

O/N. 200
M 26

45635

I

PROVINCIA DE RIO NEGRO

**CONSEJO FEDERAL DE
INVERSIONES**

**“Análisis de factores determinantes
y modelización del comportamiento
de las Finanzas Públicas provinciales”**

**Informe Final
Tomo I**

*“Análisis de situaciones, factores determinantes y modelización
del comportamiento de las Finanzas Públicas Provinciales.
El caso de la Provincia de Río Negro”*

Abril de 2007



Cont. Martín Esteban Morón

I. INTRODUCCION

La estructura adoptada para la realización del trabajo precedente y para su mejor entendimiento fue la siguiente:

1. Un breve recorrido al marco conceptual de la Hacienda Pública.
2. El análisis de la evolución que evidenció el Sistema Fiscal Argentino, comparado con la experiencia internacional y exponiendo algunas propuestas referidas al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.
3. Caracterización de las cuentas públicas de la Provincia de Río Negro y un relevamiento y análisis de las mismas en el período comprendido entre los años 1983-2005. Asimismo, se realizó una comparación con otras ocho jurisdicciones provinciales seleccionadas y con las Ejecuciones Presupuestarias de la Nación.
4. Análisis del gasto en personal en la Provincia de Río Negro, y su comparación con ocho jurisdicciones seleccionadas, como así también con la Nación.
5. Análisis y evaluación del proceso de Reforma del Estado en el período 1995-2001.
6. Modelización y Estimación de las finanzas públicas rionegrinas con el fin de explicar su comportamiento en el período 1980-2006 y pronosticar el cierre del ejercicio presupuestario 2007.

A continuación se detallan los aspectos de mayor relevancia de cada uno de los ítems anteriormente detallados.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA HACIENDA PÚBLICA

En el primer capítulo se define al sector público y la importancia que el mismo fue adquiriendo en la literatura con el transcurso del tiempo. Asimismo, se detallan las cuestiones que justifican el mencionado tratamiento. Las mismas pueden resumirse en:

- La Función Objetivo
- Las Restricciones
- El mecanismo de toma de decisiones

En cuanto a la Hacienda Pública, se analizan distintas definiciones vertidas sobre su concepto, como las de Pigou, Musgrave y Fuentes Quintana.

La Hacienda Pública experimentó una notable evolución durante los últimos cincuenta años. Una buena prueba de ello se encuentra en los cambios que se han registrado en los manuales de la disciplina.

La evolución que se observa en los contenidos fundamentales es el reflejo de los paradigmas que la comunidad científica consideraba relevantes en los momentos en que se estaban escribiendo dichos manuales.

El tópico de federalismo fiscal cobra importancia académica en la década pasada y su florecimiento ha sido inusitado.

En la actualidad, la docencia y la investigación en Hacienda Pública puede caracterizarse de la siguiente manera:

- *Relajamiento de los aspectos macroeconómicos de la actividad pública*
- *La reformulación del rol económico del Sector Público*
- *El foco puesto en la eficiencia*
- *Mayor atención al estudio de los programas de gasto público*
- *Formalización creciente*

- *Medición de los efectos económicos de las políticas públicas*

MARCO CONCEPTUAL DE LA ECONOMIA PÚBLICA

Utilizando el enfoque Positivo – Normativo se enumeran las áreas de estudio de la Hacienda Pública.

Siguiendo a Tresch podemos distinguir cuatro bloques dentro de la Hacienda Normativa:

a) El primero hace referencia a los campos de la actividad económica en que puede intervenir el Sector Público. Se plantea, por lo tanto, la legitimidad de las intervenciones públicas.

b) Una vez que se ha establecido cuándo debe producirse la intervención pública, la segunda cuestión es cómo debe realizarse esta intervención y cuáles son las reglas de decisión a seguir en cada área de intervención.

c) Las intervenciones del Sector Público van a comportar la realización de una serie de actividades que suponen unos gastos. La tercera cuestión relevante es la de determinar cómo se deben financiar estos gastos.

d) La última cuestión es la relativa a la definición del nivel de gobierno que debe intervenir en cada uno de los campos.

El primer bloque se corresponde con los fundamentos de la intervención pública, el segundo con la teoría normativa de los gastos públicos, el tercero con la de los ingresos públicos y el último con la teoría del federalismo fiscal.

Por otro lado, la Hacienda Pública positiva, tiene por objeto estudiar dos cuestiones fundamentales:

1) El comportamiento del Sector Público en la práctica, esto es por qué se comporta de la manera en que lo hace.

2) La incidencia sobre los agentes económicos del sector privado que ejercen las políticas de ingresos y gastos públicos.

HACIENDA PÚBLICA NORMATIVA

TEORIA DE LA ECONOMIA DEL BIENESTAR

La rama de la teoría económica que se ocupa de estudiar la deseabilidad social de estados económicos alternativos se conoce como "Economía del Bienestar".

El Enfoque convencional

El principio de Pareto nos dice que una asignación de recursos es ineficiente o subóptima si los agentes económicos desperdician oportunidades de producción o intercambio que mejorarían el nivel de bienestar de algún individuo sin perjudicar a ninguno. Este criterio es válido bajo cualquier marco institucional e independiente del mecanismo de asignación de recursos elegido.

El enfoque Neoparetiano

Se suele denominar "neoparetianismo" a los intentos de desarrollar formas de evaluar las políticas públicas a partir de variaciones del criterio de Pareto.

Dentro de los continuadores del criterio de Pareto, encontramos a autores como Kaldor, Hicks, Scitovsky y Samuelson.

El enfoque Neoutilitarista

La falta de consideración de las cuestiones distributivas, así como la falta de una ordenación completa de las preferencias sociales constituían dos de las características que muchos economistas encontraban insatisfactorias en las versiones paretiana y neoparetiana de la economía del bienestar.

El concepto de función de bienestar social pareció abrir nuevos panoramas en la economía del bienestar. Significaba una reformulación del

viejo utilitarismo clásico, ya que adoptaba los aportes Paretianos y evitaba las críticas de las proposiciones basadas en una utilidad medible y comparable entre las distintas personas. Por estas razones se acostumbra a denominar "neoutilitarismo" al enfoque basado en la función de bienestar social.

TEORIA DE LAS FALLAS DEL MERCADO

Desde el punto de vista económico, la economía del bienestar nos dice que la existencia del Estado se justifica por ciertos "fallos" de mercado, esto es, situaciones donde el mercado o produce una cantidad ineficiente o directamente no puede operar. Estas serán causas iniciales que justifiquen la intervención del Estado en la economía, pero su carácter suficiente dependerá de si realmente el Estado no falla también.

Si el mercado conduce a un funcionamiento óptimo del sistema económico, el papel del Sector Público va a ser subsidiario, solamente podrá intervenir en la economía cuando el mercado no realice de forma correcta sus funciones.

Desde una concepción individualista el Estado estará legitimado para intervenir en aquellas situaciones en que su actuación produzca asignaciones Pareto superiores.

Los casos que hacen que se incumplan los supuestos de los teoremas de la economía del bienestar son:

- *Existencia de mercados imperfectos*
- *Distribución del ingreso*
- *Monopolio Natural y Puro*
- *Bienes privados suministrados públicamente*
- *Efectos externos*
- *Bienes Públicos*
- *Estabilidad y Crecimiento*

LA TEORIA DEL INGRESO PÚBLICO

La teoría normativa de los ingresos públicos trata de determinar cómo se deben financiar los gastos que comporta la intervención del Sector Público en la actividad económica.

A partir de la imposibilidad que tiene el Sector Público de financiar sus intervenciones mediante el empleo de impuestos neutrales o de suma fija, las cuestiones relativas al establecimiento de los impuestos para financiar gasto público van a implicar consideraciones de equidad y eficiencia.

Hay dos enfoques principales: equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal se ocupa de cómo se debe tratar a los individuos que son iguales respecto a situaciones primordialmente económicas. La equidad vertical, por su parte, se ocupa de cómo tratar a los que se encuentran en posiciones económicas diferentes.

El indicador de posición económica más usado, y de hecho es la que más se utiliza en los análisis de la equidad horizontal, es la renta o el ingreso. Existen ambigüedades en el concepto de equidad horizontal y, por lo tanto, no se puede afirmar que exista una única definición aplicable a todas las concepciones de justicia distributiva.

En cuanto a la equidad vertical, podemos agrupar los principios que rigen la distribución equitativa de la carga impositiva en dos tipos fundamentales:

- *El principio del beneficio*
- *El principio de capacidad de pago*

EFICIENCIA EN LA IMPOSICIÓN

La idea de eficiencia en la imposición la encontramos en Adam Smith y su máxima de economía en la recaudación: los impuestos no deben resultar

gravosos a los individuos de forma que se les extraiga lo mínimo posible en exceso de recaudación.

Se analiza la eficiencia en la imposición en distintos escenarios de los impuestos directos e indirectos, en forma independiente determinando de manera normativa los tipos de impuestos con los que debe hacerse el estado para financiar sus gastos. Posteriormente se analiza el modelo HMM, para determinar la incidencia de los impuestos en un análisis general de imposición.

Actualmente el análisis normativo de la imposición pretende establecer los requisitos que debe cumplir un buen sistema tributario. Estos requisitos se concretan en tres aspectos. En primer lugar debe ser eficiente, es decir, interferir lo menos posible en los procesos de maximización. En segundo lugar debe ser equitativo, adaptarse a los criterios de justicia distributiva aceptados por la sociedad. Por último, debe de introducir los mínimos costos posibles para su cumplimiento y gestión. La imposibilidad de encontrar impuestos que cumplan todos estos principios a la vez hace que en la práctica el diseño de los sistemas fiscales implique compromisos entre ellos y se transforme en un ejercicio de compromisos entre principios contradictorios.

LA TEORIA DEL FEDERALISMO FISCAL

La última cuestión relevante del análisis normativo es la definición del nivel de gobierno que debe intervenir en cada uno de los campos. En todos los países el Sector Público se estructura en varios niveles territoriales de decisión, ya sea central-local o central-regional-local, dependiendo del grado de descentralización que tengan. Este hecho hace necesario plantear cuál es la justificación económica de la descentralización, cómo se deben repartir las competencias entre los distintos niveles de gobierno y cuáles son las relaciones que deben establecerse entre ellos. El estudio de estas cuestiones lo realiza la Teoría del Federalismo Fiscal que en esencia constituye el estudio de la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado.

La teoría económica convencional del federalismo fiscal, tiene raíces muy profundas en la teoría política, es decir el federalismo fiscal fue antes federalismo político.

El artículo 121º de la Constitución Argentina de 1994, que también estaba en la de 1853, establece que las provincias conservan todo el poder no delegado en el gobierno federal es, bastante antes de 1931, una aplicación concreta del principio.

De hecho el propósito político de esa formulación, consistía en la protección de la libertad individual, frente al poder que implica la prestación de servicios desde niveles más centralizados.

HACIENDA PÚBLICA POSITIVA

TEORIA DE LAS DECISIONES PÚBLICAS

La teoría de las decisiones públicas ha surgido por la insatisfacción que muchos autores sintieron respecto a cómo el enfoque convencional de la economía neoclásica del bienestar consideraba la relación entre el gobierno y la economía privada.

Mientras el papel del Estado en la economía era relativamente limitado, cuestiones de este tipo sólo tenían un interés marginal. Por el contrario, se tornan esenciales a partir del momento en que la intervención del estado ocupa un lugar fundamental en el funcionamiento de las economías modernas. Ahora bien, hasta entonces la teoría económica era completamente muda respecto a estos temas. Los economistas se han comportado como si examinaran con dos patrones de medida diferentes, según se analizara la economía privada o la economía pública. Así, por un lado hay individuos que son guiados por su interés egoísta y estrechamente individual. Son los "agentes económicos", consumidores, directores de empresas, etc., cuyas motivaciones conviene corregir mediante una reformulación colectiva que encarne el interés general;

por otro lado, el estado, considerado como un mecanismo poco menos que divino, es el reflejo de los intereses de la comunidad y está animado por funcionarios que no tienen otra motivación que la afirmación y el respeto del interés público. Es de esta ficción de la que hay que huir. No para cuestionar los principios de la intervención del Estado, sino para tomar conciencia de que si el mercado es un mecanismo imperfecto de asignación de recursos, el Estado tampoco se encuentra exento de imperfecciones. Debemos aplicar al Estado y a todos los engranajes de la economía pública exactamente las mismas técnicas que han sido utilizadas para señalar los defectos y las deficiencias de la economía de mercado. No para caer en una concepción maniqueísta de las cosas, que consistiría en denuncias al "vicioso" Estado frente al "virtuoso" mercado, sino simplemente para reintroducir un poco de buen sentido y no decidir por el Estado hasta que se haya demostrado que la solución del mercado es realmente más costosa que la solución de la intervención pública. Se trata de invertir la demostración implícita en la versión original de la teoría de las fallas de mercado: en lugar de partir del principio de que cualquier intervención es legítima a partir del momento en que se constatan imperfecciones en el mercado, queremos estar seguros de que las imperfecciones de los mecanismos estatales no serán superiores a las imperfecciones que se quieren remediar. Éste es el programa de los economistas del enfoque "de las decisiones públicas".

MODELOS DE COMPORTAMIENTO ESTATAL

Muchos elementos permiten equiparar las instituciones políticas con un "mercado" donde se establecen relaciones de intercambio y donde todo funciona sobre la base de cálculos de costo-beneficio de tipo individual. No hay razón para pensar que el comportamiento del individuo-ciudadano sea fundamentalmente diferente del comportamiento del individuo-consumidor. No es absurdo considerar que, por regla general, votará más bien al hombre o partido político del que espera que su acción se traduzca en mayores beneficios personales que aquel otro cuyo programa le costará más caro en términos de impuestos. Algunos estudios empíricos demuestran que los modelos políticos basados en la idea de que el elector se comporta como un

individuo racional, que tiene en cuenta la relación costo-beneficio que espera de la acción pública, tiene un fuerte poder explicativo. Por otra parte, también los agentes políticos son considerados como individuos racionales en el sentido que dirigen sus acciones por la relación beneficio-costos expresado en términos políticos, es decir, de votos esperados.

LOS FALLOS DEL SECTOR PÚBLICO FRENTE A LOS FALLOS DEL MERCADO

La anunciada traducción de preferencias individuales en preferencias colectivas, garantizada por un Estado representativo eficiente, constituye para esas interpretaciones recientes de su comportamiento positivo, una imagen utópica e irreal. La Hacienda Normativa construida bajo el supuesto de corregir los fallos del mercado ha ofrecido argumentos necesarios para legitimar la intervención pública, pero en manera alguna suficiente, en cuanto el fallo del mercado no garantiza que la intervención pública no presente fallos mayores de los que trata de remediar.

Las hipótesis sobre las que se ha construido el modelo de Estado como Leviathan son las siguientes:

1. Sesgo creciente de la intervención pública derivado de la regla de votación de la mayoría simple;
2. Subestimación de la carga fiscal por fenómenos de ilusión;
3. Subestimación del costo de la intervención pública por utilización del déficit público para atender el crecimiento del gasto;
4. La inflación como ilusión fiscal y su influencia sobre las posibilidades de aumento del tamaño del sector público;
5. El poder monopolístico de la burocracia;
6. El poder monopolístico de los políticos;
7. La financiación interesada de las campañas electorales por los grupos de presión; y
8. La redistribución del ingreso a través del presupuesto.

El contenido de una posible agenda de reforma del Sector Público debería contener, desde la visión del comportamiento del Estado como un Leviathan, las siguientes metas:

- Equilibrio Presupuestario;
- Limitaciones al crecimiento del gasto público y la imposición;
- Equilibrio presupuestario y limitaciones impositivas que combinados establecen un límite al gasto público;
- Retribución de los legisladores inversamente proporcional con el tamaño del déficit;
- Competencia entre Departamentos con servicios públicos similares para disminuir el poder monopolístico de la burocracia;
- Reducción del poder de monopolio para fijar el orden de la agenda de decisiones públicas.

El proceso fiscal es, en una democracia representativa, un producto de interacciones de intereses pluralistas de ciudadanos, de los grupos de interés, de los políticos y de los burócratas, que hace que la adopción de decisiones sea compleja y difícil de predecir. Por ello, no existe una teoría lineal capaz de explicar lo que ocurre en el proceso de decisiones públicas.

EL ENFOQUE DE LA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

Las autoridades locales no enfrentan mercados de deuda tan líquidos como los que pueden enfrentar los gobiernos nacionales. Por lo cual la pérdida de bienestar producto del aumento en la tasa de interés puede ser significativa. Quizás por ello es que en muchos países los gobiernos subnacionales enfrentan restricciones severas a las posibilidades de endeudamiento.

Se enfatiza la característica de *common pool* -acción colectiva- de los recursos fiscales, así como un problema de principal-agente. La interacción entre estos dos tipos de problema, moderada o exacerbada por distintos arreglos institucionales, es la causa subyacente de muchas de las dificultades fiscales que enfrentan las distintas provincias y el país en su conjunto.

En el contexto de las provincias argentinas, el problema del *common pool* por antonomasia es el Régimen de Coparticipación Federal. Bajo dicho régimen, un 64% de los gastos provinciales se financian con recursos provenientes de un *common pool* de impuestos cobrados por el Estado Nacional y "devuelto" a Las Provincias. Esto genera la ausencia de correspondencia fiscal e induce comportamientos fiscales imprudentes, dado que en promedio, por cada peso de gasto, sólo 36 centavos se recaudan directamente en la provincia en cuestión. Ésta es quizás una de las fuerzas más importantes detrás del comportamiento de las finanzas provinciales, filtrada, matizada y/o exacerbada por las características institucionales y las distintas configuraciones políticas en cada una de las provincias en cada uno de los años en cuestión.

El gobierno central tiende a internalizar este problema de *common pool* mucho más que las autoridades locales. Esto se debe a que el gobierno central es electo por un electorado nacional muy amplio, y a que se lo considera el responsable principal de los resultados macroeconómicos agregados. Por los mismos motivos, el poder ejecutivo tiende a tener mejores incentivos a la prudencia fiscal que cada uno de los legisladores (y por lo tanto que el poder legislativo en su conjunto), así como el Ministerio de Economía tiene mejores incentivos a la prudencia fiscal que los otros ministerios (cuya performance se juzga en función de su *output* de bienes públicos mucho más que en función de la eficiencia con la que logra dichos objetivos). Observaciones similares se aplican a nivel provincial, en la relación entre el gobierno provincial y las autoridades municipales, y en la relación entre el gobernador y la legislatura provincial.

EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SU INTERACCIÓN CON EL PROBLEMA DE LA ACCIÓN COLECTIVA.

Una sociedad democrática moderna permite que a través del mecanismo del voto todos los ciudadanos puedan influir en cierto grado sobre las decisiones colectivas. No obstante ello, en la práctica, las decisiones son tomadas e implementadas por un subconjunto relativamente pequeño de

personas. Los incentivos propios de estas personas a respetar las preferencias colectivas pueden no ser suficientes debido a la falta de información del resto de los individuos y a otros determinantes. Esto hace que los resultados finales del accionar público puedan diferir de lo que preferirían la mayoría de los ciudadanos.

Este problema de la posible divergencia entre las políticas públicas y las preferencias colectivas puede ser analizado utilizando el enfoque del "principal y agente", en donde los ciudadanos son el "principal" y los legisladores son los "agentes".

No sólo los ciudadanos tienen falta de información. Los legisladores, que deben decidir sobre un gran número de temas, complejos y variados, no pueden interiorizarse de todas las consecuencias posibles para cada una de las decisiones que se toman en el Congreso. Dados los costos de adquirir información precisa y los escasos beneficios individuales en algunos casos, es racional que los votantes y los legisladores no estén completamente informados. Esta ignorancia racional otorga una ventaja política a los grupos de presión y a los intereses sectoriales organizados. La falta de información sobre las acciones públicas por parte de los votantes genera espacio para políticas que benefician particularmente a estos grupos. Debido, a su vez, a que estos grupos tienen intereses individuales muy fuertes en juego, controlan las acciones de los políticos y les proveen información para influir en las decisiones.

Por todos esos motivos el sistema político puede sufrir cortocircuitos entre la voluntad popular y las políticas finalmente implementadas, produciendo resultados que no maximizan el bienestar de los ciudadanos.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FISCAL ARGENTINO

A continuación se realizará una breve reseña de los cambios más importantes que ha sufrido el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos a través de los años.

Período 1.853 – 1.934

La Constitución Nacional, incluía entre las atribuciones del congreso la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos a cubrir sus gastos ordinarios".

Dos características del periodo previo a la coparticipación federal de impuestos fueron:

A) Separación de fuentes tributarias, los impuestos sobre el comercio exterior recaudados por la Nación (la principal fuente tributaria) y los impuestos internos por las provincias.

B) Hasta comienzos de la década del 30 cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Una de las consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales. Las provincias denominadas "ricas" podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las provincias denominadas "pobres".

La economía general de la República Argentina era sólida en el contexto internacional, donde nuestro país se encontraba dentro de las naciones más desarrolladas industrialmente en el mundo. Si bien existían desequilibrios entre Buenos Aires, las Provincias y los entonces denominados Territorios Nacionales, la abundancia económica permitía cubrir las necesidades básicas de una población creciente.

Período 1.934 – 1.945

A principios de la década del 30 la Gran Depresión del Comercio Internacional, provocó una disminución en los recursos aduaneros, situación tal, que devino en una crisis de las finanzas nacionales. Se procedió entonces por medio de las Leyes 12.139 y 12.143 a unificar los impuestos internos y a

transformar el impuesto a las transacciones, en un impuesto a las ventas, y por medio de la Ley 12.147 se ratificó el impuesto a los réditos, que se había creado en 1932, dando comienzo a la etapa de la Coparticipación en la República Argentina.

Período 1.945 – 1.954

En el año 1.946 mediante la sanción de la ley 12.956 se ampliaron los impuestos a coparticipar. Se agregó de esta manera a los ya coparticipados impuestos a las ventas, a los beneficios extraordinarios (creado en 1.943) y a los réditos, el impuesto a las ganancias eventuales.

Hacia 1.954 la participación de la nación en virtud de los cambios producidos se encontraba en un 68,8% y las provincias en un 32,2%, incrementando en más de 10 puntos la participación de éstas en la recaudación de los impuestos coparticipables.

Período 1.955-1.972

Durante este período se efectuaron varias modificaciones al sistema y se produjo además, la transformación de varios territorios nacionales en provincias, proceso que se desarrolló desde el año 1.954 al año 1.958.

La crisis económica y política de esa época, con el deterioro de algunas situaciones provinciales derivó en una obligatoria recomposición de los recursos de coparticipación para las provincias. A causa de esto se crearon los aportes del tesoro nacional, una herramienta utilizada en forma discrecional por los distintos gobiernos nacionales.

Con la sanción de la ley 20.042 en diciembre de 1.972, se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 1.974 los regímenes establecidos por las leyes 14.390 y 14.788. Esta prórroga no tuvo vigencia efectiva por la sanción en marzo de 1.973 de la ley 20.221.

Período 1.973-1.988

A comienzos del año 1.973 se sancionó la ley convenio 20.221 que unificó y sustituyó las tres normativas existentes hasta ese momento (leyes 14.060, 14.390 y 14.788). Se trató de la primera ley de coparticipación federal de impuestos, que al haber unificado las normas, produjo una simplificación del sistema.

En el artículo 16 de la ley 20.221 se creó el fondo de desarrollo regional. El objetivo del mencionado fondo es financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formulación de la estructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos.

El derecho a participar en el producido de esta ley quedó sujeto a la adhesión expresa de cada una de las provincias, la que sería comunicada al poder ejecutivo nacional por medio del Ministerio del Interior.

Período 1.989-2.001

Por medio de la ley 23.548 la masa coparticipable se definió enumerando a aquellos impuestos que no formaban parte de la misma, intentando darle mayor predictibilidad al sistema.

A partir de 1.991 entró en vigencia la ley de convertibilidad del peso, la retirada del estado del área de producción de bienes y servicios a través del programa de privatizaciones, la desregulación, la apertura de la economía, la reforma del estado y la reprogramación de la deuda externa generaron un incremento en la recaudación impositiva entre 1.990 y 1.994. El gasto de la nación y las provincias no se estabilizó, por el contrario se incrementó. En los años 1.992 y 1.993 se efectivizaron dos pactos fiscales que fueron complejizando el sistema, al confiarse en el llamado efecto derrame de la economía que automáticamente iba a resolver el problema del empleo dentro de un ciclo de largo crecimiento de PBI.

La crisis terminal que afectó a la economía y a la sociedad en el año 2.001 hizo imposible el cumplimiento de las metas fijadas previamente, produciéndose el derrumbe definitivo del sistema de organización económica vigente desde 1.989, comenzando el año 2.002 con un nuevo gobierno que resolvió implementar un nuevo modelo de organización de la economía, por lo que las relaciones entre la nación y las provincias fueron modificadas, modificaciones que serán analizadas en el período siguiente.

Periodo 2.002 en adelante.

Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917). La ley tiene por objeto establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de mayor transparencia a la gestión pública. Para ello crea el régimen federal de responsabilidad fiscal.

La ley de responsabilidad fiscal establece un conjunto de restricciones en el manejo de las cuentas públicas con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en los gobiernos provinciales. Analizando los alcances y disposiciones que establece la ley de responsabilidad fiscal, se observa que tanto las restricciones como las sanciones establecidas por la misma, afectan únicamente el manejo de las cuentas públicas provinciales. Sin embargo, puede considerarse que sus disposiciones resultan insuficientes a los efectos de incentivar un mejor uso de las herramientas fiscales y la búsqueda de criterios de eficiencia en las políticas económicas.

En efecto, al restringir el manejo del gasto a la evolución del producto nominal, se limita severamente la capacidad de aplicar políticas de gasto contra cíclicas. Esto se debe a que los gobiernos provinciales, en los períodos de recesión, deberían abstenerse de impulsar la actividad económica a través de un mayor gasto público, reduciendo la tasa de crecimiento de sus erogaciones e, incluso, manteniéndolas constantes en los períodos en los que se reduzca el producto.

En cuanto a los límites establecidos al endeudamiento, al no poder realizarse pagos de intereses de la deuda mayores al 15% de los ingresos corrientes por ejercicio, se estaría limitando la posibilidad de endeudamiento sin ninguna racionalidad económica. Asimismo, se recurre a una construcción rebuscada en lugar de proponer criterios simples que puedan apreciarse cuando se elaboran los presupuestos y no que resulten en comprobaciones posteriores cuando el exceso ya se produjo.

En este sentido, tal vez hubiese sido más conveniente que el financiamiento estuviera limitado por el rendimiento que se obtenga del gasto que se este realizando con dichos recursos.

Debe considerarse que la efectividad de la norma estará sujeta a que todos los actores alcanzados por la ley se ajusten a las reglas establecidas en ella, y que no sea considerada como una ley factible de vulnerarse con el paso del tiempo. Resultaría conveniente que las sanciones establecidas sean percibidas como aplicables por los distintos gobiernos y, en caso de que se produzcan incumplimientos, se lleven a la práctica, es decir, que exista un costo real por no cumplir con las reglas.

La carencia fundamental de este proyecto es la falta de penalidades personales a los funcionarios responsables por incumplimiento, como las que efectivamente contiene la similar vigente en Brasil.

Modificaciones al Régimen de Coparticipación Federal para subsanar debilidades actuales.

1- El régimen de coparticipación de impuestos es el resultado de la asignación de gastos y de fuentes tributarias. En los dos frentes hay cuestiones pendientes. Del lado del gasto, se encuentran aquellos de carácter local que realiza el Gobierno nacional en la ciudad de Buenos Aires (Justicia, Seguridad) y que en otras jurisdicciones están a cargo de los Gobiernos provinciales. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hay además un caso de externalidades fiscales interjurisdiccionales horizontales, tanto directas como indirectas, que

deben ser tenidas en cuenta (fundamentalmente con la Provincia de Buenos Aires). Del lado tributario hay dos reformas necesarias: eliminar los avances nacionales sobre fuentes provinciales (potenciales o ya vigentes) y avanzar en la descentralización tributaria.

2- Definir claramente los "derechos de propiedad" de los recursos tributarios. Cada nivel de Gobierno debe tener sus recursos y ser responsable de sus políticas. Si esos derechos están definidos ambiguamente, la "accountability" colapsa. Los políticos y los ciudadanos terminan con la impresión de que el dinero es de otros. Si los derechos de propiedad están definidos y si se suministra buena información, los mecanismos de la democracia terminarán premiando a los eficientes y castigando a los ineficientes. Hay ejemplos en las provincias y también en las municipalidades. El mecanismo democrático es mucho mejor que el de la Casa Rosada o de cualquier cuerpo tecno-burocrático.

3- El régimen de coparticipación debe volver a ser un régimen estructural. Una vez definido debe tener vigencia por un periodo largo (por ejemplo 10 años) y asumir todos los "socios" el compromiso de no modificarlo. Una modificación genera luego modificaciones posteriores. Acá es fundamental limitar regidamente la alternativa abierta por el Art. 75 inc. 2 y 3 de la Constitución Nacional, sobre las afectaciones de recursos. Debe quedar en claro que sólo existen dos socios primarios: la Nación por un lado y el conjunto de las Provincias (incluida la Ciudad de Buenos Aires) por el otro. Si es necesaria una transición, el sendero debe quedar rígidamente fijado por ley.

4- Si las distribuciones del punto 1 no cambian una vez que hayan sido acordadas excepto por variaciones de población, ingresos per capita, decisiones de las jurisdicciones responsables, y si se cumplen las condiciones de los puntos 2 y 3, cada gobierno enfrentará los costos y beneficios de sus políticas y las provincias (incluida la Ciudad de Buenos Aires), deberán enfrentar sus ciclos locales, sus necesidades de financiamiento de las inversiones, etc.

5- Hay circunstancias que son responsabilidad nacional y que sólo el gobierno federal puede enfrentar. Para eso existe el Presupuesto Nacional. Tendrá que existir también un Fondo para Emergencias, cuya propiedad y administración sean responsabilidad nacional.

3. ANALISIS DE LAS EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS

El relevamiento y análisis de los datos relativos a las Ejecuciones Presupuestarias de la Provincia de Río Negro, las ocho jurisdicciones seleccionadas y la Nación Argentina se basó en los siguientes aspectos:

Necesidades de Financiamiento

Las necesidades de financiamiento de la Nación, en términos generales han mostrado comportamientos sin grandes cambios desde 1.990 hasta el año 2.003, ya que se han mantenido en un rango de 0 a 10.000 millones de pesos. Es decir que, en el mencionado período, se tuvo que recurrir al uso del crédito público para cubrir el exceso de los gastos públicos por sobre los ingresos públicos. En el año 2.004 esa tendencia se revirtió mostrando valores negativos por encima de los 10.000 millones de pesos, por lo que en dicho año no existieron necesidades de financiamiento.

En el período 1.990-1.993 las Necesidades de Financiamiento se acercaron a valores aproximados a cero, teniendo en cuenta que en ese momento se privatizaron muchas de las empresas pertenecientes al Estado Nacional, con su lógica consecuencia de disminución de gasto de personal, aumentaron los ingresos por el cobro de las citadas ventas, pero las necesidades de financiamiento igualmente se mantuvieron en un valor cercano al nulo. Tal situación demuestra que, en ese período se dispararon otros gastos, como por ejemplo, los gastos en bienes y servicios que se triplicaron en los años 1.990 y 1.991.

A partir del año 1.994 y hasta el año 1.999 las NF comenzaron a experimentar un aumento como consecuencia de la disminución de los ingresos en los años 1.995 y 1.996 y el constante aumento de los gastos públicos. En este lapso, la curva de las necesidades de financiamiento se mantuvo siempre en valores positivos pero sin manifestar grandes variaciones.

A partir del año 2.001 quedó reflejado el cambio en la política económica de la Argentina (salida de la Convertibilidad). Lo mismo puede observarse por el gran salto que se produce en las curvas de ingresos y gastos públicos. Asimismo, también se observa que a partir del mencionado período los ingresos públicos nacionales tienden a superar a los gastos y de esta manera, al llegar al año 2.004 los mismos son superiores en valores aproximados a los 10.000 millones de pesos.

En general, las necesidades de financiamiento en las Provincias fueron positivas desde el año 1.983 hasta 1.989 y en valores constantes año tras año. En el año 1.989 la mayoría de las provincias analizadas mostraron un aumento en sus necesidades de financiamiento que luego fue decayendo en valores absolutos hasta el año 1.995, período en el cual se experimentó otro gran salto en las necesidades de financiamiento. Según lo expuesto anteriormente, se puede apreciar que las crisis que se producían a nivel nacional influían en gran medida sobre las necesidades de financiamiento de las Provincias.

A partir del año 2.001 y como resultado de la salida de la convertibilidad, la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y la eliminación de las cuasi monedas (CEDERN, PATACON, QUEBRACHO, etc.) se produjo en las Provincias una mejor relación entre los ingresos y egresos, lo cual queda reflejado en que a partir del 2.001 la mayoría de las provincias analizadas, no tuvieron necesidades de financiamiento.

La Provincia de Río Negro se comportó de manera similar al resto de las provincias analizadas en cuanto a sus necesidades de financiamiento.

Relación entre ingresos y gastos corrientes

En el orden nacional la relación entre los ingresos y gastos corrientes mostraron entre los años 1.990 y 1.994 un fuerte incremento aunque en el mencionado período los ingresos corrientes fueron superiores a los gastos corrientes. Desde el año 1.995 hasta el año 2.001 los mismos se mantuvieron

relativamente constantes en valores absolutos. La particularidad con respecto al período anterior, es que, aquí los gastos corrientes siempre fueron superiores a los ingresos corrientes. A partir del año 2.002 tanto los ingresos como los gastos corriente crecieron, aunque los primeros en una mayor proporción.

El gasto en Coparticipación Federal de Impuestos a las Provincias le representaba en los años 1.990-1992 a la Nación aproximadamente un 60% de sus gastos corrientes. Tal porcentaje disminuye al orden del 20% en el período 1.993-2.001. A partir del año 2.002 la tendencia es a la suba, y se aproxima al orden del 35%. Este último aumento es coincidente con la salida de la Ley de Convertibilidad y la devaluación del peso y por consecuencia de un aumento en términos absolutos de las transferencias a las Provincias en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos.

Relación entre las Transferencias y los Ingresos Provinciales.

Como se ha descrito anteriormente, en términos relativos las transferencias a las Provincias representan en el último período un valor cercano al 35% de los gastos corrientes de la Nación. Ahora bien, si a las mismas las relacionamos con los ingresos corrientes de las distintas Provincias sujetas a análisis se puede observar que las transferencias representan el concepto más importante de ingresos en las Provincias. Es así que, en las Provincias de mayor envergadura como Córdoba y Santa Fe, las mismas implican un porcentaje cercano al 60%; en las menos desarrolladas como Salta ascienden a un 80% de sus ingresos corrientes. En las Provincias que se pueden definir como intermedias (Río Negro, Chubut, Neuquén y Mendoza) significan un porcentaje que fluctúa entre un 75% y un 65%.

Es así que Río Negro alcanzó en el año 2.003 su pico máximo en su recaudación tributaria provincial, al lograr un valor aproximado al 27%, mostrando una leve debilidad con respecto a Neuquén, Mendoza y Chubut en cuanto a su capacidad de recaudación con respecto a los ingresos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Evolución de los impuestos Provinciales

Cuando analizamos el comportamiento de las recaudaciones de los impuestos provinciales se pueden observar claramente dos hechos que se dan en la mayoría de las provincias bajo análisis.

El primero de ellos es la alta participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de ingresos tributarios. En ocho de las nueve provincias analizadas (con la excepción de San Luis) este porcentaje muestra valores que están en un rango entre 65% y 80%.

En segundo lugar, un comportamiento repetido en casi todas las provincias es el inmediato correlato de los vaivenes de la economía nacional en la recaudación tributaria provincial. Los ingresos provenientes de impuestos sufren bajas en los años 1.989, 1.995 y 2.001 y un marcado aumento después del año 2.002.

Si se unen los dos hechos recién mencionados, se puede llegar a la conclusión de que las economías provinciales son muy dependientes de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos, y que éste, se ve directamente afectado en los periodos de retroceso económico, haciendo caer el total de la recaudación tributaria provincial. Del mismo modo, pero en sentido inverso, en los momentos de auge de la actividad económica, como el ocurrido desde el año 2.002, este impuesto aumenta su recaudación y de este modo empuja hacia arriba al total de la recaudación.

Relación entre los gastos corrientes y el gasto en personal

Como consecuencia del examen realizado se puede afirmar que en las Provincias bajo análisis el gasto en personal representa aproximadamente un 50% de los gastos corrientes. Asimismo estos últimos implican un valor cercano al 90% de los gastos totales, lo que demuestra que los gastos en

personal representan el ítem más importante dentro de los gastos de las Provincias. El porcentaje mencionado no siempre mostró esta misma relación, dado que en los primeros años del periodo bajo estudio el mismo era ampliamente superior, teniendo valores relativos cercanos al 80%.

Un comportamiento similar experimentaron las Provincias bajo análisis a partir del año 2.002 en cuanto a la relación entre los gastos totales y los gastos en personal. A partir de ese año tanto los gastos totales, los gastos corrientes y los gastos en personal tienen una marcada tendencia al alza, aunque cabe aclarar que estos últimos en una proporción inferior a los demás gastos corrientes.

Conclusión sobre las relaciones de las Ejecuciones Presupuestarias

Como conclusión final al análisis de las Ejecuciones Presupuestarias tanto del Sector Público Nacional, como el de las Provincias bajo estudio se observa una gran dependencia de estas últimas con respecto a la Nación. La situación antes planteada queda de manifiesto en cuanto su principal ingreso proviene de los fondos asignados a las Provincias en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos.

Si se observan los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos provinciales, queda demostrado (sobre todo en los últimos años), que las provincias, mediante una diversidad de medios, como por ejemplo planes de regularización, reempadronamiento de contribuyentes, revalúo de propiedades, han logrado aumentar sus ingresos propios, aunque este valor sigue siendo considerablemente menor al recibido por la vía de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Si a los datos recién relacionados le agregamos una gran dependencia de los ingresos girados por Coparticipación Federal de Impuestos de los Estados Provinciales, completamos una situación de difícil resolución. Por un lado, los gobiernos provinciales dependen en una gran proporción de los ingresos provenientes del Estado Federal, para financiar su funcionamiento

diario, y por otro, este gasto al Estado Federal le representa actualmente una porción que ronda el 30% aproximadamente. La situación antes planteada, nos demuestra que los gobiernos provinciales, al depender de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos, se encuentran en una situación de debilidad a la hora de entablar negociaciones con el gobierno nacional, debido a que el mismo, a diferencia de las provincias, posee una mayor discrecionalidad decisoria en cuanto al manejo de los recursos.

4. ANALISIS DEL GASTO EN PERSONAL.

ANALISIS NORMATIVO

En el presente apartado se analizan las distintas normas que regulan el Régimen del Empleo Público, tanto a nivel nacional, como provincial.

En cada una de las normas, tanto a nivel nacional como de las nueve jurisdicciones provinciales bajo análisis, encontramos características similares en cuanto a los criterios de selección para el ingreso del agente a la Administración Pública, el período de prueba (el cual varía según la legislación entre los seis y doce meses), ascensos, capacitación del personal y a las retribuciones e incentivos.

Para el caso concreto de la Provincia de Río Negro, existen dos leyes que buscan transformar la gestión de los recursos humanos encuadrando, motivando y dignificando al empleado para mejorar sustancialmente la efectividad y productividad en la provisión de los bienes y servicios públicos.

El primer marco normativo, sancionado en noviembre de 1.996 es la ley Nº 3.052 que creó el Régimen de la Función Pública y Reconversión del Estado. El segundo, sancionado en diciembre del 2.000 es la Ley Nº 3.487 la cual creó el Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro. Abarca a todas las personas que presten servicios remunerados en cualquiera de las instituciones del Poder Ejecutivo Provincial, con excepción del personal docente (leyes 391 y 2444) y el personal policial (ley 679).

ANALISIS SALARIAL

Haciendo una muy breve reseña, en diciembre de 1.996 la Legislatura Provincial sancionó la Ley 3074 mediante la cual se establecieron los instrumentos para la reforma estructural del sector público. En este marco, la administración VERANI dispuso el congelamiento de la antigüedad y las

promociones automáticas suspendiendo todo incremento salarial de carácter automático.

Asimismo, en noviembre de 1.998 a través de la Ley 3238 se crearon nuevos mecanismos de contención del gasto en personal en el ámbito de la Administración Pública Provincial y en particular se prorrogó la suspensión de incrementos automáticos de sueldos hasta diciembre de 2000. Seguidamente, la Ley 3.482 llevó el congelamiento de la antigüedad y de las promociones automáticas hasta el 31 de diciembre de 2005.

Al tiempo que se atacaban los factores que determinaban el crecimiento inercial de la masa salarial, se estaban produciendo reducciones salariales con un impacto directo sobre el déficit fiscal. En efecto, el gobierno dispuso en junio de 1.996 mediante la Ley 2989 el primer ajuste salarial que, sumado al de febrero de 1.997 (Decreto Ley 5), produjeron sobre las remuneraciones una reducción promedio del 18%, variando este porcentaje de acuerdo al escalafón.

Este proceso significó un verdadero esfuerzo para el agente público que vio reducir sensiblemente su salario nominal.

La política salarial del ejercicio 2004 consistió en ir eliminando progresivamente los ajustes salariales a fin de producir la recuperación del salario nominal del agente público.

Durante el 2005 se instrumentaron una serie de medidas para: a) mejorar el poder adquisitivo del salario público, b) restablecer la carrera administrativa, c) propiciar la integración a planta permanente del personal transitorio, y d) normalizar el régimen de becas.

Se dispuso para la totalidad de los regimenes de empleo público el descongelamiento de la antigüedad y de las promociones automáticas, eximiendo por única vez de la aprobación del examen, curso o prueba de competencia que cada agrupamiento exige como una de las condiciones a satisfacer previo a su recategorización.

En esta provincia, y en las últimas dos décadas, el comportamiento del gasto en personal se rigió en su fase ascendente por la evolución de la coparticipación y el crecimiento de la economía. Las fases descendentes estuvieron asociadas a procesos de ajustes de las cuentas públicas en un contexto de recesión económica. Por lo tanto, la conducta que siguió la variable gasto en personal puede ser caracterizada como procíclica; esto es, cuando la economía crecía, la masa salarial también lo hacía y, en las recesiones, se reducía.

En cuanto a lo sucedido en las otras ocho jurisdicciones provinciales se observa que los cargos en la Provincia de Río Negro se mantienen prácticamente estables en el período 1.991- 2.000, mientras que en el resto de las jurisdicciones (con excepción de Salta y Córdoba), la tendencia fue al incremento del personal. Asimismo, el gasto en personal en el período antes mencionado evidenció un continuo aumento, aunque la Provincia de Río Negro fue la de segundo más bajo crecimiento del citado gasto.

5. REFORMA DEL ESTADO. EL CASO ARGENTINO

Una breve reseña sobre la organización económica del período 1983-1989

El Estado Argentino, a partir de la posguerra fue agregando, a su tradicional e indelegable función de proveedor de bienes públicos (justicia, defensa, educación, salud, seguridad interior, etc.), el papel de productor de bienes y servicios, de atender las transferencias para la seguridad social y, finalmente, de subsidiar fiscal y financieramente el proceso de acumulación de capital del sector privado. Este creciente nivel de gasto público no tuvo correlato similar por el lado de los ingresos tributarios, lo cual determinó que se recurriera a diversas fuentes de financiamiento: endeudamiento interno y externo e impuesto inflacionario.

En este marco preexistente, la crisis de la deuda externa devino en una agudización de los desequilibrios fiscales. La misma tuvo su origen en la forma en que se financió la transferencia de capitales al exterior que acompañó a dicha crisis (con endeudamiento externo del Sector Público) y a las políticas de manejo de la deuda entre 1981 y 1983 que se tradujeron en una virtual estatización del endeudamiento privado. Ambas circunstancias determinaron que la casi totalidad del endeudamiento con el exterior se transformara en un pasivo gubernamental. Consecuentemente, el pago de los servicios que, a su vez, se incrementaron con el aumento de las tasas de interés internacionales implicó una violenta elevación en el nivel del gasto público y, por ende, del déficit fiscal.

Veremos a continuación la lógica de funcionamiento del esquema monetario que rigió en la economía argentina durante el período 1983-1989.

Esta etapa de la economía argentina estuvo caracterizada por la presencia de un régimen monetario autónomo que no estaba ligado jurídicamente a una divisa fuerte y donde existía un ente (Banco Central) con autoridad y capacidad para crear dinero, de manera que la emisión de moneda era de circulación obligatoria, esto es, de curso forzoso.

El monopolio de la emisión que el Estado detenta no es puro sino que viene regulado por quienes demandan dinero y es según las expectativas que ellos formen en torno al manejo de este instrumento, por parte del estado, que el sistema de moneda autónoma puede conducir a la consolidación de la moneda o a su destrucción al ser reemplazada por una divisa fuerte.

Los factores económicos que hicieron fracasar el intento por frenar la inflación en el período 1.983-1.989 fueron básicamente dos: a) el déficit fiscal persistente y b) la imposibilidad de eliminar o al menos calmar las expectativas inflacionarias crecientes que encontraban su propagación en los mecanismos de indexación vigentes.

Existen dos efectos que son cruciales para entender cómo este modelo de funcionamiento primero se descompone y luego se realimenta explosivamente. La caída de las reservas internacionales, el déficit fiscal y la distorsión de precios relativos, las expectativas de que la tasa de inflación se acelerará trae como consecuencia la salida de capitales y la desmonetización real de la economía que son dos características esenciales del período 1987-1989 y que desencadenaron una serie de fenómenos tales como una caída de la demanda agregada, lo que llevó a una caída del nivel de actividad, que a su vez redujo la demanda laboral, lo que aumentó el desempleo y por último aumentó la tasa de interés como respuesta al mayor riesgo que existe para invertir en la economía argentina. Por supuesto que estos hechos no se producen todos juntos sino que ocurren secuencialmente por la correlación que existe entre ellos.

En otras palabras, la señal de que efectivamente serían abortados los factores desencadenantes de los profundos desequilibrios externos y fiscales, promotores de regímenes de alta inflación y fragilidad financiera, requería la formulación de un programa de estabilización que persiguiendo los objetivos de estabilidad de precios, crecimiento del producto y equilibrio externo, involucrase los siguientes aspectos: a) renuncia a la utilización del impuesto inflacionario como mecanismo de financiamiento del déficit fiscal; b)

solvencia fiscal intertemporal que tornase creíble la renuncia anterior; y c) apertura y desregulación de la economía.

El Modelo de Reforma Nacional y la Política Económica en Convertibilidad

No parecía recomendable intentar conseguir estabilidad sólo con un tipo de cambio fijo y convertible, sin atacar con una férrea voluntad política los factores estructurales que condicionaban la estabilidad. Nótese como se intenta conseguir objetivos que en un verdadero sistema de convertibilidad son prerequisites y de esta manera es como el sistema de convertibilidad a la Argentina se convierte en un medio para conseguir confianza cuando en realidad debe surgir de condiciones iniciales que aseguren la credibilidad en el Programa.

La existencia histórica de procesos industriales protegidos será eliminada no en base a un proceso racional de reconversión, sino de un plumazo por la lógica de funcionamiento del modelo. Tal vez hubiera sido menos problemático plantear una reconversión de los sectores productivos guiada por la eliminación de subsidios y la implementación de incentivos, esto es, líneas de créditos blandas para aquellos sectores que garanticen un retorno positivo.

Todo esto parece indicar que el diseño de la Ley de Convertibilidad se guió por la consecución de objetivos concretos a corto plazo: a) introducir un tipo de cambio fijo que desacelere el proceso inflacionario y elimine o minimice las expectativas de devaluación y b) automatizar y despersonalizar el proceso de ajuste de la economía.

Organización y Funcionamiento de la Economía en Convertibilidad

No se puede entender a la Argentina de la Convertibilidad sin describir previamente las Reformas Estructurales concretadas desde julio del '89 y la coyuntura internacional que reinaba en aquel momento. Un objetivo prioritario de la administración MENEM fue instaurar un clima de inversión que hiciera

posible un proceso de crecimiento sostenido. Los instrumentos elegidos fueron la liberalización y desregulación de los mercados, la integración de la economía con el resto del mundo y la reforma del sector público.

En el modelo pueden plantearse, como se verá, la existencia de estabilizadores automáticos que en un primer momento generan un boom en el nivel de actividad y luego colocan a la economía en un escenario de recesión, todo esto endógenamente. En este contexto, resulta indispensable la participación del Estado para que, a través de Políticas Económicas Activas, logre congelar al modelo en la etapa expansiva del ciclo económico caracterizada por el ingreso de capitales, el aumento del nivel de actividad y el déficit comercial.

El Modelo

El proceso se caracteriza porque la estabilidad inicial lograda gracias a la restricción fiscal que implica la imposibilidad de financiar al gobierno con emisión de base monetaria y al haber anclado el tipo nominal de cambio se generó un shock en las expectativas aumentando la credibilidad en la política económica, lo cual trajo una importante entrada de capitales que, sumada al equilibrio fiscal, producen una sana reactivación en la demanda agregada.

Resultados Reales del Proceso de Reforma Económica

Resultaba crucial determinar cuáles eran los principales factores que podían cooperar con el normal desenvolvimiento del modelo y cuáles podían obstruirlo. Claramente, en la medida en que unos y otros factores sean factibles de ser controlados por las autoridades económicas, las conclusiones que se deriven de un análisis de tal índole se convierten, inmediatamente, en recomendaciones de política económica.

Por lo tanto, se analizan las relaciones existentes entre la política fiscal, la prima de riesgo país, y el crecimiento económico compatibles con el sostenimiento del proceso de reforma económica.

a) Déficit Fiscal y nivel de actividad

Esta política puede dar buenos frutos cuando se intenta mantener el nivel de actividad en el corto plazo pero en el mediano y largo plazo, déficits fiscales crecientes implican, sin lugar a duda, una pérdida de confianza de los mercados que significará un mayor costo de endeudamiento que, tarde o temprano, puede complicar al sector privado.

b) Déficit fiscal y expectativas de devaluación

Un déficit fiscal creciente que no pueda ser financiado en los mercados financieros mediante la emisión de títulos, y si no se cuenta con la posibilidad de financiarlo solicitando la asistencia crediticia de organismos multilaterales de crédito, sólo resta financiarlo acudiendo a prácticas que tienden a desvirtuar el espíritu de la convertibilidad. En la medida que el comportamiento del sector público genere expectativas de que es posible que se produzca una devaluación nominal del tipo de cambio, se produce un aumento de la tasa esperada de devaluación que afectará los rendimientos que se demandan sobre los activos financieros denominados en moneda doméstica y esto conspira contra los proyectos de inversión de aquellas empresas que sólo obtienen financiamiento en pesos.

c) Déficit fiscal, prima de riesgo país, consumo e inversión

Un mayor nivel de endeudamiento se relaciona con una mayor probabilidad de insolvencia percibida por los acreedores. Recurrir al mercado financiero internacional para financiar un deterioro del resultado fiscal conduce a un incremento del riesgo de insolvencia y por lo tanto a tasas de interés crecientes sobre el endeudamiento externo.

El 20 de diciembre de 1994 se produce la devaluación mejicana. Este hecho motivó una aguda crisis de confianza sobre todas las economías emergentes, y particularmente sobre la argentina. La crisis de confianza afectó la percepción de solvencia del sector público y del sistema financiero y motivó

la generación de expectativas de devaluación que consecuentemente produjeron la huida de capitales, la cual determinó la interrupción del proceso de crecimiento.

La disparada en la tasa de desocupación de la encuesta de mayo (del 12,2 % observado en octubre de 1994 pasó a ser del 18,6 %) fue un factor clave en el comienzo de la crisis política. La consecuencia de la crisis política fue una profundización de la recesión y la generación de un círculo vicioso del tipo recesión-dificultades fiscales-mayor incertidumbre-aumento de la prima de riesgo-recesión que fue evidente durante todo el tercer trimestre del 2005 originando una caída del 6.0% en el PBI contra el mismo período del año anterior, una caída del consumo del 8.1% mientras que la inversión y la producción industrial habrían caído 19.2% y 9.5%, respectivamente.

El rasgo distintivo de este proceso de transformación es el siguiente: la macroeconomía de la Convertibilidad ha producido sus efectos deseados en materia de estabilización de precios y mejoramiento de las cuentas nacionales a cambio de un costo social innecesariamente elevado. Claro que todo proceso de cambio genera y generará externalidades negativas y positivas entre los actores del juego. Sin embargo, este hecho no implica necesariamente que existan costos sociales para la comunidad. Concretamente, el programa de reformas ha generado marginalidad social e indiferencia del gobierno, al no poder éste encontrar acciones de política social que produzcan una reducción del costo social y al mismo tiempo generen las condiciones de inserción social.

Por otra parte, aún cuando el papel del Estado esté propiamente definido y se hayan tomado todas las previsiones técnicas, institucionales y organizacionales para cumplir al pie de la letra, poco podrá hacerse si no se acaba con la corrupción por medio de la transparencia en la gestión estatal. La corrupción es un problema ético, pero también es un problema económico y político vinculado a las posibilidades de un desarrollo sostenido y equitativo, y a la consolidación del sistema político democrático.

El diseño de una nueva institucionalidad administrativa para el sector público nacional en la República Argentina constituye uno de los desafíos más importantes que deben encararse en la primera década del siglo XXI. El desafío surge, por un lado, de la urgencia derivada de la crisis económica y social y de la crisis institucional concomitante de fines del 2001 y primer semestre del año 2002. Por otro lado, surge también como consecuencia de la creciente toma de conciencia sobre las causas profundas que originaron dicha crisis. La crisis del 2001/2002 ha vuelto a poner en cuestión el problema de los fines, de los objetivos colectivos y del para qué de las instituciones públicas. En primer término, las de carácter político, pero también y de manera directamente relacionada, las instituciones administrativas, que establecen las reglas de juego para la gestión de las decisiones públicas. Crisis de las instituciones políticas y crisis de la administración pública aparecen como dimensiones de la crisis de la institucionalidad pública.

En general, la secuencia y/o concurrencia de factores habitualmente comentados sobre el caso argentino son el creciente desequilibrio fiscal nacional, provincial y municipal cubierto con endeudamiento público externo e interno desde mediados de la década del 90; la acumulación de vencimientos de deuda a partir del año 2000; los ajustes fiscales recurrentes que no evitaron el crecimiento del gasto público y el endeudamiento; la recesión que comienza a partir de 1998; los reclamos por mayor transparencia en la gestión pública y reversión del creciente deterioro social en términos de desempleo, pobreza y desigualdad que culminan con el cambio de gobierno en 1.999; la crisis política de la coalición ganadora a menos de un año de iniciado el nuevo período presidencial luego de veinte años de democracia y más de quince años de políticas fiscales y económicas orientadas al mercado, el caso argentino verificaba los siguientes componentes: 1) crisis de desarrollo y de crecimiento económico social integrado, combinada con alta pobreza, desempleo y desigualdad; 2) institucionalización política democrática de naturaleza delegativa; y 3) ausencia de instituciones republicanas para la administración pública.

REFORMA DEL ESTADO EN LAS PROVINCIAS. EL CASO DE RÍO NEGRO

UNA BREVE RESEÑA DEL PERÍODO 1983-1995

La diversidad geográfica de la Provincia, que presenta cinco regiones disímiles entre sí y caracterizadas por una baja densidad poblacional, impactó directamente en el sistema productivo rionegrino provocando el desarrollo sostenido de unas regiones en detrimento de otras. Ante esta impronta, el Estado tuvo una actuación protagónica desde su nacimiento, a partir de políticas públicas activas, que tuvieron como principal eje de acción, compensar las desigualdades regionales a los fines del logro de un crecimiento provincial equilibrado y homogéneo. Podemos afirmar, de esta manera, que el Estado reemplazó al sector empresarial privado, que tuvo escasa relevancia en la provincia de Río Negro en términos de construcción de un proyecto provincial. Durante el período 1983-1995, podemos observar la conformación de un proyecto de reestructuración del Estado rionegrino, con un claro sesgo providencialista, que implicó la sanción de un importante abanico de derechos de inclusión ciudadana en la prestación de servicios sociales.

La crisis económica desatada en 1995, condujo al quiebre de esta forma de estatalidad, entonces vigente, y a la aparición, al compás de los cambios a nivel nacional, de una reestructuración en el papel del Estado provincial en las políticas públicas. A principios de 1995, la plaza financiera se retrajo y el crédito desapareció de escena. Comenzaba a abrirse una nueva etapa para las finanzas públicas rionegrinas y, por ende, una ruptura en el modelo de estatalidad signado por el providencialismo. Surgía de esta manera un nuevo pacto institucional que poseía como principal objetivo reconstruir la esfera de la estatalidad con otros parámetros o principios de organización.

La Provincia suscribe con el Banco Mundial una Carta de Políticas donde se compromete a alcanzar una posición fiscal saneada, lo cual implica equilibrio o superávit corriente, reducción de los gastos en personal y superávit fiscales suficientes para mantener a niveles manejables el stock de deuda y el servicio de la misma. Por ello, se aplican una serie de reformas estructurales

que le permitirían equilibrar sus finanzas públicas y al mismo tiempo generar las condiciones necesarias para el impulso de la inversión productiva.

LOS ELEMENTOS DE LA REFORMA

En la reforma estructural del sector público se planteó reducir sustancialmente el déficit fiscal a través de la búsqueda de un “menor estado”, priorizando la dimensión fiscal de la crisis por sobre el déficit que podría estar presentando la capacidad de gestión y se propician proyectos de modernización y fortalecimiento institucional de la gestión pública. En este sentido, las medidas que se aplicaron fueron:

Privatizaciones, concesiones y transferencias

- Privatización del Banco de la Provincia
- Venta de la empresa estatal de transporte aéreo (SAPSE)
- Concesión del Casino Provincial
- Concesión del Puerto de San Antonio Este
- Privatización de la Empresa de Energía
- Transformación de la Dirección Provincial de Vialidad en Sociedad del Estado
- Transformación de la empresa ferroviaria SEFEPA en Sociedad Anónima.
- Transformación del Departamento Provincial de Aguas en Sociedad Anónima
- Transferencia de la Caja de Previsión Social a la órbita nacional.

Reducción de la dotación y la masa salarial

- Transformación de adicionales
- Programa de Retiro Anticipado
- Programa de Desvinculación Voluntaria
- Tercerización de los servicios complementarios
- Programa de Reconversión Laboral

- Medidas de contención del gasto
- Reducciones Salariales
- Reducción de la estructura política

Fortalecimiento institucional y modernización de la gestión

- Reestructuración de las Funciones
- Reingeniería de Procesos
- Formación y capacitación del Recurso Humano
- Régimen Escalafonario y Estatutario
- Optimización de Sistemas
- Transparencia en la gestión

El diseño del sistema remuneratorio está en permanente interrelación con las políticas de recursos humanos que se implementen. La estructura y composición del nuevo esquema retributivo se caracteriza por garantizar lo siguiente:

1. La política salarial dará prioridad al mantenimiento de adecuados niveles de remuneración que incentiven su dedicación y desempeño;
2. Se establecerá una estructura única de niveles y grados salariales para todos los organismos de la administración pública provincial;
3. Las remuneraciones estarán compuestas por: a) salario básico del grado en el respectivo nivel, b) conceptos asociados a las características y antecedentes personales de los agentes, c) conceptos asociados a las características de los puestos de trabajo o función, y d) conceptos asociados a la productividad del agente.
4. Las compensaciones por función y productividad podrán ser percibidas mientras se ocupe efectivamente el puesto de trabajo y el resultado de la evaluación de desempeño sea el correcto.

A continuación se presenta una síntesis de las acciones que mediante este programa han sido llevadas a cabo durante el período 1998/2001. En este sentido, los Objetivos Generales propuestos para la Capacitación del Empleado Público Provincial se pueden sintetizar en los siguientes tópicos:

1. Desarrollo competencial del perfil laboral del agente público;
2. Fortalecimiento de la organización pública a partir de que el recurso humano alcance los niveles de preparación adecuados para el logro eficiente de los objetivos organizacionales;
3. Ampliación de las oportunidades para los agentes públicos de las diferentes localidades de la provincia.

Impacto de los Programas

Los programas de racionalización de la planta produjeron los efectos deseados. En efecto, los compromisos asumidos por La Provincia en el Acta Acuerdo suscripta con el Ministerio del Interior de la Nación en el marco de la transformación de los sectores públicos provinciales demandaban una reducción de la planta de 3.000 cargos.

El resultado global del sector público provincial pasa a ser positivo y permite la reducción efectiva del endeudamiento. Como resultado de la crisis pasada, cobrarán mayor importancia los intereses de la deuda en el total de gastos, al tiempo que, simultáneamente, se reducirá la participación de los gastos en personal. Ello como efecto de las medidas específicas propuestas y, en cierta medida, ya ejecutadas. También se presenta una evolución creciente de las transferencias para atender la Coparticipación Municipal, ya que su comportamiento es dependiente de lo que suceda con la recaudación.

PRINCIPALES RESTRICCIONES

A pesar de los esfuerzos realizados, la administración de la reforma del estado ha debido, y debe, sortear un gran número de escollos para que la estrategia de reforma cobre mayor dinamismo y permita superar las asignaturas pendientes.

- Las medidas de emergencias tendientes a equilibrar el presupuesto y a regularizar el pago de salarios adeudados produjeron un cambio de tendencia, pero el saneamiento definitivo de las cuentas públicas provinciales demandó financiamiento adicional vía crédito, lo cual incrementó la incidencia de los servicios de la deuda.
- Hay casos frecuentes de creación de unidades organizativas en forma aleatoria, sin responder a una concepción global ni a criterios técnicos justificados, siendo habitual la creación de unidades con motivo de la designación de su titular, con lo cual la estructura, en distintos casos, ha tendido a formalizarse indirectamente en función de las personas y no de las necesidades organizacionales.
- El diseño de las plantas de personal y la asignación de recursos humanos a las diferentes unidades de la estructura organizativa, tampoco ha respondido a criterios técnicos sino a consideraciones ad-hoc.
- La desvinculación del personal calificado, que generalmente ocurre cuando se aplican políticas de retiro voluntario.

MARCO METODOLÓGICO, EJES Y CONTENIDOS DE UN PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LAS PROVINCIAS

Surgen dos posiciones estratégicas con relación a la reforma del Estado: de un lado, los identificados como neoliberales, que defienden la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mercado siempre que sea posible,

aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales. De otro lado, los que se autoidentifican como social liberales que defienden un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no estatales.

La respuesta neoliberal, basada en el Estado mínimo, no ha resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones y comunidades. Es, por lo tanto, necesario constituir un nuevo patrón de gobernabilidad que, en el caso de los países latinoamericanos, contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas. La Reforma del Estado puede ser interpretada como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos. El cambio de las relaciones implica reformas fiscales y tributarias, en la regulación del mercado y defensa de los derechos de los consumidores, la reforma de la Justicia, de la representación a través de los sistemas electorales, una nueva distribución de poderes y responsabilidades entre Parlamento y Ejecutivo, creación de las formas de cogestión y rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos, un nuevo diseño de las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales, regionales y locales.

LOS EJES DE LA REFORMA

1. En este aspecto el valor y los mecanismos de la responsabilidad serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática. En pocas palabras, la responsabilización es entendida como un valor (o meta – valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos. El valor de la responsabilización tiene por objetivo republicanizar el sistema político, actuando contra los antiguos parámetros patrimonialistas los cuales constituyen obstáculos tanto para el incremento de la eficiencia estatal como para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad

PROPUESTAS Y ACCIONES A DESARROLLAR

En esta parte se pretende describir los contenidos de un programa de modernización, exponiendo lo que consideramos debería ser relevante a la hora de su diseño e implementación para el caso de La Provincia de Río Negro. Esto es:

1. Principios que orienten la reforma tendiente a la modernización
2. De la gerencia de los procesos de modernización
3. Pasos a dar en la estrategia de modernización estatal
4. Visión de la sociedad deseable
5. El estado necesario
6. Estrategias de acción según sectores y áreas funcionales del Estado
 - Lineamientos estratégicos para la gestión horizontal
 - Lineamientos estratégicos para la gestión sectorial
 - Lineamientos sobre nuevas modalidades de gestión

Hasta la fecha el relativo fracaso de estas reformas parecería explicarse, genéricamente, por las contradicciones que en la práctica enfrentan a la legitimidad abstracta de los valores en los que se fundan dichas reformas con la legitimidad concreta de los intereses, no sólo materiales, que esas medidas afectan.

Es que resulta muy difícil renunciar a la poderosa fascinación que provoca en los seres humanos en general y, en los gobernantes en particular, disponer de capacidad de decisión discrecional.

Poder, por ejemplo, crear o reestructurar organismos estatales a voluntad, designar personal sin pasar por procedimientos establecidos, promover empleados a posiciones de responsabilidad sin concurso, postergar la capacitación del personal porque los recursos deben aplicarse a resolver urgencias de corto plazo, retacear el apoyo en los procesos de fortalecimiento

institucional comprometidos, evitar que los sistemas de información gerencial expongan las fallas de la gestión.

No debe caerse en el simplismo de denunciar estas prácticas como manifestaciones del alto grado de clientelismo que todavía anida en la función pública. Sólo se pretende señalar la enorme dificultad que entraña su erradicación. Ocurre, sin embargo, que sólo asumiendo un liderazgo indoblegable y continuado, renunciando a las "ventajas" de una cultura refractaria al cambio y, por lo tanto, asegurando la irreversibilidad del camino emprendido, será posible implantar las reformas pendientes.

6. MODELIZACIÓN Y ESTIMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES

En esta última parte del trabajo se propuso hallar un conjunto de ecuaciones que nos permitan explicar el comportamiento de las finanzas públicas de la Provincia de Río Negro durante el periodo 1980-2006, y a su vez, nos provean de los elementos necesarios para su proyección.

La metodología aplicada se basó en las siguientes pautas: a) el modelo de comportamiento y simulación corresponde al elaborado por el Lic. Héctor Pistonesi, con la colaboración de los Licenciados Jorge L. Remes Lenicov y Carlos A Mosse: Modelo de Comportamiento y Simulación para las Finanzas Públicas Provinciales, publicado como Documento de Trabajo N° 5 de la Subsecretaría de Programación y Desarrollo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires en abril de 1985; b) el relevamiento documental y numérico de los datos necesarios para efectuar las estimaciones pertinentes, se realizó en base a consultas a las distintas fuentes de información de la Provincia, como ser: Dirección de Estadísticas y Censos, Centro de Documentación, Secretaría de la Función Pública, Cuenta General del Ejercicio, Sistema de Administración Financiera y Control "SAFlyC". Asimismo, se consultaron las bases de datos de INDEC y ProInfo del Ministerio del Interior. c) El análisis econométrico se llevó a cabo con la herramienta informática denominada Eviews.

Habiéndose realizado la estimación de las ecuaciones de ingresos y egresos pertinentes, se proyectó la necesidad de financiamiento del ejercicio 2007 teniendo en cuenta una serie de hipótesis acerca del valor que asumirían las variables instrumentos y exógenas.

Debemos ser prudentes con las proyecciones que se obtengan puesto que la esencia de un proceso político, como es el de las finanzas públicas, no puede ser confinada a una fórmula matemática, más aún, si ésta es de lo más elemental y básica. Hay que ser conscientes que las restricciones y estímulos que guían los comportamientos de los agentes económicos y autoridades

políticas que intervienen en el proceso presupuestario de gastos e ingresos son el resultado de un marco institucional que fija pautas y reglas de juego. Ignorar la relevancia de variables cualitativas no hace más que demostrar la insuficiencia de los resultados que se puedan obtener con métodos cuantitativos. Estos son necesarios pero no suficientes. Además, los datos disponibles no son siempre exactos ni completos. Por todo esto, las conclusiones del análisis econométrico deben ser asimiladas con mesura y prudencia a la hora de las proyecciones.

Precisamente, en base al conjunto de ecuaciones estimadas previamente, se analizó el impacto que sobre las necesidades de financiamiento generarían los diferentes valores que el police market le podría asignar a las variables instrumentos en el ejercicio 2007.

En este sentido, las relaciones funcionales estimadas, que integran la macro-ecuación de balance denominada "necesidades de financiamiento" son las siguientes:

11. ECUACION 1

RECAUDACION IMPUESTO PATENTE AUTOMOTOR

$$\text{LOG(R)} = 0.7312 + 1.0186 \cdot \text{LOG(PAT)} + 0.8321 \cdot \text{LOG(PM)} + 1.0175 \cdot \text{LOG(IC)}$$

12. ECUACION 2

RECAUDACION IMPUESTO INMOBILIARIO

$$\text{LOG(R)} = -8.3655 + 1.9634 \cdot \text{LOG(IVFUE)} - 0.6975 \cdot \text{LOG(IVFUB)} + 0.9283 \cdot \text{LOG(IC)} + 1.5044 \cdot \text{LOG(PBI/N)} + 0.1139 \cdot \text{LOG(R)}$$

13. ECUACION 3

RECAUDACION IMPUESTO AL PATRIMONIO

$$\text{LOG(R)} = -2.7407 + 0.6066 \cdot \text{LOG(PAT)} + 0.6893 \cdot \text{LOG(PM)} + 0.8112 \cdot \text{LOG(ICA)} + 0.5774 \cdot \text{LOG(IVFUE)} + 0.2062 \cdot \text{LOG(ICI)}$$

14. ECUACION 4

RECAUDACION IMPUESTO SOBRE INGRESOS BRUTOS

$$\text{LOG(R)} = -26.2319 + 2.1815 \cdot \text{LOG}(\text{VAS} + \text{VAT}) + 0.3959 \cdot \text{LOG}(\text{D(PBG)})$$

15. ECUACION 5

RECAUDACION DE SELLOS

$$\text{LOG(R)} = -19.6039 + 1.9057 \cdot \text{LOG}(\text{PBG}) + 0.0786 \cdot \text{LOG}(\text{VPA}) + [\text{AR}(1)=0.44]$$

16. ECUACION 6

RECAUDACION IMPUESTOS INDIRECTOS

$$R = 38264.54 + 0.0682 \cdot \text{PBG} + 0.184 \cdot \text{VAS} - 14510620.48 \cdot \text{AM}$$

17. ECUACION 7

INGRESOS NO TRIBUTARIOS PROVINCIALES

$$\text{LOG(ONT)} = -28.2 + 2.842 \cdot \text{LOG}(\text{VAP}) + 0.787 \cdot \text{LOG}(\text{PBAR})$$

18. ECUACION 8

INGRESOS Y APORTES DE JURISDICCION NACIONAL

$$\text{LOG(INAC)} = 1.52 + 0.0935 \cdot \text{LOG}(\text{AP}) + 0.712 \cdot \text{LOG}(\text{COPA}) + 0.146 \cdot \text{LOG}(\text{FONAVI}) + [\text{AR}(1)=0.54]$$

E1. ECUACION 9

GASTO EN PERSONAL

$$\text{LOG(GP)} = -4.73 + 1.018 \cdot \text{LOG}(\text{W}) + 1.026 \cdot \text{LOG}(\text{NE}) + [\text{AR}(1)=-0.54]$$

E2. ECUACION 10

GASTOS EN BIENES Y SERVICIOS

$$\text{LOG(BS)} = 1.34 - 0.324 \cdot \text{LOG}(\text{IPM}) + 0.195 \cdot \text{LOG}(\text{ICEC}(-1)) + 1.293 \cdot \text{LOG}(\text{W})$$

E3. ECUACION 11

TRANSFERENCIAS

$$\text{TRANSF} = 936.52 + 1.59 \cdot \text{IE} + 0.155 \cdot \text{IC}$$

E4. ECUACION 12
GASTOS DE CAPITAL

$$GK = 686715.54 - 0.1981*MS + 0.1557*IC + 728347.48*PI - 1.3954*N$$

$$IT = I1 + I2 + I4 + I5 + I7 + I8$$

$$ET = E9 + E10 + E11 + E12$$

$$NF = IT - ET$$

IT: Ingresos Totales

ET: Egresos Totales

NF: Necesidades de Financiamiento

El esquema de simulación consistió en suponer un valor probable para cada variable instrumento y variable exógena, que por definición no puede ser controlada por la política económica y fiscal del gobierno provincial. Se buscó pronosticar el cierre del ejercicio presupuestario para el presente el ejercicio 2007.

Los supuestos sobre los valores y porcentajes que asumen las variables instrumento y exógenas, se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 88

Código	Variable	Nombre	Condición	Tipo
A1	PAT	Parque Automotor	5% de aumento	Exógena
A2	PM	Patente Media	9% de aumento	Instrumento
A3	IC	Indice cobrabilidad impuesto automotor	7% de aumento	Instrumento
Supuestos s/determinantes Recaudación Impuesto Patente Automotor				
B1	IVFUE	Indice de valuación fiscal propiedad urbana edificada	5% de aumento	Instrumento
B2	PBI/N	Producto Bruto Interno per cápita	7.5% de aumento	Exógena
Supuestos s/determinantes Recaudación Impuesto Inmobiliario				
C1	PBG	Producto Bruto Geográfico	8.5% de aumento	Exógena
C2	VAS	Valor Agregado Secundario	12% de aumento	Exógena
C3	VAT	Valor Agregado Terciario	7% de aumento	Exógena
Supuestos s/determinantes Recaudación Impuesto sobre Ingresos Brutos				
C1	PBG	Producto Bruto Geográfico	8.5% de aumento	Exógena
D1	VPA	Valor Agregado Primario	8% de aumento	Exógena
Supuestos s/determinantes Recaudación Impuesto de Sellos				
A1	VPA	Variación Parque Automotor	8% de aumento	Exógena
E1	PBAR	Precio del barril de petróleo	Sin variación	Exógena
Supuestos s/determinantes Ingresos No Tributarios Provinciales				
F1	FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda	11% de aumento	Exógena
F2	AP	Aportes Servicios Públicos Transferidos	8% de aumento	Exógena
F3	COPA	Copartición Federal	20% de aumento	Exógena
Supuestos s/determinantes Ingresos y Aportes de Jurisdicción Nacional				

G1	W	Salario Promedio	21% de aumento	Instrumento
G2	N	Cantidad de Cargos	5% de aumento	Instrumento
Supuestos s/determinantes Gasto en Personal				
H1	IPM	Indice de Precios Mayorista	12% de aumento	Instrumento
H2	IC-EC	Resultado Corriente Ejercicio Anterior	Asume el valor del 2006	Instrumento
G1	W	Salario Promedio	Asume el valor de la simulación	Instrumento
Supuestos s/determinantes Bienes y Servicios				
A-B-C-D-				
E-F	IC	Ingresos Corrientes	Asume el valor de la simulación	Instrumento
I1	IE	Instituciones de Enseñanza	25% de aumento	Instrumento
Supuestos s/determinantes Transferencias				
G1-G2	MS	Masa Salarial Total	Asume el valor de la simulación	Instrumento
A-B-C-D-				
E-F	IC	Ingresos Corrientes	Asume el valor de la simulación	Instrumento
A-B-C-D-				
E-F	PI	Presión Impositiva	Asume el valor de la simulación	Combinada
J1	N	Población de R.N.	sin variación	Exógena
Supuestos s/determinantes Gastos de Capital				

Antes de comenzar con el análisis y evaluación de impacto de la simulación, se presentó la estimación de los ingresos totales, egresos totales y necesidades de financiamiento para el ejercicio 2006 en comparación con los datos observados (ejecución presupuestaria).

En la siguiente tabla se resume el desvío de la estimación diferenciando por variable endógena.

Tabla 89

Ejercicio 2006 -serie expresada en miles de \$ de 2000-

CONCEPTO	ESTIMACION	EJECUCION	DESUDIO
Impuesto Patente Automotor	41,015	39,235	4.5%
Impuesto a los Ingresos Brutos	261,535	266,972	-2.0%
Impuesto Inmobiliario	44,115	44,581	-1.0%
Impuesto de Sellos	37,249	38,715	-3.8%
Otros Ingresos	4,597	4,597	0.0%
Ingresos no Tributarios	379,496	368,989	2.8%
Ingresos origen provincial	768,007	763,089	0.6%
Ingresos origen nacional	1,067,927	1,091,362	-2.1%
Ingresos de capital	118,441	118,441	0.0%
INGRESOS TOTALES	1,954,375	1,972,893	-0.9%
Personal	892,958	911,670	-2.1%
Bienes y Servicios	342,844	350,496	-2.2%
Transferencias	348,230	346,831	0.4%
Inversión	269,519	261,710	3.0%
Intereses de la Deuda	83,694	83,694	0.0%
EGRESOS TOTALES	1,937,245	1,954,401	-0.9%
NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO	(17,130)	(18,491)	-7.4%

Como se observa, el resultado puede considerarse adecuado por cuanto la diferencia porcentual entre las necesidades de financiamiento observadas y estimadas está próxima al 7.4%. Curiosamente, los ingresos y egresos coinciden en el desvío estimado (1%).

Con estos resultados parece plausible afirmar que las ecuaciones estimadas presentan a nivel agregado una ajuste satisfactorio para explicar las necesidades de financiamiento.

En cuanto al ejercicio 2007, se compara la proyección de egresos, ingresos y necesidades de financiamiento con una estimación de la ejecución presupuestaria. La Tabla 90 presenta las cifras.

Tabla 90

Ejercicio 2007 -serie expresada en miles de \$ de 2000-

CONCEPTO	ESTIMACION	EJECUCION ESTIMADA	DESVIO
Impuesto Patente Automotor	49,610	-	-
Impuesto a los Ingresos Brutos	340,375	-	-
Impuesto Inmobiliario	54,130	-	-
Impuesto de Sellos	43,576	-	-
Otros Ingresos	83,705	-	-
Ingresos no Tributarios	472,277	-	-
Ingresos origen provincial	1,043,674	1,056,177	-1.2%
Ingresos origen nacional	1,243,544	1,220,552	1.9%
Ingresos de capital	77,405	77,405	-
INGRESOS TOTALES	2,364,622	2,354,134	0.4%
Personal	1,139,848	1,116,463	2.1%
Bienes y Servicios	427,238	432,717	-1.3%
Transferencias (*)	417,298	428,095	-2.5%
Inversión	286,907	282,661	1.5%
Intereses de la Deuda	88,000	88,000	-
EGRESOS TOTALES	2,359,291	2,347,936	0.5%
NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO	-5,332	-6,198	-14.0%

(*) No incluyen en las cifras del presupuesto transferencias de: Unidad Ejecutora Provincial (\$65.5 Mill) por los programas Apoyo a Gobiernos Locales, Caminos y PRODISM, Obras para Salud \$20.75 Mill., Apoyo a la Modernización Productiva \$8.5 Mill. y pagos de Retiros Decreto 7/97 por \$14 Mill.



La proyección propia arroja un superavit de \$5.3 millones y la ejecución estimada lo ubica en \$6.2 millones. Las variables claves que mayor incidencia tendrían sobre el desempeño fiscal del año serán la coparticipación y la política salarial. En la medida en que los supuestos de comportamiento de estas variables se verifiquen en la realidad, mayor será la probabilidad de éxito asociada a la proyección.