuesto es aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional. Si se tienen en cuenta también los fondos fiduciarios, el Presupuesto nacional disminuyó su cobertura desde el 94% del presupuesto total para el Sector Público Nacional No Financiero en el año 2001 a 87% en 2006, ejecutándose 11% mediante organismos extrapresupuestarios y fondos fiduciarios (cerca de 11.000 millones de pesos).

superior al nuevo límite<sup>38</sup>. La particular coyuntura económica en la que fue promulgada tornó prácticamente imposible su cumplimiento. Otro tanto ocurrió con la Ley de Déficit Cero de 2001, con el agravante de que la situación política del momento permitió un menor margen de maniobra. Respecto de la Ley 25.917 aprobada en 2004, aun cuando no ha sido cumplida en todas sus disposiciones (crecimiento del gasto por parte de Nación en 2005, por ejemplo), se han registrado superávits<sup>39</sup> fiscales desde su promulgación. Los puntos que no se han cumplido se centran principalmente en la relación que deben mantener las Provincias entre sus montos de deuda pública con los recursos corrientes netos de coparticipación a municipios, la cual debe tender en el largo plazo a 15%. Se observa que ocho de las 21 jurisdicciones evaluadas presentaron un indicador superior al límite mencionado en el año 2007 (Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Río Negro, San Juan y Tucumán) (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2007).

El fondo anticíclico, quizás uno de los mecanismos más interesantes introducidos por la Ley 25.152 y reforzada por la 25.917, no fue implementado de acuerdo con las reglamentaciones correspondientes. Su objetivo es acumular recursos en momentos de expansión económica para atender necesidades de gasto en momentos en los que las condiciones económicas no sean tan favorables. Se debería haber aportado no menos de 1% de los recursos del Tesoro Nacional en el año 2000, 1,50% en 2001 y 2% a partir del año 2002; más los superávits fiscales y ciertos fondos provenientes de concesiones y acciones de empresas públicas privatizadas y las rentas generadas por el propio fondo. Debería acumular hasta el 3% del PIB y ser utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico. Cuando exceda el 3% del PIB, los excedentes podrían utilizarse para cancelar deuda externa. La crisis fiscal de los primeros años impidió su constitución. En 2004, poco más de 8 millones de pesos fueron ingresados y 9 millones, en 2005. Las leyes de Presupuesto de 2006, 2007 y 2008 eximieron al Gobierno de realizar los aportes correspondientes. En 2007, apenas alcanzó el 0,02% del PIB.

38 Las demás disposiciones de la ley tampoco fueron cumplidas. Se continuó pagando por debajo de la línea deudas correspondientes a gastos no devengados con anterioridad. Las iniciativas relacionadas a reforma del Estado (los acuerdos-programa y el Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto) carecieron de resultados concretos. Por último, las disposiciones para incrementar la transparencia, si bien propiciaron una mayor difusión de la información fiscal, no han sido implementadas en su totalidad. Los datos financieros y de ocupación del sistema de recursos humanos no se han hecho públicos en tiempo y forma, ni tampoco el listado de beneficiarios de jubilaciones y pensiones, ni el estado de cumplimiento de las obligaciones previsionales de empresas y personas. Ver Gadano (2003).

39 Cabe destacar que el indicador diseñado por la ley para medir la evolución del gasto, llamado gasto primario total ajustado, debe deducirse el gasto en infraestructura social básica y los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales. Estas partidas no son pasibles de ser monitoreadas, por lo cual el cumplimiento de esta ley no es de todo transparente al público.

En cuanto a las normas de procedimiento promulgadas (o que cobraron importancia) en el período post crisis, las más relevantes han sido el uso de los fondos fiduciarios y la ampliación de poderes al jefe de Gabinete. En relación con esta última, los efectos no son claros. Por un lado, la delegación de facultades puede contribuir a hacer más expeditivos los cambios al Presupuesto, incluso contribuir a la eficiencia, la equidad y la solvencia fiscal, aunque la evidencia no es para nada contundente al respecto. Pero al mismo tiempo, la delegación de facultades puede contribuir a exacerbar un uso electoralista del Presupuesto, a prolongar indefinidamente las negociaciones presupuestarias, disminuyendo la transparencia y previsibilidad. Adicionalmente, debilita las instancias deliberativas legítimas que participan en el proceso presupuestario, lo cual puede contribuir a la inestabilidad política (Díaz Frers, 2006).

Con respecto al uso de los fondos fiduciarios, lo primero que se debe destacar es que son una herramienta sumamente válida para el financiamiento de obras de infraestructura. En un escenario en el cual el Estado ha recuperado un papel importante en la provisión de infraestructura, y considerando que las otras tienen un horizonte plurianual y necesitan previsibilidad en su financiamiento, la posibilidad de utilizar estos mecanismos no debe ser descartada. Sin embargo, la función de financiamiento de infraestructura ha sido relegada por la del otorgamiento de subsidios para el sostenimiento de las tarifas de servicios públicos (Uña, 2007). El principal problema que se asocia con estos cambios en el uso de los fondos fiduciarios es una reducción en la transparencia del gasto. Es la transparencia justamente uno de los objetivos que las instituciones fiscales no han logrado asegurar. De hecho, las disposiciones incluidas en las leyes 25.152 y 25.917 destinadas a alcanzar mayor transparencia presupuestaria han sido cumplidas sólo parcialmente y sus efectos sobre la solvencia y eficiencia son difíciles de estimar<sup>40</sup>.

---

40 La ley 25.917 establece una serie de disposiciones al respecto que no han sido cumplidas por la totalidad de las jurisdicciones. En primer lugar, se encuentra la obligación a publicar presupuestos plurianuales, disposición cumplida por el Gobierno nacional y 13 de las 24 jurisdicciones. La cantidad de jurisdicciones que cumplieron el requisito de presentar la información fiscal en página web fue algo mayor: 17. No han sido creados nuevos entes públicos que no consoliden en el presupuesto, sin embargo como se ha comentado anteriormente, aún persisten los existentes previamente (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2007).

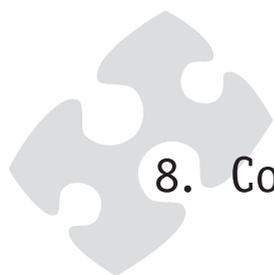
## En síntesis

Como se ha visto, tanto las reglas que conforman el sistema de federalismo fiscal como aquellas relacionadas con el proceso presupuestario nacional, han atravesado modificaciones tanto durante los años noventa como luego de la crisis de 2001. Si bien la Ley de coparticipación mantiene una distribución similar a la que mostraba al iniciar la década de los noventa, se impulsaron diversas reformas al marco institucional del federalismo fiscal que tuvieron efectos tanto en las obligaciones respecto del gasto como en las potestades en materia de recursos, tanto de la Nación como de las provincias. Ni el Pacto Fiscal Federal ni los Pactos Fiscales firmados durante la gestación de la crisis económica, lograron establecer cambios en el diseño institucional que fueran sostenibles en el largo plazo. Las rigideces que presenta el sistema para su modificación son tales que a pesar de resultar a todas luces inequitativo, no se puede alcanzar el consenso necesario para modificarlo. Fue de hecho la Nación la que logró quebrar este equilibrio luego de la crisis de 2001. El cambio más importante que sufrió la configuración de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias provino de la implementación de las retenciones. Este tributo (junto con el impuesto a las transacciones financieras) cambió el equilibrio preexistente entre la Nación y las Provincias, sumándole recursos a aquélla y reduciendo la masa coparticipable.

Las instituciones presupuestarias, por su parte, exhiben reformas relevantes que tuvieron lugar en ambas etapas. Sin embargo, no se perciben grandes diferencias de criterio entre los distintos períodos. De hecho, se observan continuidades respecto a la voluntad de ir hacia un esquema en el que el poder de decisión esté más concentrado en el Ejecutivo<sup>41</sup>. También hay puntos en común respecto de la decisión de establecer reglas fiscales numéricas, si bien, a partir de las experiencias fallidas, éstas han sido diseñadas con un criterio más estructural de los resultados fiscales.

---

41 Es interesante observar, sin embargo, que herramientas como los fondos fiduciarios en lugar de focalizar el poder en el Ministerio de Economía de la Nación como ocurría durante los noventa, lo hacen en otro organismo.



## 8. Conclusiones

*Daniela Dborkin, Luciana Díaz Frers, Germán Feldman y Gabriel Filc*

A lo largo de este el libro hemos analizado cómo distintas configuraciones del Estado de bienestar se han manifestado en diferentes etapas de la historia argentina: de un Estado con una participación mínima en las primeras décadas de siglo XX se pasó a otro de corte corporativo para, desde mediados de los años setenta y con mayor fuerza en la década de los noventa, retomar algunas políticas propias del modelo liberal. Las modificaciones registradas en las políticas públicas desde la caída de la convertibilidad permiten vislumbrar cambios en el rol del Estado. En este último capítulo presentamos cuáles son estas variaciones y cuáles son las direcciones en las que debería avanzarse para profundizar políticas que contribuyan a mejorar el bienestar de la población.

Ciertamente, existen cambios en el rumbo adoptado por los gobiernos que se sucedieron luego de la crisis de 2002. El resultado fiscal es uno de los más notorios: después del persistente déficit que caracterizó al sector público argentino, se han registrado cinco años consecutivos de superávit. A partir de 2003, con la reactivación de la economía y la disminución del peso de los servicios de la deuda sobre el gasto total, se comenzaron a observar resultados fiscales superavitarios, tanto primarios como totales.

Al mismo tiempo que logró resultados positivos, el Estado aumentó su participación en la economía a través de mayor presencia en la generación y mantenimiento de infraestructura, principalmente a través de los sectores de transporte y energía. Esto se contrapone con la década pasada, cuando las privatizaciones, por un lado, y el creciente peso de los intereses de la deuda, por el otro, habían reducido la injerencia estatal en la provisión de bienes públicos. Por otra parte, en los últimos años también se logró extender el sistema de seguros sociales, tanto por el incremento de la economía formal como por los planes de inclusión previsional. Estas modificaciones en el rol del Estado se han visto reflejadas en las políticas de gastos y de ingresos.

Desde el lado de los gastos, uno de los rasgos más llamativos es que el presupuesto destinado a Sectores económicos –que había sufrido un marcado retroceso en los años noventa– se incrementó de 5% a 11% del gasto total consolidado entre 2002 y 2006. Como se mencionó anteriormente, esta mayor intervención se relaciona principalmente con las áreas de energía y transporte, no sólo por la inversión en nueva infraestructura sino por el subsidio otorgado a la demanda de estos servicios. Otro rasgo significativo de las erogaciones públicas a partir de la caída de la

convertibilidad se relaciona con la mayor intervención de la Nación en el gasto social, en detrimento de las provincias y municipios. Esto se debe en particular a los programas de emergencia instaurados con la crisis económica, en particular el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, y otros programas focalizados, como el Plan Familias y el Programa de Emergencia Sanitaria. Los programas sociales implementados por la Nación con la crisis económica continuaron la tendencia a la focalización propiciada en los años noventa. Sin embargo, desde 2004 este proceso se fue revirtiendo, a medida que los programas de emergencia se reestructuraron y que parte de los beneficiarios se incorporaron en la economía formal.

Desde el lado de los ingresos, tal como se vio en el Capítulo 6, se ha registrado una presión tributaria récord, impulsada tanto por la creación de nuevos impuestos como por el crecimiento económico y la reducción de la informalidad. Resulta interesante destacar algunos elementos en relación con los nuevos tributos instaurados. En primer lugar, las retenciones a las exportaciones, además del objetivo recaudatorio, cumplen la función de evitar que los aumentos en los precios internacionales se trasladen a los productos exportables, principalmente alimentos, consumidos en mayor proporción por los sectores de menores recursos de la población. En segundo orden, la mayor parte de los nuevos tributos (retenciones a las exportaciones e Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios) no se coparticipa, por lo cual la Nación ha visto incrementar su peso en los ingresos totales de manera notoria. Además, como hemos visto en el Capítulo 3, el sistema tributario argentino es fuertemente procíclico. Aquí cabe destacar que impuestos como las retenciones a las exportaciones muestran una relación menos estrecha con las fluctuaciones de la actividad económica, pudiendo ser utilizados como un elemento para atenuar la prociclicidad del gasto.

En la introducción de este libro se mencionaron dos objetivos que el Estado debería perseguir: potenciar el crecimiento y propiciar el bienestar de la sociedad. En el desarrollo de los diferentes capítulos se ha trabajado sobre las tres dimensiones que consideramos hacen al logro de estos objetivos: eficiencia, distribución del ingreso y solvencia fiscal. Tanto los logros alcanzados por los cambios implementados en las políticas públicas, como las limitaciones que todavía existen, pueden caracterizarse en función de estos tres elementos.

Si bien las retenciones a las exportaciones introdujeron un elemento tendiente a la equidad al impedir que los incrementos en los precios internacionales de los bienes transables se trasladaran al mercado doméstico —en lo que puede interpretarse como un subsidio a los sectores de menores recursos—, el sistema tributario en su conjunto continúa lejos de ser progresivo. De hecho, el análisis de incidencia realizado en el Capítulo 6 muestra que la distribución del ingreso se mantiene prácticamente igual después de la intervención impositiva. Puede argumentarse que

por lo menos el sistema es proporcional y no regresivo –con lo cual tampoco estaría empeorando la situación–, pero consideramos que esto no es suficiente, dada la gran desigualdad en la distribución del ingreso prefiscal. Esto se evidencia en la comparación con los países europeos, en la que se observó que una de las principales diferencias se encuentra en la mayor imposición en la Argentina sobre los bienes y servicios (impuesto indirectos) en relación con la carga impuesta sobre los ingresos (impuestos directos).

La eficiencia del sistema tributario también presenta problemas. Por un lado, el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, implementado con la crisis económica ante la necesidad de aumentar la recaudación, no sólo persiste dentro del sistema tributario sino que se ha constituido en una parte importante de la recaudación (más de 7% en 2007). Este impuesto desalienta la realización de operaciones dentro del sistema bancario al tiempo que incentiva la integración vertical de manera artificial. En este sentido, el indicador de Lora (2007) presentado en el Capítulo 6, muestra que en la Argentina, la neutralidad del sistema impositivo se incrementó hasta mediados de la década de los noventa y se mantuvo relativamente constante, para luego retroceder levemente con las modificaciones introducidas con el inicio de la crisis económica. El otro aspecto que se relaciona con la eficiencia del sistema tributario se refiere a la evasión aún persistente. En los últimos años se realizaron mejoras administrativas y el crecimiento económico tendió a expandir el sector formal de la economía. Sin embargo, las estimaciones de evasión en el IVA muestran que –si bien se redujo como proporción de la recaudación potencial– en los últimos años se ha estabilizado en 2% del PIB.

Por su parte, las reformas en materia de gasto ocurridas tanto en la década de los noventa como en la etapa post crisis también presentan claroscuros en relación a sus efectos sobre la eficiencia y la equidad. Si se centra la atención en la variación observada en el nivel de gasto desde 1990 hasta 2006, el sector que se destaca por sus profundas variaciones es, como mencionamos anteriormente, el de servicios económicos. La reforma del Estado y particularmente las privatizaciones en la primera mitad de los noventa habían provocado la caída del gasto tanto en energía como en transporte y comunicaciones. Incluso sectores asociados con funciones sociales, como el sistema previsional y la provisión de agua y alcantarillado, también pasaron a ser controlados parcialmente por el sector privado.

El resultado de este proceso sobre la equidad y la eficiencia es difícil de evaluar. Por un lado, existe un debate acerca de los efectos en tanto prestación de servicios públicos e inversión en infraestructura. Para el caso del servicio concesionado de agua y saneamiento en el Gran Buenos Aires, existen investigaciones que asocian el cambio en el servicio con una disminución de la mortalidad infantil y un aumento

de la cobertura en las villas, mientras que otros destacan importantes deficiencias de cobertura y calidad (Nahón, 2007). A su vez, Clements considera a la calidad de la infraestructura en 2003 inferior a la esperada, de acuerdo con el grado de desarrollo económico de la Argentina. Por otro lado, las privatizaciones formaron parte del proceso de transformación del mercado de trabajo que tuvo consecuencias severas sobre la distribución del ingreso en la Argentina.

Una vez devaluada la moneda, el congelamiento de las tarifas empujó al Estado a retomar un papel más activo en la provisión de servicios públicos. Si bien el gasto público en energía y transporte no alcanzó los niveles –en términos de producto bruto– existentes antes del período privatizador, su crecimiento es notorio, aun cuando debe aclararse que gran parte de las erogaciones no son destinadas a infraestructura sino a subsidio de tarifas.

No fue la devaluación el único determinante del incremento del gasto estatal en servicios económicos. La cesación de pagos de la deuda, al liberar una importante cantidad de fondos, aparece como un punto de quiebre y posibilitó la reconfiguración de la estructura del gasto público. Los montos son elocuentes, de insumir 14.282 millones de pesos constantes en el año 2001 (14,88% del gasto total), el gasto en servicios de la deuda pasó a 5.411 millones de pesos (8,94% del gasto total) el año siguiente. Las áreas que más se beneficiaron con el redireccionamiento del financiamiento fueron los ya mencionados servicios económicos y el gasto público social. Sin embargo, la dinámica seguida por ambos previa a la crisis no había sido la misma.

A diferencia de lo ocurrido con los servicios económicos, el gasto social había aumentado durante los años noventa en relación al PIB. El incremento fue impulsado por la expansión de la matrícula educativa y por los programas de promoción social y trabajo que respondían al escenario de desempleo creciente. El otro rasgo que caracterizó a la evolución del gasto social fue el proceso de descentralización. A partir de la devaluación, el gasto se desplomó a valores constantes toda vez que las pensiones, salarios reales de los docentes y trabajadores de la salud y las prestaciones en dinero no se ajustaron en forma inmediata. A medida que la actividad económica se recuperaba, estos componentes del gasto fueron cayendo también en relación al PIB, aun cuando esta disminución era atenuada por la creación de programas sociales, particularmente el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Al finalizar el año 2006 y con la recuperación de los salarios reales en el sector público, sus niveles en pesos constantes estaban en 60.449 millones de pesos, cifra levemente más baja que la registrada en 1999 (61.636 millones de pesos).

Las políticas post crisis mostraron continuidades respecto de lo ocurrido durante los noventa en algunas áreas, mientras que revirtieron parcialmente las reformas en

otras. Entre las primeras se destacan la preservación del proceso de descentralización del gasto social, aun cuando en el punto álgido de la crisis el Gobierno nacional aumentó su proporción mediante programas orientados a paliar la situación de pobreza. Entre las segundas, aparece un giro respecto al programa privatizador del sistema previsional y del servicio de agua y alcantarillado. El primero de ellos apunta a ampliar la base de beneficiarios del sistema previsional, posibilitando el ingreso de aquellos que estaban excluidos del mercado laboral formal. La problemática de la cobertura, asociada con la transformación del mercado de trabajo, estuvo presente también en otros sectores. La disminución en la calidad del servicio público de salud no fue la única consecuencia del éxodo de beneficiarios de obras sociales y del sector privado al sistema público. Esto, a su vez, generó la expulsión de la población con menos recursos del sistema público, aumentando la cantidad de individuos sin ningún tipo de cobertura de salud. El gasto en funcionamiento del Estado, menos afectado por los procesos de reforma, siguió la dinámica de los salarios públicos.

La configuración de un esquema de gasto con diferencias respecto al existente en 2001 fue resultado de distintos tipos de cambios. Algunos de ellos buscaron responder a las necesidades de un escenario socioeconómico en transformación, como ocurrió en parte con el gasto en servicios económicos o el gasto en promoción social. Otros fueron producto de decisiones más estratégicas, como es el caso de la Ley de Financiamiento Educativo. Si se analizan estas modificaciones a partir de sus consecuencias sobre la equidad, es posible apreciar que el incremento del gasto en servicios sociales como porcentaje del producto bruto –que por su naturaleza posee un mayor impacto redistributivo–, ha contribuido al retroceso de la desigualdad en los ingresos personales a su nivel pre crisis. Asimismo, al interior del mismo, la mayor participación de aquellas finalidades más focalizadas –especialmente el gasto en promoción y asistencia social y el Plan Jefas y Jefes– ha elevado su grado de progresividad.

Cuando se estudia el nivel del gasto en sus distintas funciones, lo primero que se observa es que creció el gasto social y en servicios económicos en desmedro del pago de intereses. Aun cuando las variaciones exhibidas no reflejan cambios radicales en la estructura del gasto, un mayor nivel de gasto en estos rubros – particularmente en salud, educación e infraestructura– es funcional con mayores niveles de producto y empleo. Por lo tanto, desde una perspectiva de eficiencia “macro”, el esquema actual parece ser más eficiente que el preexistente.

Sin embargo, no es suficiente aumentar el gasto en determinados rubros para que tengan efectos positivos sobre la sociedad. La correcta distribución del gasto entre distintas funciones debe ser complementada por un desempeño eficiente de cada uno de los sectores. Si bien ésta es una faceta del gasto público difícil de evaluar, existen síntomas que deben llamar a la reflexión acerca del correcto uso de los recursos. Un

ejemplo de ello son los pobres resultados alcanzados en las evaluaciones de calidad educativa. A esto se suma otro hecho que debe ser tenido en cuenta: las diferencias entre los servicios a los que acceden aquellos que satisfacen sus necesidades en el mercado privado y los que lo hacen a partir del Estado. En educación, por ejemplo, la brecha de gasto entre dos individuos que se encuentran en extremos opuestos de la distribución del ingreso es marcadamente superior al efecto compensador que posee una mayor focalización del gasto público sobre los sectores más pobres.

Parte de la explicación de estos resultados radica en la profunda crisis económica y los altos niveles de desempleo e informalidad por los que atravesó y de los que aun no se ha recuperado totalmente la Argentina. En el sector salud, por ejemplo, la eficiencia del servicio se vio afectada por el hecho de que el sector público tuvo que absorber a una cantidad de beneficiarios expulsados de las obras sociales y del sector privado como consecuencia de la crisis económica.

Como se ha visto en el Capítulo 3, la política fiscal argentina se ha caracterizado por ser extremadamente procíclica, lo que perjudica la posibilidad de llevar a cabo una política social efectiva. Tanto el comportamiento procíclico de la recaudación tributaria como la falta de mecanismos que propicien el ahorro en las fases ascendentes del ciclo, y las políticas discrecionales han ocasionado la necesidad de ajustes fiscales en las recesiones. De este modo, el gasto público en general, y el social en particular, se ha visto recortado durante las crisis económicas. En este sentido, existe una estrecha relación entre la solvencia fiscal y la posibilidad de realizar políticas fiscales contracíclicas en momentos de recesión. La posibilidad de encarar políticas contracíclicas motivó la creación del fondo anticíclico en 1999 (Ley 25.152). Sin embargo, su aplicación nunca fue plenamente operativa, desvirtuándose sus objetivos finales.

Como lo revelan las dificultades para impulsar políticas contracíclicas, las instituciones son uno de los ejes sobre los que debe descansar una gestión exitosa de las políticas fiscales. No es sólo en la capacidad de gestionar los déficits y superávits donde el marco institucional influye sobre sus resultados. De particular importancia son aquellas reglas que norman el proceso presupuestario y las que configuran el federalismo fiscal en la Argentina. Respecto a las primeras, si bien se observa una continuidad en las reformas tendientes a lograr una mejor administración presupuestaria, las prácticas no siempre pudieron ser alineadas con este objetivo. El incumplimiento de las reglas fiscales previo a la crisis, la suspensión del fondo anticíclico y el uso de los fondos fiduciarios para fines distintos a los que respondía su diseño son ejemplo de ello. Respecto del federalismo fiscal, las reformas implementadas en todo el período parecieron orientarse más a responder ante cambios en la situación económica o política que a establecer un sistema más equitativo.

## Algunos lineamientos de reformas

El escenario descrito revela la conveniencia de modificaciones, ya sean referidas a marcos institucionales o a políticas, en los distintos espacios que conforman la política fiscal. También entre aquellos actores con poder de decisión en estos ámbitos se perciben carencias, tanto respecto al gasto público, como al federalismo fiscal y al sistema tributario. En consultas a líderes políticos, la mayoría consideró que el sistema tributario era regresivo, complejo y poco eficiente. Estas carencias se manifestaron también en relación al gasto público. Más del 50% de los entrevistados<sup>1</sup> consideraron que la utilización del gasto era poco eficiente. Respecto al tercer eje de análisis, el institucional, es mayoritaria la percepción de que el actual esquema de federalismo fiscal beneficia a la Nación por sobre las provincias.

El relevamiento también mostró algunas de las dificultades existentes para impulsar las reformas. Por ejemplo, consultados acerca de la viabilidad de cambios en el sistema de coparticipación, una amplia mayoría consideró que las probabilidades de reformarlo son bajas o muy bajas. En casos como éste, el entramado institucional existente, como se explica a continuación, constituye un claro obstáculo para llegar a un acuerdo. Pero no es éste el único motivo por el cual impulsar reformas puede resultar un proceso complejo. El costo político de medidas impopulares también actúa como una restricción. Ejemplo de ello es el hecho de que la suba de impuestos difícilmente ocurre en momentos en que la crisis fiscal no está presente.

A continuación se exponen una serie de lineamientos acerca de reformas consideradas necesarias en la política fiscal. Estos lineamientos tienen como característica que: actúan mayormente en el margen, ya que no se plantea como viable en la actualidad la posibilidad de realizar cambios radicales en materia de gastos, sistema tributario e instituciones fiscales. Este enfoque se explica por dos motivos. En primer lugar, buscar incrementar la equidad y eficiencia mediante ajustes marginales reduce la probabilidad de que, dada la compleja interrelación de los distintos elementos de la política fiscal, resultados no previstos en alguno de los sectores tengan efectos negativos en el funcionamiento de otros. En segundo lugar, las reformas en el margen son más viables en un contexto en el cual los consensos requeridos para impulsarlas son difíciles de alcanzar.

A su vez, las propuestas tienen una perspectiva integral en el sentido que consideran los efectos posibles sobre las distintas dimensiones, particularmente respecto a cómo afectan los factores institucionales sobre el gasto y los tributos. Por

---

1 Encuesta Liderbarómetro Mori-CIPPEC.

último, tienen un carácter programático, ya que las subyace cierta idea acerca de aquello que debe garantizar el Estado. En este sentido, se considera que debe asegurarse un piso mínimo que permita el desarrollo de la ciudadanía, asentado fundamentalmente en la universalización efectiva de la educación básica, del sistema de salud y de la protección social.

Una de las reformas institucionales todavía pendiente involucra el régimen actual de federalismo fiscal. El consenso acerca de los problemas del sistema fiscal federal es bastante amplio. No obstante, poco se ha avanzado en el debate hacia verdaderos cambios. Ello se debe, en parte, a las restricciones legales: una reforma de la coparticipación tiene que ser aprobada como Ley Convenio en el Senado, en la Cámara de Diputados y en cada Legislatura provincial. La idea instalada de que se trata de un “juego de suma cero”, en donde lo que gana una jurisdicción lo pierde otra, limita las posibilidades de acción. Sin embargo, dejar el sistema tal cual está, sin cambiar su prociclicidad, falta de transparencia, inequidad e incentivos, disminuye el potencial desarrollo del país. Además, el escenario económico actual es propicio, dados los buenos resultados fiscales a nivel nacional. Por su parte, el debilitamiento de las cuentas provinciales puede forzar una revisión del reparto de recursos para aumentar la sostenibilidad del actual programa de gobierno.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 puso en evidencia el consenso acerca de reformar la coparticipación federal. En aquel entonces se estableció que antes de fines de 1996 (hace 12 años) se debía sancionar una nueva ley de coparticipación. La Constitución también brinda algunas pautas sobre cómo hacerlo: la nueva ley debía establecer una distribución primaria –entre la Nación y las provincias– que respete los servicios y funciones que cada una administra; y una distribución secundaria –entre las provincias– que sea equitativa, solidaria, haga posible un grado equivalente de desarrollo y brinde igualdad de oportunidades en todo el país. Siguiendo estos lineamientos, las reformas propuestas incluyen racionalizar el sistema de reparto, garantizar un piso mínimo de bienes públicos por habitante, fortalecer el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y consolidar una política fiscal contracíclica.

En primer lugar, habría que revisar la distribución primaria y racionalizar el debate acerca de las responsabilidades de cada nivel de gobierno y los recursos para financiarlas. Hoy las provincias tienen importantes obligaciones, que incluyen la provisión de servicios de salud y educación, mientras que la tendencia ha sido que cada vez tengan una porción menor de los recursos totales. Para aumentar la transparencia, debería simplificarse el reparto de recursos entre la Nación y las provincias. La multiplicidad de fondos existentes, deducciones de la masa coparticipable y demás elementos innecesarios del laberinto de la coparticipación deberían eliminarse y ser reemplazados por fórmulas más sencillas.

En segundo lugar, para promover la igualdad de oportunidades, debería avanzarse de manera progresiva hacia un sistema en el cual cada provincia reciba un nivel de recursos por habitante que le permita brindar a cada ciudadano un nivel de bienes públicos básicos<sup>2</sup>. Una vez definido este nivel, las Provincias cuya recaudación potencial<sup>3</sup> no alcance para cubrir ese nivel mínimo, deberían recibir las transferencias necesarias<sup>4</sup>. Uno de los desafíos de este sistema es que debería pasarse de un sistema de coeficientes fijos a uno que responda a la cambiante realidad del país. De allí la gran importancia de un sistema de estadísticas públicas confiables. Una vez garantizado este piso mínimo, cualquier transferencia adicional podría hacerse con criterios devolutivos o de equidad, premiando la eficiencia, la solvencia, el cumplimiento de reglas o la existencia de condiciones de desventaja (tales como la densidad poblacional o la escasez de recursos naturales). Lo importante es que estos criterios sean explícitos, debatidos ampliamente y que se generen las condiciones propicias para arribar a una regla medianamente consensuada que surja de un diagnóstico sobre las prioridades a seguir para lograr un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo.

Desde ya, la reforma del sistema de coparticipación fiscal no puede tratarse de manera independiente a los otros ejes de análisis. En relación con las instituciones que regulan el proceso presupuestario, resulta ante nada necesario asegurar que las prácticas se adecuen a las normativas vigentes y complementarlas con ciertos ajustes. Por ejemplo, para evitar el endeudamiento excesivo, la Nación y las Provincias deberían asegurar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal. A su vez, se debería limitar la capacidad del Gobierno nacional de realizar salvatajes financieros arbitrarios. Deberían reglamentarse sanciones efectivas para los funcionarios que incumplan y endeuden por demás a sus jurisdicciones. Hoy el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal monitorea el cumplimiento de esta ley. Sería muy valioso que este ámbito desarrollara otras aptitudes y responsabilidades para promover la discusión de los conflictos federales, la información pertinente y la elaboración de propuestas de solución, típicas de un organismo fiscal federal, cuya creación fue disuelta también en la Constitución Nacional.

Existen otros aspectos del proceso presupuestario en los que también deberían registrarse mejoras. Pese al importante rol que la Constitución Nacional asigna al Congreso, en la práctica ocurre que el Poder Legislativo Nacional (PLN) aprueba casi sin modificaciones y sin un debate amplio, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo

---

2 Nos referimos en este caso a aquellos bienes y servicios públicos que han sido descentralizados.

3 Nos referimos a recaudación potencial (aquella que surge de la estructura productiva de cada provincia) y no a la recaudación real, para evitar problemas de incentivos.

4 Un ejemplo de este sistema en la práctica es el caso de Canadá, en el cual se calcula la recaudación potencial de cada provincia y se le entrega a cada una la diferencia entre los recursos mínimos necesarios y la recaudación potencial.

Nacional (PEN). Más aún, a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y decisiones administrativas que son posibles gracias a la delegación de poderes, el PEN puede hacer importantes modificaciones al presupuesto. Ello se ve potenciado por la subestimación de recursos que luego permite al jefe de Gabinete de Ministros aumentar y redistribuir las partidas de gasto. De este modo, el presupuesto que el Congreso aprueba es muy diferente al finalmente ejecutado. Para cerrar el círculo, el control de la ejecución es casi inexistente y, cuando ocurre, puramente formal.

Cabe admitir que el PEN ha logrado importantes avances para mejorar su desempeño en la etapa de elaboración y ejecución presupuestaria. Sin embargo, estos avances en sus cuadros técnicos y en los procesos no han tenido su correlato en el Poder Legislativo Nacional. El alto grado de rotación de los asesores de los legisladores impide una acumulación de conocimiento. Es por ello que el Congreso tiene serias limitaciones en cuanto a su capacidad técnica y herramientas institucionales para cumplir con su misión constitucional en el proceso presupuestario. Una de las maneras de mejorar este aspecto es mediante la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), la cual permitiría crear un ámbito ideal para el desarrollo gradual de las capacidades técnicas y tecnológicas que requiere la tarea encomendada por la Constitución al Congreso<sup>5</sup> (CIPPEC, 2006).

Por último, entre las reformas a las instituciones que configuran el proceso presupuestario, se debería impulsar la aplicación sin restricciones de una política fiscal contracíclica consistente. Para ello es necesario reducir la tendencia al exceso de gasto en los períodos de bonanza. Si bien la legislación actual se orienta a implementar esta política mediante el fondo anticíclico, ésta no es necesariamente la mejor opción en todas las coyunturas. En situaciones como la vigente una opción más atractiva es la cancelación de deuda pública. En cualquiera de los casos, el objetivo perseguido es contar con financiamiento durante las recesiones. En este sentido, se debe permitir que el fondo acumule recursos en años de crecimiento que se gastarían durante las recesiones, o utilizar el ahorro fiscal para pagar la deuda y así liberar a futuro los fondos destinados a intereses. Tanto el fondo como el dinero liberado deberían estar directamente relacionados con la política social, que es una de las más castigadas en

---

5 La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) debería tener como misión principal brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis a la Cámara de Diputados y de Senadores en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos efectuada mediante la Ley de Presupuesto de la Nación. Esto incluye fundamentalmente el asesoramiento en la toma de decisiones que la Cámaras realizan durante el proceso de aprobación de la Ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria que efectúa el Poder Ejecutivo Nacional. Además, su misión debería contemplar la elaboración de información analítica para los legisladores respecto al impacto de proyectos de ley u otro tipo de medidas que pudieran tener efectos sobre la estimación y distribución de los recursos públicos establecida en la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional; asimismo, deberían facilitar el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o proyectos que provengan del Ejecutivo.

tiempos de recesión. Cabe destacar que aun cuando la opción reflejada en la legislación es la de utilizar un fondo anticíclico, el compromiso de crear este fondo no ha sido cumplido a nivel nacional, ni tampoco en las provincias.

Establecer lineamientos para reformas en el gasto sin hacer un análisis sectorial limita la profundidad de las recomendaciones. De hecho, la redefinición de las políticas sectoriales permitiría establecer fundamentos más claros sobre los cuales trazar una reforma tanto de los gastos como de su financiamiento. A pesar de no proponer cambios específicos para cada sector, se considera que el gasto público debe orientarse a priorizar las políticas universales de educación y salud, en las que, como se mencionó anteriormente, existen problemas de calidad y cobertura<sup>6</sup>. A su vez, dado el enriquecimiento del Estado nacional respecto de las Provincias y los interrogantes existentes acerca de los resultados del proceso de descentralización en términos de equidad y eficiencia, sería deseable repensar los roles de los distintos niveles de gobierno.

Esta idea aparece también en las consultas a líderes políticos realizadas por CIPPEC. Casi la totalidad consideró que educación era uno de los tres destinos más importantes del gasto público, mientras que la mayoría atribuyó esa característica a la salud. Esto implicaría continuar con una dinámica que, si bien es incipiente, se ha observado en los últimos años<sup>7</sup> y que en el caso del gasto en educación forma parte de una estrategia explícita plasmada en la Ley de Financiamiento Educativo. Pero también debe apuntarse a la progresiva universalización de otros componentes del gasto que puede ser caracterizado como protección social<sup>8</sup>. Un primer paso podría ser la universalización de las asignaciones familiares, continuando el proceso que se preveía originalmente para el Plan Familias (extenderlo a toda la población con un ingreso menor al salario mínimo) combinado con un seguro de desempleo eficiente y programas de capacitación.

El escenario actual, en el cual el Estado ha asumido un rol de mayor peso en el rubro servicios económicos, no cambiará en el mediano plazo. Si bien como se afirmó previamente, es necesario el incremento de la inversión en infraestructura en general, y en la relacionada a servicios económicos en particular, esta nueva estructura de gasto debe ser acompañada por el fortalecimiento de las instituciones asociadas con su gestión. Un ejemplo de instrumentos vinculados con estos rubros que presentan carencias en su institucionalidad son los fondos fiduciarios, que no necesariamente

6 En 2001 la tasa neta de escolarización secundaria era de 69,7% (Rivas, 2004).

7 Desde 2002 el gasto público en salud ha pasado de insumir 4,47% del PIB a 4,58%, pero aún no ha alcanzado el nivel que tenía en 2001, cuando era de 5,11%. Por su parte, el de educación pasó de 4,40% a 5,07%.

8 Salud, discapacidad, accidentes de trabajo; vejez, invalidez y sobrevivencia; familia e hijos; protección contra el desempleo y mercado laboral; vivienda y saneamiento; exclusión social. Para un análisis desarrollado de la protección social en la Argentina, ver Bertranou y Bonari (2006).

obedecen a los criterios que rigen al sistema presupuestario. Como se ha mencionado previamente, el funcionamiento de estos fondos no sigue los mismos criterios de transparencia que el Presupuesto de la administración pública nacional. Sin embargo, no es éste el único ejemplo de problemas en el marco normativo que regla las distintas ramas de esta función. Como se ha presentado en el Capítulo 5, la ausencia de instituciones a nivel nacional que reglen los subsidios en el suministro de energía eléctrica pueden generar problemas en términos de equidad y de eficiencia.

La ampliación de la cobertura de las políticas sociales implica un aumento en las necesidades de financiamiento del sector público. De todos modos, debe tenerse en cuenta que a medida que los indicadores sociales mejoran, las necesidades de gasto en algunos programas de promoción social tenderían a disminuir. Asimismo, la incorporación de una mayor cantidad de personas al mercado laboral formal incrementa los recursos provenientes de los impuestos ya existentes. Tanto las necesidades ocasionadas por la reforma a las políticas sociales como los desafíos que la actual estructura tributaria plantea en términos de equidad y eficiencia son impulsores de los lineamientos de reforma propuestos a continuación.

Aunque las reformas tributarias suelen ser impulsadas bajo el estímulo de evitar o atenuar una crisis fiscal, el actual escenario de crecimiento económico presenta un contexto en el que sería posible discutir una reforma a diversos tributos. Esta coyuntura es favorable, ya que no presenta las urgencias que se desatan en momentos de crisis por lograr incrementos de la recaudación en forma acelerada<sup>9</sup>. Así, se debería avanzar hacia un sistema estable, que además de generar los ingresos necesarios para sostener el nivel de gasto público, pueda contribuir por sí mismo a una mejor distribución del ingreso.

Uno de los primeros objetivos en esta dirección debería ser alterar la actual relación entre impuestos directos e indirectos. En particular, se podría incrementar la imposición sobre las ganancias de las personas físicas y revertir la actual proporción respecto a la carga sobre las personas jurídicas. Así, proponemos avanzar en la extensión de la base del Impuesto a las Ganancias, revisando y eliminando exenciones hoy vigentes, con foco en las correspondientes a las rentas financieras. En particular, deberían gravarse los intereses y dividendos percibidos por las personas físicas. Otro componente de la renta financiera, como las ganancias de capital, debería gravarse a tasas diferenciales para no atentar contra la valorización de las empresas. Estas medidas, tendientes a incrementar el peso del impuesto en las personas físicas, deberían

---

9 Si bien cubriendo todo el espectro del sistema tributario, las reformas al sistema tributario pueden ser en el margen. Esto no sólo favorece la posibilidad de alcanzar consensos respecto a las reformas, sino que, como consecuencia, otorga estabilidad al sistema impositivo.

ir acompañadas por una disminución de la carga sobre las empresas. Una primera alternativa al respecto es estudiar la desgravación para las utilidades reinvertidas de manera tal de incentivar la inversión, y la aplicación de tasas diferenciadas para las pequeñas y medianas empresas.

Otra opción viable para incrementar la imposición directa es la incorporación al sistema de un Impuesto a las Herencias, que estuvo presente en la estructura tributaria argentina hasta la década del setenta y que está vigente en la actualidad en la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Respecto a los impuestos indirectos, una alternativa es revisar las exenciones<sup>10</sup>, evitando la utilización de este impuesto como un instrumento de promoción fiscal, y simplificar los pagos a cuenta. De este modo, se debería tratar de extender la base para poder, en el mediano plazo, avanzar hacia reducciones de la alícuota general. Sin embargo, esta eventual reducción debería estar supeditada a la posibilidad de asegurar el financiamiento del gasto público. A nivel provincial, el otro gravamen sobre el que debería trabajarse es Ingresos Brutos que, como ya se mencionó anteriormente, es la principal fuente de recursos provinciales y ha tenido un notorio incremento en su participación luego de la crisis de 2002. Algunas opciones en este sentido apuntan a la aplicación de un IVA provincial o de un impuesto a las ventas finales<sup>11</sup>.

Los impuestos instaurados con la emergencia económica merecen diferente tratamiento dado el rol que cada uno ocupa en el sistema tributario. En cuanto al Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, debería avanzarse hacia su eliminación o reducción, dado los incentivos negativos que genera a operar fuera del sector formal. En el caso de las retenciones a las exportaciones, su efecto sobre la distribución del ingreso justifica su mantenimiento dentro de la estructura, por lo menos en el corto plazo.

Mientras sigan vigentes, un tema que podría discutirse es el destino de los recursos generados por las retenciones<sup>12</sup>. El debate por la coparticipación federal aparece estrechamente ligado con la cuestión tributaria. Los recursos producidos por las retenciones no se distribuyen a las provincias y se dirigen en su totalidad a la Nación, que, como ya se mencionó previamente, ha visto crecer de manera considerable sus ingresos como consecuencia. Una alternativa que podría considerarse a fin de

---

10 Deberían mantenerse solamente aquellas que impacten directamente en los precios de los productos de la canasta básica.

11 En nuestra visión resulta más conveniente el IVF ( CIPPEC, 2002).

12 Una alternativa sería destinar parte de lo producido por las retenciones a compensar a los pequeños productores, para quienes el costo de transporte al puerto implique la no rentabilidad de la producción.

compensar a las provincias que más contribuyen a la generación de estos recursos es destinar parte de lo producido por los derechos de exportación a la generación de infraestructura en las provincias productoras de bienes transables.

Por último, debería avanzarse tanto en la revisión de todos los gastos tributarios como en el fortalecimiento de la administración tributaria. En este sentido, se debería encarar un profundo estudio de todas las exenciones y reducciones impositivas, tratando de simplificar el sistema en la mayor medida posible para disminuir las posibilidades de elusión y evitar los efectos adversos que producen en la economía, al trasladar de forma arbitraria la carga tributaria de un sector a otro. La reducción de esos mecanismos de promoción también facilitaría el control de la evasión por parte de la administración tributaria e incrementaría la transparencia del sistema en su conjunto.

# Bibliografía

## Capítulo 1

- Beccaria, L. y Gonzalez, M. (2006). "Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en la Argentina", *Problemas del Desarrollo*. Vol 37, N° 146.
- Bigsten, A., Levin, J. (2000) "Growth, income distribution and poverty: a review", *Working Paper in Economics* N° 32 November 2000, Göteborg University, Suecia.
- Gasparini, L., Marchionni, M., Sosa Escudero, W. (2001) "Distribución del ingreso en la Argentina: perspectivas y efectos sobre el bienestar". Premio Fulvio Salvador Pagani 2001, Fundación Arcor.
- Gasparini, L. , Bebzuck, R. (2001), "Globalisation and Inequality. The Case of Argentina". Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Economía, *Documento de Trabajo* N°.32, Julio 2001.
- Gerchunoff, P. (2006). "Requiem para el stop and go...¿requiem para el stop and go?". Documento presentado en el seminario "Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina", EPF-UNSAM y GESE-IAE-Universidad Austral, 5 de Abril de 2006.
- Haggard, S., Kim, E. (1997). "The Sources of East Asia's Economic Growth", *Access Asia Review*, 1997.
- Krueger, A. (1997). "Trade Policy and Economic Development: How We Learn", *The American Economic Review*, Vol. 87, N° 1 (Mar., 1997), pp. 1-22
- Krueger, A. (2002) "Prevención y resolución de crisis: La experiencia de Argentina". Conferencia realizada en el National Bureau Of Economic Research (NBER), 17 de julio de 2002, Cambridge.
- Kydland, F., Prescott, E. (1982), "Time to Build and Aggregate Fluctuations", *Econometrica*, Vol. 50, N° 6 (Nov., 1982), pp. 1345-1370.
- Mussa, M. (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Institute for International Economics, Washington, 2002.
- Stiglitz, J. (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post - Washington", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151. (Oct. - Dec., 1998), pp. 691-722.
- Teijeiro, M. (2001) "Una vez más, la política fiscal", Centro de Estudios Públicos, junio 2001.
- Underhill, J. (2001) "Status, Markets and Governance: Private Interests, the Public Good and the Democratic Process". Conferencia inaugural, Universidad de Amsterdam, 21 de septiembre 2001.
- Westphal, 1992;
- Williamson, J. (1990) "What Washington Means by Policy Reforms". Chapter 2 in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington. Institute for International Economics.

## Capítulo 2

- Acuña, Carlos y Mariano Tommasi; (1999); "Some reflections on the institutional reforms required for Latin America"; Documento de Trabajo N° 20, CEDI.
- Arza, Camila y Paul Johnson; (2004); "The development of public pensions from 1889 to the 1990s"; SAGE Discussion Paper N° 20.
- Barr, Nicholas; (1998); *"The economics of the welfare state"*; Stanford University Press.
- Boix, Carles; (2001); "Democracy, Development, and the Public Sector"; *American Journal of Political Science* 45(1): 1-17.
- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno y Susan Stokes; (2006); "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina" *Desarrollo Económico* 46 (181): 63-88.
- Bulacio, J. y Ferrulo, H. (2001). "El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias macroeconómicas". Anales de la AAEP 2001.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg y Juan Carlos Torre; (2000); "The New Welfare Alliance". Mimeo, UTDT.
- Carciofi, Ricardo; (1990); "La desarticulación del pacto fiscal en Argentina. Documento de Trabajo. CEPAL.
- CEPAL; (2006); *"Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity"*; United Nations.
- Cortés, Rosalía; (1985); "La seguridad social en la Argentina: las Obras Sociales"; *Cuadernos Médico-Sociales*, 34.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall; (1999); "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa. *Desarrollo Económico* 39 (154): 195-211.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall; (1993); "State Social Intervention and Labour Regulation: The Case of Argentina". *Cambridge Journal of Economics* 17 (4): 391-408.
- Cortés Conde, Roberto; (1979); *"El Progreso Argentino"*; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- De Ferranti, Perry, Ferreira, y Walton (2003); *"Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?"*; World Bank Latin American and Caribbean Studies, World Bank, Washington DC.
- Dion, Michelle (2006) "Globalización, tipo de régimen político, y gasto social en países de ingresos medios" *Política y Gobierno* XIII (1): 11-50.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990); *"The Three Worlds of Welfare Capitalism"*; Princeton: Princeton University Press.
- Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto Isuani; (1988); *"Maduración y crisis del sistema previsional argentino"*. Buenos Aires: CEAL.
- Filgueira, Fernando; (2005); "Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual, and Exclusionary Social States" Prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization.
- Fiszbein, Ariel; (2005); "Beyond truncated welfare states: Quo Vadis Latin America?"; Mimeo, World Bank.

- Franchescheli, Ignacio; Ronconi, Lucas.; (2005); "Clientelism, Public Workfare and the Emergence of the Piqueteros"; Trabajo presentado en la Conferencia *Institutions and Development*, Global Development Network, San Petersburgo.
- Galiani, Sebastián; Gerchunoff, Pablo; The labor market. En Della Paolera, G. Y A. Taylor (eds.) *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press.
- Gasparini, Leonardo (2003); *Argentina's Distributional Failure: The role of Integration and Public Policies*. Documento de Trabajo N°1, CEDLAS.
- Gaudio, Ricardo, Pilone, Jorge; (1983); "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina 1935-1943"; *Desarrollo Económico* 23 N° 90, pp. 255-286.
- Gaudio, R; Pilone, J.; (1984); "Estado y relaciones laborales en el período previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943"; *Desarrollo Económico*, 24 (94):235-273.
- Gibson, Edward; (1997); "The populist road to market reform"; *World Politics*.
- Gerschenkron, A. (1952); "Economic backwardness in historical perspective", en Hoselitz, B., ed.: *The progress of underdeveloped countries*, Chicago university press.
- Haggard S.; R. Kaufman (2006). *Recrafting Social Contracts: Welfare Reform in Latin America, East Asia and Central Europe*. Book Manuscript.
- Hirschman, Albert (1961); "La estrategia del desarrollo económico", México, FCE.
- Huberman and Lewchuk (2003) "European Economic Integration and the Labour Compact: 1850-1913" *European Review of Economic History* 7: 3-41.
- Isuani, Ernesto A; (1985); "Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina"; Buenos Aires: CEAL.
- Kitschelt, Herbert; (2000); "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics"; *Comparative Political Studies*, vol. 33 N° 6-7, pp. 845-79.
- Levitsky, Steven; (2003); "Transforming Labor based Parties: Argentina in comparative perspective"; Cambridge University Press.
- Lindert, Peter; (2004); "Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century"; Cambridge University Press
- Lindert, K. E. Skoufias, Shapiro, J; (2006); "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean"; World Bank.
- Lodola, Germán; (2005); "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)"; en *Desarrollo Económico* 44(176): 515-536.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; (1998); "La nueva oscuridad de la política social"; Buenos Aires: Niño y Dávila Editores.
- Mares, Isabela (2005) "Social Protection Around the World" *Comparative Political Studies*. Vol. 38, N° 6, 623-651.
- Mesa-Lago, Carmelo; (1978); "Social security in Latin America: Pressure groups, stratification and inequality"; University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, Carmelo; (1991); "Social Security in Latin America. Report prepared for the 1991"; *Economic and Social Progress Report* of the Inter-American Development Bank.

- Meltzer, Allan H., and Scott. F. Richard; (1981); "A Rational Theory of the Size of Government"; *Journal of Political Economy* 89: 914–27.
- Porto, Alberto; (2004); "*Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*"; Editorial de la Universidad de La Plata, Cap. VI.
- Repetto, Fabián, (2001); "*Gestión pública y desarrollo social en los noventa*"; Buenos Aires: Prometeo.
- Rodrik, Dani; (1998); "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*, 106 (5).
- Ronconi, Lucas; (2002); "El Programa Trabajar"; Documento de Trabajo, CEDI.
- Schmitter, Phillip, (1992); "Continúa el Siglo del Corporativismo?"; en R. Ocampo Alcántara (comp.), *Teoría del neocorporativismo, ensayos de Philippe C. Schmitter*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Suriano, Juan; (2000); "*La cuestión social en la Argentina*". Buenos Aires: La Colmena.
- Tenti Fanfani, Emilio, (1987); "Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina."; Boletín Informativo Techint, n° 248, Julio-Agosto.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza; (2002); "La democratización del bienestar" en Torre, J.C. *Nueva Historia Argentina* vol. 8, Los años peronistas. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Weitz Shapiro, Rebecca; (2006); "Partisanship and protest: The politics of workfare distribution in Argentina"; *Latin American Research Review* 41 (3).
- Zimmermann, Eduardo; (1995); *Los liberales reformistas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

### Capítulo 3

- Ahumada, H. y Garegnani, M.L. (1999) "Hodrick-Prescott Filter in Practice", Jornadas de Economía Monetaria e Internacional, Universidad Nacional de La Plata.
- Braun y Di Gresia (2003) "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy", Anual Meeting of the Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Association, Milán.
- Calvo et al. (2002) "Sudden Stops, The Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", NBER Working Paper N° 9828, July.
- Carrera et al. (1998) "El Ciclo Económico y la Recaudación", Centro de Asistencia a las Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2003) "Política fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad", CEPAL, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003) "Las cuentas públicas y la crisis de la Convertibilidad en Argentina". Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales, N° 170, Buenos Aires.
- De Ferranti et al. (2000) "Securing our Future in a Global Economy", World Bank, Washington DC,

- DeLong, B. y Summers, L. (1986) "Are the business cycle symmetrical?" in "The American Business Cycle", Robert Gordon (ed.), University of Chicago Press.
- Fatas, A. y Mihov, I. (2001) "Government size and automatic stabilizers: international and intranational evidence", *Journal of International Economics*, Vol. 55, pp 3-28, October.
- Galiani et al. (2002) "Missed Expectations: The Argentinean Convertibility", William Davidson Institute Working Paper N° 515, University of Michigan, Noviembre.
- Garegnani, María L. (1999) "Finanzas Provinciales y Ciclo Económico", Documento de Trabajo N° 14, Universidad Nacional de La Plata.
- Gavin et al. (1996) "Measuring Fiscal Policy in Latin American and the Caribbean: Volatility; Procyclicality and Limited Creditworthiness", Inter-American Development Bank; Office of the Chief Economist Working Paper N° 326, Marzo.
- Guidotti (2005) "Argentina's Fiscal Policy in the 1990s: A Tale of Skeletons and Sudden Stops", published in *Fiscal Policy in Latin America: Trends and Challenges*, Chapter 3 by the Organization for Economic Cooperation and Development.
- Hausmann et al. (1996) "Managing Fiscal Policy in Latin America: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", Inter-American Development Bank Working Paper Series N° 326, Washington DC.
- Hausmann, R. y Velasco, A. (2002) "Hard Money's Soft underbelly: Understanding the Argentine Crisis", *Brookings Trade Forum*.
- Heymann y Ramos (2003) "La sustentabilidad macroeconómica de largo plazo", CEPAL, Buenos Aires.
- Hodrick, R. y Prescott, E. (1980) "Postwar U.S. Business cycles: an empirical investigation", *Carnegie Mellon Discussion Paper* N° 441.
- Krueger, Anne (2002) "Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina" Speech to National Bureau of Economic Research Conference on "The Argentina Crisis." Cambridge, MA, July.
- Leser, C.E.V: (1961) "A Simple Method of Trend Construction", *Journal of the Royal Statistical Society, Series B (Methodological)*, Vol. 23.
- Lucas (1977) "Understanding Business Cycles", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1977, Vol. 5, pp. 7-29.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1980) "Public finance in Theory and Practice", Mc Graw-Hill.
- Mussa (2002) "Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy", *Policy Analysis* in *International Economics* N° 67, Institute for International Economics, July.
- Perry, G. y Servén, L. (2002) "The Anatomy of a Multiple Crisis: Why Was Argentina Special and What Can We Learn from It?" Background paper for the NBER Project on Exchange Rate Crises in Emerging Markets: The Argentina Crisis.
- Sims (1980) "Macroeconomics and Reality", *Econometrica* Vol. 48, pp. 1-48.
- Teijeiro, Mario (2001) "Una vez más la política fiscal...", in M. Lascano (ed.), *La Economía Argentina Hoy*, Buenos Aires, Centro de Estudios Públicos.

## Capítulo 4

- Ahmad, E., D.Hewitt y E. Ruggiero. 1997. "Assesing expenditure responsibilities." En Ter- Minassian (ed). *Fiscal federalism in theory and practice*. IMF. Washington.
- Barbeito, A., Lo Vuolo, R. (2006). "Lineamientos para una estrategia de desarrollo energético." *Documento de trabajo* 51, Julio 2006, CIEPP, Buenos Aires
- Baker, J. y Grosh, M. (1995), "Measuring the effect of Geographic Targeting on Poverty Reduction" en Living Standard Measurement Study. *Working Paper N° 99*, World Bank.
- Barr, N. (1992) "Economic Theory and the Welfare State: A survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, N° 2 (Jun., 1992).
- Bohmer et.al.(2005) "Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Un estudio en el Partido de Moreno" en Acceso a la Justicia, Trabajos del Concurso Argenjus 2005.
- Belmartino, S. (2005). *La atención médica argentina en el siglo XX, instituciones y procesos*, Siglo Veintiuno Editores.
- Bertranou, E., Bonari D. (2003). *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Premio Fulvio Salvador Pagani, Argentina.
- Bertranou, F., Bonari D. (2006). *Protección Social en Argentina. Financiamiento Cobertura y Desempeño 1990-2003*. Ministerio de Economía – OIT. Argentina.
- Bertranou, F., Grushka C., Rofman R. (2001). "Evolución reciente de la cobertura provisional en Argentina" en *Cobertura provisional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT.
- Braun, M. y Di Gresia L. (2003). "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Important of Countercyclical Fiscal Policy". Paper prepared for the Annual Meetings of the IADB.
- Britos, S. (2003). O'Donnell A., Ugalde V., Clacheo R., Programas alimentarios en Argentina, CESNI
- Brondolo J. and Silvani C. (1993) "Medición del Cumplimiento Tributario en el IVA y Análisis de sus Determinantes", C. Silvani y J. Brondolo, IMF-CIAT.
- Calderón, C., Servén, L. (2004) "Trends in infrastructure in Latin America: 1980-2001" Central Bank of Chile, *Working Papers N° 269*.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo.
- Cetrángolo, O., Gatto F. 2002. "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado".
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini J. (2006). "Tax Policy in Argentina: Between Solvency and Emergency", Paper prepared for the IPD Companion Volume on Tax Policy.
- Delgado, R. (1998), "Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina". *Serie Reformas Económicas N° 6*, Octubre 1998, CEPAL
- Esfahani, H.S., Ramirez, M.T (2003) "Institutions, Infrastructure, and Economic Growth", *Journal of Development Economics*, vol. 70, N° 2, Abril 2003.
- Garavano, G. (2006) *Información y Justicia 1- ed*, Unidos por la Justicia Asociación Civil, Buenos Aires.

- Gasparini, L. (2006). "Las demandas distributivas y su impacto sobre los gobiernos locales". *Mimeo*.
- Golbert, L. (1998) "Los problemas del empleo y las políticas sociales" en Boletín Informativo Techint N° 296.
- Gorgal, D y Labaqui J. "Delito y violencia en el AMBA: una propuesta de política". Serie Seguridad Políticas Públicas, *Documento de Trabajo N° 8*, Sophia.
- Grupo Sophia (2003) "Infraestructura de transporte y economías regionales. Una aplicación a regiones del Norte y de la Patagonia argentina" Fundación Grupo Sophia- Area producción. Diciembre 2003.
- Hayek, F. (1939). "The Economic Conditions of Interstate Federalism" in *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press
- Kweitel, M., Koffsmom, A., Marongiu, F., Mezzadra, F., Rivas, A., Rodríguez del Pozo, P. (2003). "Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y de salud en Argentina". CIPPEC, Buenos Aires.
- Llach, J.J., Montoya, S., Roldán, F. (1999): *Educación para todos*, IERAL, Córdoba, Argentina.
- Lodola, G. (2005). "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)" en DESARROLLO ECONOMICO vol. 44, N° 176.
- Ministerio de Economía (2001). "Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda".
- Ministerio de Trabajo (2003). Libro Blanco de la Previsión Social, Ministerio de Trabajo. Buenos Aires.
- Muller, A. (2004), "Reforma y privatización en el sector transporte: reseña y balance preliminar", *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 173 (Abril - Junio 2004), pp. 57-83
- Musgrave, R. (1959). *Public Finance*. New Cork: McGraw Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pistonesi, H. (2001). "Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina". *Serie Gestión Pública N° 15*, diciembre 2001, CEPAL.
- Rapoport, M (2000), *Historia Económica Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, Ed. Macchi, Buenos Aires.
- Ravallion M., Jalan, J. (1999). "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program", Policy Research Working Paper, World Bank.
- Repetto, F. (2001). Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino, Documento de Trabajo N° 55, CEDI/SOPHIA.
- Repetto, F. (2001). "Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90", Documento de Trabajo N° 54, CEDI/SOPHIA.
- Repetto, F. (2003). "Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción". Serie Políticas Sociales 62. CEPAL. Santiago de Chile.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Ed. Granica, Argentina.

- SIEMPRO (2002). Informe de Gasto Social N 4. Estructura y Evolución del Gasto Social Focalizado: 1997-2002. CNCPS. Argentina.
- Scheetz, T. (2002), "El Presupuesto de Defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis", *Security and Defense Studies Review*, Vol 2 Verano 2002
- Starr Paul, 1993, "Para definir la privatización" en *La privatización y el Estado benefactor*, Sheila Kamerman y Alfred Kahn, Fondo de Cultura Económica, México.
- Swaroop, V. (1994), 'The Public Finance of Infrastructure: Issues and Options' *Policy Research Working Paper 1288*, The World Bank.
- Ter-Minassian, T. (1997). "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview" in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by Teresa Ter-Minassian, 387-422. Washington D.C. International Monetary Fund.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures" *Journal of Political Economy*, 64: 416-24.
- Vinocur, P. and Halperin L. (2004) "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa" Serie políticas sociales. CEPAL.
- Baraibar Ribero, X (S/D) "Las paradojas de la focalización" En: Ser Social 12. Revista de Programa de Pós-graduação em políticas sociais. Universidad de Brasilia
- Ricardo Paes de Barros (IPEA) Mirela de Carvalho (IETS) (S/D) La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades
- Rozas, P., Sánchez, R. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual Serie Recursos Naturales e Infraestructura 75. CEPAL.

## Capítulo 5

- Afonso, A. and M. St Aubyn (2004). "Non-parametric approaches to education and health: Expenditure efficiency in OECD countries". *Mimeo*. Technical University of Lisbon.
- Afonso, A., L. Schuknecht and V. Tanzi (2003). "Public sector efficiency: an international comparison". Working paper 242. European Central Bank.
- Aldunate, E. y Martner, R. (2006) "Política fiscal y protección social". Revista de la CEPAL 90. Diciembre 2006.
- Barr (1992) *Economic Theory and the Welfare State: A survey and interpretation*
- Becerra, M, España, S. y Fiszbein, A. (2003). "Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina"; Documento de Trabajo N° 6/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay; Junio.
- Bertranou, F. (2002). "Ampliando la protección: El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social"; Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Bertranou y Bonari (2003) *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Fundación ARCOR.
- Bertranou, F.; Bonari, D. (coords.) (2005); *Protección Social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990 – 2003*; Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.

- CEDLAS y DGSC (2004). "¿Quiénes se benefician del gasto público social en la Argentina?"; mimeo.
- Clements B., Faircloth C. and Verhoeven M. (2007). "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues". Working Paper IMF.
- Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Dirección de Gastos Sociales Consolidados (1998). "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social, Período 1980-1997".
- Evans, D, A. Tandon, C. JL Murray, y J. A Lauer. (2000). "The comparative efficiency of national health systems in producing health: an analysis of 191 countries". World Health Organization *GPE Discussion Paper Series* N° 29.
- Estache A., Gonzalez M. and Trujillo L., (2007) "Government Expenditures on Education, Health, and Infrastructure: A Naive Look at Levels, Outcomes, and Efficiency". World Bank Policy Research Working Paper N° 4219
- Fan, S; Rao, N (2003); "Public Spending in Developing Countries: Trends, Determination, and Impact"; EPTD Discussion Paper N° 99; Febrero.
- Gasparini, L. (1998): "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino" *La Reforma Tributaria en la Argentina*. FIEL.
- Gasparini, L. (2004); "Poverty and Inequality in Argentina: Methodological issues and a Literature Review"; CEDLAS; Enero.
- Gasparini, L. and Panadeiros, M. (2005). "Argentina: Assessment of changes in the distribution of benefits from health and nutrition policies". En Gwatkin, D., Wagstaff, A. and Yazbeck, A. (eds.). *Reaching the Poor with Health Services*, The World Bank.
- Gomez Sabaini, J. y Santiere, J. (1993). "¿Quién Paga los Impuestos en la Argentina?". CIET.
- Gupta S., y Verhoeven M. (2001). "The efficiency of government expenditure, experiences from Africa". *Journal of Policy Modeling*, 23.
- Herrera S. y Pang G. (2005). "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach". Working Paper 3645 World Bank.
- Jalan, J. and Ravallion, M. (2001). "Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity Score Matching", mimeo, The World Bank.
- Jayasuriya, Ruwan, y Wodon Q. 2002. Measuring and explaining country efficiency in improving health and education indicators. The World Bank
- Llach, J.J. y Montoya, S. (1999). *En pos de la equidad*. IERAL, Buenos Aires.
- Llach, Montoya y Roldán (1999) *Educación para todos*. IERAL
- Maceira, Daniel (2002); "Descentralización y Equidad en el Sistema de Salud Argentino"; CEDES.
- Mostajo, Rossana (2000); "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe"; Serie Reformas Económicas 69; CEPAL.
- Pantanali C. y Benavides, J. (2006). "Subsidios eléctricos en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo y recomendaciones de política". BID.

- Ravallion, M. (2005). "On Measuring Aggregate "Social Efficiency." *Economic Development and Cultural Change*, 53: 273–292.
- Rayp G. y van de Sijpe N. (2007) "Measuring and Explaining Government Efficiency in Developing Countries". *Journal of Development Studies*, Vol 43, N° 2.
- Rossignuolo, D. (2001). "Medición de la incidencia del sistema impositivo sobre la distribución del ingreso". Anales de la AAEP 2001.
- Santiere, J.J., Gómez Sabaini, J.C. y Rossignuolo, D. (2000). "Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997". Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
- Vargas de Flood, M. (2006). *Política del Gasto Social: La experiencia argentina*. ASAP. Editorial La Colmena. Buenos Aires.
- Vinconur, P. y Halperín, L. (2004). "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa"; Serie Políticas Sociales 85, CEPAL; Santiago de Chile. Abril.

## Capítulo 6

- Artana, D. (1998). "El diseño del sistema tributario, aspectos conceptuales y empíricos y su relevancia para el caso argentino", en *La reforma tributaria*, 1998, Fiel, Buenos Aires.
- Artana, D. y Auguste, S. (2006). "El diseño óptimo de los impuestos" en *La presión tributaria sobre el sector formal de la economía*, 2006, FIEL, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P (2003). "Política Fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", *Serie Gestión Pública 35*, mayo 2003, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C (2007). "Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia", *Serie Estudios y Perspectivas 38*, junio 2007. CEPAL, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003) "Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina", CEDES, Buenos Aires.
- Di Gresia, L. (2003). "Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Análisis Comparativo de su Evolución y Perspectivas". Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina", patrocinado por la Tinker Foundation. Presentación en Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba 2003.
- Di Gresia L, Fernández G, Cicowicz M y Fernández Felices, D. (2005). "Metodología para la Valuación Inmobiliaria Urbana a Precios de Mercado". Anales de las Jornadas de Finanzas Públicas Universidad Nacional de Córdoba año 2005.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. "Tributos Vigentes en la República Argentina a Nivel Nacional". Versión actualizadas al 31/12/2007.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C (2002), "Argentina: Cuestiones macrofiscales y reforma tributaria", Fundación OSDE/CIEPP, Buenos Aires.

- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005). "La cuestión tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma". *Documento de trabajo 5*, julio 2005, Cefid-Ar, Buenos Aires.
- Gasparini, L. (1998). "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino", en *La reforma tributaria en Argentina*, 1998, Fiel. Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. (2006). "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión". *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, diciembre de 2006, CEPAL, Santiago de Chile
- Haberger, A. C. (1974) "Taxation, resource allocation and welfare". En *Taxation and Welfare*, Little Brown Boston.
- Harriague, M. y Llach, J. J. (2005). "Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad", para Fundación Producir Conservando, junio 2005, Buenos Aires.
- Heady, C. (2002). "Tax policy in developing countries: what can be learned from OECD experience?", octubre de 2002, OCDE, Paris.
- IEFE. "¿Cuánto aportan las retenciones a los ingresos fiscales". Informe IEFE N° 120. Año 2002.
- Instituto para el Modelo Argentino. "Poner orden luego de la devaluación: ¿para que sirven las retenciones a las exportaciones?". Informe Económico febrero 2002.
- Llach, J. J y Montoya, S. (1999). *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el área metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativa de políticas*. Junio de 1999, Buenos Aires.
- Lora, E. (2007). "Trends and Outcomes of Tax Reform", en *The State of State Reform in Latin America*, Editado por Eduardo Lora, BID, Washington DC.
- Macón, J. (2001). *Economía del sector público*. McGraw Hill, Buenos Aires.
- Martner, R. y Aldunate, E. (2006). "Política fiscal y protección social", *Serie Gestión Pública 53*, enero de 2006, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio de Economía, 2007. "Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional. Actualizado al 31 de diciembre de 2007". Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.
- Moskovitz, C. y Susmel, N. (2006). "El diseño del sistema tributario argentino", en *La presión tributaria sobre el sector formal de la economía*, FIEL, Buenos Aires.
- OCDE (2005). "Revenue Statistics".
- Porto, A. (2004). *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Edulp, marzo 2004, La Plata, Buenos Aires.
- Ramsey, F. (1927). "A contribution to the theory of taxation". *Economic Journal*.
- Salim, J. y D'Angela, W. (2007) "Estimación del incumplimiento en el IVA. Año 2006", Dirección de Estudios, AFIP, Buenos Aires.
- Sintiere, J.J, Gómez Sabaini, J. C y Rossignolo, D. (2000), "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Banco Mundial y Ministerio de Economía, Proyecto 3958, Buenos Aires.

- Tanzi V. (2000). "Taxation in Latin America in the Last Decade". *Working Paper 76*, Stanford University, California.
- World Bank (1991). "Lessons of Tax Reform". A World Bank Publication.

## Capítulo 7

- Abuelafia, E., Braun, M, y Díaz Frers, L. (2005). "Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo", Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires.
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B. and Pereira, C. (2005). "Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes in Brazil". Research Network Working Paper #R-509, Inter-American Development Bank.
- Araujo, M. y Pereyra Iraola, V.: "Decretos de Necesidad y Urgencia: escaso control durante el primer año de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo", *Documento de Políticas Públicas N° 49*, CIPPEC, Buenos Aires, febrero 2008.
- Braguinsky, E; Araujo, M y Mesyngier, L.: "¿Decretos de Necesidad y Urgencia bajo el control parlamentario? Informe de los primeros seis meses de funcionamiento de la Comisión Permanente de Trámite Legislativo", *Documento de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2007.
- Braun, M. and Di Gresia, L. (2003). "Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy", Paper prepared for the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Milan, Italy.
- Cheibub, J., Przeworski, A. and Saiegh, S. (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science*. Vol. 34 N°4, pp. 565-587.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2007). Informe de Evaluación de los Presupuestos Anuales Ejercicio Fiscal 2007.
- Díaz Frers, L. (2006) "El debate sobre los superpoderes", Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto
- Gadano, N. (2003). "Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal", *Desarrollo económico*, N° 170, Instituto para el Desarrollo Económico y Social; Buenos Aires, Julio - Septiembre.
- Jones, M. , Sanguinetti, P. and Tommasi, M. (2000). "Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces", *Journal of Development Economics*, Vol 61, N°2, pp. 305-333.
- Lousteau, M. (2003). "Hacia un federalismo solidario. Coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política", Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. y Seppi, F. (2006) "Los Fondos Fiduciarios en Argentina: La Privatización de los Recursos Públicos", Documento de Trabajo N° 50, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

- Martirene, R. (2005). "Apuntes sobre el modelo de programación presupuestaria en Argentina", XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público, Lima, Perú, 25 al 28 de abril de 2005.
- Norregard, J. (1997) "Tax Assignment", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1998). "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina". Working Paper, Universidad Nacional de La Plata - Instituto Torcuato Di Tella.
- Porto, A. (ed.) (2004). *Disparidades regionales y Federalismo Fiscal*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata; La Plata.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (1998) "Argentina's Federal Fiscal Institutions: a case study in the transaction-cost theory of politics", paper preparado para la conferencia "Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina", UNDP, Buenos Aires.
- Saiegh, S. and Tommasi, M. (1999). "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth", *Journal of Applied Economics*, Vol. 2, N° 1, UCEMA.
- Schick, A. (2003). "La Modernización del Estado. Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar", Inter-American Development Bank.
- Schwartz, C. y Liuksila, G. (1997). "Argentina", in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by T. Ter-Minassian, International Monetary Fund.
- Spiller, P. and Tommasi, M. (2003). "The Institutional Foundations of Public Policy: A transactions approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics and Organization*, Oxford University Press, Vol. 19, N°2, pp. 281-306.
- Ter-Minassian, T. (1997). "Fiscal Federalism in Theory and Practice" (ed.), International monetary Fund.
- Tommasi, M., Saiegh, S., y Sanguinetti, P. (2001). "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform", *Economía*, Spring.
- Tommasi, M. (2002). "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990's" Working Paper 147, Center for Research on Economic Development and Policy Reform.
- Uña, G. (2007) "Fondos Fiduciaros en la Argentina: Los "todo terreno" de la política económica", Documento de Trabajo 2007 N° 7, CIPPEC, agosto.

## **Capítulo 8**

- CIPPEC (2002). "Coparticipación con Responsabilidad", Fundación CIPPEC, mimeo.
- CIPPEC (2006) "Cada cuál, ¿atiende su juego?. El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina". Fundación CIPPEC, 2006.
- Nahón, C. (2007) *Privatizaciones en América Latina y el Caribe: Un estado de la cuestión*. Serie Estudios. Nueva Sociedad.

# Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia

Los distintos modelos que adoptan los Estados se encuentran asociados con diversas maneras de combinar a aquellos y al mercado en la provisión de bienes sociales, a través del desarrollo de políticas públicas. Dada la bonanza económica de los últimos años, el actual es un momento indicado para fomentar el debate acerca de cuál debe ser el rol que tiene que adoptar el Estado en el comienzo de este nuevo siglo. Dos deberían ser los objetivos que guíen las acciones del Estado: desarrollar políticas que no sólo no obstaculicen el crecimiento del producto sino que potencien ese proceso e implementar políticas que garanticen una sociedad en la que todos puedan beneficiarse del mayor crecimiento.

El comienzo de un nuevo gobierno abre el espacio para revisar políticas pasadas y discutir estrategias para el futuro. En este sentido, no sólo debe asegurarse la continuidad de los procesos que resultan sostenibles y han generado efectos positivos sobre el bienestar de la población, sino también romper definitivamente con aquellas políticas que hayan tenido consecuencias perjudiciales sobre el crecimiento y la equidad. La investigación que resume este libro tiene como objetivo principal analizar los cambios que experimentaron las diversas funciones que ejerce el Estado en el período que abarca desde la década de los noventa hasta la actualidad.

El ámbito fiscal es una arena clave para la determinación de la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad de las políticas públicas. En este libro se analiza la evolución de estas dimensiones en distintas áreas de la política fiscal. En particular, se profundizan las tendencias observadas tanto en las políticas tributarias y de gasto público como en la institucionalidad fiscal.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones**, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno e Incidencia de la Sociedad Civil.



CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

Av. Callao 25, Piso 1º  
C1022AAA. Buenos Aires, Argentina  
Te.: (+54-11) 4384-9009 / Fax: (+54-11) 4371-1221  
[www.cippec.org](http://www.cippec.org)

