

IERAL

de Fundación Mediterránea

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Serie: Política Fiscal

**La agenda de política pública en
provincias argentinas**

Nadín Argañaraz

Juan Manuel Garzón

Marcelo Capello

Documento N° 2

Juan del Campillo 394
CP (X5000GTH)
Córdoba - Argentina
Tel: (351) 4726523/25
Fax: (351) 4724625

email: ieralcordoba@ieral.org
<http://www.ieral.org>

Abril 2003

Índice

<i>La agenda de política pública en provincias argentinas</i>	3
Abstract	3
Introducción	4
I- Reconstituir la solvencia fiscal de los gobiernos subnacionales	6
II- Institucionalizar mecanismos que induzcan asignaciones públicas eficientes	10
III- Reformar la estructura burocrática y su marco legal de funcionamiento..	14
IV - Promover la reforma del régimen de coparticipación federal y la constitución del Organismo Fiscal Federal	17
V- Un SOS por transparencia fiscal.....	19
VI- Corregir el sistema tributario provincial.....	22

La agenda de política pública en provincias argentinas

Nadin Argañaraz, Juan Manuel Garzón y Marcelo Capello

Abstract

Los problemas de la economía argentina se originan básicamente en las debilidades que muestra el marco institucional vigente en el país para encauzar las decisiones públicas hacia asignaciones económicas eficientes. Por este motivo resulta clave la implementación de un programa integral y consistente de reformas institucionales, políticas y económicas cuyo objetivo primario sea incrementar la eficiencia con que se lleva adelante el proceso de toma de decisiones públicas. Esta profunda reforma del sistema que regula los incentivos de las autoridades públicas deberá contemplar modificaciones al federalismo fiscal argentino, de manera tal de posibilitar el traslado de la *precaria estabilidad fiscal* de los primeros meses del 2003 a un proceso serio de reconstrucción y fortalecimiento del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel de las provincias. En este documento de trabajo se presentan lineamientos generales de la agenda de política pública que deberán llevar adelante las autoridades de los gobiernos subnacionales, en línea con la reforma estructural que requiere el país.

Introducción

La fuerte crisis fiscal que atravesaran las provincias argentinas a fines del 2001 y principios del 2002 ha amainado en su intensidad en los últimos meses. A diferencia de lo que acontecía un año atrás, la presión de la deuda pública provincial no es hoy asfixiante gracias a la refinanciación de pasivos que lograran las provincias a través del gobierno nacional, los ingresos tributarios se recuperan fuertemente bajo la influencia de la inflación y los mecanismos de contención del gasto público han sido hasta ahora efectivos en su objetivo. Respecto a este último aspecto, debe reconocerse que la mayoría de las administraciones provinciales ha comenzado a internalizar en su proceso de decisiones de gasto¹, la fuerte restricción presupuestaria que pesa sobre el sector público argentino.

Pero debe preguntarse si esta relativa calma de la que gozan hoy las provincias en materia fiscal obedece a un mero período de transición o al inicio de un proceso surgido de soluciones genuinas a sus problemas fiscales. Además, ¿qué bases de sustentación tiene? ¿Ha sido concebida bajo un nuevo esquema político institucional? ¿Han evolucionado positivamente los sistemas de gestión pública, los mecanismos que hacen a la transparencia fiscal, a la previsibilidad del Estado?

Si bien estos interrogantes pueden generar respuestas encontradas de acuerdo a la visión de quien las responda, resulta por demás evidente que quedan pendientes numerosos compromisos en la agenda de reformas políticas, económicas y fiscales que deben llevar adelante los Estados subnacionales. Y sólo la concreción de estas reformas posibilitará trasladar la *precaria estabilidad fiscal* de los primeros meses del 2003 a un proceso serio de reconstrucción y fortalecimiento del Estado a nivel subnacional. El objetivo deseable es la implementación de un nuevo marco institucional que encauce los incentivos de los hacedores de política pública hacia asignaciones económicas eficientes.

La mejora en los ingresos fiscales abre un contexto de oportunidades para las provincias, al disponerse de financiamiento para la implementación de este proceso de cambios. Que éste sea aprovechado de manera conveniente depende sólo de la sociedad y de la presión que ésta ejerza para revertir la tendencia natural de las

¹ Quizás más por imposición de las circunstancias que por convicción.

autoridades de gobierno por privilegiar intereses personales y partidistas a la hora de asignar los recursos.

Sin que intente constituir un ordenamiento normativo explícito ni una enumeración exhaustiva, los principales desafíos pendientes que tienen las provincias en materia de política pública son los siguientes:

- Reconstituir solvencia fiscal;
- Institucionalizar mecanismos que induzcan asignaciones públicas eficientes;
- Reformar la estructura burocrática y el marco legal de su funcionamiento;
- Promover la reforma del régimen de coparticipación federal y la constitución del Organismo Fiscal Federal;
- Incrementar la transparencia fiscal;
- Corregir el sistema tributario provincial.

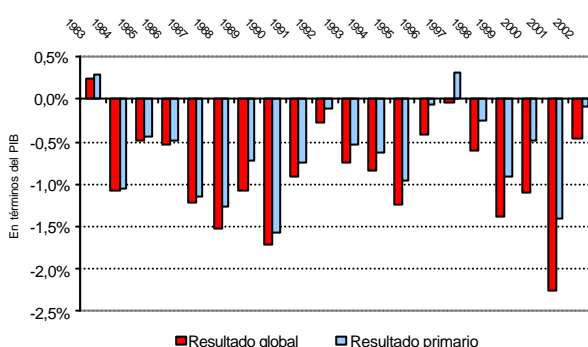
A continuación se presentan lineamientos generales de los principales capítulos del programa de política pública que las autoridades de las provincias argentinas deberían respetar si desean refundar el Estado Argentino potenciando los beneficios de la economía de mercado, incrementando el respeto por el ciudadano en la toma de decisiones públicas y fortaleciendo el régimen fiscal federal.

I- Reconstituir la solvencia fiscal de los gobiernos subnacionales

El deterioro que sufriera la solvencia fiscal de las provincias durante la década de los '90 y principios de la actual fue una de las principales causas que generaron desconfianza e incertidumbre interna y externa respecto de la sustentabilidad del Estado Argentino y de la economía del país como un todo. La

Gráfico 1: Resultado global y primario del consolidado de provincias a valores constantes 1993

En términos del PIB Nacional

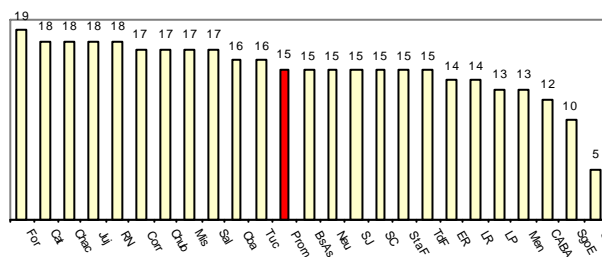


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

percepción de que el colapso fiscal se acercaba en el tiempo, al no haber voluntad política de promover cambios de fondo, tenía su fundamento en la fría realidad de los números: Los últimos 19 ejercicios presupuestarios cerraron con déficit fiscal global a nivel del consolidado de provincias. En todos esos años las provincias tuvieron que acudir al mercado financiero y de capitales para obtener los fondos suficientes que les permitieran completar el financiamiento de sus Estados², incluso de aquellas erogaciones relativas a su funcionamiento. Este desequilibrio osciló en un rango de entre 0,1 y 2,4 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto del país.

La tendencia a llevar al gasto a un nivel superior al de los ingresos genuinos es una característica estructural de las provincias argentinas, y no un fenómeno acotado a alguna de ellas en particular. En el Gráfico 2 puede apreciarse que una provincia

Gráfico 2: Número de ejecuciones presupuestarias con resultado global deficitario. Periodo 1983-2001



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

² También se recurrió a la generación de deuda flotante, como en el caso de las obligaciones impagas con proveedores y trabajadores estatales.

Argentina ha tenido en promedio 15 ejercicios presupuestarios deficitarios en el período 1983-2001. Algunas jurisdicciones superan este valor medio, caso de Formosa, con 19 ejercicios deficitarios en 19 años, Catamarca, Chaco y Jujuy con 18 desequilibrios en 19 ejercicios.

Cuadro 1: Stock de deuda pública provincial*

En millones de pesos corrientes

Provincia	1996	2001	crecimiento	
			en \$	en %
Tierra del Fuego	133	606	473	356%
Buenos Aires	3.275	10.770	7.495	229%
Neuquén	269	866	597	222%
Santa Cruz	83	248	165	200%
Chaco	667	1.713	1.046	157%
Córdoba	1.156	2.956	1.800	156%
Santa Fe	497	1.188	692	139%
Misiones	539	1.220	681	126%
La Pampa	84	173	89	106%
Formosa	724	1.385	661	91%
Catamarca	323	598	275	85%
Jujuy	595	1.082	488	82%
San Juan	440	791	351	80%
Chubut	344	604	260	75%
Corrientes	718	1.216	498	69%
Río Negro	739	1.244	505	68%
San Luis	60	100	40	66%
Entre Ríos	608	986	378	62%
Tucumán	931	1.428	496	53%
Salta	515	709	194	38%
Mendoza	1.069	1.294	225	21%
La Rioja	506	547	41	8%
Santiago del Estero	390	344	-46	-12%
Total	14.663	32.068	17.405	119%

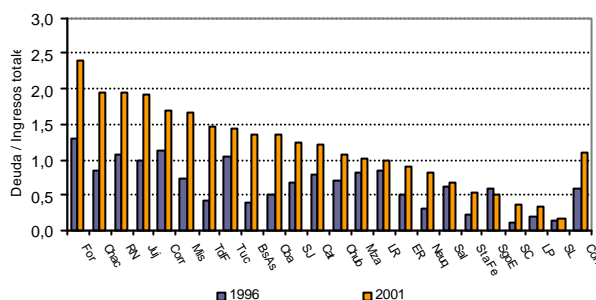
* Incluye deuda flotante.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Dos períodos sobresalen por la intensidad del déficit provincial, los cinco años que van desde 1986 hasta 1990 y los últimos años de la década pasada, incluyendo también al 2001. En este último (1996-2001), la deuda pública del agregado de provincias muestra un crecimiento exponencial, incrementándose desde \$14.663 millones hasta \$32.068 millones. Por su parte, el PIB de Argentina no evoluciona favorablemente durante esos años, contrayéndose incluso un 1%, al igual que lo que sucedería con los ingresos tributarios provinciales (-0.4%). La solvencia fiscal de las jurisdicciones sufriría entonces un deterioro consecuente con un esquema de financiamiento fuertemente sesgado al endeudamiento. Se resentiría la capacidad de éstas para hacer frente en tiempo y forma a sus compromisos, viéndose obligadas a acudir a mecanismos de financiamiento heterodoxos, como lo serían las

cuasimonedas. Nótese que el 2002 agravaría la situación de las provincias en materia de solvencia fiscal por la suma de distintos factores, entre ellos, la devaluación, la pesificación a \$1,4 + CER de las obligaciones con entidades financieras domésticas y la violenta caída del PIB (mayor al 10%)³. Es interesante destacar que, salvo contadas excepciones, la mayoría de provincias muestra este patrón de comportamiento fiscal. Al respecto puede mencionarse que 9 jurisdicciones ven incrementado su stock de deuda por encima del 100%, siendo las provincias de Tierra del Fuego, Buenos Aires, Neuquén y Santa Cruz los casos extremos (356%, 229%, 222% y 200% respectivamente)⁴. En materia de solvencia fiscal (capacidad para honrar la deuda con ingresos públicos), las jurisdicciones más comprometidas a fines del

Gráfico 3: Solvencia fiscal provincias. 1996 y 2001



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía de la Nación.

2001 eran Formosa, Chaco, Río Negro y Jujuy que necesitaban destinar todos sus ingresos públicos durante dos años aproximadamente si deseaban cancelar completamente su stock de deuda⁵.

Este proceso insostenible de endeudamiento puede ser revertido en el 2003, año en el que se darían las condiciones para eliminar el déficit estructural que han evidenciado las provincias y comenzar un proceso de recuperación de capacidad financiera. En los últimos meses la recaudación en provincias viene creciendo a tasas provocadoras (88% en Buenos Aires, 73% en Córdoba y 68% en Santa Fe en primer bimestre del año), al igual que lo que viene sucediendo con las transferencias nacionales (56% en enero). Este fenómeno que seguramente se irá desacelerando con el tiempo en función de que el traslado de la inflación a la recaudación se irá

³ De acuerdo a estimaciones propias preliminares, el stock de deuda pública del consolidado de jurisdicciones se habrá aproximado a los \$65.000 millones al cierre del 2002.

⁴ A pesar de tratarse de jurisdicciones cuyos recursos totales por habitante se encuentran entre los más altos del conjunto, en el caso de las provincias patagónicas.

⁵ Como se mencionara anteriormente, la solvencia fiscal de las provincias se deterioró aún más en el 2002 y probablemente de manera asimétrica entre jurisdicciones. Aquellas provincias que tenían una proporción mayor de su deuda en títulos públicos y préstamos nominados en dólares regidos bajo ley extranjera fueron relativamente más perjudicadas por la devaluación que jurisdicciones con una mayor proporción de deuda contraída en el mercado financiero doméstico.

agotando (en la medida que se mantenga la estabilidad de precios), generará un incremento de los recursos totales de provincias de, como mínimo, unos \$4.000 millones al cabo del 2003. A su vez, el 2002 habría cerrado con un resultado primario deficitario de \$293 millones⁶, por lo que el incremento de recursos esperado para el 2003 posibilitaría a las provincias lograr un importante superávit primario en la medida que haya control sobre el gasto. Respecto al gasto público, nótese que es de esperar que ciertas partidas crezcan de manera automática. En efecto, este es el caso de las transferencias a municipios (se incrementarán al mismo ritmo que mejoren los recursos tributarios) y del gasto en bienes privados de consumo y servicios no personales (que evoluciona directamente con el cambio en el nivel general de precios). De acuerdo a estimaciones propias, esta “variación automática” de gastos podría costar a las provincias unos \$1.084 millones en el 2003, lo que situaría al superávit primario “posible” en una cifra de \$2.623 millones, de permanecer constantes las restantes partidas del gasto público.

En síntesis, las provincias tienen la gran oportunidad de romper con la historia de 19 períodos consecutivos de resultados primarios deficitarios durante este año, generar recursos genuinos para afrontar el pago de intereses de la deuda (al menos de una parte de ésta) y comenzar un proceso de recuperación de la solvencia de sus respectivas administraciones públicas. De acuerdo a estimaciones propias, en un escenario moderado de ingresos, las provincias contarán este año con recursos suficientes como para llegar al equilibrio fiscal después del pago de intereses de la deuda pública.

La consecución del equilibrio fiscal dependerá de los incentivos que tengan las autoridades provinciales para llevarlo adelante, incentivos que en la actualidad no son muy fuertes por dos motivos: por un lado, se encuentra la meta macrofiscal acordada con el FMI en el acuerdo firmado en enero del 2003, que permitiría un déficit anual de \$900 millones a nivel del consolidado provincial; por el otro la discrecionalidad del gobierno nacional en un año electoral puede “suavizar” el principal objetivo que tenía el Programa de Financiamiento Ordenado lanzado a principios del año anterior, el logro del equilibrio presupuestario global en el 2003.

⁶ Datos provisorios suministrados por el Ministerio de Economía de la Nación.

II- Institucionalizar mecanismos que induzcan asignaciones públicas eficientes

Los mecanismos que dispone una sociedad para inducir las decisiones de política pública hacia asignaciones económicas eficientes son básicamente de tres tipos:

- a) Reglas macrofiscales y reglas de procedimiento⁷;
- b) Control de la ciudadanía mediante el proceso electoral y otros mecanismos de participación pública en el proceso presupuestario.
- c) Control del mercado.

Los dos primeros mecanismos son de tipo institucional, en el sentido que surgen de un conjunto de normas y reglas (formales e informales) definidas por la sociedad a los efectos de mejorar la asignación de recursos y la toma de decisiones en el sector público. Las reglas macrofiscales constituyen reglas que fijan objetivos numéricos permanentes a la política fiscal. Se definen generalmente en términos de alguna variable fiscal de importancia y se asocian a distintos objetivos de política, aunque generalmente con la búsqueda de disciplina macrofiscal (v.g., límites al gasto público, al déficit, al endeudamiento, etc.). En cambio, las reglas de procedimiento constituyen el marco legal del proceso de formulación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, la presentación, aprobación y control por parte del poder legislativo y la implementación por parte de la burocracia. Estas reglas, en vez de afectar a todo el proceso presupuestario de una manera cuantitativa (tal como lo hacen las reglas numéricas), influyen sobre la manera en que se dará la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario. Su importancia reside en el hecho que serán ellas las que determinarán las fuerzas relativas de los distintos agentes que participan en el proceso presupuestario. Recientes estudios empíricos demuestran que distintas distribuciones de fuerzas relativas de poder pueden dar lugar a distintos resultados de política pública tanto en términos microeconómicos (asignación presupuestaria de los recursos públicos) como macroeconómicos (mayor o menor disciplina fiscal).

⁷ Siguiendo la terminología de Alesina, A. y R. Perotti en "Fiscal discipline and the budget process", *The American Economic Review*, Volume 86, Issue 2, 1996.

Las reglas macrofiscales tienen una serie de ventajas importantes, entre otras: introducen previsibilidad, inducen comportamientos hacia resultados previamente acordados, reducen costos de transacción y ayudan a contener las presiones internas y externas al gobierno de grupos de interés. Pero también tienen sus limitaciones: introducen rigideces a la política pública; deben ser pocas, simples y creíbles; no sujetas a la interpretación discrecional de las autoridades (sin mecanismos fáciles de salida); sin capacidad de *enforcement* y penalización no son suficientes para modificar incentivos; y por último su incorporación a nivel constitucional no garantiza necesariamente su cumplimiento.

Las reglas macrofiscales existen en varias provincias argentinas bajo el nombre de leyes de solvencia fiscal y/o leyes de responsabilidad fiscal, aunque no todas ellas cuentan con este tipo de legislación. En varias de las provincias donde éstas existen suelen tener características que debilitan la efectividad de su accionar.

Cuadro 2: Jurisdicciones con leyes de solvencia fiscal

PROVINCIAS	FECHA	NORMA N°
Ciudad de Buenos Aires	no posee	
Buenos Aires	no posee	
Catamarca	26/12/00	Ley N° 4997 m. Ley N° 5017
Córdoba	25/03/2000	Ley N° 8836
Corrientes	sin información disponible	
Chaco	17/05/2000	Ley N° 4725
Chubut	proyecto	
Entre Ríos	no posee	
Formosa	31/12/1999	Ley N° 1298
Jujuy	En general	
La Pampa	no posee	
La Rioja	sin información disponible	
Mendoza	13/01/00	Ley N° 6757
Misiones	04/05/2000	Ley N° 3725 m. Ley N° 3648
Neuquen	proyecto	
Río Negro	17/01/2001	Ley N° 3502
Salta	27/05/1999	Ley N° 7030
San Juan	04/01/2001	Ley N° 7119
San Luis	03/08/1999	Ley N° 5164
Santa Cruz	no posee	
Santa Fe	no posee	
Santiago Del Estero	no posee	
Tucuman	09/09/1999	Ley N° 6964
Tierra del Fuego	22/08/2000	Ley N° 487

Fuente: Dirección de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

Como ejemplo vale el caso de la ley de responsabilidad fiscal de la provincia de Córdoba (art. 7, Ley N°8836, 2000), que permite a las autoridades “escaparse” de las restricciones que en materia de gastos la misma ley fija al tolerarse desvíos en las erogaciones en caso de procesos de “reforma del Estado”. Otro tema es si se cumple lo que la ley estipula y si se hallan establecidas las penalidades correspondientes antes casos de incumplimiento. Volviendo al ejemplo de Córdoba, la ley estuvo en vigencia durante un año y al siguiente fue suspendida por otra ley que declaró la emergencia económica y financiera de la provincia.

Suele pensarse que una regla impuesta a nivel constitucional debería ser cumplida bajo cualquier circunstancia. En la práctica y en el caso argentino, se observa que muchas provincias que tienen limitaciones constitucionales al crecimiento de la deuda pública, han violado esta restricción durante varios años y bajo distintas circunstancias^{8 9}.

Respecto a las reglas de procedimiento, todas las provincias cuentan con un marco legal bajo el que procede la elaboración e implementación del presupuesto. Sería importante analizar la incidencia de este marco regulatorio sobre la política pública. Si bien se señala que las instituciones de procedimiento de tipo jerárquicas, aquellas que concentran el poder en el ministro de finanzas, suelen generar mayor disciplina fiscal que instituciones colegiadas, es decir, que aquellas que dan más participación a los distintos ministros y al poder legislativo en la definición del presupuesto, deben profundizarse los estudios en este campo, especialmente en el caso Argentino.

El segundo mecanismo disciplinador también es institucional y tiene que ver con el proceso electoral y otros mecanismos de participación ciudadana. Existen distintos canales institucionales a partir de los cuales el ciudadano puede expresar su voluntad en materia fiscal, siendo el más importante el del voto en los procesos electorales, pero existiendo también las figuras del referéndum, la iniciativa popular, la consulta popular, etc. Claro está que por la naturaleza de “bien público” que tiene la acción de participar en el control ciudadano y las deficiencias de información, este

⁸ Este es el caso de provincias como Córdoba, Catamarca, Entre Ríos, Formosa y Jujuy, entre otras. Todas estas jurisdicciones tienen como restricción constitucional no erogar en concepto de servicios de deuda pública (intereses + amortizaciones) más del 20 o 25% (según los casos) de sus ingresos totales. En algunos años de la década de los '90 y para las provincias mencionadas esta restricción no se ha cumplido.

mecanismo suele estar subutilizado y ser poco efectivo a los efectos de regular el comportamiento del Estado. Las reformas planteadas en las secciones IV, V y VI de este documento buscan, entre otros objetivos, incrementar la visibilidad y transparencia de las decisiones públicas de manera tal de incrementar la efectividad del mecanismo de premios y castigos que suponen ser las elecciones de autoridades.

El tercer mecanismo se relaciona con el control que realiza el propio mercado a los efectos de evitar desbordes del sector público. Este control se ejerce no sólo desde el mercado financiero y de capitales, que ajusta su política de financiamiento al Estado de acuerdo a su solvencia, sino que también puede ser llevado adelante por empresas que interactúan con el Estado (caso de proveedores), medios de comunicación, instituciones no gubernamentales, etc. Debe notarse que la alta probabilidad de que en Argentina exista un salvataje desde la Nación hacia las provincias ante problemas fiscales surgidos por la falta de responsabilidad de éstas, constituye un elemento que por sí sólo podría no permitir un adecuado control del mercado. Por este último motivo, se requiere una mayor correspondencia fiscal a nivel subnacional (a partir de la reforma del régimen de coparticipación federal y la descentralización tributaria) y una política de *bail-out* encauzada a través de canales más eficientes (a partir de la puesta en marcha de un Organismo Fiscal Federal) si se desea incrementar la capacidad del “mercado” (y de los ciudadanos en general) para controlar el alcance y los efectos de las acciones de los Estados provinciales.

En síntesis, el desafío en provincias es mejorar el marco institucional de manera tal de evitar que se lleven adelante asignaciones económicas ineficientes desde el sector público. Ello requiere, además de reglas macrofiscales simples, consistentes y creíbles, una reforma institucional amplia que incremente la visibilidad y transparencia de las decisiones de política pública subnacional (de manera tal que el votante pueda dimensionar correctamente los costos y beneficios de los actos de gobierno) y asegure mecanismos efectivos de penalización ante incumplimientos y desvíos.

⁹ Para profundizar sobre este tema se recomienda la lectura del trabajo de Braun y Tommasi, “Fiscal Rules For Subnational Governments”, presentado en la AAEP 2002.

III- Reformar la estructura burocrática y su marco legal de funcionamiento

Santa Cruz y La Rioja tienen algo en común, no precisamente el clima, ni el hecho que ambas tengan candidato presidencial para las elecciones del 2003, sino más bien que son las dos provincias que más empleados públicos por habitante tienen en el país. De acuerdo a la información del Ministerio de Economía para el año 2000, el Estado provincial de la primera jurisdicción emplea 17.365 personas, lo cuál da un promedio de 86 empleados públicos cada 1.000 habitantes, mientras que el Estado de la segunda da empleo a 23.258 personas, es decir a 85 personas de cada 1.000 habitantes con que cuenta. En el otro extremo se encuentran las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, cuyos promedios son de 25, 30 y 34 empleados públicos cada 1.000 habitantes respectivamente. El promedio nacional es de 37.

Cuadro 3: El empleo público en provincias (2000)

	Empleados Públicos cada 1000 habitantes	Gasto medio mensual (\$)
Santa Cruz	86	1.435
La Rioja	85	1.027
Catamarca	76	839
Tierra del Fuego	74	1.802
Formosa	68	888
Neuquén	68	1.175
La Pampa	57	1.004
Chubut	53	1.052
Jujuy	50	929
San Juan	50	1.097
Entre Ríos	49	928
Santiago del Estero	48	925
Río Negro	48	944
San Luis	47	987
Chaco	45	1.078
Corrientes	41	955
Mendoza	40	890
Misiones	37	947
Tucumán	36	887
Salta	36	904
Santa Fe	34	1.031
Buenos Aires	30	981
Córdoba	25	1.277
Consolidado	37	1.019

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

Otra coincidencia se da entre Tucumán, Catamarca y Formosa, jurisdicciones que gastan en promedio por cada uno de sus empleados públicos aproximadamente \$880 mensuales. Se trata de la menor cifra en todo el país por este concepto. Las

remuneraciones al personal público son sustancialmente mejores en otras jurisdicciones, caso de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, donde el gasto medio mensual asciende a \$1.800, \$1.400 y \$1.200 respectivamente. El promedio nacional es de \$1.019.

¿A qué obedecen estas asimetrías? Existen factores económicos que permitirían explicar por qué algunos Estados provinciales emplean más personal que otros. La razón obvia sería argumentar que son jurisdicciones que proveen más bienes y servicios públicos per cápita que otras (más educación, salud, seguridad, etc.) o que proveen un mismo nivel pero de mejor calidad¹⁰. Esta hipótesis queda debilitada en algunas jurisdicciones a partir del análisis comparativo de su situación relativa en términos de distintos indicadores socioeconómicos. El caso emblemático es La Rioja que se encuentra por encima del promedio nacional en distintos indicadores socioeconómicos “malos”, como lo son las tasas de mortalidad infantil y analfabetismo.

Una segunda explicación, desde una perspectiva de oferta, sería considerar la presencia de economías de escala por factores tecnológicos, demográficos y otros. Provincias con mayor número de habitantes y más concentrados geográficamente pueden lograr un mismo nivel de producción per cápita de bienes y servicios públicos con menos personal relativo a otras que presentan características demográficas opuestas¹¹. Ahora bien, ¿la presencia de economías de escala puede explicar por sí sola las asimetrías señaladas? Por lo menos no en todos los casos. Valga el ejemplo de La Rioja y La Pampa, dos provincias con características demográficas similares, la primera con 289 mil habitantes y una densidad demográfica de 3 personas por Km², la segunda con 298 mil habitantes y 2 personas por Km². El Estado de La Rioja cuenta con 86 empleados públicos cada mil habitantes, un 50% más que el Estado de La Pampa (57 c/1000).

Las asimetrías entre provincias prevalecen también en materia de remuneraciones al personal del Estado. De acuerdo a la teoría económica, el salario se estipula en función de la productividad del empleado, determinadas características inherentes al trabajo (medio ambiente, nivel de riesgo físico, etc.) y la situación del

¹⁰ Podría fundamentarse en la mayor preferencia de los habitantes de la jurisdicción (del votante mediano o pivotal) por bienes y servicios públicos.

¹¹ La provisión de infraestructura básica (caminos, agua, desagües) es el caso más evidente de economías de escala importantes.

mercado laboral (tasa de actividad, desocupación). Por ejemplo, todo lo demás constante, a mayor productividad mayor remuneración.

Es altamente probable que la productividad del empleado público no sea homogénea entre jurisdicciones. También es cierto que en las provincias argentinas los mercados laborales regionales tienen sus particularidades y que un mismo trabajo en dos jurisdicciones bien puede tener características diferentes que justifiquen un diferencial de retribución¹². Pero, ¿son suficientes estos factores para explicar por qué algunas jurisdicciones gastan considerablemente más que otras en retribuir a sus empleados? ¿Puede haber argumentos económicos que justifiquen que el Estado de Chaco gaste por cada uno de sus empleados un 20% más que el de Formosa, provincias limítrofes, de características socioeconómicas similares y donde los costos de movilidad y traslado serían a priori bajos?

¹² El costo de oportunidad que enfrenta un docente de una escuela de frontera de Jujuy no es el mismo que el que tiene un docente de una escuela de la pampa húmeda.

IV - Promover la reforma del régimen de coparticipación federal y la constitución del Organismo Fiscal Federal

El programa integral y consistente de reformas institucionales, políticas y económicas que debe implementarse en el país si se desea incrementar la eficiencia del proceso de toma de decisiones públicas debe incluir, entre sus principales capítulos, la reforma del Régimen de Coparticipación Federal y la constitución del Organismo Fiscal Federal.

La Argentina se caracteriza por contar con un sistema fiscal federal con una fuerte delegación de potestades de gasto hacia los niveles inferiores de gobierno no compensada con una suficiente delegación de potestades de recaudación. El fuerte desequilibrio fiscal vertical consecuente genera, además de permanentes conflictos interjurisdiccionales, incentivos al exceso de gasto por parte de los gobiernos subnacionales en la medida que éstos no internalizan el costo pleno de la recaudación de impuestos.

La reforma del régimen de coparticipación federal, la única manera sustentable de modificar esta asimetría y corregir otras desviaciones, continúa pendiente desde el año 1994. Ésta debería ser pensada de manera tal que se logre simplificar las relaciones fiscales intergubernamentales, reducir el desfasaje de ingresos que sufren las provincias, conformar una política fiscal anticíclica coordinada, ordenar el acceso al endeudamiento público, aprovechar economías de escala en la administración tributaria, incrementar la flexibilidad de la política fiscal y tributaria de la Nación y reducir el *"bail-out problem"*, entre otros aspectos.

Por otra parte, resulta sumamente necesaria la instrumentación del Organismo Fiscal Federal que fuera previsto en la última Reforma Constitucional. Esta institución permitiría disminuir los costos de transacción y administración del actual sistema de coordinación financiera Nación - provincias, a la vez que le daría mayor sustentabilidad y previsibilidad al mismo.

Debe señalarse nuevamente que el actual contexto de ingresos tributarios en alza suavizaría las asperezas que ha habido entre la nación y las jurisdicciones y entre estas últimas entre sí a la hora de negociar cambios institucionales en el régimen fiscal federal. Hoy en día se dispone de un flujo creciente de recursos fiscales que permitiría disminuir una buena parte de la incertidumbre que la transición de un régimen hacia otro puede generar a las partes. Si bien este año se produce el

recambio de autoridades de gobierno, lo cuál puede demorar estos procesos de reforma, las actuales autoridades y quienes aspiren a serlo en un futuro deben dar prioridad en sus agendas de gobierno al diseño e implementación de los mismos.

V- Un SOS por transparencia fiscal

Uno de los problemas más importantes del país en materia fiscal es la escasa transparencia que tienen los actos de gobierno en sus tres niveles. De acuerdo a las distintas corrientes de pensamiento que han estudiado este tema, entre ellas la escuela de la elección pública, la esencia de este problema tiene que ver con la falta de incentivos que suelen tener funcionarios y burócratas del Estado a proveer toda la información relevante al ciudadano (votante), suministrando en cambio solo aquella que logre generar beneficios de tipo políticos. En una perspectiva más crítica, suele argumentarse también que los incentivos que promueve el propio sistema político lleva a las autoridades a incluso distorsionar la información que se transmite al ciudadano siempre de manera tal de inducir a este último a una determinada decisión electoral¹³.

La falta de transparencia del proceso presupuestario tiene efectos adversos tanto en el plano micro como macroeconómico. Desde la perspectiva micro, el manejo “creativo” y poco transparente de la información puede derivar en una asignación de recursos públicos sesgada de acuerdo a los intereses de las autoridades y alejada de las preferencias de la sociedad en su conjunto, además de reducir la efectividad y eficiencia del gasto público. Desde la visión macro, la falta de transparencia incrementa el riesgo fiscal, además de demorar y dificultar los procesos de saneamiento del Estado.

Resulta interesante preguntarse que están haciendo las provincias para superar esta “falla” que suele ser común en los Estados modernos. En una primera aproximación al tema, el IERAL realizó un relevamiento de la información fiscal que suministran las provincias a través de Internet. En términos generales se encontró que existen jurisdicciones que ofrecen un amplio detalle en la información provista, presentando datos actualizados de presupuesto, ejecución presupuestaria, legislación vigente (código tributario, ley impositiva anual, boletín oficial, etc.) y licitaciones en

¹³ De acuerdo a Alesina, A. y R. Perotti (1996), las autoridades pueden utilizar distintos mecanismos para distorsionar la información: a) presentar predicciones “optimistas” en las principales variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, inflación, tasa de empleo, etc.) a los efectos de sobrestimar ingresos y subestimar egresos; b) realizar estimaciones optimistas de los efectos sobre el presupuesto de distintas políticas nuevas; c) ejercer un uso creativo y estratégico de lo que es mantenido “dentro” y “fuera” del presupuesto; d) proceder a cambios permanentes de sistemas de registración, contabilidad, de presentación de la información de manera tal que se dificulte el análisis de los datos y el seguimiento periódico de los “números” del Estado; entre otros.

curso; mientras que hay otras provincias que muestran sólo parcialmente la información, llegando incluso algunas de ellas a no informar nada con relación a las finanzas públicas en sus sitios oficiales.

En concreto, los resultados de este relevamiento fueron los siguientes:

Recaudación tributaria: 11 de 24 jurisdicciones (23 provincias + CABA) brindan algún tipo de información en materia tributaria con datos mensuales, semestrales y/o anuales, en la mayoría de los casos presentando la información desagregada por tipo de impuestos.

Presupuesto: 11 de 24 jurisdicciones presentan información relacionada al presupuesto de ingresos y gastos. Sólo 8 de estas 11 jurisdicciones publican el presupuesto del año en curso (2003).

Ejecución presupuestaria: 14 de 24 jurisdicciones exponen información relativa a la ejecución del presupuesto. Sólo 8 de estas 14 jurisdicciones presentan la ejecución presupuestaria del último período (año 2002).

Legislación fiscal: 14 de 24 jurisdicciones presentan legislación relacionada con cuestiones fiscales, entre otra, Ley Impositiva, Código Fiscal, y el Boletín Oficial.

Sin información fiscal en Internet: 8 de 24 jurisdicciones no proveen información de tipo fiscal a través de Internet, 2 de ellas porque no tienen un sitio en la red que represente al gobierno de la provincia (Santiago del Estero y Corrientes).

Cuadro 4: Transparencia Fiscal en gobiernos subnacionales

Información fiscal en Web- Site		Cantidad de provincias*
Presupuesto de ingresos y gastos	Año 2003	8
	Año 2003 o anteriores	11
Ejecuciones presupuestarias	Año 2002	8
	Año 2002 o anteriores	14
Recaudación tributaria		11
Legislación impositiva		14
Sin datos fiscales en sitio web		6
Sin sitio web		2

* Incluye CABA.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, relevamiento propio.

Puede deducirse del relevamiento que falta mucho por hacer en materia de transparencia fiscal a nivel subnacional. Debe tomarse conciencia respecto de la importancia de la transparencia para el correcto funcionamiento del sistema democrático y una asignación eficiente de los recursos. Además, resulta clave que toda reforma fiscal que se pretenda llevar adelante se complemente con un importante grado de transparencia fiscal, que permita a los ciudadanos dimensionar costos y beneficios económicos de cada una de las iniciativas.

¿Cómo incrementar la transparencia fiscal en provincias? En primer lugar las jurisdicciones deberían establecer obligaciones claras en materia de difusión de información (algunas provincias tienen ya leyes de transparencia fiscal) y consolidar su capacidad institucional de hacer cumplir estas obligaciones. Segundo, la nueva institución federal, a crearse a partir de la Reforma Constitucional de 1994 (el Organismo Fiscal Federal), deberá alcanzar acuerdos interjurisdiccionales que promuevan la transparencia fiscal, estableciendo mecanismos claros de premios y castigos por los avances realizados en esta materia. Por último, la sociedad civil tiene un rol importante que cumplir: promover la gestación y la interacción de organizaciones no gubernamentales que generen información fiscal relevante (comparaciones fiscales interjurisdiccionales por ejemplo) y velen por el destino que se les asigna a los fondos públicos.

VI- Corregir el sistema tributario provincial

Son cuantiosos los recursos que pierden los fiscos de las provincias argentinas por el manejo ineficiente de la administración tributaria. No sólo debe resaltarse el problema de la evasión, que resulta ostentosa en impuestos tales como Ingresos Brutos, sino también la pérdida de recursos que generan otras prácticas arraigadas en las administraciones tributarias provinciales tales como: la no cooperación entre niveles de gobierno a los efectos de cruzar información¹⁴; la no realización de inversiones rentables (incorporación de nueva tecnología, relevamientos catastrales, capacitación del personal); la presencia de connivencia entre el fisco y empresas “protegidas” por el poder político; la reiteración de planes de facilidades de pago y “últimas” moratorias; etc.

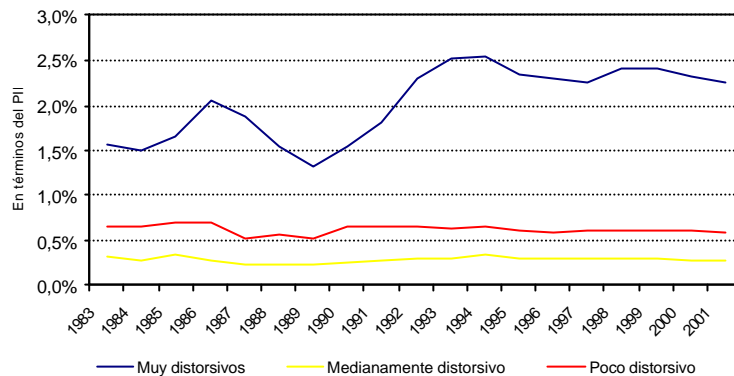
La evasión sumada a las deficiencias en la gestión tributaria hacen que las provincias resignen entre un 30% y 40% de la base tributaria de los distintos gravámenes. Se trata de entre \$3.000 y \$4.000 millones anuales. La recuperación de estos ingresos, al menos una parte de ellos, se puede lograr con cambios que apunten a disminuir los incentivos de evadir (incrementando la probabilidad de detección, las sanciones y penalidades, etc.), mejorar las relaciones interjurisdiccionales (entre los tres niveles de gobierno), liberar al fisco del control político, incorporar nueva tecnología en los procesos de gestión y cobro¹⁵, etc.

La reforma debe hacerse extensiva a la política tributaria. En la actualidad, los impuestos altamente distorsivos (Ingresos Brutos y Sellos) dominan la estructura tributaria de las provincias, mostrando una tendencia ascendente en los últimos años (Gráfico 4). Los avances realizados por las administraciones de segundo nivel constitucional en materia de simplificación de sus regímenes tributarios y de adecuación a criterios de eficiencia a principios de los '90 se han detenido en la actualidad, generándose incluso retrocesos en algunas jurisdicciones importantes del país, caso de Buenos Aires, que ha vuelto a gravar con Ingresos Brutos la actividad

¹⁴ Esta deficiencia se encuentra en el impuesto a la propiedad inmueble, por ejemplo, donde suele no coincidir la valuación fiscal de un inmueble según el gobierno municipal y el gobierno provincial. La falta de coordinación hace generalmente que las provincias terminen resignando parte de este impuesto debido a que, por diversas cuestiones, los fiscos provinciales no ajustan tan rápidamente el valor fiscal de los inmuebles a la situación del mercado, además de incorporar recién después de muchos años las refacciones y nuevas construcciones que habitualmente se producen.

primaria e industrial. Resulta conocido que este impuesto penaliza la competitividad económica y genera distorsiones en la asignación de recursos influyendo sobre la localización de las empresas. Su reforma o sustitución final por otro impuesto más neutral en algún momento deberá producirse, si se desea generar un sistema tributario pro inversión y crecimiento.

Gráfico 4: Evolución de la recaudación tributaria provincial según naturaleza del impuesto y en términos del PIB Nacional



Nota: impuestos muy distorsivos incluye Ingresos Brutos y Sellos, medianamente distorsivos, impuesto a los automotores, poco distorsivos, impuesto a los inmuebles.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

Podría evaluarse, por ejemplo, el costo fiscal de eliminar la “barrera de entrada” que genera el impuesto a los Ingresos Brutos tal como se lo cobra en la actualidad, donde se desgrava a las empresas localizadas en la propia jurisdicción pero se grava a aquellas de otras jurisdicciones. El contexto actual de ingresos tributarios crecientes potenciado a partir de una mejora en la administración tributaria permitiría dismantelar las restricciones interjurisdiccionales que genera Ingresos Brutos, al menos a los sectores de la producción (agro e industria) en una primera etapa, dejando para una segunda el tratamiento de la situación de las actividades comerciales y de servicios. Las provincias deben apuntalar con reformas de sus sistemas tributarios el nuevo proceso económico que se ha iniciado en el 2002, donde se ha apostado fuertemente al sector productor de bienes como motor de la reactivación y el crecimiento económico.

¹⁵ Una iniciativa auspiciosa en este sentido primero implementada en la provincia de Buenos Aires y luego seguida por fiscos de otras provincias fue la creación de un mecanismo de retención de Ingresos Brutos por parte de entidades financieras.